



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

Gesellschaft·Wirtschaft·Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Nahostkonflikt · EU-Wahl · USA · Ampel-Halbzeitbilanz ·
Wirtschaftskrise ? · Schuldenbremse · Energiepolitik ·
Klimapolitik · Wissenschaftspolitik · Immigration ·
Spaltung der Gesellschaft ? · Letzte Generation



Verlag Barbara Budrich

73. Jahrgang · 1. Vierteljahr 2024

ISSN: 1619-6910 | ISSN Online: 2196-1654

1/2024

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 (geschäftsführend)

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, Berlin; Prof. Dr. Michael May, Jena; Prof. Dr. Monika Oberle, Göttingen; Prof. i.R. Dr. Heinrich Pehle, Erlangen; 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: Logitope LLC

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

Titelfoto: @ Mark Alsmann

ISSN: 1619-6910 | ISSN Online: 2196-1654

Zu diesem Heft

Das erste Heft eines neuen Jahres, von dem wir hoffen, es möge sich besser entwickeln als das alte, steht folgerichtig im Zeichen von Krisen. Alte Schlagzeilen von Deutschland als „kranken Mann Europas“ wurden hervorgekramt, wie Jens van Scherpenberg kritisiert. Krisen prägten die Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition (Reimut Zohlnhöfer und Fabian Engler). In „Zeiten der Polykrise“ finden Europawahlen (Andreas Ludwig) statt.

Stattfinden werden auch drei Landtagswahlen im Osten Deutschlands, die wegen des vermuteten (oder befürchteten) Abschneidens der AfD besondere Aufmerksamkeit finden. In Thüringen wurde die NSDAP 1930 erstmals Teil einer Landesregierung. Sollte es etwa Parallelen mit heute geben, wie der Historiker Alexander Gallus mit Blick auf den Kulturkampf der AfD kürzlich in einem Deutschlandfunkinterview bejahte?

Zu dieser fatalen Frage finden sich (ausnahmsweise) zwei Besprechungen „besonderer Bücher“. Sie weisen sehr unterschiedliche Zugänge auf, kommen aber doch zu ähnlichen Schlussfolgerungen. In seiner Auseinandersetzung mit Harald Jähners Buch über die Weimarer Republik hebt Stefan Hradil deutlich mehr Unterschiede als Parallelen hervor. Auch das Team um Stefan Mau, so das Fazit in Delia Zollingers Besprechungssatz, sieht im empirischen Vergleich zu anderen Gesellschaften wenig Anlass, den Zerfall der deutschen Gesellschaft an die Wand zu malen.

Eine Krise, die uns 2024 und darüber hinaus bleiben wird, ist der Klimawandel. Hierzu finden sich im Heft Beiträge zu gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen (Ortwin Renn), zur Kontroverse um Strompreissubventionen (Thorsten Winkelmann) und zu Klimaprotesten als Gegenstand einer unterrichtlichen Auseinandersetzung (Tom Meyer & Florian Weber-Stein).

Bleiben wird auch das Thema Migration. Lässt sich aus den so unterschiedlichen Migrations- und Integrationspolitiken wie diejenigen Großbritanniens und Kanadas etwas für Deutschlands Politik lernen? Sebastian Berg und Elke Winter mit Friederike Alm kommen zu unterschiedlichen Einschätzungen.

Diskussionen entfachte Bundesbildungsministerin Bettina Stark-Watzinger mit ihrer Werbung für das Wissenschaftszeitvertragsgesetz. Angesichts prekärer Vertragsbedingungen mussten sich viele Promovierende und Postdocs vom Imagevideo des Ministeriums veralbert fühlen (Jessica Wilček/Margarete Menz).

Am schwarzen Samstag des 7. Oktober gelang Hamas-Terroristen das Unvorstellbare: auf israelischem Boden zu morden, zu foltern und 250 Menschen zu verschleppen. Der Historiker Michael Wolffsohn versucht eine Einordnung. Wir danken der „taz“ für die Erlaubnis zum Abdruck des Interviews, das wir für die politische Bildung für außerordentlich wichtig halten.

Die Herausgeber

Jahrgang 73, 2024, Heft 1 – Inhalt

EDITORIAL	1
NACHRUF	
<i>Joachim Detjen</i> In memoriam Bernhard Sutor.....	4
ONLINE-ARCHIV	
USA	6
INTERVIEW	
Widerspruch schafft Erkenntnis – Das Interview von Waltraud Schwab (taz, die tageszeitung) mit dem Historiker Michael Wolffsohn über den Nahostkonflikt	7
MEINUNG	
<i>Stefan Immerfall</i> Finanzpolitische Zeitenwende oder Rolle rückwärts? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts	14
AKTUELLE ANALYSE	
<i>Sebastian Berg</i> Immigrationspolitik in Großbritannien: Von Funktionalität zu Postfunktionalität?	17
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KOLUMNE	
<i>Jens van Scherpenberg</i> Deutschland – der „kranke Mann Europas“?	26
FACHAUFSÄTZE	
<i>Ortwin Renn</i> Partizipative Klimapolitik. Anforderungen und Aussichten	32
<i>Andreas N. Ludwig</i> Wahlen in Zeiten der Polykrise? Baustellen der Europäischen Union im Europawahljahr 2024	44

Reimut Zohlnhöfer/Fabian Engler

Fortschritt gewagt – und wie weit gekommen? Eine Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition unter Olaf Scholz	55
---	----

Friederike Alm/Elke Winter

Einwanderungstraumland Kanada? – Perspektiven und Impulse für die deutsche Einwanderungs- und Integrationspolitik	68
---	----

ESSAY

Margarete Menz und Jessica Wilzek

Wenn nicht jetzt, wann dann? – Zur Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes	80
---	----

KONTROVERS DOKUMENTIERT

Thorsten Winkelmann

Chancen und Risiken eines Industriestrompreises – ein Politikum?	87
--	----

DIDAKTIK DER SOZIALWISSENSCHAFTEN

Tom Meyer/Florian Weber-Stein

„Mediengeile Klimakleber oder selbstlose Weltretter?“ Eine Talkshow-Simulation zu den Protesten der Letzten Generation	94
--	----

DAS BESONDERE BUCH

Delia Zollinger

„Verkratert statt gespalten“. Von der Politisierung neuer Konfliktstrukturen in der Gegenwartsgesellschaft. Mau/Lux/Westheuser (2023): „Triggerpunkte“	106
--	-----

Stefan Hradil

Ist die deutsche Gesellschaft gespalten? Harald Jähner (2022): „Höhenrausch. Das kurze Leben zwischen den Kriegen“	111
--	-----

REZENSIONEN

Moritz Peter Haarmann

Reinhold Hedtke: Konzepte ökonomischer Bildung.	119
--	-----

Susann Gessner

Matthias Busch/Andreas Petrik/Sören Torrau/Christian Welniak (Hrsg.): Gesellschaft inszenieren, gestalten und reflektieren. Eine subjektiv-biografische Einführung in die kommunikative Fachdidaktik von Tilman Grammes	120
Autorinnen und Autoren	121

In memoriam Bernhard Sutor



Nach kurzer Krankheit verstarb Bernhard Sutor am 31. Januar 2024 wenige Wochen vor Vollendung seines 94. Lebensjahres. Damit ist der letzte Nestor der bundesrepublikanischen politischen Bildung von uns gegangen. Der Verfasser dieser Zeilen war sein Nachfolger auf dem der politischen Bildung gewidmeten Lehrstuhl an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Sutor wurde im April 1930 geboren. Er nahm im Jahr 1950 an der Universität in Mainz das Lehramtsstudium auf. Das Studium beendete er 1955 mit dem Ersten Staatsexamen für das Höhere Lehramt mit den Fächern Latein und Geschichte sowie Philosophie und Theologie. Nach Abschluss des

Zweiten Staatsexamens 1957 trat er als Studienassessor in den Höheren Schuldienst des Landes Rheinland-Pfalz ein, wo er schon drei Jahre später zum Fachleiter für politische Bildung und Sozialkunde am Studienseminar Mainz aufstieg. Neben seiner Lehrertätigkeit absolvierte er ein Promotionsstudium und wurde mit dem Thema *Der Zusammenhang von Geschichtsphilosophie und Politik bei Karl Jaspers* 1965 zum Dr. phil. promoviert.

Sutor veröffentlichte ein Jahr später die Schrift *Politik und Philosophie*. Er knüpfte in dieser Schrift an die Tradition der aristotelisch geprägten *philosophia perennis* an. Trotz des Alters dieser Tradition hielt er sie für geeignet, das philosophische Fundament auch der modernen Wissenschaft von der Politik zu bilden und zudem geeignete Prinzipien für die Gestaltung der politischen Ordnung bereitzustellen. Von diesem Selbstverständnis ließ er sich auch bei seiner Mitarbeit an der Lehrplanentwicklung im Fach Sozialkunde im Land Rheinland-Pfalz leiten. Die 1972 in Kraft getretenen Sozialkunde-Lehrpläne tragen unübersehbar seine Handschrift.

Noch als Lehrer publizierte Sutor gewichtige Werke zur politischen Bildung. Erwähnt seien die *Didaktik des politischen Unterrichts* (1971), *Grundgesetz und politische Bildung* (1976) sowie – zusammen mit Dieter Grosser, Manfred Hättich und Heinrich Oberreuter – *Politische Bildung. Grundlegung und Zielprojektionen für den Unterricht an Schulen* (1976).

1978 wurde Sutor auf den neu geschaffenen Lehrstuhl für Didaktik der politischen Bildung und Sozialkunde an der Geschichts- und Gesellschaftswissenschaftlichen Fakultät der Katholischen Universität Eichstätt berufen.

Im Jahr 1984 legte er sein wissenschaftliches Selbstverständnis, das er als *praktisch-normativ* bezeichnete, in einem zweibändigen Werk mit dem Titel *Neue Grundlegung politischer Bildung* ausführlich und wiederum mit philosophischem Tiefgang dar. Daneben schrieb er auch noch Lehr- und Arbeitsbücher zur politischen Bildung sowie Schulbücher zum Politikunterricht. Am bekanntesten dürfte das über 500 Seiten starke Werk *Politik. Ein Studienbuch zur politischen Bildung* von 1994 sein. Es erschien 2001 in einer grundlegenden Überarbeitung.

Noch kurz vor der Emeritierung wurde Sutor 1994 in den Wissenschaftlichen Beirat der Bundeszentrale für politische Bildung berufen. Diese Funktion übte er sieben Jahre lang bis 2001 aus.

Sutors zentrales didaktisches Anliegen war die Förderung der politischen Rationalität. Zu dieser Rationalität zählte er die gewissenhafte politische Urteilsbildung, Einsichten in die Dialektik der Politik, die Kenntnis und Anwendung einschlägiger politischer Kategorien sowie ein sicheres Grundwissen über wichtige Segmente des Wirklichkeitsbereiches Politik.

Sutor entwickelte seine Politikdidaktik in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts und damit zu einer Zeit, als es prinzipielle Kontroversen über die Aufgaben der politischen Bildung gab. Seine Position war die eines engagierten Verteidigers der bestehenden politischen Ordnung. Er geriet damit zwangsläufig in einen scharfen Gegensatz zu marxistisch inspirierten Politikdidaktikern, die in jenen Jahren eine Neuausrichtung der politischen Bildung im Namen der Emanzipation der Menschheit von allen möglichen gesellschaftlichen Zwängen anstrebten.

Wie er mir einmal erzählte, hätten ihn die Gegensätze als solche nicht gestört, da sie zur Wirklichkeit einer pluralistischen Demokratie gehörten. Wichtig sei ihm gewesen, dass die Auseinandersetzungen sachlich und ohne persönliche Verletzungen abliefen. Hieran habe sich sein Hauptkontrahent Rolf Schmiederer – im Unterschied zu manchen anderen Didaktikern – immer gehalten.

Man kann ohne Übertreibung feststellen, dass Sutor am klarsten und theoretisch überzeugendsten die Gegenposition zum damals weit verbreiteten Neomarxismus verkörperte.

Prof. Dr. Joachim Detjen

Stichwort USA

Im November dieses Jahres wird der neue amerikanische Präsident gewählt. GWP hat im Lauf der Jahre Dutzende von Beiträgen über die USA veröffentlicht. Zur Vorbereitung auf das Thema dürften einige weiterhin nützlich sein. Hier folgen einige Beiträge aus den letzten Jahren, die verschiedene Aspekte der Politik in Amerika zeigen. Zum einen geht es um frühere Präsidentschaftswahlen, zum anderen um inneramerikanische Probleme und um die Rolle des Landes in der Welt.

Die Aufstellung geht chronologisch rückwärts. Alle Texte können als pdf-Dateien von Abonnenten kostenlos heruntergeladen werden.

Hermann Kurthen, Eine Reise durch die gespaltenen Staaten von Amerika. Über: Evan Osnos (2022), Mein wütendes Land **2-2023**

Patrick Horst, Die Halbzeitwahlen 2022 in den USA: Ein Referendum gegen Trump und das Abtreibungsurteil des Obersten Gerichts **1-2023**

Martin Thunert, Von der Komfortzone in vermintes Gelände. Die Biden-Präsidentschaft im ersten Jahr schlingert und irritiert **4-2021**

Jens van Scherpenberg, Präsident Bidens „New Deal“ **3-2021**

Martin Thunert, Von Trump zu Biden: Wohin gehen die USA nach der Anti-Trump Wahl vom 3. November 2020? **1-2021**

Philipp Adorf, Die Parteilite schlägt zurück – Joe Bidens Sieg in den Demokratischen Vorwahlen **2-2020**

Jens van Scherpenberg, Trumps Wirtschaftspolitik – Aufkündigung der bisherigen Weltwirtschaftsordnung? **1-2017**

Hans-Jochen Lubmann, Die beidseitige Kündigung des INF-Vertrags. Eine Navigationshilfe **2-2019**

Marcus Höreth, Jared Sonnicksen, Das lange Rennen in das Weiße Haus: Vorwahlen, Wahlkampf und Präsidentschaftswahlen in den USA **3-2016**

Philipp Adorf, Amerika nach den „Midterms“ – Anfang vom Ende oder Ende des Anfangs der Trump-Ära? **1-2019**

Reinhard Loske, Trumps trauriges Verdienst. Warum sich Europa endlich um eine nachhaltige und faire Handelspolitik kümmern muss, vor allem im Verhältnis zu Afrika **4-2018**

Martin Thunert, Präzedenzlos und unvorhersehbar? Hillary Clintons Wahlniederlage und der unwahrscheinliche Triumph Donald Trumps am 8. November 2016 **1-2017**

Patrick Horst, Die populistische Revolte in den USA – Donald Trump und die Zukunft der Republikanischen Partei **2-2016**

Marcus Höreth, *Jared Sonnicksen*. Obamas zweite Chance. Zu den institutionellen Bedingungen einer erfolgreichen US-Präsidentschaft **2-2013**

Patrick Horst, Parteiinterne Vorwahlen in den USA: Ein sinnvoller Weg zur Nominierung nationaler Spitzenkandidaten – auch in Deutschland? **4-2012**

Franz-Josef Meiers, Die neue amerikanische Tea Party **4-2011**

Martin Thunert, Barack Obama: Wandel in Amerika. Die US-Präsidentschaftswahl 2008 und ihre ersten Folgen in der Analyse **1-2009**

Stefan Fröhlich, Fukuyama: Scheitert Amerika? **2-2006**

Stephan Bierling, Die US-Präsidentschaftswahlen vom November 2000 **4-2000**

Widerspruch schafft Erkenntnis

Das Interview von Waltraud Schwab (taz, die tageszeitung) mit dem Historiker Michael Wolffsohn über den Nahostkonflikt

Waltraud Schwab

Schwab: Herr Wolffsohn, als deutsch-jüdischer Historiker sind Sie seit dem 7. Oktober sehr gefragt. Sie sollen alles erklären: Israel, Palästina, Antisemitismus, Judentum, Terror, Krieg, alles. Wie halten Sie es aus?

Wolffsohn: Ich bin ein altes Schlachtross. Und das Sprechen ist auch Entlastung. Denn ich bin zutiefst niedergeschlagen. Von der Entwicklung in Nahost. Und von der Entwicklung in Bezug auf jüdisches Leben in der Diaspora, in Deutschland im Besonderen und ganz besonders in Berlin. Nie habe ich mir vorgestellt, dass es hier je wieder einen so virulenten Antisemitismus gibt. Das auszusprechen ist eine Aufgabe, der ich mich stellen muss.

Schwab: Um Verständigung herzustellen?

Wolffsohn: Ich versuche, die Vielschichtigkeit des Konfliktes darzustellen. Geschichte besteht aus vielen Schichten, wie dieses wunderbare Wort zeigt. Das gibt es so in keiner anderen Sprache, die ich kenne.

Schwab: Am 7. Oktober griff die Hamas Israel an, ermordete um die 1.200 Menschen, verschleppte 250. Haben Sie je mit so einem Angriff gerechnet?

Wolffsohn: Nein. Aber es überrascht trotzdem nicht. Die Palästinenser sind in der arabischen Welt jene, die im Umgang mit der modernen Waffentechnologie am fähigsten sind. Nicht zuletzt sahen sie sich aufgrund ihrer tragischen Konkurrenz zu Zionismus und Israel auf ihre Weise dazu gezwungen. Seit 2007 wird Israel ständig mit



Waltraud Schwab

taz-Redakteurin seit 2002. 2005 Theodor-Wolff-Preis für die Reportage „Schön ist das nicht“. 2011 mehrfach prämiert für die Reportage „Die Extraklasse“. Foto: Dagmar Morath

Prof. Dr. Michael Wolffsohn

lehrte von 1981 bis 2012 Geschichte an der Bundeswehrhochschule in München. Einer seiner Schwerpunkte: israelisch-deutsche Geschichte, zu dem er grundlegend Buchveröffentlichungen vorgelegt hat.

Foto: Rita Wolffsohn



Raketen beschossen. Zuerst waren es selbstgebaute, die dann immer perfektionierter wurden.

Schwab: Was ist anders an diesem Angriff?

Wolffsohn: Die Dimension. Wenn wir uns die Geschichte der Terrorakte anschauen, dann ist der 7. Oktober 2023 mit Ausnahme des 11. September 2001 der größte Terrorakt in der westlichen Welt.

Schwab: Warum diese Gewalt?

Wolffsohn: Da sind wir bei der mörderischen, aber vor allem selbstmörderischen Strategie der Palästinenser. Denn die Anwendung von Gewalt hat nur Sinn, wenn man ein klar definiertes und erreichbares strategisches Ziel anpeilt.

Schwab: Und Sie meinen, das ist in der Geschichte der palästinensischen Nationalbewegung nicht der Fall?

Wolffsohn: Bei aller, aus palästinensischer Sicht nachvollziehbaren Empörung und Wut über Zionismus, war es völlig unrealistisch zu erwarten, dass man Israel damit in die Knie zwingen könne, zumindest seit 1968, seit die palästinensische Befreiungsorganisation PLO den Terrorismus führend mitmacht. Im Gegenteil, das hat die israelische Bevölkerung in ihrer Reaktion selbst immer radikaler gemacht. Das können wir an den Koalitionen, die es in Israel parallel zu den Terrorwellen gab, festmachen. Insofern hat die palästinensische Führung den Zeitpunkt verfehlt, an dem die Gewalt zu einem politischen Zweck im Sinne der Palästinenser oder zu einer friedlichen Lösung geführt hätte.

Schwab: Wann wäre das gewesen?

Wolffsohn: 1993 nach der ersten Intifada. Die hatte einen strategischen Sinn, der dazu führte, dass es zum Friedensvertrag in Washington kam.

Schwab: Und warum scheiterte der Friedensprozess?

Wolffsohn: Weil die palästinensische Führung entschied, eine Doppelstrategie anzuwenden, nämlich Diplomatie und Terror. Ein Fehler. Dann hat die israelische Öffentlichkeit gesagt, also wenn wir „das Risiko des Friedens“ auf uns nehmen, wie der damalige Ministerpräsident Rabin sagte, dann möchten wir auch Frieden und nicht mehr Terror. Das führte 1996 zu ersten Wahl Netanjahus, der Frieden und Sicherheit versprach, aber nicht halten konnte. Dies wiederum führte zur zweiten großen Chance zum Frieden unter der Regierung von Barak, der im Sommer 2000 in Camp David unter der Regie von Clinton den Palästinensern 98 Prozent des Westjordanlandes angeboten hat, Gaza sowieso, plus Ostjerusalem als Hauptstadt.

Schwab: Klappte das?

Wolffsohn: Nein, die palästinensische Seite schlug nicht nur das Angebot aus, sie setzte auch weiter auf Gewalt und Terror. Dies führte in der Folge dazu, dass Barak abgelöst und Scharon gewählt wurde. Es kam zur zweiten Intifada. Aber auch hier die Einsicht von Scharon, der alles andere als eine Taube war, 2005 noch mal das Risiko des Friedens einzugehen, und sich aus Gaza zurückzuziehen. Das Ergebnis: die

Machtergreifung in Gaza durch die Hamas, die dann in einem Bürgerkrieg die Fatah, eine weltliche Partei, die zur PLO gehört, aus Gaza vertrieb und seit 2007 Israel kontinuierlich mit Raketen bombardierte.

Schwab: Warum wird so reagiert?

Wolffsohn: Spätestens seit 2007 ist die palästinensische Gewaltanwendung nur noch Selbstzweck. Die Pläne von israelischen, wie auch arabischen Akteuren, Gaza, ich sag es mal salopp, zu einem Hongkong oder Singapur des Nahen Ostens werden zu lassen, waren fix und fertig in der Schublade. Das politisch ungeschickte Handeln des Palästinenserpräsidenten Abbas und der Terror der Hamas hat diese Entwicklung verhindert. Das ist die Tragödie des palästinensischen Volkes. Dass es Gewalt einsetzte, aber nicht als Mittel zum politischen Zweck, sondern allein als Mittel der Rache und Wut. Besonders deutlich wurde das am 7. Oktober. Die Dimension der Blutorgie ist unvorstellbar. Die Konsequenz: Gaza wird in Schutt und Asche gelegt. Es ist eine Tragödie. Man kann die Wut der Palästinenser nachvollziehen, aber sie müsste sich eigentlich gegen ihre Führung richten, die nicht bereit ist, das Los der eigenen Bevölkerung zu verbessern.

Schwab: Rache generiert Rache, Hass generiert Hass, sagten Sie einmal. Siedler haben Anfang des Jahres ein palästinensisches Dorf überfallen und zerstört. Ein Mensch starb. Darf man das mit dem Einfall der Hamas vergleichen?

Wolffsohn: Furchtbar. Von den Mechanismen her identisch. Von der Quantität her nicht vergleichbar, und die Straftaten der Siedler werden im demokratischen Rechtssystem Israels untersucht und vor Gericht bestraft. Die Siedlerbewegung steht in Korrelation mit der aus meiner Sicht falschen, weil auf Gewalt setzenden Politik der Palästinenser. Es hat mehrere Chancen gegeben, dass das Westjordanland Autonomie erhält. Sie wurden alle abgelehnt. 1978 gab es 700 Siedler im Westjordanland. Heute sind 700.000. Das war die Antwort. Ich beschönige nichts: Ich halte die Siedlungspolitik politisch für eine Torheit und viele Siedler sind mir zuwider. Eine Dummheit ergibt die andere.

Schwab: Sie sagen das so offen, weil Sie gerne das Widersprüchliche an Situationen herausarbeiten.

Wolffsohn: Widerspruch ist eine Erkenntnismethode. Ich lass mich davon nicht abbringen.

Schwab: Vor dem Überfall der Hamas deuteten Sie vor allem auf die innere Zerrissenheit Israels. Es gibt „zwei Israels“ sagten Sie.

Wolffsohn: Eigentlich sogar drei, auch die israelischen Palästinenser kommen hinzu. Die sich bisher, anders als bei früheren Konflikten, ruhig verhalten. In Israel hatten wir vor dem 7. Oktober eine absolut polarisierte Gesellschaft. Und nach dem wahrscheinlichen Sieg über die Hamas werden die innenpolitischen Gegensätze erneut wieder aufflammen.

Schwab: Es gab auch Proteste gegen die Hamas in Gaza. Ebenso wie im Iran.

Wolffsohn: Es gibt Umfragen aus dem Süden von Gaza und dem Westjordanland, wie zuverlässig die sind, kann man bezweifeln, dass 75 Prozent sich mit der Mordaktion

vom 7. Oktober identifizieren. Aber richtig, es gab diese Proteste. Im Iran, anders als in Gaza, waren es Massenproteste. Das viele Geld, das in den Gazastreifen floss, der Luxus, den sich die Eliten leisten, und das Geld, das in die Tunnelsysteme gesteckt wurde, die Bevölkerung hätte Besseres damit machen können.

Schwab: In Interviews werden Sie nicht müde zu erklären, dass nach dem Holocaust eines nie mehr geschehen dürfe, nämlich, dass Jüdinnen und Juden je wieder so Opfer werden. Der Angriff hat genau das gezeigt. Wie gehen Sie damit um?

Wolffsohn: Zionismus und Israel haben nie versprochen, dass es Sicherheit *nach außen* geben werde für das jüdische Volk. Sondern immer nur *nach innen*. Der Zionismus ist eine Reaktion auf den innenpolitischen Antisemitismus in den Ländern Europas, in Frankreich, in Deutschland, in Osteuropa vor allem. Immer wieder gab es Pogrome bis hin zum Holocaust. Es war vom Beginn der zionistischen Besiedlung von Palästina, oder Zion wie die Juden sagen, klar, dass es zu einem Clash mit der örtlichen Bevölkerung kommen würde. Kurzum, Israel wurde als Zufluchtsort für die Juden und Jüdinnen gegründet, die dort vor innenpolitischem Antisemitismus sicher sein sollten. Ziel war, dass es in diesem Land kein Berlin-Neukölln geben soll, in dem „Tod Israel“, „Tod den Juden“ skandiert wird. Von innen her sollte es keine Judenfeindlichkeit geben.

Schwab: Ist der Gazakonflikt für Sie eigentlich ein innenpolitischer oder ein außenpolitischer Konflikt?

Wolffsohn: Das ist eine interessante Frage. Die habe ich mir so noch nicht gestellt. Wenn die Maxime von Israel ist, nie wieder Opfer, dann ist das militärische Übergewicht Israels zwingend. Das ist die Quittung, die die christliche und die islamische Welt bekommt für ihren Jahrtausende währenden Umgang mit den Juden. Die Frage ist doch, wenn Israel verliert, diese letzte Zuflucht, dann, wohin? Nach Neukölln?

Schwab: Warum schafft es Israel nicht, dass ganz Palästina prosperiert?

Wolffsohn: Dazu gehören zwei. Es gab im September 2008 von Ministerpräsident Olmert, der Sharon nachfolgte, wieder das Angebot, das Westjordanland zu räumen, der Gazastreifen war es ja schon. Darauf ließ der Palästinenserpräsident durchblicken, dass die Rückkehr aller palästinensischen Flüchtlinge die Voraussetzung wäre. Aber wer sind die Vertriebenen? Im Unabhängigkeitskrieg 1947/48 waren es 700.000 Menschen. Heute sind es mehr als 5 Millionen. Die Angaben schwanken. Das wäre der Selbstmord Israels und die totale Negierung des zionistischen Gründungsmoments, nämlich, dass die Juden in ihrem Staat keine Minderheit sind. In dem Augenblick, wo die jüdische Bevölkerung die Minderheit ist, wäre die Situation in Zion identisch wie sie 2.000 Jahre in Europa war, und genau das wollte man verhindern. Ja, klar, man kann fragen, warum akzeptieren die Juden es nicht, wenn sie Minderheit sind. Dann antworte ich: Sie hatten 2.000 Jahre einfach schlechte Erfahrungen damit.

Schwab: Aus all diesen Gründen sind Sie ein Verfechter des Militärs?

Wolffsohn: Natürlich.

Schwab: Sie lehrten Geschichte an der Bundeswehrhochschule und waren gleichzeitig jemand, der der Idee des Pazifismus verbunden ist. Wie passt das zusammen?

Wolffsohn: Krieg ist eigentlich inakzeptabel. Und Pazifismus ist eine wunderbare Vorstellung. Ich bin kein Pazifist, sondern vom Herzen her ein Antimilitarist.

Schwab: Israel ist eine Sache, die andere Deutschland. Sie sind 1947 in Israel geboren, ab 1953 wuchsen Sie in Berlin auf. Als Jude in der Bundesrepublik sind Sie ein Seismograf für Antisemitismus. Schon vor 15 Jahren sagten Sie, es werde immer schlimmer. Sie dachten ans Auswandern. Und jetzt?

Wolffsohn: Ich bin zu alt. Aber ich bin jetzt skeptischer denn je. Nicht weil dieser Staat uns nicht schützen will, sondern weil er es nicht kann. Die sicherheitspolitischen Defizite nach innen, wie auch nach außen, sind so eklatant, dass mir angst und bange wird. Auf der anderen Seite sehe ich dankbar, dass die Mehrheit der Deutschen Sicherheitspolitik am liebsten nicht haben möchte. Ich kann das nachvollziehen, erst recht nach dem „Dritten Reich“ und dem Militär im Kaiserreichs, aber es ist unrealistisch.

Schwab: Antisemitismus in Deutschland kommt aus drei Richtungen, sagen Sie. Von der Linken, von der Rechten und von der muslimischen Seite. Wie geht das jetzt weiter?

Wolffsohn: Indem man die Wirklichkeit als Wirklichkeit erkennt. Die Einschätzung und die Gegenstrategien zum Antisemitismus waren bis kürzlich geradezu absurd. Bis zum 7. Oktober, das besagen auch die Statistiken, wurde vor allem der rechtsextreme Antisemitismus gesehen. Dabei war schon vorher völlig klar, dass es den links-extremistischen teilweise bis ins linksliberale Lager hineinreichenden Antisemitismus auch gibt. Bei der neuen Linken ist es etwas anders als früher, sie versteht sich als antikolonialistisch und Israels Zionismus ist für sie die Speerspitze des westlichen Kolonialismus und Imperialismus, daher die starke Identifizierung mit den Palästinensern. Das ist allerdings bar jeder historischen Realität. Es ist blanker Unsinn und eine Ideologie, die wie ein Krebsgeschwür insbesondere an Universitäten wuchert.

Schwab: Im linken Lager ist es schwierig, den muslimischen Antisemitismus zu benennen, übrigens auch Homophobie und Frauenfeindlichkeit.

Wolffsohn: Dabei ist es doch eindeutig. Die erlebte verbale oder körperliche Gewalt gegen Jüdinnen und Juden, die in zig Statistiken, vor allem von der EU-Agentur für Grundrechte belegt wurde, sagt, dass die meiste Gewalt gegen diese zuletzt von Muslimen ausgegangen ist. Warum kriegt man in Deutschland Ärger, wenn man das ausspricht? Man kann in der Demokratie alles sagen. Aber hier setzt die Schweigespirale ein und da mache ich nicht mit. Dazu gehört eigentlich nicht viel Mut, man muss nur ein Stück weit gesellschaftliche Isolierung auf sich nehmen. Jetzt reden übrigens alle nur noch über die muslimische Gefahr. Das ist in dieser Pauschalität auch völlig idiotisch, es gibt nach wie vor die beiden anderen auch.

Schwab: Manchmal klingt es so, als fühlten Sie sich als Jude von den Linken besonders verraten.

Wolffsohn: Ja, weil ich mich denen atmosphärisch immer näher gefühlt habe. Vom internationalistischen Selbstanspruch her. Auch dass sie im kulturellen Sinne das Spie-

Bertum bekämpfen will, finde ich gut. Im Grunde fühle ich mich von denen ausgestoßen. Oder anders: Ich kann mich nicht nähern, wenn zwischen Anspruch und Wirklichkeit diese Diskrepanz besteht und fühle mich geschützt durch das konservative Deutschland.

Schwab: Wenn Sie sich in Talkshows oder Interviews ins Zeug legen, entsteht mitunter der Eindruck, dass es nicht nur um Verstehen geht. Sondern auch um Lösen. Gar um Heilen. Die Konflikte heilen.

Wolffsohn: Wenn ich das nicht wollte, müsste ich gar nicht erst an Talkshows teilnehmen. Sonst wäre es nur noch Selbstdarstellung.

Schwab: Sehen Sie eine Lösung für das politische Chaos in Israel?

Wolffsohn: Ja, ich habe es in meinem Buch zum Weltfrieden dargelegt. Es wäre eine Mischung aus bundesstaatlichen und staatenbündischen Elementen mit mehreren Kammern und Quotenregelungen. In Ansätzen ein Schweizer Modell. Es gibt Möglichkeiten, einen friedlichen Weg zu finden, wenn man sich vom Nationalstaat als einziger Lösung löst. Was jetzt wieder gesagt wird, Zweistaatenlösung, das ist doch gar nicht durchdacht. Von den meisten Politikern aller Parteien bekomme ich auf mein Friedensmodell die Antwort, interessant, aber unrealistisch, auch von der Linken. Mit der AfD spreche ich nicht.

Schwab: Sie haben vor ungefähr zwanzig Jahren einen Häuserblock in Berlin geerbt. Einst gehörte er mit dem Filmpalast „Lichtburg“ Ihrem Großvater. Er wurde von den Nazis enteignet und flob nach Israel. Kurz nach dem Krieg, kam er zurück und kämpfte sehr darum, sein Eigentum wiederzubekommen. Mit der Gartenstadt Atlantic, einer 20er-Jahre-Reformsiedlung, gelang es. Mit dem Kino nicht. Wie groß ist die Gartenstadt?

Wolffsohn: 500 Wohnungen mit Kindergärten, einer Stiftung, Restaurants, mit Spenden und mit Fördergeldern finanzierte Lernwerkstätten in Physik, Musik, bildende Kunst, Kochen, Natur, Theater, Literatur und neue Medien. Mit 73.000 Teilnehmenden vor Corona pro Jahr.

Schwab: Als Sie die Gartenstadt erbten, riet man Ihnen, sie zu verkaufen. Sie aber haben Kredite aufgenommen, sie saniert und vermieten bewusst an jüdische und muslimische Menschen, bioddeutsch oder nicht.

Wolffsohn: Wir vermieten an alle.

Schwab: Gelingt das Zusammenleben?

Wolffsohn: Ja, es ist eine friedliche Oase. Dass es klappt, hat nichts mit jüdisch oder muslimisch zu tun, sondern mit der Frage, was braucht der Mensch? Er braucht eben mehr als ein Dach über dem Kopf. Es geht darum, sich heimisch zu fühlen. Der Mensch muss im Vordergrund stehen und nicht die Frage, wie maximiere ich meine Rendite.

Schwab: Ist die Gartenstadt die Plattform, wo Sie wenigstens ein bisschen das kulturelle, religiöse und politische Chaos heilen können?

Wolffsohn: Ja, aber Operation gelungen, Patient tot. Die Erfolge, die wir auf der Mikroebene herzerwärmenderweise haben, spiegeln sich auf der Makroebene nicht wi-

der. Das erleben wir seit dem 7. Oktober mit „Tod den Juden und Tod Israel“. Das ist weltweit der Fall, und leider setzten sich die illusionsfreien Verständigungsbereiten nicht durch.

Schwab: Ist die Macht der Worte also passé?

Wolffsohn: Das Judentum ist eine Wortreligion und das Schicksal der Juden zeigt, dass diese Worte nicht sehr mächtig sind.

Schwab: Keine Hoffnung?

Wolffsohn: Wenig.

Wir danken der taz – die tageszeitung –, und wir danken insbesondere der Interviewerin Frau Waltraud Schwab und dem Interviewten Professor Michael Wolffsohn für die Genehmigung zum Abdruck dieses Interviews.

Finanzpolitische Zeitenwende oder Rolle rückwärts?

Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Stefan Immerfall

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Klima- und Transformationsfonds ist ein schönes Beispiel gemäß der Systemtheorie á la Niklas Luhmann. Das Gericht entschied nur nach dem Code „Recht oder Unrecht“ ohne sich um Wirkungen auf andere Systeme zu kümmern. Die Entscheidung entzog dem Bundeshaushalt mit einem Schlag nicht nur 60 Milliarden, sondern stellte diverse weitere Sondervermögen des Bundes, aber auch der Länder ins Feuer. Der Hinweis, dass es das BVerfG im März 2021 selbst war, welches die Regierung zu mehr Klimaschutz ver-gattete, hilft deswegen nicht weiter. Verwundern muss aber, wie unisono das Urteil als „Klarstellung“ und „Präzisierung“ der Schuldenbremse“ gelobt wurde. Dem ist aus finanzsoziologischer Sicht zu widersprechen. Die Vorstellung, politische Konflikte ließen sich juristisch lösen, ist zwar in Deutschland weit verbreitet, führt aber in die Irre.

Nun wurde auch und gerade in dieser Zeitschrift (namentlich von Roland Sturm) auf die finanzpolitische Problematik von Neben- und Schattenhaushalte hingewiesen. Hier soll auch die Schuldenbremse als solche nicht diskutiert werden. Kritisiert werden muss aber die generelle Neigung, politische Entscheidungen als Gebote des Rechts der politischen Auseinandersetzung zu entziehen. Politische Entscheidungen sollten in der politischen Arena und nicht vor Gericht entschieden werden. Die Auslagerung politischer Konflikte auf andere, namentlich das rechtliche Subsysteme ist (a) aus demokratischer Sicht begründungspflichtig, (b) führt regelmäßig zu schwerwiegenden Folgeproblemen und (c) stellte eine deutsche Sonderrolle dar, die im europäischen Staatenverbund kontraproduktiv wirkt.



Prof. Dr. Stefan Immerfall

Professor für Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd

(a) Generell ist die Übertragung politische Entscheidungen auf unabhängige, der demokratischen Willensbildung entzogenen Institutionen in demokratischen Gesellschaften begründungspflichtig. Beispielsweise gab es gute Gründe nach der hartnäckigen Inflation der 1970er Jahre die Unabhängigkeit von Zentralbanken zu stärken. Aber diese Unabhängigkeit kann sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. So ist die amerikanische Fed den gewählten Volksvertretern sehr viel stärker rechenschaftspflichtig als es die europäische Zentralbank ist. Ironischerweise hat gerade diese Unabhängigkeit nach dem Modell der Bundesbank zu Befürchtungen geführt, die EZB könne den Zusammenhalt der Eurozone, mithin die Schuldentragfähigkeit einiger Mitgliedsländer, stärker gewichten als ihre vertragliche Kernaufgabe, für Preisstabilität zu sorgen. Dies veranschaulicht, dass es für komplexe, noch dazu in der Zukunft sich entfaltende Probleme immer nur Lösungen auf Zeit gibt. Sie gehorchen keinem in Recht gegossenen Regeln mit Letztgültigkeitsanspruch.

(b) Der Wunsch komplexe Verschränkungen, mittels eines gesetzlichen Fiats aufzulösen, löst regelmäßig mehr Folgeprobleme aus als es zu lösen verspricht. Dies hat man schon bei der Föderalismusreform 2006 gesehen. Ihre Befürworter hatten in Bildungspolitik eine scheinbar glasklare Logik auf ihrer Seite: Das eingeführte Kooperationsverbot führe zu einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Die jeweilige Verantwortung wäre nun eindeutig zugeschrieben, was den Wettbewerb zwischen den Bundesländern fördern werde. Baden-Württembergs Ministerpräsident Kretschmann fragte denn auch nach der Notwendigkeit des Bundesbildungsministeriums, denn „in Baden-Württemberg gibt es ja auch kein Außenministerium“ (rnd Interview vom 29.06.2021). Wie sich indes rasch zeigte, waren die Bundesländer gar nicht in der Lage, die marode Bildungsinfrastruktur zu sanieren, die Schulen zu digitalisieren oder Stützungsprogramme gegen die in der Pandemie entstandenen Lern- und Entwicklungsdefizite selbständig zu finanzieren. So musste 2019 eine weitere Grundgesetzänderung her, welche das Kooperationsverbot wieder aufweichte.

(c) Deutschland ist bekanntlich in einen europäischen Staatenverbund eingebunden. Übersehen wird aber häufig, dass die deutsche Fixierung auf rechtliche Vereinbarungen auch einen europapolitischen Aspekt hat. Die übergroße Mehrzahl der EU-Mitglieder teilt Deutschlands Haltung nicht. Die Geschichte der Maastricht-Kriterien liefert ein beredtes Beispiel. Dies mag man beklagen oder nicht; statt andere Länder zu schulmeistern sollte Deutschland sich seiner Sonderrolle stärker bewusst sein, um seine Verhandlungsposition nicht unnötig zu schwächen. Das Beharren, mit einem immer komplizierteren Regelgebäude die dem europäischen Integrationsprozess innewohnende Logik des Zwangs zur partiellen Schuldenvergemeinschaftung (Immerfall 2023) begegnen zu wollen, führt nur zu unnötigen Rückzugseffekten und verhindert eine proaktive Position Deutschlands (so auch schon Becker & Fuest 2017).

Mit diesen Anmerkungen soll der Umgang der Ampel mit dem Corona-Sondervermögen nicht gerechtfertigt werden. Hilfreich war das Urteil aus Karlsruhe aber auch nicht. Indem es die Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit der strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterwarf (BVerfG, Abschnitte 155 und 167), leistet es einem kameralistischen Verständnis öffentlicher Ausgabenpolitik Vorschub. Stra-

tegische Finanzierungsmaßnahmen machen aber vor 31.12. nicht halt. Ein Infrastrukturfonds, wie sie die Schweiz für ihre Bahn kennt, ist nach dem Urteil nur mit einer erneuten Grundgesetzänderung (wie beim Bundeswehrsondervermögen) möglich.

Statt solcher Grundgesetzänderungen oder nach Notlagen gemäß Artikel 115 des Grundgesetzes, die eine Aussetzung der Schuldenbremse gestatten, zu suchen, sollten Haushaltsentscheidungen durch eine Neufassung der Schuldenbremse wieder in die Hände der Politik zurückzugeben werden. Dabei könnten beispielsweise bei bestimmten Kreditaufnahmen die Mehrheitsregeln verschärft werden. Es ist keineswegs ausgeschlossen, die Union hierfür zu gewinnen, ist ihr - verständlicher - Jubel nach dem „Sieg“ vor dem Verfassungsgericht bereits einer neuen Nachdenklichkeit gewichen.

Die Selbstbindung der Politik, die mit der Schuldenbremse beabsichtigt war, wird dem eminent politischen Charakter fiskalpolitischer Grundsätze nicht gerecht. Haushaltsentscheidungen sind Sache der Politik und ihre Kontrolle erfolgt durch eine kritische Öffentlichkeit und an der Wahlurne.

Literatur

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231

[https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122.html]

Becker, J. & C. Fuest, (2017), Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise. München: Hanser.

Immerfall, S. (2023), Resilient und überstabil. Zur Krisenfestigkeit der Europäischen Union.

Berliner Journal für Soziologie 33(1-2), 163-181.

<https://doi.org/10.1007/s11609-022-00486-6>

Immigrationspolitik in Großbritannien: Von Funktionalität zu Postfunktionalität?

Sebastian Berg

Bekanntlich stellt die *Conservative Party* im Vereinigten Königreich seit über 13 Jahren die Regierung, knapp die Hälfte der Zeit mit absoluter Mehrheit im Unterhaus. Dennoch debattiert sie mit einer Vehemenz über Versäumnisse in der Immigrationspolitik und die Notwendigkeit, sie effektiver zu steuern und zu begrenzen, als säße eine andere Partei an den Hebeln der Regierungsmacht. Schon David Cameron, Premierminister von 2010 bis 2016, wurde der Vorwurf gemacht, seine Ankündigung, die jährlichen Einwanderungszahlen in den fünfstelligen Bereich zu senken, nicht realisiert zu haben (Dennison & Geddes 2018: 1142). Jüngst sieht sich sein amtierender Nachfolger, Rishi Sunak, mit ähnlicher Kritik konfrontiert – nicht nur von der von ihm entlassenen früheren Innenministerin Suella Braverman, sondern auch vom für Immigration zuständigen Staatssekretär Robert Jenrick, der bis vor kurzem als Verbündeter Sunaks galt (Syal 2023a).¹ Trotz aller Versuche, eine „feindliche Umwelt“ für Migrant:innen zu schaffen, wie es der Wunsch der früheren Innen- und Premierministerin Theresa May war, stiegen die Zahlen und lagen kürzlich mit einer Nettozuwanderung von 745.000 zwischen Dezember 2021 und Dezember 2022 auf Rekordniveau (Walker 2023).

Damit haben die britische Politik im Allgemeinen und die *Conservatives* im Besonderen ein Problem. Dies liegt allerdings weniger daran, dass die Zahlen „zu hoch“ sind, als daran, dass Teile des öffentlichen und vor allem des veröffentlichten Diskurses dies behaupten.² Das Dilemma der Politik besteht darin, Immigration so zu gestalten, dass sie einen wirtschaftlich und gesellschaftlich bestehenden Bedarf bedient, andererseits aber auf die – empfundenen oder realen – Herausforderungen und Probleme reagiert, die Zuwanderung mit sich bringt. James Dennison und Andrew Geddes beschrieben das Dilemma (in Anlehnung an Hooghe und Marks, die



apl. Prof. Dr. Sebastian Berg
Social and Cultural Studies, Ruhr-Universität Bochum

diese Begrifflichkeit für den EU-Integrationsprozess verwendeten) als Spannung zwischen einem funktionalen und einem postfunktionalen Umgang mit Migration (2018: 1138). Funktionalität bezeichnet dabei eine Steuerung von Migration, die sich an ökonomischen Interessen und materiellen gesellschaftlichen Bedürfnissen orientiert, Postfunktionalität die Priorisierung rassistischer Ressentiments oder ökonomischer Konkurrenz- und sozialer Abstiegsängste. Diese Spannung zeigte sich schon seit der Anwerbung von Arbeitskräften aus dem *New Commonwealth* ab 1948 (oder sogar seit den Gesetzen zur Regulierung der Beschäftigung von Seeleuten aus den Kolonien im frühen 20. Jahrhundert). Einen Wendepunkt bildete aber die Politik der *New Labour* Regierungen, die sich einerseits explizit einer geregelten Zuwanderung (*managed migration policy*) verschrieben und andererseits den zehn EU-Beitrittsländern von 2004 sofort die Tore öffneten – dies geschah außer im Vereinigten Königreich nur noch in Schweden und Irland.

Der Zuzug von Arbeitskräften aus Osteuropa – rechtlich keine Immigrant:innen, sondern Menschen, die eine der vier Freiheiten der EU in Anspruch nahmen – stieß trotz damals niedriger Arbeitslosenraten auf Skepsis. Kulturell-rassistisch gefärbte Vorurteile mischten sich mit zunehmenden materiellen Sorgen, insbesondere nach Beginn der von Banken- und Finanzkrise ausgelösten Rezession. Bereits 2007 sprach Premierminister Gordon Brown, damals neu im Amt, von der Notwendigkeit, zunächst britische Arbeitnehmer:innen mit britischen Jobs zu versorgen (Morrison 2019: 595). David Cameron machte diese Maxime nach 2010 zum zentralen Bestandteil seiner Verhandlungen zur künftigen britischen Rolle in der EU. Damit lieferte er denen eine Steilvorlage, die Zuwanderung (egal ob aus der EU oder von anderswo) zur Kernfrage des Brexit-Referendums überhöhten. Da aber auch der vollzogene Brexit bislang nur zu einer veränderten Zusammensetzung, nicht aber zu einem Rückgang der Einwanderung führte, sind Kontrollmöglichkeiten zum Kern der Auseinandersetzung um Immigration geworden. Die politische Debatte – in der *Conservative Party*, aber keineswegs nur dort – scheint sich damit mehr und mehr auf postfunktionale (oder besser dysfunktionale) Argumente zu fokussieren.

Im Folgenden geht es daher um die Analyse der Situation nach dem Brexit. Sie beginnt mit einer Bestandsaufnahme aktueller Migration ins Vereinigte Königreich. Danach beleuchtet sie jüngste Verschiebungen im Verhältnis von funktionaler und postfunktionaler Immigrationspolitik. Schließlich fragt sie nach deren Auswirkungen und diskutiert die Möglichkeiten einer nicht ökonomisch verengten, sondern gesellschaftspolitisch funktionalen Strategie, die Immigration nicht primär als Problem behandelt.

1. Zuwanderung im 21. Jahrhundert

Eine der sichtbarsten Veränderungen bei Migrationsbewegungen in Richtung Großbritannien war in den letzten Jahrzehnten ihre Europäisierung. Zwischen 1993 und 2017 stieg der Anteil der in anderen EU-Staaten geborenen Menschen im Land von etwa einer auf 3,7 Millionen (Dennison & Geddes 2018: 1139). 2014 überstieg die Zahl der aus EU-Ländern zugewanderten erstmals die Zahl derer, die aus

anderen Teilen der Welt stammten (Dennison & Geddes 2018: 1139). Gründe dafür lagen in der angesprochenen Reisefreiheit für Menschen aus den EU-Beitrittsländern von 2004, im bis zur Finanzkrise relativ entspannten Arbeitsmarkt, im Status der englischen Sprache und in der Attraktivität britischer Universitäten (Portes 2022: 84). In den Jahren, die dem Brexit unmittelbar vorausgingen, war das Land auch deshalb ein beliebtes Ziel, weil sich die Wirtschaft schneller erholt hatte als in der Eurozone. Dies bot den Pro-Brexit-Kampagnen die Chance, die rekordverdächtige Nettoeinwanderungszahl von 332.000 Menschen in den 12 Monaten vor dem Referendum zu skandalisieren. Schätzungen, wie hoch dabei der Anteil von EU-Bürger:innen war, variierten – aktuelle Studien gehen von etwa 280.000 Menschen aus (Portes 2022: 85-6). Vor allem die Zuwanderung osteuropäischer Arbeitnehmer:innen alarmierte sowohl „social conservatives“, die sich um das Überleben als britisch verstandener kultureller Traditionen und Wertvorstellungen sorgten, als auch „lower skilled workers“, die für ihre Arbeitsplätze erhöhte Konkurrenz und Lohn-dumping fürchteten (Dennison & Geddes 2018: 1144). So entstand, was gelegentlich als ‚progressives Dilemma‘ bezeichnet wird – eine aufgrund als (zu) hoch empfundener Immigrationszahlen sich verringernde Akzeptanz von staatlichen Sozialausgaben (Parker 2017). Immigration und Souveränität wurden daher auch die zwei am häufigsten genannten Motivationen von Brexit-Befürwortern, und das Ende der Reisefreiheit für EU-Bürger:innen stand für die britische Regierung während der Austrittsverhandlungen nicht zur Disposition (Moloney 2023). Die EU-Freizügigkeit endete am 1. Januar 2021. Lediglich die traditionelle Sonderrolle der Republik Irland, mit der bereits lange vor der EU-Freizügigkeit ein *Common Travel Area* existiert hatte, blieb erhalten.

