

Legitimität als Voraussetzung und Grundlage der Demokratie



Themen: Machtfragen in nationalen und internationalen Zusammenhängen; Rassismus und Differenz; Einfluss der Ökonomie; direkte Demokratie



Titelfoto:

Entrüstung über die Wahl eines Ministerpräsidenten mit Stimmen der AfD: Die Thüringer Landeschefin der Linken, Susanne Hennig-Wellsow, wirft dem „Fünf-Prozent-Menschen“ Thomas Kemmerich den Gratulationsstrauß vor die Füße. [Foto: Martin Schutt / dpa-Zentralbild / dpa]

Editorial

- 5 **Premiere zum Frauentag**
Jutta Allmendinger

Titelthema

- 6 **Ferne Eliten und fehlendes Vertrauen**
Warum viele Menschen an den Institutionen der Demokratie zweifeln
Sascha Kneip und Wolfgang Merkel
- 10 **Autorität ohne Rückhalt**
Das Legitimitätsdefizit internationaler Institutionen
Christian Rauh und Michael Zürn
- 13 **Im Interview:**
Wolfgang Merkel und Michael Zürn
„Aber woher nehmen wir den Optimismus?“
Zur Zukunftsfähigkeit demokratischer Systeme
- 16 **Wahlkampf als Streit um Spielregeln**
Überall in Europa werden demokratische Prozesse neu verhandelt
Swen Hutter, Endre Borbáth und Guillem Vidal
- 20 **Unbekannte Gesichter**
Europäische Spitzenkandidaten stärken die Wählerbindung nicht
Edgar Grande und Guillem Vidal
- 22 **Ost, West, Jung, Alt**
Unterschiedliche Erwartungen an die Demokratie
Bernhard Weßels und Heiko Giebler
- 25 **Die soziale Frage der Demokratie**
Ein funktionierender Sozialstaat legitimiert auch das politische System
Kilian Lüders und Wolfgang Schroeder
- 27 **Das imaginierte Fremde**
Rassismus als Legitimitätsproblem für die Demokratie
Vanessa Wintermantel
- 30 **Stabile, aber entscheidbare Regeln**
Wie Organisationen zur Legitimation von Verfahren beitragen
Rena Schwarting

- 33 **Menschenbild und Politik**
Die Verhaltensökonomik verschiebt die Maßstäbe für legitimes Regieren
Florian Irgmaier
- 37 **Vertrauensfördernde Maßnahmen gesucht**
Wie direkte Demokratie die Politik beleben kann
Pola Lehmann und Claudia Ritzl
- 40 **Harte Zeiten für Bürgerbeteiligung**
Demokratische Innovationen in Zeiten des autoritären Populismus
Thamy Pogrebinschi und Melisa Ross
- 43 **Wenig Interesse an Beteiligung**
Junge Menschen sind von direkter Demokratie nicht überzeugt
Marcus Spittler

Aus der aktuellen Forschung

- 45 **Arbeitsmarktrisiko Geschlecht**
In Italien haben es Mädchen nach dem Schulabbruch besonders schwer
Camilla Borgna und Emanuela Struffolino
- 48 **Politik der kleinen Schritte**
Kommunale Schulverwaltung und ihr Kampf gegen Bildungsungleichheit
Norbert Sendzik

Aus dem WZB

- 51 **Konferenzbericht**
- 52 **„Liberalismus ist immer ein Prozess“**
Keynote zur Dahrendorf Conference 2019 im WZB
Timothy Garton Ash
- 55 **Vorschau: Veranstaltungen**
- 56 **Personen**
- 58 **Vorgestellt: Publikationen aus dem WZB**
- 60 **Nachlese: Das WZB im Dialog**

Zu guter Letzt

- 62 **Von einem, der auszog, die Praxis zu treffen**
Vernetzung in Harvard
Christian Kreuder-Sonnen

WZB-Mitteilungen
ISSN 0174-3120

Heft 167, März 2020

Herausgeberin

Die Präsidentin des Wissenschaftszentrums
Berlin für Sozialforschung
Professorin Dr. h. c. Jutta Allmendinger Ph.D.

10785 Berlin
Reichpietschufer 50

Telefon 030-25 491-0
Telefax 030-25 49 16 84

Internet: www.wzb.eu

Die WZB-Mitteilungen erscheinen viermal im
Jahr (März, Juni, September, Dezember)
Bezug gemäß § 63, Abs. 3, Satz 2 BHO
unentgeltlich

Redaktion

Dr. Harald Wilkoszewski (Leitung)
Gabriele Kammerer
Claudia Roth
Kerstin Schneider

Korrektur

Martina Sander-Blanc

Dokumentation

Lisa Heck

Übersetzungen

Harald Wilkoszewski (S. 20-21)
Regina Seelos (S. 40-42)
Carsten Bösel (S. 45-47)
Gabriele Kammerer (S. 52-54)

Texte in Absprache mit
der Redaktion
frei zum Nachdruck

Auflage

8.900

Abonnements: presse@wzb.eu

Foto S. 5: David Ausserhofer

Gestaltung

Kognito Gestaltung, Berlin

Satz und Druck

Bonifatius GmbH, Druck · Buch · Verlag,
Paderborn



Im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) betreiben rund 190 deutsche und ausländische Wissenschaftler problemorientierte Grundlagenforschung. Soziologen, Politologen, Ökonomen, Rechtswissenschaftler und Historiker erforschen Entwicklungstendenzen, Anpassungsprobleme und Innovationschancen moderner Gesellschaften. Gefragt wird vor allem nach den Problemlösungskapazitäten gesellschaftlicher und staatlicher Institutionen. Von besonderem Gewicht sind Fragen der Transnationalisierung und Globalisierung. Die Forschungsfelder des WZB sind:

- Arbeit und Arbeitsmarkt
- Bildung und Ausbildung
- Sozialstaat und soziale Ungleichheit
- Geschlecht und Familie
- Industrielle Beziehungen und Globalisierung
- Wettbewerb, Staat und Corporate Governance
- Innovation, Wissen(schaft) und Kultur
- Mobilität und Verkehr
- Migration, Integration und interkulturelle Konflikte
- Demokratie
- Zivilgesellschaft
- Internationale Beziehungen
- Governance und Recht

Gegründet wurde das WZB 1969 auf Initiative von Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU und SPD. Es ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.





Premiere zum Frauentag

Als Kind freute ich mich auf die Abende im Nationaltheater Mannheim. Die Stimmung war stets festlich und so besonders, dass sich mein Opa und mein Vater in der Pause ein Glas Sekt genehmigten – damals konnten sie sich das selten leisten. Meine Oma, meine Mutter und ich standen derweil in einer langen Schlange vor der Damentoilette, allen Blicken ausgesetzt. Kabinen für die Frauen gab es wenige, Pissoirs für die Männer viele. Ich fand das sehr entwürdigend.

Viel später, ausschließlich in beruflichen Zusammenhängen, war es dann ganz anders. Hier und da bewegte ich mich in einem Umfeld, in dem es nur sehr wenige Frauen gab. Die Toilette hatte ich für mich. Die Männer mussten sich drängeln. Langsam änderte sich auch das. Mehr Frauen kamen in Führungspositionen. Damit wurde die Toilette auch zum Besprechungsraum, perfekt für strategische Gespräche.

In den meisten Theatern, Kinos, Konzerthallen, Museen und auf öffentlichen Plätzen bleibt dagegen das Bild von früher: Frauen stehen Schlange, Männer nicht. Nun aber eine Premiere, zumindest für mich. Frühlingsstürme. Komische Oper. Januar 2020. Zwischen Schlussapplaus und Premierenfeier eile ich zur Toilette, will nicht warten, bin tatsächlich die erste. Als ich die Kabine Richtung Waschbecken verlasse, treffe ich zwei Männer: beide mir gut bekannte Intendanten Berliner Häuser. „Ach“, sagen die beiden spontan. „So weit ist es also gekommen. Jetzt teilen wir die Toilette mit der Allmendinger.“

Endlich. Schon lange plädiere ich für die Umverteilung der Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen, nun führen die Unisexklos zu einer Umverteilung der Wartezeit. Mehr noch: Frauen und Männer können nun auch hier miteinander reden. Und alle haben während der Pause Zeit, in den Foyers Sekt und Selters zu genießen.

Jutta Allmendinger

Ferne Eliten und fehlendes Vertrauen

Warum viele Menschen an den Institutionen der Demokratie zweifeln

Sascha Kneip und Wolfgang Merkel

Summary: Although the objective quality of German democracy is better than ever before, citizens seem to have lost some of their faith in the legitimacy of this democracy. Many of the empirically observable problems of legitimacy that have been analyzed in a comprehensive research project are associated with social and political inequality and perceived or actual deprivation. The political elites would do well to take this seriously and respond to the legitimacy mistrust of their citizens.

Kurz gefasst: Obwohl es um die objektive Qualität der deutschen Demokratie so gut bestellt ist wie noch nie, scheint den Bürgerinnen und Bürgern der Glaube an die Legitimität dieser Demokratie zum Teil abhandenzukommen. Viele der empirisch beobachtbaren Legitimitätsprobleme, die in einem umfassenden Forschungsprojekt analysiert worden sind, gehen mit sozialer und politischer Ungleichheit sowie gefühlten oder tatsächlichen Deprivationslagen einher. Die politischen Entscheidungseliten täten gut daran, dies ernst zu nehmen und auf das Legitimitätsmisstrauen ihrer Bürgerinnen und Bürger zu reagieren.

Nicht der erste, aber ein zweiter, tieferer Blick auf die Demokratie in Deutschland lässt ein interessantes Paradox erkennen: Zum einen weist die bundesdeutsche Demokratie heute in zentralen Bereichen eine höhere Qualität auf als jemals zuvor in ihrer Geschichte. Zum anderen aber scheinen auch die Zweifel an ihrer Stabilität heute so groß zu sein wie schon lange nicht mehr. Die gesellschaftlichen Diskurse zeigen sich zunehmend polarisiert. Den politischen Eliten schlägt häufig Verachtung, bisweilen auch Hass, entgegen. Regierung und Parlament haben in den letzten zwei Jahrzehnten bei den Bürgern weiter an Zustimmung verloren. Deren Bereitschaft wiederum, sich an allgemeinen Wahlen zu beteiligen, ist seit Mitte der 1970er-Jahre fast ebenso stark gesunken wie der Glaube daran, dass ihre Wünsche und Präferenzen von den regierenden Eliten überhaupt zur Kenntnis genommen werden. Die etablierten Parteien haben Repräsentationslücken hinterlassen, die zur Restrukturierung alter und zum Aufkommen neuer Parteien geführt haben. Auf der Rechten entstand mit der Alternative für Deutschland (AfD) eine relevante rechtspopulistische Partei, die gegenüber der liberalen Demokratie keine überzeugende Loyalität aufweist. Zugleich weisen vergleichende Demokratieindizes wie das Demokratiebarometer oder der Varieties-of-Democracy-Datensatz (V-Dem) eine anhaltend hohe Qualität der deutschen Demokratie aus. Ist die Demokratie also (objektiv) gut, die Stimmung aber (subjektiv) schlecht?

Tatsächlich stellt sich die Frage, ob auch in der Bundesrepublik die Legitimitätsfundamente der liberalen Demokratie erodieren, wie dies Dutzende Bücher für die westlichen (und erst recht die östlichen) Demokratien behaupten. Ist das siebzig Jahre alte normative und institutionelle Fundament der deutschen Demokratie noch stabil genug für die Herausforderungen der Zeit? Und: Gehen auch ihr mit dem anschwellenden Rechtspopulismus die überzeugten Demokraten aus?

Debatten über die Legitimität von Demokratie sind schon häufiger geführt worden, allerdings unter anderen wirtschaftlichen, politischen und ideologischen Vorzeichen als heute. In den Debatten der 1970er-Jahre stand vor allem die Ökonomie im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Legitimitätsdiskurses. Die kapitalistische Wirtschaftsform wurde als jener problemverzeugende Bereich identifiziert, der die anderen Teilsysteme des demokratischen Systems überformt, schwächt und möglicherweise auf sein Ende zutreiben lässt. Diese Ursachenanalyse war zwar keineswegs falsch, in ihrem Alarmismus aber zu pessimistisch und in ihrer Fokussierung auf die Ökonomie zu eng. Aus dem vermeintlichen „Spätkapitalismus“ wurde ein neoliberaler Finanzkapitalismus, der vitaler denn je die politischen Handlungsmöglichkeiten der Demokratie einschränkte, jedoch ohne dass die Massenloyalität zur Demokratie zunächst nachhaltig Schaden nahm. Erst in den letzten Jahren ist die Zustimmung zum konkreten Funktionieren der Demokratie in Deutschland wie in vielen anderen westlichen Ländern deutlich gesunken.

Aktuell ist das Problem enger Handlungsspielräume des demokratischen Staats gegenüber einer vitalen wie krisenanfälligen kapitalistisch-ökonomischen Basis nach wie vor. Allerdings muss es heute um die Frage gleichheitsverletzender Ergebnisse des politischen Prozesses und die daraus folgenden Vertrauensverluste in demokratisches Regieren erweitert werden. Darüber hinaus haben wir es auf politisch-kultureller Ebene mit illiberalen Angriffen auf die liberalen

Werte und Gehalte der Demokratie, auf die Bürger- und Minderheitenrechte, die Gewaltenteilung und andere Freiheitsrechte zu tun. Gleichgültig, ob dies unter prosperierenden (Polen) oder rezessiven (Italien) wirtschaftlichen Bedingungen geschieht: Diese Angriffe ziehen Legitimationsfragen nach sich, verschieben sie aber vom Ökonomischen zum Politischen.

Legitimitätskrisen werden heute eher von als unfair empfundenen Verteilungssystemen oder mangelhafter politisch-kultureller Repräsentanz ausgelöst als durch genuin ökonomische Krisen. Vertrauensverluste in die tragenden repräsentativen Institutionen und Akteure, die als eine wesentliche Ursache für die Legitimationseinbußen der liberalen Demokratie gesehen werden, haben ihren Ursprung in genuin politischen Handlungen, Entscheidungen und Orientierungen. Vertrauensverluste in die Handlungsfähigkeit von Staaten und Regierungen führen zu Legitimitätsverlusten, die sich in individuellen Kontrollverlustängsten von Bürgerinnen und Bürgern manifestieren.

Gegen eine Verkürzung von Krisenursachen der Demokratie auf ökonomische Ursachen sprechen auch die beiden einschneidenden Krisen der letzten fünfzehn Jahre in der Bundesrepublik: In der Finanzmarktkrise nach 2008 bewies der Staat eine erstaunliche Koordinations- und Handlungsfähigkeit (wenn auch auf Kosten einer Sozialisierung privater Verluste) und verhinderte so eine Kettenreaktion hin zu einer politischen Legitimitätskrise. Dagegen löste die zweite – politische – Krise besorgniserregendere Folgen für die Legitimität demokratischen Regierens aus. Die Entscheidung der Großen Koalition 2015/16, die Grenzen für Flüchtende offenzuhalten, war unter Verweis auf humanitäre Gründe normativ sicher zu legitimieren. Sie spaltete aber zugleich die Bevölkerung in Befürworter und Gegner dieser Politik. In beachtlichen Teilen der Gesellschaft trafen die politischen Entscheidungen auf entschiedene Ablehnung und ließen das Legitimitätsverständnis von (kosmopolitischen) politischen Eliten (und der diese Politik stützenden linksliberalen Bürgerschaft) und den national-kommunitaristischen Teilen der Bevölkerung sichtbar auseinanderfallen.

Was heißt das nun für die Legitimität der bundesdeutschen Demokratie im Jahr 2020? Sind die normativen Fundamente und der Legitimitätsglaube der Bürger so erschüttert, dass tatsächlich von einer Legitimitätskrise zu sprechen wäre? Unsere Analysen legen zweierlei nahe: Differenzierung, aber keine Entwarnung.

Zunächst einmal zeigen unsere Daten, dass die zentralen Normen und Prinzipien der Demokratie von der großen Mehrheit der Bürger*innen positiv gesehen und unterstützt werden. Grundprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats erfreuen sich, anders als etwa in gegenwärtigen Demokratien Mittelosteuropas, großer Beliebtheit. Nur eine kleine Minderheit (8,7 Prozent) findet Systemalternativen zur Demokratie begrüßenswert. Diese Zustimmung ist innerhalb der Gesellschaft aber keineswegs gleich verteilt: Vor allem politisches Wissen der Bürger trägt dazu bei, positive Beurteilungen von Verfahren, Institutionen und Organisationen auf das Gesamtsystem Demokratie zu übertragen. Politisches Wissen ist aber wiederum ungleich verteilt: je höher die soziale Klasse, umso höher die politische Bildung.

Zweifel gibt es zudem an demokratischen Kerninstitutionen: Nicht einmal die Hälfte der Befragten findet, dass der Bundestag sich ausreichend mit den wichtigen Gegenwarts- und Zukunftsfragen der Gesellschaft beschäftigt. Deutlich weniger als die Hälfte meint, dass Bundestag und Bundesregierung ausreichend dem Allgemeinwohl dienen. Auch das generelle Institutionenvertrauen ist, mit Ausnahme des Vertrauens in das Bundesverfassungsgericht, eher gering ausgeprägt. Insgesamt wünschen sich die Bürger mehr Gemeinwohlorientierung, mehr Mitsprache und bessere – das heißt: inklusivere – Entscheidungen. Die strukturelle Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit könnte angesichts mangelnder direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeiten daher mittelfristig durchaus zu verschärften Legitimitätsproblemen führen, die dann auch zur Destabilisierung des Systems beitragen könnten.

Allerdings findet der Ruf nach inklusiveren Verfahren zumindest für Teile der Bevölkerung dort seine Grenze, wo Migranten und ausländische Mitbürger be-



Sascha Kneip arbeitet als Wissenschaftler in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung unter anderem zu den Themen Demokratietheorien sowie Rechts- und Verfassungspolitik. [Foto: Me Chuthai]

sascha.kneip@wzb.eu



Wolfgang Merkel ist Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am WZB und Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Demokratieforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

wolfgang.merkel@wzb.eu

troffen sind. Dies ist ein deutliches Warnzeichen in Hinblick auf die Schwächung des demokratischen Pluralismus, gesellschaftlicher Fairness und liberaler Toleranz. Obwohl unsere Daten eine grundsätzlich starke Affirmation zu gesellschaftlichem und politischem Pluralismus in der deutschen Bevölkerung ausweisen, befürwortet immerhin rund ein Drittel der Befragten eine Schlechterstellung von Migranten, etwa in Bezug auf die Gewährung sozialstaatlicher Leistungen. Zwar bergen diese Herausforderungen für die normativen Grundprinzipien der Demokratie in Deutschland insgesamt nicht das Potenzial einer nahenden Legitimitäts- oder Systemkrise. Der relativ hohe Anteil der Ablehnung von Ausländern spiegelt aber eine Polarisierung der Bevölkerung in dieser Frage, die mittelfristig zu einem Problem für die gesellschaftliche Kohärenz werden könnte.

Nicht wenige der beobachtbaren Legitimitätsdefizite der bundesdeutschen Demokratie haben mit sozialer und politischer Ungleichheit und gefühlter oder tatsächlicher Deprivation zu tun. So lässt sich der Legitimitätsverlust der etablierten politischen Parteien nicht zuletzt auf subjektive Abstiegsängste und objektive Bedrohungslagen der Wähler zurückführen. Menschen, die sich abgehängt fühlen oder es sind, wenden sich von den Parteien der „bürgerlichen Mitte“ ab und jenen im rechten Randspektrum (vor allem der AfD) zu. Die Legitimitätskrise der Parteien ist daher auch Folge einer sozialen Krise. Viele der Legitimitätsprobleme gehen mit einer Verletzung des Gleichheitsversprechens der Demokratie einher. Die Bürger beklagen eine mangelnde Gemeinwohlorientierung der Politik und sind skeptisch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit der sozialen Sicherungssysteme. Soziale Fragen erscheinen von enormer Bedeutung für die Beurteilung der eigenen Lebenssituation und schlagen offenkundig auch auf die Beurteilung der Demokratie und ihrer Institutionen durch. Interessant ist, dass die häufig thematisierte soziale Spaltung der deutschen Bevölkerung in Ost- und Westdeutsche, in Jung und Alt oder in Mann und Frau nur geringe Erklärungskraft für den Legitimitätsglauben der deutschen Bevölkerung hat. Anders als sozioökonomische oder bildungsbezogene Unterschiede fallen sie kaum ins Gewicht. Insgesamt zeigt der Konflikt zwischen Armen und Wohlhabenden beziehungsweise zwischen bildungsfernen und bildungsnahen Teilen der Bevölkerung die größte Signifikanz hinsichtlich der Einstellungen zur Demokratie und ihrer Legitimität.

Für eine hochentwickelte rechtsstaatliche Demokratie wie jene der Bundesrepublik ist es also gegenwärtig weniger die objektive normative Qualität der Demokratie und ihrer Institutionen als der subjektive empirische Legitimitätsglaube bestimmter Teile der Bürgerschaft, der schwindet. Hält letztere Entwicklung an, wird dies erhebliche Wirkungen auf die Qualität der Demokratie haben. Denn die politischen Entscheidungseliten müssen auf das Legitimitätsmisstrauen der Bürger reagieren. Ob sie das mit einer etatistischen Strategie staatlich verordneter Illiberalisierung beantworten wie in Ungarn und Polen, ob sie die demokratischen Entscheidungsprozesse im Namen der Effizienz und Effektivität zeitlich straffen, oder ob sie sich für eine erneute Demokratisierung der Demokratie aus der Gesellschaft oder ihren eigenen Einsichten heraus öffnen, ist eine Frage, die über die Zukunft unserer Demokratie entscheiden wird. Im allgemeinen Trend zu mehr Illiberalismus und Intoleranz ist Deutschland keine Insel der demokratischen Glückseligkeit mehr.

Literatur

De Wilde, Pieter/Koopmans, Ruud/Merkel, Wolfgang/Strijbis, Oliver/Zürn, Michael (Hg.): *The Struggle Over Borders. Cosmopolitanism and Communitarianism*. Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): *Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).

Merkel, Wolfgang (Hg.): *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS 2015.



Ihre Nominierung für die Bundesversammlung sei „ein kleiner Lichtblick für alle, die in diesen schwierigen Zeiten für Toleranz und Vielfalt kämpfen“, hatte Drag Queen Olivia Jones erklärt. 1.260 Frauen, Männer „und eben was dazwischen“ (Jones) wählten am 12. Februar 2017 einen neuen deutschen Bundespräsidenten. Ob die Versammlung bunt genug ist? In ihrem Artikel vermehren Sascha Kneip und Wolfgang Merkel jedenfalls zunehmenden Zweifel an demokratischen Kerninstitutionen in der Bevölkerung und den Wunsch nach mehr Mitsprache und inklusiveren Entscheidungen in der Politik. (Foto: picture alliance / Emmanuele Contini / NurPhoto)

Autorität ohne Rückhalt Das Legitimationsdefizit internationaler Institutionen

Christian Rauh und Michael Zürn

Summary: Current societal resistance against international politics can be seen as part of a more fundamental legitimacy dynamic in the international system. More political authority of international institutions makes their public politicization more likely. This undermines the legitimacy of international politics, but also identifies the societal actors and standards along which it can and has to be justified again.

Kurz gefasst: Die aktuellen gesellschaftlichen Widerstände gegen internationale Politik können als Teil einer grundlegenden Legitimationsdynamik im internationalen System verstanden werden: Mehr politische Autorität internationaler Institutionen macht ihre öffentliche Politisierung wahrscheinlicher. Dies untergräbt die Legitimität internationaler Politik, macht aber auch die Stimmen und Argumente sichtbar, entlang derer internationale Politik gerechtfertigt werden muss.

Die Weltpolitik steht vor einem grundlegenden Widerspruch. Einerseits können akute gesellschaftliche Herausforderungen kaum mehr unilateral, also von nationalen Regierungen allein bewältigt werden. Andererseits gibt es erhebliche gesellschaftliche Widerstände gegen eine vertiefte internationale Zusammenarbeit. Beispiele sind die kontroversen öffentlichen Debatten über neue Handelsabkommen wie TTIP oder TPP, die teilweise gewaltsamen Proteste gegen den Internationalen Währungsfonds (IWF) während der Eurokrise und insbesondere die Wahlerfolge populistischer Parteien, die sich aktiv gegen zentrale Grundsätze einer institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit richten. Woher kommt dieser Widerstand gegen internationale Institutionen?

Um die verschiedenen Fälle gesellschaftlicher Mobilisierung gegen internationale Institutionen zu erklären, müssen unterschiedliche nationale und wirtschaftliche Interessen, innenpolitische Dynamiken oder die veränderte politische Kommunikation in sozialen Netzwerken in den Blick genommen werden. Jenseits solcher spezifischen Erklärungen gibt es aus unserer Sicht aber auch eine grundlegendere Dynamik im internationalen politischen System, die der Gleichzeitigkeit und der Vielfalt der gesellschaftlichen Widerstände zugrunde liegt: Internationale Institutionen verfügen über zu wenig Legitimität. Dabei geht es uns nicht vorrangig um die normative Bewertung dieser Institutionen. Wir blicken vielmehr auf die empirische Ebene, also darauf, ob die Menschen in den jeweiligen Gesellschaften an die Rechtmäßigkeit dieser politischen Institutionen jenseits des Nationalstaats glauben, ihnen also Legitimität zustehen.

Wir gehen dabei davon aus, dass das Recht, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, in modernen Gesellschaften permanent gerechtfertigt werden muss. Politische Institutionen verlieren die allgemeine Anerkennung, die sie für die wirksame Umsetzung ihrer Entscheidungen benötigen, wenn ihre Rechtfertigungen nicht mit den Überzeugungen und Standards derjenigen übereinstimmen, die von ihren Entscheidungen betroffen sind. Politische Autorität basiert deshalb auf dem ständigen Bemühen, den Glauben an die eigene Legitimität zu stärken und zu fördern. In einer gerade im *Review of International Political Economy* erschienenen Studie argumentieren wir, dass die daraus entstehende Legitimationsdynamik auch für internationale Institutionen gilt.

Der wesentliche Grund dafür ist die Machtfülle, die internationale Institutionen in den letzten Jahrzehnten gewonnen haben. Um bestimmte transnationale Herausforderungen anzugehen, haben nationale Regierungen in einigen Fällen ihre einseitigen politischen Handlungsoptionen durch internationale Verträge, wie zum Beispiel das Pariser Klimaabkommen, beschränkt. In anderen Fällen haben sie ihre Befugnisse Mehrheitsentscheidungsverfahren auf internationaler Ebene unterworfen, wie etwa in den Vereinten Nationen. Und in vielen Fällen wurden sogar Zuständigkeiten, die vorher im Bereich der nationalen Souveränität lagen, an teilweise autonome internationale Organisationen delegiert, wie zum Beispiel bei internationalen Streitschlichtungsorganen.

Internationale Institutionen treffen damit zunehmend Entscheidungen, die auch für die Breite nationaler Gesellschaften hochrelevant sind, auf die einzelne Regierungen aber nur noch begrenzten Einfluss haben. Je stärker gesellschaftliche Akteure sich dessen bewusst werden, desto mehr dürften sie ihre politischen Forderungen auch an internationale Institutionen richten. Wir erwarten deshalb, dass mit der Zunahme der politischen Autorität einer internationalen Ins-

tution auch die öffentliche Auseinandersetzung über sie, also ihre Politisierung, wahrscheinlicher wird.

In kontroversen öffentlichen Debatten mit einer zunehmenden Bandbreite an gesellschaftlichen Interessen greift es jedoch meist zu kurz, wenn internationale Institutionen ihre Entscheidungen klassisch technokratisch rechtfertigen, also nur auf effiziente Verfahren und spezifische Expertise abheben. Wir erwarten vielmehr, dass sich die öffentliche Bewertung internationaler Institutionen verstärkt auf faire Verfahren, Verteilungsgerechtigkeit und unbeabsichtigte Folgen internationaler Entscheidungen richtet. Wo entsprechende Kritik wiederholt öffentlich geäußert wird, kann sie die gesellschaftliche Akzeptanz internationaler Institutionen unterminieren.