Die Rekordzahlen von 2015/16 wurden danach aber weit übertroffen. Die erwähnten 745.000 Ankommenden im Jahr 2022 (in den britischen Medien im November 2023 kontrovers diskutiert) stellten jedoch womöglich einen Höhepunkt dar, der sich unter anderem mit dem Ende der Pandemie und der Aufnahme von 154.000 Menschen aus der Ukraine erklärt (Syal 2023). Für die zwölf Monate bis Juni 2023 kursiert die etwas geringere Zahl von 672.000 Menschen. Wie immer handelt es sich um Nettoeinwanderung, mit einem Rückgang an EU-Bürger:innen (minus 86.000) (Edginton & Kovacevic 2023). Bildeten zu EU-Zeiten polnische Staatsbürger:innen die größte Gruppe, wird die Zuwanderung heute von Menschen aus Indien angeführt, gefolgt von Nigeria, China, Pakistan und der Ukraine (Vargas-Silva & Rienzo 2022: 7). In der öffentlichen Auseinandersetzung wird dabei oft übersehen, dass die stärksten Kontingente auf Studierende (39 %) und Arbeitsmigrant:innen entfallen (33 %). Die Kategorie „humanitäre Gründe“ erfasst dagegen nur 9 % (Edginton & Kovacevic 2023).

Die politische und mediale Auseinandersetzung kreiste in letzter Zeit um irreguläre Immigration, vor allem um das Phänomen der „small boats“ – um diejenigen, die in Booten den Ärmel-Kanal überqueren. 2022 nutzten etwa 46.000 Menschen diesen Weg, um in Großbritannien politisches Asyl zu beantragen (Moloney 2023). Viele von ihnen stammten aus Ländern mit sehr hohen Anerkennungsquoten (Afghanistan, Eritrea, Iran, Sudan, Syrien).³ Knapp die Hälfte der aus diesen Staaten geflüchteten wählte den lebensgefährlichen Weg über das Wasser

(Refugee Council UK). Häufig verweisen Politiker:innen auf offizielle *Resettlement Schemes*, bei denen z.B. Menschen in UNO-Flüchtlingslagern Chancen auf einen legalen Weg nach Großbritannien haben. Das britische Büro des Hohen Flüchtlingskommissariats der UNO weist allerdings darauf hin, dass diese Programme für weniger als 1 % der Geflüchteten weltweit eine reale Option sind (Syal 2023). Aktuelle Zahlen bestätigen dies: Im gesamten Jahr 2022 gelangten 9 Iraner:innen über ein *Resettlement* Programm ins Land (während 3.954 in Booten kamen), im letzten Quartal des gleichen Jahres waren es immerhin 22 Menschen aus Afghanistan (McDonnell 2023). Prinzipiell können solche Programme natürlich effektiv sein, wie die Zahl der aufgenommenen Ukrainer:innen belegt. Wer aber wie Suella Braverman *Resettlement Programmes* als Alternative zum Asylrecht propagiert, ignoriert nicht nur die meist geringen Zahlen, sondern verlangt faktisch einen Bruch mit der Genfer Flüchtlingskonvention, die zurzeit (noch) ihren festen Platz im britischen Asylrecht hat.

2. Funktionale und postfunktionale Steuerungsversuche

Das Kernstück der regulären Immigration bildet seit dem 1. Januar 2021 ein punktebasiertes System (PBS). Es vergibt erneuerbare Fünf-Jahres-Visa bei Erreichen einer Mindestpunktzahl, für die Bewerber:innen vor allem das Jobangebot eines beim Innenministerium registrierten Arbeitgebers, ein Mindestgehalt, Sprachkenntnisse und die Begleichung einer Reihe von Gebühren (für das Visum selbst sowie für die Gesundheitsversorgung) nachweisen müssen.⁴ Zurzeit liegt der jährliche Mindestverdienst bei etwa £ 26.000, der Wert darf aber in bestimmten Fällen (vor allem für Mangelberufe und Berufseinsteiger) unterschritten werden. Die Liste von Mangelberufen wird regelmäßig aktualisiert und umfasst zurzeit z.B. Tätigkeiten im Gesundheitswesen und im Bausektor, aber auch Grafikdesign und Tiermedizin. Auch die Erteilung von Visa für Studierende erfordert die Entrichtung von Gebühren. Ähnliches gilt für z.B. im Agrarsektor verbreitete Saisonarbeit. Für EU-Bürger:innen haben sich die Einreisemöglichkeiten durch die neuen Regeln drastisch verschlechtert, für Menschen aus anderen Teilen der Welt dagegen verbessert (Portes 2022: 88). Während unter Theresa May der Akzent vor allem auf der Senkung der Einwanderungszahlen lag, setzen die hier skizzierten und von der Johnson-Regierung beschlossenen Maßnahmen einen stärker funktionalen Akzent (Portes 2022: 85). Gegenwärtig scheint sich aber zumindest rhetorisch eine Rückkehr zu Mays Prioritäten abzuzeichnen. Repräsentant:innen des rechten Flügels der *Conservatives* wie Kemi Badenoch halten die Zahlen der regulären Migration für viel zu hoch und verlangen „much, much tougher measures“ (zit. nach Walker 2023). Dem sollen Maßnahmen dienen, die es z.B. Studierenden in der Masterphase (und womöglich auch Angestellten im Gesundheitswesen) verbieten, Angehörige ins Land zu bringen (Edginton & Kovacevic 2023). Außerdem befürworten einige Politiker:innen den Vorschlag der ehemaligen Innenministerin Braverman, den Mindestverdienst für Arbeitsmigrant:innen von £ 26.000 auf £ 40.000 zu erhöhen (Walker 2023).⁵ Auch die oppositionelle *Labour Party* spricht, seit Keir Starmer sie führt, wieder von der Notwendigkeit der Reduktion und schlägt angesichts des ‚progressiven Dilemmas‘ vor, das

Mindestgehalt von £ 26.000 auf Mangelberufe auszudehnen, um Lohndumping zu verhindern und der Skepsis gegenüber Sozialleistungen für Zugewanderte vorzubeugen (Adu 2023). Obgleich *Labour* keine Reduzierung auf fünfstelligen Zahlen anstrebt, will die Partei doch „extrem hohe“ durch „normale“ Zahlen ersetzen. Gemeint sind damit etwa 200.000 Menschen jährlich (Adu 2023).

Diesen Bestimmungen und Überlegungen, die zum Teil ökonomischer Rationalität und zum Teil politischer Opportunität zu folgen scheinen, stehen jene gegenüber, die die irreguläre Migration einschränken bzw. stoppen sollen und offenbar opportunistisch motiviert sind. Das Kernstück dieser Maßnahmen ist der *Nationality and Borders Act* von 2022, der mit der *small boats* Immigration aufräumen soll. Rishi Sunak erklärte den Stopp der Boote zu einem seiner fünf Kernprojekte für 2023 (Moloney 2023). Das Problem der britischen Regierung liegt u.a. darin, dass sie nach dem Brexit Geflüchtete nicht mehr in andere EU-Länder zurückführen kann. Das Dublin III Verfahren (das allerdings auch innerhalb der EU nur bedingt funktioniert) muss durch neue, erst noch zu verhandelnde Regeln ersetzt werden (Moloney 2023). Regierungen wie die französische zeigen dabei wenig Interesse, Flüchtende am Verlassen der EU (und Frankreichs) zu hindern. Daran ändern weder die britische Kooperation mit dem französischen Grenzschutz etwas noch dessen massive finanzielle Unterstützung. Die britische Regierung bemüht sich daher um Kooperation mit der *Calais Group* (neben Großbritannien und Frankreich zählen dazu Belgien, Deutschland und die Niederlande). Außerdem beschwört sie den Zusammenhang von Migrationskontrolle und Sicherheit. Dies machte Sunak auf dem Gipfel der als Reaktion auf den Ukraine-Krieg gegründeten *European Political Community* deutlich: „The UK will be at the heart of this international effort to stop the boats and defend our national security.“ (zit. nach Moloney 2023).

Kritik am Umgang der britischen Regierung mit Geflüchteten und Asylsuchenden entzündete sich 2023 vor allem an zwei konkreten (und teuren) Projekten. Da war zum einen der Plan, Geflüchtete zur Kostensenkung in einem sogenannten *Floatel*, einer Art Wohncontainerschiff, unterzubringen. Das Sparpotential der *Bibby Stockholm*, die im Hafen von Portland (Devon) liegt, gegenüber herkömmlichen Hotels war allerdings umstritten, außerdem standen Sicherheitsmängel (Defizite beim Feuerschutz, fehlende Schwimmwesten) und Lebensbedingungen auf dem Schiff in der Kritik, die nach Ansicht von Bewohner:innen denen in Gefängnissen ähnelten (Taylor, Diane 2023). Direkt nach Eintreffen der ersten Asylsuchenden im August 2023 musste das Schiff aufgrund des Auftretens von Legionellen wieder geräumt werden (Taylor, Diane 2023). Auch heute sind die 500 Plätze nicht voll belegt, die Bürgermeisterin von Portland ist vor Gericht mit ihrem Widerspruch gegen das Projekt vorläufig gescheitert (Taylor, Mike 2023), jüngst hat die Selbsttötung eines Bewohners für neue Diskussionen gesorgt (Turner et al. 2023). Das zweite Projekt, der Plan, Asylsuchende nach Ruanda auszufliegen, wo ihre Fälle verhandelt und wo sie bei Anerkennung eine Bleibe finden sollten, wurde dagegen gerichtlich gestoppt. Im November 2023 bestätigte der *Supreme Court* die Argumentation eines Berufungsgerichts, wonach Ruanda kein sicheres Land sei (Grogan 2023). Konkret bedeutet dies, dass weder ein faires Asylverfahren gewährleistet ist, noch ein Bleiberecht im Fall der Anerkennung. Außerdem schoben ruandische Behörden Geflüchte

te in der Vergangenheit ohne Verfahren in ihre Herkunftsländer oder in Drittstaaten ab – ein Verstoß gegen *Non-Refoulement* Bestimmungen, die sowohl Ruanda als auch Großbritannien offiziell anerkennen (Grogan 2023). Sie sind nicht nur in der europäischen Menschenrechtskonvention kodifiziert, sondern auch in der UN-Flüchtlingskonvention und im Internationalen Pakt über zivile und politische Rechte von 1966. Da sie in britisches Recht integriert wurden, würde auch Bravermans Vorschlag, die Europäische Menschenrechtskonvention zu kündigen, wenig ändern (Grogan 2023). Die Regierung hat daher ein Gesetz eingebracht, das Ruanda zum sicheren Staat erklärt. Dies würde auch den Obersten Gerichtshof binden. Obwohl es nach der zweiten Lesung im Unterhaus Mitte Dezember 2023 eine Mehrheit gefunden hat, ist zweifelhaft, ob es noch vor der nächsten Unterhauswahl in Kraft treten könnte.⁶ Auch Ideen, den Ruanda-Pakt in einen formalen Vertrag umzuwandeln, oder einen alternativen sicheren Staat zu finden, werden sich so schnell nicht realisieren lassen, so dass (wie Cameron und May) wohl auch Sunak mit dem Vorhaben scheitern wird, bei Wahlen mit drastisch gesunkenen Migrationszahlen zu punkten.

3. Für einen demokratischen Funktionalismus

Das Spielen der „race card“ hat eine lange Tradition in den Wahlkämpfen der *Conservative Party* (Layton-Henry 1992). Angesichts anhaltend schlechter Umfragewerte überrascht es kaum, dass sich Rhetorik und Gesetzesvorhaben radikalisieren. Der elektorale Erfolg der Strategie ist ungewiss. Befragungen zeigen, dass knapp die Hälfte der britischen Bevölkerung Immigration prinzipiell nicht problematisch findet (Richards, Fernandez-Reino & Blinder 2023). Vorsicht ist dennoch geboten: Gewerkschaften haben darauf hingewiesen, dass die Zahl von Übergriffen auf Geflüchtete (und Menschen, die für Geflüchtete gehalten werden) zugenommen hat und sehen einen Zusammenhang mit der Rhetorik der Regierung (McDonnell 2023). Außerdem geraten mit der kontinuierlichen Verwendung von Begriffen wie „illegal immigrants“ humanitäre Mindeststandards in Vergessenheit, zu denen sich Großbritannien lange bekannte (Morrison 2019: 596). Emilie McDonnell von *Human Rights Watch UK* schrieb dazu: „Contrary to the narrative the government likes to push, it is not illegal to seek asylum, and it is irrelevant how a person arrived in the UK. What *is* illegal is the government’s cruel and draconian plan“ (McDonnell 2023).

Postfunktionale Politik hat außerdem ihren Preis. Der *Refugee Council UK* hat errechnet, dass die Unterbringung der vom Innenministerium für 2023 erwarteten 65.000 Bootsflüchtlinge in Spezialunterkünften für 28 Tage 219 Millionen britische Pfund kosten würde, für sechs Monate 1,4 Milliarden (2023). Dem steht ein klarer ökonomischer Nutzen der Immigration gegenüber, wie der Ökonom Jonathan Portes belegt. Diesen erwirtschaften nicht nur Menschen mit formal hohem Bildungsgrad oder gesichertem finanziellen Hintergrund, sondern auch die, die in der Lage sind, essenzielle Tätigkeiten in Gesundheits- und Pflegeberufen, im Einzelhandel und im klimaneutralen Umbau von Infrastruktur und Produktion auszuüben (2022: 94). Somit entsprächen die Erteilung von Visa aus humanitären Gründen (ähnlich wie bei den Geflüchteten aus der Ukraine), großzügige *Resettlement* Programme, die Schaf-

fung von legalen Möglichkeiten für Familienzusammenführung, Arbeit und Ausbildung sowohl ökonomischer Funktionalität als auch den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft in Zeiten ökologischen Umbaus.

Allerdings sollte Funktionalität nicht als bloße Kosten-Nutzen-Rechnung verstanden werden. Sonst wird sie ökonomistisch und blind für die Folgen, die Migration für diejenigen Bevölkerungsschichten hat, die sich am meisten vor Konkurrenz um Jobs und Sozialleistungen fürchten müssen. Die Verteidigung der Grundrechte aller Menschen, die Solidarität mit Schwächeren (woher sie auch kommen mögen) und die Herstellung eines gewissen Levels an materieller Gleichheit bedingen einander und sind für eine demokratische Gesellschaft essenziell.

Anmerkungen

- 1 Die Frage, warum etliche der führenden *Conservatives* wie Braverman und Sunak, aber auch Kemi Badenoch und Priti Patel für extreme Restriktionen in der Immigrationsgesetzgebung plädieren, obgleich sie selbst aus Familien mit Migrationsgeschichte stammen, diskutieren z.B. Saini, Bankole & Begum 2023.
- 2 In Deutschland und Frankreich liegt die Zahl der gestellten Asylanträge z.B. höher (McDonnell 2023).
- 3 Generell liegt die Anerkennungsquote von Asylsuchenden bei etwa 75 %, für die genannten Länder aber noch darüber (Refugee Council UK 2023).
- 4 Die Details zu den aktuellen Regelungen des PBS auf dieser Seite basieren auf den Websites der britischen Regierung (Home Office and UK Visas and Immigration 2023).
- 5 Premier Sunaks Aussagen zu diesem Thema sind bislang widersprüchlich (Walker & Weaver 2023).
- 6 Die Gesetzesvorlage war innerhalb der *Conservative Party* umstritten. Abgeordnete des rechten Flügels fürchteten Möglichkeiten, Entscheidungen vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof anzufechten. 38 von ihnen enthielten sich daher bei der Abstimmung, während Abgeordnete der gemäßigten *One Nation Group* sich gegen eine weitere Verschärfung des Textes aussprachen (Crerar, Quinn & Walker 2023).

Literatur

- Adu, Aletha (2023). "Labour would cut net migration to 200,000 a year, says shadow minister." *The Guardian*, 26.11. <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/nov/26/labour-would-cut-net-migration-shadow-minister-darren-jones> (abgerufen 28.11.2023)
- Crerar, Pippa, Ben Quinn & Peter Walker (2023). "Relief for Rishi Sunak as Rwanda bill passes first vote in Commons." *The Guardian*, 12.12. <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/dec/12/rishi-sunak-survives-rwanda-bill-commons-vote> (abgerufen 27.12.2023)
- Dennison, James & Andrew Geddes (2018). "Brexit and the perils of 'Europeanised' migration." *Journal of European Public Policy*, 25 (8): 1137-1153.

- <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467953>
- Edginton, Tom & Tamara Kovacevic (2023). "Who is allowed to come to live in the UK?" *BBC News*, 25.11., www.bbc.com/news/uk-48785695 (abgerufen 28.11.2023)
- Grogan, Joelle (2023). "Unpacking the Supreme Court's Rwanda Decision." *UK in a Changing Europe*. <https://ukandeu.ac.uk/unpacking-the-supreme-courts-rwanda-decision/> (abgerufen 29.11.2023)
- Home Office & UK Visas and Immigration (2023). *New immigration system: what you need to know. The UK has introduced a points-based immigration system*. <https://www.gov.uk/guidance/new-immigration-system-what-you-need-to-know> (abgerufen 27.11.2023)
- Layton-Henry, Zig (1992). *The Politics of Immigration: Immigration, 'Race' and 'Race' Relations in Post-War Britain*, Oxford: Blackwell.
- McDonnell, Emilie (2023). "UK Says Refugees Not Welcome: Government Shouldn't Ban Asylum for Channel-Crossers." *Human Rights Watch*, www.hrw.org.uk/news/2023/03/08/uk-says-refugees-not-welcome (abgerufen 28.11.2023)
- Moloney, David (2023). "Will the EU help the UK on small boats?" *UK in a Changing Europe*. <https://ukandeu.ac.uk/will-the-eu-help-the-uk-on-small-boats/> (abgerufen 27.11.2023)
- Morrison, James (2019). "Re-framing free movement in the countdown to Brexit? Shifting UK press portrayals of EU migrants in the wake of the referendum." *The British Journal of Politics and International Relations*, 21 (3): 594-611. <https://doi.org/10.1177/1369148119851385>
- Parker, Owen (2017). "Critical political economy, free movement and Brexit: beyond the progressive's dilemma." *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (3): 479-496. <https://doi.org/10.1177/1369148117711082>
- Portes, Jonathan (2022). "Immigration and the UK economy after Brexit." *Oxford Review of Economic Policy*, 38 (1): 82-96. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab045>
- Refugees Council UK (2023). "Government plans will lead to tens of thousands of refugees being locked up like criminals." *Refugees Council UK*, www.refugees.council.org.uk/latest/news/government-plans-will-lead-to-tens-of-thousands-of-refugees-being-locked-up-like-criminals (abgerufen 28.11.2023)
- Richards, Lindsay, Marina Fernandez-Reino & Scott Blinder (2023). *UK public opinion toward immigration: overall attitudes and level of concern*. Eighth Revision. Oxford: Centre on Migration, Policy & Society. <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/uk-public-opinion-toward-immigration-overall-attitudes-and-level-of-concern/> (abgerufen 27.11.2023)
- Saini, Rima, Michael Bankole, Neema Begum (2023). "The 2022 Conservative leadership campaign and post-racial gatekeeping." *Race & Class*, 65 (2): 55-74. <https://doi.org/10.1177/03063968231164599>
- Syal, Rajeev (2023). "Resettlement expansion no substitute for right to seek asylum, UNHCR tells UK." *The Guardian*, 08.03., www.theguardian.com/uk-news/2023/mar/08/resettlement-expansion-no-substitute-for-right-to-seek-asylum-unhcr-tells-uk (abgerufen 28.11.2023)
- Syal, Rajeev (2023a). "Robert Jenrick distances himself from Rishi Sunak over immigration cuts." *The Guardian*, 28.11. <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/>

- nov/28/robert-jenrick-expresses-frustration-with-slow-pace-of-uk-immigration-cuts (abgerufen 29.11.2023)
- Taylor, Diane (2023). "‘This is a prison’: Men tell of distressing conditions on Bibby Stockholm." *The Guardian*, 29.10. <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/oct/29/this-is-a-prison-men-tell-of-distressing-conditions-on-bibby-stockholm> (abgerufen 30.11.2023)
- Taylor, Mike (2023). "Portland mayor loses fight with Government over Bibby Stockholm." *Dorset Live*, 11.10. <https://www.dorset.live/news/dorset-news/portland-mayor-loses-fight-government-8823427> (abgerufen 30.11.2023)
- Turner, Lauren et al. (2023). "Bibby Stockholm: Asylum seeker on board barge dies." *BBC News*, 12.12. <https://www.bbc.com/news/uk-67692099> (abgerufen 27.12.2023)
- Vargas-Silva, Carlos & Cinzia Rienzo (2022). *Migrants in the UK: An Overview*. Third Revision. Oxford: Centre on Migration, Policy & Society. <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-an-overview/> (abgerufen 27.11.2023)
- Walker, Peter (2023). "Sunak agreed with Braverman to £ 40k income threshold for UK immigrants." *The Guardian*, 27.11. <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/nov/27/sunak-reportedly-struck-migration-deal-with-braverman-to-win-her-backing> (abgerufen 28.11.2023)
- Walker, Peter & Matthew Weaver (2023). "Sunak adds to family visas confusion, saying rise to £38,700 comes in 2025." *The Guardian*, 22.12. <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/dec/22/revised-salary-threshold-uk-visas-families> (abgerufen 27.12.2023)

Deutschland – der „kranke Mann Europas“?

Jens van Scherpenberg

Schlimm muss es um Deutschland stehen. Der „Spiegel“ erklärt das Land zum „Sanierungsfall“, für den britischen „Economist“ ist es „the sick man of Europe“ – der kranke Mann Europas. Es soll gar die „Deindustrialisierung“ des weltweit führenden Industrielands drohen. Die Bauwirtschaft liegt darnieder und das Land schiebt einen Berg an notwendigen Infrastrukturinvestitionen vor sich her. Aber andererseits: von Massenarbeitslosigkeit, Zusammenbrüchen großer Unternehmen keine Spur. Die Autoindustrie sieht sich zwar in der Krise, der Absatz an benzin- und dieselgetriebenen geht zurück, der Verkauf von vollelektrischen Fahrzeugen bricht sogar ein, die Kapazitäten sind unterausgelastet. Der Maschinenbau hingegen, eine der deutschen Schlüsselindustrien, sieht keine Krise, allenfalls ein leichtes Abschmelzen seiner übervollen Auftragsbücher. Zwar werden manche Investitionen, die sonst am deutschen Standort vorgenommen werden, nun ins Ausland verlagert, nicht zuletzt in die USA, die im Rahmen ihres Inflation Reduction Act (IRA) mit hohen Subventionen locken. Aber andererseits kommt es auch zu bedeutenden Neuinvestitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland, wie Tesla in Grünheide bei Berlin und Intel in Magdeburg – auch sie natürlich massiv subventioniert. Es herrscht nicht nur Vollbeschäftigung, sondern massiver Mangel an Arbeitskräften,

ob Facharbeiter in Industrie, Handwerk, Bauwirtschaft, oder auch ungelernte Arbeitskräfte in der Gastronomie und anderen Dienstleistungsbranchen. Es könnte also eigentlich mehr produziert und an Diensten erbracht werden, wenn es dafür nur genügend Arbeitskräfte gäbe. Widersprüchliche Signale fürwahr. Was ist also dran am deutschen wirtschaftlichen Niedergang? Geht er erst richtig los, ist er schon vorbei, bevor er überhaupt begonnen hat? Oder steckt hinter dem Reden vom Niedergang Deutschlands womöglich einfach der Anspruch der europäischen Führungsmacht auf ungebrochenen Erfolg, an dem gemessen die gegenwärtige Wachstumsschwäche als nationale Katastrophe erscheint?

Krisenwahrnehmung ...

„Wir Verlierer: Eben noch war die deutsche Wirtschaft Wachstumsmotor, jetzt ist sie Schlusslicht der westlichen Industriestaaten. Unser Wohlstand ist in Gefahr und die Regierung wirkt ratlos.“¹

Es ist fürwahr eine verstörende Diagnose, die der Spiegel im September 2023 seinen Lesern zumutete. Er ist damit nicht allein. Die alte Titelschlagzeile aus dem deutschen Krisenjahr 1999 vom „kranken Mann Europas“, die der Economist im August 2023 wieder ausgegraben hat, wenn auch



Dr. Jens van Scherpenberg

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

mit Fragezeichen,² wird von „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ und „Die Zeit“ aufgegriffen. Auch die Bildzeitung (2.8.2023) klagt „Alle wachsen, Deutschland schrumpft“.

Der „Alarm“, der im Sommer 2023 die Panik in den deutschen Medien auslöste, kam aus zwei Quellen. Laut einer nüchternen Prognose des Internationalen Währungsfonds (IWF) in seinem Länderbericht für Deutschland vom Juli 2023³ liegt Deutschland, so konnte dem Bericht entnommen werden, beim prognostizierten Wachstum für 2023 an der letzten Stelle der G7, der sieben führenden westlichen Industriestaaten. Als einziges der sieben Länder soll es über das Jahr gerechnet eine leichte Abschwächung des BIP verzeichnen, also in eine Rezession geraten.

Und im vielzitierten „World Competitiveness Report 2023“ des Schweizer „International Institute for Management Development“ (IMD)⁴ ist Deutschland von Platz 15, den es noch 2022 belegte, auf Platz 22 herabgestuft worden.

Im letzten Platz unter den G7 eine nationale Katastrophe sehen zu sollen, ist nicht recht einzusehen. Eigentlich sollte es kein Problem sein, wenn Deutschland nach Jahren, in denen es mit seinen Wachstumsraten vor allem den Südländern in der Eurozone weit vorauseilte und damit wesentlich zur Krise des Euro beitrug, einmal ein geringeres Wachstum verzeichnet als etwa Italien oder Spanien und damit die Wirtschaftsentwicklung in der Eurozone etwas weniger weit auseinanderklafft. Und im World Competitiveness Report 2023 steht Deutschland eine Stelle hinter China. Von den G7-Staaten liegen hier nur die USA (Platz 10) und Kanada (Platz 15) vor Deutschland, die anderen vier deutlich dahinter. Angeführt wird die Rangliste von kleineren hochentwickelten Staaten wie Dänemark, Irland und die Schweiz.

Dramatisch sind mithin beide Daten aus dem Sommer 2023 nicht.

Aber die deutschen Massen- wie Wirtschaftsmedien sehen das anders. „We were the Champions“, titelt die Wirtschaftswoche und spricht damit aus, was der Anspruch ist: Deutschland hat an der Spitze zu stehen. Es scheint, dass hier immer noch der paradoxe Stolz auf die Stellung als „Exportweltmeister“ nachklingt, die Deutschland schon vor vielen Jahren an China verloren hat. Volkswirtschaftlich paradox war dieser stolze Titel deshalb, weil er bedeutete, dass Deutschlands Industrie in großem Umfang für ausländische Märkte arbeitete und das Land dafür im Gegenzug in abwertungsträchtigen

fremden Währungen bezahlt wurde. Das galt nicht nur für Exporte in andere EU-Länder, wie Italien und Frankreich, sondern auch für solche in den Dollarraum. Für einen US-Dollar, der im Devisenhandel noch zu Beginn der 1960er Jahre vier Deutsche Mark wert war, bekommt man inzwischen, bei einem Stand von 1,10 US-Dollar zu 1 Euro weniger als einen Euro oder umgerechnet 0,56 DM. Die über die üppigen Exporte angesammelten Devisenreserven waren insoweit volkswirtschaftlich betrachtet kein gutes Geschäft.

Den Preis für dieses Geschäft haben allerdings nicht so sehr die Industrieunternehmen bezahlt, die durch ihr florierendes Exportgeschäft und zunehmend auch durch die mit den Überschüssen aus dem Export ermöglichten Firmenkäufe und Direktinvestitionen im Ausland ihre Kapitalbasis immer weiter stärken konnten und damit ihre globale Wettbewerbsfähigkeit sicherten. Den Preis zahlten die inländischen Verbraucher, was aus volkswirtschaftlicher Sicht als makroökonomische „Konsumschwäche“ verbucht wird und damit als Problem der Konsumgüterindustrie.

Erst durch die enormen Aufwendungen für die deutsche Einheit und die „Wohlfühljahre“ der Ära Merkel hat sich hier etwas verschoben, ist der Anteil des inländischen Konsums gestiegen.

So scheint auch aus den alarmistischen Meldungen eine wichtige Differenzierung durch: In erster Linie sind es nicht unbedingt die Unternehmen, die unter der gegenwärtigen Wirtschaftsschwäche leiden, da viele von ihnen Ausweichmöglichkeiten haben. Vielmehr ist es die Volkswirtschaft als ganze, der „Standort Deutschland“. Und das übersetzt sich in sinkende reale Steuereinnahmen, also abnehmende finanzielle Handlungsfähigkeit für die öffentlichen Gebietskörperschaften, vom Bund bis zu den Kommunen.

... und Realität: eine robuste Wirtschaft vor neuen inneren und äußeren Herausforderungen

Was also ist wirklich dran an den Alarmrufen des Sommers 2023? Verschiedene wirtschaftliche Entwicklungen sind in der Tat bedenklich. Einige davon sind binnenwirtschaftlich begründet, davon manches sogar durch politische Entscheidungen veranlasst. Andere sind auf außenwirtschaftliche

Probleme zurückzuführen: Preissteigerungen auf Rohstoff- und Vorproduktenmärkten, Lieferkettenprobleme – und natürlich nicht zuletzt, darauf wird zurückzukommen sein, politische Eingriffe in bisher reibungslose Handelsbeziehungen.

Vor allem aber ist zu unterscheiden zwischen rein konjunkturell bedingter Wachstumsschwäche und sogenannten strukturellen Faktoren, die also längerfristig die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland beeinträchtigen. Nur letztere könnten allenfalls die Rede vom „kranken Mann Europas“ rechtfertigen, sollten sie so gravierend und nachhaltig wirken wie behauptet.

Zunächst einmal hat sich im ablaufenden Jahr das makroökonomische Umfeld in einem entscheidenden Punkt geändert. Und das ist primär ein konjunktureller Effekt. Die Nullzins-Phase am Kapitalmarkt, die es etwa dem Bund erlaubt hat, seine Staatsschuld-papiere mit einem Negativzins auszustatten – sich also dafür bezahlen zu lassen, dass er den verzweifelt sichere Anlagemöglichkeiten suchenden Kapitalanlegern ihr Geld abnimmt –, ist zu einem recht abrupten Ende gekommen. Das hat einen größeren Rattenschwanz an Folgeproblemen nach sich gezogen. Ganz unmittelbar bedeutet es zunächst, dass die von den öffentlichen Haushalten zu tragende Zinslast für ihre Verschuldung sich vervielfacht hat. Der Schuldendienst des Bundes, der noch im Haushaltsjahr 2021 etwa 3,9 Mrd. € betragen hatte, stieg im Haushalt 2023 auf über 42 Mrd. €. Davon entfallen etwa 10 Mrd. auf Zinssteigerungen, der Rest auf die massiv erhöhte Nettokreditaufnahme und deren gestiegene Kosten in Form von Disagios, also Abschlägen vom Nennwert auf die neuemittierten Schuldverschreibungen, für die allein 16 Mrd. € angesetzt wurden. 2021 dürfte der letztere Betrag nahe Null gelegen haben.

Die öffentlichen Haushalte werden also von sinkenden Steuereinnahmen einerseits, steigenden Kosten des Schuldendienstes andererseits in die Zange genommen.

Mindestens so gravierend wie auf die öffentlichen Haushalte wirken sich die steigenden Zinsen auf die Bauwirtschaft aus. Vor allem die Aufträge für den Wohnungsbau brechen ein, nicht allein wegen der wachsenden Zinslast auf die Immobilienkredite, sondern auch durch den inflationsbedingten Preisanstieg über die ganze Breite der Baumaterialien. Allein der Bausektor dürfte für einen großen Teil der Wachstumsschwäche verantwortlich sein. Doch das ist ein konjunktureller Effekt, der sich

nach einer gewissen Marktanpassung wieder in sein Gegenteil verkehren kann.

Vor allem im Bestand von Wohnungs- und gewerblichen Immobilien muss es erst zu einem deutlichen Preistrückgang kommen, bevor die Nachfrage nach Bestandsimmobilien und dann auch die nach Neubauten wieder zunimmt. Und der Immobilienmarkt reagiert eher träge auf veränderte Rahmenbedingungen. Immerhin sind die durchschnittlichen Preistrückgänge bei Wohnungen um gut 10% in 2023 sowie die Insolvenz eines der größten deutschen Eigentümers gewerblicher Immobilien, der Signa-Gruppe des österreichischen Unternehmers René Benko, ein deutliches Signal für die Marktanpassung.

In anderen Sektoren ist von Wachstumsschwäche wenig zu spüren. Die Landwirtschaft hat 2023 eines ihrer ertragreichsten Jahre seit längerem hinter sich. Und auch eine der deutschen Schlüsselbranchen, der Maschinenbau, hat bislang kaum Grund zu klagen. Dort sieht man allenfalls eine kleine konjunkturelle Delle. Aber, so zitiert die Süddeutsche Zeitung Karl Haeusgen, den Präsidenten des Verbandes der Deutschen Maschinen- und Anlagenbauindustrie (VDMA), „es gibt keine Krise im Maschinenbau, es gibt kaum wirtschaftliche Krisen in Deutschland. Im globalen und historischen Kontext kann von einer Krise nicht die Rede sein.“⁴⁵ Dass manche der mittelständischen sogenannten „Hidden Champions“, der verborgenen Weltmarktführer auf ihrem Spezialgebiet, sich mit dem Gedanken tragen, neue Investitionen teilweise im Ausland statt in Deutschland vorzunehmen, ist für die Unternehmen selbst kein Schwächezeichen, sondern eher für den deutschen Investitionsstandort.

Der ist allerdings in besonderem Maße von der doppelten Herausforderung der Energiekrise betroffen. Und die ist hausgemacht. Sie beruht auf zwei politischen Entscheidungen, die sich in ihrem Effekt auf die Wirtschaft gegenseitig verstärken. Zum einen hat die abrupte Abkehr von der Übergangsenergiequelle Erdgas infolge der Sanktionen gegen Russland zu einem Preisschock geführt, der zu der konjunkturellen Abschwächung hinzu kam. Er betrifft vor allem die besonders energie- und kohlenwasserstoff-intensiven Industrien: die Chemieindustrie, die Glas- und die Zementindustrie etwa sowie die Stahlindustrie und andere Metallschmelzen. Zum zweiten steht mittelfristig der generelle Verzicht auf Energieerzeugung aus fossilen Brennstoffen an, auf den sich nahezu alle Indus-

triebsbranchen, nicht zuletzt die Autoindustrie als deutsche Schlüsselbranche bereits jetzt einstellen müssen. Die dadurch notwendigen Investitionen verschaffen nur zum Teil der deutschen Industrie zusätzliche Nachfrage. Fotovoltaikmodule etwa oder Lithium-Batterien für E-Autos kommen heute überwiegend aus China. Dessen Produzenten von Anlagen für erneuerbare Energieerzeugung haben sich dank staatlicher Förderung und des riesigen Binnenmarktes auf diesen Gebieten einen erheblichen Wettbewerbsvorsprung erworben, was Preis und Qualität angeht. Für die Windkraft-Industrie sprach zuletzt der scheidende BASF-Vorstandsvorsitzende Brudermüller die bittere Wahrheit aus: „Die Chinesen sind technisch besser als wir, und sie sind auch kostengünstiger als wir.“⁶

Das Bild, das die wirtschaftliche Lage der deutschen Industrie bietet, ist also recht gemischt. Die befürchtete „Deindustrialisierung“, eines der modischen Stichworte im gegenwärtigen öffentlichen Krisendiskurs, ist daraus nicht abzulesen. Auch der VDMA-Präsident meint „es gibt keine Deindustrialisierung“. Gleichwohl gilt es, bei diesem Stichwort zu klären, was damit gemeint ist. Einige Länder haben in den letzten Jahrzehnten der Globalisierung tatsächlich einen massiven Verlust an gut bezahlten Industrie Arbeitsplätzen zu verzeichnen. Das gilt vor allem für die USA und Großbritannien. Hier wurde eine Politik bewusster Förderung des Dienstleistungssektors – vor allem der Finanzwirtschaft und Unternehmensberatung – betrieben, während gleichzeitig im Zuge der weltweiten Liberalisierung des Handels und Kapitalverkehrs Industrieunternehmen von ausländischen Investoren aufgekauft und ganze Branchen zu großen Teilen in Länder mit niedrigeren Produktionskosten verlagert wurden. Das schlug sich in sinkenden, zumindest stagnierenden Preisen des inländischen (aber im billigeren Ausland produzierten) Güterangebots nieder. Auch Deutschland hat in den letzten Jahrzehnten ganze Industriezweige an wettbewerbsfähigere ausländische Produzenten verloren, zuletzt etwa die Produktion von Fotovoltaikmodulen, bei einem klimapolitisch hoherwünschten Preisverfall auf ein Viertel bis ein Zehntel des Preises zu Beginn der garantierten Einspeisevergütung. Den Weg der Begünstigung des Dienstleistungssektors zu Lasten der Industrie ist man in Deutschland allerdings nicht gegangen. Dadurch wurde das Land zu einem der Gewinner der Globalisierung, als Lieferant für die in vielen anderen Ländern, vor allem in China, ent-

stehenden Industriekapazitäten sowie die wachsende Nachfrage nach hochwertigen Konsumgütern, vor allem Autos. Und noch immer ist der Anteil der verarbeitenden Industrie am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland mit knapp 31% weitaus höher als in den anderen Industriestaaten; in den USA liegt er bei 19%, in Großbritannien bei 20%.

Will man also bei einem leichten Rückgang des überdurchschnittlichen Anteils des verarbeitenden Gewerbes am BIP in Deutschland um ein oder zwei Prozentpunkte von Deindustrialisierung sprechen? Das dürfte übertrieben sein. Auch hier würde damit allenfalls die Sonderstellung Deutschlands unter den Industrieländern etwas abgebaut werden. Aber natürlich können eine Werksverlagerung oder auch nur ausbleibende Investitionen für die Beschäftigten und die jeweilige Kommune ein schwerwiegender Einschnitt sein.

Unbestreitbar steht die deutsche Wirtschaft aber auch vor neuen *außenwirtschaftlichen* Herausforderungen. Die Zeiten der Globalisierung sind vorbei, die Weltwirtschaft fragmentiert sich zunehmend in einzelne Blöcke. Die USA setzen immer stärker auf Buy American-Klauseln und erschweren damit den Marktzugang für Importe aus Deutschland und der EU. Ziel ist eine zumindest teilweise Reindustrialisierung. Die VR China forciert ihre Politik der Importsubstitution bei Industriegütern. Sie reagiert damit nicht zuletzt auf die Tendenzen zur Abkoppelung seitens der westlichen Industriestaaten, vor allem der USA, die gegen China ein umfassendes Exportverbot für fortgeschrittene Mikroelektronik-Bauteile verhängt haben und auch Deutschland zu einer Reduzierung der Handelsverflechtung mit China nötigen. Auch das erschwert deutsche Exporte. Der „Gewinner der Globalisierung“ muss sich also auf neue, erschwerte Geschäftsbedingungen einstellen.

Öffentliche Verwaltung als Standortfaktor

In allen konkreten Klagen aus der Wirtschaft, wie sie sich in den Presseberichten über den „kranken Mann Europas“ niederschlagen, wird einem Faktor besonderes Gewicht zugemessen: der „Bürokratie“.⁷ Auch im IMD-Ranking der internationalen Wettbewerbsfähigkeit schneidet Deutschland bei „government efficiency“, der Effizienz von Verwal-

tungsprozessen, mit Platz 27 unter den entwickelten Industrieländern besonders schlecht ab. Viele der „Hidden Champions“ sind frustriert von überlangen Genehmigungsprozessen für neue Investitionsvorhaben sowie von überhand nehmenden Dokumentationspflichten über die Einhaltung immer neuer Regelungen.

Erst recht gilt das für öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, vor allem die Verkehrsnetze. Das drastischste Beispiel von Staatsversagen auf diesem Gebiet ist sicherlich die weit hinter dem Niveau anderer Industriestaaten zurückbleibende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Nachbarländer im EU-Binnenmarkt wie Tschechien, Polen, die baltischen Staaten, auch Österreich, schneiden hier wesentlich besser ab und können so Investitionen deutscher Unternehmen an sich ziehen, die in Deutschland das Vielfache an Verwaltungs- und Zeitaufwand, damit auch an Kapitalkosten erfordert hätten.

Was verbirgt sich in Deutschland hinter dem als Kritik gemeinten pauschalen Schlagwort „Bürokratie“, das in der Tat besser mit „(In-)Effizienz der öffentlichen Verwaltung“ übersetzt wird? Auch hier seien wieder zwei Stichworte genannt, um das zugrundeliegende Problem zu identifizieren: „soziale Gerechtigkeit“ und „Absicherung“. Das Bestreben staatlicher Entscheidungsinstanzen, vor allem sozial- und steuerpolitische Regelungen bis ins letzte Detail „sozial gerecht“ auszugestalten, führt zu einem überhöhten Verwaltungs- und Zeitaufwand, bei den zuständigen Dienststellen wie bei deren „Kunden“, den Empfängern von Sozialleistungen und den Steuerzahlern. Und die in der öffentlichen Verwaltung ausgeprägte Risikoscheu, das Bedürfnis, kleinteilig Prozesse zu reglementieren und mehrfache Zuständigkeiten zu schaffen, um sich abzusichern, statt das angestrebte Regelungsziel auf dem effizientesten Weg anzusteuern, verlängert Abläufe erheblich.

Aber auch die vielfältigen rechtlichen Einspruchsmöglichkeiten von betroffenen Bürgern vor allem bei staatlichen Infrastrukturinvestitionen, aber auch privaten Vorhaben der Energieerzeugung und -leitung haben bislang zu enormen Verlängerungen des Realisierungsprozesses geführt. Hier immerhin wurde durch die gesetzliche Ausweitung der Definition von Vorhaben im „übergeordneten öffentlichen Interesse“ eine klare Hierarchie der Interessen hergestellt, die die Realisierung wesentlich beschleunigt.

Unzureichende Digitalisierung von Verwaltungsprozessen, Absicherungsbedürfnis, unklare Mehrfachzuständigkeiten, das alles übersetzt sich unmittelbar in Produktivitäts- und Wachstumsverluste durch Verzögerung und damit Verteuerung von privaten und öffentlichen Investitionsvorhaben. Hier einzugreifen hat nichts mit „neoliberaler“ Deregulierung zu tun, sondern erfordert schlicht ein System klarer, gebündelter Verantwortungen, zusammen mit einer Kultur schneller und konsequenter Fehlerkorrektur statt obsessiver zeitraubender Fehlervermeidung. Welches Potential hier gehoben werden könnte, wenn diese hausgemachten Wachstumsbremsen gelöst werden, wenn staatliche Instanzen ihre Leistung nicht mehr in Zahl und Umfang immer neuer Gesetze und Verordnungen, sondern daran messen würden, wie sich ihre Regelungsziele auf möglichst kostengünstige und effiziente Weise erreichen lassen, lässt sich – wie das IMD-Ranking zeigt – an vielen anderen Ländern ablesen.

Prioritäten deutscher Großmachtpolitik

Die Bundesrepublik versteht sich als Führungsmacht in Europa, wirtschaftlich, politisch – und seit der „Zeitenwende“ auch militärisch. Bislang gehörte dazu auch das Selbstbewusstsein, dass das Land aus jeder „Krise gestärkt hervorgeht“, wie es die Bundeskanzlerin Merkel während der Finanzkrise von 2008/9 versprach. So rekapituliert es auch das „Handelsblatt“ in seiner Krisenberichterstattung vom Sommer 2023:

„Fast 20 Jahre galt: Egal, ob weltweit Banken kollabieren wie 2008, egal, ob das Euro-Land Griechenland seine Schulden nicht bedient wie 2012, egal, ob ein kleines Virus nicht nur die Menschen, sondern auch die Weltwirtschaft infiziert wie 2019 – Deutschland, so schien es, war immer relativer Sieger. Das heißt, natürlich litt auch Europas größte Volkswirtschaft, aber bei Weitem nicht so stark wie manch andere. Und vor allem: Sie erholte sich immer recht schnell.“⁶⁸

Diese Regel scheint inzwischen gebrochen. Und das liegt vor allem daran, dass die Überwindung der Wachstumsschwäche nicht zu den politischen Prioritäten der Regierung gehört. Es zeigt sich, dass das Selbstverständnis als wirtschaftliche

Vormacht in Europa und der immer schärfer artikulierte Anspruch, in den sich zuspitzenden geopolitischen Konflikten auch politisch und militärisch eine Führungsrolle einzunehmen, sich nicht vertragen.

In der strikten Priorisierung der öffentlichen Ausgaben, die stagnierende Steuereinnahmen und die vom Verfassungsgericht am 15.11.2023 verfüigten Beschränkungen für die Neuverschuldung auf das verfassungsgemäß zulässige Maß erzwingen, haben Ausgaben für strukturelle Reformen, für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung kaum einen Platz. Auch der Bildungssektor, dem der jüngste OECD-PISA-Test miserable Ergebnisse bescheinigt hat, darf weiter auf dringend nötige Investitionen und zusätzliche Personalmittel warten. Nur der Verteidigungshaushalt steigt, und der 100-Mrd. €-Sonderfonds für die Bundeswehr bleibt unangetastet, da er in die Verfassung geschrieben wurde. Denn an vorderster Stelle der staatlichen Prioritätenliste stehen jetzt die Ausgaben für die Aufrüstung der Bundeswehr und die Milliardenbeträge für die laufende Unterstützung der Ukraine. Sollten die USA aufgrund der Blockade durch die Fraktion der Republikaner im Kongress ihre Unterstützung der Ukraine mit Waffen und Geld einstellen, macht sich die Bundesregierung bereit, ihrerseits die Führung in der Alimentierung des kriegsgeschundenen Landes Ukraine zu übernehmen.

Dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum, geschweige denn dem Einkommensniveau und Lebensstandard der Bevölkerung dienen diese neuen Prioritäten nicht, jedoch dem Wachstum einiger Rüstungsunternehmen auf Kosten des zivilen Sektors. Auf sie verlagert sich ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, während die Probleme der von ihrem Lohn lebenden Bevölkerung, unter den Bedingungen öffentlicher Sparpolitik, gestiegener Strom-, Heizungs- und Benzinkosten sowie genereller Verbraucherpreissteigerungen vor allem bei Lebensmitteln mit ihrem Einkommen klarzukommen, in der volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise als „Konsumschwäche“ auftauchen, die zu einer Wachstumsschwäche der Konsumgüterindustrie führt – ein gewollter Strukturwandel?

Die Krise der deutschen Wirtschaft, soweit es denn eine gibt, ist keine Krise der Unternehmen, sie ist nicht Resultat widriger Entwicklungen am Kapitalmarkt oder schwierigerer Bedingungen am Weltmarkt, mit denen die Unternehmen durchaus fertig werden könnten. Sie ist überwiegend selbstgemachtes Resultat politischer Entscheidungen: einer über-

ambitionierten geopolitischen Großmachtpolitik, die die Rahmenbedingungen im eigenen Land, von den Kitas bis zu den Genehmigungsprozessen für große Investitionsentscheidungen, vernachlässigt und nach außen ertragreiche wirtschaftliche Partnerbeziehungen durch außenpolitisches Auftrumpfen zerrüttet. Wenn Deutschland sich angesichts dieser Prioritäten doch noch zum „kranken Mann Europas“ entwickeln sollte, dann hätte man sich das Land, um im Bilde zu bleiben, als muskelgeschwollenen Bodybuilder unter Anabolika vorzustellen, dem akute Kreislaufschwäche droht.

Anmerkungen

- 1 Deutschlands Wirtschaft schmiert ab – was jetzt helfen könnte, *Der Spiegel*, Nr. 36/2023.
- 2 Is Germany once again the sick man of Europe?, *The Economist*, 17. August 2023.
- 3 International Monetary Fund, 2023 Article IV Country Report Germany, 17. Juli 2023, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1DEUEA2023001.ashx>
- 4 „World Competitiveness Report 2023, International Institute for Management Development“ (IMD), Lausanne 2023, <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>
- 5 „Es gibt keine Krise im Maschinenbau“, *Süddeutsche Zeitung*, 13.12.2023, S. 14.
- 6 Die Chinesen sind besser als wir“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, faz.net, 11.11.2023.
- 7 Vgl. dazu etwa den langen Bericht: Träge, müde, unwillig: We were the Champions, *Wirtschaftswoche*, 8.11.2023.
- 8 „Volkswirtschaft im Niemandsland“, *Handelsblatt*, 11.8.2023, S. 14.

Partizipative Klimapolitik

Anforderungen und Aussichten

Ortwin Renn

Zusammenfassung

Klimapolitik ist aufgrund ihrer Komplexität und Reichweite mehr denn je auf innovative Beteiligungsverfahren angewiesen. Mit Hilfe innovativer Formate wie dem analytisch-deliberativen Diskurs, erhalten betroffene Bürger:innen die Gelegenheit, in einem Klima gegenseitiger Anerkennung, sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Probleme neu zu definieren, alternative Handlungsoptionen zu diskutieren und die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten. Solche verständigungsorientierte Diskurse können gerade in der Klimapolitik helfen, komplexe Sachverhalten zu klären, Ziele und Strategien zu reflektieren und gemeinsam eine sach- und wertgerechte Gestaltung der Klimapolitik vorzubereiten.

1. Einleitung

Der unverändert hohe Ausstoß an klimaschädigenden Emissionen in Deutschland und erst recht weltweit sowie die Neubewertung geopolitischer Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern führen aktuell zu einem erhöhten Handlungsdruck hinsichtlich des Ausbaus der energetischen Infrastruktur und der Umsetzung einer wirksamen Klimaschutzpolitik. Dies lässt derzeit die Relevanz von Beteiligung und Teilhabe an der Planung und Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen, die dem Klimaschutz dienen, in den Hintergrund rücken. Es besteht die Gefahr, dass die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse verkürzt werden und Teilhabe lediglich als entbehrliches Beiwerk einer bürgernahen Politik angesehen wird (WPKS 2023). Für die nachhaltige



Prof. Dr. Dr. Dres. h.c. Ortwin Renn

ehemaliger wissenschaftlicher Direktor am Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), Potsdam, emeritierter Professor für Techniksoziologie an der Universität Stuttgart

Umsetzung der ambitionierten Klimaschutzziele und der Energiewende ist jedoch eine breite Unterstützung in der Gesellschaft notwendig, um Widerstände gegen klimaschützende Maßnahmen zu vermeiden, die Akzeptanz für klimaschutznotwendige Infrastruktur und Anlagen zu erhöhen und schließlich eine aktive Trägerschaft möglichst vieler Akteursgruppen zu erreichen, die den Klimaschutz dynamisch vorantreiben (ausführlich dazu: Renn 2022). Dafür sind eine als fair wahrgenommene Verteilung finanzieller Lasten, gelingende Beteiligungsformen und die Erzeugung positiver Klimaschutzeffekte erforderlich. Das ist umso notwendiger, als sich Klimaschutz den Bürger:innen häufig als konkrete Belastung darstellt, denn sie tragen erhöhte Kosten (etwa beim Austausch von Heizungen), müssen oft zusätzliche Belastungen, wie mehr Lärm, Verkehr oder Veränderungen des Landschaftsbildes beim Bau und Betrieb erneuerbarer Anlagen wie Windparks in Kauf nehmen, sollen ihr Verhalten ändern und ihre Konsumgewohnheiten auf Produkte und Dienstleistungen umlenken, die in ihrer Bilanz wenig CO₂ Ausstoß aufweisen. Hier Zustimmung zu einer radikalen Transformation zu gewinnen, ist nicht einfach. Dazu kommt eine zunehmende Attraktivität von „fake news“, die darauf abzielen, Vorurteile oder emotional hoch geladene Positionen populistisch zu bedienen (Mcintyre 2018, S. 128ff). Gerade im Bereich der Klimawissenschaften wird dieses Dilemma deutlich: Rund 16% der deutschen Bevölkerung hält den menschenversuchten Klimawandel für ein Märchen und mehr als 40% sind der festen Meinung, dass der Klimawandel unter Fachwissenschaftlern höchst umstritten sei (Steenjtes et al. 2017). Auch politisch ist die Klimapolitik noch wenig effektiv: bis 2019 ist weltweit der CO₂ Ausstoß jedes Jahr angewachsen und selbst in Deutschland werden die Klimaziele 2030 nach allem, was wir jetzt schon wissen, nicht erreicht. Was also ist zu tun?

Ausgangspunkt für dem folgenden Beitrag ist die Einsicht, dass wirksame Klimapolitik auf die aktive Mitwirkung und Teilhabe der Bürger:innen an den Transformationen hin zu einem effektiven Klimaschutz abgewiesen ist¹. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht das Modell des analytisch-deliberativen Diskurses (US National Research Council 1996). Analytisch-deliberative Verfahren verändern zum einen die Rolle der Wissenschaft als „honest broker“ zwischen den gesellschaftlichen Interessen, Werten und Präferenzen, zum anderen erfordern sie eine innovative Architektur von Beteiligung der Bürger:innen an der Problemdefinition wie an der Entwicklung von Lösungsoptionen (Pielke 2007).

Der Beitrag ist in vier Abschnitte gegliedert. Zunächst geht es in Kapitel 2 um die Leistungen und Funktionen der Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen und der Öffentlichkeit. Kapitel 3 erläutert das Modell des analytisch-deliberativen Diskurs und zeigt auf, welche Möglichkeiten damit verbunden sind. Kapitel 4 beschreibt die Gelingensbedingungen für einen solchen Diskurs. Kapitel 5 stellt ein gelungenes Beispiel für Beteiligung im Bereich des Klimawandels vor und Kapitel 6 fasst die wesentlichen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für eine erfolgversprechende Beteiligung zusammen.

2. Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik

2.1 Funktionen der Beteiligung

Als Bürgerbeteiligungsverfahren werden in diesem Beitrag kommunikative Prozesse bezeichnet, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Es gibt fünf Gründe, die vor allem bei Themen, wie dem Klimawandel, für eine stärkere Einbindung der Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen (Benighaus und Renn 2016, S. 138ff.):

- Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann zum ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen sowie das indigene Wissen vor Ort von besonderer Bedeutung sein.
- Zum zweiten kann Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln. Gerade bei vielschichtigen Problemen wie dem Klimaschutz kommt es häufig zu Zielkonflikten, etwa zwischen ökonomischen Interessen und ökologischen Belangen. Hier ist es für eine sozialverträgliche Politik unerlässlich zu erfahren, wie betroffene gesellschaftliche Gruppen und Individuen relative Gewichte auf den Zieldimensionen (trade-offs) verteilen.
- Zum dritten kann Beteiligung als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Interessen und Werten dienen. Die Literatur zu Spieltheorie, Mediation, Schlichtung und Aushandlungsprozessen ist ein beredtes Zeugnis für diese konfliktvermittelnde Funktion von Bürgerbeteiligung (Roth 2014, S. 254ff.). Dahinter steht die Auffassung, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen einen Anspruch auf öffentliche Ressourcen erheben (etwa wie in der Kohlekommission von 2019), am besten in einem „fairen“ Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine als gerecht empfundene Verteilung finden sollen.
- Zum vierten kann Bürgerbeteiligung als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von nachvollziehbaren Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen (Webler und Tuler 2000). Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente (Renn und Schweizer 2009).

- Zum fünften kann Bürgerbeteiligung als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen (etwa bei der Ansiedlung von Wind- oder Solarparks).

Aktive Beteiligung der Bürger:innen an Maßnahmen zum Klimaschutz setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Kommunikation muss allerdings nach beiden Seiten hin offen sein, d.h. sie darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich scheitern. Mitwirkung ist also eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Dialog.

2.2 Integration von Wissen und Werten

Beschwichtigungsversuche und Kosmetik durch Inszenierung von Politikdialogen reichen nicht aus und werden dem Ideal einer kooperativen Verständigung auch nicht gerecht. Der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas hat in seinem epochalen Werk „Theorie des kommunikativen Handelns“ die Grundlagen für eine „deliberative“ Bereicherung der repräsentativen Demokratie gelegt (Habermas 1987, S. 114ff; 1989). Der Begriff der Deliberation kennzeichnet einen besonderen Typ von Diskurs, bei dem die Teilnehmenden die Kraft der Argumente als alleinigen Maßstab für die Auswahl und Bewertung von Handlungsoptionen anerkennen (Chambers 2003, S. 307ff.). Habermas entwickelt dabei eine Klassifikation von Aussagetypen (Sprechakte), denen er bestimmte Geltungsansprüche, d.h. Anwendungsbereiche, zuordnet. Zusätzlich entwirft er dazu geeignete Verfahren, um diese Geltungsansprüche auch für andere nachvollziehbar einzulösen.

Was bei Jürgen Habermas als grundlegende Theorie zur deliberativen Steuerung und Bewertung ausgearbeitet ist, muss noch auf konkrete Verfahren spezifiziert werden. So versuchen viele Autoren, die abstrakten Regeln in konkrete Verfahren deliberativer Beteiligung von organisierten Interessenvertretern sowie von betroffenen Bürger:innen zu überführen (z.B. Dryzek 1990). Ein Vorschlag, der sich in diese Reihe gut einfügt und sich auch hervorragend für die komplexe Materie des Klimaschutzes einpasst, ist das Modell des analytisch-deliberativen Diskurses.

3. Die zwei Prozessschritte von Analyse und Deliberation

Der Begriff des analytisch-deliberativen Diskurses wurde von der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften 1996 in einem Gutachten über den Umgang mit Risiken geprägt (US-National Research Council 1996). Er umfasst zwei wichtige Elemente: zum einen die analytische Aufgabe, nach bestem Wissen die möglichen Konsequenzen unterschiedlicher Entscheidungsoptionen in all ihrer Komplexität und Vernetzung zu bestimmen; zum anderen die deliberative Aufgabe, auf der Basis der

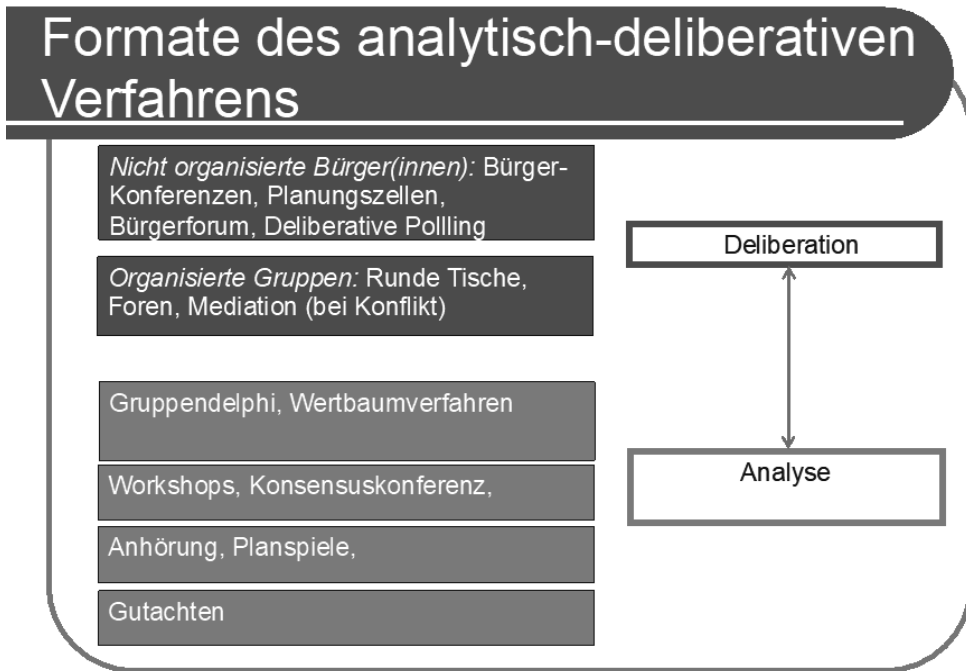
Regeln des kommunikativen Handelns nach Habermas eine effektive, effiziente und faire Lösung des Ausgangsproblems zu finden.

Konkret lässt sich der analytisch-deliberative Diskurs in zwei Prozessschritte aufteilen: In einem ersten Schritt ist es wichtig, mit Wissensträgern interdisziplinär die Problemdefinition (menschgemachter Klimawandel) sowie die möglichen Optionen zur Problemlösung so genau wie möglich abzuschätzen. Wichtiges Kennzeichen dieses Prozesses ist es, dabei die verbleibenden Unsicherheiten und das vorhandene Nichtwissen deutlich zu charakterisieren, um eine ungerechtfertigte Sicherheit bei der späteren Auswahl der Handlungsoptionen zu vermeiden (US-National Research Council 1996, S. 97ff.). Gleichzeitig ist es notwendig, fake news oder andere Formen der Fehldeutung von komplexen Sachverhalten zu vermeiden.

In einem zweiten Schritt ist es dann notwendig, auf der Basis der wissensbasierten Abschätzungen der möglichen Konsequenzen und ihrer Unsicherheiten eine umfassende Bewertung der Handlungsoptionen vorzunehmen (US-National Research Council 1996, S. 73ff. und 118ff.). Daraus lässt sich dann eine Strategie entwickeln, um mit dem Problem fertig zu werden. Wenn man als Beurteilungskriterium die Prüfkriterien der Effektivität, Effizienz, Resilienz und Fairness heranzieht, ist es nur logisch, in diesem Prozess der Bewertung von Handlungsoptionen die Vertreter einzubeziehen, die im besonderen Maße diese Kriterien verkörpern. Dies bedeutet eine kooperative Steuerungskultur unter Einbeziehung von Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft (Oppold und Renn 2023). Das Gelingen eines Diskurses ist also davon abhängig, ob in ausreichendem Maße die unterschiedlichen Perspektiven und Prüfkriterien einbezogen sind und ob die Regeln der Diskursführung eine kooperative Form der Lösung begünstigen.

In Bild 1 sind die beiden Schritte des analytisch-deliberativen Diskurses mit den dazugehörigen Formaten der Umsetzung wiedergegeben. Für beide Schritte stehen viele Formate zur Verfügung, die man je nach Thema und Situation maßgeschneidert einsetzen kann. Bei den analytischen Verfahren sind dies Formen der Einbeziehung von Fachexpertise durch Gutachten, Workshops, Delphi -Runden oder Anhörungen, bei den deliberativen Verfahren kommen Formate wie die Bürgerräte, Bürgerforen oder Runde Tische infrage.

Bild 1: Formate des analytisch-deliberativen Diskurses



Quelle: Renn 2013

Die von Jürgen Habermas geforderten Regeln führen nicht automatisch zu einem Konsens (Giegel 1992). Zum einen können aufgrund der unterschiedlichen Wertigkeit der vier Prüfkriterien jeweils andere Optionen besser oder schlechter abschneiden. So kann eine Option besonders effizient, eine andere besonders resilient und schließlich eine dritte besonders fair sein. In diesem Fall muss also zwischen den Kriterien abgewogen werden. Zum Zweiten können unsichere und komplexe Sachverhalte unterschiedlich interpretiert werden. Es gibt dann mehrere völlig legitime Sichtweisen des gleichen Problems, die miteinander im Wettstreit liegen. Zum Dritten können mit den verschiedenen Optionen unterschiedliche Verteilungsmuster von Chancen und Risiken verbunden sein, die je nach Interessenlage unterschiedlich bewertet werden, weil man sich auf ein gemeinsames Verständnis von Fairness nicht einigen kann. Kurzum: Der Konsens ist sicherlich der erstrebenswerte Abschluss eines deliberativen Verfahrens, aber er ist eher die Ausnahme als die Regel.

Aber auch wenn es nicht zu einem Konsens kommt, sind analytisch-deliberative Verfahren für die Steuerung kollektiver Maßnahmen zielführend. Meistens gelingt es, die absurden und auf allen Kriterien minderwertigen Optionen im Verlauf des Diskurses auszuschließen und sich nur noch auf die Optionen zu konzentrieren, die mindestens zwei der vier Kriterien erfüllen. Darüber hinaus hilft der Diskurs, die

Gründe für den Dissens für alle nachvollziehbar zu machen und damit zu einer gegenseitigen Verständigung beizutragen.

Der her in Grundzügen skizzierte analytisch-deliberative Diskurs kann auf mehreren Ebenen und zeitversetzt zur Umsetzung der Energiewende realisiert werden. Vor allem wird es darauf ankommen, die nationale, regionale und lokale Ebene miteinander zu verzahnen und diese unterschiedlichen Belange in die einzelnen Phasen des Entscheidungs- und Planungsprozesses zu integrieren.

4. Gelingensbedingungen für einen analytisch-deliberativen Diskurs

Eine Umsetzung analytisch-deliberativer Verfahren und der Einsatz der damit verbundenen innovativen Formate sind in der Klimapolitik in Deutschland und Europa erst vereinzelt zu beobachten. Besonders hervorzuheben ist der Bürgerrat Klimapolitik, der weitgehend dem analytisch-deliberativen Modell konzipiert wurde. Damit es in Zukunft vermehrt zum Einsatz von Beteiligungsverfahren nach dem analytisch-deliberativen Modell kommt, sind aus meiner Sicht folgenden Bedingungen zu erfüllen (Renn 2013, S: 77f.; Renn und Schweizer 2020):

- *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit bereits in der Zielfindungsphase:* Je komplexer und unsicherer sich die Ausgangssituation darstellt, umso wichtiger ist es, einen Konsens bei der Frage, was man erreichen will und wozu die konkrete Beteiligung dienen oder beitragen soll, frühzeitig herzustellen. Dieses Postulat der frühzeitigen Beteiligung gilt vor allem für Planungsvorhaben im Energiebereich, im Bereich von Infrastruktur, bei der Festlegung von Emissionsstandards (vor allem bei klimarelevanten Gasen), bei Auflagen für Produkte und Produktionsverfahren und auch bei landwirtschaftlichen Praktiken und Ernährungsgewohnheiten. Kurzum: bei all den Bereichen, in denen durch staatliche Intervention und Planung Klimaschutz umgesetzt werden soll.
- *Weiter Spielraum für die Beteiligung:* Die Festlegung, wie groß der Spielraum für die Beteiligung der Bürger:innen an der planerischen und regulativen Klimapolitik ist, bestimmt weitgehend das Gelingen von Beteiligungsverfahren. Wenn nicht von Anfang an klar kommuniziert wird, an welchen Entscheidungen die Bürger:innen unmittelbar beteiligt sind, gerät auch eine frühzeitige Beteiligung, etwa bei der Bedarfsplanung, zur Alibiveranstaltung und es droht ein Vertrauensverlust. Daher muss die Empfehlung für die Einführung eines frühzeitigen Beteiligungsverfahrens mit der Festlegung eines möglichst breiten und gleichzeitig rechtlich und politisch realisierbaren Entscheidungsspielraumes sowie einer Einigung über den weiteren Verfahrensablauf kombiniert werden. Außerdem müssen diese Rahmenbedingungen allen Beteiligten transparent kommuniziert werden.
- *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit durch ein strukturiertes Verfahren von aufeinander abgestimmten Verfahrensschritten:* Aufgrund der Pluralität der Gesellschaft und ihrer funktionalen Ausdifferenzierung ist es wenig erfolgversprechend, mit einem einzigen Beteiligungsverfahren alles „erschlagen“ zu wollen.

Formate müssen miteinander vor allem auf den verschiedenen Entscheidungsebenen miteinander kombiniert werden, um die gewünschte legitimatorische Wirkung zu entfalten.

- *Vorrang der Transparenz vor Vertraulichkeit und Abgeschlossenheit:* Je komplexer die Beteiligungsstruktur, desto verwirrender ist der Entscheidungsprozess für diejenigen, die nicht direkt an dem Verfahren beteiligt sind. Ein Höchstmaß an Transparenz wäre erreicht, wenn die Bevölkerung das Kabinett in einem TV-Container Tag und Nacht beim Regieren beobachten könnte. Das bedeutet: Je mehr Formen der Beteiligung in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen werden, desto größer ist die Gefahr der Intransparenz. Umso wichtiger ist es deshalb, die verschiedenen Formate der Beteiligung so weit wie möglich öffentlich zu machen.
- *Notwendigkeit der begleitenden Kommunikation:* Die schon zum Stereotyp gewandelte Formel „es handle sich nicht um Politik-, sondern um Kommunikationsversagen“ greift zu kurz. Keine noch so gute Verpackung kann ein schlechtes Politikprodukt im besseren Licht erscheinen lassen. Im Gegenteil: ein schlechtes Produkt in einer tollen Verpackung verärgert noch mehr, als wenn man ehrlich zugibt: Besser geht es nicht. Die offene Debatte über Zielkonflikte, negative Auswirkungen oder verbleibenden Unsicherheiten ist zwar anfangs unangenehmer für die Politik, aber schafft auf Dauer Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit.
- *Professionalisierung der Prozesssteuerung und -begleitung:* Es ist selbstverständlich, dass niemand einem Amateur zutrauen würde, die Statik einer Brücke zu beurteilen oder die Erfolgsaussichten einer Operation abzuschätzen. Bei Beteiligungsverfahren ist das offenbar anders: Es gibt immer selbst ernannte Expert:innen, die es besser wissen. Sieht man sich einmal im Ausland um, dann fällt auf, dass etwa in den USA hochspezialisierte Dienstleister entstanden sind, die unter dem Thema „Alternative Dispute Resolution“ oder dem Begriff „Facilitation“ professionelle Begleitung und Steuerung partizipativer Prozesse anbieten. Inzwischen gibt es einen umfangreichen Wissensstand darüber, wie Beteiligungsverfahren zu strukturieren und zu kombinieren sind, wie man diese am besten anleitet, steuert und moderiert und wie man mit auftretenden Konflikten am besten umgehen kann.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Beteiligung an der Klimapolitik ist die Bereitschaft der Politiker:innen und der Verwaltungsfachleute, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung sondern als Hilfsstellung ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. In einem 2008 herausgegebenen Gutachten der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften zu Beteiligungsverfahren in Umwelt- und Gesundheitsfragen wurde auf der Basis von Metaanalysen der vorliegenden Evaluationen die zentrale Erkenntnis gewonnen, dass der Erfolg von Beteiligung am stärksten davon abhängt, welche Erwartungen die Initiatoren damit verbinden (US-National Research Council 2008). Waren diese positiv und ergebnisoffen, kam es meist zu einem erfolgreichen Abschluss der Beteiligungsmaßnahmen. Waren die Initiatoren jedoch skeptisch oder sogar negativ eingestellt, wirkte sich dies direkt auf die Motivation und Kompromissbereitschaft der mitwirkenden Personen auf. In zwei Drittel der untersuchten Fälle führte dies zu Abbruch

oder einem wenig zufriedenstellenden Ergebnis. Es ist also nicht sinnvoll, Beteiligung zu verordnen, sondern es gilt vielmehr alle Beteiligte davon zu überzeugen, dass in einer komplexen und pluralen Welt diese Form der Entscheidungshilfe die politisch verfasste Ordnung und Kultur beleben und bereichern kann.

5. Beispiel für ein Beteiligungsverfahren zur Klimapolitik

Im Jahr 2012 beauftragte das Ministerium für Umwelt und Energie des Landes Baden-Württemberg die gemeinnützige Gesellschaft DIALOGIK mit der Initiierung eines umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligungsprogramms für eine integrierte Landespolitik zum Klimawandel (Hilpert und Scheel 2020). Ausgangspunkt für das Design der Beteiligung und deren Umsetzung im Bereich der Klimapolitik war die Synthese von *analytischen Verfahren* mit Hilfe der wissenschaftlichen Institute und der *deliberativen Verfahren* unter Einbezug von Stakeholder (Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft) und zufällig ausgewählte Vertreter:innen der Bürgerschaft.

In einem ersten Schritt wurden wissenschaftliche Experten damit beauftragt, mögliche Maßnahmen zum Klimaschutz auf ihre Wirksamkeit hin zu beurteilen und eine Liste von Maßnahmen mit ihren voraussichtlichen Wirkungen vorzubereiten. Die Liste umfasste insgesamt 110 Maßnahmen.

In einem zweiten Schritt wurden unterschiedliche Wissensträger einbezogen, um diese wissenschaftlich gewonnenen Erkenntnisse zu ergänzen und mit ihrem eigenen Wissen und ihren eigenen Erfahrungen anzureichern.

- *Online Bewertung:* Vom 17. Dezember 2012 bis 1. Februar 2013 konnten alle Bürger*innen Baden-Württembergs die 110 Maßnahmen einzeln auf einer eigens angelegten Internetseite kommentieren und bewerten.
- *Stakeholder-Bewertung:* 120 Vertreterinnen und Vertreter wichtiger Verbände tagten an 7 Runden Tischen zu den thematischen Schwerpunkten, die von den wissenschaftlichen Gutachtern empfohlen wurden.
- *Betroffenen-Bewertung:* Rund 180, nach dem Zufallsprinzip ausgewählte, Bürger*innen und trafen sich in 29 Sitzungen und erarbeiteten gemeinsam ein Dokument mit 1082 Empfehlungen.

In einem dritten Schritt trafen sich die Vertreterinnen und Vertreter aus der Wissenschaft, aus den Runden Tischen, aus den Bürgerforen und den Internetforen zu einem gemeinsamen Workshop, um die Maßnahmen gemeinsam zu beraten, eine Liste von konsensualen Empfehlungen und eine Liste mit weiterhin umstrittenen Maßnahmen zu erstellen. Nicht Konsens um jeden Preis war das Ziel, sondern ein „Konsens über den Dissens“, also eine Liste mit Maßnahmen mit soliden Begründungen für und gegen jede Maßnahme aufbauend auf einer gemeinsamen Wissensbasis und auf Transparenz über unterschiedliche Werte und Präferenzen.

Bei der Abschlussrunde mit den Teilnehmenden aller deliberativer Gremien wurden die jeweils eingebrachten Vorschläge nach intensiver Diskussion in vier Kategorien eingeteilt: a) Empfehlungen, die von allen mitgetragen wurden; b) Empfehlungen, die von einer Gruppe stark favorisiert, von den anderen Gruppen zwar nicht

begrüßt, aber toleriert wurden; c) Empfehlungen, die bei den meisten auf große Widerstände stießen, wobei sich keine Gruppe dafür besonders stark machte, und d) Empfehlungen, bei denen zumindest eine Gruppe starke Bedenken äußerte, während die anderen Gruppen diese eher befürworteten. Diese Einteilung erleichterte es den politischen Entscheidungsträger:innen, aus der Vielzahl der Empfehlungen vor allem diejenigen zu beherzigen, die in die Kategorien a) und b) fielen.

Am 2. Mai 2013 wurden die Ergebnisse an den damaligen Umweltminister Franz Untersteller übergeben. Das Ministerium hat im Anschluss an diesen Partizipationsprozess rund drei Monate die Empfehlungen aufgearbeitet und geprüft. Eine ausführliche Stellungnahme wurde vorbereitet und an alle Beteiligte versandt. Im Endeffekt wurde der Klimaschutzplan mit dem Input der verschiedenen Wissensträger am 31. Juli 2013 in Kraft gesetzt. Das Verfahren wurde inzwischen bereits mehrfach als vorbildliches Muster für eine gelingende Beteiligung im politischen Raum ausgezeichnet.

6. Fazit

Klimapolitik ist aufgrund ihrer Komplexität und Reichweite mehr denn je auf analytisch-deliberative Verfahren der Entscheidungsfindung angewiesen. Mit Hilfe analytisch-deliberativer Verfahren erhalten betroffene Bürger:innen die Gelegenheit, in einem Klima gegenseitiger Anerkennung, des gemeinsamen Suchens nach relevantem Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Probleme neu zu definieren und Handlungsoptionen zu diskutieren, die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für repräsentative Gremien und/oder für ihre Mitbürger und Mitbürgerinnen zu formulieren. Die Demokratie braucht demnach keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen direkter Bürgerbeteiligung, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugute kommen. Diese Bereicherung der Demokratie ist vor allem bei ehrgeizigen Projekten wie der Klimapolitik unerlässlich.

Analytisch-deliberative Verfahren der Beteiligung von Experten, Interessengruppen und betroffenen Bürger:innen werden aber nur dann zu einer befriedigenden, d.h. sachlich kompetenten, fairen, effizienten und legitimierten Lösung führen, wenn alle Beteiligte gewillt sind, sich in einem diskursiven Prozess über die möglichen Lösungswege argumentativ zu verständigen. Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Dialogführung ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die am Diskurs beteiligten Personen und Gruppen gleichberechtigt und ohne äußeren Zwang ihre Interessen und Werte offenlegen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Solche verständigungsorientierten Diskurse verfolgen das Ziel, in Abwägung der vorgetragenen Argumente über die Zumutbarkeit von Belastungen durch aktiven Klimaschutz und die Realisierbarkeit von Chancen für erfolgreiche Mitigations- und Anpassungsstrategien eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung zu entwickeln. Dabei geht es nicht um eine Einigung auf den kleinst

möglichen Nenner, sondern gerade im Gegenteil um harte Auseinandersetzungen um Argumente und nachvollziehbare Begründungen sowie um intensive Suche nach neuen, innovativen Lösungen.

Anmerkung

- 1 Die folgenden Ausführungen lehnen sich zum Teil an eine ältere Publikation des Autors (2020) an, die hier ausgeweitet und aktualisiert wurde.

Literatur

- Benighaus, C. und Renn, O. (2016): Teil A Grundlagen. In: C. Benighaus, G. Wachinger und O. Renn (Hrsg.): *Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis*. Metzner: Berlin, S. 17-102; <https://doi.org/10.17623/BZGA:Q4-i084-2.0>
- Chambers, S. (2003): Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, 307-326, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538>
- Dryzek, J.S. (1990): *Discursive Democracy*. Cambridge University Press: Cambridge. <https://doi.org/10.1017/9781139173810>
- Giegel, H.-J. (1992): Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften. In: H.-J. Giegel (Hrsg.): *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*. Suhrkamp: Frankfurt am Main, S. 7-17, <https://doi.org/10.17192/ep1993.1-2.4950>
- Habermas, J. (1987): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. 4. Auflage. Suhrkamp: Frankfurt am Main
- Habermas, J. (1989): Erläuterungen zum Begriff des kommunikativen Handelns. In: Derselbe: *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Suhrkamp: Frankfurt am Main, S. 571-606
- Hilpert, J und Scheel, O. (2020): Climate Change Policies Designed by Stakeholder and Public Participation. In: O. Renn, F. Ulmer und A. Deckert (Hrsg.): *The Role of Pubic Participation in Energy Transitions*. Academic Press: Cambridge, S. 140-161, doi:10.1007/s13412-020-00632-7
- Mcintyre, L. (20018): *Post-Truth*. MIT-Press: Cambridge, doi:10.31577/orgf.2019.26210
- Oppold, D. und Renn, O. (2023): Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung gelingen kann. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16 (1), 1-23, <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.08>
- Pielke, R.J. (2007): *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge University Press: Cambridge. doi:10.1017/S0008423908080992
- Renn, O. (2013): Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf. In: S.I. Keil und S.I. Thaidigsmann (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung*. Springer VS: Wiesbaden, S. 71-96, doi:10.1007/978-3-658-00875-8_6
- Renn, O. (2020): Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik: Erfahrungen, Grenzen und Aussichten. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 33 (1), 125–139, doi:10.1515/fjsb-2020-0011.
- Renn, O. (2022): Sozialverträgliche Klimapolitik: Möglichkeiten einer partizipativen Politikgestaltung. *Klima und Recht. Zeitschrift für das gesamte Klimarecht*, 9, 276-279, doi:10.1515/fjsb-2020-0011

- Renn, O. und Schweizer, P.-J. (2009): Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. *Environmental Policy and Governance*, 19 (2), S. 174-185, doi:10.1002/eet.507
- Renn, O. und Schweizer, P.-J. (2020): Inclusive Governance for Energy Policy Making: Conceptual Foundations, Applications, and Lessons Learned. In: O. Renn; F. Ulmer und A. Deckert (Hrsg.): *The Role of Public Participation in Energy Transitions*. Elsevier Academic Press: London, S. 39-79. doi: 10.1016/B978-0-12-819515-4.00003-9
- Roth, R. (2014): Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Partizipation im Wandel*. Bertelsmann: Gütersloh, S. 233-296, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/imported/leseprobe/LP_978-3-86793-624-8_1.pdf
- Steenjtes, K., Pidgeon, N., Poortinga, W., Corner, A., Arnold, A., Böhm, G., Mays, C., Poumadère, M., Ruddat, M., Scheer, D., Sonnberger, M., Tvinnereim, E. (2017): *European Perceptions of Climate Change: Topline findings of a survey conducted in four European countries in 2016*. Cardiff University: Cardiff, UK, <https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/98660/7/EPCC.pdf>
- US-National Research Council (1996): *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. Coordinators: P.C. Stern und V. Fineberg. Committee on Risk Characterization. National Academies Press: Washington, D.C., doi: 10.17226/5138.
- US-National Research Council of the National Academies (2008): *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. The National Academies Press: Washington, D.C., doi.org/10.17226/12434
- Webler, T. and Tuler, S. (2000): Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study. *Administration and Society*, 32(5), 566-595, doi:10.1177/00953990022019588
- Wissenschaftsplattform Klimaschutz (2023): *Gerade Jetzt! Warum Teilhabe und Beteiligung für die Energiewende unverzichtbar werden*. Impulspapier der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. WPKS: Berlin, https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/WPKS_Impulspapier_Beteiligung-Teilhabe_2023.pdf

Wahlen in Zeiten der Polykrise?

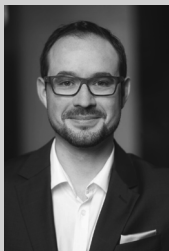
Baustellen der Europäischen Union im Europawahljahr 2024

Andreas N. Ludwig

Zusammenfassung

Die Europawahlen 2024 finden in unsicheren Zeiten, unter den Bedingungen einer vermeintlichen Polykrise statt. Der Beitrag beleuchtet zunächst diesen aktuell vielfach diskutierten Begriff, zeigt bestehende Herausforderungen der EU im Wahljahr auf und hinterfragt abschließend diesen Krisendiskurs.

2024 wird in Europa ein wichtiges Wahljahr. In etlichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) – etwa in Belgien, Kroatien, Portugal und Österreich –, einigen ihrer Beitrittskandidaten und im Vereinigten Königreich sind landesweite Wahlen geplant. Vom 6. bis 9. Juni wählen die Bürgerinnen und Bürger der EU ferner zum zehnten Mal direkt das Europäische Parlament (EP) (vgl. Europäisches Parlament 2023). Global betrachtet wird 2024 gar ein „Superwahljahr“, wie Daniela Schwarzer jüngst in der Zeitschrift *Internationale Politik* treffend formulierte (2023, S. 90). Für *The Economist*, der traditionell im November einen Ausblick auf das Folgejahr und seine möglichen Entwicklungen wagt, ist es *das* Superwahljahr: Noch nie in der Geschichte hätten weltweit so viele Wahlen angestanden, noch nie seien so viele Menschen zu den Urnen gerufen, so die Chefredakteurin der einflussreichen britischen Wochenzeitung, Zanny Minton Beddoes (2023): von Algerien, Indien, Indonesien, über Kanada, Russland und Südafrika bis zu den Vereinigten Staaten von Amerika. Zu diesen kommen regionale wie kommunale Urnengänge in einer Vielzahl an Staaten mehr. Man denke im deutschen Kontext an die Kommunalwahlen in



Dr. Andreas N. Ludwig

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen,
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt und Lektor für Europapolitik,
Fachhochschule Kärnten (Österreich)

etlichen Bundesländern oder die drei im September 2024 bevorstehenden Landtagswahlen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen (vgl. Die Bundeswahlleiterin 2023).

Wenn auch nicht alle Wahlen zu politischen Umwälzungen führen werden, so muss man angesichts ihren schieren Zahl zumindest mit der Möglichkeit tiefgreifender Veränderungen rechnen – für die jeweiligen Gemeinwesen, Weltregionen bin hin zum globalen System. Was aus liberal-demokratischer Perspektive eine Sternstunde der Demokratie weltweit sein sollte, warnt Minton Beddoes schon zu Beginn ihres Beitrags daher genauso eindrücklich wie pessimistisch, drohe in der Praxis zum Gegenteil zu werden. Es stehe ein „nerve-racking and dangerous year“ (Minton Beddoes 2023) – ein nervenaufreibendes und gefährliches Jahr ins Haus.

Egal wohin man blickt, dieses Wahljahr findet in der Tat in unruhigen Zeiten statt. Nun ist Ungewissheit eine der Grundbedingungen unserer durch permanenten Wandel geprägten, komplexen Welt des 21. Jahrhunderts (siehe dazu bspw. Mitchell 2008; Morin 2008). Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität sind deren Charakteristika, was gemeinhin unter dem Kürzel der „VUKA-Welt“ zusammengefasst wird (bspw. Mack und Khare 2016). Unsicherheit ist insofern Normalität, mit der es in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft umzugehen gilt. Die Covid 19-Pandemie erhöhte dafür bei vielen Entscheidungstragenden, aber auch der Öffentlichkeit das Bewusstsein. Zugleich trug sie zur verstärkten Wahrnehmung der Häufung von Krisen, einer sogenannten „Polykrise“ bei, die seither prominent zurück in der wissenschaftlichen wie auch der medialen Diskussion ist. Die Unwägbarkeit des Wahlausgangs in vielen Fällen – und die Europawahlen bilden hier keine Ausnahme – vergrößert die politisch, wirtschaftlich bzw. gesamtgesellschaftlich empfundenen Unsicherheiten 2024 noch weiter. Angesichts dieser Umstände, aber vor allem mancher krisenhafter Entwicklungen und europäischer Wahlergebnisse zuvor, verwundern weder die eben beschriebene Skepsis noch konkreter Daniela Schwarzers Anmerkung bezogen auf die bevorstehenden EU-Wahlen, wenn sie betont, dass „[v]iele in der EU mit Unbehagen auf das Wahljahr [blicken] – und auf das, was danach folgen mag“ (2023, S. 90).

Ein Wahljahr also in Zeiten der Polykrise? Was steht hinter diesem Schlagwort? Welchen Risiken sieht sich die EU gegenüber? Zunächst sollen im Folgenden der Begriff der „Polykrise“ im Lichte der ihm zugrundeliegenden Komplexitätsforschung und sein derzeitiger Diskussionsstand umrissen werden. Sodann werde ich überblicksartig aktuelle Risiken und einhergehende Herausforderungen, – metaphorisch gesprochen – Baustellen der EU im Kontext der bevorstehenden Wahlen knapp skizzieren und abschließend den einleitend erwähnten Krisendiskurs hinterfragen.

1. Polykrise: Karriere eines vieldeutigen Begriffs

Spätestens seit den 1970er Jahren werden in der Wissenschaft, aber schnell auch darüber hinaus, eine gleichzeitige Beschleunigung prägender Prozesse in etlichen Systemen im planetaren Kontext, ihre krisenhafte Entwicklung diagnostiziert und deren Folgen für die Menschheit diskutiert. Dies betrifft etwa Phänomene wie die fortschreitende Globalisierung der Weltwirtschaft, den Wandel des Weltklimasystems,

Migrationsströme, gesellschaftliche Polarisierungstendenzen und demographischen Wandel in zahlreichen Gesellschaften, zwischenstaatliche wie transnationale Konflikte und Kriege und so weiter. Nun ist – zumindest in der Perspektive der fächerübergreifenden Komplexitätsforschung – kontinuierlicher Wandel eine der grundlegenden Eigenschaften eines komplexen Systems: „Alle lebende Schöpfung, die natürliche wie die soziale Welt, der Mensch selbst, sein Wissen über die und sein Erfahren der Welt, sind komplexe Systeme, die in permanentem Austausch mit einer Vielzahl anderer Systeme ihrer Umwelt stehen und dadurch in kontinuierlichem, aber stets kontingenten und damit ungewissen dynamischen Prozessen des Wandels unterschiedlicher Ausprägung begriffen sind. Durch diese stetig wachsende Verwobenheit nimmt im ursprünglichen lateinischen Sinne des Begriffs die Komplexität der Welt wiederum stetig zu“ (Ludwig 2020, S. 15). Der Unterschied liegt bei den genannten Entwicklungen daher in der Art des Wandels, seiner Geschwindigkeit und seiner Umfänglichkeit, da diese Dynamiken potenziell zu einer tiefgreifenden Veränderung der betroffenen komplexen Systeme sowie sogar deren Zusammenbruch führen können. Begriffsprägend für die Politikwissenschaft bezeichnete James N. Rosenau diese Art des Wandels als „turbulent change“ (vgl. 1990, S. 7f.). Eine solche „Transformation“ meint systemtheoretisch zunächst also allgemein eine Situation, in der die Dynamiken der Entwicklungen zu grundsätzlich veränderten Eigenschaften eines Systems als Ganzem führen. In Anlehnung an Rosenau, bezeichnet die erste Form der Transformation einen *langsamen* Prozess grundlegenden Wandels als Ergebnis neuer Rahmenbedingungen inner- oder außerhalb eines Systems. Die zweite hingegen ist durch ein dramatisches Anwachsen der Unordnung in einem System gekennzeichnet, die sich innerhalb einer vergleichsweise *kurzen* Zeitspanne Bahnbricht. Bestehende Entwicklungstrends können zu dieser sich entfaltenden Destabilisierung wiederum verstärkend oder auch hemmend, durch sog. positive bzw. negative Feedback-Effekte, beitragen. Transformationen sind insofern ergebnisoffen und kontingent (vgl. Ludwig 2020, S. 117). Dabei kommt erschwerend hinzu, hierauf wies u. a. Hanns W. Maull hin, dass unter den Bedingungen der VUKA-Welt für das Entscheiden und Handeln in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ohnehin gilt:

„The ability of decision-makers to get what they want is seriously qualified, but they usually hate to admit this. As a result, across the whole spectrum of politics, from the local to the global level, a gap is opening between the growing *demands made on politics* by a multitude of ‚relevant‘ actors and interests (and the common good of mankind), on the one hand, and the at best slowly increasing (if not stagnant or even declining) *capacities of politics* to steer events in the desired direction, on the other.“ (2011, S. 17)

Ein Umstand, der in Zeiten einer Transformation noch verschärft ist. Seine eigenen Thesen über den turbulenten Charakter der Welt aus dem Jahr 1990 unterstrich James Rosenau in seinem letzten Buch noch einmal: „That a deep sense of uncertainty should pervade world affairs since the end of the Cold War is hardly surprising“ (2003, S. 207). In dieser Situation weiterreichender Veränderungen auf der Erde sei Ungewissheit die Norm und damit Verunsicherung die Grundstimmung – in Wissenschaft und Praxis.

Diese drei Aspekte – Diagnose der gleichzeitigen Dynamisierung, Ansätze einer ergebnisoffenen, also ungewissen Transformation und die Herausforderung des Umgangs damit – fasste der französische Soziologe und Pionier der sozialwissenschaft-

lichen Komplexitätsforschung Edgar Morin in den 1990er Jahren unter dem Stichwort der „Polykrise“ zusammen. Hierunter versteht er die komplexe Gesamtheit der gleichzeitigen Krisen verschiedener Systeme, die letztlich eine planetare Krise befeuert (vgl. Morin und Kern 1999, S. 74; Morin 2011, S. 20ff.). Der österreichische Friedensforscher Werner Wintersteiner sieht im Unterschied zu vergleichbaren Ansätzen das Besondere des Konzepts Morins genau in dessen systematischer Verbindung von „ökonomische[n], politische[n] und ökologische[n] Faktoren mit kulturellen und geistigen Entwicklungen, und dies in einem langen Zeithorizont. Man könnte bei ihm von einem *System der Polykrise* sprechen“ (2021, S. 66).

Im europäischen Kontext wurde der Begriff durch EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in den 2010er Jahren dann geradezu popularisiert. Er beschrieb die Polykrise der EU bei einer Rede in Athen im Juni 2016 wie folgt:

„I have often used the Greek word ‚polycrisis‘ to describe the current situation. Our various challenges – from the security threats in our neighbourhood and at home, to the refugee crisis, and to the UK referendum – have not only arrived at the same time. They also feed each other, creating a sense of doubt and uncertainty in the minds of our people.“ (Juncker 2016)

Wenn auch Juncker zwei Jahre später meinte, die EU habe ihre Polykrise hinter sich gelassen, so blieb sie dennoch als Referenz wichtig (bspw. Gieg et al. 2023; Zeitlin und Nicoli 2021) und schaffte es bis ins Gabler Wirtschaftslexikon (vgl. Werth O.J.). Die Covid 19-Pandemie und der russische Angriffskrieg in der Ukraine samt seiner Folgen haben dem Begriff seither neue Aktualität und Tragweite verliehen – im europäischen wie im globalen Kontext. Dies mag nicht zuletzt dem britischen Wirtschaftshistoriker Adam Tooze geschuldet sein, der an der Columbia University in New York lehrt. Sein jüngstes Buch (vgl. Tooze 2021), seine zahlreichen Zeitungsartikel und Vorträge, etwa bei der Willy-Brandt-Stiftung (vgl. Tooze 2022), oder die Kontroverse mit seinem wohl noch bekannteren Historikerkollegen Niall Ferguson beim Weltwirtschaftsforum im Januar 2023 (vgl. Braunberger 2023) haben den Begriff und das Konzept der Polykrise prominent in die wissenschaftliche und mediale Diskussion zurückgebracht: Wir seien – und hier meint Tooze konkret Europa – in einer „nie dagewesenen Krise“ (Tooze 2022, S. 13). Im direkten Anschluss an die komplexen Annahmen Morins, den Tooze immer wieder als Urheber des Begriffs in Erinnerung ruft, versteht er unter „Polykrise“, eine

„Situation, in der das Ganze gefährlicher ist als die Summe seiner Teile“. Die jetzige Problemkonstellation hat demzufolge ‚Gestaltqualität‘, insofern sie sich nur durch die Wechselwirkung der einzelnen Krisen erklären lässt. Wir haben es also nicht mit einem Nebeneinander zu tun, sondern mit einer Ganzheit: Alles hängt mit allem zusammen, schon weil sich (fast) alle in Echtzeit über (fast) alles informieren und darauf reagieren können. Das erzeugt ein Übermaß an Komplexität, und darin liegt Tooze zufolge eben die Gefahr begründet.“ (Häckermann und Ettrich 2023)

Angesichts der Vielzahl an krisenhaften Entwicklungen und der einhergehenden Konjunktur des Begriffs der Polykrise erscheint neben dessen hier knapp skizzierten theoretischen Grundlagen und Entwicklungen abschließend eine definitorische Präzisierung geboten. Die Komplexitätsforscher Scott Janzwood und Thomas Homer-Dixon unterscheiden dafür unterschiedliche Typen, was mit Blick auf die vermeintliche „europäische Polykrise“ oder eine planetare Krise im Sinne Morins hilfreich ist:

„A *polycrisis* is any combination of three or more interacting systemic risks that produces a single, emergent crisis. The consequences could be confined to a particular geographical region or geopolitical jurisdiction and not escalate to the global scale. A *global polycrisis*, in contrast, must be planetary in scale. Specifically, we define a global polycrisis as any combination of three or more interacting systemic risks with the potential to cause a cascading, runaway failure of Earth’s natural and social systems that irreversibly and catastrophically degrades humanity’s prospects.” (Janzwood und Homer-Dixon 2022, S. 6)

Eine Polykrise wird im Gegensatz dazu, so betonen die Autoren weiter, als potenziell reversibel, als zu bewältigen betrachtet.

2. Baustellen der EU vor den Europawahlen 2024: ein Überblick

Für die bevorstehenden EU-Wahlen lässt sich im Anschluss an meine bisherigen Ausführungen also argumentieren, dass sie unter den Bedingungen einer europäischen Polykrise stattfinden. Diese erwächst, folgt man Janzwood und Homer-Dixon weiter, aus dem komplexen Zusammenspiel mehrerer „systemischer Risiken“, die die Autoren als „potential threats that endanger the functionality of systems of critical importance for society whose impacts may extend beyond the system of origin to affect other systems and functions” (2022, S. 3) verstehen. Diese haben das Potenzial zu tiefgreifenden Veränderungen der EU zu führen. Zu betonen ist dabei jedoch noch einmal, dass diese Risiken aus komplexer Warte allesamt nicht nur verwoben sind und sich gegenseitig beeinflussen, sondern darüber hinaus jederzeit neue, unerwartete Entwicklungen, Zufälle und individuelle Entscheidungen die Dynamiken verändern, sie verstärken oder ihnen entgegenwirken können – ihre Entwicklung also ergebnisoffen ist. Systemische Risiken sind daher durch ihre extreme Komplexität und Dynamik, den hohen Grad an Nichtlinearität von Ursache und Wirkungen, ihre systemübergreifenden Effekte und das hohe Maß an Unsicherheit mit Blick auf ihre Hintergründe und Folgen gekennzeichnet (vgl. ebd., S. 4).

In welchen Bereichen bestehen nun konkret systemische Risiken für die EU, ihre Institutionen und Mitgliedsstaaten vor den besagten Wahlen, die potenziell tiefgreifende Veränderungen für die Integrationsorganisation bedeuten könnten? Welchen Baustellen sieht sich die Union dementsprechend gegenüber? Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien im Folgenden vier besonders betroffene Themenfelder knapp skizziert.