Diese Delegitimation muss aber nicht notwendigerweise von Dauer sein. Öffentliche Politisierung ist insofern informativ, als sie kritische zivilgesellschaftliche Akteure und ihre Standards sichtbar macht. Wenn diese Argumente dauerhaft Eingang in den Diskurs internationaler Entscheidungsträger finden, ergeben sich Chancen für eine Relegitimation – entweder durch eine Anpassung politischer Entscheidungen oder zumindest durch eine glaubhafte Rechtfertigung dieser Entscheidungen entlang der gesellschaftlich artikulierten Bewertungsmaßstäbe.

Diese Zusammenhänge zwischen zunehmender internationaler politischer Autorität, ihrer öffentlichen Politisierung und den sich diversifizierenden Bewertungsstandards sind natürlich nicht immer unmittelbar. Nicht zuletzt aus anderer WZB-Forschung wissen wir, dass es von vielen Faktoren – etwa von langfristigen Lernprozessen, Krisen oder den Ressourcen zivilgesellschaftlicher Akteure – abhängt, wann es zu öffentlichen Debatten kommt und wie internationale Entscheidungsträger darauf reagieren. Trotz variierender Rahmenbedingungen wollen wir aber wissen, ob die beschriebene, grundlegendere Legitimationsdynamik auch für internationale Institutionen gilt.

Unsere empirische Studie vergleicht deshalb vier solche Institutionen in einem Zeitraum von 21 Jahren. Wir konzentrieren uns dabei aus drei Gründen auf die internationale Wirtschaftspolitik. Erstens ist die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit ein Eckpfeiler der liberalen internationalen Ordnung, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Zweitens lassen sich in diesem Bereich technokratische und eher politische Rechtfertigungsmuster fast idealtypisch beobachten: Wirtschaftspolitische Zusammenarbeit wird traditionell eher sachlich mit Effizienzgewinnen durch den Abbau von Handelsbarrieren und staatlichen Interventionen gerechtfertigt, hat aber gleichzeitig großen Einfluss auf die politischen Prioritäten und die Verteilung von Ressourcen innerhalb der betroffenen Gesellschaften. Und drittens können wir im wirtschaftspolitischen Bereich internationale Institutionen mit unterschiedlich stark ausgeprägter politischer Autorität beobachten.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank zeichnen sich durch Mehrheitsentscheidungen mit stark ungleich verteilten Stimmgewichten aus, verfügen über starke, unabhängig von einzelnen Regierungen arbeitende Verwaltungen und können mit ihren Expertisen wirtschaftspolitische Diskurse stark beeinflussen. Die Arbeit der Welthandelsorganisation (WTO) hingegen basiert vor allem auf einstimmigen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten. Sie kann aber über ihren Streitschlichtungsmechanismus teilweise Entscheidungen treffen, die den Präferenzen einzelner Staaten widersprechen. Im Gegensatz dazu war das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) von Anfang an auf eng definierte Sachbereiche begrenzt und verfügt nur über ein kaum eigenständiges Sekretariat.

Um die Legitimationsdynamik für diese vier Institutionen nachzuzeichnen, stützen wir uns auf drei Datenquellen. Die Autorität der vier Institutionen wurde aus dem im WZB angesiedelten „International Authority Data Project“ quantifiziert. Ihre Politisierung schätzen wir entlang an der Universität Stockholm erhobener Zahlen zu öffentlichen Protesten gegen diese vier Institutionen. Informationen über die Diskurse der internationalen Entscheidungsträger im wirtschaftspoli-



Christian Rauh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance am WZB. Er untersucht die Ursachen und Folgen der Politisierung europäischer und internationaler Entscheidungsfindung.
(Foto: Martina Sander)

christian.rauh@wzb.eu



Michael Zürn ist Direktor der Abteilung Global Governance am WZB, Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin und seit 2019 Sprecher des Exzellenzclusters Contestations of the Liberal Script (SCRIPTS). (Foto: David Ausserhofer)

michael.zuern@wzb.eu

tischen Bereich erheben wir mit einer eigenen automatisierten Textanalyse von fast 100.000 Artikeln aus stark wirtschaftspolitisch ausgerichteten Zeitungen mit dezidiert transnationaler Leserschaft (*Financial Times*, *New York Times*, *Straits Times*).

Die Muster in diesen Daten stimmen zunächst mit der beschriebenen Legitimationsdynamik überein. Es gibt mehr und häufigere Proteste gegen die drei eher autoritativen Institutionen als gegen die NAFTA. Auf solche Episoden der öffentlichen Politisierung folgt eine erhöhte Präsenz zivilgesellschaftlicher Organisationen in den internationalen Wirtschaftszeitungen. Dies begünstigt vor allem gut ausgestattete Akteure westlichen Ursprungs wie insbesondere Oxfam, Transparency International, Greenpeace oder den World Wildlife Fund. Diese sind offensichtlich auch in der Lage, ihre Bewertungsstandards im internationalen Diskurs zu platzieren: Mit der zunehmenden Präsenz solcher Akteure im Diskurs gehen deutlich mehr Verweise zum Beispiel auf soziale Ungleichheit oder Umweltbelange einher. Obwohl die Daten starke zeitliche Schwankungen aufweisen, finden wir auch statistische Belege für den Zusammenhang von internationaler politischer Autorität, ihrer öffentlichen Politisierung und der Diversifizierung von Bewertungsmaßstäben im internationalen Diskurs.

Unsere Daten zeigen aber auch, dass diese Öffnung des internationalen Diskurses bisher nicht von Dauer ist. Wenn Protestwellen abebben, verschwinden auch die Verweise auf alternative Bewertungsstandards wieder aus dem internationalen Diskurs, der dann erneut von Verweisen auf Effizienz und Wachstum dominiert wird. In einer Kontrollgruppe eher national ausgerichteter Zeitungen beobachten wir solche Rückgänge nicht. Während also alternative Bewertungsstandards auf nationaler Ebene immer noch wirksam sind, scheinen sie im internationalen Diskurs keinen von Protesten unabhängigen und dauerhaften Widerhall gefunden zu haben.

Mobilisierungsstrategien, die sich grundlegend gegen politische Zusammenarbeit jenseits des Nationalstaats richten, können genau hier ansetzen. Die amerikanische Regierung etwa, die mit genau solchen Strategien ins Amt gekommen ist, bietet mit ihrer Blockade des WTO-Streitschlichtungsmechanismus ein aktuelles und eindrückliches Beispiel. Nun gibt es zur institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit heute keine Alternative. Ihre politische Autorität aktiv und dauerhaft gegenüber den betroffenen Gesellschaften zu rechtfertigen, wird also zu einer zentralen Aufgabe internationaler Institutionen.

Literatur

Rauh, Christian/Zürn, Michael: „Authority, Politicization, and Alternative Justifications: Endogenous Legitimation Dynamics in Global Economic Governance“. In: *Review of International Political Economy*, 2019. DOI: 10.1080/09692290.2019.1650796.

Tallberg, Jonas/Sommerer, Thoma/Squatrito, Theresa/Jönsson, Christer: *The Opening Up of International Organizations*. Cambridge, MA: Cambridge University Press 2013.

Zürn, Michael: *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford, UK: Oxford University Press 2018.

„Aber woher nehmen wir den Optimismus?“ Zur Zukunftsfähigkeit demokratischer Systeme

Wenn Macht nicht in Königshäusern vererbt oder durch Diktatoren angeeignet wird, müssen gesellschaftliche Angelegenheiten so geregelt werden, dass Entscheidungen den Rückhalt möglichst großer Teile der Bevölkerung finden. Das gilt für alle Ebenen menschlichen Zusammenlebens: lokal, regional, national und international. Legitimität als Grundvoraussetzung von Demokratie ist so essenziell wie abstrakt. Im Gespräch mit Gabriele Kammerer und Kerstin Schneider erklären die WZB-Direktoren Wolfgang Merkel und Michael Zürn, was die moderne Weltgesellschaft zusammenhält – und was sie bedroht.

Was verstehen Sie unter politischer Legitimität?

Merkel: Politische Legitimität ist die Anerkennungswürdigkeit politischer Systeme. Anerkennung ist messbar als etwas, was die Bevölkerung gegenüber den großen Institutionen und dem politischen System aufbringt. Diese empirische Anerkennung heißt aber nicht, dass jedes Regime auch anerkennungswürdig ist. 1936 zum Beispiel hatten wir in Deutschland eine Mehrheit für das NS-Regime, dadurch wurde es aber noch längst nicht legitim. Hier beginnt die normative Debatte. Ich argumentiere, dass politische Regime jenseits der Demokratie im 21. Jahrhundert nicht anerkennungswürdig sind.

Zürn: Normativ gesehen stimme ich zu: Es braucht demokratische Verfahren, um kollektiv verbindliche Regelungen, die auch Freiheitseinschränkungen für das Individuum bedeuten können, plausibel zu rechtfertigen. Empirisch aber, wenn es tatsächlich um den Glauben an Legitimität geht, machen wir die Beobachtung, dass es zunehmend Zweifel an der Legitimität von demokratischen Regelungen gibt. In Ländern wie Ungarn kann man sehr wohl den Eindruck bekommen, dass eine Mehrheit der Bevölkerung die dortige Form der Herrschaftsausübung für plausibel und erfolgreich – also für anerkennungswürdig – hält. Wenn wir empirisch fragen, fragen wir immer nach Mehrheiten. Das ist ein Unterschied zur normativen Legitimität: Hier geht es nicht nur um die Mehrheit. Normativ betrachtet muss es Verfahren geben, die auch den Schutz von Minderheiten gewährleisten, sonst würden wir eine Ordnung nicht als legitim betrachten.

Woher kommt der Zulauf zu nicht demokratischen Positionen?

Zürn: Parteien und Parlamente sind traditionell die zentralen Mechanismen, in denen Mehrheiten im politischen System entscheiden. Es gibt aber viele politische Institutionen, die nicht auf der Basis des Mehrheitsprinzips funktionieren: Verfassungsgerichte, Zentralbanken, alle Expertengremien. Dazu kommen europäische und internationale Institutionen, sodass wir in den letzten zwei oder drei Jahrzehnten beobachten können, dass die politische Bedeutung von Mehrheitsentscheidungen zurückgegangen ist. Hier liegt ein Kern der populistischen Unzufriedenheit: Das sind oft Menschen, die traditionell über Parteien, also über Wahlen, Einfluss genommen haben, während besser gebildete, stärker transnational orientierte Menschen auch andere Mechanismen der Einflussnahme haben.

Merkel: Wir erleben gegenwärtig einen Aufstand der Mehrheitsdemokraten unter populistischen Vorzeichen. In Deutschland jedenfalls sind wir nach 1945 vom

simplem Modell einer Mehrheitsdemokratie weggekommen zu einer Situation, in der stärker Konsens und Kompromiss die Entscheidungsverfahren dominieren.

Und dazu kommt die internationale Ebene.

Zürn: Im Zuge der Globalisierung verliert der Nationalstaat in vielen Fragen seine Effektivität. Viele Entscheidungen – nehmen Sie allein Steuerfragen – müssen international vereinbart werden. Gleichzeitig sind öffentliche Debatten jenseits der nationalen Grenzen nur sehr schwer zu organisieren. Selbst wenn institutionelle Verfahren der Demokratisierung eingeführt werden, wie mit dem Europäischen Parlament, bleibt das problematisch, weil doch Wahlentscheidungen aufgrund von nationalen Erwägungen getroffen werden, weil es keine europäischen Debatten gibt und wir oft das Zusammenspiel von Parlament und Kommission nicht durchschauen.

Merkel: Wir leben in einer Mehrebenen-Demokratie. Entscheidungen werden auf unterschiedlichen politischen Ebenen getroffen – von der Kommune über das Land, den Bund bis hin zur Europäischen Union oder gar zu den Vereinten Nationen. Das können bestenfalls noch hochgradige Spezialisten durchschauen. Wir müssen so ehrlich sein zu sagen, dass wir durch die Globalisierung manchmal Entscheidungen treffen müssen, die nicht so leicht zu demokratisieren sind wie im Nationalstaat. Internationale Organisationen sind oft gut darin, staatliche Kompetenzen aufzugeben zugunsten anderer Systeme wie etwa Märkte. Das tut der Demokratie nicht gut. Die Europäische Union ist in gewisser Weise ein neoliberaler Zusammenschluss.

Zürn: Das finde ich zu schwarz-weiß. Die größten Gegner der EU sind doch die, die gerne eine starke Liberalisierung in ihrem eigenen Land hätten – wie Großbritannien, wie Ungarn und andere. Offensichtlich stört die EU jene eher, die ein wirklich neoliberales Programm haben.

Gibt es Grenzen des Politischen angesichts der Kräfte des Marktes?

Merkel: Ich sehe tatsächlich einen anderen Legitimitätsbegriff aufsteigen, und der heißt Effizienz und Rationalität. Das wird in höherem Maße den Märkten zugeschrieben. Je mehr transnationalisierte Probleme es gibt, desto mehr transnationale Entscheidungen wird es geben. Wir müssen die Menschen ehrlich aufklären, dass wir das möglicherweise mit Demokratieverlust bezahlen. Gleichzeitig aber müssen wir alles dafür tun, diese Institutionen stärker zu demokratisieren, von der UN runter bis in die EU. Und hier bin ich skeptisch. Ich glaube nicht, dass das gehen wird. Denn im internationalen Kontext spielen jede Menge Diktaturen mit. Mindestens die Hälfte der Staaten wird autoritär regiert. Ich sehe in den internationalen Organisationen in den letzten Jahrzehnten keine großen Demokratisierungsschritte.

Zürn: Ich glaube nicht, dass der Legitimitätsbegriff sich ändert. Wichtig aber ist die Frage, aus welchen Quellen sich die Anerkennung von politischen Entscheidungen und die Anerkennung von Institutionen speist. Ich sehe drei große Narrative: demokratische Verfahren, dann den Erfolg der Entscheidungen, das sogenannte Output-Narrativ, und schließlich die Rechtfertigung von politischer Macht zum Zweck der Beförderung von starken kollektiven Identitäten. Der Glaube, dass die Legitimität der westlichen Demokratien allein aufgrund der demokratischen Verfahren zustande kommt, scheint mir unzutreffend. Die Legitimität eines demokratischen Systems wie das der Bundesrepublik Deutschland beruht eben auch auf den wirtschaftlichen Erfolgen und darauf, dass es gelungen ist, bestimmte Identitäten zu erzeugen. Hinweisen möchte ich auch auf den Faktor Zeit: Wenn wir schauen, wie der Prozess der Demokratisierung in den westlichen Industrieländern verlaufen ist – das brauchte Jahrhunderte. Als der französische Nationalstaat gegründet worden ist, haben gerade mal 20 Prozent der Franzosen so Französisch gesprochen, dass sie miteinander kommunizieren konnten. Wir sollten auch mit der EU etwas mehr Geduld haben.

Merkel: Aber woher nehmen wir den Optimismus, dass es eine evolutionäre Aufwärtsbewegung gibt?

Zürn: Die Entstehung der Demokratie war lokal. Die beteiligten Personen mussten sich direkt kennen. Wir hatten dann größere Kollektive, imaginierte Gemein-

schaften, erzeugt nicht zuletzt durch die Symbolpolitik der Nationalstaaten. Nochmal Frankreich: Als das gegründet wurde, war der Transaktionsraum der Märkte noch 20 oder 30 km.

Merkel: Aber meine Frage bleibt, woher du den Optimismus nimmst, dass diese Entgrenzung von politischen Entscheidungsräumen tatsächlich auch mit einer starken Demokratisierung einhergeht. Unser amerikanischer Kollege Robert Dahl sah genau im Gegenteil eine abschüssige Ebene von der direkten Demokratie der attischen Stadtstaaten über den Nationalstaat; in den Entgrenzungen des Nationalstaates ins Supranationale sieht er einen weiteren Demokratieverlust. Gegen diese Entgrenzung erleben wir gerade ein Comeback des Nationalen, gespickt mit Illiberalismus, mit neu auftauchendem Chauvinismus. All das, wovon wir dachten, wir hätten es überwunden.

Zürn: Wo bitte soll denn die Grenze liegen, ab der Demokratie nicht mehr möglich ist? Bei skandinavischen Staaten mit 8 Millionen, bei der Bundesrepublik mit 80 Millionen, bei den USA mit 300 Millionen oder in Indien mit 1,3 Milliarden? Wir haben doch multikulturelle Gesellschaften, die sehr groß sind und die es doch geschafft haben, sich zu demokratisieren.

Merkel: Also ich würde lieber in manchen autoritären Regimen leben als in einer verkasteten chauvinistischen „Demokratie“ wie in Indien. Abgesehen davon läuft uns doch die Zeit weg. Wir stehen vor einem zentralen Problem in unseren politischen Debatten, und das ist die Klima-Krise. Sie verlangt globale Antworten. Also müssen Interessen koordiniert werden zwischen Staaten, die völlig unterschiedliche Interessen haben. Wenn es so ist, dass wir nicht mehr viel Zeit haben – und das erzählt uns die Wissenschaft mit ziemlicher Eindringlichkeit –, dann wird man immer stärker versuchen, Entscheidungen zu beschleunigen. Die Wissenschaft wird möglicherweise eine nicht ganz legitime „politische Position“ einnehmen. Sie tut das schon zum Teil, wo Wissenschaftler in Aktivismus verfallen und Philosophenkönige spielen. Dann gibt es so fragwürdige Ideen wie das Windbürgergeld bei den Grünen und der linken SPD, die sich Zustimmung erkaufen und Klagewege einschränken wollen, eben weil wir vermeintlich keine Zeit mehr haben. Wenn der Klimawandel tatsächlich das apostrophierte Menschheitsproblem ist, werden demokratische Argumente obsolet. Das wird einer der polarisierenden Diskurse der nächsten Jahre werden.

Zürn: Auf die eine oder andere Polemik gegenüber den Umweltbewegungen würde ich gerne verzichten. Ich ziehe mal einen historischen Vergleich. Die Nuklearauseinandersetzung zwischen Ost und West in den 1960er-, 70er- und 80er-Jahren wurde gleichfalls als existenziell definiert. Damals gab es eine gewisse Akzeptanz dafür, dass manche existenziellen Bedrohungen es rechtfertigen, dass Verfahren nicht unbedingt den demokratischen Regeln entsprechen. Der Schutz des Geheimdienstes etwa ist allen Transparenzanforderungen entzogen. Ich will damit nicht sagen, dass wir mit der Klimafrage den Weg der militärischen Logik beschreiten sollten. Ich will nur darauf aufmerksam machen, dass es in unseren Demokratien seit jeher einen Bereich gibt, der als existenziell definiert wird und für den es dann andere Entscheidungsverfahren gibt.

Merkel: Nun war Außenpolitik schon immer demokratischen Entscheidungsprozessen ein Stück weit entzogen. Das Problem, das ich in der Klimafrage sehe, ist Folgendes: Wir sind dabei, rechtsstaatliche und demokratische Verfahren zu rechtzuschneiden auf ein bestimmtes politisches Ergebnis hin, also etwa auf die Reduktion von CO₂-Emissionen. Die Frage ist: Ist das legitim? Demokratie, das haben wir unseren Studierenden immer eingetrichtert, ist ein Set an Regeln und Verfahren, das a priori fixiert ist. Die Ergebnisse sind kontingent – je nachdem, was aus diesen Verfahren hervorgeht. Werden wir in Zukunft weniger Demokratie haben, weil wir ein so dringliches Problem haben? Möglicherweise öffnen wir die Büchse der Pandora, wenn wir neue Legitimationsmechanismen schaffen und sagen: Das Problem wird nur gelöst, wenn die Demokratie etwas anders aussieht, weniger Partizipation, weniger Kontrolle, weniger Klagemöglichkeiten.

Zürn: Diese Gefahr ist empirisch bereits da. Die Einschränkung der Mehrheitslogik durch nicht majoritäre Institutionen begründet einen Teil der Unzufriedenheit, von dem populistische Parteien profitieren. Demokratietheoretisch betrachtet lässt sich aber schon die Frage stellen, ob wir Entscheidungen zulassen dürfen, die unsere Existenz infrage stellen. Insofern ist das Thema Legitimität nicht auf Mehrheitsentscheidungen zu reduzieren.

Wahlkampf als Streit um Spielregeln

Überall in Europa werden demokratische Prozesse neu verhandelt

Swen Hutter, Endre Borbáth und Guillem Vidal

Summary: Analyses of election campaigns in fifteen European countries show that the functioning and the design of democratic regimes have been increasingly subject to public debates since the global financial crisis in 2008 – to varying extent across the continent, though. In Southern Europe, for example, public debate included extremely polarized conflicts, which have resulted in a reconfiguration of the political sphere.

Kurz gefasst: Die Analyse von Wahlkämpfen in fünfzehn europäischen Ländern zeigen, dass das Funktionieren und die Ausgestaltung demokratischer Prozesse seit Beginn der globalen Finanzkrise 2008 stärker zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen werden. Dabei finden sich deutliche geografische Unterschiede. In Südeuropa etwa kam es zu extrem sichtbaren und polarisierten Konflikten, die zu einer Neukonfiguration des politischen Raums führten.

In den vergangenen Jahren drängten zunehmend Außenseiter auf die politischen Bühnen Europas. Die „Bewegungen der Plätze“ veränderten nach der Finanzkrise von 2008 Parteipolitik und -systeme in Südeuropa. Der Kampfruf der Indignados „Democracia Real Ya!“ (Echte Demokratie Jetzt!) hallte in den Wahlprogrammen von Podemos in Spanien, Syriza in Griechenland und dem italienischen Movimento 5 Stelle nach. Rechtspopulistische Bewegungen und Parteien wie der Rassemblement National in Frankreich oder die Alternative für Deutschland (AfD) gewannen an Zulauf und Wählerstärke. Gleichzeitig protestierten Zehntausende in den Straßen Bukarests und anderer osteuropäischer Städte gegen grassierende Korruption und Klientelismus. Auch dort entstanden neue Parteien, die Forderungen nach demokratischen Reformen in Wahlkämpfen vertraten, wie die Union Rettet Rumänien (USR) oder Momentum in Ungarn.

Die Beispiele unterscheiden sich deutlich in der Organisationsform, ihrer ideologischen Ausrichtung sowie den sozialen Gruppen, die sie in den politischen Wettbewerb einbinden. Trotzdem verbindet sie ein zentrales Merkmal: ihre Kritik an der bestehenden institutionellen Ordnung. Sie stellen nicht nur Regelungen in einzelnen Politikfeldern wie der Wirtschafts- oder Einwanderungspolitik infrage; sie kritisieren auch das demokratische System als solches. Damit politisieren sie die Spielregeln etablierter Institutionen und Prozesse. Sie erhöhen die Sichtbarkeit von Demokratiefragen und erweitern das Spektrum an Akteur*innen und Positionen im öffentlichen Diskurs. Dabei stehen sich die Forderungen der genannten Bewegungen oft diametral entgegen: Sie umfassen die Aufrufe nach der Stärkung deliberativer beziehungsweise partizipativer Demokratieformen, die Kritik an der Aushebelung demokratischer Entscheide durch europäische Institutionen bis hin zur fundamentalen Missbilligung von liberalen Prinzipien.

Wie weit geht die Politisierung von Fragen zur Demokratie in Europa und was sind deren Folgen? Sind diese Themen seit der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 tatsächlich häufiger Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen geworden? Wie sind die Positionen der Parteien zu Demokratiefragen eingebettet in das generelle Koordinatensystem der Politik? Verläuft der Konflikt entlang der klassischen ökonomischen Links-rechts-Dimension oder eher entlang einer dazu quer liegenden Dimension um Integration und Abgrenzung?

Das Buch „European Party Politics in Times of Crisis“, das wir zusammen mit Kolleginnen und Kollegen verfasst haben, liefert Antworten auf diese Fragen. In unserer Analyse stützen wir uns auf detaillierte Informationen über Themenschwerpunkte und Positionen von Parteien vor nationalen Wahlkämpfen in 15 europäischen Ländern von 2000 bis 2017. Als Quelle dient die Berichterstattung in nationalen Tageszeitungen. Mithilfe dieser Daten können wir zeigen, wie wichtig und sichtbar Demokratiefragen im Vergleich zu anderen Themen sind, wie polarisiert die Positionen zu solchen Fragen sind und in welchem Verhältnis sie zu den zentralen Konfliktdimensionen im Parteienwettbewerb stehen.

Die Ergebnisse bestätigen: Politische Parteien und besonders die Herausforderer der etablierten Kräfte haben das Funktionieren und die Ausgestaltung demokratischer Prozesse seit Beginn der globalen Finanzkrise 2008 stärker politisiert. Dabei finden wir deutliche geografische Unterschiede. Demokratiefragen

waren in den Jahren 2009 bis 2017 deutlich präsenter in den Wahlkämpfen Süd- und Osteuropas als im Nordwesten des Kontinents. In Zentral- und Osteuropa bezogen sich fast ein Drittel aller Forderungen der Parteien auf eine Kritik am demokratischen System, in Nordwesteuropa waren es nur weniger als zehn Prozent. Die Positionen der südeuropäischen Parteien sind gleichzeitig deutlich stärker polarisiert als in den anderen beiden Teilen Europas. Dies ist ein zentraler Befund, denn nur wenn Themen sichtbar und polarisiert sind, strukturieren sie den Parteienwettbewerb insgesamt. Die Unterschiede zwischen den drei Regionen sind zum einen darauf zurückzuführen, dass die Finanzkrise und die anschließende Eurokrise unterschiedliche Auswirkungen in den Ländern hatten. Aber auch langfristige Prozesse politischen Wandels, wie die Stärke der neuen sozialen Bewegungen in den 1970er- und 1980er-Jahren, und unterschiedliche Zeitpunkte der Demokratisierung spielen eine Rolle.

Die Ergebnisse unserer Analyse zeigen auch, dass in Nordwesteuropa – und gerade in Deutschland – rechte Herausforderer wie die AfD an öffentlicher Aufmerksamkeit zugelegt haben. Gleichzeitig stellen sie mit ihrem populistischen Diskurs auch Grundpfeiler der Europa- und Einwanderungspolitik infrage. Dies hat die Bedeutung der quer zur klassischen Links-rechts-Dimension liegenden kulturellen Konfliktlinie zwischen Integration und Abgrenzung in diesem Teil Europas noch verstärkt. Dieser langfristige Strukturwandel der Politik in Nordwesteuropa – anders als im Rest des Kontinents – geht unseren Daten zufolge allerdings nicht einher mit einer starken Zunahme an expliziten Forderungen nach einer Reform der institutionellen Grundordnung. Die ausdrücklichen Forderungen, die es gibt, beziehen sich zudem größtenteils auf die Ausgestaltung des europäischen Institutionengefüges und nicht der nationalen Systeme im engeren Sinne.

Im Gegensatz zur Verstärkung langfristiger Trends in Nordwesteuropa hatten Europas Finanzkrisen weitreichende Folgen für die Politik in Südeuropa. Obwohl die Krise ihren Ursprung in der Wirtschaft hatte, dauerte es nicht lange, bis sich diese auf weitere Bereiche ausbreitete und so zu einer ausgewachsenen politischen Störung wurde. Von Geração à Rasca in Portugal über die Indignados in Spanien bis hin zu Aganaktismenoi in Griechenland hatten die Proteste in Südeuropa zwei gemeinsame Elemente: die Opposition gegen die strenge Austeritätspolitik der Europäischen Union und die Kritik an der politischen Klasse oder der „etablierten Politik“. Dies bereitete den Nährboden für neue politische Akteure, wie das Movimento 5 Stelle in Italien und Podemos in Spanien, aber sie belebte auch bestehende Parteien wie Syriza in Griechenland und den Linken Block in Portugal. Zwar unterschieden sich die Art und Weise, wie die auf der Straße geäußerten Missstände die Politik veränderten, von Land zu Land, doch gab es einen zugrunde liegenden Faktor in allen Ländern: eine Kluft in der Gesellschaft zwischen jenen, die den Status quo erhalten wollen, und solchen, die sich von der Politik zurückgelassen fühlen und dies durch die Unterstützung neuer politischer Kräfte zu überwinden suchen. Unsere Analysen zeigen, dass diese Spaltung zwischen „neuer und alter Politik“ zentral für die Neukonfiguration des politischen Raums in Südeuropa wurde. Dabei sind die Konflikte um Demokratiefragen eingebettet in die Auseinandersetzung um die Wirtschaftspolitik. Gemeinsam bilden sie die Basis für eine neue Bipolarität in den südeuropäischen Parteiensystemen. Darin stehen die neuen Kräfte mit ihren Forderungen nach mehr Demokratie und weniger Austerität vor allem der moderaten Rechten entgegen. Die moderate Linke ist unterschiedlich zu verorten – je nachdem, ob sie in Regierungsverantwortung ist oder nicht.