2.1 Wirtschafts- und Finanzordnung

Die heutige EU war lange vor allem eine wirtschaftliche Integrationsorganisation, die Wachstum und Wohlstand für ihre Mitglieder versprach – eine Perspektive, die für viele Beitrittskandidaten noch heute verheißungsvoll ist. Die Wirtschafts- und Währungskrise ab 2008, die in der EU in Form der Euro- und einer Schuldenkrise samt wirtschaftlicher Rezession in etlichen Staaten Wirkung entfaltete, unterminierte jedoch das Vertrauen in dieses Versprechen nachhaltig. Dies führte zu einer Desillusionierung und Distanzierung vom europäischen Projekt nicht nur in den von der Krise stark betroffenen Staaten und Teilen der Gesellschaften, sondern darüber hinaus. Die wirtschaftlichen Verwerfungen durch die Covid 19-Pandemie und die Folgen des

russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, etwa die Inflation im Euro-Raum, haben diese nicht überwundene Vertrauenskrise in die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der EU und dieses systemisches Risiko jüngst aktualisiert:

„Given the highly unequal impact of the pandemic-induced recession and the ongoing cost-of-living crisis, slowly increasing trust among those on lower incomes and/or with lower educational attainment levels might be stretched once again. Any divergence in trust in central EU institutions such as the European Parliament poses an imminent threat to their legitimacy. Citizens may shun political participation or, even worse, be attracted by the claims of populist and anti-democratic parties.” (Jansen 2023)

Dazu kommen Höchststände der Staatsschulden im Euro-Raum, etwa in Frankreich und in Italien, samt eines erhöhten Finanzbedarfs der Staaten wie der EU zur Bearbeitung der unterschiedlichen Herausforderungen – von der Klimakrise bis zur Ukraine-Hilfe. Beides wirft die Frage nach der künftigen Gestalt der Wirtschafts- und Währungsunion, einer Reform der Maastricht-Regeln sowie der Finanzarchitektur der Union neu auf (vgl. Wolff und Vallée 2023). Das verlorene Vertrauen und die unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedsstaaten mit Blick auf weitergehende Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion, etwa die seit Langem umstrittene Frage einer Fiskalunion (vgl. Mertens 2018), machen dieses Themenfeld neben seinen inhärenten wirtschaftlichen Systemrisiken über die Europawahlen hinaus zu einem auch politisch risikobehafteten für die EU – oder wie Dirk Meyer meint, zu einem Herd der vielschichtigen „Dauerkrise“ (Meyer 2022).

2.2 Migration

Wenn es um die multiplen Krisen der EU geht, spielt seit 2015 die Frage des Umgangs mit Migration eine Schlüsselrolle. Zwischen Willkommenskultur und Abschottung hadern die Mitgliedsstaaten seit 2016 mit einer Reform der europäischen Asylpolitik und des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (vgl. Angenendt et al. 2023, S. 2f.). Zugleich haben der Ukraine-Krieg, zahlreiche Unglücke auf den Hauptmigrationsrouten und neue Höchstzahlen bei den Asylanträgen in der EU 2023 (vgl. Statista 2023), auch dieser Herausforderung neue Virulenz verliehen. Die Warnung vor einer Neuauflage der Migrationskrise machte wenig überraschend in den vergangenen Monaten die Runde. Ob das aktuelle Reformpaket mit immerhin zehn miteinander verbundenen Rechtsakten noch vor den EU-Wahlen abschließend abgestimmt wird, ist zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Textes noch offen. Doch betonen Steffen Angenendt und Kollegen zur Recht: „Angesichts der hitzigen Debatte über die asyl- und migrationspolitische Handlungsfähigkeit der EU und der Wahlerfolge rechts-populistischer Parteien steht viel auf dem Spiel“ (2023, S. 1).

Ob der letztliche Kompromiss zwischen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten freilich der große Wurf zu einer Lösung der Migrationsfrage sein wird, darf so oder so bezweifelt werden, da die tieferliegenden Ursachen der Migrationsströme nach Europa bislang nur begrenzt angegangen worden sind. Selbst wenn das aktuelle Reformpaket für ein erneuertes europäisches Asylsystem in absehbarer Zeit in Kraft treten wird, Migration wird der EU also als systemisches Risiko für ihren Zusammenhalt erhalten bleiben. Zumal es keine Neuigkeit ist, dass viele EU-Staaten angesichts des demographischen Wandels zumindest in Teilen auf (legale) Zuwan-

derung angewiesen sind, die es dann freilich zu integrieren gilt. Generell verspricht die stark unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahren eine noch größere Herausforderung für die EU und ihre Mitglieder zu werden (vgl. Berlin Institut 2017).

2.3 EU-Skeptizismus

Kritik an der EU und Skepsis mit Blick auf ihren Integrationskurs sind kein neues Phänomen. Aber im Vorfeld der Europawahlen 2014 wurde im Nachgang der Wirtschafts- und Finanzkrise ein Erstarken EU-skeptischer Kräfte an den politischen Rändern verstärkt diskutiert und in die Riege der wahrgenommenen Krisen der EU aufgenommen. Nicht nur mit Blick auf Wahlprognosen für die künftige Zusammensetzung des EP (vgl. Politico 2023), sondern auch die Machtverhältnisse und Wahrnehmungen europäischer Integration in vielen Mitgliedsstaaten (siehe dazu Kaeding, Pollak und Schmidt 2021) erweist sich dieser Entwicklungstrend als bislang ungebrochen und als ein Quell der eingangs erwähnten Besorgnis:

„Zwischen 2008 und 2022 hat sich der Stimmenanteil von europaskeptischen Parteien, unter denen nicht wenige einen Rückbau oder gar eine Auflösung der EU fordern, in nationalen Wahlen fast vervierfacht. Diese Stimmen werden auch im Europawahlkampf sehr laut werden, und es wird, wie so oft bei vielen Parteien, eher um nationale Themen gehen als um europäische Aufgaben.“ (Schwarzer 2023, S. 92)

Mit Blick auf das EP wird schon seit zehn Jahren um dessen Funktionsfähigkeit gefürchtet, wenn populistische und EU-skeptische Parteien an Mandaten und Einfluss auf Entscheidungsprozesse gewinnen (was sie sowohl 2014 als auch 2019 taten) – eine Sorge, die sich bislang allerdings nicht bestätigt hat. Vielmehr trifft auch im Rückblick die Analyse von Daniela Kietz und Nicolai von Ondarza zu, die schon 2014 feststellten:

„Das Parlament wird seine Funktionsfähigkeit bewahren, allerdings zum Preis einer weiteren Schwächung seiner parteipolitischen Polarisierung. Das EP bietet diesen Parteien jedoch ein öffentlichkeitswirksames Forum, um Druck und Einfluss auf die nationale Politik auszuüben. Ihre Infragestellung wesentlicher Pfeiler des Integrationsprozesses wird auf diese Weise vornehmlich – und zunehmend erfolgreich – über die nationalen Regierungen in die EU transportiert.“ (2014, S. 1)

Das systemische Risiko für die EU – und in diesem Fall die ganze europäische Integration – liegt daher nur zum Teil in der wohl weiter wachsenden Stärke europaskeptischer Kräfte im EP, sondern in deren politischer Bedeutung und Wahlerfolgen in den Staaten und Gesellschaften Europas, die auch für die anstehenden Wahlen 2024 vielfach zu erwarten sind. Diese stellen dabei regelmäßig den europäischen Wertekonsens in zentralen Aspekten infrage und damit die Grundlagen auf denen die europäische Integration, das Miteinander auf unserem Kontinent insgesamt beruht (bspw. Bos 2023).

2.4 Kriege und Konflikte

Noch vor zwei Jahren erschien ein Krieg in Europa, wenn überhaupt, als theoretisches Risiko für die EU. Die vielfältigen Prozesse europäischer Integration und deren Organisationen (vgl. Ludwig 2023) hatten das europäische System vermeintlich

nachhaltig auf einen Kurs der zunehmenden gemeinsamen Sicherheit, des multilateralen Miteinanders, der Demokratie und des Wohlstands für alle Europäerinnen und Europäer gebracht. Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Fragilität des europäischen Projekts schmerzlich vor Augen geführt und viele Dynamiken im europäischen System insgesamt radikal verändert, das sich seither in einer Transformation mit offenem Ausgang befindet. Für die EU und ihre Mitglieder werden der Umgang mit Russland und die Konsequenzen des neuen Kurses (Stichwort: Sanktionen, Energiemix, Inflation, Unterstützung für die Ukraine usw.) ein kontinuierliches Risiko bleiben, das bislang jedoch (unerwartet) erfolgreich gemanagt werden konnte.

Daneben stellen sich in diesem Kontext weiterführende, nicht minder risikobehaftete Herausforderungen: Zum einen etwa die Diskussion um eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine, die nicht nur die Beitrittsverhandlungen mit den Westbalkanstaaten überschattet, aber auch das unliebsame, weil potenziell politisch spaltende Thema einer dafür notwendigen Reform der Gemeinschaft neu aufwirft (vgl. Ondarza und Ålander 2022). Zum anderen problematisiert der Krieg in Osteuropa die Frage europäischer Sicherheit im 21. Jahrhundert sowie damit die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und deren Verhältnis zu den sicherheitspolitischen Integrationsorganisationen in Europa. Dies betrifft aus EU-Sicht vor allem die Beziehungen zur NATO, der nach dem Beitritt Finnlands und (wie zu erwarten) Schwedens 23 der 27 EU-Mitglieder angehören werden und die für die meisten von ihnen aufgrund des Bündnisses mit den Vereinigten Staaten und (gerade in nord- und osteuropäischer Wahrnehmung auch) dem Vereinigten Königreich der zentrale Sicherheitsgarant ist. Was aber, wenn das transatlantische Verhältnis sich nach den Wahlen in den Vereinigten Staaten im Herbst 2024 erneut abkühlen sollte?

Dies bringt mich zu einem letzten Aspekt: Wie reagiert die EU, gehen ihre Mitglieder mit Konflikten außerhalb Europas um (siehe dazu Paikin, Islam und Biscop 2023)? Hier besteht in mancher Hinsicht ein Risiko der Spaltung der EU, damit deren Handlungsunfähigkeit mit unabsehbaren Folgen, etwa bei unterschiedlichen Positionen angesichts einer möglichen Eskalation des Konflikts zwischen den Vereinigten Staaten und der Volksrepublik China oder der Situation im Nahen Osten – ganz zu schweigen von den Konsequenzen derartiger geopolitischer Krisen für die europäische wie globale Wirtschaft.

3. Fazit und abschließende Gedanken

In Politik, Wirtschaft und Gesellschaft herrscht derzeit (noch) Konsens, was die Existenz multipler Krisen in der Welt und die daraus folgende tiefgehende Ungewissheit der weiteren Entwicklungen betrifft. Das Konzept der Polykrise hat in den vergangenen drei Jahrzehnten vor diesem Hintergrund eine beachtliche Karriere erfahren. Der eingangs erwähnte Pessimismus mit Blick auf das Superwahljahr 2024 findet in diesem Diskurs, wie ich meine, seinen tieferen Ursprung. In der Tat bestehen denn auch für die EU im Vorfeld der Wahlen zum EP eine Reihe systemischer Risiken, etwa in Wirtschafts- und Finanzfragen, mit Blick auf Migration und EU-Skeptizismus sowie angesichts von Kriegen und Konflikten in Europa und darüber hinaus.

Diese erlauben aus meiner Sicht – der vorgeschlagenen Definition der Komplexitätsforscher Janzwood und Homer-Dixon folgend –, die Argumentation, dass die EU-Wahlen im Juni 2024 unter den Bedingungen einer Polykrise stattfinden. Angesichts dessen wird 2024 wohl für die EU in mancher Hinsicht, in den einleitend erwähnten Begrifflichkeiten Zanny Minton Beddoes‘, in der Tat ein nervenaufreibendes, im Bewusstsein der skizzierten Risiken möglicherweise gar ein gefährliches Jahr.

Ich möchte mit einer schon angedeuteten Einschränkung schließen: Ja, gewichtige Risiken bestehen und es wird neue geben. Die EU sah sich in ihrer Geschichte, sie sieht sich heute vielfachen Krisen gegenüber und erst recht globalen Herausforderungen, die alle Staaten und Gesellschaften teilen, wie insbesondere den Klimawandel. Doch dies darf nicht zu Lethargie führen, noch muss es dies. Ungewissheit bedeutet aus komplexer Perspektive auch die Möglichkeit, dass Krisen bewältigt werden, dass Systeme neu gestaltet werden können. Die Entwicklungen sind eben stets ergebnisoffen. Insofern ist der Begriff und die Diagnose einer Polykrise vielmehr aufrüttelnd zu verstehen: als Appell an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, an uns alle, bisherige Perspektiven und Vorgehensweisen zu hinterfragen, unter den Bedingungen der VUKA-Welt neu zu denken und zu handeln (bspw. Morin 2011; Wintersteiner 2021). Die EU hat dies mit Blick auf die genannten Risiken zumindest begonnen (vgl. Jopp und Böttger 2023). Mit Edgar Morin gilt insofern auch für das Wahljahr 2024, in der EU und darüber hinaus: „The task is huge and unassured. We cannot eschew either hope or despair. Both holding of and resignation from office seem equally impossible. We must have a ‚passionate patience‘. We stand on the threshold, not of the last, but of the early stages of the battle.” (Morin 2018)

Literatur

- Angenendt, Steffen et al. 2023: Endspurt bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für die deutsche und europäische Asylpolitik, in: *SWP-Aktuell* Nr. 55, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A55_ReformGEAS.pdf (Stand: 30.11.2023).
- Berlin Institut 2017: *Europas demografische Zukunft*, https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/PDF/BI_Europastudie_Online_170717_klein_FINAL.pdf (Stand: 30.11.2023).
- Braunberger, Gerhard 2023: Der Dollar bleibt der König, in: *Fazit – das Wirtschaftsblog* 27. Februar 2023, <https://blogs.faz.net/fazit/2023/02/27/der-dollar-bleibt-der-koenig-13051/> (Stand: 28.11.2023).
- Bos, Ellen 2023: Europäische Werteordnung und die Krise der Rechtsstaatlichkeit in der EU. Herausforderungen und Perspektiven, in: Philipp Gieg et al. (Hrsg.). *Jenseits der Krisen. Potenziale der europäischen Integration im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden: Springer VS, S. 285-309. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41608-9_11
- Die Bundeswahlleiterin 2023: *Künftige Wahltermine in Deutschland*, <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/wahltermine.html> (Stand: 30.11.2023).
- Europäisches Parlament 2023: *Europawahl 2024*, <https://elections.europa.eu/de/> (Stand: 30.11.2023).
- Gieg, Philipp et al. (Hrsg.) 2023: *Jenseits der Krisen. Potenziale der europäischen Integration im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-41608-9>

- Häckermann, Andreas und Frank Ettrich 2023: Soziologie in Zeiten der Polykrise, in: *Berliner Journal für Soziologie*, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11609-023-00509-w> (Stand: 30.11.2023).
- Jansen, Jannik 2023: *When trust becomes a luxury. How economic crises undermine political trust among the most disadvantaged*, Jacques Delors Centre, https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20230606_Jansen_WhenTrustBecomesWhenTru.pdf (Stand: 30.11.2023).
- Janzwood, Scott und Thomas Homer-Dixon 2022: *What is a Global Polycrisis?*, <https://cascadeinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/What-is-a-global-polycrisis-version-1.1-27April2022.pdf> (Stand: 30.11.2023).
- Jopp, Mathias und Katrin Böttger 2023: Potenziale der EU-Institutionen zur Krisenbewältigung, in: Philipp Gieg et al. (Hrsg.). *Jenseits der Krisen. Potenziale der europäischen Integration im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden: Springer VS, S. 309-337. https://doi.org/10.1007/978-3-658-41608-9_12
- Juncker, Jean-Claude 2016: Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293 (Stand: 30.11.2023).
- Kaeding, Michael, Johannes Pollak und Paul Schmidt (Hrsg.) 2021: *Euroscpticism and the Future of Europe*. Views from the Capitals, Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41272-2>
- Kietz, Daniela und Nicolai von Ondarza 2014: *Europaskeptiker im Europäischen Parlament*, in: *SWP-Aktuell* Nr. 7, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2014A07_ktz_orz.pdf (Stand: 30.11.2023).
- Ludwig, Andreas N. 2020: *Bilaterale Beziehungen als komplexe Systeme. Komplexitätsforschung am Beispiel der deutsch-britischen Beziehungen nach 1945*, Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-32453-7>
- Ludwig, Andreas N. 2023: Not one, but many. Herausforderungen und Chancen der Vielfalt europäischer Integrationsprozesse, in: *Beiträge des XI. Internationalen Förderkongresses Junge Wissenschaft und Wirtschaft der Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung und des IFO Instituts*, Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung, <https://schleyer-stiftung.de/wp-content/uploads/2022/10/Dr.-Andreas-N.-Ludwig-Beitrag-Europakongress-Schleyer-ifo.pdf> (Stand: 30.11.2023).
- Mack, Oliver und Anshuman Khare 2016: Perspectives on a VUCA World, in: Dies., Andreas Krämer und Thomas Burgartz (Hrsg.): *Managing in a VUCA World*, Berlin u. a.: Springer, S. 3–20. https://doi.org/10.1007/978-3-319-16889-0_1
- Maull, Hanns W. 2011: World Politics in Turbulence, in: *IPG* I, S. 11-25.
- Mertens, Daniel 2018: Demokratie oder Fiskalunion? Herausforderungen und Strukturproblem der fiskalischen Integration in Europa, in: *Politische Vierteljahresschrift* 59(1), S. 81-102. <https://doi.org/10.1007/s11615-018-0057-0>
- Meyer, Dirk 2022: *Europäische Union und Währungsunion in der Dauerkrise I*, Wiesbaden: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35715-3>
- Minton Beddoes, Zanny 2023. 2024 will be stressful for those who care about liberal democracy, in: *The Economist* 13. November 2023, <https://www.economist.com/the-world-ahead/2023/11/13/2024-will-be-stressful-for-those-who-care-about-liberal-democracy> (Stand: 30.11.2023)

- Mitchell, Sandra 2008: *Komplexitäten. Warum wir erst anfangen, die Welt zu verstehen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Morin, Edgar 2008: *On Complexity*, New York: Hampton Press.
- Morin, Edgar 2011: *Der Weg. Für die Zukunft der Menschheit*, Hamburg: Reinhold Krämer Verlag.
- Morin, Edgar 2018: From Homeland Earth: A New Manifesto For The New Millennium. *Journal of Conscious Evolution* 1(1), <https://core.ac.uk/download/pdf/217368272.pdf> (Stand: 30.11.2023).
- Morin, Edgar und Anne Brigitte Kern 1999: *Homeland Earth. A Manifesto for the New Millennium*. Cresskill, N.J: Hampton Press.
- Ondarza, Nicolai von und Minna Ålander 2022: Von der Zukunftskonferenz zur Reform der EU, in: *SWP-Aktuell* Nr. 44, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A44_ZukunftskonferenzEU.pdf (Stand: 30.11.2023).
- Paikin, Zachary, Shada Islam und Sven Biscop 2023: *Regional Actor, Global Player. Can the EU get the best of both worlds?*, Centre for European Studies, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/regional-actor-global-player/> (Stand: 30.11.2023).
- Politico 2023: *Poll of Polls. EU Parliament elections projection*, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/european-parliament-elections-2019/> (Stand: 30.11.2023).
- Rosenau, James N. 1990: *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691188522>
- Rosenau, James N. 2003: *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691231112>
- Schwarzer, Daniela 2023: Europa muss liefern können, in: *Internationale Politik* November/Dezember, S. 90-95.
- Statista.de 2023: *Anzahl der Asylanträge in der EU zwischen März 2020 September 2023*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1263965/umfrage/asylantraege-in-der-eu/> (Stand: 30.11.2023).
- Tooze, Adam 2021: *Welt im Lockdown. Die globale Krise und ihre Folgen*. München: C.H. Beck. <https://doi.org/10.17104/9783406773488>
- Tooze, Adam 2022: *Zeitenwende oder Polykrise? Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand (Willy Brandt Lecture 2022)*, Willy Brandt Stiftung, <https://willy-brandt.de/neuigkeiten/neuerscheinung-adam-tooze-zeitenwende-oder-polykrise-das-modell-deutschland-auf-dem-pruefstand/> (Stand: 30.11.2023).
- Werth, Carsten O.J.: Krise der Europäischen Union, in: *Gabler Wirtschaftslexikon*, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/krise-der-europaeischen-union-54290> (Stand: 30.11.2023).
- Wintersteiner, Werner 2021: *Die Welt neu denken lernen*, Bielefeld: transcript. https://doi.org/10.1007/978-3-658-38609-2_2
- Wolff, Guntram und Shahin Vallée 2023: *Auf die größere Rolle der EU bei den Ausgaben sollten auch strengere Regeln folgen*, DGAP, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/auf-die-groessere-rolle-der-eu-bei-den-ausgaben-sollten-auch-strengere> (Stand: 30.11.2023).
- Zeitlin, Jonathan und Francesco Nicoli 2021: *The European Union beyond the Polycrisis? Integration and Politicization in an Age of Shifting Cleavages*, London u.a.: Routledge. <https://doi.org/10.1201/9781003002215>

Fortschritt gewagt – und wie weit gekommen?

Eine Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition unter Olaf Scholz

Reimut Zohlnhöfer und Fabian Engler

Zusammenfassung:

Die 2021 gebildete Koalition aus SPD, Grünen und FDP hatte ihren Koalitionsvertrag unter das Motto „Mehr Fortschritt wagen“ gestellt. Doch wie weit ist die Koalition unter Bundeskanzler Scholz nach der Hälfte der Wahlperiode mit ihren Vorhaben gekommen? Dabei unterscheiden sich die Politikfelder erheblich. Erfolgen, wie der Unterstützung der Ukraine und einigen (allerdings noch nicht verabschiedeten) gesellschaftspolitischen Reformen im Sinne der Koalition, stehen große inhaltliche Differenzen z.B. in der Wirtschafts-, Energie- und Sozialpolitik gegenüber. Diese Blockaden führten nicht nur zu teilweise halbherzigen Reformen, sondern auch zu schlechten Umfragewerten. Das Haushaltsurteil des Verfassungsgerichts dürfte die zweite Hälfte der Wahlperiode für die Regierung nicht leichter machen.

1. Einleitung¹

Die Bundestagswahl 2021, in deren Folge eine Koalition aus SPD, Grünen und FDP gebildet und Olaf Scholz (SPD) zum Bundeskanzler gewählt wurde, war in vielerlei Hinsicht eine besondere Wahl. Erstmals seit 1949 trat der amtierende Bundeskanzler nicht mehr an. Dies scheint insbesondere der bisherigen Kanzlerpartei erheblich geschadet zu haben, erreichten CDU und CSU gemeinsam doch lediglich 24,2% der Zweitstimmen und damit das schlechteste Bundestagswahlergebnis ihrer Geschichte. Aber auch die vielfach als Wahlsiegerin betrachtete SPD kam auf ein im historischen Vergleich schwaches Ergebnis von nur 25,7% – lediglich 2009 und 2017 wurde es unterboten. Damit verfehlten Union und SPD erstmals die gemeinsame absolute Stimmenmehrheit. Dagegen schafften die Grünen, die FDP und die AfD jeweils



Prof. Dr. Reimut Zohlnhöfer
Professor für Politische Wissenschaft an der
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg



Dr. Fabian Engler
Akademischer Mitarbeiter am Institut für Politische
Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

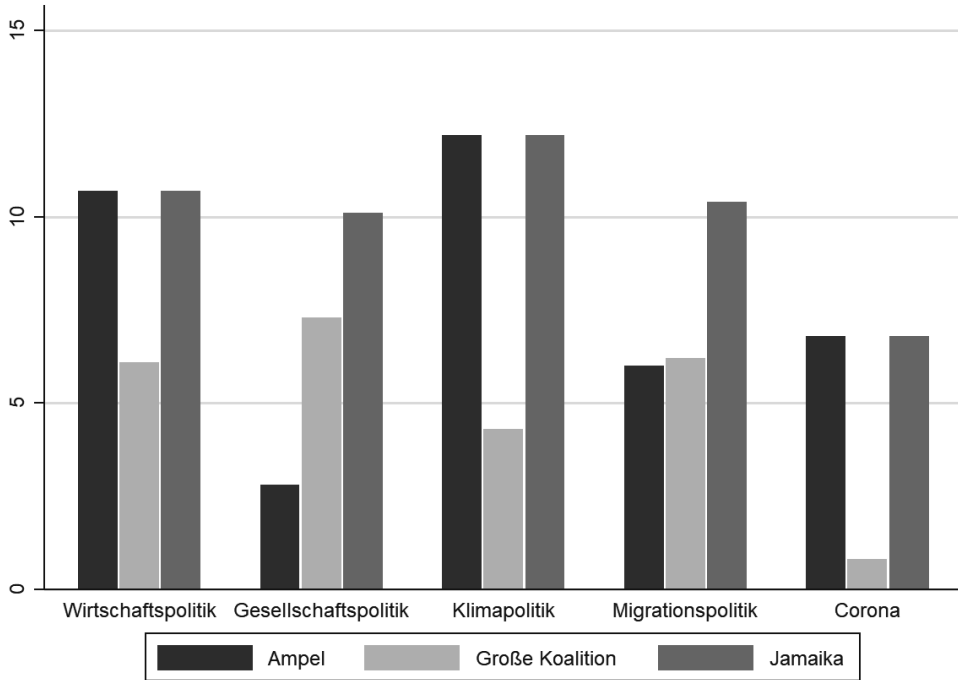
zweistellige Ergebnisse. Während die AfD dabei Verluste hinnehmen musste, erreichte die FDP erstmals in zwei aufeinanderfolgenden Wahlen ein zweistelliges Ergebnis, während die Grünen mit 14,8% ihr bestes Bundestagswahlergebnis überhaupt erzielten. Verluste erlitt dagegen die Linke, die mit 4,9% sogar an der Fünfprozenthürde scheiterte, aber dank dreier gewonnener Direktmandate und der Grundmandatsklausel dennoch in Fraktionsstärke in den Bundestag einzog.

Der 20. Bundestag war demnach gekennzeichnet von zwei historisch schwachen (ehemaligen) Volksparteien, zwei Fraktionen an den politischen Rändern, die für die Koalitionsbildung keine Rolle spielten (AfD und Linke), und zwei politisch gestärkten zentristischen Fraktionen, Grüne und FDP, die zusammen mehr Stimmen gewonnen hatten (26,3%) als die stärkste Volkspartei allein. Auf dieser Grundlage kamen nur wenig Koalitionsoptionen in Frage: eine Große Koalition als einziges Zweierbündnis, das aber von keiner Seite mehr angestrebt wurde, sowie eine Koalition aus Grünen und FDP entweder mit der SPD („Ampel-Koalition“) oder mit der Union („Jamaika-Koalition“). Nach einer kurzen Vorsondierung verschiedener Optionen wurden schnell die Weichen für eine Ampel-Koalition gestellt, die dann auch relativ geräuscharm und zügig gebildet wurde (Siefken 2022).

Gleichwohl waren schon zu Beginn der Verhandlungen bestimmte programmatische Schwierigkeiten absehbar. Legt man Expertenbefragungen zu den programmatischen Positionen der deutschen Parteien im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 zugrunde (Jankowski et al. 2022), zeigen sich – je nach Politikfeld – teils ganz erhebliche Differenzen zwischen den neuen Koalitionspartnern – und das interessanterweise durchaus auch im Vergleich zu anderen möglichen Koalitionen (Abb. 1). Die Daten erfassen die Positionen der Parteien in verschiedenen Politikfeldern auf einer Skala zwischen 1 und 20. Berechnet man den Abstand zwischen denjenigen potenziellen Koalitionspartnern, die in einem Politikfeld am weitesten voneinander entfernt sind, um auf diese Weise die Policydivergenz der Koalition abzubilden, scheint der Handlungsspielraum für die Ampel-Koalition in der Gesellschaftspolitik, also bei Fragen wie Abtreibung, Homosexualität und Sterbehilfe, am größten gewesen zu sein. Lediglich 2,8 Punkte auf der zugrundeliegenden 20er-Skala trennten die Grünen und die FDP, und damit die am weitesten entfernten Parteien dieser Koalitionskonstellation, bei solchen Fragen. Damit war diese Koalition in dieser Hinsicht wesentlich kohäsiver als etwa eine Große Koalition (7,3) oder gar eine Jamaika-Koalition (10,1). Auch bei Fragen der Zuwanderung schneidet die Ampel-Koalition hinsichtlich ihrer Übereinstimmung besser ab als die übrigen denkbaren Optionen (6,0 im Vergleich zu 6,2 bei einer Großen Koalition und 10,4 bei einer Jamaika-Koalition). In anderen wichtigen Politikfeldern allerdings scheinen die Positionen der Teilnehmer einer möglichen Großen Koalition näher beieinander gelegen zu haben als die der Ampel-Koalitionäre (oder der Teilnehmer einer Jamaika-Koalition): Das gilt für die Klimapolitik (4,3 zu 12,2), die Wirtschaftspolitik (6,1 zu 10,7), aber auch die Frage, ob zur Bekämpfung der Corona-Pandemie dem Gesundheitsschutz oder den Freiheitsrechten der Vorrang zu geben sei (0,8 statt 6,8). Diese Daten lassen also darauf schließen, dass die Koalition unter Bundeskanzler Scholz bei vielen der zentralen politischen Aufgaben ganz erhebliche interne Gegensätze zu überwinden hatte, wobei die Extrempunkte in den meisten Fällen von den Grünen auf der einen und

der FDP auf der anderen Seite eingenommen wurden. In der Klima- und der Wirtschaftspolitik umfasst die Differenz zwischen den Ampel-Parteien sogar mehr als die Hälfte des programmatischen Spektrums.

Abb. 1: Policydivergenz zwischen den am weitesten entfernten Parteien



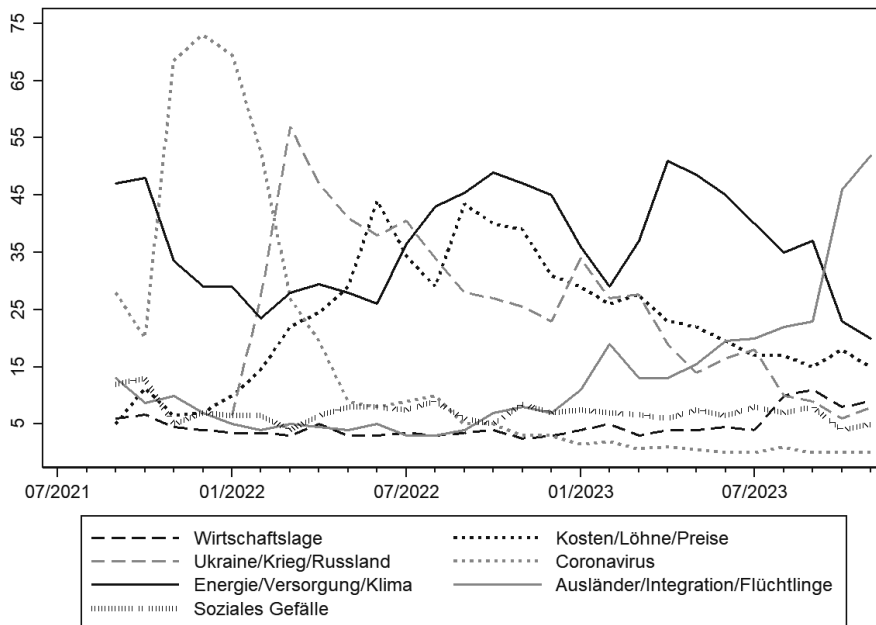
Eigene Berechnung auf Basis von Jankowski et al. (2022).

So wichtig die programmatischen Positionen von Parteien zweifellos für Koalitionsverhandlungen und das Regierungshandeln sind (Zohlnhöfer 2022), ist Regieren doch keineswegs nur das Abarbeiten von Koalitionsvereinbarungen. Das liegt u.a. daran, dass Regierungsparteien die politische Agenda nicht kontrollieren können; vielmehr können, das haben die Regierungen von Angela Merkel immer wieder gezeigt (Zohlnhöfer/Engler 2022, 2023), veränderte Problemlagen und daraus folgender politischer Handlungsbedarf Regierungen daran hindern, die eigenen politischen Prioritäten zu verfolgen. Stattdessen steht dann das Reagieren auf Krisen im Zentrum, das oft nicht nur die finanziellen Kapazitäten in erheblichem Maße beansprucht, sondern auch die zur Verfügung stehenden politischen und zeitlichen Ressourcen weitgehend erschöpft. Daher lohnt auch für die ersten beiden Jahre der Scholz-Kanzlerschaft ein Blick auf die Problemagenda in Deutschland. Dazu greifen wir auf Daten der Forschungsgruppe Wahlen zurück, in denen die Befragten regelmäßig die wichtigsten politischen Probleme in Deutschland angeben sollen.

Blickt man auf die so erhobene Entwicklung der wichtigsten Probleme während der ersten zwei Jahre der Ampel-Regierung, zeigt sich, dass die Pläne der Koalition wenigstens zum Teil durch hohen, von außen kommenden Problemdruck durchkreuzt wurden (Abb. 2).

Schon während der Koalitionsverhandlungen flammte das Corona-Thema, das zuletzt in den Hintergrund getreten war, wieder auf und erreichte kurz vor der Wahl von Olaf Scholz zum Bundeskanzler einen Höhepunkt (80% Ende November 2021). Ab dem Frühjahr 2022 nahm die Besorgnis der Befragten über die Pandemie dann jedoch massiv ab. In der Spitzenposition wurde die Pandemie aber nicht von einem Thema abgelöst, das mit der Agenda eines der Koalitionspartner zusammenhing; vielmehr zeigte sich in der ersten Befragung nach dem russischen Überfall auf die Ukraine mehr als die Hälfte der Befragten (57%) über dieses Thema besorgt. In der folgenden Zeit nahm die Aufmerksamkeit für den Krieg in Europa zwar etwas ab, ohne allerdings zu verschwinden, und Themen, die mit den Folgen des Krieges zusammenhingen, gewannen an Bedeutung, nämlich die Inflation und die Energiepolitik. Auch nachdem der erste Winter weitgehend ohne russische Energieimporte geschafft war, blieb das Thema Energie hoch auf der Agenda. Das hing im Frühjahr und Sommer 2023 nicht zuletzt mit der sehr kontroversen Debatte um die Reform des Gebäudeenergiegesetzes („Heizungsgesetz“) zusammen. Nach der Verabschiedung dieses Gesetzes im September 2023 wurde die Energiepolitik in der öffentlichen Aufmerksamkeit abgelöst von der Frage der Migration, die bereits seit dem Frühjahr 2023 zunehmend als politisches Problem genannt und schließlich im November 2023 von der Hälfte der Befragten (52%) als wichtiges Problem angegeben wurde. Interessanterweise wurden dagegen klassische sozio-ökonomische Probleme wie Wirtschaftslage, Arbeitslosigkeit, Rente, Gesundheit oder soziale Ungleichheit selten als politische Probleme genannt; sie erreichten kaum je auch nur 10% an Nennungen als wichtiges politisches Problem.

Abb. 2: Wichtige Probleme in Deutschland (Nennungen in %)



Nach Monaten gemittelte Werte auf Basis von Forschungsgruppe Wahlen (2023a, b).

Festhalten lässt sich für den Problemhaushalt der ersten Hälfte der Ampel-Koalition insgesamt, dass die eigenen politischen Projekte erneut in erheblichem Umfang mit internationalen Krisen und externen Herausforderungen konkurrieren mussten – und auf diese Weise die Finanzmittel wie die politischen Ressourcen zur Verfolgung der eigenen politischen Prioritäten eingeschränkt waren.

2. Policy-Bilanz

Als Olaf Scholz am 8. Dezember 2021 zum Bundeskanzler gewählt wurde, war die vierte Welle der *Corona-Pandemie* in vollem Gange – was sich auch in der Problemwahrnehmung der Bevölkerung niederschlug. Dennoch wurde die „epidemische Notlage von nationaler Tragweite“ vom Bundestag nicht verlängert. Allerdings wurden verschiedene Maßnahmen für den anstehenden Winter verabschiedet, insbesondere die Pflicht, am Arbeitsplatz und im öffentlichen Personennah- und -fern- sowie Flugverkehr geimpft, genesen oder getestet zu sein; zudem wurden den Ländern bestimmte Öffnungsklauseln zugestanden. Anfang April 2022 liefen die meisten Maßnahmen allerdings endgültig aus, die Maskenpflicht im öffentlichen Nah- und Fernverkehr entfiel im Februar 2023.

Um die Pandemie effektiver bekämpfen zu können, wurde angesichts einer gewissen Impfskepsis in Teilen der Bevölkerung auch über eine Impfpflicht diskutiert. Tatsächlich beschlossen wurde eine einrichtungsbezogene Impfpflicht für medizinisches und Pflegepersonal. Eine allgemeine Impfpflicht oder eine Impfpflicht für bestimmte Altersgruppen kam dagegen nicht zustande, weil entsprechende Entwürfe bei freien Abstimmungen im Bundestag keine Mehrheit fanden. Dass bei einer solchen zentralen Entscheidung die Fraktionsdisziplin aufgehoben blieb, ist durchaus bemerkenswert, hatte aber damit zu tun, dass sich die Koalitionspartner hinsichtlich einer allgemeinen Impfpflicht uneinig waren. Insbesondere Teile der FDP vertraten eine wesentlich liberalere Corona-Politik als ihre Koalitionspartner und konnten sich mit einer Impfpflicht nicht anfreunden, sodass letztlich keine gemeinsame Politik zustande kam. Auch das relativ frühe Auslaufen der epidemischen Notlage und vieler Corona-Maßnahmen lässt sich auf den Einfluss der FDP zurückführen.

Allerdings blieb die Pandemie nicht lange das dominierende Problem. Am 24. Februar 2022 überfiel Russland die *Ukraine*. Die Expansionspläne des russischen Präsidenten Putin in Richtung des westlichen Nachbarn hatten sich schon 2014 in der Annexion der Krim-Halbinsel und der erheblichen militärischen Intervention russischer Streitkräfte zur Unterstützung von Separatisten auf dem Gebiet der Ukraine niedergeschlagen. Dennoch wirkte die massive militärische Aggression in Europa als gigantischer Schock – für die Bundesregierung ebenso wie für die deutsche Gesellschaft. Als unmittelbare Folge flüchtete über 1 Mio. Menschen vor den Kampfhandlungen aus der Ukraine nach Deutschland.

Gleichzeitig entschied die Bundesregierung nach kurzem Zögern, die Ukraine in ihrer Verteidigung gegen die russische Aggression durch Waffenlieferungen in erheblichem Umfang zu unterstützen. Auch wenn die Bundesregierung immer wieder von der Öffentlichkeit und der Opposition, aber auch aus den eigenen Reihen

für eine zu zögerliche Haltung bei der Lieferung bestimmter Waffen kritisiert wurde, leistet Deutschland nach den USA die umfangreichste militärische Unterstützung (Trebesch et al. 2023). Zudem wurden etwa 7.000 ukrainische Soldaten in Deutschland an verschiedenen Waffensystemen ausgebildet. Daneben wurden Sanktionen gegen Russland beschlossen und im weiteren Verlauf des Krieges ausgeweitet.

Die russische Aggression gegen die Ukraine lenkte die politische Aufmerksamkeit auch auf die Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr. Entsprechend kündigte Kanzler Scholz drei Tage nach der ‚Zeitenwende‘ des russischen Überfalls auf die Ukraine in einer Regierungserklärung an, ein Sondervermögen mit einer Kreditermächtigung im Volumen von 100 Mrd. € einzurichten, das Mittel für notwendige Rüstungsvorhaben zur Verfügung stellen sollte. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, die auch eine Änderung des Artikels 87a GG beinhalteten, wurden nach Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien und der Union am 3. Juni 2022 mit breiter Mehrheit gegen die Stimmen der Linken und des größten Teils der AfD beschlossen.

Diese relative Geschlossenheit von SPD und Grünen für eine fundamentale Neuausrichtung der deutschen Verteidigungspolitik ist durchaus bemerkenswert. In der vorangegangenen Legislaturperiode hatte die SPD eine stärkere Erhöhung der Verteidigungsausgaben noch gebremst (Oppermann/Brummer 2023: 7), während die Grünen in ihrem Bundestagswahlprogramm das NATO-Ziel von Verteidigungsausgaben in Höhe von 2% des BIP explizit ablehnten. Ohne den Schock des Ukrainekrieges ist diese verteidigungspolitische Kehrtwende nicht zu verstehen. Gleiches gilt für die Waffenlieferungen in ein Kriegsgebiet, gegen die beide Parteien lange ebenfalls große Bedenken hatten.

Gleichzeitig stellte die russische Aggression die gesamte deutsche *Energiepolitik* der vergangenen Dekaden in Frage. Von besonderer Dringlichkeit waren im Bereich Energie Versorgungssicherheit und Kostenstabilisierung. Noch im Frühjahr 2022 wurden mit dem Gasspeichergesetz die Füllstandsvorgaben für Gasspeicher neu reguliert. Um die Energieversorgung auch mittelfristig unabhängig von russischem Erdgas zu machen, setzt die Ampel-Koalition auf Flüssiggasimporte. Da die Bundesrepublik bis dato über keine eigene Möglichkeit der Weiterverarbeitung verfügte, wurde der kurzfristige Bau von LNG-Terminals beschlossen, von denen zwei bereits im Winter 2022/2023 in Betrieb gingen. Nach intensiver und auch öffentlich ausgetragener Debatte zwischen den Koalitionspartnern wurde zudem eine verlängerte Nutzung der verbliebenen Kernkraftwerke vereinbart. Nachdem Kanzler Scholz von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch gemacht hatte, wurde ein Weiterbetrieb bis Mitte April 2023 (statt Ende 2022) vereinbart. Besonders die Grünen hatten sich lange gegen eine solche Verlängerung ausgesprochen.

Mit Blick auf die Energiepreise beschloss die Regierung zudem die Ausstattung des ursprünglich für die Bekämpfung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen eingerichteten Wirtschaftsstabilisierungsfonds mit 200 Mrd. €. Dieser wurde u.a. für die Finanzierung der Gas- und Strompreisbremsen genutzt, die ab 2023 Bürgern und Industrie einen Festpreis pro Kilowattstunde für einen bestimmten Anteil ihres Vorjahresverbrauchs garantierten. Mit den negativen konjunkturellen Auswirkungen des Kriegs ging zudem ein ungekannter Preisanstieg von 6,9% im Jahr 2022 einher. Um

diese Entwicklungen abzufedern, beschloss die Ampel-Koalition bis Ende 2022 drei Entlastungspakete, deren Umfang auf 100 Mrd. € beziffert wurde. Zu den Maßnahmen zählten u.a. Einmalzahlungen (z.B. Energiepreispauschale, Kindergeldbonus), die Abschaffung der EEG-Umlage, die befristete Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe, ein zunächst befristetes und später auf Dauer beschlossenes Pauschalticket für den öffentlichen Personennahverkehr („9-Euro-Ticket“ bzw. „Deutschland-Ticket“) und eine Reihe steuerlicher Entlastungen (z.B. Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschetrags, Steuerbefreiung von Inflationsprämien, Steuerbefreiung für die Installation von Photovoltaikanlagen). Im Herbst 2023 schloss sich das Wachstumschancengesetz an, das ebenso auf eine Ankurbelung der Wirtschaft abzielt. Es umfasst verschiedene Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen, z.B. eine Investitionsprämie für Verbesserungen in der Energieeffizienz, einen Ausbau der Forschungsförderung sowie steuerrechtliche Besserstellungen. Allerdings rief der Bundesrat zu diesem Gesetz den Vermittlungsausschuss an, sodass es zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Aufsatzes noch nicht beschlossen war.

Auch unabhängig von den Kriegsfolgen – und trotz der großen programmatischen Unterschiede zwischen Grünen und FDP – hatte sich die Ampel-Regierung mit Blick auf die *Wirtschafts- und Klimapolitik* einiges vorgenommen. Insgesamt sollte die Transformation der Wirtschaft mit Blick auf Klimaschutz und Dekarbonisierung mit einer Reihe wirtschaftspolitischer Instrumente forciert werden. Öffentliche Aufmerksamkeit erhielt der Streit um die Neuregelung der energetischen Gebäudesanierung im Jahr 2023. Dabei ging es vorrangig um die Frage einer Austauschpflicht für alte Heizungen in Bestandsbauten und eines Einbauverbots für Öl- und Gasheizungen. Letzteres war zunächst bereits ab 2024 angedacht. Schließlich einigte man sich aber auf längere Übergangsfristen und auf eine Kopplung der Vorgaben an den Beschluss einer kommunalen Wärmeplanung vor Ort. Das im September 2023 beschlossene Gesetz erlaubt beispielsweise weiterhin den Einbau neuer Gasheizungen, solange die Anlage zu einem späteren Zeitpunkt auch kompatibel für den Betrieb mit Anteilen an Wasserstoff oder Gas aus Biomasse ist. In Neubauten muss ab 2024 jede neue Heizung mit mindestens 65% erneuerbaren Energien betrieben werden.

Als weitere klima- und energiepolitische Maßnahme beschloss die Koalition bereits 2022 die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. In dieser wurden u.a. Ausbauziele für Wind- und Solarenergie neu definiert und die jährlichen Ausschreibungsmengen angehoben, die Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen beim Ausbau der erneuerbaren Energiegewinnung verbessert sowie die Vergütung für Solaranlagen erhöht. Mit Zustimmung der Unionsparteien wurde zudem im Dezember 2022 das Ende der Verstromung von Braunkohle zumindest im Rheinischen Revier von 2038 auf 2030 vorverlegt.

Umstritten ist hingegen die geplante Reform des Klimaschutzgesetzes. Hier soll der Mechanismus abgeschafft werden, wonach Ressorts, in deren Bereich festgelegte Einsparziele nicht erreicht werden, mit einem Sofortprogramm reagieren müssen. Künftig soll die Regierung als Ganzes für den Ausgleich von in einzelnen Sektoren nicht erreichten Zielen verantwortlich sein. Dies ist innerhalb der Koalition umstritten und wird auch von der Opposition kritisiert, hatte allerdings bereits praktische Konsequenzen. So legte beispielsweise das Bundesverkehrsministerium aufgrund die-

ser geplanten Änderung keinen Plan für ein Sofortprogramm vor, obwohl es eigentlich nach Verfehlen der Sektorziele dazu verpflichtet war. Dies wurde Ende November 2023 auch vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg beanstandet. Nicht einigen konnte man sich bislang auch auf die Einführung eines sogenannten Klimagelds.

Eine besondere Rolle nimmt der Klima- und Transformationsfonds (KTF) ein, über den eine ganze Reihe von klimapolitischen Maßnahmen finanziert werden sollte. Der als Sondervermögen organisierte KTF wurde von der Ampel-Koalition Anfang 2022 im Rahmen eines Nachtragshaushalts für 2021 um 60 Mrd. € aufgestockt. Diese Mittel waren ursprünglich als Kreditemächtigungen zur Bekämpfung der Pandemiefolgen beschlossen worden, wurden hierfür aber nicht abgerufen. Nach Klage durch die CDU/CSU-Fraktion stufte das Bundesverfassungsgericht diese Umwidmung am 15. November 2023 als verfassungswidrig ein. Noch am selben Tag erließ die Regierung eine Haushaltssperre für den KTF, am 21. November folgte eine Sperre für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie weite Teile des Bundeshaushalts 2023, am 22. November wurden die finalen Beratungen für den Bundeshaushalt 2024 ausgesetzt und am 27. November beschloss die Regierung die Einbringung eines Nachtragshaushalts zur Feststellung einer Notlage für 2023, der am 15. Dezember von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurde. Damit kann die Schuldenbremse für 2023 ausgesetzt werden, was wiederum Kreditaufnahmen rechtlich absichern soll. Ebenfalls Mitte Dezember einigten sich die Spitzen der Ampelkoalition nach langem Ringen auf Einsparmaßnahmen für den Haushalt 2024. Demnach sollen mittels Kürzungen (u.a. Kürzungen in der Solarförderung, Abbau von Subventionen in der Landwirtschaft im Bereich der KfZ-Steuer, Wegfall von Bundeszuschüssen für Stromnetzgebühren, frühere Abschaffung der Kaufprämie für E-Autos, Kürzungen im KTF, Etatkürzungen verschiedener Ministerien) und Einnahmenerhöhungen (schnellerer Anstieg CO₂-Bepreisung, Prüfung von Kerosinsteuer auf Inlandsflüge, ‚Plastikabgabe‘ für Unternehmen) rund 30 Mrd. € eingespart werden. Der Beschluss des Haushalts für 2024 wird auf das neue Jahr verschoben. Eine endgültige Beurteilung der Konsequenzen des Verfassungsurteils für die Klima- und Wirtschaftspolitik der Regierung Scholz, aber auch für die Zukunft der Ampel-Koalition ist beim Abschluss dieses Beitrags Mitte Dezember 2023 noch nicht final möglich.

Auch in der *Sozialpolitik* hatte sich das neue Bündnis viel vorgenommen. Die umfangreichste Reformtätigkeit findet sich in der *Arbeitsmarktpolitik*. Neben der Mindestloohnerhöhung auf 12€ pro Stunde und der Ausweitung der Bezugshöhen für Mini- und Midi-Jobs stellt die Einführung des sogenannten Bürgergelds die tiefgreifendste Maßnahme dar. Das neue Instrument löste zum Jahresbeginn 2023 das Arbeitslosengeld II (Hartz IV) ab. Damit gingen die Anhebung des Regelsatzes, verbesserte Weiterbildungsmöglichkeiten, eine Erhöhung des Schonvermögens sowie der Abbau von Sanktionsmaßnahmen einher. Insbesondere die beiden letztgenannten Punkte führten zu Konflikten mit den Unionsparteien. Auf deren Unterstützung war die Ampel-Koalition im Bundesrat angewiesen, sodass die Christdemokraten über den Vermittlungsausschuss das Vorhaben der Regierung in ihrem Sinne abschwächen konnten.

Im Bereich der *Alterssicherung* blieben hingegen große Veränderungen bislang aus. Im Frühjahr 2022 wurde der aufgrund der Lohnentwicklung in der Pandemie ausgesetzte Nachholfaktor für Rentenanpassungen wieder reaktiviert. Nicht erfolgte Rentenkürzungen werden mit möglichen künftigen Rentenerhöhungen verrechnet. Dennoch stiegen Mitte 2022 die Renten um 5,35% in West- und 6,12% in Ostdeutschland an. Nach der Rentenanpassung 2023 bestehen nun einheitliche Rentenwerte in Ost und West. Im Herbst 2023 noch nicht abgeschlossen sind die Verhandlungen über die vereinbarte Einführung von kapitalgedeckten Elementen in der gesetzlichen Rentenversicherung („Generationenkapital“, zuvor „Aktienrente“). Pläne aus dem Finanzministerium sehen den Aufbau eines Kapitalstocks mit jährlich anwachsenden Einzahlungen aus Bundesmitteln (und nicht aus Versichertenbeiträgen) bis zum Jahr 2035 vor; ab 2037 sollen Fondsgewinne dann für die gesetzliche Rentenversicherung genutzt werden. Das Vorhaben ist innerhalb der Koalition aber noch umstritten. Aufgrund der angespannten Haushaltssituation sowie der Tatsache, dass die für den Aufbau des Kapitalstocks angedachte Stiftung noch nicht gegründet wurde, verzichtete die Ampel im Nachtragshaushalt 2023 auf die Einstellung der ursprünglich geplanten ersten Tranche der Aktienrente von zehn Milliarden Euro.

In der *Familienpolitik* wurde bis zuletzt die geplante Einführung der Kindergrundsicherung kontrovers zwischen den Koalitionspartnern diskutiert. Nicht weniger als einen „Neustart der Familienförderung“ hatte man sich vorgenommen und wollte bisherige Programme wie das Kindergeld, Kinderzuschläge oder Bildungs- und Teilhabemaßnahmen bündeln und den Zugang dazu vereinfachen. Die Verhandlungen darüber legten allerdings die unterschiedlichen sozialpolitischen Positionen der Regierungsparteien offen: Während Familienministerin Paus (Grüne) zunächst 12 Mrd. € pro Jahr für das neue Instrument forderte, wollte Finanzminister Lindner (FDP) nur 2 Mrd. € bereitstellen. Die Kindergrundsicherung soll zum Jahresbeginn 2025 eingeführt werden. Veranschlagt sind hierfür zunächst 2,4 Mrd. €; bei einer zunehmenden Nachfrage nach den entsprechenden Leistungen rechnet das Bundesfamilienministerium allerdings mit einem Vielfachen an Kosten. Mit Blick auf die Beratungen des Bundeshaushalts 2024 ist außerdem die Reform des Elterngelds zu erwähnen, die eine Einschränkung des Kreises der Bezugsberechtigten vorsieht: Demnach soll die Grenze von bislang 300.000€ Jahreseinkommen bis April 2025 schrittweise auf 175.000€ sinken.

Die *Gesundheitspolitik* hat nach dem Abflauen der Corona-Pandemie nicht nur an öffentlicher Aufmerksamkeit, sondern auch an politischen Aktivitäten verloren. Zur Mitte der Wahlperiode kann hier auf das 2022 beschlossene GKV-Finanzstabilisierungsgesetz (Erhöhung des Zusatzbeitrags für Versicherte, Anstieg des Bundeszuschusses um 2 Mrd. €, Verlängerung des Preismoratoriums für Arzneimittel) sowie auf die 2023 erfolgte Einrichtung einer Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin (Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen außerhalb des Strafbuchrechts, Legalisierung von Eizellenspende und Leihmutterchaft) verwiesen werden. Weiterhin in Bearbeitung ist eine Krankenhausreform. Auch hier setzte die Ampel-Koalition im Mai 2022 zunächst eine Expertenkommission ein. Parallel dazu hatten sich bis Sommer 2023 Bund und Länder auf Eckpunkte der Reform geeinigt, wobei eine finale Übereinkunft noch aussteht: Geplant ist der

grundlegende Umbau des bisherigen Finanzierungssystems der Fallpauschalen und die zusätzliche Einführung sogenannter Vorhaltepauschalen. Krankenhäuser sollen ihre Finanzierung teilweise also bereits durch das Anbieten von durch Länderbehörden diesen zugewiesenen Gesundheitsleistungen erhalten. Dadurch sollen gerade kleinere Einrichtungen im ländlichen Raum entlastet und erhalten werden.

Mit Blick auf den *Wohnungsbau* hat die Regierung Scholz zwar einerseits eine Reihe von Maßnahmen beschlossen. Andererseits verfehlte die Koalition ihr eigenes Ziel des Neubaus von 400.000 Wohnungen pro Jahr in 2022 klar (ca. 295.000). Auch für 2023 wird aufgrund von Inflation und Zinsentwicklung die Fertigstellung einer nochmals deutlich geringeren Zahl erwartet (ca. 250.000 Wohnungen). Als weiteres soziales Element der Regierungspolitik in diesem Ressort kann zudem die stufenweise Beteiligung von Vermietern an der CO2-Bepreisung der Heizkosten ihrer Mieter seit Anfang 2023 angeführt werden.

In rechts-, und insbesondere *gesellschaftspolitischen* Fragen war die Übereinstimmung zwischen den Ampel-Koalition ren besonders groß. Entsprechend wurden in diesem Bereich relativ weitreichende, teilweise durchaus umstrittene Liberalisierungen angestoßen, die sich bei Abfassung dieses Beitrages allerdings noch in der parlamentarischen Beratung befanden: Dabei geht es erstens um eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, mit der es leichter und schneller möglich werden soll, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, u.a. durch die regelmäßige Hinnahme von Mehrstaatigkeit. Der für Ende 2023 geplante Beschluss wurde Mitte Dezember allerdings überraschend auf das nächste Jahr verschoben. Zweitens soll nach dem Selbstbestimmungsgesetz künftig eine Erklärung gegenüber dem Standesamt durch volljährige Personen ausreichen, um den Geschlechtseintrag und den Vornamen zu ändern. Drittens ist geplant, den Eigenanbau von Cannabis zu nicht-gewerblichen Zwecken sowie dessen kontrollierte Weitergabe durch Anbauvereinigungen zum Eigenkonsum zu erlauben. Auch hier konnte die Liberalisierung nicht wie geplant zum Jahreswechsel 2023/2024 in Kraft treten. Parlamentarische Beratung und Beschlussfassung sind nun für Anfang 2024 angedacht und die Umsetzung soll bis zur Jahresmitte erfolgen.

Ebenfalls vergleichsweise große Einigkeit zwischen den Koalitionspartnern bestand in der *Migrationspolitik*. Ein zentraler Aspekt war dabei, dem Fachkräftemangel durch Zuwanderung zu begegnen. So sollte insbesondere die Zuwanderung von Fachkräften von außerhalb der EU erleichtert werden. Für Menschen, die bereits eine Blaue Karte EU besitzen, wurde mehr Flexibilität bei der Wahl des Arbeitsplatzes geschaffen; zudem ist es zukünftig möglich, mit mindestens zwei Jahren Berufserfahrung auch ohne deutsche Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses eine Arbeit aufzunehmen; schließlich wurde ein Punktesystem eingeführt, das die Arbeitsplatzsuche für ausländische Personen in Deutschland erleichtern soll.

Während auf der einen Seite also Fachkräfte nach Deutschland kommen sollten, stieg gleichzeitig die Zahl der ins Land kommenden Flüchtlinge deutlich an. Die Koalition tat sich mit einer Reaktion auf diese Zunahme schwer, zumal insbesondere für die Grünen diese Frage eine hohe, auch symbolische Bedeutung hat. Da in der Bevölkerung diese Entwicklung jedoch zunehmend als Problem betrachtet wurde, begann die Koalition ab 2023 mit Versuchen, die Zahl der Flüchtlinge zu reduzieren. Zentral war dabei eine Sitzung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der

Bundesländer Anfang November 2023, in der eine Reihe von Maßnahmen vereinbart wurde, von vorübergehenden Grenzkontrollen über die Beschleunigung von Asylverfahren, die schnellere Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt und verstärkte Bemühungen auf europäischer Ebene bis hin zu faktischen Kürzungen der Sozialleistungen für Flüchtlinge, die bereits länger im Land sind.

Eine Baustelle, mit der sich bereits eine Reihe früherer Regierungen mit begrenztem Erfolg beschäftigt hat, betrifft eine Reform des *Bundestagswahlrechts*. Trotz einer (sehr moderaten) Reform durch die letzte Regierung Merkel war der Bundestag nach der Wahl 2021 auf 736 Abgeordnete angewachsen (Regelgröße: 598). Aus verschiedenen Gründen wurde die Notwendigkeit einer Verkleinerung des Bundestages über die Fraktionen hinweg anerkannt (Müller 2021). Zur Vorbereitung einer Reform wurde eine Kommission eingesetzt (zum Folgenden Wahlrechtskommission 2022). Allerdings kam diese zu keinem Konsens. Nach den Reformempfehlungen der Kommissionmehrheit sollen zukünftig Überhangmandate vermieden werden, indem nicht mehr notwendigerweise alle Kandidaten, die in einem Wahlkreis erfolgreich sind, auch ein Bundestagsmandat erhalten. Stattdessen wird die Zahl der Direktmandate einer Partei in einem Land auf die Zahl der Mandate beschränkt, die der Landesliste dieser Partei nach Zweitstimmen zustehen. Die übrigen Direktmandate, die bislang zu Überhangmandaten geworden wären, „verfallen“. Auf diese Weise wird die Regelgröße des Bundestages sicher eingehalten.

Dieser Vorschlag wurde in seinen Grundzügen ins Bundeswahlgesetz übernommen, wenngleich die Regelgröße des Parlaments von 598 auf 630 erhöht wurde. Besonders pikant war diese Reform allerdings, weil während der Ausschussberatungen noch eine weitere Änderung eingefügt wurde, nämlich die Abschaffung der sogenannten Grundmandatsklausel, nach der Parteien, die weniger als 5% der Zweitstimmen erhalten, dennoch an der proportionalen Mandatsverteilung teilnehmen, wenn sie mindestens drei Direktmandate gewinnen. Diese Neuerung hat potentiell ganz erhebliche Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung des Bundestages: Schon bei der Bundestagswahl 2021 sicherte nur die Grundmandatsklausel das parlamentarische Überleben der Linken; und auch die CSU, die 2021 mit 5,2% der Zweitstimmen die Sperrklausel nur knapp übersprungen hatte (gut 82.000 Stimmen), wäre bei einem leicht schwächeren Wahlergebnis als 2021 nicht mehr im Bundestag vertreten. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass diese Akteure das Bundesverfassungsgericht angerufen haben, dessen Entscheidung in dieser Sache aber zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch aussteht.

3. Fazit und Ausblick

Wie sieht nun die Halbzeitbilanz der ersten Ampel-Koalition aus? Während Vehrkamp und Matthieß (2023: 6) auf der Basis einer rein quantitativen Auswertung des Stands der Umsetzung von Versprechen aus dem Koalitionsvertrag von einer „sehr vielversprechenden Halbzeitbilanz“ sprechen, zeigen sich bei einer detaillierteren inhaltlichen Analyse Licht und Schatten.

Zweifellos auf der Habenseite der Regierung Scholz steht der Umgang mit dem russischen Angriffskrieg und dessen Folgen. Sowohl die – wenn auch manchmal zögerliche – militärische Unterstützung der Ukraine als auch die (zumindest kurzfristige) Bewältigung der Energiekrise dürfen als Erfolge gelten. Zumindest ihren Anhängern dürften auch die anstehenden, wenn auch noch nicht verabschiedeten gesellschaftspolitischen Reformen der Ampel-Koalition als Erfolge gelten sowie auch einige sozialpolitisch expansive Reformen, nicht zuletzt die Erhöhung des Mindestlohns oder die Erweiterung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes.

In anderen Bereichen fielen Reformen weniger weitreichend aus, als es sich zumindest einzelne Koalitionspartner gewünscht hätten. Das hatte gelegentlich, wie beim Bürgergeld und absehbar dem Wachstumschancengesetz, mit dem Bundesrat zu tun, häufiger aber mit der Uneinigkeit innerhalb der Koalition, die nicht selten auf offener Bühne dargeboten wurde, wie insbesondere bei der Reform des Gebäudeenergiegesetzes oder der Kindergrundsicherung.

Hatte die Ampel-Regierung in ihrer ersten Halbzeit unter dem Schock der russischen militärischen Aggression zu leiden, die es der Koalition zweifellos erschwert hat, ihre eigenen politischen Präferenzen durchzusetzen, steht ihre zweite Halbzeit unter dem Vorzeichen einer ebenfalls gravierenden Herausforderung von außen, nämlich dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushalt 2021. Die mögliche Rückkehr finanzpolitisch magerer Jahre infolge dieses Urteils engt nicht nur den Handlungsspielraum von SPD, Grünen und FDP objektiv ein, sondern er dürfte auch den innerkoalitionären Interessenausgleich, der schon in der ersten Halbzeit der Regierung nicht immer zufriedenstellend gelungen ist, in der Zukunft noch schwerer machen.

Anmerkung

- 1 Aus Platzgründen wurde auf Quellenangaben für Dokumente von öffentlichen Einrichtungen und Medien verzichtet. Eine ausführlichere Textfassung, die auch alle Quellen beinhaltet, kann per E-Mail von den Autoren angefordert werden.

Literatur

- Forschungsgruppe Wahlen (2023a): Wichtige Probleme in Deutschland – I, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/9_Probleme_1_1.xlsx (Zugriff: 20.11.2023).
- Forschungsgruppe Wahlen (2023b): Wichtige Probleme in Deutschland – II, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/10_Probleme_2_1.xlsx (Zugriff: 20.11.2023).
- Jankowski, Michael, Anna-Sophie Kurella, Christian Stecker, Andreas Blätte, Thomas Bräuninger, Marc Debus, Jochen Müller, und Susanne Pickel (2022): Die Positionen der Parteien zur Bundestagswahl 2021: Ergebnisse des Open Expert Surveys. *Politische Vierteljahresschrift* 63(1): 53-72. <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00378-7>.

- Müller, Leo (2021): Begrenzung der Bundestagsgröße – ein Blick in den gesetzgeberischen „Werkzeugkasten“ zur Reform des Bundeswahlgesetzes. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52(3): 659-668. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2021-3-659>.
- Oppermann, Kai, und Klaus Brummer (2023): German Foreign Policy Under the Merkel IV Government: The Role of Party Political Contestation Within the ‘Grand Coalition’. *German Politics*, <https://doi.org/10.1080/09644008.2023.2195170>.
- Siefken, Sven (2022): Der Weg zur ersten Ampel-Koalition im Bund – rationalisierte Regierungsbildung hinter verschlossenen Türen 2021. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 53(1): 172-199. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2022-1-172>.
- Trebesch, Christoph, Arianna Antezza, Katelyn Bushnell, Andre Frank, Pascal Frank, Lukas Franz, Ivan Kharitonov, Bharath Kumar, Ekaterina Rebinskaya, Stefan Schramm, Christopher Schade, und Leon Weiser (2023): The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how? (aktualisierte Daten bis 31.07.2023), <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>.
- Vehrkamp, Robert, und Theres Matthieß (2023): Mehr Koalition wagen. Halbzeitbilanz der Ampel-Koalition zur Umsetzung des Koalitionsvertrags 2023, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wahlrechtskommission (2022): Unterrichtung durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Zwischenbericht. BT-Drs. 20/3250.
- Zohlnhöfer, Reimut, und Fabian Engler (Hg.) (2022): Das Ende der Merkel-Jahre. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2018-2021, Wiesbaden: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-38002-1>.
- Zohlnhöfer, Reimut, und Fabian Engler (2023): Angela Merkel’s Last Term – an Introduction. *German Politics*, <https://doi.org/10.1080/09644008.2023.2188585>.
- Zohlnhöfer, Reimut (2022): Politische Parteien und öffentliche Politik. Zum Einfluss von Parteien auf die Staatstätigkeit, in: Karl-Rudolf Korte/Martin Florack (Hg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer, 405-414. https://doi.org/10.1007/978-3-658-30071-5_37.

Einwanderungstraumland Kanada?

Perspektiven und Impulse für die deutsche Einwanderungs- und Integrationspolitik

Friederike Alm und Elke Winter

Zusammenfassung

In diesem Artikel wird sich mit der Frage befasst, was genau Deutschland von Kanadas Erfahrungen mit Einwanderung und Integration lernen kann. Hierzu werden zunächst Grundzüge der kanadischen Einwanderungs- und Integrationspolitik dargestellt, anschließend wird die Problemlage in Deutschland expliziert. Der Artikel schließt mit einer Analyse, in welchen Politikbereichen Kanada berechtigt als Inspiration für deutsche Einwanderungs- und Integrationspolitik gelten kann.

1. Einleitung: Einwanderungstraumland Kanada – Inspiration für Deutschland?

Seit der Jahrtausendwende ist Deutschland offiziell zu einem Einwanderungsland geworden. Mittlerweile nimmt es weltweit nach den USA den zweiten Platz der wichtigsten Einwanderungsländer der Welt ein. 18 Prozent der Bevölkerung sind nicht in Deutschland geboren und über 29 Prozent der Menschen in Deutschland verfügen über einen sogenannten Migrationshintergrund.¹ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung gibt es gesellschaftlich und politisch viele Diskussion darüber, was es für Deutschland bedeutet, ein Einwanderungsland zu sein.

Ein Land, das in diesem Kontext reichlich Aufmerksamkeit für seine Einwanderungs- und Integrationspolitik erhält, ist Kanada. Das nordamerikanische Land gilt in vielerlei Hinsicht als Vorbild für neuere Einwanderungsländer, besonders in Bezug



Friederike Alm

Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main



Prof. Dr. Elke Winter

School of Sociological and Anthropological Studies
University of Ottawa

auf das klar strukturierte Einwanderungssystem und das deutliche Bekenntnis zum Multikulturalismus als Leitbild für gesellschaftlichen Zusammenhalt. In den letzten beiden Jahrzehnten gab es einen regelrechten Politiktourismus nach Kanada, um zu verstehen, wie man Einwanderung und Integration nachhaltig und positiv gestalten kann. Zuletzt waren die deutsche Innenministerin Nancy Faeser und der Arbeitsminister Hubertus Heil im März 2023 in Kanada zu Besuch, um sich über das dortige Einwanderungssystem zu informieren. Heils Fazit nach der Reise war deutlich: „Die Bürokratie muss abgebaut werden, aber auch das Mindset der Gesellschaft muss sich ändern.“ (Deutschlandfunk 2023). Faeser brachte zum Ausdruck, dass die aktuelle Einbürgerungsfrist von acht Jahren Aufenthalt auf fünf reduziert werden müsse und fügte hinzu: „Wir brauchen geordnete Migration, wie wir sie in Deutschland noch nie hatten“ (ebd.).

Kanada ist für diese Veränderungen ein gängiger medialer und politischer Wegweiser. In der Medienberichterstattung zu Kanada werden häufig Einzelbeispiele von erfolgreichen Einwanderungsgeschichten herangezogen oder es werden Firmen porträtiert, in denen Mitarbeiter*innen vielfältiger Herkunft erfolgreich zusammenarbeiten. Aber was genau beinhaltet die kanadische Einwanderungspolitik? Und welche Aspekte dieser Politik lassen sich tatsächlich in Deutschland übernehmen? In diesem Artikel möchten wir über die anekdotische Medienberichterstattung hinaus wissenschaftlich erörtern, was Kanada zu einem ‚erfolgreichen‘ Einwanderungsland macht und inwiefern dieser Status an politische, gesellschaftliche, geographische und nicht zuletzt kontextspezifische Bedingungen geknüpft ist. Darauf aufbauend erörtern wir, welche Aspekte der kanadischen Einwanderungspolitik berechtigt als Inspiration für Deutschland gelten sollten. Allerdings werden wir auch darauf hinweisen, welche Gemeinsamkeiten zwischen Kanada und Deutschland bereits bestehen. So zeigen wir, dass die grundsätzlich postulierte Unterscheidung zwischen den beiden Ländern sich in den letzten beiden Jahrzehnten gelockert hat. Zu guter Letzt zeigen wir auf, welche Aspekte kanadischer Migrationspolitik realistisch auf andere Länder übertragbar sind – und welche eine ‚Kopie‘ des kanadischen Ansatzes für Deutschland erschweren.

2. Kurz und knapp: Wie funktioniert das kanadische Einwanderungs- und Integrationssystem?

2.1 Das kanadische Einwanderungssystem: Mehr als nur Punkte

Seit seiner Gründung als kanadische Konföderation 1867 (damals noch als Teil der britischen Kolonialherrschaft) wandern Menschen nach Kanada ein. So wird in der wissenschaftlichen Literatur häufig darauf hingewiesen, dass Einwanderung ein wesentlicher Bestandteil kanadischer Staatsbildung ist (Triadafilopoulos 2012). Die strategische Gestaltung kanadischer Einwanderung begann bereits Ende des 19. Jahrhunderts. Grundlegend galt, dass Einwander*innen aufgrund ihrer ethnischen und religiösen Zugehörigkeit ausgewählt oder von der Einwanderung ausge-

schlossen wurden. Dieser Ansatz, der Einwanderung auf (bestenfalls protestantische und nordeuropäische) weiße Menschen beschränkte, setzte sich bis in die 1960er Jahre fort. Aufgrund politischen Wandels (und der schwindenden Verfügbarkeit der gewünschten demographischen Einwander*innengruppe) begann in diesem Jahrzehnt ein Umdenken. Zunächst wurden Ethnie und Religion als Selektionskategorien für Einwanderung gestrichen. Ende des Jahrzehnts wurde dann das Punktesystem für wirtschaftliche Einwanderung geschaffen. Trotz einiger Veränderungen seit seiner Einführung 1967 besteht der grundlegende Ansatz des Punktesystems fort: Für die Zustimmung zur Einwanderung muss eine Mindestpunktzahl erreicht werden, die sich aus verschiedenen Kategorien zusammensetzt. Hierzu gehören Alter, Ausbildung, Sprachkompetenzen, vorherige Aufenthalte in Kanada (z.B. zum Studium) und Berufserfahrungen.

An dieser Stelle ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass sogenannte wirtschaftliche Einwanderung (*economic immigration*) nur einen Bestandteil der Einwanderung nach Kanada ausmacht. Wie in anderen demokratischen Einwanderungsländern ermöglicht Kanada die Einwanderung als Fachkraft, als Familienmitglied oder aus humanitären Gründen. Diese Dreifaltigkeit der Einwanderung wurde bereits Ende der 1960er Jahre gesetzlich festgehalten.

Der mediale Fokus auf das Punktesystem ist allerdings verkürzt: Während der grundlegende Ansatz der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit weiterhin den Ton angibt, gab es in den letzten drei Jahrzehnten einige Veränderungen im Einwanderungssystem, um Einwanderung noch wirtschaftlich effizienter zu gestalten. In den 1990er Jahren spielen die zehn kanadischen Provinzen eine wichtige Rolle für wirtschaftliche Einwanderung. Die *Provincial Nominee Programs* (PNP), also Nominierungsprogramme der kanadischen Provinzen, haben zum Zweck, dass Einwander*innen sich nicht nur in den beliebten Provinzen und Städten wie Montreal, Toronto oder Vancouver niederlassen und Fachkräfte passend zu lokalen Bedürfnissen rekrutiert werden. Seit Ende der 1990er stieg auch die Einwanderung über temporäre Programme. *Temporary Foreign Workers* (TFWs) sind vermehrt in Landwirtschaft und Sorgearbeit tätig und haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Verstetigung ihres Aufenthalts. Zu guter Letzt muss darauf hingewiesen werden, dass seit der Einführung des *Express Entry Systems* 2015 ein Jobangebot in Kanada als grundlegende Bedingung gilt, um überhaupt im Punktesystem evaluiert zu werden.

2.2 Das kanadische Integrationssystem: Multikulturalismus und gesellschaftlicher Zusammenhalt

Während der Multikulturalismus im europäischen Kontext grundsätzlich als *passé* gilt (Vertovec/Wessendorf 2010) ist dieser Ansatz für Kanada seit den 1970er Jahren eine konstitutionelle Staatsdoktrin. Nicht nur das, er genießt auch unter Kanadier*innen ein positives, identitätsstiftendes Ansehen (Fleras 2015). Was verbirgt sich hinter diesem Ansatz? Zunächst ist es hilfreich, den Integrationsbegriff konzeptionell zweizuteilen. So können wir hier pragmatisch zwischen Integration als 1. Maßnahmen bei der Ankunft und Niederlassung als Einwander*in und 2. Integration als gesamtgesellschaftliche Einstellung gegenüber Einwander*innen als Teil der Gesellschaft

unterscheiden. Die Unterstützung beim Einwanderungs- und Niederlassungsprozess (in Kanada *settlement* genannt) ist in Kanada seit den 1960er Jahren weitestgehend institutionalisiert. Häufig werden hierfür auch lokale migrantische Organisationen herangezogen, um den neu Angekommenen alltagspraktische Orientierung für Wohnungsmarkt und Bildungssystem zu bieten.

Im zweiten Sinne der Integrationskonzeption ist in Kanada der Multikulturalismus als Ansatz für gesellschaftlichen Zusammenhalt prägend. Geschichtlich findet der Multikulturalismus seinen Ursprung zu Beginn der 1970er Jahre. Im Zuge der innerkanadischen Auseinandersetzung über die anglo-frankophone Bilingualität hielt Premierminister Pierre E. Trudeau 1971 im Parlament fest, dass Kanada zwar bilingual, aber grundsätzlich multikulturell sei (Canadian House of Commons Debates, Oct. 8 1971: 8545-8548). Seit über fünfzig Jahren ist das Selbstverständnis der kanadischen Gesellschaft daher eines, welches grundlegend keine dominante ‚Leitkultur‘ voraussetzt, sondern gesellschaftlichen Zusammenhalt über die Anerkennung kultureller Vielfalt generiert. Multikulturalismus besteht also nicht nur für Einwander*innen als Integrationsorientierung. Vielmehr versteht Kanada das Zusammenleben in kultureller Vielfalt, die unter anderem durch Einwanderung generiert ist, als gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

An dieser Stelle ist es wichtig darauf zu verweisen, dass der Ursprung Kanadas auf den britischen Kolonialismus zurückgeht, der auf der Grundlage der Verdrängung und mitunter Vernichtung der indigenen Bevölkerung Kanada beruhte. Diese Geschichte der Verdrängung und Zwangsassimilation der ursprünglichen kanadischen Bevölkerung ist auch heute noch ein höchst relevantes politisches Thema in Kanada und konfligiert in zum Teil unbequemer Weise mit den kanadischen multikulturellen Ansprüchen. Vor allem in den letzten zwei Dekaden werden heftige politische Diskussionen über die fehlende Aufarbeitung dieser Gewaltgeschichte geführt, die für viele heute lebende Indigene weiterhin materielle Konsequenzen mit sich zieht. Zu weiterführender Literatur hierzu siehe unter anderem Cannon und Sunseri 2018 und Paulson und Tomiak 2022.

3. Die Problemlage: Was sind Verbesserungsmöglichkeiten und Herausforderungen der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik?

Während Kanada international als Referenzpunkt für ein erfolgreiches Einwanderungsland gilt, nimmt Deutschland eine eher ambivalente Position als sehr wichtiges, aber vermeintlich unerfahreneres Einwanderungsland ein. Woran liegt das? Zunächst ist festzuhalten, dass Einwanderung nach Deutschland keineswegs ein neues Phänomen ist. Ähnlich wie in Kanada gab es bereits Ende des 19. Jahrhunderts politische Bemühungen um die strategische Steuerung von Einwanderung. Im Zuge der Fluchtbewegungen nach Ende des zweiten Weltkriegs wanderten viele Menschen nach Deutschland als sogenannte Aussiedler*innen ein. Ab Mitte der 1950er startete die Einwanderung von sogenannten Gastarbeiter*innen. Bis zum Einwanderungsstopp 1973 im Zuge der Ölkrise wanderten über 13 Millionen Menschen als Gast-

arbeiter*innen ein. Im Gegensatz zu den Aussiedler*innen hatte diese Gruppe keinen Anspruch auf Verstetigung ihres Aufenthalts. Aus dieser Spannung entstand das politische Narrativ des Nichteinwanderungslandes, das lange Zeit das deutsche Selbstverständnis dominierte (Bade 2013).

Seit den 1990ern änderte sich viel im deutschen Einwanderungssystem. So wurde die Einwanderung von (nun Spät-)Aussiedler*innen beschränkt und die humanitäre Einwanderung europäisiert. Seit Beginn der 2000er wurde die Einbürgerung erleichtert und die deutsche Regierung unternahm bewusste Schritte zur Erhöhung der Fachkräfteeinwanderung. Auch in den frühen 2010ern wurde Einwanderungspolitik weiter liberalisiert, was den hohen Anteil an Einwander*innen aus Nicht-EU-Staaten erklärt.

Ein gängiger Referenzpunkt in der deutschen Einwanderungsgeschichte ist heute das Jahr 2015, in dem die humanitäre Einwanderung nach Deutschland einen historischen Höchstpunkt erreichte. Während in Anschluss an diese Migration einige Gesetze für Asyl und Integrationsmaßnahmen von Geflüchteten angepasst wurden, änderte 2015 entgegen manchen Darstellungen das deutsche Einwanderungssystem nicht grundlegend. Vielmehr betraf es den Bereich der humanitären Migration, der, wie in allen demokratischen Einwanderungsländern, lediglich einen der drei gängigen Einwanderungskanäle (wirtschaftlich, familiär und humanitär), ausmacht.

Wo liegen die Probleme in der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik? Die Antwort auf diese Frage ist vielschichtig. Zunächst ist festzuhalten, dass Einwanderung selbst nicht der Ursprung der Problemlage ist – vielmehr handelt es sich um eine fehlende Gestaltung der vielfältigen gesellschaftlichen Prozesse, die erhöhte Einwanderung mit sich bringt (Thym 2023). Aus unserer Sicht lässt sich die ‚deutsche Problemlage‘ an drei Ebenen festmachen, die je politisch, gesellschaftlich und diskursiv einen Einfluss auf die aktuelle Situation haben:

3.1 Politisch fehlt eine allumfassende Einwanderungs- und Integrationsstrategie.

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich Deutschland institutionell stark gewandelt und ermöglicht nun die Einwanderung von Menschen außerhalb der EU aufgrund ihrer professionellen Qualifikation für wirtschaftliche Zwecke. Allerdings gibt es hierfür kein einheitliches System. Vielmehr gibt es eine Vielzahl von verschiedenen Programmen, die verwirrend sind und die Einwanderung sowohl für potenzielle Arbeitnehmer*innen als auch für Arbeitgeber*innen erschweren. Ähnliches gilt auf der Integrationsebene. Die Erfahrungen von Einwander*innen bei Ankunft und Niederlassung unterscheidet sich aufgrund der Föderalisierung von Integration beträchtlich. Die Zögerlichkeit und Ambivalenz der deutschen Politik, ein umfassendes System für diese Abläufe zu schaffen, erschwert Einwanderungs- und Integrationsprozesse sowohl für Einwander*innen als auch für die Gesellschaft.

3.2 Gesellschaftlich fehlt eine deutliche Anerkennung von Deutschland als Einwanderungsland (und der hiermit verbundenen kulturellen Vielfalt).

Auch wenn Deutschland rein empirisch ein Einwanderungsland ist, fehlt dieses klare Bewusstsein auf gesellschaftlicher Ebene. Dies lässt sich unter anderem damit erklären, dass Einwanderung in vielen Großstädten und in weiten Teilen Westdeutschlands alltäglich ist, während sie in anderen, eher ländlichen Teilen Deutschlands noch als Ausnahme gilt. Daher wäre es politisch wichtig durch Bildungsangebote und klare Botschaften darauf hinzuwirken, die fortwährende Ambivalenz in der Bevölkerung gegenüber der längst bestehenden Realität aufzulösen. Während Multikulturalismus nicht im Grundgesetz festgehalten ist, ist kulturelle Vielfalt bereits zum Alltag für viele Menschen in Deutschland geworden. Ein explizit positives Framing dieser Realität (und ihrer Normalität) hat bisher noch nicht stattgefunden. Der Fokus liegt häufig vielmehr auf der Problematisierung der Situation von Einwander*innen und ihren Kindern.

3.3 Diskursiv fehlt eine klare Trennung zwischen verschiedenen Formen und Phasen von Einwanderung.

Medial und in der Tagespolitik findet – teilweise aus Unkenntnis, teilweise aus politischem Kalkül – seit Jahren eine Vermischung oder Falschbenennung verschiedener Migrationsformen statt, die den Eindruck erwecken lassen, dass Migration grundsätzlich problembehaftet und nachteilig für die Gesellschaft ist. Emblematisch hierfür ist beispielsweise die Vermischung von humanitärer Einwanderung, dem missverständlichen und herabwürdigendem Begriff der ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘, irregulärer Einwanderung und ökonomischer Einwanderung. Die fehlende begriffliche Stringenz ist einer allgemeinen Skepsis gegenüber Einwanderung und ihrer Auswirkungen zuträglich. Dies führt wiederum zu einer fortdauernden Stigmatisierung von Einwander*innen und einer Problematisierung von Einwanderung allgemein. Es ist notwendig zwischen verschiedenen Formen und Phasen von Einwanderung nicht nur gesetzlich, sondern auch diskursiv deutlich zu unterscheiden, um dieser Vermischung entgegenzuwirken und so eine angemessene, weniger emotionsgeleitete Diskussion über einen nachhaltigen Umgang mit Einwanderung zu ermöglichen.

4. Kanadische Impulse: Was kann Deutschland von Kanada lernen (und was nicht)?

Die Referenz auf Kanada als Inspiration für deutsche Einwanderungs- und Integrationspolitik besteht politisch und wissenschaftlich schon seit Beginn der frühen 2000er Jahre. So hielt der Süßmuth-Bericht aus dem Jahr 2001 fest, dass ein Einwanderungspunktesystem nach kanadischem Modell für Deutschland erstrebenswert wäre (Ellermann 2021). Wissenschaftlich ist die Übertragbarkeit der kanadischen Einwanderungs- und Integrationspolitik umstritten. Einige Forscher*innen verweisen auf

die fehlende Vergleichbarkeit der beiden Fälle, die den jeweils historisch gewachsenen und daher idiosynkratischen Einwanderungssystemen zuträglich ist und daher keine Übertragbarkeit ermöglicht. Andere verweisen auf das ‚geopolitische Privileg‘ Kanadas: Aufgrund seiner isolierten Lage und des sicheren Drittstaatenabkommens mit den USA hat Kanada verhältnismäßig wenig eigenständige bzw. unautorisierte humanitäre und irreguläre Einwanderung und muss sich daher nicht gleichermaßen den hiermit verbundenen Herausforderungen und nicht zuletzt, politischen Widerständen stellen (zur Diskussion über die Vergleichbarkeit von Kanada und Deutschland siehe u. a. Winter 2001, Bauder, Lenard und Strachle 2014, Alm 2020 und Schmidtke 2021).

Es ist klar, dass ein politischer Ansatz nicht eins-zu-eins in ein anderes politisches System übernommen werden kann. Dennoch sind wir der Ansicht, dass gewisse Aspekte der kanadischen Einwanderungs- und Integrationspolitik berechtigterweise als Impulse für Deutschland gelten können. Hierfür haben wir drei Bereiche identifiziert, in denen Deutschland bereits jetzt Kanada ähnelt und weitere Schritte unternehmen kann, um der oben ausgemachten ‚deutschen Problemlage‘ entgegenzuwirken.

4.1 Staatsbürgerschaft: Ein wichtiger symbolischer Akt der Zugehörigkeit

Die kanadische Staatsbürgerschaft besteht erst seit 1947. Seither wird sie, wie in anderen demokratischen Ländern, nach dem *ius soli*, *ius sanguinis* und *ius domicili* Prinzip verliehen. In Kanada geborene Menschen erhalten automatisch die kanadische Staatsbürgerschaft (*ius soli* oder auch ‚Boden-Recht‘), ebenso jene mit mindestens einem kanadischen Elternteil (*ius sanguinis*, ‚Blut-Recht‘). Alle Einwander*innen, die wirtschaftlich, familiär oder humanitär einwandern, erhalten einen unbefristeten Aufenthaltsstatus von dem Moment an, an dem sie Kanada betreten. Ausgenommen hiervon sind TFWs und noch nicht anerkannte Geflüchtete. Das kanadische *ius domicili* (Aufenthaltsrecht) sieht vor, dass Eingewanderte mit unbefristetem Aufenthaltsstatus sich (derzeit) vier Jahre später um die kanadische Staatsbürgerschaft bemühen können, ohne ihre bisherige Staatsbürgerschaft aufzugeben.² Das ist die Hälfte der Zeit, die bis zur Modernisierung des Staatsbürgerschaftsrechts im Frühjahr 2024 erforderlich war.³ Die Zugehörigkeit zur kanadischen Gesellschaft ist daher institutionalisiert, gesellschaftlich konsolidiert und weitestgehend politisch unumstritten. Einbürgerungszeremonien sind in Kanada höchst feierliche Veranstaltungen, denen eine hohe Symbolkraft beigemessen wird. Von diesem Moment an gilt die eingebürgerte Einwanderin als Kanadierin und der Einwanderungsprozess als abgeschlossen.

In Deutschland wiederum war der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft lange fast ausschließlich über das *ius sanguinis* Prinzip möglich. Seit 1990 hat sich dies geändert und ein Anspruch auf Naturalisierung über *ius domicili* war seither nach 15, seit 2000 nach acht Jahren möglich. Auch wurde 2000 eingeführt, dass die zweite Generation Anspruch auf Staatsbürgerschaft über *ius soli* hat, sofern eins der Elternteile über einen dauerhaften Aufenthaltstitel verfügt. Derzeit ist es offiziell nicht möglich mehr als zwei Staatsbürgerschaften zu haben. Allerdings gibt es so viele Ausnahmere-

gelingen hierfür, dass die erste Staatsbürgerschaft in über 50 Prozent der Fälle doch beibehalten wird (Bundeszentrale für politische Bildung 2017). Derzeitige Diskussionen über die Veränderungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes beinhalten die Reduzierung von *ius domicili* auf fünf Jahre. Wie Innenministerin Faeser zu Beginn dieses Artikels zitiert wurde, eine Anerkennung der Verleihung der Staatsbürgerschaft als symbolischer und nicht zuletzt institutioneller Moment der Zugehörigkeit scheint stattgefunden zu haben.

4.2 Die zweite Einwander*innengeneration

Ebenso wichtig wie die institutionelle Anerkennung der Zugehörigkeit durch die Verleihung der Staatsbürgerschaft für neue Einwander*innen ist der Umgang mit der zweiten und dritten Einwander*innengeneration. Seit Jahren ist der Begriff „mit Migrationshintergrund“ nicht nur in offiziellen Statistiken, sondern auch im allgemeinen Sprachgebrauch geläufig. Auch wenn diese Einordnung die Vielfalt innerhalb der deutschen Gesellschaft sichtbar gemacht hat, hat sie zeitgleich auch dafür gesorgt, dass vielen Menschen das Gefühl gegeben wird, dass sie in ihrem Einwandererstatus verharren. In Kanada ist klar: Zwar ist die Migrationsgeschichte einer Person oder die ihrer Eltern bedeutend für ihre kulturelle Identität, aber sie hängt einem darüber hinaus nicht nach. Dies steht im Gegensatz zu Deutschland, wo das Attribut „mit Migrationshintergrund“ zu häufig noch als Erklärungsmuster oder Projektionsfläche für verschiedene soziale Malaisen Einsatz findet. Ein Umdenken gegenüber der zweiten und dritten Generation von Menschen, deren Eltern oder Großeltern eingewandert sind, kann nach kanadischem Vorbild den Prozess anstoßen, den Deutschland nach Naika Foroutan zu einer „postmigrantischen“ Gesellschaft macht (Foroutan 2019). Das bedeutet, dass Einwanderung als empirische Realität anerkannt wird und ein Land sich nun aktiv mit den Umwandlungsprozessen, die Einwanderung mit sich bringt, auseinandersetzt. Die Diskriminierungs- und Ausschluss Erfahrungen von Menschen mit Migrationsgeschichte werden dann nicht mehr als „Integrationsprobleme“, sondern vielmehr unter dem Vorzeichen des Antirassismus und der Antidiskriminierung verhandelt. Besonders wichtig sind diese Maßnahmen im Bildungssektor, wo 40 Prozent aller minderjährigen Kinder statistisch einen Migrationshintergrund haben. Kurzum: Sobald Menschen die Staatsbürgerschaft haben, sollten soziale Probleme nicht länger als „Integrationsprobleme“ diskutiert werden.

4.3 Fachkräfteeinwanderung

Seit einiger Zeit ist das Wort Fachkräftemangel in aller Munde. Aktuelle Prognosen zeigen, dass mit der Rente der geburtenstarken Generationen immer mehr Menschen benötigt werden, um diese demographische Lücke auf dem Arbeitsmarkt zu füllen (Deutsche Welle 2021). Grundsätzlich gilt, dass ein Land die Bevölkerungszahl (und damit die Anzahl der Erwerbstätigen) über zwei Wege erhöhen kann; durch mehr Geburten oder durch mehr Einwanderung. Ersteres erfordert eine langfristige familienpolitische Strategie und erweist sich zunehmend als kompliziert, da immer weniger Menschen Kinder bekommen (möchten). Die zweite Strategie erscheint

daher logischer und nicht zuletzt berechenbarer. Aktuell liegt die Schätzung bei der Notwendigkeit von 400.000 neuen Einwander*innen nach Deutschland pro Jahr (ebd.). Kurzum: Um Wohlstand nachhaltig und langfristig zu garantieren, braucht es Einwanderung (Kerr 2018).

Heute ist deutlich, dass die Einwanderung von Fachkräften volkswirtschaftlich clever und demographisch notwendig ist. Im neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz, welches im Juli 2023 verabschiedet wurde, wurden weitere Hürden für die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen abgebaut und sogar ein *kanada-esques* Punktesystem eingeführt, sodass Deutschland nun die institutionellen Rahmenbedingungen eines Einwanderungslandes erfüllt. Daher ist es möglicherweise ‚zu spät‘ aus Kanada Inspiration zu ziehen, da die aktuelle Bundesregierung bereits Nägel mit Köpfen gemacht hat. Interessant ist an dieser Stelle dennoch das einheitliche System in Kanada, welches einen klaren Überblick über die Arbeitsmarktbedürfnisse herstellt. Dies geschieht unter anderem über die sogenannten *Provincial Nominee Programs*, die weiter oben bereits angeführt wurden. Es wäre zu erwägen, ob eine Föderalisierung des Einwanderungssystems politische Konflikte über Einwanderungsquoten oder die Notwendigkeit von Fachkräfteeinwanderung in manchen Regionen Deutschlands abbauen könnte. Zudem sollte in Erwägung gezogen werden, allen Fachkräfteeinwander*innen wie in Kanada direkt einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu gewähren, da dieser nicht nur ihnen, sondern auch den Arbeitgeber*innen Planungssicherheit gibt. Zuletzt ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass Fachkräfteeinwanderung durchaus ethisch umstritten ist, da sie zu dem Phänomen des *skill* oder *brain drain* führen kann. Kurzum, wenn in Afrika 25 Prozent aller Menschen leben, die medizinischer Versorgung bedürfen, aber nur zwei Prozent der weltweit verfügbaren Ärzt*innen - ist es dann ethisch vertretbar, afrikanische Ärzt*innen zur Einwanderung nach Deutschland einzuladen? (Owen 2021). Dies sind komplexe Fragestellungen, denen sich alle demokratischen Einwanderungsländer stellen müssen, um durch ihre Einwanderungspolitik nicht zu globaler Ungleichheit beizutragen.

4.4 Humanitäre Migration

Die Übertragbarkeit des kanadischen Systems auf Europa ist vor allem im Bereich der humanitären Migration umstritten. Kanadas geographische Lage führt dazu, dass es um einiges selektiver mit humanitären Einwander*innen umgehen. Daher fällt es Kanada leicht, sich global deutlich zu seiner humanitären Verpflichtung zu bekennen, da irreguläre und spontane humanitäre Einwanderung in sehr geringem Maße stattfindet. Zum Beispiel hat Kanada im Jahr 2023 bisher lediglich 60.000 Asylanträge erhalten. Das ist zwar die höchste Zahl im letzten Jahrzehnt, allerdings hat Deutschland im gleichen Jahr 300.000 Asylanträge erhalten und 1,1 Millionen Kriegsgeflüchtete aus der Ukraine aufgenommen (Balintec 2023). Vor allem im aktuellen Kontext des Ukrainekriegs, der zunehmenden Fluchtbewegungen nach Europa und der Debatte über ein gemeinsames europäisches Asylsystem sehen wir in diesem Bereich in Kanada am wenigsten Ansatzpunkte für die deutsche Asylpolitik. Aus unserer Sicht bedarf es bei dieser Thematik vielmehr einer tieferen Auseinandersetzung, die wir in der Kürze dieses Artikels nicht leisten können.

5. Ausblick: Effektive Einwanderungs- und Integrationspolitik im 21. Jahrhundert

In diesem Artikel haben wir uns mit der kanadischen und der deutschen Einwanderungs- und Integrationspolitik befasst, um der Frage nachzugehen, welche Impulse aus Kanada für die deutsche Einwanderungspolitik förderlich sein könnten. Grundlegend konnten wir aufzeigen, dass das kanadische Einwanderungs- und Integrationssystem für Einwander*innen trotz auch in Kanada bestehender Probleme und Spannungen wirkräftiger und freundlicher gestaltet ist. Diese Dynamik ist zwar historisch gewachsen, dennoch lässt sich von ihr lernen.

Grundlegend möchten wir festhalten, dass Kanada vor allem im Bereich der Integrationspolitik als Wegweiser für Deutschland wirken kann. Die Politik der Zugehörigkeit, die institutionell über die Staatsbürgerschaft und ideell über einen Diskurs des Zusammenhalts in Vielfalt bzw. über den Multikulturalismus stattfindet, ist einem konfliktfreieren Umgang mit Einwanderung zuträglich. Hierzu gehört, dass Einwanderung als alltäglich und normal wahrgenommen wird und Einwander*innen grundsätzlich einladend behandelt werden. In den Bereichen der Fachkräfteeinwanderung und der humanitären Einwanderung sind die Strukturen in Kanada historisch gewachsen und eingespielt. Diesen Prozess durchläuft Deutschland derzeit und muss institutionell und strukturell noch einiges aufholen. Vor allem der Bereich der humanitären Migration hat eine große und leider oft negative Strahlkraft auf andere Einwanderungsprozesse, sodass eine klare diskursive Abgrenzung dieser Migrationsform wichtig für eine Versachlichung der Debatte wäre. Einwanderung nach Deutschland ist keinesfalls durchweg konfliktbehaftet.

Bestenfalls sollte Einwanderung eine *win-win-win*-Situation für das empfangende Land, die Einwander*innen und auch das sendende Land darstellen. Empfangende Länder haben einen großen Einfluss auf diese Dynamik. Durch die effektive Auswahl von potenziellen Einwander*innen und einladende Strukturen für Ankunft und Niederlassung können sie darauf hinwirken, dass der Einwanderungsprozess für alle positiv verläuft. Kanada stellt sich dieser Aufgabe mit einem dezidiert ökonomischen Impetus schon seit Jahren. Allerdings greift ein Fokus auf die Wirtschaftlichkeit des kanadischen Systems zu kurz. Mit Einwanderung nach Kanada sind auch humanitäre und nicht zuletzt demokratische Werte verbunden, die kulturelle Vielfalt als positiv werten. Aus unserer Sicht ist dieses Selbstverständnis einer nachhaltigen Einwanderungsgesellschaft zuträglich. Wenn Deutschland eine Sache von Kanada lernen möchte, dann sollte es dies sein: Einwanderung ist grundlegend eine kulturelle, gesellschaftliche und ökonomische Bereicherung. Die wichtigste Einsicht eines geschulten Blicks nach Kanada lautet: Einwanderung ist die Lösung für aktuelle wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen und nicht das Problem.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff „Migrationshintergrund“ wurde 2005 in die amtliche Datenerhebung des Bundes eingeführt, um die Vielfalt der Bevölkerung über den Besitz eines ausländischen Passes hinaus zu berücksichtigen. Statistisch gesehen hat eine Person mit „Migrationshintergrund“ mindestens ein Elternteil, das nicht von Geburt an den deutschen Pass besitzt. Die Verwendung des Begriffs ist umstritten: Die einen betonen, dass damit eine strukturelle Diskriminierung von Menschen im Zusammenhang mit Zuwanderung aufgezeigt werden kann, andere verweisen auf eine Brandmarkung von in Deutschland geborenen Menschen mit deutschem Pass als „Andere“. (Bundeszentrale für politische Bildung 2023; Destatis 2023).
- 2 Etwa 80 Prozent aller Migrant*innen beantragen diese auch. Allerdings sind die Zahlen in den letzten Jahren etwas rückläufig. Aus unserer Sicht lässt sich dies damit begründen, dass die sogenannte ‚circular migration‘ von gut ausgebildeten Migrant*innen aus der Mittelschicht zunimmt; diese Einwander*innengruppe also nur für einen gewissen Zeitraum in Kanada ist, um dann in ein anderes Land zu migrieren oder in ihr Ursprungsland zurückzukehren. Daher sinkt für diese Gruppe die Notwendigkeit für die Annahme der kanadischen Staatsbürgerschaft.
- 3 Nach Verlassen dieses Artikels wurde im Januar 2024 ein neues Staatsbürgerschaftsgesetz verabschiedet, welches die Aufenthaltszeit von acht auf fünf, in speziellen Fällen sogar auf drei Jahre reduziert. Zudem ist nun die Beibehaltung einer zweiten Staatsbürgerschaft grundsätzlich möglich.