In den Demokratien Zentral- und Osteuropas sind Fragen zur institutionellen Ordnung, Korruptionsbekämpfung und der Rechenschaftspflicht von großer Bedeutung. Anders als in Südeuropa strukturieren diese Themen den Parteienwettbewerb weniger stark, da die Forderungen der Parteien deutlich weniger polarisiert sind. Die geringe Polarisierung hat zwei Gründe: Die allgemein hohe Volatilität in den Parteiensystemen behindert die Strukturierungsfähigkeit jeglicher politischer Themen; außerdem nehmen die Parteien ihre Position zu diesen Themen strategisch ein, das heißt abhängig von kurzfristigen Machtdynamiken. Das rumänische Parteiensystem ist ein Schlüsselbeispiel hierfür. Demokratiefragen und besonders der Kampf gegen die Korruption waren das



Swen Hutter ist stellvertretender Direktor des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung am WZB und Lichtenberg-Professor für politische Soziologie an der Freien Universität Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

swen.hutter@wzb.eu



Andre Borbáth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich Politische Soziologie der Freien Universität Berlin und Gast am Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung am WZB. (Foto: Bernhard Ludewig)

andre.borbath@wzb.eu



Guillem Vidal ist Gastwissenschaftler des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung und Postdoc am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.
(Foto: Martina Sander)

guillem.vidal@wzb.eu

wichtigste Thema in allen untersuchten Wahlkämpfen. Die postkommunistische Nachfolgepartei Partidul Social Democrat (PSD) war oft die Zielscheibe dieser Konflikte und wurde von ihren Konkurrenten als „korrumpteste“ Partei angegriffen. Gleichzeitig ging die PSD während ihrer Zeit in der Opposition hart gegen den rechten Präsidenten Traian Băsescu vor. Die PSD beschuldigte Băsescu und die liberale Partei PDL (Partidul Democrat-Liberal), die damals an der Regierung war, „korrump und eine Bedrohung für die Demokratie“ zu sein. Nachdem sie in die Regierung eingetreten war, fand sich die PSD allerdings sofort auf der anderen Seite dieser Debatten wieder. Solche Dynamiken sind nicht allein auf Rumänien beschränkt, sie finden sich beispielsweise auch in den stärker strukturierten Parteiensystemen Ungarns oder Polens. So sei nur daran erinnert, dass auch die ungarische Fidesz ihre Rückkehr an die Macht 2010 einer Anti-Korruptionsbeziehungsweise Pro-Demokratie-Kampagne gegen die amtierende Regierung der linken Magyar Szocialista Párt (MSZP) verdankte.

Insgesamt ergibt unsere Analyse, dass die Demokratien Europas von immer mehr und immer vielfältigeren nationalen Konfliktkonstellationen geprägt sind, die teilweise einer hohen Dynamik unterliegen. Dies ist nicht nur eine Herausforderung für etablierte Parteien und nationale politische Systeme, sondern gerade auch für das konsensorientierte System der Europäischen Union. Die EU scheint generell nicht gut gerüstet zu sein, politische Konflikte zu absorbieren und zu kanalisieren.

Literatur

Hutter, Swen/Kriesi, Hanspeter (Hg.): European Party Politics in Times of Crisis. Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Hutter, Swen/Kriesi, Hanspeter/Vidal, Guillem: „Old versus New Politics: The Political Spaces in Southern Europe in Times of Crises“. In: Party Politics, 2018, Jg. 24, H. 1, S. 10–22.



Straßenwahlkampf in Spanien: Der Anführer der linkspopulistischen Partei Podemos, Pablo Iglesias, schwört seine Anhängerinnen und Anhänger im März 2019 auf Veränderung ein. Gerade in Südeuropa spaltet sich die Gesellschaft – in jene, die den Status quo erhalten wollen, und jene, die neue politische Kräfte unterstützen. Das ist die Analyse von Swen Hutter, Endre Borbáth und Guillem Vidal im vorangegangenen Artikel. (Foto: Pierre-Philippe Marcou/AFP via Getty Images)

Unbekannte Gesichter Europäische Spitzenkandidaten stärken die Wählerbindung nicht

Edgar Grande und Guillem Vidal

Summary: The nomination of lead candidates by the European party groups in the last two elections for the European Parliament has been considered a major „democratic innovation“ in the EU's political system. A novel post-electoral survey covering five North West European countries (Austria, Germany, France, Sweden and the UK) allows the authors to analyze the importance of lead candidates in the 2019 EP elections from a voters' perspective. The findings show that the „Spitzenkandidat*innen“ process failed to effectively connect European party groups with their voters.

Kurz gefasst: Die Nominierung von Spitzenkandidaten durch die europäischen Parteifamilien bei den letzten zwei Europawahlen wurde als demokratische Innovation des EU-Systems bezeichnet. Mithilfe einer Nachwahl-Erhebung in fünf nordwesteuropäischen Ländern (Österreich, Deutschland, Frankreich, Schweden, Vereinigtes Königreich) wurde untersucht, wie Wähler*innen bei den Europawahlen 2019 die jeweiligen Spitzenkandidat*innen beurteilten. Es zeigt sich, dass die Benennung von Spitzenkandidaten nicht in der Lage war, die europäischen Parteifamilien besser mit deren Wähler*innen zu vernetzen.

Das Medienecho in den Tagen nach den Wahlen zum Europaparlament vom Mai 2019 war einhellig: Die Abstimmungsergebnisse galten als starkes Zeichen für das europäische Projekt im Allgemeinen und das Modell der sogenannten Spitzenkandidat*innen im Besonderen. Umso größer war die Kritik, als sich wenig später der Europäische Rat weigerte, ein*en der Spitzenkandidat*innen der Parteien für das Amt des Kommissionspräsidenten zu nominieren. Es handle sich um einen herben Rückschlag für die Etablierung eines erfolgreichen demokratischen Systems in der EU. Doch treffen diese Einschätzungen zu? Waren die Wahlen tatsächlich ein Votum für das Modell der Spitzenkandidat*innen?

Um diese Frage zu beantworten, haben wir im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Konfliktstrukturierung in Europawahlen“ eine Online-Befragung von Wähler*innen in mehreren Ländern durchgeführt. Dazu gehören Österreich, Frankreich, Deutschland, Schweden und das Vereinigte Königreich. Frühere vergleichende Studien haben gezeigt, dass diese Länder repräsentativ für die „Makroregion“ Nord-West-Europas stehen. Da zudem große EU-Mitgliedsländer wie Frankreich und Deutschland im Sample enthalten sind, dürften die Ergebnisse unserer Analyse auch für den weiteren europapolitischen Diskurs von Interesse sein.

Spitzenkandidat*innen wurden durch die Parteien auf europäischer Ebene bereits für die Europawahlen 2014 nominiert. Expert*innen stuften dieses Modell damals als wichtige „demokratische Innovation“ ein. Durch die Hervorhebung von Einzelpersonlichkeiten im Wahlkampf versprach man sich eine Reihe von positiven Effekten: eine größere Mobilisierung der europäischen Wählerschaft und damit eine höhere Wahlbeteiligung, eine engere Verbindung zwischen den europäischen Parteien und den Bürger*innen und schließlich eine Stärkung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union als ein supranationales Gefüge durch die Ernennung eines erfolgreichen Spitzenkandidaten zum Kommissionspräsidenten. Studien zu den Wahlen 2014 zeigten jedoch, dass diese Erwartungen größtenteils nicht erfüllt wurden. Zwar wurde mit Claude Juncker der siegreiche Spitzenkandidat tatsächlich zum Kommissionspräsidenten ernannt, doch führte das Kandidatenmodell nicht zu einer signifikant höheren Wählermobilisierung. Unter den Bürgerinnen und Bürgern der EU-Länder waren Gesichter und Namen der einzelnen Spitzenkandidat*innen wenig bekannt. Die größte öffentliche Aufmerksamkeit erhielt das Kandidatenmodell in Deutschland, die niedrigste in Großbritannien. In der Regel waren der Bevölkerung nur die Spitzenkandidat*innen, die aus dem eigenen Land kamen, ein Begriff. Die Parteien auf nationaler Ebene verwendeten wenige Ressourcen darauf, die Spitzenkandidat*innen über ihre Wahlprogramme oder Pressearbeit bekannt zu machen. Insgesamt hatten die Parteien 2014 also die Chance nicht genutzt, die neue Möglichkeit zur stärkeren Wählerbindung zu nutzen. Wie sah es nun beim Wahlkampf für das Europäische Parlament im Jahr 2019 aus? Konnte die zweite Runde des Spitzenkandidatenwettbewerbs überzeugen?

Die Daten unseres Surveys erlauben uns, diese Frage zu beantworten, indem sie die Perspektive der Wähler*innen in den Mittelpunkt rücken und nicht jene der Parteien. So wurden die Befragten gebeten, die sechs Spitzenkandidat*innen den europäischen Parteigruppierungen zuzuordnen, die sie nominiert hatten. Sollten die Befragten dazu nicht in der Lage sein, so unsere Hypothese, waren

die Parteien in ihrem Bestreben, durch das Kandidatenmodell die Bindung zur Wählerschaft zu stärken, gescheitert.

Europäische Spitzenkandidat*innen und die Zuordnung zu ihren Parteien durch Wähler*innen (Anteil der richtigen Antworten in Prozent)						
Kandidat*in	Österreich	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Schweden	Durchschnitt
Manfred WEBER	30.3	33.7	4.8	2.7	7.2	15.7
Frans TIMMERMANS	21.9	28.1	2.4	2.0	10.9	13.1
Ska KELLER	10.6	21.5	3.5	2.1	8.0	9.1
Margrethe VESTAGER	10.3	20.9	3.0	1.8	7.5	8.7
Nico CUIÉ	7.3	10.9	3.5	2.4	7.1	6.2
Jan ZAHRADIL	6.5	10.5	1.9	2.1	6.8	5.5
Durchschnitt	14.5	20.9	3.2	2.2	7.9	-

Quelle: Online-Befragung der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Konfliktstrukturierung in Europawahlen“

Die Ergebnisse unserer Umfrage belegen, dass das Spitzenkandidatenmodell – wie auch schon 2014 – nicht zu einer höheren Bindung zwischen Parteien und Wähler*innen führte. Im Durchschnitt konnten nur circa 16 Prozent der Befragten den „siegreichen“ Kandidaten, Manfred Weber, seiner europäischen Partei-gruppierung, der Europäischen Volkspartei (EVP), zuordnen. Die Zahlen für die weiteren Spitzenkandidat*innen sind noch niedriger. Unsere Daten zeigen auch deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern: So war der durchschnittliche Anteil der Befragten, die eine*n oder mehrere Kandidat*innen richtig zuordnete, mit etwa 20 Prozent am höchsten in Deutschland. Das lag nicht nur am „heimischen“ Spitzenkandidaten Manfred Weber, den etwa ein Drittel der Befragten als EVP-Kandidaten identifizierten. Auch die anderen zur Wahl stehenden Personen hatten eine höhere Trefferquote.

In drei der fünf untersuchten Länder hatten die Parteien allerdings erhebliche Schwierigkeiten, eine Wählerbindung durch das Kandidatenmodell herzustellen. Dort lag die durchschnittliche Trefferquote bei deutlich unter 10 Prozent. Die niedrigen Werte für Großbritannien überraschen nicht, da dort die Spitzenkandidat*innen im Wahlkampf keine Rolle spielten. Bemerkenswert sind vor allem die sehr niedrigen Werte für Frankreich, wo Manfred Weber nur auf eine Trefferquote von 5 Prozent kam.

Selbst innerhalb der jeweiligen Parteianhängerschaft waren die Zuordnungen der Spitzenkandidat*innen größtenteils nicht korrekt. Unter den Wähler*innen von CDU und CSU beispielsweise konnten nur 42 Prozent Manfred Weber der EPP zuordnen. In Frankreich und Schweden waren es sogar weniger als 10 Prozent der moderaten rechten Wählerschaft (Wähler*innen der französischen Les Républicains und der schwedischen Moderaten oder Christdemokraten). Ähnliche oder noch schlechtere Ergebnisse liegen für die Kandidat*innen der anderen Parteien vor.

Unsere Studie macht damit deutlich, dass die Bedeutung der Spitzenkandidat*innen für die Wähler*innen bei den Europawahlen 2019 erneut gering war. Den Parteien ist es nicht gelungen, mithilfe der Spitzenkandidat*innen ein wiedererkennbares Gesicht zu bekommen und eine enge Bindung an die Wähler*innen herzustellen. Das Modell der Spitzenkandidat*innen war damit erneut nicht geeignet, die europäischen Parteien mit einem stärkeren demokratischen Mandat für die nach den Wahlen folgenden Auseinandersetzungen um die Spitzenpositionen im europäischen Institutionengefüge auszustatten. Zugespitzt formuliert: Die Spitzenkandidat*innen scheiterten bereits im Wahlkampf – und nicht erst in den Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs nach der Wahl.



Edgar Grande ist Gründungsdirektor des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung am WZB. Seine Forschungsthemen umfassen vor allem die Zivilgesellschaft, politische Konflikte und soziale Bewegungen. (Foto: David Ausserhofer)

edgar.grande@wzb.eu

Guillem Vidal ist Gastwissenschaftler des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung und Postdoc am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München (siehe auch den vorigen Artikel).

guillem.vidal@wzb.eu

Literatur

Braun, Daniela/Schwarzbözl, Tobias: „Put in the Spotlight or Largely Ignored? Emphasis on the Spitzenkandidaten by Political Parties in Their Online Campaigns for European Elections“. In: *Journal of European Public Policy*, 2019, Jg. 26, H. 3, S. 428–445.

Christiansen, Thomas: „After the Spitzenkandidaten: Fundamental Change in the EU's Political System?“. In: *West European Politics*, 2016, Jg. 39, H. 5, S. 992–1010.

Hobolt, Sara B.: „A vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections“. In: *Journal of European Public Policy*, 2014, Jg. 21, H. 10, S. 1528–1540.

Shackleton, Michael: „Transforming Representative Democracy in the EU? The Role of the European Parliament“. In: *Journal of European Integration*, 2017, Jg. 39, H. 2, S. 191–205.

Ost, West, Jung, Alt Unterschiedliche Erwartungen an die Demokratie

Bernhard Weßels und Heiko Giebler

Summary: 30 years after the fall of the Berlin Wall, the attitudes to democracy do no longer differ substantially between Eastern and Western Germany. But differences can be seen between younger and older people throughout Germany. Lower demands regarding democracy among the young appear to be particularly problematic, even if the overall assessment of German democracy is very positive.

Kurz gefasst: 30 Jahre nach dem Mauerfall lassen sich bei den Einstellungen zur Demokratie kaum noch relevante Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen – sehr wohl aber zwischen Jüngeren und Älteren im gesamten Bundesgebiet. Niedrigere Ansprüche an die Demokratie bei den Jüngeren erscheinen dabei als besonders problematisch, auch wenn insgesamt die Beurteilung der deutschen Demokratie sehr positiv ausfällt.

Vor mehr als 30 Jahren fiel die Berliner Mauer. Politik wie Wissenschaft beschäftigte von Anfang an die Frage nach dem politischen Zusammenwachsen der beiden Teile Deutschlands. Doch schon in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre wurden Stimmen laut, die das Thema für erledigt erklärten, da die innere Einheit von Ost und West bereits existiere. Dagegen gab es deutliche Kritik, nicht zuletzt, weil die Empirie nicht dafür spricht. Unmittelbar nach der Vereinigung und bis in die Mitte der 1990er-Jahre hinein klaffte eine große Lücke in den Einstellungen von Bürger*innen der alten und der neuen Bundesländer: Etwa 80 Prozent der Westdeutschen, aber nur um die 40 Prozent der Ostdeutschen waren der Ansicht, dass die Demokratie der Bundesrepublik die beste Staatsform sei. Mitte der Zweitausender hatte sich das Bild gebessert. Die Demokratie hielten etwas mehr als 80 Prozent der Westdeutschen und etwa 65 Prozent der Ostdeutschen für die beste Staatsform. Weitere zehn Jahre später gab es kaum noch Unterschiede zwischen den beiden Teilen des Landes: Nun hielten sogar 82 Prozent der Menschen in den östlichen Bundesländern die Demokratie für das beste Modell. Dennoch sind sich die Menschen in Deutschland nicht über die Demokratie einig, denn es bestehen nachhaltige Unterschiede bei weiteren Aspekten dieser Staatsform. So sind bis heute die Unterschiede in der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland relativ stabil. Seit der Vereinigung liegt der Anteil zufriedener Personen im Westen fast durchgehend um 30 Prozentpunkte höher als im Osten (im Jahr 2017 80 gegenüber 50 Prozent). Auch die Wahlbeteiligung ist in Ostdeutschland konstant niedriger als in Westdeutschland, und einzelne Parteien können in den beiden Landesteilen deutlich unterschiedliche Wahlerfolge verbuchen.

Während die Parteienlandschaft – nicht zuletzt am WZB – vielfach erforscht wurde, ist über die Erwartungen der Menschen an die Demokratie und die Beurteilung der konkreten Leistungen des politischen Systems weniger bekannt. Für die Frage nach den Ursachen der beschriebenen Unterschiede sind solche Informationen allerdings von entscheidender Bedeutung. Denn höhere Erwartungen können leichter enttäuscht werden als geringere. Zudem kann die Frage nach der Legitimität der Demokratie in Deutschland nur beantwortet werden, wenn die Ansprüche der Menschen an die Demokratie mit der (Nicht-)Erfüllung dieser Erwartungen gemeinsam betrachtet werden. Vereinfacht ausgedrückt könnte man sagen, dass Bürger*innen eine Vorstellung davon haben, wie Demokratie sein *soll*, und dies mit einer Beurteilung der *Ist*-Situation abgleichen. Liegt das *Ist* zu weit hinter dem *Soll* zurück, wird dem jeweiligen System keine Legitimität zugeschrieben.

Mit dem Demokratiemonitor liegen nun erstmals Daten vor, die detaillierte Rückschlüsse auf die Erwartungen der Menschen in Deutschland erlauben. Dabei handelt es sich um eine große Online-Umfrage, die die Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung konzipiert hat. Ende April bis Mitte Juli 2019 wurden circa 10.000 Menschen sowohl über ihre Erwartungen an die Demokratie als auch die Performanz des Systems befragt. Dazu mussten die Befragten ihre Vorstellungen zur Gestaltung von Wahlen, Parlamenten, Parteien und Regierungen in einer Demokratie beschreiben und danach bewerten, ob diese durch das bundesrepublikanische System erfüllt werden. Es ging bei der Befragung also ganz direkt um die Frage nach politischer Legitimität, der Übereinstimmung zwischen Gewünschtem und Realisiertem, zwischen Soll und Ist. Bezogen auf das Soll beim Thema „Wahlen“ ging es zum Beispiel um die Zustimmung zu der Aussage, „Alle Wähler und Wählerinnen sollten ihre Wahlentscheidung frei und unbeeinflusst treffen können“,

bezogen auf das Ist um die Zustimmung zu der Aussage „Alle Wähler und Wählerinnen können ihre Stimme bei Wahlen frei und unbeeinflusst abgeben“. Auf einer 7-Punkte-Skala konnte die Stärke der Zustimmung zu den Aussagen angegeben werden. War die Antwort auf die Frage zum Soll zum Beispiel 6 und das Ist wurde mit 5 beurteilt, ergibt sich eine prozentuale Erfüllung des Solls von $5/6 \cdot 100$, also ein Legitimitätswert von 83 Prozent. Da der Demokratiemonitor vier für die politische Repräsentation zentrale Institutionen und Akteure (Wahlen, Parlamente, Parteien und Regierungen) einschließt, lässt sich mit seinen Daten ein relativ umfassendes Bild von der Legitimität der repräsentativen Demokratie in Deutschland zeichnen. Aus den vier Bereichen wurde zudem ein Gesamtwert repräsentativer Legitimität berechnet.

Insgesamt ist es um die Legitimität der deutschen politischen Ordnung recht gut bestellt. Im Durchschnitt liegen die Erfüllungswerte für Wahlen bei 83 Prozent, für Parlamente bei 72, für Parteien bei 78 und für Regierungen bei 71 Prozent. Der Durchschnittswert der Legitimität, also der durchschnittliche Erfüllungsgrad des Solls, liegt damit bei 76 Prozent. Der Anteil derjenigen, die 90 Prozent und mehr erfüllt sehen, liegt bei knapp 20 Prozent der Befragten, der Anteil, der lediglich bis zu 50 Prozent erfüllt sieht, bei knapp 10 Prozent. Die ganz überwiegende Mehrheit der Bürger*innen in Deutschland spricht der repräsentativen Demokratie also eine hohe Legitimität zu.

Solch hohe Zustimmungswerte lassen darauf schließen, dass es kaum Ost-West-Unterschiede gibt. In der Tat: Der Abstand beträgt lediglich knapp drei Prozentpunkte in den Erfüllungsgraden zugunsten westdeutscher Bürger*innen. Allerdings sind seit der Vereinigung fast 30 Jahre vergangen und damit ist etwa ein Fünftel der erwachsenen Bevölkerung bereits im bundesrepublikanischen System sozialisiert. Die Daten wurden deshalb auch nach Altersgruppen analysiert, damit eventuelle Unterschiede, die sich möglicherweise für ältere Generationen aus ihrer politischen Sozialisation in unterschiedlichen Systemen ergeben, nicht verdeckt werden. Dabei stellt sich heraus, dass Befragte, die jünger als 35 Jahre sind, die Erfüllung ihrer Erwartungen in die Demokratie um 7 Prozentpunkte höher bewerten als Befragte, die älter als 35 Jahre sind.

Kombiniert man nun die Kategorien Ost/West und Alter, können Aussagen über die Systemsozialisation und Erfahrungen der Menschen getroffen werden. Dabei zeigt sich: Der Unterschied zwischen Jüngeren und Älteren ist deutlich größer als zwischen Ost und West. Dabei sind es bei den Jüngeren wie bei den Älteren durchaus die Ostdeutschen, die der Demokratie weniger Legitimität zusprechen (vier Prozentpunkte Unterschiede bei den Jüngeren, zwei Prozentpunkte bei den Älteren). Werden die Anteile betrachtet, die mindestens 75 Prozent des von ihnen gewünschten Solls als erfüllt ansehen, sind die Differenzen deutlich größer: Bei den Älteren liegt der Anteil der Personen, die dem System sehr hohe Legitimität zusprechen, bei 57 Prozent in den alten und bei 51 Prozent in den neuen Bundesländern. Zwischen den Jüngeren liegt der Unterschied mit 74 zu 62 Prozent fast doppelt so hoch.

Interessant erscheint beim Vergleich der Altersgruppen aber noch folgender Befund: Die Älteren haben deutlich andere Soll-Vorstellungen an die Demokratie als die Jüngeren. Die Stärke der Soll-Vorstellungen wird bestimmt als Anteil der gewünschten an der maximalen Stärke. Wenn also ein Wert von 6 auf der 7-Punkte-Skala vergeben wird, entspricht das knapp 86 Prozent des maximalen Solls. Während die Älteren etwa ein Soll von 84 Prozent im Durchschnitt der Skalen wünschen, liegt der Wert unter den Jüngeren bei knapp 76, also 8 Prozentpunkte niedriger. Bezogen auf die Beurteilung der Erfüllung des Solls sind sich dann aber die Altersgruppen und auch Ost und West einig und sehen etwa die gleiche Erfüllung des gewünschten Solls.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Menschen heute der Demokratie in Deutschland eine insgesamt hohe Legitimität zusprechen. Die recht deutlichen Ost-West-Unterschiede, die es in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Vereinigung gab, haben sich anscheinend nachhaltig abgeschwächt. Vor allem gehen sie maßgeblich nicht mehr auf unterschiedliche Systemerfahrungen zurück, denn es sind die jüngeren Generationen, bei denen der Unterschied zwischen Ost und West



Heiko Giebler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Co-Leiter des Brückenprojekts „Gegen Oben, Gegen Andere: Quellen von Demokratiekritik, Immigrationskritik und Rechtspopulismus“. Seit Januar 2020 leitet er zudem eine Nachwuchsgruppe im Rahmen des Exzellenzclusters „SCRIPTS“ an der Freien Universität Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

heiko.giebler@wzb.eu



Bernhard Weßels ist stellvertretender Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Professor am Institut für Sozialwissenschaften der HumboldtUniversität zu Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

bernhard.wessels@wzb.eu

beträchtlich ist. Es ist also wohl mehr die Situation als die Sozialisation, die die Erwartungen der Menschen beeinflusst.

Ein überraschender Befund bleibt: Die Jüngeren sprechen der Demokratie deswegen eine höhere Legitimität zu, weil sie geringere Erwartungen an das System haben. Damit scheinen Generationenunterschiede, die auch einen Unterschied zwischen Ost und West produzieren könnten, kaum noch relevant. Pauschalisierungen nach Ost und West mit Blick auf die Legitimität der Demokratie und daraus möglicherweise resultierende Folgen – nicht zuletzt mit Blick auf aktuelle Wahlergebnisse – sind also nicht hilfreich und könnten ein weiteres Zusammenwachsen sogar behindern. Dass die Jungen generell weniger Ansprüche an die Demokratie haben, könnte zum Problem werden. Die Demokratie bedarf deshalb der Weiterentwicklung. Sollten die Ergebnisse erste Hinweise darauf sein, dass die Ansprüche an Demokratie erodieren und in der Generationenfolge die Erwartungen an demokratische Verfahren, Institutionen und Akteure geringer werden, wäre das kein gutes Zeichen für die Zukunftsfähigkeit des politischen Systems.

Literatur

Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS 2020.

Statistisches Bundesamt (Destatis)/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), in Zusammenarbeit mit Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) (Hg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2018.

Weßels, Bernhard: „Democratic Legitimacy. Concepts, Measures, Outcomes“. In: Mónica Ferrín/Hanspeter Kriesi (Hg.): How Europeans View and Evaluate Democracy. Oxford: Oxford University Press 2016, S. 235–256

Die soziale Frage der Demokratie Ein funktionierender Sozialstaat legitimiert auch das politische System

Kilian Lüders und Wolfgang Schroeder

Der Sozialstaat ist maßgeblich für die Zuteilung von Lebenschancen und damit für die Legitimation von Demokratie in Deutschland. Seine normativen Grundlagen, seine Zugangsbedingungen, Leistungen und Institutionen sind dauerhafter Gegenstand von Konflikten und Aushandlungsprozessen. Die Ansprüche an den Sozialstaat sind vielfältig: Er soll wirtschaftlich effizient sein, er soll die Einzelnen zur gesellschaftlichen Teilhabe befähigen, er soll soziale Konflikte befrieden. Wie zufrieden die Bürgerinnen und Bürger mit dem Sozialstaat sind, in dem sie leben, ist dabei von nicht zu unterschätzender Relevanz für die Demokratie. Denn der Sozialstaat trägt wesentlich dazu bei, dass eine soziale und politische Ordnung als gerecht wahrgenommen werden kann. Eine größere Unzufriedenheit mit dem Sozialstaat kann delegitimierende Effekte für das gesamte politische System haben.