Literatur

- Alm, Friederike. 2020. „The Reluctant Multiculturalist: Investigating Possibilities for Applying Canadian Multicultural Policies in Germany.“ *Journal of Identity and Migration Studies* 14 (1): 84–100.
- Bade, Klaus J. 2013. „Zwanzig Jahre ‚Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung‘ (1993). Erinnerungen des Herausgebers“. Mediendienst Integration. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Manifest_60_20_Jahre_Bade.pdf. Zuletzt aufgerufen August 2023.
- Balintec, Vanessa. 2023. „More and More Asylum Seekers are coming to Canada. Is it enough to stem the Global Tide of Refugees?“ Canadian Broadcasting Channel. <https://www.cbc.ca/news/canada/canada-asylum-seeker-increase-1.6916053>
- Bauder, Harald, Patti Tamara Lenard, und Christine Strachle. 2014. „Lessons from Canada and Germany: Immigration and Integration Experiences Compared.“ *Comparative Migration Studies* 2 (1): 1–9. <https://doi.org/10.5117/CMS2014.1.BAUD>
- Bundeszentrale für politische Bildung. 2023. „Migrationshintergrund“. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund/>. Zuletzt aufgerufen August 2023.
- Canadian House of Commons Debates, Oct. 8 1971, 8545–8548.
- Cannon, Martin J., und Lina Sunseri. 2018. *Racism, Colonialism, and Indigeneity in Canada: A Reader*. Second edition. Don Mills. Ontario, Canada: Oxford University Press.

- Deutsche Welle. 2021. „Deutschland braucht 400.000 Migranten pro Jahr“. <https://www.dw.com/de/deutschland-braucht-400000-migranten-pro-jahr/a-58962209>. Zuletzt aufgerufen August 2023.
- Deutschlandfunk. 2023. Faeser und Heil in Ottawa: Was Deutschland von Kanadas Einwanderungsrecht lernen kann. <https://www.deutschlandfunk.de/migrationspolitik-heil-und-faeser-in-kanada-dlf-9dcbe37b-100.html>. Zuletzt aufgerufen August 2023.
- Ellermann, Antje. 2021. *The Comparative Politics of Immigration: Policy Choices in Switzerland, Germany, Canada, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316551103>
- Fleras, Augie. 2015. *Immigration Canada: Evolving Realities and Emerging Challenges in a Postnational World*. Vancouver: UBC Press. <https://doi.org/10.59962/9780774826815>
- Foroutan, Naika. 2019. *Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie*. Berlin: Transcript. <https://doi.org/10.1515/9783839442630>
- Kerr, William R. 2018. *The Gift of Global Talent: How Migration Shapes Business, Economy and Society*. Redwood City: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9781503607361>
- Owen, David. 2021. „Global Justice and the Governane of Transnational Migration“. In: *Handbook of Migration and Global Justice* von Leanne Weber und Claudia Tazreiter (Hgs.), S. 241-259. Cheltenham: Elgar Publishing.
- Paulson, Justin, und Julie Tomiak. 2022. Original and Ongoing Disposessions: Settler Capitalism and Indigenous Resistance in British Columbia. *Journal of Historical Sociology* 35 (2): 154-160. <https://doi.org/10.1111/johs.12365>
- Schmidtke, Oliver. 2021. *Kanadas Immigrations- und Integrationsregime. Ein Modell für das 21. Jahrhundert?* Ottawa: Konrad-Adenauer Stiftung.
- Thym, Daniel. 2023. „Migration gestalten statt verwalten“. Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- Triadafilopoulos, Triadafilos. 2012. *Becoming Multicultural: Immigration and the Politics of Membership in Canada and Germany*. Vancouver: UBC Press. <https://doi.org/10.59962/9780774815680>
- Vertovec, Steffen and Susanne Wessendorf, eds. 2010. *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*. London/New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203867549>
- Winter, Elke. 2001. „Multiculturalism versus National Unity? Rethinking the Logic of Inclusion in Germany and Canada“, *International Journal for Canadian Studies*, 24: 169-193.

Wenn nicht jetzt, wann dann?

Zur Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes

Margarete Menz und Jessica Wilzek

1. Something's changed (Sharon Jones & The Dap-Kings)

Nachdem der erste Entwurf für die Neufassung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes (WissZeitVG) innerhalb von nur zwei Tagen veröffentlicht und – nach massivem Protest auch und insbesondere durch Professor*innen unter dem Hashtag #ProfsfürHanna#ProfsfürReyhan – wieder ‚in die Montagehalle‘ geschickt wurde, liegt seit Ende Juni ein neuer Referentenentwurf vor. Die Kritik und die Debatten dazu reißen allerdings nicht ab, über 70 Organisationen haben bis Ende September 2023 Stellungnahmen veröffentlicht. Im Mittelpunkt der Kritik steht hierbei die bisherige Praxis der ‚6+6‘ Sonderbefristung vor allem für Post-Docs, d.h. Wissenschaftler*innen mit Promotion. Der erste Entwurf enthielt noch eine Verkürzung der Sonderbefristungsdauer auf drei Jahre, nun sind 4+2 Jahre vorgesehen, wobei die zusätzlichen zwei Jahre Beschäftigungszeit allerdings nur mit einer zugesagten Entfristung möglich sind. Ein Streit um zwei oder vier Jahre Post-Doc Befristung oder um die Frage nach der Höhe der Entfristungsquote geht allerdings an dem grundlegenden Reformbedarf von Universitäten und Wissenschaft vorbei. Wir plädieren daher dafür – wie auch z.B. das Netzwerk für gute Arbeit in der Wissenschaft – , die aktuelle Debatte als Chance zu sehen, sich selbstkritisch mit dem eigenen System und den darin herrschenden Narrativen und Imaginationen auseinanderzusetzen, in die auch wir als Wissenschaftlerinnen sozialisiert und verstrickt sind. Schon fast parodische Selbstbestätigungsevents, wie zuletzt von Dieter Lenzen (der vor seinem 30. Lebensjahr quasi im Vorbeigehen verbeamtet wurde) in der FAZ vom 13.09.23, sind da nicht hilfreich. Gerade *weil* wir davon überzeugt sind, dass ‚Wissenschaft‘ ein



Dr. Margarete Menz

Akademische Oberrätin im Institut für Erziehungswissenschaft
Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd



Dr. Jessica Wilzek

Referentin für Nachwuchsförderung und Karriereentwicklung
Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd

besonderer Beruf ist, braucht sie Rahmenbedingungen und Freiräume, in und mit denen Wissenschaftler*innen tatsächlich Zeit und Raum haben, so etwas wie eine unbedingte Universität (Derrida 2001), einen Ort, an dem nichts außer Frage steht, zu realisieren. Die aktuell in der Wissenschaftspolitik vorherrschenden Überzeugungen aber verhindern genau dies.

2. I'm on vacation every single day 'cause I love my occupation (Dirty Heads)

Eine grundlegende Annahme für die Eignung zur Wissenschaftler*in ist die hohe intrinsische Motivation: Wissenschaft mache man nicht des Geldes oder Ruhmes, sondern um der Sache willen. Verlockend sind die freie Zeiteinteilung und das Versprechen an eigenen Forschungsthemen zu arbeiten und sich damit nicht nur persönlich, intellektuell und für die eigene Karriere weiterzuentwickeln, sondern auch an gesellschaftlich relevanten Diskursen teilzunehmen und zum gesamtgesellschaftlichen Erkenntnisgewinn beizutragen. Früh wird angehenden Wissenschaftler*innen beigebracht, dass all dies wichtiger sein sollte als die Arbeitsbedingungen unter denen sie ihre Forschung betreiben. Für die Wissenschaft dürfen und sollen insofern alle leben. Langfristig von der Wissenschaft leben zu können aber ist für den Großteil der in Deutschland arbeitenden Wissenschaftler*innen zur Utopie geworden. Über 90% sind befristet beschäftigt (BUWIN 2021, S. 29). Sicherheit bietet nur eine Professur, von der es systemisch zu wenige gibt.

Was den meisten also passiert, die motiviert in die Wissenschaft einsteigen, ist vor allem in den Debatten rund um die Reform des WissZeitVG und #ichbinhanna#ichbinreyhan noch einmal ausführlich beschrieben wurden: Kurzzeitverträge, Teilzeitarbeit, Machtmissbrauch, Überarbeitung, Erreichen der Befristungsgrenze und Ende der Arbeit in der Wissenschaft nach Jahrzehnten des engagierten Mitgestaltens von Lehre und Forschung und höchstqualifiziert.

Dass das System dennoch (noch) funktioniert, hat viel mit dem Selbstbild von Wissenschaftler*innen zu tun. Wissenschaftliche Arbeit wird am Wochenende, im Urlaub und abends gemacht. Kristin Eichhorn (2021) bezeichnet dies als Privileg, aber auch „implizite Pflicht, die habituell über die Zugehörigkeit Einzelner zur Community entscheidet“ (S. 43). Denjenigen, die sich davon abwenden, keine Arbeit mit in den Urlaub nehmen, keine Überstunden machen möchten, wird schnell mangelndes Interesse an wissenschaftlicher Karriere und fehlende intrinsische Motivation unterstellt.

Und zugleich ist das Wissenschaftssystem in seiner jetzigen Form kaum noch aufrecht zu erhalten. Stellen bleiben unbesetzt, Drittmittelprojekte, von denen die wissenschaftliche Forschung im zunehmenden Maße abhängig ist, leiden unter hoher Personal- und damit Wissensfluktuation und drop out. Nicht zufällig sind es insbesondere Wissenschaftlerinnen, die im Laufe der Zeit aus dem System aussteigen. Die Gründe dafür sind nicht nur im allgemeinen Fachkräftemangel zu suchen, sondern wesentlich in der Struktur und der Praxis wissenschaftlicher Institutionen.

3. You've got to learn (Nina Simone)

Getragen wird das Bild der intrinsischen Motivation, der Wissenschaftlerin, die sich mit Haut und Haaren ihrem Forschungsfeld verschrieben hat, von dem Nimbus der Exklusivität und einer fast religiös anmutenden Leidensgeschichte, die der Professur vorangestellt ist. Nur wer es wirklich wollte und sich ganz und gar der Sache verschriebe, würde am Ende mit einer Professur belohnt werden. Zudem ist eine Professur aktuell fast die einzige Möglichkeit, unbefristet auf hohem Niveau zu forschen, was das Ziel umso wichtiger werden lässt. Für die Wissenschaft zu leben heißt daher auch, sich ihren starren Hierarchien in der Hoffnung zu unterwerfen, einmal Teil des exklusiven Kreises zu sein. Universität, so die dahinterliegende Imagination, sei ein singulärer Raum, für den andere, oder weniger arbeitsrechtliche Regelungen gälten. Zuletzt wurde dieses Diktum bei der Debatte um die Arbeitszeiterfassung sichtbar. Denn laut derzeitiger Bundeswissenschaftsministerin Bettina Stark-Watzinger darf „ambitionierte Wissenschaft nicht durch bürokratische Hürden ausgebremst werden“ (in Wiarda 2023).

Zentral für dieses hierarchische Verhältnis ist der auch jetzt wieder hochgehaltene Qualifikationsbegriff und die Bezeichnung aller außerhalb der Professur als ‚wissenschaftlicher Nachwuchs‘, ob ein Jahr oder 20 Jahre als Wissenschaftler*in tätig. Der ‚Nachwuchs‘ befindet sich in einer sehr ambivalenten Situation. Einerseits ist er nicht qualifiziert, eigenständig zu lehren, kann – je nach Drittmittelgeber – keine eigenständigen Anträge abgeben, ist durch die personale und vertragliche Situation abhängig von konkreten Personen, die zum Teil recht willkürlich über Vertragsverlängerungen und -aufstockungen entscheiden können. Zugleich können wissenschaftliche Institutionen ohne den großen Anteil des Mittelbaus gar nicht existieren, der damit faktisch den Kern universitärer Arbeit trägt. Sie lehren, forschen, schreiben Artikel und Bücher, stellen Forschungsanträge und recherchieren für ihre Vorgesetzten; und, wenn sie Glück haben, auch für sich. Dies alles widerspricht der Annahme einer noch fehlenden Qualifikation. Unter der Logik des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes ist es allerdings genau diese, die die Sonderbefristung rechtfertigt.

Zudem sind nicht auf allen Stellen überhaupt Zeitkontingente für Qualifikationen vorgesehen. In Drittmittelprojekten sind Stellenanteile, insbesondere in den Geistes- und Sozialwissenschaften, konstitutiv zu gering angesetzt. Zwar gibt es inzwischen Bestrebungen z.B. von der DFG, Stellenanteile zu erhöhen, vorrangig aber für die Projektarbeit. Konkret bedeutet dies, die für eine wissenschaftliche Karriere unbedingt notwendige wissenschaftliche Leistung, wie schon oben formuliert, in der Freizeit anzufertigen.

Natürlich brauchen Mitarbeiter*innen, die direkt nach dem Hochschulabschluss auf eine Forschungs- und Lehrstelle kommen, Anleitung und Unterstützung. Wissenschaft ist eine Praxis; Schreiben und Denken sind etwas, was mit und von anderen gelernt und entwickelt werden kann. Das ist klassisch Aufgabe der Personalentwicklung. Warum aber nach der Promotion, die doch eindeutig ein berufsqualifizierender Abschluss ist, weiterhin von Qualifikationsstellen und Nachwuchs gesprochen wird, ist nicht nachzuvollziehen, darauf hat Amrei Bahr schon 2021 hingewiesen. Was unterscheidet einen wissenschaftlichen Mitarbeiter, der auf immer wieder erneut be-

fristeten Stellenanteilen forscht, von einer langjährigen Professorin? Eigentlich nichts. Oder, vielleicht doch? Wenn man dem Deutschen Hochschulverband (2020) folgt, ist die stetige personelle Erneuerung das „Schwungrad der Wissenschaft“. So gesehen wäre die Innovationskraft des wissenschaftlichen Mittelbaus wohl um ein Vielfaches höher als das der entfristeten Professor*innen, reformiert werden müsste vielmehr das blockierende Schwungrad der Lebenszeitprofessuren.

4. You can get it if you really want (Jimmy Cliff)

In den Erwartungen und Ansprüchen an den ‚wissenschaftlichen Nachwuchs‘, an die Bereitschaft und Möglichkeit, alles für die Wissenschaft zu tun, findet sich eine grundlegende Exklusion derjenigen, die aus verschiedenen Gründen diesen Erwartungen nicht entsprechen. Dies ist nicht zwangsläufig nur Folge der aktuellen vertragsrechtlichen Regelungen. Universität und Wissenschaft waren nie ein demokratischer, inklusiver Raum, in dem Wissen um die beste Deutung ringt und nur das bessere Argument zählt. ‚Die Universität‘ ist von Beginn an mehrfach ausschließend. Der körperlose Geist, der – unbelastet von alltäglichen Aufgaben und Banalitäten wie Hausarbeit, Kindererziehung oder Steuererklärung – in Einsamkeit und Freiheit forscht und lehrt, ist männlich und *weiß* konturiert. Entsprechend ist auch die Forschung, wie insbesondere feministische und postkoloniale Wissenschaftler*innen herausgearbeitet haben, durch erkenntnistheoretische Auslassungen und die Reproduktion und Legitimierung von Ungleichheiten und Gewaltverhältnissen gekennzeichnet.

Das Wissenschaftszeitvertragsgesetz ändert allerdings nichts an bestehenden Missverhältnissen. Die Chance für einen Listenplatz liegt bei rund 10% (GWK 2020/21), eine Berufung hat insofern vor allem sehr viel mit Glück zu tun. Unter den skizzierten Bedingungen sind vor allem diejenigen privilegiert und bevorzugt, die möglichst geradlinige und verhältnismäßig „kurze“ akademische Lebensläufe vorzuweisen haben. Denn Befristungen halten nicht nur zu Beginn oft diejenigen ab, die das Risiko nicht eingehen können oder wollen ständig ‚zwischen durch‘ ohne Anstellung zu sein oder sich Teilzeitstellen nicht leisten können. Sie treffen auch im weiteren Verlauf diejenigen, die – z.B. durch Erkrankungen oder durch Familienengagement – nicht mit der Idealvorstellung eines akademischen Werdegangs konform gehen. Entsprechend homogen und selektiv ist die Universität. Der Anteil der Promovierten mit nicht-akademischem Familienhintergrund liegt bei ca. 1% (vgl. Hochschulbildungsreport 2020), der Anteil derjenigen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit bei ca. 12% (vgl. BUWIN 2021), der Frauenanteil bei Professuren bei 27% (Statistisches Bundesamt, 2021). Auch die notwendige internationale Öffnung von Universitäten und Hochschulen ist wenig erfolgsversprechend. Wer kommt denn für eine befristete Anstellung von vielleicht zwei Jahren nach Deutschland, ohne ernsthafte Chance auf eine Dauerstelle? Die deutsche Wissenschaftslandschaft ist weitestgehend *weiß* und männlich, und damit sind nicht nur die Professuren selbst, sondern auch die meist zitierten Publikationen und die höchstdotierten Drittmittel gemeint (vgl. Otto 2022).

Dieser systematische Exklusionsprozess ist nicht nur personalpolitisch ein Problem, sondern gefährdet auch die Qualität wissenschaftlicher Erkenntnisse. Wenn nur bestimmte Personen in der Wissenschaft bleiben oder das Risiko einer wissenschaftlichen Karriere auf sich nehmen, wie gut kann dann die daraus entstehende Wissenschaft sein? Wissenschaft, Innovation und das Ringen um das beste Argument benötigen die Teilnahme möglichst vieler unterschiedlicher Wissenstraditionen, Positionierungen und berufsbiographischer Erfahrungen. Sonst bleiben Argumente unter sich, blinde Flecken und unreflektierte Reproduktionen sind die Folge.

Ist also die Imagination eines herrschaftsfreien Raums insofern schon lange erschüttert, ist es fast erstaunlich, wie stark sich eine naive Leistungsideologie weiterhin hält. Denn die bisherigen, beharrlich reproduzierten Narrative laden die systeminhärenten Probleme auf den einzelnen Personen ab. Die Folge ist die Annahme, dass – wer nicht auf eine Professur kommt – nicht genug motiviert und nicht ‚gut genug‘ war. So schließt sich der Kreis der systemerhaltenden Erzählungen: es gibt zu wenige entfristete Stellen und als Antwort darauf findet sich im Diskurs die Qualifikation als Befristungsgrundlage sowie die Notwendigkeit des Personalaustauschs für ein hohes Level an Innovation. Gleichzeitig bleibt auf den befristeten Stellen häufig keine Zeit für die eigene Qualifikationsarbeit und so hält sich das Bild der Wissenschaftlerin, deren intrinsische Motivation so hoch ist, dass sie auf Urlaub und Freizeit zugunsten der Forschung verzichtet. Nicht zuletzt führen diese Bedingungen zu wenig diversem Forschungspersonal und dennoch bleibt das Narrativ des leistungsbezogenen Erfolgs wirkmächtig: Wer für die Forschung brennt und gut genug ist, wird belohnt.

5. Closer to Fine (Indigo Girls)

Wie aber kann eine Universität unter den herrschenden finanziellen und politischen Bedingungen vielleicht nicht die Beste, aber doch eine Bessere werden? Unseres Erachtens ist genau jetzt die richtige Zeit dafür. Zunehmend finden sich status- und stellenübergreifende Aktionen und Verbünde, die auf die inhärenten Probleme und Verkürzungen in der Debatte aufmerksam machen. Der (auch hausgemachte) Fachkräftemangel wird für Universitäten zu einem ernsthaften Problem. Und nicht zuletzt sind derzeit Universitäten und Hochschulen herausgefordert, sowohl Antworten auf und Formen des Umgangs mit Vielfachkrisen der Gegenwart zu finden, als auch sich gegen die zunehmend wissenschaftsfeindlichen Politiken zu positionieren. Jetzt bietet sich insofern eine gute Gelegenheit, aus der Krise heraus Veränderungen anzugehen.

In der aktuellen Debatte sind drei Forderungen zentral, die dieses Ziel unterstützen:

1. befristete Stellen für Promovierende mit einer realistischen Perspektive, d.h. Verträgen, die der Promotionsdauer angemessen sind, sowie ausreichend Zeit für die eigene Forschung.
2. Abbau der Hierarchien zwischen verschiedenen Statusgruppen durch die Einführung anderer unbefristeter Personalkategorien.

3. Entfristete Stellen spätestens nach der Promotion als Regelfall sowie Personalentwicklungsmaßnahmen, die Durchlässigkeit und tatsächliche Karriereplanung fördern.

Die Maßnahmen unterstützen tiefgreifende Veränderungen im System Universität, im Selbstbild von Arbeit in der Wissenschaft und den oben besprochenen Erzählungen. Davon würden letztendlich alle profitieren, Professor*innen genauso wie der Mittelbau. Intrinsische Motivation entsteht eben nicht unter Druck, sondern kann sich unter günstigen Bedingungen entfalten, die geschaffen werden können. Dazu gehört es, sich endgültig von der Vorstellung zu verabschieden, dass prekäre Arbeitsbedingungen zum wissenschaftlichen Arbeiten gehörten und dass Unsicherheit zu Innovation führen würde. Gutes wissenschaftliches Arbeiten gelingt durch faire Arbeitsbedingungen, transparente Karrierewege und durch Personalentwicklung auf allen Karrierestufen. Durch soziale und finanzielle Sicherheit wird ein inklusiverer Zugang zu Wissenschaft ermöglicht.

Vielleicht ist die Universität tatsächlich ein singulärer Raum und braucht besondere Strukturen: Zeit zum Irren, zum nicht-teleologischen Denken, zum Gedankenentwickeln und neue Wege gehen. Sicherheit, um alles in Frage stellen zu können, ohne instrumentalisiert zu werden, oder ohne auf die nächste Veröffentlichung und die nächste Bewerbung schielen zu müssen. Räume, um auch kleine Fächer sich entwickeln zu lassen. Diesen Raum zu erweitern, ist kein Hexenwerk. Mit der Entwicklung neuer Personalkategorien neben der Professur oder Departmentstrukturen entstehen Verhältnisse jenseits der Hierarchien zwischen Professur und ‚Nachwuchs‘, die Forschung demokratisieren können. Es gibt bereits verschiedene Modelle und Überlegungen, z.B. mit Stellen als (Senior) Lecturer oder Researcher, die entfristet und keiner Professur zugeordnet sind. Wissenschaftliches (und administratives) Personal würde so, wie z.B. an der neu gegründeten University of Technology in Nürnberg, direkt beim Department oder einer ähnlichen Struktur beschäftigt werden.

Das alles kostet (auch) Geld. Auf die zunehmende Diskrepanz zwischen Grund- und Drittmittelfinanzierung (inzwischen stammen über 50% der Einnahmen aus projekt- und drittmittelbezogenen, d.h. zeitlich befristeten, Programmen) wird in der Debatte zurecht verwiesen. Eine Erhöhung der Grundfinanzierung ist insofern begründet und dringend notwendig. Dies umso mehr, als dass nach wie vor der Großteil der Drittmittel aus öffentlichen Geldern (z.B. DfG, BMBf) stammt und es sich letztendlich eher um eine Umschichtung der Mittel handeln würde. Darüber hinaus ist die fehlende Finanzierung nicht nur ein organisatorisches, sondern ein wissenschaftspolitisches Problem. Drittmittelfinanzierung produziert wissenschaftliche Unberechenbarkeiten und Abhängigkeiten von politischen Strategien, die den oben skizzierten besonderen Räumen entgegenstehen.

Literatur:

- Bahr, Amrei: Verdienen (zukünftige) Wissenschaftler*innen die Chance auf prekäre Arbeit? (Un-)Gerechtigkeit im deutschen Wissenschaftssystem. In: Bahr, Amrei; Eichhorn, Kristin; Kubon, Sebastian (Hrsg.): #95vsWissZeitVG. Marburg: Büchner-Verlag, 2021, S. 51-72.
- Bahr, Amrei/Eichhorn, Kristin/Kubon, Sebastian (2023): Warum der Reformvorschlag zum Wissenschaftszeitvertragsgesetz nicht ausreicht. In: Zeitgeschichte online. September 2023. Online verfügbar unter: <https://zeitgeschichte-online.de/node/68894>
- Deutscher Hochschulverband (2020): Zum Befristungsrecht in der Wissenschaft. Positionspapier. Online verfügbar unter: <https://www.hochschulverband.de/positionen/presse/resolutionen/zum-befristungsrecht-in-der-wissenschaft>.
- Derrida, Jaques (2001): Die unbedingte Universität. Suhrkamp, Frankfurt.
- Eichhorn, Kristin: Internalisierte Narrative in der Wissenschaft: Überlegungen zum ‚unvernünftigen Verhalten‘ wissenschaftlich Beschäftigter. In: Bahr, Amrei; Eichhorn, Kristin; Kubon, Sebastian (Hrsg.): #95vsWissZeitVG. Marburg: Büchner-Verlag, 2021, S. 33-51.
- Lenzen, Dieter: Die Vergesellschaftung der Promotion. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.09.2023. Online unter: <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/hoersaal/ich-war-hanno-zur-vergesellschaftung-der-promotion-19167367.html>
- Otto, Friederike: unlearn wissenschaft. In: Jaspers, Lisa; Ryland, Naomi, Horch, Sylvie (Hrsg.); unlearn patriarchy. Berlin: Ullstein, 2022.
- Wiarda, Jan-Martin: Arbeitszeiterfassung: BMBF will Ausnahmen für Forschung und Lehre. April 2023. Online unter: <https://www.jmwiarda.de/https-www.jmwiarda.de-2023-04-24-arbeitszeiterfassung-bmbf-will-ausnahmen-fuer-forschung-und-lehre/>
- Stifterverband: Hochschulbildungsreport 2020. Online unter: <https://www.hochschulbildungsreport2020.de/chancen-fuer-nichtakademikerkinder>
- 27 % Frauenanteil bei hauptberuflichen Hochschulprofessuren 2021. Frauen in höheren Stufen der akademischen Laufbahn deutlich unterrepräsentiert, Pressemitteilung Nr. 559 vom 22. Dezember 2022, Statistisches Bundesamt. Online unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_559_213.html
- Bundesbericht wissenschaftlicher Nachwuchs 2021. Online unter: <https://www.buwin.de/dateien/buwin-2021.pdf>
- Monitoring-Bericht „Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung“ der gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) 2020/21. Online unter: https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Chancengleichheit_in_Wissenschaft_und_Forschung_-_26._Fortschreibung_des_Datenmaterials_2020_2021_.pdf.

Chancen und Risiken eines Industriestrompreises

Der Industriestrompreis – ein Politikum?

Thorsten Winkelmann

Im Zuge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine beschloss u.a. die Europäische Union weitreichende Sanktionen gegen Einzelpersonen und ganze Wirtschaftszweige der Russischen Föderation. Vor allem die Einfuhrbeschränkungen gegenüber fossilen Energieträgern machten die Abhängigkeit einzelner EU-Mitgliedsstaaten deutlich, hatte man es doch in der Vergangenheit versäumt, tragfähige Alternativen zu prüfen und auf einen Energiemix aus unterschiedlichen Lieferländern zu setzen. Über Jahrzehnte hinweg betonte insbesondere die deutsche Bundesregierung die Zuverlässigkeit der durch Pipelines erfolgten sowjetischen bzw. russischen Gasimporte. Die Verknappung des Angebots in Verbindung mit der Zerstörung der Pipeline Nordstream II führte indes dazu, dass die Gaspreise explodierten. Notierte der durchschnittliche Gaspreis für Privatkunden im Jahr 2020 noch bei sechs Cent je Kilowattstunde, vervierfachte er sich im zweiten Halbjahr 2022 auf nunmehr ca. 24 Cent je Kilowattstunde. Um diese Belastungen für den Endverbraucher abzumildern, beschloss die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen wie etwa die Gaspreisbremse, die u.a. einen reduzierten Mehrwertsteuersatz von sieben statt 19 Prozent und Abschlagszahlungen vorsieht. Hiervon profitieren die privaten Haushalte, während die Industrie vergleichbare Unterstützung einfordert.

Durch eine zeitlich befristete Deckelung der Gaspreise – also eine politisch festgelegte Preisobergrenze – sollen hierzulande Unternehmen entlastet werden. Dabei ist folgender Mechanismus angedacht: Liegt der Preis an der Strombörse in Leipzig über einem im Voraus definierten Betrag von ungefähr sechs Cent je Kilowattstunde, dann wird die Differenz durch einen vom Steuerzahler getragenen Fond beglichen. Dies hätte eine preisdämpfende Wirkung gerade für energieintensive Betriebe mit Vorteilen im globalen Wettbewerb. Zugleich würde damit Planungssicherheit für



PD Dr. Thorsten Winkelmann

Institut für Politische Wissenschaft

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Unternehmen hergestellt, die gerade den Umbau von fossil verbrauchten hin zu regenerativ erzeugten Energien organisieren. Diese Brücke soll also vorrangig energieintensiven Unternehmen dienen, neue Technologiepfade mit dem Ziel einzuschlagen, auch weiterhin in Deutschland zu investieren. Entsprechende Zahlungen will man an politische Auflagen wie Tariftreue, Standortgarantie und eine Verpflichtung zur Transformation binden. Zudem ist eine Deckelung von 80 Prozent des Strombedarfs für die nächsten drei bis fünf Jahre vorgesehen, wodurch Anreize für weitergehende Energieeinsparungen gesetzt werden. Die notwendigen Mittel sollten einerseits durch Umwidmung nicht genutzter Gelder aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfond (WSF) stammen, der während der Corona-Krise ins Leben gerufen wurde. Wie aber das Bundesverfassungsgericht jüngst entschieden hat, ist diese Umwidmung von Haushaltsmitteln verfassungswidrig. Andererseits müssten wohl weitergehende Steuermittel mobilisiert werden, um die geschätzten Kosten von 15 bis 30 Mrd. Euro zu decken.

Argumente für eine Deckelung des Industriestrompreises

Der Wirtschaftsstandort Deutschland lebt auch von seinen energieintensiveren Unternehmen in den Bereichen Stahl, Aluminium, Chemie, Kupfer, Glas, Papier und Zement. Steigende Energiepreise mutieren zunehmend zum Wettbewerbsnachteil mit der Konsequenz, dass entsprechende Unternehmen ins Ausland abwandern könnten. Stellvertretend hierfür führt der „Verband der Chemieindustrie e.V.“ aus:

„Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile sind wir überzeugt, dass ein Industriestrompreis ein Win-win für alle Seiten ist. Wir treten deshalb voller Überzeugung dafür ein, dass die Politik nun möglichst schnell und vor allem unkompliziert eine gute Basis für wettbewerbsfähige Energiepreise schafft, um dem drohenden Verlust von Produktion und industrieller Wertschöpfung in Deutschland und Europa wirksam entgegenzutreten. Zu lange haben die heimischen Unternehmen bereits unter den stetig steigenden Strompreisen gelitten.“¹

Um unabhängiger gegenüber Ländern wie China zu sein und damit einen gewissen Grad an strategischer Autonomie zu wahren, sind Industriezweige wie die der Chemie im Land zu halten. Zudem zahlen etwa die Vereinigten Staaten von Amerika im Rahmen des Inflation Reduction Act (IRA) großzügige Subventionen für Ansiedlungen, die von heimischen wie ausländischen Unternehmen bei ihrer Standortwahl berücksichtigt werden. Zugleich ist der deutsche Industriestrompreis etwa vier Mal so hoch wie in den USA (Stand: Anfang 2023). Um auf die damit verbundenen Nachteile aufmerksam zu machen, hat die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IGBCE) am 9. März 2023 zu einem bundesweiten Aktionstag aufgerufen, denn

„wenn aufgrund hoher Stromkosten Anlagen schließen und Produktion verlagert [wird], ist das der erste Schritt zur Deindustrialisierung Deutschlands.“ Befürchtet werden Kaskadeneffekte: „Wenn es nicht gelinge, die Grundstoffindustrie in Deutschland zu halten und dabei geschlossene Wertschöpfungsnetzwerke hierzulande zu stärken, werde das dramatische Auswirkungen auf den gesamten Industriestandort und damit auf die Arbeitsplätze im Land haben – weit über die direkt betroffenen Branchen hinaus.“²

Auch andere Gewerkschaften wie die IG Metall oder der DGB verweisen infolge der rasant gestiegenen Strompreise auf Verwerfungen für den Arbeitsmarkt. Um Massenentlassungen zu verhindern, sind staatliche Stützungsmaßnahmen zwingend erforderlich. Daher fordert die „Allianz pro Brückenstrompreis“, ein

Zusammenschluss von Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen mit insgesamt mehr als 1,1 Mio. Beschäftigten in über achttausend Unternehmen,

„zügig einen zeitlich befristeten Brückenstrompreis zu beschließen, denn Investitionsentscheidungen stünden entweder unmittelbar bevor oder unterblieben. Jede Woche später ist zu spät für viele Unternehmen. Wer jetzt nicht entscheidet, riskiert viel: Wettbewerbsfähigkeit geht verloren, die grüne Transformation ist in Gefahr und Beschäftigte müssen um ihren Arbeitsplatz bangen. Die gesamte industrielle Wertschöpfungskette in Europa droht nachhaltig Schaden zu nehmen. Ohne einen Brückenstrompreis ab 1. Januar 2024 sind weiterhin Arbeitsplätze und ganze Standorte bedroht.“³

Der Industriestrompreis als Brücke der Energiewende

Maßnahmen der Bundesregierung wie der beschleunigte Ausbau regenerativer Energien oder die Errichtung von Flüssiggasterminals an Nord- und Ostsee dürften dazu führen, dass die Energiepreise mittelfristig wieder sinken werden. Insofern wäre ein gedeckelter Industriestrompreis ein temporär befristetes Instrument zur Überbrückung eines exogenen Angebotsschocks. Genau bei solchen Marktunvollkommenheiten rechtfertigt die Volkswirtschaftslehre staatliche Eingriffe. Stellvertretend für diese Lesart argumentiert Tom Krebs:

„Die Bundesregierung muss jetzt die wirtschaftspolitischen Weichen stellen, um eine langjährige Stagnationsphase zu vermeiden. Dazu müssen die wirtschaftlichen Folgen der Energiekrise abgefedert und die transformativen Investitionen gestärkt werden. Dies erfordert unter anderem die Verlängerung einer modifizierten Strompreisbremse, um krisenbedingte Unsicherheiten zu reduzieren und Investitionen in strombasierte Produktionsanlagen attraktiver zu gestalten.“ Denn: *„Es gibt gute ökonomische Gründe für einen solchen staatlichen Eingriff in Zeiten, in denen Marktpreise krisenbedingt über ihr langfristiges Gleichgewicht hinausgeschossen sind. Eine solche Situation erleben wir derzeit am deutschen bzw. europäischen Strommarkt, und besondere Zeiten erfordern besondere Maßnahmen.“⁴*

Um auf europäischer Ebene Unterstützung für dieses Anliegen zu bekommen, verabschiedeten die Regierungschefs der 16 Bundesländer am 7. September 2023 die sogenannte „Brüsseler Erklärung der Länder.“ Parteiübergreifend werden die gestiegenen Energiekosten für die gegenwärtige konjunkturelle Schwäche der deutschen Industrieproduktion verantwortlich gemacht.

„Es muss daher den Mitgliedstaaten für einen Übergangszeitraum möglich sein, einen wettbewerbsfähigen Brückenstrompreis vor allem für energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen zu etablieren, bis bezahlbare erneuerbare Energien in hinreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Energieversorgungssicherheit und stabile Energiepreise stellen wichtige Aspekte zur Sicherung der EU als Wirtschaftsstandort dar.“⁵

Eine gelingende Energiewende, die bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein will, kann nicht das Ziel haben, energieintensive Produktionen ins Ausland zu verlagern, weil dort möglicherweise geringere Umweltstandards gelten als hierzulande. Stattdessen bedarf es neuer staatlicher Instrumente und einer besseren Verzahnung von Forschung und Produktentwicklung, um den Ausbau des grünen Stromangebots zu beschleunigen. Im Arbeitspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zum Industriestrompreis heißt es hierzu:

„Deutschland braucht seine Grundstoffindustrien genauso wie neue Zukunftsindustrien. Das ist nicht nur eine Frage ökonomischer Vernunft. Es ist auch eine Frage des sozialen Zusammenhalts, sowie der geopolitischen Unabhängigkeit und Resilienz. Und es ist eine Frage der klimapolitischen Verantwortung, denn die deutsche Industrie will sich auf die Prozesse umstellen, die es für eine klimaneutrale Produktion weltweit braucht.“⁶

Verteilungs-, ordnungs- und fiskalpolitisches Harakiri: Die Contra-Positionen

Der Industriestrompreis bevorzugt große Konzerne, während kleinere und mittlere Unternehmen das Nachsehen hätten. Auf dieses Problem macht u.a. der „Mittelstandsverband“ in einer Pressemitteilung aufmerksam.

„Auch wenn die Industrie das kürzlich vorgelegte Papier von Bundesminister Habeck bejubelt und auch die Gewerkschaften den Industriestrompreis, der offiziell als „Brückenstrompreis“ bezeichnet wird, begrüßen, so wäre die Einführung nicht nur ein Schlag gegen marktwirtschaftliche und ordnungspolitische Prinzipien, sondern auch ein mehr als unfreundlicher Akt gegen den Mittelstand, der in den Plänen bislang überhaupt nicht vorkommt. Zügig soll dagegen eine erneute Industrie-Dauersubventionierung beim Strompreis installiert werden, wobei auch hier noch viele Fragen unbeantwortet sind.“⁷

Zudem, so der Mittelstandsverband weiter, sei unklar, ob eine derartige Subventionierung der heimischen Industrie mit EU-Beihilferecht in Einklang zu bringen ist.

Neben diesen ungeklärten rechtlichen Fragen hat Bundesfinanzminister Christian Lindner (FDP) grundlegende Bedenken gegenüber solchen staatlichen Stützungsmaßnahmen und nennt in diesem Zusammenhang drei Gründe:

„Erstens wäre ein Industriestrompreis verteilungspolitisch ungerecht: Die Privilegierung von Industrieunternehmen wäre wohl nur auf Kosten anderer Stromverbraucher und Steuerzahler umsetzbar, zum Beispiel von Privathaushalten oder des Handwerks. Die Wettbewerbsfähigkeit für manche zu steigern, würde für andere damit einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit bedeuten. Eine solche Quersubventionierung wäre industrie- und sozialpolitisch zweifelhaft [...].“

Zweitens wäre eine dauerhafte staatliche Energiekostenhilfe auch ökonomisch ineffizient: Es käme zu einer unnötigen Zersplitterung des Strommarktes. Hohe Preise sind immer Zeichen von Knappheit. Aber gerade dieses Signal würden bei einem langfristig festgelegten Industriestrompreis nicht mehr ankommen. Die betroffenen Betriebe hätten beispielsweise über zehn Jahre keine Anreize, auf Preise zu reagieren und stromintensive Prozesse zum Beispiel dann einzutakten, wenn Strom gut verfügbar und günstig ist. Wettbewerb und ökonomisches Verhalten würden damit ausgebremst [...].“

Drittens gäbe es viele praktische Probleme: Es ist unmöglich abzugrenzen, wo Industrie genau beginnt und endet. Denn natürlich dürfte ein Industriestrompreis auch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zum Beispiel mit dem Handwerk führen. Auch energieintensive Dienstleister wie Betreiber von IT-Rechenzentren wären wohl einzubeziehen.“⁸

Obschon unterschiedliche SPD-Ministerpräsidenten und die SPD-Bundestagsfraktion mehrheitlich die Forderung nach einem Industriestrompreis unterstützen und hier vor allem soziale und beschäftigungspolitische Effekte betonen, teilt Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) (noch) die Positionen seines Kabinettskollegen Lindner. Er führt aus:

„Eine ‚Dauersubvention mit der Gießkanne‘ wäre ökonomisch falsch, fiskalisch unsolid und würde sicherlich auch falsche Anreize setzen“, sagte er. Das könne Deutschland sich nicht leisten „und wird es deshalb auch nicht geben.“⁹

Vergleichbar argumentiert die FDP-Bundestagsfraktion, während Bundesfinanzminister Christian Lindner (FDP) Bedingungen konkretisiert:

„Dass wir bei allem die Schuldenbremse achten, Wettbewerbsverzerrungen vermeiden und keine Feblanreize setzen, nicht weiter die Effizienz zu verbessern. Kurz gesagt, was wir tun, muss ökonomisch vernünftig sein.“ Und weiter: „Eine Lösung, die die Schulden auf die Allgemeinheit abwälzt und den Wettbewerb zu Lasten des Mittelstands verzerrt, ist keine.“¹⁰

Nachteile für kleinere Unternehmen

Argumentative Unterstützung erhalten Olaf Scholz und Christian Lindner vom „Zusammenschluss der Familienunternehmer“, die ca. 6.500 eigentümergeführte Betriebe vertritt. Deren Präsidentin Marie-Christine Ostermann führt aus:

„Was auf den ersten Blick Entlastung von den hohen Energiepreisen verspricht, erweist sich auf den zweiten Blick als riesige Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des Mittelstands. Die hohen Preise haben viel mit staatlichen Kosten zu tun, von Steuern bis Abgaben. Es ist doch absurd, erst staatlich den Unternehmen immer mehr Lasten aufzubürden und diese dann großzügig wieder runter zu subventionieren. Statt nun auf sehr teure Subvention von Industriestrom zu setzen, wäre es deutlich ökonomischer gewesen, die Regierung hätte über eine Ausweitung des Stromangebots den Preis gesenkt.“¹¹

Darüber hinaus ergeben sich weitere Verzerrungseffekte. Einerseits müssen die Steuerzahler für die Kosten aufkommen, andererseits dürfte die durch die Industrie ausgelöste weitergehende Nachfrage die Gaspreise weiter steigen lassen. Die angedachten Förderkriterien wie Tariftreue, Standortgarantien und Verpflichtungen zur Transformation verlangen nach Bürokratie und dürften damit die Wirkung der Entlastungen weiter einschränken. Deshalb spricht sich die „Deutsche Industrie- und Handelskammer“ (DIHK) gegen einen Industriestrompreis aus:

„Die aktuellen Modelle eines Industrie-, Brücken- oder Transformationsstrompreises kämen nur einem sehr kleinen Kreis an Betrieben zugute – vielleicht 1000 bis 2000 energieintensiven Unternehmen“, warnt DIHK-Präsident Peter Adrian gegenüber der F.A.Z. ‚Wir brauchen aber eine Ausweitung des Angebots und müssen die Zusatzbelastungen aus Steuern und Umlagen auf ein Minimum senken.‘ Auch die energieintensiven Unternehmen bräuchten ‚mehr als nur eine wacklige Brücke, die allenfalls einige Jahre trägt und voraussichtlich nicht ans andere Ufer führt‘.“¹²

Stattdessen fordert der Verband:

„Ein sicherer Weg zur Kostensenkung erfordert drei Elemente: erstens eine Entlastung der Stromkosten von Steuern und Umlagen, zweitens eine Stärkung des direkten Ausbaus erneuerbarer Energien gemeinsam mit der Wirtschaft und drittens ergänzende Maßnahmen für hochenergieintensive Unternehmen.“¹³

Geringere Strompreise für alle

Weitreichender sind in diesem Zusammenhang die Forderungen des „Verbands der Elektro- und Digitalindustrie“ (ZVEI), der die Strompreise für alle Verbrauchergruppen reduzieren will. So muss

„der Strompreis [...] zum einen endlich von allen preisbelastenden Steuern und Umlagen befreit werden [...]. Zusätzlich seien die Stromsteuer an das EU-Mindestmaß anzugleichen [...]. Wichtig sei zum anderen, den Strompreis vom Gaspreis zu entkoppeln.“¹⁴

Der Industriestrompreis könnte außerdem den Ausbau erneuerbarer Energien deutlich bremsen und damit notwendige Anpassungsprozesse hin zu einer Dekarbonisierung der Wirtschaft verhindern. In diesem Sinne argumentiert der Wissenschaftliche Beirat im Bundesfinanzministerium. Demnach bestehe die

„Gefahr einer ineffizienten und kostspieligen Dauersubvention [...]. Bei knappen Finanzen und angesichts des notwendigen Kraftakts bei der Ausweitung der erneuerbaren Energien spricht viel für die Investition in zusätzliche Kapazitäten statt in die Verwaltung des Mangels.“¹⁵

Vergleichbar argumentiert die Vorsitzende des Sachverständigenrats der Wirtschaftsweisen Monika Schnitzer im Handelsblatt.

„Ein solches Instrument verteile Steuergelder von weniger energieintensiven Branchen in energieintensive Branchen um. Das brems den Strukturwandel, der aber dringend notwendig ist“, so Schnitzer. Es sei sinnvoller, wenn bestimmte Grundstoffe in Zukunft aus Ländern mit günstigeren Energiepreisen kämen und Deutschland sich auf Technologie-Produkte konzentriere, bei denen die deutsche Wirtschaft einen Wettbewerbsvorteil hat.“¹⁶

Die „Klimareporter“, ein Zusammenschluss von Journalisten mit Schwerpunkt auf Ökologie, Klimawandel und Nachhaltigkeitsfragen, weisen insbesondere darauf hin, dass der Industriestrompreis unsozial, marktverzerrend und klimaschädlich sei. So erfreuen sich *„viele große Unternehmen [...] jetzt schon einer Vielzahl von Privilegien, mit denen sie ihren Strompreis drücken, etwa geringere bis gar keine Steuern und Abgaben auf den Stromverbrauch.“* Zudem ist *„nicht klar, ob Unternehmen den verbilligten Strom wirklich nötig haben, um wettbewerbsfähig zu sein, oder ob sie nur leichter Hand ihren Gewinn steigern [...] Darüber hinaus sei ein Industriestrompreis höchst unsozial. Unternehmen würden massiv subventioniert, Bürgerrinnen und Bürger – vor allem die mit geringen Einkommen – gingen leer aus.“¹⁷*

Etablierung dauerhafter Subventionskulissen?

Fraglich erscheint zudem die zeitliche Befristung des Industriestrompreises, denn einmal errichtete Förder- bzw. Subventionskulissen entwickeln sich nicht selten zu einem dauerhaften Statut. Zudem geht der Mechanismus von der Prämisse mittelfristig wieder fallender Strompreise aus. Ob ein solches Szenario jedoch eintritt, erscheint mehr als ungewiss. Insbesondere der Ende 2020 eingeführte CO₂-Preis im Europäischen Zertifikatehandel dürfte kostentreibende Effekte verursachen. Andere preistreibende Faktoren nennt der Präsident des Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Achim Wambach:

„Die bisherige deutsche Entwicklung gibt auch wenig Anlass zu Optimismus. Seit mehr als 20 Jahren verbindet sich mit der Energiewende die Hoffnung, sie würde zu sinkenden Strompreisen und Wettbewerbsvorteilen führen. Heute hat Deutschland jedoch mit die höchsten Strompreise der Welt.“

Auch langfristig, wenn Ökostrom zuverlässig und kostengünstig produziert werden kann, ist nicht zu erwarten, dass Deutschland Kostenvorteile haben wird. Deutschland gehört weder zu den sonnen- noch zu den windreichsten Ländern.“¹⁸

Folgerichtig lässt sich der Finanzierungsbedarf eines solchen Fonds kaum seriös abschätzen. Die 15 bis 30 Mrd. Euro müssten auf jeden Fall an anderer Stelle eingespart oder – mindestens genauso unpopulär – durch Steuererhöhungen gegenfinanziert werden. Innerhalb der Ampelkoalition bleibt dieses Vorhaben umstritten, da vor allem der Finanzminister keinen finanziellen Handlungsspielraum im Bundeshaushalt sieht, während der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Robert Habeck den Industriestrompreis als Teil seiner Industriestrategie etablieren will, die auf subventionsbasierte Energieeffizienz und Resilienz setzt. Notfalls solle dafür die Schuldenbremse außer Kraft gesetzt werden.

Anmerkungen

- 1 <https://www.vci.de/vci/downloads-vci/publikation/politikbrief/pb-2-2023-industriestrompreis.pdf>.
- 2 <https://igbce.de/igbce/demos-fuer-fairen-industriestrompreis-218312>.
- 3 <https://www.dgb.de/presse/++co++dbf2929a-48a8-11ee-b09c-001a4a160123>.
- 4 https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008699/p_fofoe_WP_305_2023.pdf.
- 5 https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/stk/dld_2023-09-07-bruesseler-erklaerung-der-mpk.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- 6 https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/W/wettbewerbsfaehige-strompreise-fuer-die-energieintensiven-unternehmen-in-deutschland-und-europa-sicherstellen.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
- 7 <https://www.mittelstandsverbund.de/politik/aktuelles/d-unter-hochspannung-mittelstand-schaut-beim-industriestrompreis-in-die-roehre-802327159>.
- 8 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Presse/Namensartikel/2023/2023-05-02-lindner-industriestrompreis-ist-der-falsche-weg.html>.
- 9 <https://www.spiegel.de/wirtschaft/energiewende-top-oekonom-clemens-fuest-kritisiert-industriestrom-plan-a-65d654d9-ab1d-4087-a81e-2abd6533a803>.
- 10 <https://www.fdp.de/wir-brauchen-eine-loesung-ohne-wettbewerbsverzerrung>.
- 11 <https://www.familienunternehmer.eu/presse-news/pressemitteilungen/detail/article/familienunternehmer-warner-vor-industriestrompreis.html>.
- 12 <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-nachhaltigkeit/spd-viel-kritik-am-vorschlag-zum-industriestrompreis-19125112.html>.
- 13 <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/tdw/industriestrompreis-balanceakt-fuer-einen-wettbewerbsfaehigen-wirtschaftsstandort-97412>.
- 14 <https://www.zvei.org/presse-medien/pressebereich/strompreis-massiv-reduzieren-fuer-alle-privatverbraucher-industrie-und-gewerbe>.
- 15 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/industriestromtarif-fuer-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- 16 <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energieversorgung-wirtschaftsweise-sprechen-sich-gegen-industriestrompreis-aus/29170248.html>.
- 17 <https://www.klimareporter.de/strom/industriestrompreis-foerdert-fossilen-strom>.
- 18 <https://www.zew.de/das-zew/aktuelles/industriestrompreis-bruecke-ins-nirgendwo>.