Wie fällt also die Bewertung des deutschen Sozialstaats durch die Bürgerinnen und Bürger aus? Wie gut werden aus Sicht der Bevölkerung sozialstaatliche Aufgaben erfüllt? Für welche Aufgabenbereiche lässt sich Unzufriedenheit feststellen? Für unsere Analyse ist nicht nur interessant, wie zufriedenstellend der Status Quo ist, sondern auch, welche Änderungen diskutiert und gewünscht werden. Häufig wird suggeriert, sozialstaatliche Leistungen seien beharrlich abgebaut worden. Doch die verhältnismäßig stabile Sozialquote zeugt davon, dass in den letzten Jahren eher ein kontinuierlicher Auf-, Um- und Abbau sozialstaatlicher Leistungen stattfand. Wessen Bedürfnisse wurden in diesen zum Teil intransparenten oder auch widersprüchlichen Prozessen wie berücksichtigt?

Wir wollten wissen: Welchen sozialen Gruppen wird ein Ausbau der Leistungen aus Perspektive der Befragten eher zugestanden? Für wen soll weniger Geld zur Verfügung gestellt werden? Ein besonderes Augenmerk legten wir auf den Vorschlag des bedingungslosen Grundeinkommens: Eine breite Befürwortung dieses Vorschlages, der immerhin einen grundlegenden Umbau der sozialstaatlichen Leistungsstrukturen bedeuten würde, könnte als skeptische Haltung gegenüber den etablierten Strukturen begriffen werden. Unserer Analyse liegen die Ergebnisse der Demokratiemonitor-Querschnittsbefragung vom Sommer/Herbst 2019 zugrunde, die von der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem WZB erarbeitet wurde.

Fragt man pauschal nach der Zufriedenheit mit dem Sozialstaat, so kann zunächst festgehalten werden, dass die Mehrheit der Bevölkerung nicht unzufrieden ist. Zufrieden mit den Leistungen des Sozialstaats sind in unterschiedlicher Abstufung mehr als 40 Prozent der Befragten. Rechnet man noch die 23 Prozent Indifferenten hinzu, so ergibt sich, dass fast zwei Drittel keine grundsätzliche Kritik am bestehenden Sozialstaat artikulieren. Das Lager der Unzufriedenen kommt auf etwa 35 Prozent. Immerhin fast 15 Prozent der Befragten verorten sich allerdings bei der stärksten Form der Unzufriedenheit auf der siebenstufigen Skala.

Die Fragen nach spezifischen sozialstaatlichen Aufgabenfeldern wie Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflege, Kinderbetreuung, Gleichstellungspolitik ergeben ein differenzierteres Bild der Zufriedenheit mit den Leistungen der deutschen Sozialpolitik. Mehrheitlich positiv äußern sich die Befragten nur für den Bereich der Gesundheitsversorgung (fast 54 Prozent). In allen anderen Feldern

Summary: Although the majority of the population in Germany is not dissatisfied with the welfare state as a whole, parts of it are viewed with grave skepticism. The state pension and nursing care systems in particular are perceived as deficient. These findings are relevant for democracy's legitimacy because the welfare state plays a crucial role in allocating life chances.

Kurz gefasst: Die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland ist mit dem Sozialstaat zwar aufs Ganze betrachtet nicht unzufrieden, allerdings zeigt sich eine skeptische Grundhaltung in der Bevölkerung in einzelnen Bereichen. Insbesondere die Leistungen für Alterssicherung und Pflege werden als defizitär wahrgenommen. Diese Befunde sind relevant für die Legitimität demokratischer Systeme, da der Sozialstaat maßgeblich für die Zuteilung von Lebenschancen verantwortlich ist.



Kilian Lüders ist wissenschaftliche Hilfskraft in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und studiert gegenwärtig im Masterstudiengang Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. (Foto: Martina Sander)

kilian.lueders@wzb.eu



Wolfgang Schroeder ist Fellow in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. (Foto: David Ausserhofer)

wolfgang.schroeder@wzb.eu

Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung des Buchkapitels: Lüders, Kilian/Wolfgang Schroeder: „Legitimität des Sozialstaats“. In: Sascha Kneip/Wolfgang Merkel/Bernhard Weißels (Hg.): Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS 2020.

bewegen sich die Zustimmungswerte unter 50 Prozent. Die schlechteste Bilanz besteht in den Politikfeldern Rente und Pflege: Hier sind jeweils weniger als 30 Prozent der Auffassung, dass die Aktivitäten positiv zu bilanzieren sind. Damit finden sich die größten legitimatorischen Defizite in den Feldern, die auch in der öffentlichen Berichterstattung durch Schlagwörter wie „Pflegenotstand“ oder „Altersarmut“ als hochgradig defizitär kommuniziert werden.

Uns interessierte auch die Frage, für welche Gruppen zukünftig mehr getan werden müsse. Aus Sicht der Befragten sollte der Sozialstaat mehr Leistungen für Alleinerziehende, Kinder, Alte und Rentner aufbringen. Auffallend ist die besonders hohe Quote (82 Prozent) für die Rentnerinnen und Rentner. Sehr hoch sind allerdings auch die Zustimmungswerte für verbesserte Leistungen gegenüber Kindern (77 Prozent) und Alleinerziehenden (70 Prozent).

Eine Kürzung sozialstaatlicher Leistungen wird dagegen mehrheitlich für Migrantinnen und Migranten gefordert – hier sprechen sich 62 Prozent für weniger, nur 14 Prozent für mehr Ausgaben aus. Die Bereitschaft, gesellschaftlichen Wohlstand mit Migrantinnen und Migranten zu teilen, ist also offensichtlich überaus schwach. Hier spiegeln sich die verschärften gesellschaftlichen Debatten wider, die nicht selten fremdenfeindlich sind. Im öffentlichen Diskurs werden Verteilungsfragen vermehrt zu einem Konflikt zwischen Zugewanderten und der eingewachsenen Bevölkerung stilisiert. Der von rechtspopulistischen Parteien vertretene Behauptung, der Sozialstaat würde Menschen ermuntern, nach Deutschland zu kommen, wird inzwischen auch in größeren Teilen der Bevölkerung Glauben geschenkt: Im Rahmen des Demokratiemonitors gaben 76 Prozent der Befragten an, dass sie diese Behauptung für stichhaltig halten. Diese Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit, die Integration zu verbessern, um die notwendige Zuwanderung erfolgreich gestalten zu können.

Unsere Befragung thematisierte auch einen seit vielen Jahren immer wieder eingebrachten weitreichenden Vorschlag zum Umbau des Sozialstaats: das bedingungslose Grundeinkommen. Mit ihm soll der deutsche Sozialstaat auf ein egalitäreres und solideres Fundament gestellt werden. Seine Befürworterinnen und Befürworter argumentieren vor allem mit Bürger- und Teilhaberechten sowie dem erhofften Bürokratieabbau. Im Hintergrund stehen außerdem die Debatten über den Abschied von der Arbeitsgesellschaft und die gesellschaftlichen Umbrüche durch die Digitalisierung. Aus den Daten des Demokratiemonitors geht hervor, dass 52 Prozent der Befragten einen solchen Systemwechsel in unterschiedlich stark ausgeprägter Form unterstützen; fast ein Viertel drückt sogar die volle Zustimmung aus. Weniger als 30 Prozent lehnen den Wechsel dezidiert ab. Diese knapp mehrheitliche Unterstützung für einen kompletten Systemwechsel ist ein sehr überraschender Befund. Nun muss diese Zustimmung mit Vorsicht interpretiert werden: Der Wechsel dürfte nicht nur technisch schwierig zu realisieren sein. Erst wenn die jeweiligen Kosten und Leistungen der derzeit diskutierten Modelle in ihrer Komplexität sichtbar werden, kann sich zeigen, ob dieser Wechsel wirklich so attraktiv ist. Die grundsätzlich hohen Zustimmungsraten zum Grundeinkommen könnten allerdings auch als Erosion des Konsenses einer über Erwerbsarbeit finanzierten Sozialversicherung gelesen werden. Dem bestehenden System wird hinsichtlich erwarteter zukünftiger Herausforderungen offensichtlich weniger vertraut, als es in allgemeinen Perspektiven zum Sozialstaat zum Ausdruck kommt.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass der Sozialstaat nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Es lässt sich also keine grundsätzliche Gefährdung der Legitimität der Demokratie in Deutschland erkennen. Die allerdings für Teilbereiche sichtbare Unzufriedenheit sollte Anlass für Reformen sein, die über eine zielgenauere Leistungsfähigkeit von sozialpolitischen Maßnahmen hinausgehen. Auch mit einer besseren Kommunikation über die Effizienz der Sozialversicherungen dürfte es nicht getan sein. Insbesondere die Sicherung des Lebensstandards im Alter sowie die Verbesserung der Pflege zeigen sich als drängende Aufgaben – auch um der Demokratie willen.

Das imaginierte Fremde Rassismus als Legitimitätsproblem für die Demokratie

Vanessa Wintermantel

Wenn Teile einer Gesellschaft im Alltag und im politischen Prozess systematisch benachteiligt oder ausgeschlossen werden, ergeben sich daraus Legitimitätsprobleme für die Demokratie. Denn der Umfang, in dem es einem politischen System gelingt, Freiheit, Gleichheit, Unversehrtheit und Selbstbestimmung aller Mitglieder der Gemeinschaft gleichermaßen zu gewährleisten, ist aus demokratietheoretischer Perspektive ein Maßstab für seine demokratische Legitimität. Die zunehmende Verbreitung und Tolerierung rassistischer und menschenfeindlicher Einstellungen in der Bevölkerung gefährden so nicht nur das Wohlergehen und die Rechte der Betroffenen. Sie sind inzwischen zu einem ernstzunehmenden Legitimitätsproblem für die liberale Demokratie der Bundesrepublik geworden, das alle Mitglieder der Gesellschaft angeht.

In Deutschland ist heute für eine große Mehrheit unstrittig, dass Rassismus grundsätzlich in einer liberalen, toleranten und offenen Gesellschaft keinen Platz hat. Allerdings besteht Unsicherheit darüber, was der Begriff des Rassismus umfasst: In der deutschen Debatte wurde er bis vor wenigen Jahren vornehmlich mit Nationalsozialismus und Holocaust, dem südafrikanischen Apartheid-Regime oder der Benachteiligung von Schwarzen Menschen in den USA in Verbindung gebracht. Daher sind manche empört, wenn ihr Verhalten heute als rassistisch bezeichnet wird, weil sie jemanden auf Grund des Aussehens nach ihrer*seiner Herkunft fragen, oder Bedenken äußern, weil der neue Freund der Tochter muslimischen Glaubens ist. Kann das schon als Rassismus gelten?

Die gemeinnützige Amadeu Antonio Stiftung definiert Rassismus als Ideologie, die Menschen auf Grund ihres Äußeren, ihres Namens, ihrer (vermeintlichen) Kultur, Herkunft oder Religion in scheinbar homogene Gruppen einteilt und dabei bestimmte Gruppen systematisch abwertet. Der biologistische Rassismus, der auch der pseudowissenschaftlichen Rassenlehre des Nationalsozialismus zugrunde lag, versuchte vergeblich, Menschen auf Grund vorgegeblicher biologischer oder genetischer Unterschiede in „Rassen“ einzuteilen. Modernisierte Varianten des Rassismus kommen ohne einen expliziten Rassebegriff aus. Stattdessen konstruieren sie Menschen aufgrund ihrer Kultur oder Religion als einheitliche Gruppe, der sie bestimmte Eigenschaften und Merkmale zuschreiben. Dementsprechend wird beispielsweise die Diskriminierung von (vermeintlichen) Muslim*innen als antimuslimischer Rassismus bezeichnet.

Rassismus bedient sich sogenannter *Othering*-Prozesse: Einer Bevölkerungsgruppe, die sich scheinbar oder tatsächlich von der Mehrheit unterscheidet, werden bestimmte Eigenschaften zugeschrieben, die zu deren „Wesen“ erklärt werden. Merkmale, die der Vorstellung darüber, wie das Eigene sein sollte, widersprechen – wie Unzivilisiertheit, Faulheit, Gewaltbereitschaft oder sexuelle Zügellosigkeit –, werden auf die Gruppe der „Anderen“ projiziert. Durch *Othering* konstruiert die Mehrheitsgesellschaft ihre eigene Identität in Abgrenzung von der Vorstellung des Fremden.

Die so entstandene Imagination des Anderen diente historisch als Rechtfertigungsgrundlage für Unterdrückung, Sklaverei und Kolonialismus. Der kamerunische Philosoph Achille Mbembe argumentiert gar, dass die Entwicklung und Konsolidierung westlicher liberaler Demokratien nur möglich gewesen seien, weil Gewalt, Chaos und Feindschaft in Kolonien und Plantagen ausgelagert wurden. Eine Kontinuität der in dieser Zeit entstandenen und über viele Jahrhunderte verfestigten Vorurteile lässt sich bis heute in der Migrationsdebatte beobachten, wenn männliche Geflüchtete als potenzielle Vergewaltiger dargestellt

Summary: Although a large majority of Germans generally disapprove of racism and right-wing extremism, racist and dehumanizing tendencies are becoming increasingly widespread in Germany. These are in significant contradiction to the principles of a liberal democracy, which must guarantee freedom, equality, physical integrity and self-determination for all members of the community. If racist tendencies remain unopposed or even turn into the basis of discriminatory policies, they will therefore become a serious problem of democratic legitimacy.

Kurz gefasst: Obwohl eine große Mehrheit der Deutschen Rassismus und Rechtsextremismus grundsätzlich ablehnt, finden rassistische und menschenfeindliche Tendenzen in Deutschland zunehmende Verbreitung. Diese widersprechen maßgeblich den Grundsätzen einer liberalen Demokratie, die Freiheit, Gleichheit, Unversehrtheit und Selbstbestimmung für alle Mitglieder der Gemeinschaft gleichermaßen garantieren muss. Wird rassistischen Tendenzen nichts entgegengesetzt oder sind sie sogar Grundlage einer diskriminierenden Politik, werden sie zu einem ernstzunehmenden Legitimitätsproblem für die Demokratie.

werden oder Migrant*innen unterstellt wird, sie wollten die Sozialsysteme ausnutzen. Auch die bisher ausgebliebene Aufarbeitung der deutschen Kolonialgeschichte trägt dazu bei, dass sich rassistische Vorstellungen, insbesondere von muslimischen und Schwarzen Menschen, beharrlich halten.

Eine wichtige Unterscheidung wird in der Soziologie zwischen interpersonellem und strukturellem Rassismus vorgenommen. Interpersoneller Rassismus tritt in Begegnungen zwischen Einzelpersonen oder Gruppen auf – beispielsweise, wenn eine junge Frau auf der Straße wegen ihres Kopftuchs beleidigt oder angegriffen wird. Struktureller (oder auch institutioneller) Rassismus liegt dagegen dann vor, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen aufgrund gesellschaftlicher, politischer oder rechtlicher Normen systematisch Diskriminierung erfahren. Dazu zählt sowohl eine institutionelle Benachteiligung, wie beispielsweise durch das sogenannte *racial profiling*, bei dem Menschen aufgrund ihres Aussehens und ohne konkretes Verdachtsmoment von Polizei oder Sicherheitskräften kontrolliert werden, als auch durch die systematische Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt. Struktureller Rassismus führt dazu, dass einzelne Fälle von interpersonellem Rassismus von der Politik verharmlost oder in der Gesellschaft als normal wahrgenommen werden.

Struktureller Rassismus betrifft in Deutschland Menschen, die als nicht weiß wahrgenommen werden. Dabei haben sich auch der Begriff des Weißseins und die damit verbundenen Privilegien im Laufe der Geschichte gewandelt: Wie jede imaginierte „Rasse“ ist auch das Weißsein ein soziales Konstrukt. Nicht weißen Menschen wird die Zugehörigkeit zur Gesellschaft – ihr „richtiges“ Deutschsein – häufig abgesprochen, nicht zuletzt auch durch wiederholtes Fragen nach ihrer „wirklichen“ Herkunft. Somit betrifft Rassismus in Deutschland nicht nur neu Zugewanderte, sondern auch Menschen, die sich selbst als Deutsche verstehen und nie eine andere Heimat kennengelernt haben. Daher ist es wichtig, Rassismus von Fremdenfeindlichkeit zu unterscheiden, die sich per Definition nur gegen jene richtet, die Fremde, also keine Mitglieder der jeweiligen Gesellschaft sind.

Die Aufdeckung der NSU-Mordserie, die verabredete Hetzjagd auf rassifizierte Menschen in Chemnitz, der Mord am Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke, der sich für die Aufnahme von Geflüchteten einsetzte, die Schüsse auf einen Eritreer aus einem vorbeifahrenden Auto in Hessen, der Terroranschlag gegen eine Synagoge und einen Döner-Imbiss in Halle und zuletzt das rassistisch motivierte Attentat in Hanau sowie die Entdeckung einer deutschlandweit vernetzten, schwerbewaffneten Terrorzelle, die plante, Anschläge gegen Moscheen zu verüben und bürgerkriegsähnliche Zustände herbeizuführen, hat viele für die Gefahr, die heute in Deutschland vom gewaltbereiten rassistischen Terror ausgeht, sensibilisiert. Dennoch werden diese Vorfälle weiterhin häufig als tragische Einzelfälle betrachtet. Aktuelle Statistiken widersprechen dieser Einschätzung: Knapp 200 Todesopfer rechter Gewalt zählt die Amadeu Antonio Stiftung seit der Wiedervereinigung, wobei sie beklagt, dass die Bundesregierung nur die Hälfte der Fälle als solche anerkennt. Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Linksfraktion zum Thema antimuslimischer Rassismus geht zudem hervor, dass in Deutschland im Jahr 2019 jeden zweiten Tag eine muslimische Einrichtung, eine Moschee oder eine als muslimisch wahrgenommene Person aus islamfeindlichen Motiven angegriffen wurde. Dabei sind vor allem Frauen, die ein Kopftuch tragen, gefährdet, Opfer solcher Übergriffe zu werden.

Während der gewaltbereite Rassismus zweifellos die größte Gefahr für Leib und Wohl der Betroffenen darstellt, wird er erst ermöglicht durch eine zunehmende Verbreitung und Tolerierung rassistischer Einstellungen in der Bevölkerung. Die seit 2006 alle zwei Jahre von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegebenen Mitte-Studien zeigen, dass entsprechende Einstellungen in der Mitte der Gesellschaft tief verwurzelt sind und inzwischen sogar eine Normalisierung menschenfeindlicher Tendenzen stattgefunden hat: Selbst Menschen, die dieses Weltbild nicht teilen, reagieren immer seltener mit Empörung. Dabei weisen die Autor*innen darauf hin, dass vor allem subtile Formen der Ausgrenzung zuge-

nommen haben. So beharren Alteingesessene auf einer nicht rechtfertigbaren Vorrangstellung. Die Einforderung solcher „Etabliertenvorrechte“ sehen die Autor*innen als „Einfallstore von Abwertungen und Rassismus“. Auch die Ergebnisse des gemeinsam von WZB und Bertelsmann Stiftung herausgegebenen Demokratieindex 2019 zeigen, dass ein gutes Drittel der Befragten nicht bereit ist, Migrant*innen dieselben Rechte wie allen anderen zuzugestehen.

Das Funktionieren einer liberalen Demokratie ist jedoch davon abhängig, dass sich ihre Bürger*innen gegenseitig als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft anerkennen und einander dieselben Rechte zugestehen. Denn das Konzept einer liberalen Demokratie umfasst mehr als die bloße Umsetzung des Willens der Mehrheit: Es ist ihre zentrale Aufgabe, Unversehrtheit, Freiheit, Gleichheit und Teilhabe aller, vor allem auch der Angehörigen von vulnerablen Minderheiten, zu sichern. Die Verbreitung und Tolerierung von Rassismus – in Form gewalttätiger Übergriffe, aber auch in Gestalt subtiler Ausgrenzungsversuche – verhindert jedoch, dass Betroffene selbstbestimmt als Freie und Gleiche an Gesellschaft und Politik teilhaben können. Somit untergräbt Rassismus eine wesentliche Grundlage demokratischer Legitimität.

Damit die demokratische Legitimität der Bundesrepublik durch rassistische und menschenfeindliche Tendenzen keinen nachhaltigen Schaden erleidet, ist es notwendig, gezielt und konsequent gegen ihre Verbreitung und Normalisierung vorzugehen. Dafür reicht es nicht, dass Politiker*innen und Gesellschaft ihre grundsätzliche Ablehnung dieser Tendenzen zum Ausdruck bringen. Vielmehr erfordert ein aufrichtiges Engagement gegen Rassismus, dass jedem einzelnen Vorfall – sei es im Sportverein, in der U-Bahn, am Arbeitsplatz oder in der Schule – ohne Zögern etwas entgegengesetzt wird und wenn möglich eine strafrechtliche Ahndung erfolgt. Nur auf diese Weise kann die Demokratie ihre Versprechen von Freiheit, Gleichheit, Selbstbestimmung und Unversehrtheit für alle Mitglieder der Gesellschaft einlösen. Dies kann allerdings nur gelingen, wenn Betroffenen zugehört und geglaubt wird und jede*r Einzelne bereit ist zu hinterfragen, inwiefern sie*er an der Aufrechterhaltung und Reproduktion von tief in der Gesellschaft verankerten Stereotypen und Vorurteilen beteiligt ist.

In diesem Beitrag wird „Schwarz“ großgeschrieben. Wir folgen damit der Argumentation der Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland. Die Großschreibung macht deutlich, dass es sich um eine konstruierte Zuordnung handelt, die die alltäglichen Erfahrungen Schwarzer Menschen prägt, und nicht um eine reale Eigenschaft, die auf die Farbe der Haut zurückzuführen ist.

Literatur

Attia, Iman: „Rassismus (nicht) beim Namen nennen“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2014, 64. Jg., S. 8–14.

Eddo-Lodge, Reni: *Why I'm No Longer Talking to White People About Race*. London: Bloomsbury 2017.

Mbembe, Achille: *Politik der Feindschaft*. Berlin: Suhrkamp 2017.

Said, Edward: *Orientalism*. New York: Pantheon 1978.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Berghan, Wilhelm: *Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/2019*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz 2019.



Vanessa Wintermantel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Doktorandin an der Humboldt-Universität zu Berlin. In ihrer Dissertation hinterfragt sie die demokratische Rechtfertigbarkeit von Grenzen.

(Foto: David Ausserhofer)

vanessa.wintermantel@wzb.eu

Stabile, aber entscheidbare Regeln

Wie Organisationen zur Legitimation von Verfahren beitragen

Rena Schwarting

Summary: How do decisions gain legitimacy? A historical-sociological perspective on phenomena in pre-modern societies may link organizational studies to research on procedures. Towards this end, questions about the historical emergence of organizations and procedures are vital.

Kurz gefasst: Wie gewinnen Entscheidungen Legitimation? Eine historisch-soziologische Perspektive auf Phänomene in vormodernen Gesellschaften kann Lücken zwischen Verfahrens- und Organisationsforschung schließen. Fragen nach der Entstehung von Organisationen und Verfahren liefern dazu einen Schlüssel.

Wahlen, Untersuchungsausschüsse oder Gerichtsprozesse zählen zu den selbstverständlichen Phänomenen heutiger westlicher Demokratien. Bezeichnet sind damit besondere Interaktionen zwischen Menschen, nämlich „Verfahren“, in denen entschieden wird, wer Recht, Geld oder Macht bekommt. Vor Gericht geht es um normierende Entscheidungen über Einzelfälle, in Verwaltungen wird über Anträge entschieden, und die politische Wahl ordnet Personen bestimmten Ämtern zu. Gemeinsam ist all diesen Verfahren, dass ihr Ausgang einerseits ungewiss, andererseits aber verbindlich ist: Trotz des Einsatzes von Big-Data-Analysen können wir uns nicht sicher sein, wie andere handeln. Verträge und Vertrauen gewährleisten lediglich, dass sich nicht ständig alles ändert und sich zumindest ein großer Teil der Gesellschaft erwartungsgemäß verhält.

Wie gehen wir aber mit der gleichzeitigen Unsicherheit und Verbindlichkeit von Verfahrensentscheidungen um? Interessanterweise fördert gerade diese Kombination die Beteiligung an Entscheidungsverfahren und die Akzeptanz ihres Ausgangs. Auf diesen Zusammenhang hat der Soziologe Niklas Luhmann vor rund 50 Jahren in seinem Band „Legitimation durch Verfahren“ hingewiesen. Darin definiert Luhmann Verfahren als besondere Interaktionssysteme, die auf Dauer eingerichtet sind und die Funktion erfüllen, eine verbindliche (Fall-)Entscheidung zu erarbeiten. Ihr Anfang und ihr Ende werden im Verfahren selbst hervorgebracht. Das Erscheinen des Bandes fiel in das Gründungsjahr des WZB, das 2019 selbst zur Streitpartei in einem Gerichtsprozess wurde: Das Landgericht Berlin hatte gegen den Antrag der Thüringer AfD-Fraktion entschieden, das WZB solle die Veröffentlichung der Studie „Parlamentarische Praxis der AfD in deutschen Landesparlamenten“ unterlassen.

Wie kommt es nun dazu, dass Verfahren und ihre Ergebnisse akzeptiert werden? Klassische Demokratietheorien schreiben den kommunikativen Verständigungsidealen der Richtigkeit, Wahrheit und Öffentlichkeit hierbei eine wichtige Funktion zu. Der Soziologe Niklas Luhmann sieht in diesen Prinzipien eher eine nachgelagerte Rolle. Seine These ist, dass Betroffene ein Verfahren nicht aufgrund ihrer individuellen Einstellung zur Entscheidung akzeptieren. Damit sich überhaupt Verfahren ausbilden können, müssen die Teilnehmer*innen bestimmte Verfahrensrollen einnehmen, die sich von ihren anderen gesellschaftlichen Rollen unterscheiden. Durch das Einlassen auf eine solche Rolle verstricken sich die Betroffenen im Verlauf des Verfahrens in eine Geschichte von Selbstbindungen, die ihre Verhaltensalternativen schrittweise auf eine Entscheidung zuschneiden. Verfahren generieren dabei dadurch Legitimation, dass die Verfahrensregeln in der Interaktion selbst stabil, potenziell jedoch änderbar sind. Mit anderen Worten: Die Legitimation von Verfahrensentscheidungen setzt eine Legitimation der Verfahrensstrukturen voraus.

Wie lassen sich die Stabilität und die Änderbarkeit von Verfahrensregeln in eine soziale Form bringen? Dieses „Veranstalterproblem“ von Verfahren ist, so meine These, kaum systematisch behandelt worden. Zum Verständnis dieses Problems ist die Einsicht zentral, dass Verfahren nicht in den Verfahrensregeln aufgehen. Ein Verfahren ist keine kettenförmige Abfolge von Handlungen. Gerichtsverfahren beispielsweise setzen zwar rechtliche Normen voraus, aber die Geltung und Anwendung bestimmter Regelungen muss erst für den jeweiligen Fall qua Ent-

scheidung identifiziert werden. Wie aber werden Verfahren jenseits ihrer eigenen Regeln strukturiert?

Eine zentrale Strukturleistung für Verfahren erfüllen Organisationen: Als eigenlogische Ordnungsformen zeichnen sich Organisationen in Luhmanns Sprache dadurch aus, dass sich ihre Mitglieder auf die Einhaltung situationsübergreifender Verhaltenserwartungen verpflichten. Die Mitgliedschaft ist dabei kein gesellschaftlich erworbener Status, sondern bezeichnet eine zeitlich begrenzte Rolle mit bestimmten Pflichten. Die damit verbundenen Aufgaben und Regeln legen fest, welches Personal wann was und mit wem zu erledigen hat. Derartige Rollen- beziehungsweise Mitgliedschaftsverhältnisse sind heute allgegenwärtig, sei es in berufsmäßigen Arbeitsorganisationen (wie Behörden, Schulen, Unternehmen, Krankenhäusern) oder in vereinsartigen Interessensorganisationen. Die Besonderheit von Organisationen im Vergleich zu Familien, Gruppen oder Netzwerken besteht darin, dass die Mitgliedschaftserwartungen durch formale Entscheidungen als verbindlich gesetzt werden.