„Mediengeile Klimakleber oder selbstlose Weltretter?“

Eine Talkshow-Simulation zu den Protesten der Letzten Generation

Tom Meyer und Florian Weber-Stein

„Letzte Generation“ – (k)ein Thema für die Schule?

Die Klimaproteste der „Letzten Generation“ (im Folgenden: LG) sind längst zu einem schulpolitischen Thema geworden. Nach einem Bericht der Tageszeitung „Die Welt“ (2023) vom 8. April 2023, die LG wolle aktiv Aktivist:innen an Schulen rekrutieren, kündigten die Kultusminister:innen fast aller Länder an, dies proaktiv verhindern zu wollen.

Die Einbeziehung externer Akteur:innen in die Bildungsarbeit der Schule ist grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig und im Falle einer Vereinigung, die mittlerweile von einigen Behörden als kriminell eingestuft worden ist, sicherlich problematisch. Umso wichtiger erscheint es, die Forderungen und Protestformen der LG zum Gegenstand einer politikdidaktisch reflektierten, unterrichtlichen Auseinandersetzung zu machen. Dazu unterbreiten wir im Folgenden einen Unterrichtsvorschlag, der sich an der Makromethode der Talkshow-Simulation orientiert. Die Materialien können von der GWP-Internetseite mit Open Access abgerufen werden.

In einem ersten Schritt werden wir einordnen, welche Möglichkeiten für Klimaaktivismus im demokratischen Verfassungsstaat bestehen und welche Kriterien zur Beurteilung der Legitimität der Proteste der LG aus demokratietheoretischer Sicht angelegt werden (1.). Es schließen sich einige politikdidaktische Überlegungen zu den Protesten der LG als Unterrichtsgegenstand an (2.). Es folgt eine Vorstellung der Talkshow-Simulation als Makromethode sowie eine knappe Skizze unseres



Tom Meyer

Doktorand im Bereich Politikwissenschaft und Politikdidaktik,
Institut für Sozialwissenschaften, Pädagogische Hochschule
Ludwigsburg



Prof. Dr. Florian Weber-Stein

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

Unterrichtsmaterials (3.), bevor wir die Erfahrungen aus der praktischen Durchführung in einer Stuttgarter Gemeinschaftsschule (Sek. II) schildern (4.). Ein kurzes Fazit schließt unsere Überlegungen ab (5.).

1. Klimaproteste im demokratischen Verfassungsstaat

Die Proteste der LG zielen auf eine bewusste Störung des Alltags, um bei der Bevölkerung und den politischen Eliten die Problematik einer Politik ins Bewusstsein zu rufen, deren Maßnahmen nach einhelliger klimawissenschaftlicher Auffassung nicht ausreichen, die Klimaerwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen (Spiegel Online 2023). Bei großen Teilen der Bevölkerung sowie der Politiker:innen stoßen sie damit auf Ablehnung und Unverständnis. Aus einer demokratietheoretischen Perspektive spricht Vieles dafür, dass das Problem einer (noch) nicht nachhaltigen Politik weniger am Unvermögen der handelnden Personen als an den Strukturen des politischen Systems festzumachen ist.

a) Die Gegenwartspräferenz repräsentativer Demokratien

Unter dem Schlagwort „Demokratiedefekte“ werden strukturelle Probleme verstanden, die auf den „demokratischen Charakter“ (Mannewitz 2018, S. 18) eines Systems zurückgeführt werden können. Die *Gegenwartspräferenz* repräsentativer Demokratien hat zwei Ursachen: Um in Wahlkämpfen ihre Chancen zu erhöhen, orientieren sich Politiker:innen an den Bedürfnissen ihrer Wählerschaft. Die Interessen junger oder zukünftiger Generationen spielen daher im Kalkül nur eine untergeordnete Rolle (Gesang 2022). Darüber hinaus sind Politiker:innen bestrebt, die Ergebnisse ihrer Politik während ihrer Amtszeit vorweisen zu können. Zusätzlich erschwert die Unsicherheit über zukünftige Machtverhältnisse eine langfristige politische Agenda

Es ist jedoch nicht nur das Machtkalkül der Politiker:innen in kurzgetakteten Amtsperioden, das eine nachhaltige Politik erschwert, sondern auch die Erwartungshaltung der Wählerschaft (Tremmel 2018; Gesang 2022). Empirische Untersuchungen stützen die Vermutung, dass vorausschauendes politisches Handeln seitens der Wähler:innen nicht entsprechend gewürdigt wird. In der Studie von Healy und Malhorta (2009) honorierten Wähler:innen das Bereitstellen von Katastrophenhilfe, wohingegen Investitionen in die Katastrophenvorsorge keine entsprechende Wertschätzung fanden (Rose 2018).

Die grundlegende Frage, welchem Wahlvolk politische Entscheidungsträger:innen in einer Demokratie verpflichtet sind, beschäftigt Demokratietheoretiker:innen seit jeher (ebd.). Spätestens mit der Entstehung einer von Vernetzungen und Abhängigkeiten geprägten Weltwirtschaft wurde das *Demos-Problem* zu einer zentralen ethischen Frage für die politische Praxis (Gesang 2022). Mit Blick auf die langfristigen ökologischen Folgen besitzt dieses Problem zusätzlich eine intergenerationelle Komponente. In der Gegenwart getroffene politische Entscheidungen über das Einleiten von Klimaschutzmaßnahmen betreffen Dimensionen von zehn- bis hunderttausenden von Jahren (Tremmel 2018). Damit sind es vor allem die zukünftig lebenden

Menschen, deren Lebensqualität von den Auswirkungen heutiger politischer Beschlüsse potentiell betroffen ist. Nach dem *all-affected-Prinzip* sollten alle von einem politischen Beschluss bzw. Gesetz Betroffenen Einfluss auf dessen Entstehung ausüben können (Gesang 2022). Auch wenn die vollkommene Anwendung dieses Prinzips im Hinblick auf seine praktische Umsetzung durchaus umstritten ist, dient es verschiedenen Autoren, um eine stärkere Berücksichtigung zukünftiger Interessenlagen einzufordern.

b) Reformvorschläge

Das strukturelle Nachhaltigkeitsproblem repräsentativer Demokratien mündet in einigen Reformvorschlägen, die nachfolgend kurz skizziert werden. Dem alle paar Jahre aufkommenden Ruf nach einer *Öko-Diktatur* muss keine Beachtung zuteil werden: Zum einen würde das Funktionieren eines solchen Modells nach einer politischen Führung verlangen, die äußerst uneigennützig agiert (Buchstein 2012, S. 54f.). Wie die Vergangenheit gezeigt hat, wäre das Vertrauen auf einen „wohlmeinenden Diktator“ (ebd.) mit großen Unsicherheiten behaftet. Zum anderen bescheinigen verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen demokratischen Systemen im Bereich Umweltpolitik ein höheres Leistungsvermögen als autokratischen Regimen.

Anders als die zu vernachlässigende „autokratische Lösung“ treffen Varianten *direkter Demokratie* als Alternative zum jetzigen System auf hohe gesellschaftliche Zustimmung (Best et al. 2023, S. 22), allerdings v.a. bei denjenigen, die angaben, sich eher wenig für Politik zu interessieren und politische Probleme nur schwer zu durchleuchten (ebd., S. 25). Damit sind begründete Zweifel angebracht, inwiefern die „direktdemokratische Lösung“ zu weitsichtigeren politischen Entscheidungen führen würde (s.a. Gesang 2018, S. 93).

Als vielversprechenderer Reformansatz könnten dagegen Vorschläge betrachtet werden, die sich auf die Idee eines *Zukunftsrats* beziehen. Zukunftsräte bezeichnen neue Institutionen, die das parlamentarische System um eine zusätzliche Kammer erweitern sollen (Gesang 2022, S. 179). Deren Hauptaufgabe wäre das Einbringen von Zukunftsinteressen in den Gesetzgebungsprozess. Verschiedene Konzeptionen unterscheiden sich bzgl. der Zusammensetzung des Rates, der Dauer der Amtszeiten, der Kompetenzen und Aufgaben sowie des definierten Zuständigkeitsbereichs. Während ein Teil der Entwürfe dem Rat weitreichende Vetorechte einräumt (z.B. Gesang 2018), beschränken andere Autoren dessen Kompetenzen auf ein Initiativrecht (z.B. Tremmel 2018)..

Im Zusammenhang mit der Fridays for Future-Bewegung (künftig: FFF) hat auch die alte Diskussion um die *Herabsetzung des Wahlalters* neuen Aufwind erhalten. Der Soziologe Hurrelmann (2016) argumentiert, dass Jugendliche aus entwicklungspsychologischer Sicht bereits mit 14 Jahren über die notwendige Urteilsfähigkeit für eine Wahlentscheidung verfügten. Auswertungen der Jugendwahlen 2017 zeigen, dass sich das Wahlverhalten jugendlicher Wähler:innen kaum von dem der Volljährigen unterscheidet (Rösel 2017). Der Effekt einer leichten Verschiebung hin zu Parteien, die ehrgeizigere Klimaschutzziele verfolgen, könnten das strukturelle

Nachhaltigkeitsproblem wohl kaum beseitigen, die Ohnmachtsgefühle, die viele Jugendliche heute haben, allerdings vermutlich abschwächen.

c) Ziviler Ungehorsam

Unter Demokratietheoretiker:innen besteht weitgehend Konsens, dass in Fällen, in denen es unter demokratisch legitimer Herrschaft systematisch und wiederholt zu gravierenden Ungerechtigkeiten kommt, Widerstand gegen demokratisch verabschiedete Rechtsnormen legitim sein kann. Die Anforderungen an den sog. *zivilen Ungehorsam* sind jedoch hoch, das Kriterium der Gewaltlosigkeit allein reicht nicht aus.

„Ziviler Ungehorsam ist ein moralisch begründeter Protest, dem nicht nur private Glaubensüberzeugungen oder Eigeninteressen zugrunde liegen dürfen; er ist ein öffentlicher Akt, der in der Regel angekündigt ist und von der Polizei in seinem Ablauf kalkuliert werden kann; er schließt die vorsätzliche Verletzung einzelner Rechtsnormen ein, ohne den Gehorsam gegenüber der Rechtsordnung im ganzen zu affizieren; er verlangt die Bereitschaft, für die rechtlichen Folgen der Normverletzung einzustehen; die Regelverletzung, [...] hat ausschließlich symbolischen Charakter, daraus ergibt sich schon die Begrenzung auf gewaltfreie Mittel des Protestes.“ (Habermas 1983, S. 35)

Im Kontext der Klimaproteste sind die Freitagsdemonstrationen von Schüler:innen überwiegend als legitime Rechtsbrüche eingeordnet worden (z.B. Kiesewetter 2022). Begründet wird dies mit gravierenden Ungerechtigkeiten gegenüber der jungen Generation sowie der Tatsache, dass (minderjährigen) Jugendlichen alternative Möglichkeiten einer konventionellen politischen Einflussnahme nicht möglich sind.

Komplizierter liegt der Fall beim Widerstand der LG (z.B. Wühl 2022; Celikates 2023). Dem Selbstverständnis nach in der Tradition des zivilen Ungehorsams stehend (Rucht 2023, S. 14ff.), verschreiben sich die Akteur:innen einem deeskalativen Auftreten, kooperieren meist bei der polizeilichen Identitätsfeststellung, rechtfertigen ihre Aktionen vor Gericht unter Bezug auf das Gemeinwohl und bekennen sich zu demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen.

Umstritten ist jedoch, ob bei den Aktionen – bspw. der Blockade von Autobahnen, der Verschmutzung von Kunstwerken mit Lebensmitteln, dem Besprühen von Bauwerken und Denkmälern – die Verhältnismäßigkeit der Kosten gegenüber dem Anliegen gewahrt ist. Je weniger der Zusammenhang zwischen Ziel und Mittel offensichtlich ist (wie bspw. bei der Besudelung von Kunstwerken ohne offensichtlichen inhaltlichen Bezug zur Klimaproblematik), desto problematischer sind die Aktionsformen einzuschätzen, zumal die „auf Störung und Provokation angelegten Protesthandlungen [...] nur selten einen Raum für den Austausch von Argumenten [bieten]“ (Rucht 2023, S. 23).

Während die Proteste von FFF, insbesondere während ihrer Hochphase im Sommer und Herbst 2019, auf Zustimmung in weiten Teilen der Bevölkerung stießen (Koos und Lauth 2020), werden die Proteste der LG ganz überwiegend kritisch gesehen. Laut einer SWR-Umfrage vom 26. Juni 2023¹ lehnen 85% der Deutschen Straßenblockaden ab, nur 13% halten diese für gerechtfertigt.

2. Die Proteste der Letzten Generation als Unterrichtsgegenstand – politikdidaktische Überlegungen

Wenn auch kein domänenspezifisches Prinzip der Politikdidaktik (Reinhardt 2022, S. 79), wird das Prinzip der *Schülerorientierung* oftmals zur Legitimierung von Unterrichtsthemen herangezogen. Die junge Generation ist aufgrund ihrer Lebenserwartung von den Folgen des Klimawandels besonders tangiert und „in ihren Freiheitsrechten“ stark verletzt, wie das Bundesverfassungsgericht im sog. „Klimaurteil“ bestätigt hat (BVerfG 2021).

Dass dieses Bewusstsein der besonderen generationellen Betroffenheit bei den Jugendlichen angekommen ist, zeigt etwa die 18. Shell Jugendstudie, die eine erhebliche Bedeutungssteigerung für die Themen Umweltschutz und Klimawandel bei den 12- bis 25-Jährigen registriert (Albert et al. 2019). Studien zu den Ängsten 6- bis 11-Jähriger in Deutschland belegen ebenfalls eine hohe Prävalenz der Sorgen vor Umweltverschmutzung und Klimawandel (Word Vision Deutschland 2018). Zugleich sind die Klimaproteste der LG aber auch deshalb von besonderer Relevanz für Schüler:innen, weil sie trotz einer Ausweitung der Altersspanne gegenüber den Schülerprotesten von FFF nach wie vor wesentlich von der jungen Generation (18 bis 25 Jahre) getragen werden (Rucht 2023, S. 10).

In den Klimaprotesten verdichtet sich ein zentraler Konflikt der Gegenwartspolitik wie in einem Brennglas (Prinzip der *Konfliktorientierung*; Reinhardt 2022, S. 80ff.). Die klimapolitische Konfliktlinie rückt seit einigen Jahren zunehmend ins Zentrum politischer Auseinandersetzungen und strukturiert den politischen Wettbewerb der Parteien. So ist die Etablierung und der Bedeutungsgewinn grüner und rechtspopulistischer Parteien, der beiden ‚jüngsten‘ Parteifamilien, auf die Herausbildung dieser Konfliktlinie zurückzuführen. Seitdem die Ampel-Koalition in Regierungsverantwortung ist, ist diese Konfliktlinie in Deutschland kulturalisiert worden, was sich in der zunehmend heftiger ausgetragenen medialen Debatte spiegelt. Ganz konkret zeigt sich der Grad der Polarisierung etwa an den emotionalen Reaktionen betroffener Autofahrer:innen oder im Räumensatz befindlicher Polizist:innen auf die Proteste.

Ansichts heikler Themen besteht die Gefahr, dass Politiklehrer:innen konflikt-hafte Inhalte im Unterricht vermeiden könnten. Das Thema der Proteste der LG könnte überdies auch deshalb Vermeidungstendenzen triggern, weil ziviler Ungehorsam nicht nur zu den unkonventionellen, sondern auch zu den nicht legalen Formen politischer Partizipation zählt und eine Bewertung der Legitimität komplexe Abwägungsprozesse voraussetzt. Aus diesem Grund erscheint die Makromethode der Talkshow-Simulation gut geeignet, das Thema zu adressieren, da hier über die unterschiedlichen Rollen eine – didaktisch zu begründende – Bandbreite von Positionen im Unterricht repräsentiert und über die Vorbereitungs dossiers ein hoher Grad der materialen Vorstrukturierung erreicht ist, der das individuelle Lehrer:innenhandeln entlastet.

3. Die Talkshow-Simulation als Makromethode

Hatte die Sorge vor einer inhaltsarmen Reproduktion medialer Politikunterhaltung dazu geführt, dass die Makromethode „Talkshow“ in der Politikdidaktik bis Ende der 1990er-Jahre kaum Verbreitung fand, zählt sie heutzutage zu den „klassischen“ Methoden des Politikunterrichts (Massing 2020b). Neben dem hohen Motivationspotenzial lässt sich ihr politikdidaktischer Mehrwert vor allem mit der Förderung politischer Handlungskompetenzen begründen (Achour et al. 2020; Massing 2020b).

Während reales politisches Handeln im schulischen Kontext mit Blick auf den Beutelsbacher Konsens nur unter bestimmten Bedingungen als legitim angesehen wird, begünstigen simulative Makromethoden die Herausbildung entsprechender Fähigkeiten durch die Möglichkeit zum politischen Probehandeln (Nonnenmacher 2011). Charakteristisch hierfür ist die Einnahme verschiedener Rollen. In Abgrenzung zu anderen simulativen Unterrichtsmethoden geht es bei der Talkshow nicht darum, eine Problem- oder Konfliktlösung herbeizuführen. Stattdessen liegt der Fokus darauf, verschiedene Standpunkte einer politischen Kontroverse herauszuarbeiten (Massing 2020b). Während andere handlungsorientierte Methoden wie das Planspiel maßgeblich durch die „sozialen Interaktionen“ zwischen den teilnehmenden Personen geprägt sind (Engartner et al. 2015, S. 200), besteht bei der Talkshow keine Notwendigkeit, sich in andere Teilnehmer:innen hineinzuversetzen oder mit ihnen in Verhandlungen zu treten. Dagegen wird das Ziel verfolgt, den Standpunkt der verkörperten Rolle so überzeugend wie möglich vorzutragen. Im Hinblick auf die Entwicklung (kommunikativer) politischer Handlungskompetenzen werden die Kompetenzfacetten *Argumentieren* und *Artikulieren* hierbei besonders geschult (Massing 2020a).

Gerade in Zeiten gesellschaftlicher Krisenlagen (u.a. Corona-Pandemie, Klimakrise und Ukrainekrieg) vermögen simulative Unterrichtsmethoden überdies einen Beitrag zu leisten, der über die Förderung kommunikativer Partizipationskompetenzen hinausgeht und auf ein Kernmerkmal demokratischer Bürger:innenschaft abzielt (Besand 2022, S. 16). So haben die Erfahrungen der letzten Jahre vermehrt die Erkenntnis gebracht, dass der Umgang mit komplexen Herausforderungen keine einfachen Antworten zulässt. Unterschiedliche Ansichten bestehen nicht nur in Bezug auf die Bewertung von Ursachen und Folgen verschiedener Problemsituationen. Auch mögliche Lösungsstrategien und ihre teils unabsehbaren Konsequenzen werden in Gesellschaft und Politik kontrovers diskutiert. Um entsprechende Themen in dieser Komplexität angemessen erfassen zu können, benötigen Menschen ein gewisses Maß an *Ambiguitätstoleranz*. Mangelt es an dieser Fähigkeit, Unsicherheiten und alternative Meinungen aushalten zu können (Engartner et al. 2015, S. 200), steigt die Wahrscheinlichkeit, sich populistischen Versprechen nach vermeintlich einfachen Lösungen hinzugeben (Lewandowsky 2022).

Der gewählte Talkshowtitel „Mediengeile Klimakleber oder selbstlose Weltretter: Ziviler Ungehorsam – ein Mittel gegen schwachen Klimaschutz in Zeiten politischer Trägheit?“ wirft die Frage nach der Berechtigung einer Form des Umweltaktivismus auf, die in ihrer Radikalität über die bisherigen Straßenproteste der Klimabewegung FFF hinausgeht. Indem die Schüler:innen sich auf Rollen einlassen, deren

inhaltlicher Standpunkt nicht zwingend mit ihrer persönlichen Meinung übereinstimmen, werden sie in die Lage versetzt, neue Perspektiven kennenzulernen und dabei die eigenen Vorannahmen kritisch zu hinterfragen (Engartner et al. 2015; Besand 2022). Neben verschiedenen Expert:innen wurde in dem vorliegenden Beispiel die Rolle einer Bürger:in einbezogen, um die Perspektive einer zufällig, aber massiv durch die Proteste in ihrem Alltag direkt betroffenen Verkehrsteilnehmerin zu repräsentieren.

Im Rahmen des Politikunterrichts ist es unerlässlich, diese Erfahrungen des „Dazwischenstehens“ (Jehle 2017, S. 73) in der abschließenden Auswertungsphase der Talkshow zu reflektieren und einzuordnen.

Die folgende Tabelle stellt die Rollen der in der Talkshow vertretenen Akteur:innen knapp dar:

Tabelle 1: Rollen in der Talkshow-Simulation

	Rolle 1	Rolle 2	Rolle 3	Rolle 4	Rolle 5
Funktion in der Talkshow	Moderation	Berufspolitiker:in	Protestforscher:in	Aktivist:in der LG	betroffene:r Bürger:in
Kurze Positionierung	–	„Ich bin kein Aktivist, ich bin Politiker, Teil dieser Bundesregierung, und muss Mehrheiten organisieren. Außerdem bin ich in einer Drei-Parteien-Koalition, das ist nicht immer vergnügungssteuerpflichtig. Wenn ich den Fridays-Leuten sage: Erwartet von mir nicht, dass ich euer parlamentarischer Arm bin, dann zeigt das, dass ich sie ernst nehme.“	„Protest in Form zivilen Ungehorsams ist ein wichtiges Element politischer Beteiligung in Demokratien, durch das thematische Impulse in der öffentlichen Debatte gesetzt werden können. Demokratie und die Meinungsäußerung durch Protest gehören zusammen.“	„UN-Generalsekretär Antonio Guterres sagt: ‚Wir sind auf dem Highway zur Klimahölle - mit dem Fuß auf dem Gaspedal‘. Deswegen nutzen wir die Waffe der Demokratie, die historisch betrachtet, am schnellsten und effizientesten Veränderung herbeiführen kann: Friedlicher Ziviler Widerstand.“	„Ich kann ich die Aufregung junger Menschen schon verstehen. Aber dafür zu illegalen Mitteln zu greifen, unter denen dann alle andere leiden müssen, nur nicht die Politiker, finde ich nicht richtig. Die jungen Leute sollten wählen gehen oder zumindest friedlich demonstrieren. Stattdessen gibt es bei denen einige, die es scheinbar genießen, im Namen eines „edlen“ Anliegens, ihre Sehnsucht nach Abenteurer zu befriedigen!“
Verhalten in der Talkshow	sachlich, vermittelnd, moderierend	sachlich, konfrontativ	sachlich, unaufgeregt	konfrontativ, klar, dringlich	emotional, nicht immer sachlich
Arbeitsmaterial	Überlegungen zur... - Anmoderation des Themas, - Vorstellung der Gäste, - Gesprächsleitung/ Impulse - Abschluss und Verabschiedung	- Auszüge aus einem Interview mit Cem Özdemir (Der Spiegel) - Auszüge aus einem Interview mit Renate Künast/Grüne und Theo Schnarr/Letzte Generation (Stern)	- Interview mit Dr. Michael Neuber (TU Berlin); geführt von Tom Meyer	- Interview mit einer anonymen Aktivistin der Letzten Generation; geführt von Tom Meyer.	- Artikel „Doppelmoral fürs Klima: Mit ihrem Protest entlarven sich Straßen- Blockierer selbst“ (Focus online). - Leserbrief aus verschiedenen Zeitschriften und Periodika

Eigene Darstellung

Allgemein kann die Durchführung einer Talkshow in drei aufeinanderfolgende Phasen eingeteilt werden. Zur *Vorbereitung* der unterschiedlichen Rollenperformanzen organisieren die Schüler:innen sich in Gruppen. Die als Arbeitsmaterial ausgegebenen Rollenkarten liefern Informationen über die Position und geben Hinweise zum Verhalten in der Show. Mithilfe des bereitgestellten Informationsmaterials, das aus authentischen Dokumenten wie Zeitungsinterviews besteht, können inhaltliche

Begründungen für die Standpunkte erarbeitet werden. Eine entscheidende Voraussetzung für eine gelingende *Debatte* ist die geeignete Besetzung der Schlüsselrolle der Moderator:in, für die überdurchschnittliche kommunikative Fähigkeiten erforderlich sind (Massing 2020b). Als Grundlage für die letzte Phase – die *Auswertung* – dienen die Ergebnisse aus den Beobachtungen des Publikums. Dabei ist es ratsam, gezielte Fragestellungen zu formulieren, um die Aufmerksamkeit der Schüler:innen zu fokussieren. Grundsätzlich sollten die Talkshowteilnehmer:innen zuerst die Möglichkeit der Rollendistanzierung erhalten. Im Anschluss erfolgt die inhaltliche Analyse, in welcher die verschiedenen inhaltlichen Standpunkte herausgearbeitet und eingeordnet werden. Im Sinne der Förderung politischer Handlungskompetenzen sollten dabei auch die kommunikativen Aspekte reflektiert werden (Achour et al., 2020).

4. Erfahrungen aus der praktischen Durchführung

Die Erprobung erfolgte im Juli 2023 an einer Stuttgarter Gemeinschaftsschule. Im Rahmen des Gemeinschaftskundeunterrichts einer 11. Klasse bekam die kooperierende Lehrperson im Vorfeld einen didaktischen Kommentar und sämtliche Materialien (Vorbereitungstexte, Rollenkarten) ausgehändigt. Die ursprünglich (inkl. thematischer Sensibilisierung für das Thema „Klimaproteste“ sowie Vorbereitungszeit für die Rollensimulation) für vier Unterrichtsstunden konzipierte Talkshow wurde innerhalb einer Doppelstunde durchgeführt. Zentrale Beobachtungen und Erfahrungen wurden anschließend in Form eines Interviews mit der verantwortlichen Lehrkraft sowie einer Gruppendiskussion mit den an der Talkshow-Diskussion beteiligten Schüler:innen ermittelt.

Das in der einschlägigen Literatur oftmals in Verbindung mit der Talkshow gebrachte Argument des *hohen Motivationspotenzials* kann bestätigt werden. Die Lehrperson äußerte die Einschätzung, dass die Schüler:innen trotz der schwierigen Rahmenbedingungen (große Hitze, Nachmittagsunterricht und Schuljahresende) sehr engagiert und sogar über das Unterrichtsende hinaus mitgewirkt hätten. Während die Lehrkraft das behandelte Thema als Quelle der Motivation ausmachte, wiesen die Schüler:innen in diesem Zusammenhang vorwiegend auf die Vorzüge der Methode hin.

Besonders häufig und eindrücklich wurde in diesem Zusammenhang die Bedeutung eines durch das rollengebundene Verhalten eröffneten „Testraums“ betont, der die Möglichkeit biete, *sich selbst auszuprobieren*. Während die Lehrkraft ihre anfängliche Verwunderung über die Besetzung einiger Rollen äußerte (eine eher ruhige Schülerin spielte die betroffene Bürgerin, eine Nicht-Muttersprachlerin die Politikerin), begründeten die entsprechenden Schüler:innen ihre Rollenwahl damit, dass sie sich selbst beweisen wollten, eine ungewohnte Situation meistern zu können. So äußerte die Darstellerin der betroffenen Bürgerin: „Ich bin ansonsten eine eher ruhige und schüchterne Person, in der Rolle der Wutbürgerin musste ich genau anders sein. Ich habe es als Chance gesehen, meine Angst zu überwinden“. Die Möglichkeit zur Stärkung des Selbstvertrauens wurde von der Klassengruppe allgemein als der größte Vorteil der Talkshow-Methoden genannt. Zudem bestand Konsens darüber, dass ein

positives Klassenklima als eine zentrale Voraussetzung für solche Prozesse angesehen werden müsse.

Bei ihrer Interpretation der Rollen schienen sich die Schüler:innen auch an *realen medialen Inszenierungen* zu orientieren. So schilderte die Lehrperson, dass die Schülerin, welche in die Rolle der Politikerin schlüpfte, viele Floskeln und Redewendungen verwendet habe, wie man sie aus der politischen Kommunikation kenne.

Auch mit einigen Tagen Abstand konnten sich die Schüler:innen noch an besonders eindrückliche Gesprächsausschnitte erinnern. Die Art und Weise, wie in der gemeinsamen Reflexion bestimmte Argumente analysiert und welche Kriterien zu deren Bewertung herangezogen wurden, lassen darauf schließen, dass sprachliche Handlungskompetenzen durch solche handlungsorientierten Makromethoden maßgeblich gefördert werden können. Exemplarisch soll hier ein kurzer Wortwechsel aus der Talkshow-Diskussion zwischen dem Protestforscher und der LG-Aktivistin angeführt werden, der von den Protagonisten als besonders „stark“ bezeichnet wurde und später als Reflexionsanlass diente:

Protestforscher: „Man fragt sich halt, ob es die Richtigen trifft, wenn es die normalen Bürger anstatt der großen Akteure trifft.“

Aktivistin: „Unsere Art des Protestes schließt andere Formen doch nicht aus.“

Während insbesondere dem Planspiel zugeschrieben wird, politische Prozesse verständlicher zu machen und damit ein realistisches Bild von Demokratien vermitteln zu können (Engartner et al. 2015), liefern unsere Erfahrungen erste Hinweise darauf, dass dieses Potenzial auch der Talkshow-Simulation innewohnt. Wie die Aussagen der einzelnen Protagonisten verdeutlichen, kann die Rollenübernahme dazu beitragen, das *Handeln zentraler Akteur:innen nachvollziehbarer zu machen*. In einer abschließenden Auswertung wäre es notwendig, diese Aussagen herauszugreifen und einzuordnen. Als eine beispielhafte Aussage kann hier das Zitat der Darstellerin der Politikerin angeführt werden, die ihr Gefühl während der Diskussion folgendermaßen beschrieb: „Ich verstehe jetzt eher, in welcher schwierigen Rolle Politiker sich befinden. Als Politiker war ich immer in der Verteidigung, wollte es jedem recht machen. Es ist sehr schwer, etwas für den Naturschutz und gleichzeitig für die Bürger zu tun“. Betrachtet man diese Aussage vor dem Hintergrund der eingangs thematisierten Gegenwartspräferenz moderner Demokratien, kann damit der Konflikt politischer Entscheidungsträger:innen erfahren werden, weitsichtig agieren zu wollen und gleichzeitig die Bedürfnisse der heutigen Wähler:innen in den Blick zu nehmen.

Insgesamt hat die Talkshow-Simulation an dem grundlegenden Urteil der Schüler:innen zu den Aktionen der Letzten Generation nicht viel verändert. Nachdem die Klasse bei einer Abfrage zu Anfang des Unterrichts geschlossen mit den Zielen der Aktivist:innen übereinstimmte, die praktizierten Aktionsformen zu deren Erreichung jedoch mehrheitlich ablehnte, zeigte sich dieses Stimmungsbild am Ende nahezu unverändert. Allerdings gaben die Schüler:innen an, die Beweggründe der einzelnen Akteure nach dieser Unterrichtsstunde besser nachvollziehen zu können. Ein *tiefergehendes Verständnis* für die kontroverse Thematik geht auch aus der differenzierten Begründung hervor, mit welcher die befragte Schüler:innengruppe ihr Urteil über die Aktionen der LG erläuterte: Demnach würden die Protestformen ein falsches Bild von Umweltaktivismus in der Gesellschaft verbreiten. Straßenblockaden würden

zwar Aufmerksamkeit erzeugen, von großen Teilen der Bevölkerung jedoch als „zu radikal“ angesehen werden. Dementsprechend sollten sich die Aktivist:innen für Protestformen entscheiden, die die hauptverantwortlichen Akteur:innen für das Ausbremsen von Klimamaßnahmen – in diesem Fall die Unternehmen und politischen Entscheidungsträger:innen – direkt treffen. Vor diesem Hintergrund diskutierten die Schüler:innen mögliche wirksame Aktionsformate (z.B. das Anketten an den Werkstören großer Automobilhersteller).

5. Fazit

Empirische Befunde zur Makromethode Talkshow-Simulation sind noch rar. Während Götzmann (2022) zu dem Ergebnis kommt, „dass die Wirksamkeit offener, problembezogener (Makro-)Methoden“ (S. 227) deutlich überschätzt würde und auch Engartner und Kollegen (2015, S. 209) auf die Grenzen simulativen Probedhandelns in Bezug auf die Herausbildung von „Bürgerqualitäten“ hinweisen, liefern videobasierte Auswertungen von Talkshow-Simulationen erste Hinweise auf den Mehrwert eines performativ vollzogenen Perspektivwechsels gegenüber einem rein kognitiven Zugang (Jehle 2017, S. 80). Unsere (bislang beschränkten) Erfahrungen stützen diese Einschätzung. In der Gruppendiskussion wiesen die Schüler:innen darauf hin, dass ihrer Erfahrung nach Schule dem Thema Klimawandel/Klimaschutz zwar erhebliche Bedeutung beimesse und dementsprechend breiten Raum gebe, politische Rahmenbedingungen und Aktionsformen des Handelns aber bislang weitgehend ausgespart würden. Unser Unterrichtskonzept versteht sich als Versuch, einen makromethodischen Rahmen zu entwickeln, diese *politischen* Aspekte einer Bildung für nachhaltige Entwicklung stärker ins Zentrum zu rücken.

Anmerkung:

- 1 <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/klima-proteste-umfrage-aktivisten-letzte-generation-100.html>.

Literatur:

- Achour, S./Jordan, A./Sieberkrob, M. (2020). Argumentieren in Politik und Gesellschaft - Wie kann der Politikunterricht die politische Kommunikation durch sprachbildende Maßnahmen fördern? In: B. Jostes/D. Caspari/B. Lütke (Hg.). Sprachen – Bilden – Chancen: Sprachbildung in Didaktik und Lehrkräftebildung. Münster, Waxmann, 231–242.
- Albert, M./Quenzel, G./Hurrelmann, K. (2019). Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort. 18. Shell Jugendstudie. Weinheim: Beltz.
<https://doi.org/10.3224/diskurs.v14i4.06>
- Besand, A. (2022). Die Krise als Lerngelegenheit. Oder: Kollaterales politisches Lernen im Kontext der COVID-19 Pandemie. In: Dies. (Hg.). Die Corona-Vorlesung. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Frankfurt/M., Wochenschau, 7–19. <https://doi.org/10.46499/1733>

- Best, V./Decker, F./Fischer, S./Küppers, A. (2023). *Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?* Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Buchstein, H. (2012). Umweltpolitik in Diktaturen und Demokratien. Neue Befunde zu einer alten Kontroverse. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.). *Braune Ökologen. Hintergründe und Strukturen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns*. Berlin, Heinrich-Böll-Stiftung, 51–61.
- BVerfG - Bundesverfassungsgericht (2021). Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, https://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html (abgerufen am 02.01.2022)
- Celikates, R. (2023). Protest in der Klimakrise: Die Legitimität zivilen Ungehorsams. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 2, S. 99–106. Engartner, T./Siewert, M./Meßner, M./Borchert, Chr. (2015). Politische Partizipation ‚spielend‘ fördern? *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25 (2), 189–217. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2015-2-189>.
- Gesang, B. (2018). Wie sollte eine Demokratie aussehen, die Nachhaltigkeit kann? In: T. Mannewitz (Hg.). *Die Demokratie und ihre Defekte. Analysen und Reformvorschläge*. Wiesbaden, Springer VS, 87–105. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20848-6_5
- Gesang, B. (2022). So könnte eine Demokratie aussehen, die Nachhaltigkeit kann. In: T. Gumbert/C. Bohn/D. Fuchs et al. (Hg.). *Demokratie und Nachhaltigkeit. Aktuelle Perspektiven auf ein komplexes Spannungsverhältnis*. Baden-Baden, Nomos, 169–192. <https://doi.org/10.5771/9783748934479-169>
- Götzmann, A. (2022). Erkenntnisse zu Unterrichtsmethoden im Politikunterricht. In: G. Weißeno/B. Ziegler (Hg.). *Handbuch Geschichts- und Politikdidaktik*. Wiesbaden, Springer VS, 219–231. https://doi.org/10.1007/978-3-658-29668-1_14
- Habermas, J. (1983). Ziviler Ungehorsam – Testfall für den demokratischen Rechtsstaat, in: P. Glotz (Hrsg.): *Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, S. 29–53.
- Healy, A./Malhorta, N. (2009). Myopic Voters and Natural Disaster Policy. *American Political Science Review* 103 (3), 387–406. <https://doi.org/10.1017/S0003055409990104>
- Hurrelmann, K. (2016). Für eine Herabsetzung des Wahlalters. In: A. Gürlevik/K. Hurrelmann/Chr. Palentien (Hg.). *Jugend und Politik*. Wiesbaden, Springer VS, 311–319. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09145-3_14
- Jehle, M. (2017). Möglichkeitsräume des Performativen. Potenziale handlungsorientierter Methoden zur Förderung von Mündigkeit im Politikunterricht. In: *Zeitschrift für interpretative Schul- und Unterrichtsforschung* 6 (1), 68–82. <https://doi.org/10.3224/zisu.v6i1.06>
- Kiesewetter, B. (2022). Klimaaktivismus als ziviler Ungehorsam. In: *Zeitschrift für Praktische Philosophie* Band 9, H. 1, 77–114. <https://doi.org/10.22613/zfpp/9.1.3>
- Koos, S./Lauth, F. (2020). Die gesellschaftliche Unterstützung von Fridays for Future, in: S. Haunss/M. Sommer (Hrsg.). *Fridays for Future - Die Jugend gegen den Klimawandel. Konturen der weltweiten Protestbewegung* Bielefeld: transcript, 205–226. <http://dx.doi.org/10.14361/9783839453476-010>
- Lewandowsky, M. (2022). *Populismus. Eine Einführung*. Wiesbaden, Springer VS.
- Mannewitz, T. (2018). „Die beste Regierungsform bisher“? In: T. Mannewitz (Hg.). *Die Demokratie und ihre Defekte. Analysen und Reformvorschläge*. Wiesbaden, Springer VS, 17–30. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20848-6_2

- Massing, P. (2020a). Kompetenzorientierung im Politikunterricht. In: S. Achour/S. Frech/P. Massing et al. (Hg.). *Methodentraining für den Politikunterricht*. Frankfurt/M., Wochenschau, 21–33.
- Massing, P. (2020b). Talkshow. In: S. Achour/S. Frech/P. Massing et al. (Hg.). *Methodentraining für den Politikunterricht*. Frankfurt/M., Wochenschau, 212–218.
- Nonnenmacher, F. (2011). Handlungsorientierung und politische Aktion in der schulischen politischen Bildung. Ursprünge, Grenzen und Herausforderungen. In: B. Widmaier/F. Nonnenmacher (Hg.). *Partizipation als Bildungsziel. Politische Aktion in der politischen Bildung*. Schwalbach/Ts., Wochenschau, 83–100.
- Reinhardt, S. (2022). *Politik Didaktik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II*, 10. Aufl. Berlin, Cornelsen.
- Rose, M. (2018). *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie. Theorie und Praxis der Proxy-Repräsentation*. Wiesbaden, Springer VS.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-18846-7>
- Rösel, F. (2017). Mehr oder weniger Populismus? - Wie wäre die Bundestagswahl 2017 ohne das Mindestwahlalter von 18 Jahren ausgefallen. ifo Dresden berichtet 24 (6), 3–6. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/181150> (abgerufen am 28.10.2023).
- Rucht, D. (2023). *Die Letzte Generation. Beschreibung und Kritik* (ipb working paper 1/2023), Berlin.
- Spiegel Online (2023). Trotz Maßnahmen zur CO₂-Einsparung: Experten bezeichnen Klimapolitik der Bundesregierung als »ungenügend« vom 05.09.2023.
 Online verfügbar unter: https://www.spiegel.de/wissenschaft/trotz-neuer-massnahmen-zur-co2-einsparung-klimapolitik-der-bundesregierung-ist-nicht-ausreichend-a-791d224a-2c2c-49a1-96f5-7c38933aeb64?sara_ref=re-xx-cp-sh (abgerufen am 04.11.2023).
- Tremmel, J. (2018). Zukunftsräte zur Vertretung der Interessen kommender Generationen. In: T. Mannewitz (Hg.). *Die Demokratie und ihre Defekte. Analysen und Reformvorschläge*. Wiesbaden, Springer VS, 107–143. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20848-6_6
- Welt (online) (2023). Letzte Generation will an Schulen aktiv werden, veröffentlicht am 08.04.2023, https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/Politik_Inland_/article244708088/Letzte-Generation-will-an-Schulen-aktiv-werden.html (abgerufen am 02.01.2022).
- Wihl, T. (2022). Legalität von Autobahnblockaden: Die wilde Seite der Demokratie. In: *Legal tribune online*, 14.02.2022,
https://www.lto.de/persistent/a_id/47534/ (abgerufen am 02.01.2022).
- World Vision Deutschland (Hrsg.) (2018). *Kinder in Deutschland 2018*. 4. World Vision Kinderstudie, Weinheim/Basel.

„Verkratert statt gespalten“ – Von der Politisierung neuer Konfliktstrukturen in der Gegenwartsgesellschaft

Über: Mau/Lux/Westheuser (2023), „Triggerpunkte“

Delia Zollinger

Ist die deutsche Gesellschaft „gespalten“ in zwei Lager, die sich feindlich gegenüberstehen? Können wir von einem umfassenden „Kulturkampf“ sprechen, in dem zwei Großgruppen diametral entgegengesetzte Positionen zu Migrations-, Gleichstellungs-, oder Klimafragen beziehen? An solchen Spaltungsdiskussionen richten die Berliner Soziologen Steffen Mau, Thomas Lux und Linus Westheuser ihr neues Buch „Triggerpunkte“ aus. Sie scheinen erst einmal Entwarnung zu geben: Sie beschreiben eine „zerklüftete, verkraterte Konfliktlandschaft“, die sich kaum mit einer einfachen Zwei-Lager-Logik beschreiben lasse (S.395). Mit dieser Aussage stützen sich die Autoren auf Analysematerial von beeindruckender Breite sowie Tiefe, das sie über ca. 400 Seiten verdaubar aufbereiten und zugleich bildhaft vermitteln. Das Versprechen einer differenzierten Kartierung der deutschen Meinungslandschaft über vier „Ungleichheitsarenen“ (Oben-Unten, Innen-Aussen, Wir-Sie, und Heute-Morgen) anhand einer neuen Umfrage sowie Fokusgruppen löst das Autorenteam mehr als ein. Mit der Kombination von quantitativen Umfragedaten und qualitativen „Diskussions“-Daten hebt sich das Buch von der einschlägigen Forschungsliteratur ab. Es wird aber auch gerade dadurch zu einem äußerst aufschlussreichen und an öffentliche sowie alltägliche Diskussionen anschlussfähigen Leseerlebnis. Das betrifft insbesondere die Identifizierung von gesellschaftlichen „Triggerpunkten“, an denen Konsens in emotionalisierten Dissens umschlägt, und die dem Buch ihren Namen geben.



Dr. Delia Zollinger

Postdoktorandin am Lehrstuhl für Schweizer Politik und
Vergleichende Politische Ökonomie, Universität Zürich

Steffen Mau, Thomas Lux, Linus Westheuser
Triggerpunkte.

Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft
(2023), Berlin: Suhrkamp



Als reines Entwarnungsbuch will „*Triggerpunkte*“ aber nicht gelesen werden. Das wäre nicht zuletzt deshalb irreführend, weil die Autoren gleich zu mehreren Debatten über die Veränderung des politischen Raums in Deutschland und Westeuropa sprechen. Mit Blick auf die im Buch präsentierte empirische Evidenz scheint besonders die Unterscheidung zweier solcher Debatten wichtig. Diese sind sowohl in der Wissenschaft als auch im öffentlichen Raum eng verstrickt aber keineswegs identisch. Die erste Debatte dreht sich um die eingangs aufgeworfene Frage der Spaltung, also um das Auseinanderdriften oder -klaffen breiter Bevölkerungsgruppen. Hier stellen sich Mau, Lux und Westheuser dezidiert gegen eine zugespitzte Polarisierungsthese. Die zweite Debatte dreht sich darum, ob und inwiefern sich die Konfliktstrukturen entwickelter Demokratien derzeit grundlegend wandeln, wobei lange prägende Konflikte, in denen etablierte Parteien ihre historischen Wurzeln haben, verblassen und gleichzeitig ein oder mehrere neue Konflikte entstehen. Letztere Konflikte (etwa um Gleichstellung oder Migration), so die diskutierte These, sind klar in der postindustriellen Gesellschaftsstruktur verankert und werden zunehmend von links-progressiven/grünen Parteien einerseits und rechtsnationalen Parteien andererseits mobilisiert. Auch bezüglich dieser zweiten These warnen die Autoren im Falle Deutschlands nachdrücklich vor voreiligen Schlüssen. Gleichzeitig weisen ihre Analysen auf ähnlich fundamentale Neustrukturierungsprozesse hin, die auch in anderen westeuropäischen Ländern beobachtbar sind. Die Autoren räumen auch ein, dass ihre Untersuchungen auf mögliche (Mega-)Konflikte im Werden hindeuten. Aber betrachten wir den Beitrag des Buchs zu diesen beiden Debatten der Reihe nach.

Besonders breit rezipiert wird derzeit die Antwort der drei Soziologen auf weitverbreitete Spaltungsdiagnosen. Über die vier erwähnten „Ungleichheitsarenen“ (zu sozioökonomischen Verteilungskonflikten, Kontroversen um Migration, identitätspolitischen Anerkennungskonflikten und umweltpolitischen Auseinandersetzungen) belegt das Buch, wie in vielen Sachfragen weitgehend Einigkeit besteht. So unterstützt etwa das Gros der Bevölkerung gesteuerte Zuwanderung, erkennt Toleranz und Nichtdiskriminierung als zentrale Werte an, und betrachtet den Klimaschutz als dringliche Aufgabe. Die Autoren identifizieren also eine breite, „wenig ideologisierte“ Mitte, die in medial hitzig geführten Diskussionen um neue Kulturkämpfe vergessen gehe. Die deutsche Gesellschaft gleiche demnach eher einem Dromedar als einem Kamel „mit zwei steil aufragenden Höckern“, so das wiederholt zitierte Bild. Dieser „argumentative Reibebaum“ (S.20) einer Zwei-Welten-Theorie setzt aus Sicht der politikwissenschaftlichen Meinungsforschung die Messlatte etwas gar hoch an, denn auseinanderklaffende, bimodale Einstellungsmuster sind sogar zwischen mobilisierten Parteiwählerschaften kaum zu finden. Das Bild soll hier aber der Schärfung der Debatte dienen.

Die klare Verneinung der Polarisierungsdiagnose kann als wichtige Korrektur eines teilweise aus den USA importierten öffentlichen Diskurses betrachtet werden, der Polarisierung per se auch schnell mal als Problem oder sogar Bedrohung für die Demokratie darstellt. Da ist einerseits die Relativierung wichtig, die Mau und Koautoren für Deutschland in den Vordergrund stellen (diejenige einer breiten Mitte und des Konsenses in vielen Fragen). Andererseits macht gerade das besprochene qualitative Forschungsmaterial deutlich, dass sich Konflikt eben genau dann entzündet, wenn

im Zuge gesellschaftlicher Veränderung vermeintlich Etabliertes (immer wieder) neu verhandelt werden muss. Wenn Verteilungsfragen im Kontext von Klimaschutzmaßnahmen „triggern“ oder bei bestimmten Bevölkerungsgruppen tiefes Unbehagen mit gesellschaftlichen Veränderungen zutage tritt, dann sind das nicht etwa Nebenschauplätze, sondern Fragen, welche die moderne Gesellschaft vor wichtige Herausforderungen stellen. Sie prägen die Politikgestaltung und haben reale gesellschaftliche Konsequenzen. Auch wenn Extrempositionen selten auftauchen, wie die Autoren zeigen, weisen „Ja, aber...“ und „Nein, aber...“-Diskursfiguren in Inklusionsfragen auf nicht vernachlässigbare gesellschaftliche Konfliktpotenziale hin. Das betrifft auch im Buch dokumentierte subtile aber aus Policy-Making-Sicht zentrale Grenzen der Toleranz gegenüber Minderheiten. Diese konkretisieren sich etwa bei wahrgenommenen Verstößen gegen konventionelle Grenzen des „Normalen“ im öffentlichen Raum. Solche Sollbruchstellen arbeiten die Autoren in Gesprächen mit Wählergruppen auf eindrückliche und innovative Weise heraus. Deren gesellschaftliche Relevanz läuft aber manchmal Gefahr, vom prominenten Hinweis auf mediale und politische Entfachung „von oben“ übertüncht zu werden. Die Politisierung solcher Spannungen ist aus demokratietheoretischer Sicht wichtig und richtig. Aus dieser Perspektive ist es auch bis zu einem gewissen Grad verständlich, dass der mediale und politische Diskurs den gesellschaftlichen Konsens weitgehend ausklammert und in Veränderungsprozessen die Grenzen dieses Konsenses sucht.