Für das Verständnis des Zusammenhangs von Organisationen und Verfahren ist zentral, dass Organisationen zwar den Rahmen für Verfahren setzen. Die Verfahrensentscheidung selbst ist aber das Ergebnis eines Interaktionsprozesses, der seine eigene Dynamik entfaltet und in dessen Verlauf das organisatorisch vorgeschriebene umgedeutet werden kann. Bei internationalen Gipfeltreffen zeigt sich beispielsweise nicht selten, dass am Ende einer langen Nacht zuvor vereinbarte Erwartungen plötzlich verworfen werden.

Verfahren sind vor diesem Hintergrund doppelt strukturiert: Organisationen stellen als übergreifende Kontexte die Strukturen (zum Beispiel Regeln, Personal, Hierarchien) bereit, die im Verfahrensgang als akzeptiert vorausgesetzt werden, aber durch Organisationsentscheidungen potenziell geändert werden können. Thomas Scheffer beschreibt diese strukturelle Doppelbödigkeit als Trennung von fallbezogener und fallübergreifender Ordnung am Beispiel der Rechtsprechung: Während das Verfahren jeweils Aussagen mit Aussagen verknüpft, bietet der Gerichtsbetrieb fallübergreifende Standards. Es soll gerade nicht von Fall zu Fall eine neue Interaktionsordnung, eine neue Rollenverteilung oder eine neue Redeweise ausgewählt werden.

Die doppelte Strukturierung von Verfahren erklärt auch, warum beispielsweise aktuelle Reformversuche, Verfahrensentscheidungen per Software zu automatisieren, an praktische Grenzen stoßen: Als Sozialkontexte mit je eigenen Beschränkungen lassen sich die Verhaltensweisen in Organisationen und Verfahren nicht standardmäßig modellieren. Versuche, den Entscheidungsverlauf von Verfahren durch bestimmte Parameter eindeutig vorab abzubilden, unterlaufen ihre Akzeptanzbedingungen. Dazu zählen insbesondere die besagte Offenheit ihres Ausgangs, die Lernfähigkeit der Beteiligten und das Eigenrecht einer Situation.

Wenn es nun Organisationen sind, die ermöglichen, dass Verfahren ihre Strukturen als legitimiert voraussetzen können, stellt sich weiterführend die Frage, wie genau Verfahren durch Organisationen veranstaltet werden. Oder, anders formuliert: Sind überhaupt unorganisierte Verfahren möglich?

Verfahren brauchen um ihrer Legitimation willen ein sie überdauerndes Rechts- und Organisationssystem. Das soziologische Erkenntnisproblem besteht nun darin, so mein Argument, dass die jeweiligen Theoriestränge in der Verfahrens- und Organisationsforschung die historische Existenz ihres empirischen Gegenstands a priori voraussetzen. Organisationen und Verfahren werden als evolutionäre Errungenschaften und Kennzeichen der Moderne verstanden. Ihre Entstehung wird im Wesentlichen auf die zweite Hälfte des 18. und 19. Jahrhunderts datiert. Zwei Entwicklungen werden dabei als komplementär verstanden: zum einen die gesellschaftliche Entstehung von funktionalen Großkontexten (zum Beispiel Politik, Recht, Wirtschaft, Massenmedien usw.), zum anderen die Ausbildung von kleineren sozialen Ordnungsformen wie Organisationen und Verfahren. Die eine Sozialform wird dabei zur Bedingung und zum Resultat der Ausdifferenzierung der anderen erklärt. Aussagen zur Entstehung von Organisationen und Verfahren sind vor diesem Hintergrund weitgehend als Zirkel-

Rena Schwarting ist Postdoc am Institut für Soziologie der Universität St. Gallen und Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung am WZB. Schwerpunkte ihrer Forschungen sind Organisationsbildungen und der Einsatz von digitalen Technologien in und durch Organisationen.

rena.schwarting@wzb.eu

Literatur

Heintz, Bettina: „Die Unverzichtbarkeit von Anwesenheit. Zur weltgesellschaftlichen Bedeutung globaler Interaktionssysteme“. In: Bettina Heintz/Hartmann Tyrell (Hg.): *Interaktion – Organisation – (Welt)Gesellschaft revisited. Anwendungen, Erweiterungen, Alternativen. Sonderband der Zeitschrift für Soziologie*, 2014, S. 229–250.

Luhmann, Niklas: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1983 [1969].

Scheffer, Thomas/Michaeler, Matthias/Schank, Jan: *Starke und schwache Verfahren: Zur unterschiedlichen Funktionsweise politischer Untersuchungen am Beispiel der englischen „Hutton Inquiry“ und des „CIA-Ausschusses“ der EU*. *Zeitschrift für Soziologie*, 2008, Jg. 37, S. 423–444.

Schwarting, Rena: *Organisation der Rechtsprechung am Reichskammergericht (1495–1806)*. Dissertation. Universität Bielefeld 2017.

Schwarting, Rena: „Zur Programmatik einer historisch-soziologischen Organisationsforschung“. In: Marcus Böick/Marcel Schmeer (Hg.): *Im Kreuzfeuer der Kritik. Umstrittene Organisationen im 20. Jahrhundert*. Frankfurt a. M.: Campus 2020, S. 103–138.

Stollberg-Rilinger, Barbara/Krischer, André (Hg.): *Herstellung und Darstellung von Entscheidungen: Verfahren, Verwalten und Verhandeln in der Vormoderne*. Berlin: Duncker & Humblot 2010.

schlüsse formuliert. Zu Organisationen heißt es tautologisch, dass diese erst mit der Ausbildung von Verwaltungen, Universitäten, Vereinen und Parteien entstanden seien, in denen die Mitglieder nicht mehr als ganze Person mit sämtlichen Rollen inkludiert waren. Für Verfahren wird ähnlich unklar postuliert, dass die eine Verfahrensart (zum Beispiel das Gerichtsverfahren) auf andere Verfahrensarten (der Gesetzgebung oder Verwaltung) angewiesen ist. Änderungen geltenden Rechts müssen sich auf politische Wahl- und Verwaltungsverfahren stützen können, an denen wiederum eine Vielzahl von Organisationen beteiligt sind. Als Recht gelten dabei wiederum nur solche Entscheidungen, die den Verfahrensprozess politischer Gesetzgebung durchlaufen.

Das Verhältnis von Organisation und Verfahren ist in der Soziologie bislang auf kein systematisches Interesse gestoßen. Weder wurde die Verfahrenstheorie organisationssoziologisch fruchtbar gemacht, noch hat sich die Organisationsforschung genauer mit Verfahren als einer besonderen Ordnungsform beschäftigt. Auch empirische Fragen darüber, welche konkreten gesellschaftlichen Problemlagen zu bestimmten Zeitpunkten und in bestimmten Regionen hinreichend für die Genese von Verfahren und Organisationen waren, sind weitgehend unerforscht geblieben. Empirische Studien zur historischen Ausbildung und Verschachtelung von Verfahren in Organisationskontexten können an dieser Stelle ansetzen. Sie legen nahe, dass sich Organisationen und Verfahren bereits in der vormodernen Gesellschaft ausgebildet haben und dass Verfahren außerhalb von Organisationen unwahrscheinlich sind.

Aus einer historischen Perspektive wird demgegenüber sichtbar, welche alternativen Strukturen für die Setzung bindender Verfahrensstrukturen genutzt wurden. Die Entwicklung schichtspezifischer Funktionsrollen weist in diese Richtung. Der Vergleich mit historischen Formen der Verregelung von Entscheidungen kann sich hier als aufschlussreich erweisen. Um zu beschreiben, wie sich Verfahren und Organisation als eigenlogische Sozialkontexte ausbilden und gegenseitig bedingen, bieten sich neben der Genese von Gerichten und Parlamenten beispielsweise Spiele und Wettkämpfe an: Wie wurden Streitregeln festgelegt, und wie wurde sichergestellt, dass diese im Unterschied zu Ritualen auch außerhalb des Konfliktverlaufs entscheidbar beziehungsweise änderbar sind? Unter welchen gesellschaftlichen Voraussetzungen kam es zu einer Trennung von Spielinteraktion (Verfahren) und übergreifenden Spielregeln (Organisation)? Der Blick auf historische Gegenstände in der Vormoderne eröffnet dabei Perspektiven für eine gesellschaftstheoretisch interessierte Verfahrens- und Organisationsforschung. Nicht einzelne Legitimationsaspekte von Verfahrensentscheidungen stehen hier im Zentrum, sondern die konkreten Bedingungen ihrer gesellschaftlichen Entstehung und Einbettung.

Menschenbild und Politik Die Verhaltensökonomik verschiebt die Maßstäbe für legitimes Regieren

Florian Irgmaier

Die Bundestagsdebatte über die Neuregelung der Organspende im Januar dieses Jahres war auch ein Streit um das Wesen des Menschen. Anhänger*innen der bisher – und, um es vorwegzunehmen, auch weiterhin – geltenden Zustimmungslösung standen Verfechter*innen der sogenannten „doppelten Widerspruchslösung“ gegenüber. Diese sah vor, dass alle Personen ab 16 Jahren als Organspender*innen gelten sollten, solange sie nicht ausdrücklich widersprechen. Interessanterweise beriefen sich beide Seiten auf das Menschenbild des Grundgesetzes, mit dem ihre jeweiligen Argumente in Einklang stünden. Das Beispiel zeigt, dass Menschenbilder mehr sind als eine rein akademische Kategorie, mit denen Erstsemester die Klassiker der politischen Ideengeschichte zu unterscheiden lernen. Sie sind eine wichtige argumentative Ressource, mit der in der politischen Praxis Urteile über die Legitimität oder Illegitimität staatlichen Handelns begründet werden. Deshalb kommt dem Aufstieg eines neuen Menschenbildes, der sich seit etwa einem Jahrzehnt beobachten lässt, besondere Bedeutung zu: Das Menschenbild der Verhaltensökonomik konkurriert mit etablierten Vorstellungen vom Menschen und könnte, wenn es sich durchsetzt, die Kriterien politischer Legitimität und damit auch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger*innen nachhaltig verändern.

Menschenbilder und Legitimität

Zunächst ist zu fragen: Welchen Stellenwert hat Legitimität in der Politik? Der Soziologe Max Weber hat Legitimität als ein besonderes Fügsamkeitsmotiv beschrieben – als einen Grund unter mehreren möglichen also, sich den gegebenen politischen Verhältnissen und den mit ihnen verbundenen Zumutungen nicht zu widersetzen. Gegenüber der Fügsamkeit etwa aus Furcht vor Sanktionen oder aus Hoffnung auf ökonomische Vorteile zeichnet sich Legitimität dadurch aus, dass politische Verhältnisse hingenommen werden, weil ihnen eine besondere sittliche Qualität zugesprochen wird. An die Legitimität dieser oder jener Verhältnisse zu glauben, bedeutet also, ein normatives Urteil über die Hinnehmbarkeit einer bestimmten Ordnung zu fällen, kurz: eine Bewertung vorzunehmen. Wie, neben anderen, Peter Graf Kielmansegg und Rainer Forst betonen, hängen die Stabilität und Funktionstüchtigkeit eines Gemeinwesens wesentlich vom Glauben der Mehrheit der Bevölkerung an seine Legitimität ab. Wollen Regierung und Verwaltung dauerhaft mit der grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft und Gesetzestreue der Bevölkerung rechnen, müssen sie ihren Handlungsspielraum daher auf die Optionen einschränken, die von den Regierten als legitim anerkannt werden.

Nun kann ein und dasselbe Staatswesen aus einer Perspektive legitim, aus einer anderen illegitim erscheinen. Denn wie eine Sache bewertet wird, hängt nicht allein von der Beschreibung der Sache selbst ab, sondern ebenso von den Maßstäben, die jeweils angelegt werden. Diese triviale Einsicht gilt im Kleinen, etwa bei der Notenvergabe in Schulen, wie im Großen, zum Beispiel eben bei der Beurteilung politischer Verhältnisse. Entscheidend sind die jeweils angelegten Legitimitätsmaßstäbe. Sie bilden zentrale Bestandteile dessen, was oft als politische Philosophie oder, ungenau, als Ideologie bezeichnet wird. Ob Liberalismus, Republikanismus oder Sozialismus: Eine politische Philosophie ist letztlich nichts anderes als eine Richtschnur, anhand derer soziale Ordnungen sich be-

Summary: The criteria against which the legitimacy of governmental action is evaluated depend, among other factors, on the underlying assumptions about human nature. Currently, assumptions about human nature developed by behavioral economics are gaining political relevance, promoting new criteria for legitimate governmental action. If this description of human nature prevails, some of the principles of liberal social order may come under pressure.

Kurz gefasst: Die Maßstäbe, an denen sich Urteile über die Legitimität staatlichen Handelns orientieren, hängen auch von den zugrunde gelegten Menschenbildern ab. Gegenwärtig gewinnt das Menschenbild der Verhaltensökonomik politisch an Bedeutung und mit ihm neue Maßstäbe legitimen staatlichen Handelns. Setzt sich dieses Menschenbild durch, geraten zentrale Prinzipien liberaler Gesellschaftsordnung unter Druck.

gründet rechtfertigen oder kritisieren lassen. Pluralistische Gesellschaften zeichnen sich dadurch aus, dass stets mehrere Legitimitätsmaßstäbe um Geltung konkurrieren. Eingehegt wird diese Konkurrenz durch Verfassungen, mit denen Gemeinwesen einzelne Maßstäbe einer guten Ordnung, etwa die Gleichheit vor dem Gesetz, dem politischen Wettstreit zu entziehen versuchen.

Ob Menschen diese oder jene Legitimitätsmaßstäbe zur Grundlage ihrer politischen Urteile machen, hängt auch davon ab, welche der angebotenen Maßstäbe sich auf überzeugende Begründungen stützen können. Ein wichtiger argumentativer Grundpfeiler überzeugender Legitimitätsmaßstäbe sind die jeweils zugrunde gelegten anthropologischen Annahmen, oder einfacher: Menschenbilder. Dabei handelt es sich um Annahmen über Eigenschaften und Veranlagungen, die allen Menschen jenseits individueller Besonderheiten gemeinsam sind. Spätestens seit der Antike beschäftigen Gesellschaften sich mit der Frage, was den Menschen als Gattungswesen eigentlich ausmache, und bringen dabei höchst unterschiedliche Beschreibungen hervor. Je nach Art der Beschreibung erscheinen dann bestimmte Maßstäbe plausibler als andere: Geht man mit Thomas Hobbes davon aus, dass der Mensch seinen Mitmenschen ein Wolf sei, wird ein Staat sich primär daran messen lassen müssen, ob er diese Wolfsnatur im Zaum halten kann; folgt man dagegen Jean-Jacques Rousseaus Annahme, dass der Mensch über die Anlage zur sittlichen Vervollkommnung verfüge, lassen sich Gemeinwesen danach beurteilen, inwieweit sie die Entfaltung dieses Potenzials fördern.

Annahmen über menschliches Verhalten prägen jedoch nicht nur die normativen Kriterien legitimen Regierens, sondern auch die Strategien technisch erfolgreichen Regierens. Ein berühmtes Beispiel liefert der Florentiner Staatsmann und Gelehrte Niccolò Machiavelli. In seinem zu Beginn des 16. Jahrhunderts verfassten Buch „Il Principe“, einer Art Ratgeber zur Herrschaftssicherung, beschreibt er den Menschen als „undankbar, wankelmütig, unaufrichtig, heuchlerisch, furchtsam und habgierig“ und entwickelt Strategien, mit denen Herrschende genau diese Eigenschaften zur Sicherung ihrer Macht ausnutzen können. Der legitimatorische und der strategische Aspekt von Menschenbildern sind allerdings selten unabhängig voneinander: Oft beeinflussen Beschreibungen des Menschen, die der Entwicklung wirksamer Regierungsstrategien dienen, auch die Maßstäbe legitimen staatlichen Handelns. Auch bei der Debatte um die Legitimität verhaltensökonomisch informierter Politikinstrumente, sogenannter *nudges*, lässt sich das beobachten.

Der libertäre Paternalismus

Bei Nudges, deutsch „Stupsern“, handelt es sich um einen Typ von Politikinstrumenten, der im vergangenen Jahrzehnt an Bedeutung gewonnen hat und mittlerweile in vielen Staaten eingesetzt wird. Geprägt wurde der Begriff durch Richard H. Thaler, Gewinner des Wirtschaftsnobelpreises 2017, und Cass R. Sunstein in dem 2008 erschienenen Bestseller „Nudge“. Als Nudge verstehen die Autoren „alle Maßnahmen, mit denen Entscheidungsarchitekten das Verhalten von Menschen in vorhersagbarer Weise verändern können, ohne irgendwelche Optionen auszuschließen oder wirtschaftliche Anreize stark zu verändern“. Die Umstellung von einer Einwilligungs- auf eine Widerspruchslösung, wie sie auch für die Organspende erwogen wurde, ist ein typischer Nudge: Während bei der Einwilligungslösung Personen ausdrücklich zustimmen müssen, bevor ein bestimmter Zustand eintritt, werden sie bei der Widerspruchslösung so lange so behandelt, als hätten sie diesem Zustand zugestimmt, bis sie explizit widersprechen. Studien zeigen, dass eine solche Umstellung bereits ausreicht, um die Zahl etwa derjenigen zu erhöhen, die in eine private Altersvorsorge einzahlen – es bedarf hierfür keines Zwangs oder Anreizes.

Wie bei Machiavelli liegen auch den Instrumenten des Nudging bestimmte Annahmen über menschliches Verhalten zugrunde. Ihrer Quelle und ihrem Inhalt nach unterscheiden sich diese Annahmen wesentlich von denen Machiavellis – schmeichelhafter sind sie kaum. Das Menschenbild des Nudging setzt sich zusammen aus einer Vielzahl experimenteller Befunde, die die Disziplin der Ver-

haltensökonomik in den vergangenen Jahrzehnten erarbeitet hat. Viele dieser Befunde zeigen, dass die menschliche Kognition systematischen Verzerrungen unterliegt. Aufgrund dieser Verzerrungen werden die Präferenzen und das Verhalten von Menschen durch Merkmale von Entscheidungssituationen beeinflusst, die für einen (fiktiven) vollständig rationalen Akteur unerheblich wären. Zum Beispiel seien Menschen anfällig für Framing, sie ließen sich also von unterschiedlichen Darstellungen ein und derselben Situation in ihrer Entscheidung beeinflussen.

Diese und weitere Annahmen leiten die Gestaltung von Nudges an. Das Menschenbild der Verhaltensökonomik ermöglicht jedoch nicht nur Neuerungen in der Art und Weise, wie regiert wird, sondern auch neue Rechtfertigungen dafür, warum Nudges legitim seien. Legt man liberale Maßstäbe an, geraten Nudges in den Verdacht der Übergriffigkeit, wenn sie in die Entscheidungen von Personen eingreifen, die, wenn überhaupt, nur sich selbst schaden. Thaler und Sunstein dagegen argumentieren, dass es „für Entscheidungsarchitekten legitim ist, das Verhalten der Menschen zu beeinflussen, um ihr Leben länger, gesünder und besser zu machen.“ Dabei berufen sie sich erneut auf das Menschenbild der Verhaltensökonomik, das zeige, wie Menschen sich wirklich verhielten, und entwickeln auf dieser Grundlage die politische Philosophie des „libertären Paternalismus“: Da individuelle Präferenzen – so, wie sie sich in Handlungen und Unterlassungen äußern – systematisch verzerrt seien, sei es akzeptabel, wenn sich der Staat über sie hinwegsetzt, um Personen zu dem Verhalten zu bewegen, das diese rückblickend selbst als klug einschätzen würden. Statt also, wie im Liberalismus, die Legitimität staatlichen Handelns davon abhängig zu machen, dass die faktischen Präferenzen von Personen weitgehend unbeeinträchtigt bleiben (solange sie nicht Dritten schaden), gilt dieser Perspektive dasjenige staatliche Handeln als legitim, das den „eentlichen“ – das heißt hier: den informierten – Präferenzen der Betroffenen dient. Diese eigentlichen Präferenzen ließen sich, wie Sunstein in „The Ethics of Influence“ darlegt, wissenschaftlich ermitteln. Das verhaltensökonomische Menschenbild verschiebt so die Deutungshoheit über das eigene Wollen: Erst die Annahme kognitiver Verzerrungen stützt die kontraintuitive Behauptung, Andere könnten die eigenen Präferenzen, zumindest die „eentlichen“, besser kennen als man selbst. Weil faktische Präferenzen als verzerrt, „eentliche“ Präferenzen aber als wissenschaftlich ermittelbar gelten, tritt der Staat im libertären Paternalismus, wie es der Soziologe Ulrich Bröckling treffend zuspitzt, „als Anwalt des Noch-nicht-Ichs auf und nimmt in dessen Namen das Jetzt-Ich in die Verantwortung“. Entscheidend für diese radikale Umdeutung der Kriterien legitimen Regierens ist das Menschenbild der Verhaltensökonomik, das dem Verhalten von Individuen mit dem Generalverdacht der Verzerrtheit begegnet.

Eine Herausforderung für die liberale Ordnung

Auch wenn Menschenbilder zunehmend nicht mehr religiös oder philosophisch, sondern experimentell fundiert sind, spielen sie weiterhin eine entscheidende Rolle für die Frage, welche staatlichen Handlungen mit öffentlicher Zustimmung rechnen können und welche nicht. Wie würde sich eine politische Ordnung verändern, wenn das Menschenbild der Verhaltensökonomik zur Dominanz aufsteigt? Ein solcher anthropologischer Wandel könnte eine zentrale Stütze liberaler Gesellschaftsordnungen untergraben. Denn das bislang vorherrschende Menschenbild des Liberalismus dient als begründender Unterbau für viele Prinzipien, nach denen das soziale Leben in westlichen Gesellschaften eingerichtet ist. Dass wir von Anderen Rechtfertigungen für ihr Handeln erwarten, dass wir Verbrechen als vermeidbare Verfehlung bestrafen, dass wir das demokratische Votum Anderer ernst nehmen – all dies setzt voraus, dass wir Entscheidungen mündigen Individuen zurechnen, nicht ihren kognitiven Verzerrungen oder der Entscheidungssituation. (Dass die Figur des mündigen Individuums oft genug herangezogen wird, um menschliches Elend als selbstverschuldet zu rechtfertigen, soll allerdings zumindest in Klammern erwähnt werden.) Verliert die Annahme des mündigen Individuums, so fiktiv auch immer sie sein mag, an Plausibilität, geraten auch diese Prinzipien unter Druck.



Florian Irgmaier ist Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Quantifizierung und gesellschaftliche Regulierung am Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft. In seiner Dissertation untersucht er, wie die wissenschaftliche und technische Verfügbarmachung menschlichen Verhaltens liberale Normen unter Druck setzt. (Foto: David Ausserhofer)

florian.irgmaier@wzb.eu

Schon 1953 warnte der Philosoph und Soziologe Helmuth Plessner vor den Problemen, die sich aus der wissenschaftlichen Beschreibung des Menschen ergeben: „Für jede theoretische Bestimmung unseres Wesens haben wir zu zahlen, sie ist ein Vorgriff auf die Praxis, von ihr hängt ab, was aus uns wird. So wie der Mensch sich sieht, wird er; [...]“ Daraus muss man kein zwingendes Argument gegen jede Form des Nudging oder gegen die Evidenzbasierung von Politik allgemein ableiten. Eine kritische Öffentlichkeit sollte jedoch bedenken, dass jedes Menschenbild – auch wenn es über wissenschaftliche Autorität verfügt – eine Vorentscheidung darüber enthält, welches Regierungshandeln künftig Chancen hat, als legitim anerkannt zu werden. Die Debatte, von welchem Menschenbild staatliches Handeln auszugehen hat, sollte neben Wohlfahrts- und Effizienzfragen daher auch berücksichtigen, welche sozialen Normen jeweils begünstigt oder geschwächt werden.

Literatur

Bröckling, Ulrich: „Nudging: Gesteigerte Tauglichkeit, vertiefte Unterwerfung“. In: Ders. *Gute Hirten führen sanft: Über Menschenregierungskünste*. Berlin: Suhrkamp 2017, S. 175–196.

Forst, Rainer: *Normativität und Macht: Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen*. Berlin: Suhrkamp 2015.

Plessner, Helmuth: „Über Menschenverachtung“. In: Ders.: *Conditio humana* (Hg. Günter Dux/Odo Marquard/Elisabeth Ströker). 2. Auflage. *Gesammelte Schriften, Bd. VIII*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2015, S. 105–116.

Sunstein, Cass R.: *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*. New York: Cambridge University Press 2016.

Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R.: *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt*. Berlin: Ullstein 2011.

Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft: Soziologie. Unvollendet. 1919–1920* (Hg. Knut Borchardt/Edith Hanke/Wolfgang Schluchter). *Max Weber Gesamtausgabe, Bd. 23*. Tübingen 2013: J.C.B. Mohr (P. Siebeck).

Vertrauensfördernde Maßnahmen gesucht Wie direkte Demokratie die Politik beleben kann

Pola Lehmann und Claudia Ritzki

In stabile Wahlergebnisse und das offensichtlich sinkende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Parteien legen die Frage nahe, ob das politische System institutionelle Reformen braucht. Dem Prinzip der direkten Demokratie kommt in dieser Debatte traditionell eine zentrale Bedeutung zu: Volksabstimmungen bieten die Möglichkeit, die Souveränität des Volkes unmittelbar zum Ausdruck zu bringen. Mit dieser Unmittelbarkeit verbindet sich demokratietheoretisch die Erwartung eines hohen Grades an Legitimität: Keine andere Beteiligungsform verkörpert so klar das Ideal der Selbstregierung des Volkes. Seit der Gründung der Bundesrepublik wurde deshalb immer wieder über die Rolle direktdemokratischer Verfahren im politischen Entscheidungssystem gestritten. Angesichts der aktuellen Vertrauenskrise zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren repräsentativen Akteuren erscheint aber das theoretische Versprechen, durch direkte Demokratie eine Legitimitätssteigerung zu erzielen, wohl so verlockend wie noch nie.

Allerdings ist Legitimität mehr als nur das Resultat objektiver Verfahrensqualitäten, sie hängt auch maßgeblich an Zuschreibungen der Bürgerinnen und Bürger. Vor diesem Hintergrund haben wir im Rahmen des Projekts „Demokratie-monitor“, einem gemeinsamen Projekt der WZB-Abteilung Demokratie und Demokratisierung und der Bertelsmann Stiftung, anhand von Umfragedaten untersucht, ob zu erwarten ist, dass eine weitere Stärkung direktdemokratischer Verfahren eine legitimitätssteigernde Wirkung entfaltet. Anders formuliert: Sind Volksabstimmungen angesichts der Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger ein demokratisches Heilmittel? Die Daten für unsere Analyse stammen aus einer Online-Umfrage. Im Rahmen dieser Studie wurden im Mai und Juni 2019 über 7.000 Personen in Deutschland zu ihren Einstellungen über Demokratie im Allgemeinen und deren Funktionieren in Deutschland im Besonderen befragt.

Wir wollten wissen, wie stark der Wunsch nach direkter Demokratie in Deutschland ausgeprägt ist – und wie weit die tatsächlichen direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten den Idealvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen. Die Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit beschreibt das zu konstatierende Legitimitätsdefizit.

Die erste Erkenntnis ist, dass der Wunsch nach direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten in Deutschland intensiv ist. Unsere Untersuchung zeigt, dass eine große Mehrheit der Deutschen direktdemokratische Verfahren auf kommunaler (91 Prozent) und Landesebene (85 Prozent) wünschen. Etwas geringer ist die Befürwortung für die Bundesebene (78 Prozent) und deutlich abgeschwächt für die EU-Ebene (65 Prozent). Auch die Bundeskanzlerin beziehungsweise den Bundeskanzler würden 76 Prozent der Befragten gerne direkt wählen.

Dieser Wunsch nach einer Stärkung der direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten findet sich in allen Bevölkerungsschichten, lediglich beim Alter lassen sich signifikante Unterschiede erkennen: Die Präferenz für Volksabstimmungen ist bei den älteren Befragten deutlich höher als bei den jüngeren. Geschlecht, Einkommen und Bildungsabschluss wirken sich dagegen nicht signifikant auf den Wunsch nach direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten aus.

Summary: In Zeiten sinkenden Vertrauens in die repräsentativen Akteur*innen stellt sich die Frage, ob durch einen Ausbau direktdemokratischer Verfahren die wahrgenommene Legitimität politischer Entscheidungen gesteigert werden kann. Anhand neuer Umfragedaten lässt sich zeigen, dass es in Deutschland eine große Diskrepanz zwischen dem Wunsch der Bevölkerung nach direkten Entscheidungsmöglichkeiten und den existierenden Verfahren gibt. Besonders deutlich zeigt sich das damit verbundene Legitimitätsdefizit bei Personen, deren Vertrauen in die repräsentativen Akteur*innen niedrig ist.

Kurz gefasst: In times of diminishing trust in representative actors one might ask whether the legitimacy of political decision can be augmented by strengthening direct democratic institutions. Based on new survey data we can show that there is a great discrepancy between the citizens' desire for direct democracy and the institutions truly existing in Germany. This legitimacy deficit is most profound for citizens whose trust in representative institutions is low.



Pola Lehmann forscht als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Manifesto Research on Political Representation (MARPOR)“ in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. (Foto: David Ausserhofer)

pola.lehmann@wzb.eu

Besonders auf Bundesebene steht der Wunsch nach direkter Demokratie in starkem Kontrast zur realen Situation. Mit einer einzigen Ausnahme (der Neuordnung des Bundesgebiets) stehen den Bürgerinnen und Bürgern auf der Bundesebene keine direktdemokratischen Verfahren zur Verfügung. Anders sieht es auf der Ebene von Kommunen und Ländern aus: Seit den 1980er-Jahren wurde die direkte Demokratie auf diesen Ebenen gestärkt, und seit 1996 ist sie in den Verfassungen aller 16 Bundesländer verankert. Allerdings variiert die Ausgestaltung der Verfahren zwischen den Ländern deutlich. Vielfältige und einfache Möglichkeiten zu direkter Beteiligung stehen den Bürgerinnen und Bürgern beispielsweise im Stadtstaat Bremen zur Verfügung; im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern und in Brandenburg sind direktdemokratische Verfahren schwächer institutionalisiert.

Dieses Missverhältnis wird von den Bürgerinnen und Bürgern durchaus wahrgenommen: 71 Prozent der Befragten gaben an, dass wichtige Fragen in Volksabstimmungen entschieden werden sollten. Nur 20 Prozent hingegen sind der Auffassung, dass dies auch de facto der Fall ist. Die Realität der Beteiligungsmöglichkeiten in Deutschland weicht damit klar von den Idealvorstellungen der Bürgerinnen ab. Diese Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit offenbart ein klares Legitimationsdefizit.

Auf Basis einer Reihe von Fragen, bei denen die Befragten Wunsch und Wirklichkeit direktdemokratischer Beteiligung bewerten sollten, lässt sich ein Legitimitätsindex berechnen, der über das Ausmaß der Diskrepanz Auskunft gibt. Der Wertebereich des Index liegt zwischen 0 (keine Legitimität) und 1 (vollständige Legitimität). Im Durchschnitt ergibt sich für die Befragten des Demokratiemonitors ein Wert von 0,63 – die direkten Beteiligungserwartungen der Bürgerinnen und Bürgern überschreiten also deutlich das Angebot an direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten.

Es passt zu den obigen Ergebnissen, dass die Stärke des empfundenen Legitimitätsindex abhängig vom Alter der Befragten unterschiedlich hoch ist. Bei Personen, die 65 Jahre und älter sind, ergab sich ein durchschnittlicher Legitimitätsindex von 0,57; bei den 18- bis 25-Jährigen liegt der Wert bei 0,72. Dieser Unterschied speist sich nicht nur aus der Tatsache, dass der Wunsch nach direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten bei den älteren Befragten im Durchschnitt höher ist, sondern auch daraus, dass diese die gegebenen Möglichkeiten in Deutschland im Mittel kritischer beurteilen.

Es lohnt sich also, noch einmal genauer zu untersuchen, welche Merkmale entscheidend dafür sind, wie groß das wahrgenommene direktdemokratische Legitimitätsdefizit einer Person ist. Die genauere Analyse zeigte, dass außer dem Alter soziodemografische Faktoren tatsächlich keine signifikanten Effekte haben. Von Bedeutung ist hingegen, wie zufrieden eine Person mit dem allgemeinen Funktionieren der Demokratie in Deutschland ist und wie hoch das Vertrauen in die repräsentativen Akteure ist. Personen, die nur ein niedriges Vertrauen in die Institution des Bundestags, in Politikerinnen und Politiker und/oder die Bundesregierung haben, nehmen mit Bezug auf direkte Demokratie also ein größeres Legitimitätsdefizit wahr. Personen, die hier auf eine größere Vertrauensbasis bauen können, sind eher bereit, auf direkte Entscheidungskompetenzen zu verzichten. Das ist zunächst kein überraschendes Ergebnis: Wenn den repräsentativen Organen stärker vertraut wird, so ist es plausibel, diesen Institutionen auch größere Entscheidungsbefugnis zuzugestehen. Andersherum ist es eine naheliegende Konsequenz, Entscheidungen lieber selber treffen zu wollen als sie Akteur*innen zu überlassen, denen nicht vollumfänglich vertraut wird. Mit einem Ausbau direktdemokratischer Verfahren könnten somit vor allem diejenigen befriedigt werden, deren Zufriedenheit mit dem aktuellen System niedriger ausfällt.

Allerdings bringt ein Ausbau direktdemokratischer Verfahren auch Probleme mit sich. Besonders mit Blick auf politische Gleichheit birgt die direkte Demokratie große Herausforderungen. Im internationalen Vergleich zeigt sich eindeutig, dass die durchschnittliche Beteiligung an Volksabstimmungen niedriger liegt als jene an nationalen Parlamentswahlen. Direktdemokratische Verfahren

sind also selektiver als zentrale repräsentative Wahlen. Noch bedeutsamer ist jedoch die Tatsache, dass die soziale Ungleichheit der Beteiligung bei direktdemokratischen Abstimmungen deutlich größer ist als bei repräsentativen Wahlen. Das zeigt sich auch anhand der Daten aus unserer Umfrage. Befragt nach der tatsächlichen Beteiligung innerhalb der letzten fünf Jahre, lassen sich beispielsweise klare Differenzen zwischen Personengruppen mit unterschiedlichem Bildungsstand erkennen: Abiturientinnen und Abiturienten haben sich mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit in den letzten fünf Jahren an einer Volksabstimmung beteiligt als Personen mit einem niedrigeren Bildungsabschluss. Dieser Unterschied lässt sich nicht allein durch Unterschiede im Wohnort und die damit verbundenen Möglichkeiten der Beteiligung erklären. Sie gehen vielmehr auf individuelle Beteiligungsentscheidungen zurück.

Die Befragten selbst scheinen sich dieser Verzerrung durchaus bewusst zu sein: So stimmten 64 Prozent der Aussage zu, dass die Ergebnisse von Volksabstimmungen verzerrt seien, weil sich immer dieselben Personen beteiligen. Nur 28 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass Menschen aus allen Gruppen und Schichten ausreichend an Volksabstimmungen teilnehmen. Ein Ausbau direktdemokratischer Elemente würde also möglicherweise die Legitimität der Demokratie in den Augen eines Teils der Bürgerinnen und Bürger stärken – mit Blick auf die politische Gleichheit wäre dies jedoch voraussichtlich mit Kosten verbunden.

Ein einfaches Mehr an direkter Demokratie ist also keine hinreichende Antwort auf die bestehende Unzufriedenheit mit den Strukturen und Vertreter und Vertreterinnen der repräsentativen Demokratie. Vielmehr muss bei einem Ausbau der Möglichkeiten zur Volksentscheidung sichergestellt werden, dass eine hohe und egalitäre Beteiligung ermöglicht wird – etwa durch Quoren und begleitende Informationsangebote. Ein vielversprechender Weg scheint es hier zu sein, direktdemokratische Verfahren mit deliberativen Elementen zu verbinden: Den Volksabstimmungen gehen dann intensive Meinungsbildungsprozesse voran. Meist wird dazu eine „Bürgerjury“ eingesetzt, die Wahlempfehlungen für die Bevölkerung entwickelt. Solche Ansätze sollten weiter erprobt und erforscht werden. Denn nur wenn es gelingt, systematische Beteiligungsdefizite bestimmter Bevölkerungsgruppen abzubauen, kann direkte Demokratie zu einem Zugewinn an Legitimität führen. Andernfalls aber werden auch neue direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten zu einem Instrument, das jene Teile der Bevölkerung politisch stärkt, die ohnehin schon privilegiert sind.

Literatur

Kersting, Norbert: *Direkte Demokratie: Theorie und Praxis*. In: Lembcke, Oliver/Ritzi, Claudia, Schaal/Gary S. (Hg.): *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien*. Wiesbaden: Springer VS 2016, S. 307–334.

Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia: *Theorie und Vergleich*. In: Merkel, Wolfgang/Ritzi, Claudia (Hg.): *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* Wiesbaden: Springer VS 2017.

Schäfer, Armin/Schoen, Harald: *Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit*. In: *Leviathan* 2013, Jg. 4, H. 1, S. 94–120.

Solar, Marcel: *Regieren im Schatten der Volksrechte. Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg*. Wiesbaden: Springer VS 2016.



Claudia Ritzi lehrt als Professorin für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Trier. Sie war 2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung am WZB. (Foto: Martina Sander)

ritzi@uni-trier.de

Harte Zeiten für Bürgerbeteiligung

Demokratische Innovationen in Zeiten des autoritären Populismus

Thamy Pogrebinski und Melisa Ross

Summary: Trust in democracy and its institutions have hit the bottom in Brazil. In this once pioneering country for democratic innovations, spaces for citizen participation shrink under Jair Bolsonaro's authoritarian government. But civil society brings some hope as digitalization enables its revitalization.

Kurz gefasst: Das Vertrauen in die Demokratie und ihre Institutionen hat in Brasilien einen Tiefstand erreicht. In dem Land, das einst Vorreiter in Sachen partizipativer Innovation war, lässt die autoritäre Regierung von Jair Bolsonaro wenig Raum für Bürgerprojekte. Hoffnung macht einzig die Zivilgesellschaft, die Bürgerbeteiligung etwa über digitale Medien erkämpft.

In ganz Lateinamerika haben sich in den vergangenen Jahren die wirtschaftlichen und sozialen Kennzahlen rückläufig entwickelt, während sich die Zufriedenheit mit der Demokratie und ihren Institutionen auf einem konstant niedrigen Niveau bewegt. Die jährliche Umfrage des *Latinobarómetro*, die Meinungen zu Demokratie und Gesellschaft in 18 Ländern Lateinamerikas ermittelt, zeigt für das Jahr 2018, dass das Vertrauen in die Gesetzgebung, die politischen Parteien und Regierungen sogar noch unter die Werte der vergangenen Jahre zurückgefallen ist, während die Unterstützung für unpolitische Institutionen wie das Militär und die Kirche Spitzenwerte erreicht. Dieser Trend, der sich übrigens nicht auf Lateinamerika beschränkt, hat Wissenschaft und Politik alarmiert. Könnte die Phase enden, in der sich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verfestigten?

Geringe Werte bei den Demokratiekenntzahlen haben Brasilien stärker getroffen als andere Länder der Region. Brasilien weist die seit 2013 niedrigste Zufriedenheit mit der Demokratie (9 Prozent) und ein steigendes Misstrauen gegenüber politischen Institutionen und der Justiz auf. Eine Erhöhung der Fahrpreise für die öffentlichen Verkehrsmittel in der Stadt São Paulo hatte 2013 zu massiven Protesten im ganzen Land geführt. Die sozialen Unruhen wurden auch durch die laufende „Lava Jato“-Untersuchung verschärft, eine groß angelegte Antikorruptions-Ermittlung, die die Verstrickung zahlreicher Politiker offenlegte. Brasilien erlebte seit Jahren den kontinuierlichen Verfall seiner repräsentativen Institutionen, der im Amtsenthebungsverfahren von Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2016 seinen Höhepunkt fand.

Diese Amtsenthebung kann auch als „eindeutige Reaktion gegen die Beteiligung der Bevölkerung am öffentlichen Leben“ verstanden werden, wie es Wanderley Guilherme dos Santos 2017 formulierte. Dabei war Brasilien seit den 1980er-Jahren Vorreiter beim Experimentieren mit demokratischen Innovationen, neuen Instrumenten und Formen demokratischer Mitbestimmung. Der Bürgerhaushalt in Porto Alegre erlangte als eines der ersten derartigen Projekte weltweite Bekanntheit. Mehr Bürgerbeteiligung, so die Hoffnung, solle die Demokratie stärken. Die Regierung der Arbeiterpartei (2003 bis 2016) investierte viel in partizipative Projekte und erreichte eine bemerkenswerte Beteiligung von Bürger*innen beim Zustandekommen von Regelwerken und Gesetzen. Herausragende Beispiele sind Nationale Policy-Konferenzen oder die Rahmenregulierung des Internets (*Marco Civil da Internet*), also politische Entscheidungsprozesse, die es den Bürger*innen und der Zivilgesellschaft ermöglichten, direkt Einfluss auf die Politik zu erheben.

Mit dem Fall von Präsidentin Rousseff zerbrach jedoch die partizipative Architektur des Landes. Die Zivilgesellschaft wurde aus diesen Institutionen gedrängt. Seitdem hat die demokratische Legitimität in Brasilien stark gelitten. 2018 war das Vertrauen in die politischen Parteien und Parlamente auf nur noch 6 beziehungsweise 12 Prozent gesunken. Lediglich 7 Prozent der Bürger des Landes vertrauten der Regierung. Die Repräsentationskrise hatte einen gefährlichen Höhepunkt erreicht. Der Aufstieg der extremen Rechten und die Wahl eines autoritären populistischen Präsidenten wie Jair Bolsonaro Ende des Jahres 2018 bestätigen, wie gefährdet repräsentative Institutionen sind und wie stark die demokratische Legitimität in nur wenigen Jahren Schaden genommen hat.

Eine der ersten Amtshandlungen Bolsonaros nach Übernahme der Präsidentschaft 2019 war es, Dutzende partizipative Räte per Dekret aufzulösen. Gut funktionierende Institutionen, die über viele Jahre Politik mitgestaltet und überwacht hatten, wurden damit im Handumdrehen geschlossen. Der Oberste Gerichtshof des Landes griff ein, konnte aber nur die Schließung jener Projekte verhindern, die durch die Verfassung und nationale Gesetze geschützt waren. Bolsonaro reichte dies nicht. Er kürzte die Gelder und behinderte den Zugang der gewählten Vertreter der Zivilgesellschaft zu den verbliebenen demokratischen Institutionen, die zum Teil schon während des Demokratisierungsprozesses in den 1980ern geschaffen worden waren. Der sogenannte partizipative Konsens ist damit definitiv aufgekündigt worden.

Bürgerbeteiligung gilt in der Demokratieforschung als Mittel gegen die Repräsentationskrise. Es wird angenommen, sie könne demokratischen Defiziten entgegenwirken und insbesondere die demokratische Legitimität stärken. Der Fall Brasilien zeigt jedoch, dass diese neuen Formen der Mitsprache angesichts aktueller Herausforderungen wie Populismus und Autoritarismus tatsächlich unzureichend werden. Dies lässt Zweifel an der Fähigkeit der Zivilgesellschaft aufkommen, sich der extremen Rechten zu widersetzen.

Diese Schlussfolgerung ergibt sich auf Grundlagen intensiver empirischer Forschung. Im am WZB angesiedelten LATINNO-Projekt haben wir Daten zur Bürgerbeteiligung in 18 Ländern Lateinamerikas von 1990 bis 2020 gesammelt und analysiert. Aus über 40 Variablen konnten wir vier Problembereiche identifizieren, die die Schwäche der partizipativen Innovationen in Brasilien erklären.

Erstens kamen Brasiliens Bürgerprojekte seit 1990 fast ausschließlich auf staatliche Initiative hin zustande. Bis 2015 hatten Regierungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene ein Monopol bei der Umsetzung dieser innovativen Formate: 72 Prozent wurden ausschließlich von Regierungsstellen auf den Weg gebracht. Weitere 11 Prozent wurden von Regierungsstellen in Zusammenarbeit mit privaten Akteuren, internationalen Organisationen, NGOs oder sozialen Bewegungen ins Leben gerufen. Zwischen 1990 und 2015 war die Zivilgesellschaft allein für nur 12 Prozent aller Projekte verantwortlich. Diese Abhängigkeit vom Staat wird zum Problem, wenn der Staat nicht mehr bereit ist, Partizipation aktiv zu fördern.

Die Mehrheit der zwischen 1990 und 2014 geschaffenen Beteiligungsformate hing zweitens direkt von den Organisationen ab, die für die Initiativen zuständig waren. Nur 20 Prozent wurden gesetzlich oder in der Verfassung verankert. Das restliche Drittel wurde in keiner Weise formalisiert.

Drittens konnten nur 12 Prozent der innovativen Projekte Entscheidungen treffen, mit denen die Behörden gezwungen waren, sie in Regelwerke und Gesetze umzusetzen oder aufzunehmen. Dagegen gab es für mehr als zwei Drittel der Entscheidungen, die in partizipativen Verfahren getroffen wurden, keine Garantie, dass diese von Behörden oder Gesetzgebern berücksichtigt wurden. In 21 Prozent der Fälle waren Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft bestenfalls beratend beteiligt.

Insgesamt begrenzen die geringe Formalisierung und der enge Entscheidungsspielraum die Möglichkeiten, Einfluss auf die Politik zu nehmen. Insgesamt führten nur 45 Prozent der demokratischen Innovationen zu einem Ergebnis in Gestalt von Gesetzen, Empfehlungen oder auch Projekten. Trotz dieser ernüchternden Befunde machen die LATINNO-Daten Hoffnung, dass auch in Zeiten des autoritären Populismus in Brasilien Raum für demokratische Innovationen bleibt. Es zeigt sich nämlich, dass es der Zivilgesellschaft inzwischen gelungen ist, neue politische Räume zu besetzen und sogar die Führung bei demokratischen Innovationen zu übernehmen.

Während zwischen 1990 und 2015 der Staat eindeutig der größte Förderer demokratischer Innovationen in Brasilien war, hat sich die Situation nach Rousseffs Amtsenthebungsverfahren völlig umgekehrt. Seit 2016 wurden 60 Prozent der demokratischen Innovationen ohne Beteiligung des Staates geschaffen. Als



Thamy Pogrebinschi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Koordinatorin des LATINNO-Projekts.
[Foto: David Ausserhofer]

thamy.pogrebinschi@wzb.eu



Melisa Ross ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im LATINNO-Projekt und Doktorandin an der BGSS Berlin Graduate School of Social Sciences.
[Foto: David Ausserhofer]

melisa.ross@wzb.eu

im Jahr 2013 die Proteste auf der Straße stattfanden, wurden 19 demokratische Innovationen mit staatlicher Beteiligung eingerichtet, im Jahr 2017 lag die Zahl nur noch bei 3. Gleichzeitig übernahm die Zivilgesellschaft sehr schnell die Führung. Zwischen 2014 und 2019 waren die von der Zivilgesellschaft geführten Projekte um bis zu 20 Prozent pro Jahr gestiegen.

Oft bedient sich die Zivilgesellschaft digitaler Werkzeuge, um eine Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Insgesamt 73 Prozent der Formate, die zwischen 2015 und 2019 eingeführt wurden, waren digitaler Art: Bürger*innen beteiligten sich etwa über Internetplattformen und Smartphone-Anwendungen. 80 Prozent der im Jahr 2018 geschaffenen demokratischen Innovationen beruhten auf digitalem Engagement.

Die Digitalisierung erweist sich damit als bahnbrechendes Instrument. Sie ermöglicht es der Zivilgesellschaft, demokratische Beteiligung mit nur geringen Ressourcen umzusetzen und viele Menschen zu erreichen. Dennoch erfordert eine langfristige Stärkung der Demokratie in Brasilien eine neue Balance zwischen Repräsentation und Partizipation. Die Legitimität repräsentativer Institutionen hängt davon ab, wie reaktionsfähig sie sind und wie gut sie zur Rechenschaft gezogen werden können. Beteiligung kann zum Ausgleich demokratischer Defizite beitragen – allerdings muss sie dafür institutionalisiert und effektiv sein.

Literatur

Latinobarómetro: Informe Latinobarómetro 2018. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro 2018. Online: www.latinobarometro.org [Stand 16.01.2020].

Pogrebinski, Thamy: LATINNO-Datensatz. Berlin: WZB 2020. Online: www.latinno.net [Stand 16.01.2020].

*Santos, Fabiano/Guarnieri, Fernando: „From Protest to Parliamentary Coup: An Overview of Brazil's Recent History“. In: *Journal of Latin American Cultural Studies*, 2016, Jg. 25, H. 4, S. 485–494. DOI: 10.1080/13569325.2016.1230940.*

*Santos, Wanderley Guilherme dos: *A Democracia Impedida: o Brasil no Século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora 2017.*

Wenig Interesse an Beteiligung Junge Menschen sind von direkter Demokratie nicht überzeugt

Marcus Spittler

„So, we can no longer save the world by playing by the rules. Because the rules have to be changed. Everything needs to change. And it has to start today. So, everyone out there, it is now time for civil disobedience. It is time to rebel.“ (Greta Thunberg 2019)

Spätestens seit Anfang 2019 ist die von der schwedischen Schülerin Greta Thunberg gegründete Umweltschutzbewegung Fridays for Future auch in Deutschland angekommen. Jeden Freitag demonstrieren bis zu 1,4 Millionen überwiegend junge Menschen für eine Reduzierung von CO₂-Emissionen, eine unverzügliche Bekämpfung der Ursachen des Klimawandels und damit auch für die Rechte ihrer und nachfolgender Generationen. Zu den neuen Umweltschutzbewegungen, die sich außerhalb der politischen Institutionen, vor allem unabhängig von der Partei Die Grünen formiert hatten, gehört auch der deutsche Ableger der Extinction Rebellion, die mit vermeintlich radikalerem Auftreten und Maßnahmen des zivilen Ungehorsams, wie dem Blockieren von Straßen, auf sich aufmerksam macht. Als eine von nur drei Kernforderungen nennt Extinction Rebellion dabei die Einführung von Bürger*innenversammlungen. Solche Versammlungen, deren Besetzung mithilfe eines quotierten Losverfahrens aus der Bevölkerung gezogen wird, sollen nach Vorstellung der Demonstrierenden „die notwendigen Maßnahmen gegen die ökologische Katastrophe und für Klimagerechtigkeit einberufen. Die Regierung muss nach deren Beschlüssen handeln“ (<https://extinctionrebellion.de/wer-wir-sind/unsere-forderungen/bv/>).

Damit übernimmt die Umweltschutzbewegung eine Idee, die in der Demokratietheorie unter dem Begriff der deliberativen „Mini-Publics“ verhandelt wird. Der Zweck dieser Mini-Publics ist es, die Schwäche der repräsentativen Demokratie, die bei der Verdichtung des Wähler*innenwillens auf einige wenige gewählte Parlamentarier*innen zwangsläufig entsteht, zu mildern und die Distanz zwischen Volk und gewählten Vertreter*innen zu verringern. Doch wie sind solche Forderungen zu deuten? Ist der Wunsch nach vermeintlich neuen, direktdemokratischen Partizipationsformen Ausdruck eines grundsätzlich anderen Demokratieverständnisses der Protestierenden? Falls ja: Ist dieses Demokratieverständnis geprägt von liberalen Freiheitsvorstellungen, die auch den Schutz von Minderheiten und andere Grundrechte im Blick haben? Oder kann man bei jungen Erwachsenen heute ein ausgehöhltes Verständnis von Demokratie diagnostizieren, das auf Mehrheitsentscheidungen reduziert ist? Zeugen ihre Forderungen gar von einem fehlenden Glauben an die Legitimität der repräsentativen Demokratie?

In einem Gemeinschaftsprojekt der Bertelsmann Stiftung und des WZB haben wir mit dem Demokratiemonitor die Einstellungen von in Deutschland lebenden Personen zu Wahlen, Demonstrationen und generellen Fragen von Legitimität erhoben. Aufgrund der großen Zahl an Befragten – es wurden die Daten von ca. 4.000 Personen verwendet – war es uns möglich, einzelne Alterskohorten zu untersuchen, ohne dass die Untergruppen zu klein werden. Genauer wollten wir wissen, wie sich die Beurteilung der Legitimität von „Wahlen und alternativen Partizipationsformen“ auf die Demokratiezufriedenheit eines Befragten auswirkt und ob es dabei Unterschiede zwischen jungen Menschen (jünger als 35 Jahre) und Älteren gibt. Wahlen und Partizipation verstehen wir hier als die beiden Dimensionen der Demokratie, die für die Bewertung der Input-Legitimität einer

Summary: Since 2019, many young adults have been taking to the streets for better climate protection. At the same time there are also calls for more direct democracy. In a Germany-wide study we compared the attitudes of young adults with those of older people. On the one hand, they have lower expectations of elections and alternative forms of participation and they play only a minor role in their satisfaction with democracy. In fact, these results cannot be interpreted as a call by young people for more opportunities to participate.

Kurz gefasst: Seit 2019 gehen viele junge Erwachsene für einen besseren Klimaschutz auf die Straße. Dabei werden auch Forderungen nach mehr direkter Demokratie laut. Wir haben in einer deutschlandweiten Studie die Einstellungen von jungen Erwachsenen mit denen Älterer verglichen. Zum einen haben die jungen Erwachsenen niedrigere Erwartungen an Wahlen und alternative Partizipationsformen, und diese spielen für ihre Demokratiezufriedenheit auch nur eine untergeordnete Rolle. Tatsächlich kann man die Ergebnisse nicht als Ruf der Jugend nach mehr Beteiligungsmöglichkeiten verstehen.



Marcus Spittler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Er forscht im Bereich der vergleichenden Demokratie- und Wahlverhaltensforschung. Dabei gilt sein besonderes Interesse den Einstellungen junger Erwachsener, die er europaweit untersucht.

[Foto: David Ausserhofer]

marcus.spittler@wzb.eu

Demokratie verantwortlich sind. Mit Input meinen wir alle Aspekte, die es den Bürger*innen ermöglichen, Einfluss auf den politischen Prozess zu nehmen. Beurteilt beispielsweise eine Befragte den Wahlgang in Deutschland als unfrei und hat gleichzeitig normativ höhere Erwartungen, so stellen wir ein Legitimitätsdefizit fest. Da es sich dabei um eine subjektive Bewertung handelt, sprechen wir vom Legitimitätsglauben. In einem weiteren Schritt prüfen wir dann, wie sich ein fehlender Legitimitätsglaube auf die Demokratiezufriedenheit auswirkt.

Es zeigt sich, dass Jüngere im Vergleich zu älteren Menschen stärkere Kritik an der Ausführung von Wahlen und auch niedrigere Erwartungen an sie haben. Die Jungen kritisieren nicht nur eine aus ihrer Sicht fehlende Fairness zwischen den Parteien beim Wahlgang, sondern sind auch skeptisch gegenüber einem zu großen Einfluss des Wähler*innenwillens auf politische Entscheidungen. Insgesamt ist ihr Legitimitätsglaube in der Dimension „Wahlen“ zwar nicht niedriger als der von Älteren; allerdings basiert ihre Bewertung auf einer niedrigeren Erwartung. Anders sieht es im Bereich der allgemeinen Partizipation aus, insbesondere direktdemokratischer Verfahren. Hier liegt der Legitimitätsglaube der jungen Menschen sogar über dem der Älteren. Analog zur Dimension „Wahlen“ ist auch in der Dimension „Partizipation“ die niedrige Erwartung der Jungen ausschlaggebend. Entsprechend niedrig ist die Bedeutung der beiden Input-Dimensionen für die allgemeine Demokratiezufriedenheit der Jüngeren, unabhängig davon, ob es sich um allgemeine Partizipation oder institutionalisierte Verfahren handelt.