Hinweise auf neue gesellschaftliche Spannungen bringen uns zur zweiten Debatte, nämlich zur Frage nach einer Neuordnung der wichtigsten Konfliktstrukturen in der politischen Landschaft Deutschlands. Hier steht nicht das Ausmaß einer (bimodalen) sozialen Spaltung im Vordergrund. Es geht vielmehr darum, ob im Parteiensystem neue Konflikte Ausdruck finden, die eine gesellschaftliche Grundlage oder „Strukturierung“ aufweisen. Mau, Lux und Westheuser beziehen sich hier auf Forschung in der sogenannten „Cleavage“-Tradition, nach der etwa der traditionelle Klassenkonflikt mit dem Strukturwandel über Jahrzehnte an Relevanz eingebüßt hat, oder auch ein religiöser Konflikt mit der Säkularisierung. Damit verlieren etablierte Parteifamilien wie die Sozialdemokratie oder die Christdemokratie allmählich europaweit ihre alte soziale Verankerung. Wichtig ist, dass bei der Frage nach Neustrukturierung die Messlatte eine andere ist als bei der Spaltungsdiskussion. Die Besprechung dieser zweiten Messlatte fällt im Buch allerdings angesichts des Leitmotivs Spaltung weniger ausführlich und prominent aus. Um aktuelle Konflikte einzuordnen, könnte man etwa berücksichtigen, dass auch historische Großkonflikte wie diejenigen um das Verhältnis von Kirche und Staat oder der „Klassenkampf“ kaum je die Gesellschaft vollständig in ihren Bann zogen und in zwei Großlager aufteilten. Auch damals konnte nicht von einer „Kamelgesellschaft“ die Rede sein. Die Mitglieder der Arbeiterschaft haben zum Beispiel nie geschlossen sozialdemokratisch gewählt, auch wenn diese in der sozialdemokratischen Wählerschaft übervertreten waren. Trotz solcher Unschärfen betrachten wir diese Konfliktlinien als jahrzehntelang absolut prägend für gesellschaftliche Auseinandersetzungen und Politik.

Die Autoren identifizieren für Deutschland sehr wohl sozialstrukturierte und politisch mobilisierte neue Konflikte: Die Wählerschaften der AfD und der Grünen, aber eben auch einfacher gebildete Mitglieder der industriellen Arbeiterschaft einer-

seits und Angehörige der akademischen Mittelklasse andererseits, liegen im Schnitt am weitesten auseinander in den „neueren“ Ungleichheitsarenen bezüglich Migration, Sexualität und Klima. Diese neue Konfliktlogik steht quer zur „älteren“ Oben-Unten Arena, die auch heute noch durch den Gegensatz von Kapital und Arbeit strukturiert ist, wenn auch in schwächerem Ausmaß. Die vergleichende politikwissenschaftliche Forschung erklärt solche Muster mit weitreichenden gesellschaftlichen Veränderungen, darunter das steigende Bildungsniveau der Bevölkerung, der Wandel der Beschäftigungsstruktur oder die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen. Diese Entwicklungen bringen neue politische Themen auf die Agenda, die nicht so einfach in etablierte Konfliktstrukturen um Umverteilung und Staatsintervention passen. Sie schaffen damit Mobilisierungspotenziale für neulinke/grüne und rechtsradikale Parteien. Die einschlägige Forschung fasst Auseinandersetzungen um Migration, Gleichstellung, LGBTQ+-Rechte, oder Umweltschutz und Klimawandel in diesem Zusammenhang üblicherweise zu einer einzigen gesellschaftspolitischen Konfliktlinie zusammen. Genau so, nämlich als Evidenz für eine übergeordnete Konfliktodynamik, könnte man die Evidenz in „Triggerpunkte“ auch lesen. Die Autoren selbst warnen davor und weisen auf je unterschiedliche Logiken in den Innen-Aussen-, Wir-Sie-, und Heute-Morgen-Arenen hin.

Gleichzeitig erkennen Mau, Lux und Westheuser die Möglichkeit eines zukünftigen Fusionierens der neueren Ungleichheitsarenen an. Sie weisen zum Beispiel darauf hin, dass Einstellungen zu Migration und Klima in Zukunft enger verknüpft werden könnten. Ein solches Szenario von zunehmender Bündelung gesellschaftspolitischer Konflikte und einer stärkeren Ausrichtung bestimmter Bevölkerungsgruppen an diesen neueren Konflikten scheint auch möglich oder sogar realistisch, wenn wir eine ländervergleichende Perspektive einnehmen. Den Anspruch eines Vergleichs erhebt das Buch nicht. Es ist aber eindrucklich, wie sehr sich die Befunde in bekannte Muster etwa aus Frankreich oder der Schweiz einreihen. In anderen Ländern ist die Brandmauer gegenüber Rechtsaußenparteien längst gefallen, beziehungsweise es gab sie gar nie im gleichen Ausmaß wie in Deutschland. Anderswo findet auch am rechten politischen Rand (zusätzlich zum linken) bereits seit Jahrzehnten eine politische Verknüpfung von Sachfragen statt, wie sie die Autoren in Deutschland nun ansatzweise beobachten. Auch deshalb gilt Deutschland in der internationalen Forschung als Nachzügler, was diese Veränderungen des politischen Raums betrifft.

Aus vergleichender Perspektive spannend ist zudem, wie das Autorenteam breite Teile der deutschen Wählerschaft als politisch relativ entwurzelt beschreibt: Zum Beispiel können sich heute viele CDU/CSU-Wählende vorstellen, auch mal SPD zu wählen, und umgekehrt (S. 364-66). In der vergleichenden Politikwissenschaft wird diese Art Destrukturierung mittlerweile häufig als Vorstufe in einem Prozess der Restrukturierung betrachtet. Ein Extrembeispiel bietet das Nachbarland Schweiz, in dem sich über die letzten Jahrzehnte überlappende Wählerpotenziale (das heißt, man kann sich vorstellen, verschiedene Parteien zu wählen) zwischen den politischen Lagern stark ausdifferenziert haben, und zwar um die Pole einer gesellschaftsprogressiven Linken und einer ungewöhnlich starken Rechtsaußenpartei. Davon ist Deutschland (noch) weit entfernt, wie „Triggerpunkte“ zeigt. Ähnliche Tendenzen wie anderswo in Westeuropa sind aber deutlich festzumachen.

Wenn man die Debatte um die Neustrukturierung politischer Konflikte als Ausgangspunkt nimmt, zusätzlich zur im Buch noch prominenteren Spaltungsdiskussion, rückt auch die Aktivierung politischer Auseinandersetzung „von oben“ (durch politische Eliten und Medien) in ein leicht anderes Licht. Die Autoren heben die Rolle einer veränderten Medienlandschaft und -logik in der Erzeugung von Spaltungsgefühlen hervor, ebenso wie die Relevanz radikalisierte „Polarisierungsunternehmer“, die Auseinandersetzungen anfachen und daraus Kapital schlagen (S. 375). Solche Akteure sind aber aus Sicht der Neustrukturierungs- oder (im Fachjargon) „Cleavage“-Debatte, zu der die Autoren ebenfalls sprechen, nichts Neues und auch nicht per se negativ zu bewerten. Der Mobilisierung wichtiger gesellschaftlicher Konfliktpotenziale „von oben“ durch politische Akteure kommt da seit jeher eine zentrale Rolle zu. Zugespitzt steht dann weniger die Vorstellung eines künstlichen Anheizens und Aufblasens im Vordergrund und stattdessen eher die einer Artikulierung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen. Letztere kann über emotionalisierte Chiffren verlaufen, wie sie die Autoren beschreiben.

Um wieder einen Vergleich zu liefern: Der traditionelle Klassenkonflikt fand im 20. Jahrhundert nicht automatisch politischen und immer nüchtern sachlichen Ausdruck, sondern die industrielle Arbeiterschaft musste mobilisiert, organisiert, und – auch emotional! – aktiviert werden. Diese Sichtweise einer notwendigen Mobilisierung sprechen die Autoren zwar wiederholt an, sie geht aber tendenziell unter in der pointierten Gegenposition zur gesellschaftlichen Spaltungsdiagnose. So betonen die Autoren insbesondere, dass die Politisierung in den neuen Ungleichheitsarenen nicht über die Mitte der Gesellschaft stattfindet, sondern „über die Ränder“, sowohl auf reaktionärer wie auf progressiver Seite (S. 372). Gleichzeitig beobachten sie in der „alten“ Oben-Unten Arena zwar ein weitverbreitetes Unbehagen mit sozioökonomischer Ungleichheit, aber auch Demobilisierung und „politische Stilllegung“ (S. 72). Wenn politische Akteure „Erregungszustände in politische Schwungmasse“ verwandeln (S.376), mag das also zu Spaltungsgefühlen beitragen. Es ist aber auch Voraussetzung dafür, dass Ungleichheiten sichtbar werden, neue Ansprüche überhaupt erhoben und politisch verhandelt werden.

„Triggerpunkte“ zeichnet die Meinungslandschaft in Deutschland auf ungewöhnlich ambitionierte, gründliche und differenzierte Weise nach. Die Autoren zeigen beispielhaft, wie wissenschaftliche Diagnosen von Konflikt und Politisierung so besprochen werden können, dass sie nicht zu einem überhöhten und reduktionistischen öffentlichen Polarisierungsdiskurs beitragen. Entsprechend wird das Buch zweifellos als wichtiges Gegenstück zu vereinfachten Spaltungs- und Kulturkampfdiagnosen wahrgenommen. Es zeichnet sich aber eben auch durch sorgfältig aufbereitete Evidenz für einen Wandel der deutschen Politik aus, von dem wir begründet vermuten können, dass er in vollem Gange ist.

Ist die deutsche Gesellschaft gespalten?

Über Harald Jähner (2022): Höhenrausch. Das kurze Leben zwischen den Kriegen

Stefan Hradil

Harald Jähners Buch „Höhenrausch. Das kurze Leben zwischen den Kriegen“ hat Furore gemacht. In allen deutschen Qualitätszeitungen wurde die faszinierende Darstellung von Kultur, Alltagsleben und Politik zur Zeit der Weimarer Republik hoch gelobt. Der Autor schildert facettenreich, wie der Aufbruch in neue Musikstile, Kunstformen, Tanz- und Unterhaltungsweisen, wie der scheinbare Sieg der demokratische Parteienvielfalt und der Frauenemanzipation etc. bald sein Ende fand. Spätestens nach der Wirtschaftsdepression des Jahres 1929 folgte der deprimierende Vormarsch des Faschismus, der althergebrachten Frauenbilder und schließlich der Sieg all derjenigen, die den „Höhenrausch“ des Charleston, der abstrakten Kunst, der politischen Diskussionen usw. schon immer als „undeutsch“ bekämpft hatten.

Kultur, Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik

In einer Fülle von Beispielen lässt uns der Autor Harald Jähner zunächst daran teilhaben, wie die im Kaiserreich und im Ersten Weltkrieg aufgestauten Bedürfnisse sich nach dem Krieg explosionsartig Bahn brachen: Vor allem in Großstädten wie Berlin zeigte sich der „Höhenrausch“ in immer mehr Schnelligkeit, Selbstoptimierung und Abwechslung im Straßenverkehr, beim Tanzen, in der Architektur, in der Mode, der Sexualität u.v.m. Die ersten Jahre der parlamentarischen Demokratie waren vielversprechend. Freilich sahen viele ehemalige Soldaten und ostelbische Gutsherren,



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

Harald Jähner: Höhenrausch. Das kurze Leben zwischen den Kriegen, 2022, Berlin : Rowohlt



die Freikorps und die meisten Landwirte keinen Anlass, nach einem aus ihrer Sicht schmachvollen Friedensschluss und angesichts des „ständigen Parteiengezänks“ von überkommenen Kunststilen, Lebensformen und der Monarchie abzugehen.

Schon in der Inflation des Jahres 1923 erhielt der „Höhenrausch“ einen ersten Dämpfer. Der war aber in der nachfolgenden Hochkonjunktur bald wieder vergessen. Dann aber ließen die Weltwirtschaftskrise 1929, die wachsende Arbeitslosigkeit und der Zusammenbruch der Arbeitslosenversicherung die Polarisierung der deutschen Gesellschaft offenkundig werden. Künstlerische und architektonische Differenzen wurden in Diffamierungen, politische Konflikte zunehmend in Überfällen und Saalschlachten ausgetragen. Alle Seiten beanspruchten, über absolute Gewissheiten zu verfügen und die „Einheit“ und „Einmütigkeit“ des deutschen Volkes zu wieder herzustellen. Niemand hatte gelernt, Differenzen anzuerkennen, auf konstruktive Weise Konflikte auszutragen und Koalitionen zu schmieden. (S. 418) Hindenburg entmachtete schließlich Parteien und das Parlament. Gewalt kennzeichnete die letzten Jahre der Weimarer Republik und entschied den Kampf für die Nazis. Das Ermächtigungsgesetz und die Gleichschaltung waren die Folgen.

Jähners Buch und die Gegenwart in Deutschland

Eine nochmalige ausführliche Rezension von Jähners „Höhenrausch“, Monate nachdem das Buch in allen Feuilletons gefeiert wurde, ist weder sinnvoll noch hier beabsichtigt. Die GWP-Rubrik „Das besondere Buch“ hat vielmehr das Ziel, neue Bücher im Kontext der *aktuellen Verhältnisse* in der Gesellschaft, Wirtschaft und Politik Deutschlands zu interpretieren. Hierzu lädt das Buch des Kulturjournalisten Jähner geradezu ein. Viele seiner Leser werden sich wie der Verfasser dieser Zeilen gefragt haben, inwieweit wir heute wieder Entwicklungen finden wie zur Zeit der Weimarer Republik: zum Beispiel eine zunehmende Polarisierung der Gesellschaft, einen Verfall demokratischer Sitten, einen Niedergang der Wirtschaft und einen immer respektloseren und feindseligeren Umgang gesellschaftlicher und politischer Gruppierungen miteinander.

Droht also der Bundesrepublik der Zerfall und das Ende genauso wie der Weimarer Republik? Inwieweit können wir Lehren ziehen aus dem katastrophalen Ende der Weimarer Republik? Vielleicht bewogen ja besorgte Fragen wie diese auch den Autor Jähner dazu, sich der Mühe seines Parforce-Ritts durch die Welt der Zwischenkriegszeit zu unterziehen. Oder lehrt uns Jähners Buch im Gegenteil, dass Entwarnung geboten ist, dass die Probleme und das Scheitern der Weimarer Republik nicht auf heutige Gegebenheiten übertragbar sind? Solchen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

Gefahren für den Zusammenhalt in Deutschland

Die Vermutung, dass heute beobachtbare Entwicklungen uns in die Nähe der Weimarer Republik führen könnten, mag auf den ersten Blick überspitzt erscheinen. Doch sie gewinnt durchaus an Plausibilität, wenn man sich vergegenwärtigt, dass heute das Internet und der Mangel an demokratischer Sozialisation zur Abkapselung und Immunisierung demokratiskeptischer politischer Milieus beiträgt, die rechten Szenen in der Zwischenkriegszeit durchaus ähnlich sind. Auf der anderen Seite des sozio-politischen Spektrums sorgen heute forcierte ökologische Bewegungen oder beispielsweise das Gendern in der deutschen Sprache unter traditionell eingestellten Bürgern für ähnliche Schreckensszenarien und Abwehreffekte wie die damaligen demokratischen Auseinandersetzungen oder der schmucklose Funktionalismus des Bauhauses in Architektur und Design. (S. 117)

In der Arbeitswelt bewirkten damals die zunehmenden Bürotätigkeiten gerade von Frauen, die Schreibmaschine und die Angestelltenwelt für Innovationen und Absatzungserscheinungen von herkömmlichen Arbeiter- und Beamtenmilieus ähnlich wie heute der Computer und die Digitalisierung. (S. 159) Die damalige Kritik am Vorrücken einer anonymen und funktionalisierten Gesellschaft zu Lasten der vertrauten Gemeinschaft (S. 208) erinnert durchaus an das Beschwören der Heimat und der „Leitkultur“ in der Bundesrepublik. Während der Weimarer Republik organisierten Freikorps Bürgerkriege und Nazis setzten planmäßig Schlägertrupps ein, heute streuen Demokratiefeinde „alternative Fakten“ u.a. per YouTube, organisieren sich im Internet, und militante Rechte greifen schon mal zur Brandflasche und zu anderer Gewalt gegen Migranten.

Fragestellungen

Man könnte weitere Beispiele anführen. Sind also der Zusammenhalt der deutschen Gesellschaft und das Vertrauen in demokratische Prozeduren ähnlich gefährdet wie in der Weimarer Republik? Nicht von ungefähr wird derzeit allenthalben danach gerufen, zusammenzustehen und gegenseitiges Vertrauen zu stärken. Bezeichnenderweise hat das Bundesforschungsministerium einen geradezu riesigen Forschungsverbund finanziert, der Fragen nach dem gesellschaftlichen und politischen Zusammenhalt nachgehen soll. (vgl. Deitelhoff u.a. 2020) Oder tragen vielleicht umgekehrt unrealistisch übertriebene (und häufig instrumentalisierte) Idealvorstellungen von Zusammenhalt, Verständnis, Respekt, Solidarität, Inklusion und Harmonie dazu bei, sozialen Zusammenhalt und Vertrauen in politische Prozesse zu untergraben?

Nähert man sich der Beantwortung dieser Fragen, so ist zunächst daran zu erinnern, dass wesentliche Gegebenheiten, die das Scheitern der Weimarer Republik mit verursacht haben, in der Bundesrepublik *nicht* gegeben sind. Und auch dafür finden sich im empfehlenswerten Buch von Harald Jähner viele Belege.

Unterschiede zwischen der Weimarer Republik und der Bundesrepublik

So handelt es sich bei der Armut, die von den 1980er Jahren bis 2005 in Deutschland stetig zugenommen hat – und seither immerhin auf dem erhöhten Niveau verbleibt – um eine *relative* Armut. Sie ergibt sich aus dem Einkommensabstand zu einer immer wohlhabenderen Bevölkerungsmitte. Die Armut, die nach Ende des Ersten Weltkriegs, während der Inflation und von allem im Gefolge der Wirtschaftskrise 1929 große Bevölkerungsteile Deutschlands betraf, war jedoch eine *absolute* Armut. Die Menschen hatten allenfalls so viel, dass sie nicht verhungerten.

Weiterhin zogen sich die Spaltungerscheinungen der Weimarer Republik durch alle Sphären. Das Tanzen, die Malerei, die Architektur, das Varieté, die bevorzugte Ästhetik, die Kleidung, der Film, das Vereinsleben, die Parteihängerschaft und die Demokratie überhaupt, all dies und noch viel mehr war symbolisch aufgeladen und schuf allgegenwärtige Absetzungserscheinungen und nicht selten Konflikte. Dagegen lässt sich heute in Deutschland nur noch begrenzt an der Kleidung, an ästhetischen Vorlieben und an den Hobbies ablesen, wer welcher Schicht oder welchem politischen Milieu angehört. Unterschiedliche Vorlieben für politische Parteien (selbst für die AfD) hindern kaum an gutnachbarschaftlichen Beziehungen und gemeinsamer Vereinsmitgliedschaft.

Schließlich trafen in der kurzlebigen Weimarer Republik zahlreiche Veränderungen sehr abrupt auf ein völlig anders sozialisiertes und eingestelltes Publikum, und führten dort häufig zu vehementer Ablehnung. Der kulturelle, gesellschaftliche und politische Stau der Kaiserzeit wurde durch Dammsbrüche vieler Art abgelöst, die oft in massive Konflikte mündeten. Dies gilt für die Emanzipation von Frauen, die Demokratie als solche, die Mode, „abweichende“ Verhaltensweisen und vieles andere mehr. In der mittlerweile bald 75 Jahre alten Bundesrepublik hingegen gab es zwar durchaus Veränderungen, aber kaum Revolutionen, sieht man einmal von der sogenannten „Studentenrevolte“ ab. Auch die Zuwanderung und die Umweltbewegung erstrecken sich nun schon über Jahrzehnte. Diese langsameren Entwicklungen entschärften manche Zerreißproben.

Der relativ hohe Zusammenhalt in Deutschland

Insgesamt spricht also viel dafür, dass der Zusammenhalt der derzeitigen deutschen Gesellschaft viel weniger gefährdet ist als der der Weimarer Republik. Auch im empirischen Vergleich zu anderen europäischen Gesellschaften zeigt sich, dass kaum Anlass besteht, den Zerfall der deutschen Gesellschaft an die Wand zu malen.

Untersucht man empirisch mit geeigneten Indikatoren, wie gespalten Deutschland im Vergleich mit den übrigen Ländern der Europäischen Union ist (ganz zu schweigen zum Vergleich zu den USA, dem Libanon oder gar zu Haiti), so ergab sich 2019, dass Deutschland insgesamt weniger gespalten ist als die meisten anderen EU-Länder. So ist hierzulande das Misstrauen gegen Mitmenschen und gegenüber der nationalen Regierung deutlich geringer als im Durchschnitt der

EU-Länder. Die Einkommensungleichheit fällt immerhin etwas unterdurchschnittlich aus. Gesellschaftliche Minderheiten berichten in Deutschland etwas seltener als im EU-Durchschnitt und in abnehmendem Maße von Diskriminierungen. (vgl. Hradil u.a. 2022)

Dass Deutschland im (diachronen) Vergleich mit der Weimarer Republik und im (synchrone) Vergleich mit den übrigen europäischen Ländern einen vergleichsweise hohen Zusammenhalt aufweist, ist alles andere als selbstverständlich. Denn Deutschland ist ein relativ modernes und deshalb wohlhabendes Land und solche Länder sind üblicherweise heterogener als weniger begüterte Gesellschaften. Zum einen führt der Wohlstand dazu, dass Menschen die Möglichkeit haben, Lebensstile und Milieuzugehörigkeiten eher frei zu wählen. Es entstehen ständig neue Unterschiede zwischen Familienformen, Hobbies, Lebensläufen, sexuellen Präferenzen, ästhetischen Vorlieben etc. Zum anderen nehmen die Bewohner wohlhabender Gesellschaften mehr Zuwanderer aus anderen Ländern als weniger reiche Gesellschaften auf. Denn in wohlhabenden Ländern kommen in aller Regel so wenige Kinder zur Welt, dass früher oder später Millionen von Arbeitskräften und Zahlern für soziale Leistungen fehlen und entsprechend viele Migranten aus anderen Ländern benötigt werden. Ethnisch bedingte Unterschiede werden dadurch „normal“.

Wachsende Heterogenität von ethnischer Zugehörigkeit, Lebensstilen und Mentalitäten macht den gesellschaftlichen Zusammenhalt zweifellos schwieriger als Homogenität.

Die Differenzierung wohlhabender Gesellschaften

Aus einigem Abstand betrachtet, folgt die Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften einer bestimmten Gesetzmäßigkeit, die schon der soziologische Klassiker Émile Durkheim (1893) feststellte.

Vorindustrielle agrarische Gesellschaften hielten zusammen, weil sie über eine gemeinsame Sprache, gemeinsame Religion und weithin gemeinsame Sitten und Gebräuche verfügten. Emile Durkheim bezeichnete dies als „mechanische Solidarität“.

Im Verlauf der industriellen Revolution und der wachsenden Arbeitsteilung war das gleichartige Denken und Verhalten immer weniger gegeben. Je nach Beruf und Klasse entstanden in *Industriegesellschaften* eigene Mentalitäten. Aber stattdessen verstärkte sich die gegenseitige Abhängigkeit der Berufsgruppen. Es wuchs ein gesellschaftlicher Zusammenhang, den Durkheim „organische Solidarität“ nannte.

In modernen und wohlhabenden *postindustriellen Gesellschaften* mit ihren wachsenden Unterschieden zwischen Ethnien, Lebensstilen und sozialen Milieus und ihrer globalen Verflechtung wird auch der Zusammenhalt qua gegenseitiger Abhängigkeit brüchig. So machte die internationale Arbeitsteilung zum Beispiel viele ungelernete Arbeiten überflüssig. Häufig gründet sich der Zusammenhang nun auf kaum mehr als darauf, dass alle Gesellschaftsmitglieder die Verfassung und die grundlegenden Rechtsvorschriften einhalten. Inwieweit dies ausreicht, um Gesellschaften ohne gemeinsame und gemeinschaftsstiftende Mentalitäten und Verhaltenswei-

sen zusammenzuhalten, ist eine offene Frage. Darüber wird politisch viel diskutiert. Die oben angeführten empirischen Daten zeigen, dass die heterogene Gesellschaft Deutschlands vergleichsweise gut zusammenhält, wenigstens bislang.

Appelle zur Stärkung des Zusammenhalts

Angesichts dieses grundsätzlich prekären Zusammenhalts wundert es nicht, dass immer mehr öffentliche Appelle zu hören sind, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Geradezu beschwörend wird gefordert, dass alle Bevölkerungsteile gegenseitig Verständnis und Respekt entwickeln sollen, dass alle solidarisch sein und einander helfen sollen, dass Inklusion und Integration Voraussetzung für eine harmonisch zusammenlebende Gesellschaft seien. Sind diese zweifellos gut gemeinten und gut klingenden Appelle aber wirklich hilfreich? Oder gilt auch hier, dass gut gemeint nicht unbedingt gut gemacht bedeutet?

Mehr Verständnis und Respekt?

Wer Verständnis für andere Menschen entwickeln will, muss sie verstehen. Das Verstehen anderer Kulturen wird nicht selten als wünschenswert, gelegentlich sogar als notwendig für das Bestehen einer Gesellschaft angesehen. Aber schon früher sorgte die soziokulturelle Kluft zwischen der Arbeiterschaft und dem Bürgertum hierzulande für wechselseitiges Unverständnis. Heute machen die systematisch wachsende Zuwanderung und die gesellschaftliche Pluralisierung die Wunschvorstellung gegenseitigen Verstehens vollends zur Illusion. Auch nach Jahrzehnten kann keine Rede davon sein, dass die einheimische Bevölkerung Deutschlands auch nur die allgegenwärtige Kultur der türkischen Zuwanderer versteht. Trotzdem verläuft das Zusammenleben weit überwiegend friedlich, freundlich und vertrauensvoll. Es darf bezweifelt werden, ob wechselseitiges Verstehen und Verständnis dafür wirklich notwendig sind.

Das Wort Respekt ist heute in aller Munde. Kein größeres Fußballstadion kommt mehr ohne Banner aus, um die Zuschauer zu Respekt anzuhalten. Respekt meint im Unterschied zu Toleranz eine positive Wertschätzung. Wer Respekt für andere empfindet, findet es im Prinzip gut, wie der andere sich verhält und denkt. Wenn sich die Vorstellungen der Menschen aber immer mehr unterscheiden und einander nicht selten widersprechen, ist es unmöglich, alle wertzuschätzen. Ein gläubiger Christ wird vielleicht einen Agnostiker, wohl kaum aber einen Atheisten respektieren, kann ihn aber sehr wohl tolerieren. Wer tolerant ist, findet es nämlich *nicht* gut, was der andere tut oder denkt, duldet es aber aus übergeordneten Gründen trotzdem. Spätestens die Philosophie und die Literatur der Aufklärungszeit machten die guten Gründe deutlich, die in einer Gesellschaft für gegenseitige Toleranz sprechen.

Es fragt sich also, ob es dem gesellschaftlichen Zusammenhalt wirklich dient, wenn immer wieder Respekt und Verständnis füreinander gefordert werden.

Mehr Solidarität und gegenseitige Hilfe?

Die häufigen Appelle, sich Mitmenschen gegenüber solidarisch und hilfsbereit zu verhalten, klingen sympathisch. Von Ausnahmen (wie etwa in Naturkatastrophen) abgesehen, funktioniert Solidarität aber nur in Familien, schon weniger unter Freunden und kaum noch zwischen Bekannten. Freunde und Bekannte helfen einander durchaus mit kleineren Geldbeträgen aus. Wer jedoch einen Kredit von 20.000 Euro ohne Sicherheiten benötigt, dem wird – wenn überhaupt – in aller Regel nur von Familienangehörigen so viel Geld geliehen.

Sieht man von Spenden und von ehrenamtlicher Tätigkeit ab, so wird Hilfe über den engen Kreis persönlicher Bekanntschaft hinaus in modernen wohlhabenden Ländern durch sozialstaatliche Institutionen geleistet. Das zeichnet diese Länder vor traditionellen, weniger reichen Ländern aus. Aber auch sozialstaatlich vermittelte Solidarität reicht meist nur bis zu den eigenen Ländergrenzen. Internationale Hilfen wachsen zwar, stoßen in der Bevölkerung aber nach wie vor auf begrenztes Verständnis.

Angeichts dieser Fakten laufen pauschale Appelle zu Solidarität und Hilfestellung nicht selten Gefahr unrealistisch zu werden und daher hohl zu klingen.

Mehr Inklusion und Integration?

Lesbische und schwule Paare, mit oder ohne Kinder, Patchwork- und Adoptivfamilien, Behinderte, Flüchtlinge und Zuwanderer kämpfen heute dafür, als integraler Teil der Gesellschaft sozial, wirtschaftlich und rechtlich anerkannt zu werden. Dahinter steht die Vorstellung von einer Gesellschaft, die sich insofern als eine Einheit begreift, als sie immer mehr heterogene Gruppen einschließt und sowohl institutionell als auch soziokulturell integriert. Eben weil in hoch differenzierten Gesellschaften Zusammenhalt zum knappen Gut wird, soll ein Leben außerhalb der Gesellschaft – zwar mit Grundrechten, aber ohne soziale Stellung und Anerkennung – vermieden werden.

Diesem hehren Anspruch wird die deutsche Gesellschaft aber nicht gerecht. Beispielsweise schaffen es die sog. Inklusionsschulen in vielen Bundesländern bei weitem nicht, den Anspruch der Inklusion zu erfüllen. Es fehlt an integrationskundigem Personal und faktischen Möglichkeiten, auf die spezifischen Bedürfnisse der zu inkludierenden Kinder einzugehen. Diese leiden dann eher unter dem ständigen Vergleich mit anderen, als sich integriert zu fühlen. Der hohe moralische Anspruch sorgt also für Frustration und Unmut.

Inklusion und Integration als Voraussetzung für einen engeren Zusammenhalt zu fordern, verkommt leider allzu oft zu moralisch aufgeladenen Schlagworten, denen die spaltende Desillusionierung angesichts überhöhter Erwartungen auf dem Fuße folgt.

Mehr Harmonie?

Deutschen wird oft nachgesagt, harmoniesüchtig zu sein. Kein Streit soll das harmonische Miteinander stören. Konflikte gelten als Übel, in Regierungskoalitionen und Familien gleichermaßen. Es fragt sich aber, ob ein solches Ideal das Handeln der Menschen in die richtige Richtung lenkt. Vieles spricht dagegen. Denn es enthält zu viel Gefühl und zu wenig rationale Überlegung.

Spätestens unter den Bedingungen einer globalisierten, digitalisierten, arbeitsteiligen Gesellschaft erzeugt das Harmonieideal systematische Gefahren. Gesellschaftlicher Zusammenhang in einer hoch differenzierten Gesellschaft kann nicht nur von Harmonie, persönlicher Nähe und Vertrauen geprägt sein.

Nötig ist vielmehr ein ausgewogenes Verhältnis von harmonischer Kooperation und institutionalisierter Konfliktregelung, ein Gleichgewicht von Vertrauen und Kontrolle, von menschlicher Nähe und aufgabenorientierter Distanz. Das Anerkennen von Konflikten ermöglicht erst ihr produktives Nutzen. Dies vermindert dysfunktionales Misstrauen, spaltenden Hass und einseitige Ausbeutung sehr viel besser als ein romantisierendes Gemeinschaftsideal.

Schlusswort

Angesichts der gezeigten Entwicklungstendenzen erweisen also viele der in letzter Zeit vorgebrachten Forderungen nach mehr gesellschaftlichem Zusammenhalt als realitätsfern, illusionär und romantisierend. Dadurch wirken sie eher kontraproduktiv und schaden dem Zusammenhalt. Weniger pauschale, auf reale Gegebenheiten und Möglichkeiten eingehende Appelle wäre hilfreicher.

Harald Jähners Buch „Höhenrausch“ regt zu Gedanken an. Es führt uns den konfliktgeladenen Zusammenbruch einer Gesellschaft und eines politischen Systems vor Augen, unterliegt dabei aber nicht der Versuchung, das Heil im Gegenteil, in Harmonie, Einigkeit und Gemeinschaft zu suchen.

Literatur

- Deitelhoff, Nicole/ Groh-Samberg, Olaf/ Middell, Matthias (Hg.) 2020. Gesellschaftlicher Zusammenhalt. Ein interdisziplinärer Dialog, Frankfurt
 Durkheim, Émile 1893. *De la division du travail social*, Paris
 Hradil, Stefan 2022. *Gespaltene Gesellschaft?* RHI, München



Reinhold Hedtke (2023): *Konzepte ökonomischer Bildung. Kleine Reihe Politische Bildung. 2. Auflage.* Frankfurt/Main: Wochenschau Verlag. 112 Seiten, ISBN: 978-3-7344-1597-5

Die „Kleine Reihe Politische Bildung“ bietet Lehrkräften kompaktes Wissen zu zentralen Themen, relevanten didaktischen und methodischen Ansätzen, praktischen Umsetzungsmöglichkeiten und Perspektiven des Politikunterrichts.

Es ist folgerichtig, dass die Reihe auch ein Buch umfasst, das sich didaktischen Konzeptionen des ökonomischen Lernens widmet. Schließlich repräsentiert Wirtschaft sowohl in fachdidaktischer als auch in curricularer Hinsicht einen zentralen Gegenstandsbereich der schulischen Politischen Bildung. Zur professionellen Handlungskompetenz von Politiklehrkräften gehört, die vielfältigen Lehr- und Lernmaterialien zum wirtschaftlichen Lernfeld (u. a. auch Schulbücher) fachdidaktisch fundiert einordnen und beurteilen zu können.

Reinhold Hedtkes nun in grundlegender Neubearbeitung erschienene Schrift „Konzepte ökonomischer Bildung“ bietet Politik- und Wirtschaftslehrkräften eine gleichermaßen zugängliche wie fundierte Auseinandersetzung mit aktuellen ökonomiedidaktischen Konzeptionen. Um das breite Spektrum relevanter didaktischer Ansätze kriterienorientiert zu erschließen, werden die Leserinnen und Leser zunächst zu einem „Nachdenken über die ökonomische Bildung“ eingeladen (S. 7-24). Dabei wird deutlich, dass sich unter dem Etikett „ökonomische Bildung“ sehr unterschiedliche didaktische Vorstellungen verbergen. Diese werden zu idealtypischen Konzepten verdichtet und hinsichtlich der vier (interdependenten) Dimensionen „Person“ (Bildungsverständnis im Spannungsfeld eines szientistischen und eines subjektorientierten Zugangs), „Wissenschaft“ (Wissenschaftsverständnis und berücksichtigte Bezugsdisziplinen), „Gegenstand“ (berücksichtigter Gegenstandsbereich bzw. zugrunde gelegtes Wirtschaftsverständnis) und „Praxis“ (Zugang zur Praxis von Wirtschaft und Wirtschaften im Spannungsfeld eines zweckrational-opti-

mierenden und eines kritisch-problemorientierten Ansatzes) beleuchtet und vergleichbar gemacht. Der dabei erarbeitete „Didaktische Kompass“ (S. 22, Abb. 1) bietet Orientierung, um die im Folgenden vorgestellten sechs Konzepte ökonomischer Bildung fachdidaktisch fundiert einzuordnen und differenziert zu beurteilen. Vorgestellt werden die „Wirtschaftswissenschaftliche Bildung“ (S. 24-37), die „Paradigmatische Bildung“ (S. 38-49), die in einen wirtschaftlichen und in einen situationsorientierten Ansatz differenzierte „Lebenssituationsorientierte Bildung“ (S. 50-68), die „Sozioökonomische Bildung“ (S. 69-82) sowie die „Sozialwissenschaftliche Bildung“ (S. 83-95). Das pointierte Unterkapitel „Kritik und Kompass“ folgt dabei jeweils auf eine profunde und verständliche Auseinandersetzung mit den grundlegenden Charakteristika und Spezifika der sechs Konzepte.

Mit Ausnahme der szientistischen und weiterhin unkritischen „Wirtschaftswissenschaftlichen Bildung“ erweisen sich alle vorgestellten Konzepte der ökonomischen Bildung ganz oder teilweise als anschlussfähig an eine (subjektorientierte) Politische Bildung. Die Konzepte der Sozioökonomischen Bildung und der Sozialwissenschaftlichen Bildung können dabei sogar als Varianten einer (auf den Gegenstandsbereich Wirtschaft fokussierten) Politischen Bildung verstanden werden.

Reinhold Hedtkes gleichermaßen Lehrkräften wie Didakterinnen und Didaktiker von gesellschaftsbezogenen Unterrichtsfächern sehr zu empfehlende Auseinandersetzung mit Verständnissen und Ansätzen ökonomischer Bildung schließt mit einem kritischen Ausblick, in dem er für die maßgeblichen bildungspolitischen Debatten eine Rückbesinnung auf den Bildungsauftrag öffentlicher Schulen anmahnt (S. 96-99). Es ist das Verdienst dieser kompakten Schrift, den Leserinnen und Lesern profunde fachdidaktische Orientierungspunkte zu geben, die vielfältigen Angebote der vorhandenen Konzeptionen ökonomischer Bildung in diesem Sinne fachdidaktisch einordnen und reflektiert nutzen zu können!

Moritz Peter Haarmann



Matthias Busch / Andreas Petrik / Sören Torrau / Christian Welniak (Hrsg.) (2023): *Gesellschaft inszenieren, gestalten und reflektieren. Eine subjektiv-biografische Einführung in die Kommunikative Fachdidaktik von Tilman Grammes*. Opladen: Verlag Barbara Budrich. 296 Seiten, ISBN: 978-3-8474-2641-7

Gesellschaftliche Kommunikation stiften und weiterführen – sozialwissenschaftliche Didaktik als Theorie und Praxis politischer Bildung

Der Titel dieser Rezension steht programmatisch für den mit dieser besonderen Festschrift zu ehrenden politischen Bildner Tilman Grammes. Anlässlich seines 65. Geburtstages haben ehemalige Mitarbeiter diese klug konzipierte Werkschau vorgelegt. Entlang von Lektürepfaden erhalten die Leser*innen einen Einblick in die vielschichtige Arbeit des bildungstheoretisch und didaktisch denkenden Erziehungs- und Sozialwissenschaftlers.

Die im Band vorgestellten Zugänge spiegeln das mehrdimensionale – ein enges Verständnis von Didaktik überschreitendes – Denken Tilman Grammes wider. Eine Auswahl sorgfältig kuratierter Original-Texte wird in Form von „Werkinseln“ jeweils durch einen inhaltlich einführenden, zugleich auch persönlichen Beitrag der Herausgeber vorgestellt.

In die erste ‚Werkinsel‘ *Kommunikative Fachdidaktik und Lehrkunstdidaktik* führt Andreas Petrik ein. Genese und Arbeitsweise der Kommunikativen Fachdidaktik mit ihrem zentralen Arbeitswerkzeug, dem Modell der Wissensformen, werden hier zum Thema. Die für die Didaktik konstitutive Frage des ‚Brückenschlags‘ von der Mikro- zur Makrowelt und das genetische Prinzip werden lebendig.

Die Frage nach den *Anforderungen an eine Didaktik der Demokratie* (Grammes, 2010) ist paradigmatisch verknüpft mit dem zweiten Teil *Sozialisationsforschung und Demokratiepädagogik*. Christian Welniak kommentiert Grammes‘ Beiträge zu einem pädagogischen Verständnis politischer Sozialisationsforschung. Demokratiepädagogik wird hier als Wissenschaft vom lernenden Menschen in einer lernenden Gesellschaft konzeptualisiert.

Den Bereich Inszenierungs- und Stoffgeschichte politischer Bildung stellt Matthias Busch im dritten Teil *Historische politische Bildungsforschung zur Alltagsgeschichte politischer Bildung* vor; und zwar nicht als normative Ideengeschichte, sondern als Empirie des Klassenzimmers. An dem historischen Fall *Staatsbürgerkunde zwischen Katechetik und Dialektik. Interpretationsrahmen zu einer Problemgeschichte von Fachunterricht in der DDR (1997)* wird die Alltags-, Wissens- und Kulturgeschichte politischer Bildung exemplarisch sichtbar. Auch auf diese Weise kann didaktisches Denken geschult werden.

Der vierte Teil, *„International vergleichende Unterrichts- und Didaktikforschung“*, lädt zur Reflexion der Alltagspraxis politischer Bildung im inter- und transnationalen Vergleich ein. Darin wird Grammes‘ Beitrag zur Internationalisierung politikdidaktischer Forschung und der Lehrkräftebildung besonders deutlich. Sören Torrau zeigt auf, dass der Blick über den eigenen (nationalen) Horizont gerade für politische Bildung hoch bedeutsam ist – „Pädagogen sind immer gereist“ (S. 231).

Mit den hier versammelten Texten kann *studiert* werden, was in politischen Lern- und Bildungsprozessen vor sich geht. Was können Lehramtsstudierende und politische Bildner*innen mit Tilman Grammes und seinem Werk heute (noch) lernen? Die Festschrift eröffnet einen Raum, sich mehrdimensional mit Fragen der politischen Bildung auseinanderzusetzen. Tilman Grammes Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Didaktikforschung ermöglicht es Leser*innen, sich eigenständig und weitsichtig über die sozialen, kognitiven und wertebezogenen Fragen und Bedingungen (schulischer) politischer bzw. sozialwissenschaftlicher Bildung und mit ihren didaktischen, pädagogischen und interkulturellen Verknüpfungen zu befassen. In didaktischer Lektüre geht es doch auch immer darum, die Ideen und Konzepte mit dem eigenen Denken und Handeln zu verbinden, also für die politische Bildungspraxis fruchtbar zu machen. In diesem Sinne ist die Festschrift ein gelungener Anlass, immer wieder neu darüber nachzudenken, wie politische Bildung junge Menschen dabei unterstützen kann, um in Tilman Grammes Worten zu bleiben, „in die ‚wundersame Welt der Gesellschaft hineinzuwachsen““ (S. 11).

Susann Gessner

Autorinnen und Autoren

Friederike Alm
Goethe-Universität Frankfurt am Main
Theodor-W.-Adorno-Platz 6,
60323 Frankfurt am Main
alm@em.uni-frankfurt.de

apl. Prof. Dr. Sebastian Berg
Ruhr-Universität Bochum
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum
sebastian.berg@rub.de

Prof. Dr. Joachim Detjen
Grothe-Marie-Straße 53, 21614 Buxtehude
uni@detjenonline.de

Dr. Fabian Engler
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg
fabian.engler@ipw.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Susann Gessner
Philipps-Universität Marburg
Ketzerbach 63, 35037 Marburg
susann.gessner@uni-marburg.de

Dr. Moritz Peter Haarmann
Glocksee Schule
Am Lindenhofe 14, 30519 Hannover
moritz.haarmann@schulen-hannover.de

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil
Universität Mainz
Jakob-Welder-Weg 12, 55128 Mainz
hradil@uni-mainz.de

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

Dr. Andreas N. Ludwig
Katholische Hochschule Eichstätt-Ingolstadt
Universitätsallee 1, 85072 Eichstätt
andreas.ludwig@ku.de

Dr. Margarete Menz
Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd
Oberbettringer Str. 200,
73525 Schwäbisch Gmünd
margarete.menz@ph-gmuend.de

Tom Meyer
Pädagogische Hochschule Ludwigsburg
Reuteallee 46, 71634 Ludwigsburg
tom.meyer@prom.ph-ludwigsburg.de

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn
Kurfürstenstr. 15, 14467 Potsdam
oren1951@gmail.com

Waltraud Schwab
taz Redaktion
Friedrichstraße 21, 10969 Berlin
schwab@taz.de

Dr. Jens van Scherpenberg
Steinhauserstr. 27, 81677 München
jens.vanschperenberg@gsi.uni-muenchen.de

Prof. Dr. Florian Weber-Stein
Pädagogische Hochschule Ludwigsburg
Reuteallee 46, 71634 Ludwigsburg
florian.weber-stein@ph-ludwigsburg.de

Dr. Jessica Wilzek
Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd
Oberbettringer Str. 200,
73525 Schwäbisch Gmünd
jessica.wilzek@ph-gmuend.de

PD Dr. Thorsten Winkelmann
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Kochstraße 4, 91054 Erlangen
thorsten.winkelmann@fau.de

Prof. Dr. Elke Winter
University of Ottawa
120 University Private, Ottawa K1N 6N5,
Canada
ewinter@uottawa.ca

Prof. Dr. Reimut Zohnhöfer
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg
reimut.zohnhoefer@ipw.uni-heidelberg.de

Dr. Delia Zollinger
Universität Zürich
Affolternstraße 56, 8050 Zürich
delia.zollinger@ipz.uzh.ch

Monika Hübscher
Sabine von Mering (Hrsg.)

Antisemitismus in den Sozialen Medien



Verlag Barbara Budrich

Monika Hübscher,
Sabine von Mering (Hrsg.)

Antisemitismus in den Sozialen Medien

2023 • 300 S. • kart. • ca. 40,00 € (D) • ca. 41,20 € (A)

ISBN 978-3-8474-3013-1 • eISBN 978-3-8474-1950-1

Die Sozialen Medien revolutionieren mit ihren Technologien und Geschäftsmodellen die Verbreitung von Antisemitismus. Der interdisziplinäre Band gibt Einblicke in Fallstudien zu verschiedenen Plattformen und analysiert Strategien gegen antisemitischen Hass. Wissenschaftler*innen und Studierende finden hier innovative Methoden und neue Konzepte, die neue Standards in der Forschung zu Antisemitismus in Sozialen Medien setzen. Ein Buch für alle, die das Phänomen begreifen wollen.

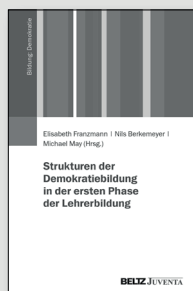
Die Herausgeberinnen:

Monika Hübscher, PhD Candidate, Universität Haifa, Israel und wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Duisburg-Essen

Sabine von Mering, Professorin für German and Women's Gender and Sexuality Studies und Direktorin des Center for German and European Studies, Brandeis University, Waltham, Massachusetts, USA

Bildung: Demokratie

herausgegeben von Nils Berkemeyer, Ralf Koerrenz, Michael May und Alexander Gröschner
(Friedrich-Schiller-Universität Jena)



Elisabeth Franzmann
et al. (Hrsg.)
**Strukturen der
Demokratiebildung
in der ersten Phase
der Lehrerbildung**
2023, 138 Seiten
broschiert, € 23,00
ISBN 978-3-7799-6907-5



Sebastian Engelmann
**Lebensformen des
Demokratischen**
Pädagogische Impulse
2021, 117 Seiten
broschiert, € 19,95
ISBN 978-3-7799-6367-7



Ralf Koerrenz et al.
**Vergleichende
Pädagogik als
politische Praxis**
2022, 138 Seiten
broschiert, € 24,95
ISBN 978-3-7799-6204-5



Elisabeth Franzmann / Nils
Berkemeyer /
Michael May (Hrsg.)
**Wie viel Verfassung
braucht der
Lehrberuf?**
2021, 227 Seiten
broschiert, € 19,95
ISBN 978-3-7799-6301-1



Ralf Koerrenz /
Nils Berkemeyer (Hrsg.)
**System Schule
auf dem Prüfstand**
2020, 228 Seiten
broschiert, € 29,95
ISBN 978-3-7799-3971-9



Ralf Koerrenz (Hrsg.)
**Globales lehren,
Postkoloniales
lehren**
Perspektiven für
Schule im Horizont
der Gegenwart
2020, 213 Seiten
broschiert, € 26,95
ISBN 978-3-7799-6245-8

20 Jahre Verlag Barbara Budrich

Wir bedanken uns bei
Ihnen für die letzten
20 Jahre und freuen
uns auf die nächsten!

#20jahrebudrich



Verlag Barbara Budrich
Stauffenbergstr. 7
51379 Leverkusen

www.budrich.de | www.shop.budrich.de | www.budrich-journals.de

Gesellschaft . Wirtschaft . Politik – GWP

Sozialwissenschaften für politische Bildung

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

Informationen für AutorInnen

Programm:

GWP ist eine Fachzeitschrift für Studium und Praxis des sozialwissenschaftlichen Unterrichts. Sie vermittelt zwischen Fachwissenschaften einerseits und Studium bzw. Bildungspraxis auf der anderen Seite. Herausgeber/innen und Autor/innen kommen aus den Fachwissenschaften, aus der Fachdidaktik und der Bildungspraxis.

Manuskripteinreichung:

Richten Sie Ihr Manuskriptangebot bitte an die Redaktion.

GWP-Redaktion, 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.



Jürgen P. Rinderspacher

Politik im Zeitnotstand

Katastrophen, Krisen, Kriege,
Transformationsprozesse

2024 • 364 S. • kart. • 69,90 € (D) • 71,90 € (A)

ISBN 978-3-8474-3027-8 • eISBN 978-3-8474-1963-1

Zeitdruck ist zur zentralen Herausforderung für politisches Handeln geworden. Katastrophen, Krisen, Kriege und der große Transformationsprozess hin zur Klimaneutralität überlagern sich und gewähren wenig Spielraum für Kommunikation und demokratische Prozesse. Freiheit, Wohlstand und nicht zuletzt das Recht auf eigene Zeit scheinen durch die Gegenmaßnahmen der politisch Verantwortlichen immer öfter in Frage gestellt. Wenn allerdings nicht rechtzeitig gehandelt wird, sind diese Güter ebenfalls bedroht. Gibt es Wege, die aus diesem Zeitigkeits-Dilemma herausführen?

Der Autor:

Dr. Jürgen P. Rinderspacher, Institut für Ethik und angrenzende Sozialwissenschaften (IfES) der Universität Münster

www.shop.budrich.de