Für die Demokratiezufriedenheit der jungen Erwachsenen sind dagegen andere Aspekte wichtig, wie ein Nebenbefund der Untersuchung zeigt: Ihr Interesse an Politik ist ein wesentlich entscheidenderer Indikator für die Erklärung ihrer Demokratiezufriedenheit, als dies für Ältere gilt. Ist das politische Interesse bei jungen Erwachsenen niedrig, fällt auch deren Demokratiezufriedenheit deutlich niedriger aus. Hier ergibt sich ein Anknüpfungspunkt für politische Bildung, bei der es gilt, das Potenzial der Jungen zu wecken. Bemerkenswert ist auch, dass der Ost-West-Unterschied, der sich bei den Älteren noch hinsichtlich der Demokratiezufriedenheit ergibt, für junge Erwachsene nicht mehr zu finden ist.

Tatsächlich kann man die Ergebnisse also nicht als Ruf der Jugend nach mehr Beteiligungsmöglichkeiten verstehen. Vielmehr sind wohl die direktdemokratischen Forderungen der Extinction Rebellion als die Forderungen einer kleinen, nicht repräsentativen Gruppe zu betrachten, die nicht als Beispiel für einen generellen Einstellungsunterschied zwischen der jungen und den älteren Generationen passt. Allerdings, das hat der Vergleich der beiden Dimensionen Wahlen und Partizipation des Input-Legitimitätsglaubens gezeigt, ergibt sich der hohe Legitimitätsglaube junger Erwachsener vor allem aus deren niedrigen Erwartungen in beiden Teildimensionen.

Es bleibt jedoch offen, ob die hier gezeigten Einstellungen langfristig stabil sind. Ein Teil lässt sich vermutlich auf Alterseffekte und einen sich verzögernden Übergang der Jugendlichen ins Erwachsenenalter zurückführen. Man kann darauf hoffen, dass bei jungen Erwachsenen, sobald sie eine eigene Familie gründen, eigene Steuerzahlungen leisten und dadurch stärker in die Gesellschaft integriert sind, auch der Wunsch stärker wird, ihre eigenen Interessen bei Wahlen oder anderen Beteiligungsformen durchzusetzen und den beiden Input-Dimensionen der Demokratie eine höhere Relevanz beimessen. Sollten allerdings die Legitimitätsbewertungen innerhalb der jüngsten Alterskohorte stabil bleiben, so wäre für die Zukunft ein weiter sinkendes Partizipationsniveau zu erwarten. Die unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung der Jugend und ihre in den vergangenen zwei Jahrzehnten gewachsene distanzierte Haltung gegenüber Wahlen legen einen solchen Trend nahe. Dieser Befund sollte zumindest im Auge behalten werden. Auch wenn Demokratien keineswegs die Partizipation aller bedeuten muss, so ist sie für ihre Überlebensfähigkeit doch auf ein Mindestmaß angewiesen.

Literatur

Goodin, Robert E./Dryzek, John S.: „Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics“. In: *Politics & Society*, 2006, Jg. 34, H. 2, S. 219–244.

Weßels, Bernhard: „Democratic Legitimacy“. In: *Mónica Ferrín/Hanspeter Kriesi (Hg.): How Europeans View and Evaluate Democracy*. Oxford: Oxford University Press 2016, S. 235–256.

Arbeitsmarktrisiko Geschlecht In Italien haben es Mädchen nach dem Schulabbruch besonders schwer

Camilla Borgna und Emanuela Struffolino

In Zeiten steigender Bildungserwartungen auf dem Arbeitsmarkt werden junge Menschen, die die Mindeststandards nicht erreichen, schnell mit den Risiken gesellschaftlicher Ausgrenzung konfrontiert. Jugendliche, die keinen Abschluss der Sekundarstufe II erworben haben, weil sie diese Schulphase entweder abgebrochen oder erst gar nicht begonnen haben, finden sich besonders oft in der Kategorie NEET („Not in Education, Employment or Training“/„nicht in Ausbildung, Arbeit oder Schulung“) oder in geringwertigen, ungeschützten oder schlecht bezahlten Beschäftigungsverhältnissen wieder. Ob vorzeitigen Schulabgänger*innen ein schneller und erfolgreicher Übergang in ein stabiles Beschäftigungsverhältnis gelingt, ist entscheidend für ihre langfristige Arbeitsmarktanbindung und folglich für ihre gesellschaftliche Integration.

Italien zählt heute – gemeinsam mit Portugal und Spanien – zu den EU-Ländern mit dem höchsten Anteil an vorzeitigen Schulabgänger*innen. Allerdings hat dieses Phänomen über die letzten Jahrzehnte kontinuierlich abgenommen: Der Anteil der 18- bis 24-Jährigen ohne höheren Schulabschluss sank von 38 Prozent in den 1990er-Jahren auf 19 Prozent in den späten 2000er-Jahren und weiter bis auf 17 Prozent im Jahr 2017. Unabhängig vom allgemeinen Rückgang des vorzeitigen Bildungsabbruchs ist ein gleichbleibend starker Geschlechterunterschied zu beobachten: Mädchen brechen seltener die Schule ab. Gleichzeitig ist in Italien seit Langem der Anteil an Frauen hoch, die arbeitslos sind oder dem Arbeitsmarkt gar nicht zur Verfügung stehen.

Warum brechen mehr Jungen als Mädchen vorzeitig die Schule ab? Hier gibt es auf der einen Seite schulische Faktoren wie schlechtere schulische Leistungen, Disziplinfragen oder problematische Beziehungen zu Lehrkräften und Gleichaltrigen (die Forschung spricht hier von „Push“-Faktoren). Die schulischen Schwierigkeiten von Jungen haben in der öffentlichen Diskussion breite Aufmerksamkeit erfahren, verbunden mit Kritik an einem Schulsystem, das Jungen benachteiligt. Auf der anderen Seite ist die schwächere Schulbindung der Jungen auch auf Faktoren in der Berufswelt zurückzuführen („Pull“ Faktoren), besonders auf (mutmaßlich) bessere Beschäftigungsaussichten. Unsere Befunde deuten darauf hin, dass der Bildungsabbruch zumindest teilweise durch die Erwartung eines schnelleren Übergangs von der Schule ins Berufsleben motiviert ist. Insgesamt ist aber die Genderdynamik des Arbeitsmarkteintritts bei vorzeitigen Schulabgänger*innen noch zu wenig untersucht. Noch lässt sich daher nicht eindeutig sagen, ob Jungen mit schlechten schulischen Leistungen tatsächlich abgehängt werden.

In einem kürzlich veröffentlichten Beitrag haben wir den Zeitpunkt und die Qualität des Übergangs von der Schule zur Arbeit bei der besonders benachteiligten Gruppe der vorzeitigen Schulabgänger*innen über einen Zeitraum von vierzig Jahren (1969-2009) untersucht. Dabei haben wir vier Altersgruppen unterschieden, und zwar die Geburtsjahrgänge 1954-1963, 1964-1973, 1974-1983 und 1984-1993. In diesem Zeitraum erlebte der italienische Arbeitsmarkt vor allem durch die Bildungsexpansion und die steigende Aktivierung von Frauen eine Zunahme an Arbeitskräften sowie Maßnahmen zur Deregulierung, vor allem in den frühen 1990er-Jahren.

Summary: A rapid and successful transition into a job is requisite to long-term labor-market attachment and social integration. It is of utmost importance for early school leavers entering the labor market with low qualifications. Italy is a case in point, where dropout rates are among the highest in Europe and young women have low labor-market participation rates. Young women with no high school degree are among the most disadvantaged. Since the 2008 economic crisis their employment chances have worsened.

Kurz gefasst: Ein schneller und erfolgreicher Übergang in die Arbeitswelt ist wichtig für eine langfristige Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft. Besonders schwer haben es vorzeitige Schulabgänger*innen, da sie mit einem geringen Qualifikationsstand in den Arbeitsmarkt eintreten. Italien eignet sich als Untersuchungsgegenstand, denn die dortigen Abbruchquoten gehören zu den höchsten in Europa und die Erwerbsquote junger Frauen im Land ist niedrig. Am stärksten benachteiligt sind junge Frauen ohne Schulabschluss. Seit der Wirtschaftskrise 2008 haben sich ihre Beschäftigungschancen noch verschlechtert.



Camilla Borgna ist Assistance Professor für Soziologie am Collegio Carlo Alberto in Turin, Italien; zuvor war sie Postdoc am WZB. Ihre Forschung liegt an der Schnittstelle von sozialer Schichtung, Bildungssoziologie und vergleichender Sozialpolitik.

[Foto: Martina Sander]

camilla.borgna@carloalberto.org

Wir verwenden national repräsentative Daten, die als Teil des „Multi-purpose Survey on Household and Social Subjects“ (*Famiglie e Soggetti Sociali*) vom ISTAT-National Institute for Statistics erhoben werden und detaillierte retrospektive Informationen zu Bildungs- und Beschäftigungsbiografien von der Geburt bis zum Jahr des Interviews (2009) enthalten. Vorzeitige Schulabgänger*innen werden definiert als Personen, die das allgemeinbildende Schulsystem zu einem beliebigen Zeitpunkt vor dem Erreichen eines Abschlusses der Sekundarstufe II (allgemeinbildende, technische oder berufliche Bildungsgänge, einschließlich Kurzprogramme) verlassen haben.

Es ist festzustellen, dass sich die Erfahrungen der zwischen 1954 und 1983 geborenen vorzeitigen Schulabgänger*innen stark ähneln, während der Berufseinstieg für die jüngste Kohorte (1984–1993) erheblich langsamer verlief, insbesondere für die jungen Männer. Der männliche Vorteil hat sich somit in der jüngsten Kohorte leicht verringert, bleibt aber immer noch ausgeprägt und nimmt im Lebensverlauf zu.

Um diese Erkenntnisse in einen größeren Zusammenhang einzuordnen, müssen die Dynamiken auch in anderen gesellschaftlichen Gruppen nachgezeichnet werden. Zu diesem Zweck haben wir die Gruppe ermittelt, die am ehesten mit den vorzeitigen Schulabgänger*innen vergleichbar ist, nämlich Schulabgänger*innen, die nach dem Abschluss der Sekundarstufe II keinen tertiären oder postsekundären Bildungsabschluss anstreben. Bei ihnen ist davon auszugehen, dass sie nach dem Schulabschluss direkt in den Arbeitsmarkt eintreten möchten. In dieser Gruppe stellen wir fest, dass Frauen aus den jüngeren Kohorten deutlich aufgeholt haben, sowohl im Hinblick auf das Tempo als auch auf die Wahrscheinlichkeit, überhaupt Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Für die Beurteilung der Arbeitsmarktchancen ist die Geschlechterperspektive nach wie vor entscheidend, besonders wenn es um geringqualifizierte Jugendliche geht.

Deren Benachteiligung hat sich während der Großen Rezession nach der Finanzkrise von 2008 möglicherweise noch verschärft, weil vorzeitige Schulabgänger*innen weder Humankapital noch adäquate Bildungsnachweise einbringen konnten. Auch hier spielen Geschlechterunterschiede tendenziell eine zentrale Rolle, weil Männer in einem nach wie vor von traditionellen Geschlechternormen geprägten Land wie Italien beim Zugang zu abnehmenden Beschäftigungsmöglichkeiten gegenüber Frauen eventuell bevorzugt wurden. Der Status quo der Geschlechterunterschiede könnte also unverändert geblieben sein.

Um die Bedeutung der Geschlechtszugehörigkeit bei jenen Jugendlichen, die den Arbeitsmarkteintritt während der Großen Rezession anstrebten, direkt zu untersuchen, verwenden wir ein anderes Forschungsdesign und andere Daten. Der vom Nationalen Forschungsinstitut für Berufsbildung (ISFOL) durchgeführte „Participation, Labour, Unemployment Survey“ (PLUS) erhebt Querschnittsinformationen zum Beschäftigungsstatus der befragten Personen. Wir konzentrieren uns auf die Befragten, die zum Zeitpunkt des Interviews zwischen 25 und 29 Jahre alt waren, und vergleichen die Befragungswellen 2005 und 2014. Auch in diesem Fall nehmen wir einen deskriptiven Vergleich zwischen Schulabgänger*innen mit und ohne höheren Schulabschluss vor, um die Befunde zu den Geschlechterunterschieden unter vorzeitigen Schulabgänger*innen in einem größeren Kontext verorten zu können.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass vorzeitige Schulabgänger*innen sich in beiden Jahren mit geringerer Wahrscheinlichkeit in einem Beschäftigungsverhältnis befanden als ähnliche Personen mit einem Schulabschluss der Sekundarstufe II. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass ihnen einige Merkmale fehlten, die wir in der statistischen Analyse nicht kontrollieren konnten, zum Beispiel eine ausgeprägte Motivation. Es kann aber auch sein, dass Arbeitgeber*innen der schulischen Qualifikation der Kandidat*innen einen hohen Wert beimessen.

Obwohl der relative Nachteil der vorzeitigen Schulabgänger*innen sowohl vor als auch nach der Krise von 2008 zu beobachten ist, hat sich die Ausprägung dieses Nachteils mit der Zeit verändert: 2005 betrug der Unterschied hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, sich in einem Beschäftigungsverhältnis zu befin-

den, zwischen Schulabgänger*innen mit und ohne höheren Abschluss 9 Prozentpunkte; 2014 war dieser Unterschied auf volle 17 Prozentpunkte gestiegen. Für die Vergrößerung der Differenz im Lauf der Zeit gibt es zwei plausible Erklärungen. Die erste bezieht sich auf die Bildungsexpansion jener Jahre: Die Gruppe der vorzeitigen Schulabgänger*innen wird kleiner, und vermutlich fehlen ihnen zunehmend deutlich die Eigenschaften und Fähigkeiten, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind. Eine zweite Erklärung verweist auf makroökonomische Prozesse: Mit dem Ausbruch der Finanzkrise 2008 stieg aufgrund des wachsenden Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt die Konkurrenz unter arbeitssuchenden Jugendlichen. Diese Dynamik, die auch in vielen anderen europäischen Ländern zu beobachten war, führte zu einer Abwertung der Beschäftigungsstruktur in Italien: Zwar betraf der Abbau von Arbeitsplätzen insgesamt gesehen nicht die niedrig qualifizierten Berufe. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass der Abbau von Arbeitsplätzen auf mittlerem Qualifikationsniveau eine Verdrängung von Arbeitnehmer*innen mit höherem Schulabschluss hin zu weniger qualifizierten Tätigkeiten ausgelöst hat. Das führte zu einer Verringerung der Beschäftigungsmöglichkeiten für vorzeitige Schulabgänger*innen, die sich nun bei der Arbeitssuche noch weiter hinten in der Warteschlange wiederfinden.

Bei genauer Betrachtung der Geschlechterunterschiede zeigt sich, dass der mit einem Schulabbruch verbundene Nachteil für Männer erheblich kleiner ist als für Frauen. Im Jahr 2005 befanden sich männliche vorzeitige Schulabgänger sogar mit ähnlich hoher Wahrscheinlichkeit in einem Beschäftigungsverhältnis wie Personen mit höherem Schulabschluss. Junge Frauen ohne höheren Schulabschluss hingegen hatten im gleichen Zeitraum eine um 50 Prozent geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Das sind mehr als 30 Prozentpunkte weniger als Männer mit demselben Qualifikationsniveau, aber auch rund 20 Prozentpunkte weniger als Frauen mit einem höheren Schulabschluss. 2014 hatte sich die Situation der vorzeitigen Schulabgängerinnen mit einer Beschäftigungswahrscheinlichkeit von unter 30 Prozent deutlich verschlechtert, wobei die Differenz zu Personen mit höherem Schulabschluss sich nur geringfügig vergrößert hatte. Erwähnenswert ist für 2014 auch die Tatsache, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von jungen Männern ohne höheren Schulabschluss der von Frauen mit höherem Schulabschluss ähnelt. Die höhere Qualifikation von Frauen scheint somit nicht auszureichen, um die Barrieren, mit denen sie sich auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sehen, abzubauen.

Für Männer impliziert die Beschäftigungsdifferenz übrigens eine höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, während Frauen öfter erst gar nicht auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung treten. Zusätzlich zu dieser Benachteiligung ist das Niveau der Beschäftigung auch von Region zu Region unterschiedlich, gerade in der Zeit nach der Krise. 2014 sind vorzeitige Schulabgänger*innen in den südlichen Regionen Italiens, vor allem die Frauen unter ihnen, in besorgniserregendem Maß vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

Durch die Kombination der Ergebnisse aus diesen Studien können wir zeigen, dass bei gering qualifizierten Jugendlichen in Italien die Benachteiligung der Frauen im Übergang von der Schule ins Berufsleben und im frühen Erwachsenenalter nicht abnimmt. Diese beträchtlichen und anhaltenden Geschlechterunterschiede unter vorzeitigen Schulabgänger*innen wirken sich mehrfach auf Ungleichheiten in späteren Stadien des Lebensverlaufs von Frauen aus. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass ein vorzeitiger Bildungsabbruch Prozesse der Marginalisierung und kumulativen Benachteiligung verschärfen kann. Die Beschäftigungsquote von Frauen ist in Italien ohnehin extrem gering. Je länger aber die Suche nach einer ersten Beschäftigung dauert, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, überhaupt eine zu finden. Trotz der großen Sorge, die in öffentlichen Debatten um leistungsschwache Jungen zum Ausdruck gebracht wird, stellen die hier vorgestellten empirischen Belege die Vorstellung infrage, dass es – zumindest im Fall Italiens – die Jungen sind, die abgehängt werden. Ein verzögerter Übergang in den Arbeitsmarkt, und dann womöglich auch nur in Formen der Unterbeschäftigung, schafft Unsicherheit und beeinträchtigt auch die nächsten Schritte beim Übergang ins Erwachsenenleben wie selbständige Lebensführung, Vollzeitberufstätigkeit und Familiengründung.



Emanuela Struffolino ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt. Sie forscht zum Zusammenhang zwischen Familie und Erwerbstätigkeit aus der Perspektive der Lebensverlaufs- und Geschlechterungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. (Foto: Manuela Luise)

emanuela.struffolino@wzb.eu

Literatur

Borgna, Camilla/Struffolino, Emanuela: „Pushed or Pulled? Girls and Boys Facing Early School Leaving Risk in Italy“. In: *Social Science Research*, 2017, Jg. 61, S. 298–313.

Borgna, Camilla/Struffolino, Emanuela: „*Tempi difficili. Le condizioni occupazionali degli early school leavers in Italia prima e dopo la crisi* [Hard Times. Labor-market Outcomes of Early School Leavers in Italy before and after the Crisis]“. In: *Sociologia del Lavoro*, 2019, Jg. 155, S. 179–199.

Struffolino, Emanuela/Borgna, Camilla: „Who Is Really ‚left behind‘? Half a Century of Gender Differences in the School-to-work Transitions of Low-educated Youth“. In: *Journal of Youth Studies*, 2020. DOI: 10.1080/13676261.2020.1713308.

Politik der kleinen Schritte Kommunale Schulverwaltung und ihr Kampf gegen Bildungsungleichheit

Norbert Sendzik

Summary: Educational inequality in Germany and its lack of reduction is attributed to a variety of factors. The role of the school administration, responsible for implementing and shaping reforms, has received little attention so far. Using the example of a reform project on the municipal design of the transition from primary to secondary schools, the paper highlights institutional constraints that school administrators must take into account when implementing reforms and that may limit the reduction of educational inequality.

Kurz gefasst: Bildungsungleichheit und ihr fehlender Abbau werden in Deutschland auf viele Faktoren zurückgeführt. Die Rolle der für die Umsetzung und Gestaltung von Reformen zuständigen Schulverwaltung wurde bislang wenig beachtet. Am Beispiel von Bildungsbüros und einem Reformprojekt zur kommunalen Gestaltung des Übergangs von der Grund- zur weiterführenden Schule zeigt sich, dass die Schulverwaltung zahlreichen institutionellen Zwängen unterworfen ist. Sie kann daher nur eine Politik der kleinen Schritte machen, die aber den Abbau von Bildungsungleichheit einschränkt.

Die Ergebnisse der ersten Pisa-Studie aus dem Jahr 2001 markieren nach wie vor eine Zäsur in der Diskussion zu Bildungsungleichheit. Seitdem haben die Bundesländer und der Bund zahlreiche Reformen und Programme umgesetzt – von der Ganztagschule über eine neue Lehrer*innenausbildung bis hin zum Ausbau von Sprachförderangeboten und neuen integrierten Schulformen. Doch die Befunde der jüngsten Pisa-Studie, vorgelegt im Dezember 2019, sind ernüchternd. Noch immer kann jeder fünfte Fünfzehnjährige nicht richtig lesen. Noch immer sind es insbesondere Jugendliche aus Elternhäusern mit geringem sozialem Status, die diese Schlüsselqualifikation nicht beherrschen. Entscheidend für die Leistungsunterschiede unter den Jugendlichen sind nach wie vor die mit den Berufen der Eltern verbundenen Unterschiede in Einkommen, Prestige, Bildungsniveau und Besitz von Kulturgütern sowie die Frage, ob zu Hause Deutsch gesprochen wird oder nicht.

Warum fruchtet der Kampf gegen Bildungsungleichheit nicht? Erklärungsansätze dafür gibt es viele. Brauchen die angestoßenen Reformen nur mehr Zeit bis sie greifen? Oder adressieren die Reformen bildungsärmere Familien noch nicht ausreichend? Welche Rolle spielen Abgrenzungstendenzen des Bildungsbürgertums – etwa der Kampf für den Erhalt des Gymnasiums oder die Entscheidung für Privatschulen?

Bislang wenig beachtet wurde die Rolle der Schulverwaltung und ihr Beitrag zum Abbau von Bildungsungleichheit. Zu ihr gibt es in Deutschland nur sehr wenige wissenschaftliche Erkenntnisse. So zeigt etwa eine Befragung aller Mitarbeiter*innen der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen von 2016, dass diese ihrer Aufgabe der Qualitäts- und Schulentwicklung nicht im gewünschten Umfang nachkommen kann. Gründe dafür seien unter anderem neue Aufgaben wie die Neuausrichtung der Lehrkräftezuweisung im Zuge der Auflösung von Hauptschulen. Ebenso würde die Umsetzung eines inklusiven Schulsystems sowie die schulische Integration von geflüchteten Kindern und Jugendlichen zu Buche schlagen.

Diese Ergebnisse deuten auf ein in der Politik- und Verwaltungswissenschaft viel besprochenes Problem hin: Die Verwaltung hat die ambivalente Aufgabe zu meistern, einerseits politisch gewollten Wandel anzustoßen und Reformen auf den Weg zu bringen, andererseits Stabilität zu garantieren. Der geringe Abbau von Bildungsungleichheit kann in diesem Sinne wahlweise als Ausdruck einer administrativen Zerrissenheit, als Überforderung oder als das Verhindern von Schlimmerem interpretiert werden. Auch deshalb fordern Vertreter*innen der Schulverwaltung, dass die Verwaltung von Schule neu aufgestellt werden muss, um mehr Bildungsgerechtigkeit zu ermöglichen.

Die Reform der Schulverwaltung wird seit einiger Zeit auch im Zusammenhang mit sogenannten kommunalen Bildungslandschaften oder auch Bildungsregionen vorangetrieben. Dank finanziell lukrativer Bundes- und Landesprogramme kann die kommunale Schulverwaltung Schulen bei ihrer Arbeit inhaltlich stärker unterstützen, also auch mehr Einfluss auf den Unterricht nehmen – etwas, das bis dahin ausschließlich der Schulaufsicht beziehungsweise der Landeschulverwaltung zustand. Bis dahin war die kommunale Schulverwaltung vor allem für die Ausstattung sowie für die Gründung und Schließung von Schulen

zuständig. Aushängeschild dieser erweiterten Schulträgerschaft sind neue kommunale Koordinierungsstellen. Oft werden sie als Bildungsbüros bezeichnet und sind in der Regel bei der kommunalen Schulverwaltung angesiedelt. Ende 2017 hatte bereits die Hälfte der Kommunen in Deutschland Bildungsbüros oder ähnliche Koordinierungsstellen.

Erwartet wird von Bildungsbüros vor allem, dass sie helfen, ungleiche Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen aus ärmeren Familien abzubauen. Ansetzen sollen sie bei den Übergängen im Bildungssystem: dem Übergang von der Kita zur Grundschule, von der Grundschule zur weiterführenden Schule und schließlich von der Schule in die Ausbildung. Gerade in diesen Phasen der Bildungsbiografie werden Ursachen und Folgen von Bildungsungleichheit sichtbar und können sich zugleich weiter verfestigen. Trotz gleicher Leistungen haben etwa Arbeiterkinder geringere Chancen als Kinder von Beamt*innen, von der Grundschule auf ein Gymnasium zu wechseln. Dass die Arbeit von Bildungsbüros hier einen Unterschied machen soll, wird unter anderem mit Befunden aus Studien zur institutionellen Diskriminierung begründet. Nicht nur herkunftsspezifische Faktoren, wie unterschiedliche Bildungserwartungen der Eltern, sondern auch institutionelle Rahmenbedingungen spielen demnach eine wichtige Rolle für Bildungsungleichheit beim Übergang von der Grund- zur weiterführenden Schule. Dazu zählen etwa ritualisierte Einschätzungen von Lehrkräften, welche Schüler*innen zu den unterschiedlichen Lehr- und Lernkulturen der weiterführenden Schulformen passen. Auch die kommunale Schulentwicklungsplanung kann eine institutionelle Diskriminierung fördern. Etwa dann, wenn Gymnasien vorwiegend in sozial privilegierten Stadtteilen angesiedelt werden. Oder wenn sie Kooperationen zwischen Grundschulen und weiterführenden Schulformen begünstigt, um Schülerströme zwischen Schulen zu lenken und das bestehende Schulangebot in seinem Bestand zu sichern.

Weitgehend unbeantwortet ist aber die Frage, ob Bildungsbüros als Ausdruck einer „neuen“ Schulverwaltung überhaupt zu einem Abbau von Bildungsungleichheit beitragen können? Wie übersetzen sie die ihnen zugesprochene Rolle als „Agenten des Wandels“ in die Praxis? Welche Ziele verfolgen sie dabei? Und was begrenzt deren Umsetzung?

Diese Fragen untersuchte ich in meiner Dissertation anhand einer umfangreichen Fallstudie zum Schulentwicklungsprojekt „Schulen im Team – Übergänge gemeinsam gestalten“. Am Projekt nahmen 167 Schulen aus acht Städten der Metropolregion Rhein-Ruhr im Zeitraum von 2011 bis 2016 teil. Ziel war eine chancengerechtere Übergangsgestaltung und die Entwicklung von Konzepten und Strategien für die Umsetzung von Reformen in den Kommunen. Kern des Projekts war ein Netzwerkansatz. Er sah vor, dass sich mindestens zwei Grundschulen und zwei weiterführende Schulen aus einer Kommune zu einem Netzwerk zusammenschließen. Vertreter*innen der Schulen sollten in regelmäßigen Treffen Lösungen für gemeinsame Probleme entwickeln und sie in ihre Schulen tragen. Ausgewählt und unterstützt wurden die insgesamt 29 Schulnetzwerke in ihrer Arbeit durch die Bildungsbüros der Kommunen. Wie die Bildungsbüros dabei vorgehen und welche Anhaltspunkte es für den Abbau von Bildungsungleichheit gibt, untersuchte ich auf Basis von Daten der amtlichen Statistik sowie mithilfe von Interviews mit Mitarbeiter*innen der Bildungsbüros, Projektdokumenten und lokalen Zeitungsartikeln.

Der Reformauftrag an die Bildungsbüros fiel in die Zeit des im Ruhrgebiet bereits seit längerem andauernden Strukturwandels, der sich unter anderem in hoher Arbeitslosigkeit und einer Konzentration ärmerer Bevölkerungsgruppen in bestimmten Stadtquartieren ausdrückt. Meine Ergebnisse zeigen, dass die damit verbundenen Umwälzungen auch vor den Schulen und der Schulverwaltung in den Projektkommunen nicht haltmachten. Das hatte Konsequenzen für die Arbeit der Bildungsbüros.

So war neben sinkenden Schülerzahlen die zum Teil extrem hohe Verschuldung der Kommunen mitverantwortlich dafür, dass die (lokale) Schulpolitik und -verwaltung zahlreiche Schulen schloss oder zusammenlegte. Alleine in Bochum wurde zwischen 2005 und 2016 jede vierte Schule aufgelöst oder zusammenge-



Norbert Sendzik ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Er forscht zu Steuerungs- und Ungleichheitsfragen im Bildungswesen. (Foto: Martina Sander)

norbert.sendzik@wzb.eu

legt, darunter viele Hauptschulen. Aber vor allem Grundschulen waren von den Schließungen betroffen, was zu Protesten in der Bevölkerung und unter den Schulen führte. Bei den Schulen hatten daher die Bildungsbüros als neue Instanz der Schulverwaltung zu Beginn ihres Bestehens zum Teil einen schweren Stand. Die mit dem Projekt verbundenen Ressourcen waren für die Bildungsbüros dann vielfach der Türöffner, um die Situation zwischen den Schulen und der Schulverwaltung zu entspannen und die Skepsis der Schulen gegenüber dem Bildungsbüro abzubauen. Allerdings war dies eine fragile Konstellation. So formulierte die Mehrheit der Bildungsbüros für eine chancengerechtere Übergangsgestaltung zwar den Anspruch, in den Schul- und Unterrichtsalltag eingreifen zu müssen und etwa schulstufenübergreifend abgestimmte Kompetenzraster zu etablieren. Zu weit klaffe für sie die Praxis der Grundschulen mit der der weiterführenden Schulformen und insbesondere der Gymnasien auseinander. Vor allem Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund würden hierdurch benachteiligt. Aber: Die Schulschließungen haben aus Sicht der Bildungsbüros zu einer Verweigerungshaltung der Schulen gegenüber Veränderungen geführt. Im Vordergrund stand für die Bildungsbüros daher zunächst das Ziel, das Vertrauen von reformwilligen Schulen zu gewinnen und den eigenen Stellenwert als Unterstützung für Schulen – auch in Abgrenzung zur kommunalen Schulverwaltung – zu stärken. Meine Analysen zeigen allerdings, dass nicht immer die Schulen in das Projekt aufgenommen wurden, an denen vorwiegend die „Übergangsverlierer“ unterrichtet werden und die gerade deshalb besondere Unterstützung brauchen.

Um den Schulen einen höheren Anreiz für die Projektteilnahme zu bieten, wurden etwa durch die Bildungsbüros vor allem Grund- und weiterführende Schulen für ein Netzwerk ausgewählt, die bereits gute Kooperationsbeziehungen zueinander unterhielten und dasselbe Klientel ansprachen. Die Netzwerke sollten reale Schülerströme zwischen Grund- und weiterführenden Schulen abbilden. Hinweise auf die damit verbundene Gefahr eines Ausschlusses von Schulen mit einer sozial benachteiligten Schülerschaft aus dem Projekt und einer Reproduktion von ungleichheitsbegünstigenden Übergangsstrukturen im Projekt fanden sich konkret für zwei (von acht) Kommunen. So überließ etwa ein Bildungsbüro aufgrund von vorliegenden Kooperationsregeln in der Region den Gymnasien die Auswahl der Grundschulen für die Netzwerkarbeit. Das führte dazu, dass die Gymnasien in dieser Kommune vor allem Grundschulen aus sozialökonomisch konsolidierten Stadtteilen mit einer hohen Übergangsquote zum Gymnasium für das Projekt auswählten. Grundschulen aus sozial benachteiligten Stadtteilen mit einer geringen Übergangsquote zum Gymnasium blieben in großen Teilen außen vor. Solch einer Gefahr haben andere Kommunen durch ihre Schulauswahl aktiv entgegengesteuert. Diese Bildungsbüros wählten zielgerichtet Schulen aus sozial benachteiligten Stadtteilen und Grundschulen mit einer niedrigen Übergangsquote zum Gymnasium aus. Ein weiterer ungünstiger Selektionseffekt lag für bestandsgefährdete Schulen vor: So schlossen einige Bildungsbüros diese systematisch von einer Projektteilnahme aus. Zudem verweigerten laut Aussagen eines Bildungsbüros Grundschulen die Zusammenarbeit mit bestandsgefährdeten weiterführenden Schulen aus Angst, durch eine zu starke Verbindung mit ihnen an Attraktivität zu verlieren. Auch bestandsgefährdete Schulen selbst sahen aufgrund ihrer unsicheren Perspektive tendenziell von einer Projektteilnahme ab.

Die Analysen machen deutlich, dass Bildungsbüros als neue Koordinierungsstellen der Schulverwaltung beim Abbau von Bildungsungleichheit vielfältigen institutionellen Zwängen unterworfen sind. Im vorliegenden Fall etwa können sie nur eine Strategie der kleinen Schritte anstatt eines abrupten Richtungswechsels verfolgen. Als zu dominant erweisen sich (lokale) Macht- und Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen. Die Ergebnisse deuten zudem darauf hin, dass der Abbau von Chancenungleichheit mithilfe von Entwicklungsprojekten einen Matthäus-Effekt („Denn wer da hat, dem wird gegeben.“) und damit neue Ungleichheiten begünstigen kann.

Literatur

Berkemeyer, Nils/Bos, Wilfried/Hermstein, Björn (Hg.): *Schulreform. Zugänge, Gegenstände. Trends.* Weinheim/Basel: Beltz 2019.

Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Reiner M./Kuhn, Hans-Jürgen (Hg.): *Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW.* Bochum: Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums 2016.

Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf: *Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule.* 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS 2009.

Reiss, Kristina/Weis, Miriam/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hg.): *PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich.* Münster: Waxmann 2019.

Sendzik, Norbert: *Zwischen Wandel und Stabilität. Die Rolle von Regionalen Bildungsbüros beim Abbau von Bildungsungleichheit.* Kiel, Hamburg: ZBW – Leibniz Information Centre for Economics 2020. Online: <http://hdl.handle.net/10419/214272> (Stand 27.02.2020).

Konferenzbericht

Der Runde Tisch: ein verfassungs-politisches Instrument

Kriszta Kovács

„19 89 19: Thirty Years After the Round Tables“, Workshop am 27. November 2019 am WZB, organisiert von Kriszta Kovács (Center for Global Constitutionalism am WZB)

1989 ging als Jahr in die Geschichtsbücher ein, in dem sich die Regierungen sowjetischen Typs in Osteuropa auflösten. Sie kollabierten nicht durch klassische Revolutionen; vielmehr fanden Verhandlungen an Runden Tischen zwischen undemokratischen Machthabern und der demokratischen Opposition statt.

Anfang Februar 1989 etablierte Polen als erstes Land einen Runde Tisch. Die Teilnehmer des ungarischen Runden Tisches kamen Mitte Juni zusammen. Zwischen November und Dezember fand in der Tschechoslowakei eine Reihe von Verhandlungen statt. In der DDR schließlich wurde der Runde Tisch Anfang Dezember einberufen. Indem die Runden Tische, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, freien und kompetitiven Wahlen das Feld bereiteten, schufen sie die Voraussetzungen für friedliche Transformation. Wo befinden sich die genannten Länder heute im Prozess des demokratischen Wandels? Wann war dieser Wandel abgeschlossen – falls er das je war?

Zwischen Politikern von links bis rechts der Mitte, die sich zum Konstitutionalismus bekennen, und öffentlichen Intellektuellen scheint Konsens darüber zu bestehen, dass die demokratische Wiedergeburt mit den Runden Tischen des Jahres 1989 begann. Sie waren der erste Schritt im Prozess der Entstehung demokratischer Verfassungen, und dieser transformative Prozess endete mit der Verabschiedung der neuen Verfassungen durch demokratisch gewählte Legislativen.

Seit dem Aufstieg radikal rechter nationalistischer Parteien in jüngster Zeit gerät ein neues Narrativ in Umlauf. Insbesondere die derzeit in Ungarn und Polen regierenden Fidesz- und PiS-Politiker behaupten, dass ihre Länder 1989 mit den Runden Tischen einen falschen Weg eingeschlagen hätten. Ihnen zufolge schlossen zwei zentrale Akteure, die undemokratischen

Machthaber und die liberalen demokratischen Kräfte, einen politischen Kompromiss, der das Fundament der neuen Republiken korrumpierte. Sowohl für Fidesz als auch für die PiS blieb die Samtene Revolution von 1989 unvollendet, und beide behaupten, zur Vollendung in der Lage zu sein. Das ist aber falsch. Die Runden Tische führten zu konsolidierten Demokratien, in denen beide Parteien in den Jahren 2010 und 2015 friedliche, freie und faire Wahlen gewannen.

In den 1990er-Jahren wurde das Jahr 1989 oft als *Annus mirabilis*, als „wunderbares Jahr“ bezeichnet. Heute aber sind die Menschen in den Visegrád-Staaten in ihrer Haltung gespalten. Für einige ist der Runde Tisch ein Symbol für den erfolgreichen Übergang zur Demokratie. Für andere hingegen ist schon seine Erwähnung eine hochgradige Provokation. Diese tiefe Spaltung könnte ein Grund dafür sein, dass der 30. Jahrestag der Runden Tische nicht groß gefeiert wurde. Dieses Ausbleiben der Erinnerung an die demokratische Wende veranlasste Kriszta Kovács zusammen mit Alexander-von-Humboldt-Fellow Gábor Attila Tóth am WZB Center for Global Constitutionalism einen Workshop zu den Runden Tischen zu organisieren. Eingeladen waren Andrew Arato, Christian Boulanger, Petra Gümplövá, Jarosław Kuisz, Michael Meyer-Resende, Zsuzsanna Szélényi und Karolina Wigura. Es ging nicht nur um die Erfolge und Misserfolge von 1989, sondern auch um die Frage nach der heutigen Relevanz der Runden Tische. Hier wurden verschiedene Probleme diskutiert. Der Mangel an demokratischer Legitimation ist zum Beispiel ein grundlegendes Bedenken derjenigen, die den Runde Tisch als ein zusätzliches oder alternatives legislatives Organ betrachten, dessen Mitglieder den Status von Abgeordneten haben sollten. Möglich ist es allerdings auch, den Runde Tisch der Sphäre des politischen Dialogs zuzurechnen. Angeregt wurde auch, ihn als eine nicht ideale Institution unter subidealen Bedingungen zu sehen: Er stößt einen koordinierten Prozess des Verfassungswandels zwar an, überlässt dessen Vollendung jedoch einer Versammlung mit demokratischem Mandat. Werden Runde Tische als institutionalisierte Foren gesehen, die die Einbeziehung aller legitimen Akteure in Verhandlungen über Verfassungsnormen ermöglichen, könnten sie nicht nur in nationalen, sondern auch in internationalen Gesetzgebungsprozessen oder bei der Erarbeitung von Normen der Global Governance eine wichtige Rolle spielen.

„Liberalismus ist immer ein Prozess“

Keynote zur Dahrendorf Conference 2019 im WZB

Timothy Garton Ash

Biografisch hatte Ralf Dahrendorf in gewisser Weise Glück: Geboren 1929, hat er in den letzten 20 Jahren seines Lebens den größten Triumph von Freiheit und Liberalismus erlebt. Als er 2009 starb, begann gerade erst das, worin wir heute die große Krise des Liberalismus erkennen können. Ich will hier nicht den Bauchredner für Ralf Dahrendorf geben. Ich finde es eher illegitim zu fragen: Was hätte Orwell gesagt, was hätte Aron gesagt, oder eben: Was hätte Dahrendorf zur heutigen Krise gesagt? Ich will meine eigenen Gedanken über die Gründe der Krise darlegen und aufzeigen, was wir als Liberale tun sollten – freilich in Auseinandersetzung mit dem Denken von Ralf Dahrendorf.

Der Aufstieg des Illiberalismus in Ländern wie Ungarn oder Polen wird oft als Wiederkehr der Situation vor 1939 gesehen. Wenn man auf PiS in Polen schaut, kann man tatsächlich Elemente der Vorkriegszeit erkennen, und wenn man auf Orbán in Ungarn schaut, sieht man Elemente eines Horthyismus. Aber insgesamt ist dieses Argument überzogen. Zum Beispiel passt es überhaupt nicht auf Tschechien. Wenn die Tschechen auf die Zeit vor 1939 zurückblicken, dann finden sie Tomáš Garrigue Masaryk und nicht Horthy oder Piłsudski. Ich denke, der Schlüssel liegt eher im Erbe der 40 Jahre Kommunismus und den darauf folgenden Jahrzehnten der Transformation. Wir haben einen Populismus mit postkommunistischen Merkmalen. Der Einfluss von 40 Jahren Kommunismus war so destruktiv, er hat nicht nur demokratische Institutionen beschädigt, sondern auch die unabhängige Justiz und die Zivilgesellschaft – an der Dahrendorf so viel lag. Dazu kommt die Abschaffung des Privateigentums und der damit verbundenen Eigentumsrechte. Sehr viele der Probleme, die wir heute in Mittel- und Osteuropa sehen, haben mit der Schwierigkeit zu tun, dieses Erbe zu überwinden. Zum Beispiel sprechen wir oft über das Problem der Ungleichheit. Der ganz besondere Charakter der Ungleichheit im mitteleuropäischen Postkommunismus liegt darin, dass diese Ungleichheit ökonomisch diejenigen privilegiert, die vorher Mitglieder der herrschenden Klasse waren. Der arme und inzwischen verrentete Werftarbeiter in Gdańsk, der 1980 für Solidarność kämpfte und immer noch in seiner kleinen Wohnung lebt, sieht nicht nur, dass andere Menschen reich geworden sind. Er sieht, dass es Jerzy Urban ist, der ehemalige Sprecher von General Jaruzelski, der jetzt in einer traumhaften Villa lebt und extravagante Partys feiert. Zum Problem der Ungleichheit kommt also das Gefühl der historischen Ungerechtigkeit. Bei samtene Revolutionen fehlt es so wieso an revolutionärer Katharsis. Daher meine These, dass jede samtene Revolution eine Wahrheitskommission braucht. Es muss eine öffentliche Auseinandersetzung mit der schwierigen Vergangenheit geben, es muss eine klare Linie zwischen Vergangenheit und Zukunft gezogen werden.

Vieles hätten wir vorhersehen müssen. Wir hätten zum Beispiel wissen müssen, dass in Russland ein reaktionärer Rückschlag kommt. Wir hätten sehen müssen, dass ein Land, das über drei, vier Jahrhunderte eines der größten Reiche der europäischen Geschichte aufgebaut hat, dieses Reich nicht innerhalb von drei Jahren ohne jedes Zucken aufgibt. Die Entwicklung des chinesischen Systems ist ebenso eine Folge von 1989 wie all die zerbrechlichen Demokratien in Mittel- und Osteuropa. Am 3. Juni 1990 waren die europäische kommunistische Welt und die chinesische kommunistische Welt noch grob beschrieben im selben politischen Raum. Es war möglich sich vorzustellen, dass sich der chinesische Kommunismus durch Reformen entwickeln würde, und es war absolut vorstell-

bar, dass es in der europäischen kommunistischen Welt Repression geben könnte. Am 4. Juni 1990 gingen die Wege auseinander. An diesem Tag waren in Polen halbfreie Wahlen, bei denen Solidarność triumphierte; ein paar Monate später wurde der erste nicht kommunistische Premierminister seit 40 Jahren gewählt. Am selben Tag war das Massaker von Tian'anmen in China. Was wir nicht vorhersahen, war, dass die chinesische kommunistische Partei systematisch die Lektionen des Scheiterns des Kommunismus in Zentral- und Osteuropa und der Sowjetunion lernte und ein System entwickelte, das man in drastischer Verkürzung „leninistischen Kapitalismus“ nennen könnte. Ein System, das uns inzwischen bescherte, was wir in den 1990ern nicht hatten: einen größeren ideologischen Wettbewerber.

Wir Liberalen haben einiges nicht kommen sehen, und wir haben auch gewissermaßen fundamentale Fehler des kommunistischen Denkens wiederholt. Unser Fehler war es, in den Jahren nach 1989 zu glauben, der Triumph von Freiheit, Demokratie und Menschenrechten sei das neue Normal, die Richtung, in die die Geschichte laufe. Im Irak glaubten einige Neokonservative, man müsse nur den Diktator beseitigen, und es würde eine Demokratie entstehen. Beim arabischen Frühling meinten die westlichen Medien, es gehe um ein zweites 1989. Aber das geschah eben nicht, denn – Überraschung! – wir wissen nicht, was als Nächstes passiert; wir wissen eben nicht, in welche Richtung sich Geschichte entwickelt. Das war ja der fundamentale intellektuelle Fehler des Kommunismus, zu glauben, es gebe wissenschaftlich ableitbare Gesetzmäßigkeiten der Geschichte. In den 1990ern und 2000er-Jahren ist der Liberalismus in gewisser Weise zu einem geschlossenen Denksystem geworden, zu einer Ideologie im abwertenden Sinne des Wortes. Was Dahrendorf – neben Karl Popper, Isaiah Berlin und John Stuart Mill – uns immer und immer wieder sagte, war, dass der Liberalismus kein System ist, sondern eine Methode, ein Prozess, ein konstanter Streit der Ideen. Daher ist die Redefreiheit nicht einfach ein liberaler Wert unter mehreren, sondern jener liberale Wert, der alle andern erst möglich macht.

Und es gibt noch einen dritten Fehler, für den Liberale eine Anleihe bei den Kommunisten machen. Ein Grundgedanke bei Karl Marx war, dass das Sein das Bewusstsein bestimmt. Dieser Gedanke findet sich bei vielen wieder, wenn es um den Übergang zur Demokratie geht. Nehmen Sie Bill Clintons „It's the economy, stupid“ – das ist eine Art Vulgärmarxismus mit einem neoliberalen Gesicht. Dahinter steht der Glaube, dass, wenn nur die Wirtschaft funktioniert, andere Aspekte der Gesellschaft einfach folgen würden. Nun funktionierte bei uns ja nicht einmal die Wirtschaft, wie sie funktionieren sollte. Die Finanzkrise von 2008/9 war größer als die von 1929, und die finanzialisierte Globalisierung bescherte uns Ungleichheit in einem Ausmaß, das Großbritannien oder die USA seit hundert Jahren nicht gekannt hatten. Aber die Reduzierung des Liberalismus auf diese einzige Dimension des Wirtschaftlichen war selbst und in sich schon ein Fehler. Auch in großen Teilen des postkommunistischen Europa denken die Menschen, wenn sie das Wort „Liberalismus“ hören, an den freien Markt, sie denken nicht an sozialen oder politischen oder kulturellen Liberalismus. Dabei ist die kulturelle Dimension so bedeutend. Auch in Großbritannien und den USA, wo die Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen extrem ist, gilt doch: Die ungleiche Verteilung von Aufmerksamkeit und Respekt ist mindestens so wichtig, wenn man die antiliberalen Welle des Populismus erklären will. In Polen hat Maciej Gdula gezeigt, dass es keineswegs nur die Armen sind, die die PiS-Partei unterstützen, sondern auch eine neue Mittelklasse, die ökonomisch gerade aufsteigt. PiS spricht über die Umverteilung von Würde – nicht von Geld, sondern von Würde. Und die AfD ist in gewisser Weise das beste Beispiel für die Bedeutung der kulturellen Dimension. Deutschland ist eins der reichsten Länder Europas, und vier Fünftel der AfD-Wähler bezeichnen denn auch ihre persönliche ökonomische Situation als gut oder sogar sehr gut. Und doch wählten sie AfD. It's not the economy, stupid.

Hier müssen sich die Liberalen wirklich selbst hinterfragen. Pierre Hassner, der brillante französische Analyst der internationalen Beziehungen, wies schon 1991 in einem Text für die Zeitschrift *Esprit* darauf hin, dass wir bei aller Freude über den Triumph von Freiheit und Universalismus nicht übersehen dürften, dass es weiterhin die Bedürfnisse und Sehnsüchte gibt, die in der Vergangenheit



Der Historiker und Autor Timothy Garton Ash ist Professor für Europäische Studien an der Universität Oxford, wo er auch das „Dahrendorf Programme for the Study of Freedom“ leitet. Bei der Dahrendorf Conference 2019 „Democracy and Civil Society in Europe“ Anfang Dezember 2019 im WZB hielt er die Keynote Speech unter dem Titel „Ralf Dahrendorf and the Crisis of Liberalism Today“, von der wir freundlicherweise eine stark gekürzte und übersetzte Fassung veröffentlichen dürfen. (Foto: WZB)

zum Sozialismus und zum Nationalismus geführt haben. Er nennt die Sehnsüchte nach Solidarität und Gleichheit auf der einen und nach Gemeinschaft und Identität auf der anderen Seite.

Zum Schluss noch ein paar Hinweise zu der Frage: Was muss geschehen? Ich denke, dass wir Liberalen, im breitesten Sinn des Wortes, selbstkritische Kämpfer sein müssen. Wir müssen sehr wohl gegen die Kräfte des Antiliberalismus kämpfen. Die Tatsache übrigens, dass ich in den letzten drei Jahren mindestens 20 Bücher über den Tod des Liberalismus gelesen habe, ist für mich der beste Beweis dafür, dass der Liberalismus lebt. In Ostdeutschland und Osteuropa fand sich in den Buchläden der 1980er-Jahre kein einziges Buch über den Tod des Kommunismus. Auch deswegen war der Kommunismus tot. Wir müssen aber auch konstruktive Vorschläge entwickeln, vor allem in der Suche nach Solidarität und Gleichheit, Gemeinschaft und Identität. Hier kann uns Ralf Dahrendorf weiterhelfen. In einem langen Aufsatz über die zukünftigen Aufgaben des Liberalismus schreibt er von der Notwendigkeit eines gemeinsamen Grundes, auf dem alle Männer und Frauen stehen können. Das ist heute noch ziemlich radikal: Es ist der Gedanke eines garantierten Grundeinkommens. Dahrendorf schreibt, dass das dem Prinzip eines liberalen, sozialen Staates eindeutig am nächsten käme. Und im Blick auf Gemeinschaft und Identität ging es für Dahrendorf – wie auch für Isaiah Berlin – nicht nur um einen Begriff von Zugehörigkeit, sondern um ein Gefühl des Dazugehörens („Belonging“ heißt es bei Berlin). Jedenfalls können wir nicht bei der Analyse vergangener Fehler stehen bleiben. Wir müssen auch Antworten finden auf die ideologische Herausforderung durch China, absolut zentral auf den Klimawandel, auf die digitale Revolution, insbesondere ihre nächste Phase, in der die Künstliche Intelligenz die Arbeitswelt und die strategischen Beziehungen radikal verändern wird. Diese Antworten werden wir nicht in einigen Wochen oder Monaten finden. Wir brauchen drei Schritte: das grundsätzliche Überdenken der Herausforderungen des Liberalismus, die Übersetzung in Politikentwürfe und dann in eine Politik, die auch Wahlen gewinnen kann. Und darauf kommt es an.

Veranstaltungen

6. bis 8. April 2020

Ph.D. training in and for Africa: Negotiating Social Identities and Impact Trajectories in Changing Organizational Contexts **Workshop**

Um autonome Forschung, Lehre und Innovation in afrikanischen Ländern zu stärken, braucht es ausgebildetes Personal und besonders mehr Wissenschaftler*innen mit abgeschlossenen Promotionen. Der Workshop bringt die komparative Hochschul- und Wissenschaftsforschung, Social Studies of Sciences und die Biografie-forschung zusammen, um nach den derzeitigen Arbeitsbedingungen und Karriereverläufen von afrikanischen Doktorand*innen zu fragen, die häufig im Ausland ausgebildet werden. Ziel ist es, eine Langzeitstudie zu entwickeln, die mehr über internationalen Wissenstransfer, Karrierechancen und sozioökonomische Auswirkungen von unterschiedlichen Doktorand*innenausbildungen in und für afrikanische Gesellschaften sagen kann. **Veranstalter:** Stellenbosch University, Südafrika, und WZB; **Informationen bei:** Dr. Stefan Skupien, E-Mail: stefan.skupien@wzb.eu

24. April 2019

Working Group in African Political Economy Berlin 2020 **Workshop**

The Working Group in African Political Economy (WGAPE) brings together faculty and advanced graduate students in economics and political science to discuss Africa-focused work that combines field-based research and political economy methods. The workshop involves in-depth discussions of papers and research designs that are circulated and read in advance. Authors provide no more than a few brief orienting comments before the floor is opened for discussion. The WGAPE is designed to provide detailed, actionable feedback on work in progress. Please note: this is not a public workshop – our list of participants is completed. **Veranstalter:** Professor Macartan Humphreys, Alexandra Scacco Ph.D. (beide WZB); **Informationen bei:** Alexandra Scacco, E-Mail: alex.scacco@wzb.eu

4. und 5. Juni 2020

Recent Advances in the Economics of Philanthropy **Workshop**

Seit dem vergangenen Jahrzehnt haben neue Forschungsansätze zum Thema Philanthropie das Verständnis über Spendenverhalten vertieft. Ziel des Workshops ist es, den auf diesem Themengebiet arbeitenden Wissenschaftler*innen eine Plattform für den Austausch über neue Forschungsmethoden zu bieten und das Forschungsnetzwerk in Europa und Übersee zu stärken. **Veranstalter:** Dr. Maja Adena, Professor Steffen Huck (beide WZB) in Zusammenarbeit mit dem BCCP – Berlin Centre for Consumer Policies und dem Collaborative Research Center Transregio „Rationality and Competition“ (CRC TRR 190); **Informationen bei:** bei Gebhard Glock, E-Mail: gebhard.glock@wzb.eu



Wer spendet wie viel? Und wie könnte es mehr werden? Diese Fragen beschäftigen nicht nur die Kirchen – hier die Domgemeinde zu Magdeburg –, sondern auch die Wissenschaft, in unserem Fall die Verhaltensökonomie. [Foto: Jens Wolf / dpa]

Weitere Veranstaltungen finden Sie unter:
<https://wzb.eu/de/veranstaltungen>

Personen

Gäste

Stefan Beljean ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Er arbeitet an einem Buch über die schulischen Erfahrungen von sozial privilegierten Jugendlichen vor dem Übertritt an die Hochschule in den USA und in Deutschland. Er hat an der Harvard University im Fach Soziologie promoviert. Seine Arbeit am WZB wird ermöglicht durch ein Early Postdoc.Mobility Fellowship des Schweizerischen Nationalfonds.

Ka-Ming Chan ist Doktorand der Ludwig-Maximilians-Universität München und ist von März bis Juli 2020 Gast am Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung. Während seiner Zeit am WZB wird er an seinem Forschungsthema „Concentrated Elections and the Rise of the AfD in Germany“ arbeiten.

Im April wird Professor **Michael Bernhard**, University of Florida, mit Johannes Gerschewski in der Abteilung Global Governance an einem gemeinsamen Publikationsprojekt zu Fragen der Regimelegitimation in Demokratien und Autokratien arbeiten, das die empirischen Ergebnisse eines großangelegten Surveys (V-Dem) aufbereitet. Der langjährige Herausgeber von *Perspectives on Politics* wird einen Workshop für Doktoranden und Doktorandinnen zu Publikationsstrategien halten.

Professorin **Anne Lise Ellingsæter**, Department of Sociology and Human Geography der

University of Oslo, ist von Februar bis Mai 2020 Gast der Forschungsgruppe Arbeit und Fürsorge. Während ihres Aufenthalts am WZB wird sie zu familienpolitischen Themen arbeiten: Eine Studie konzentriert sich dabei auf Kontroversen über das Recht der Väter auf Elternurlaub und die Hindernisse für eine weitere Ausweitung dieser Rechte. Eine weitere Längsschnittstudie untersucht Dynamiken der öffentlichen Wahrnehmung der nationalen Geburtenraten in Norwegen von Mitte der 1960er-Jahre bis heute.

Im April und Mai sind Professor **Ed Hopkins** und Dr. **Tatjana Kornienko** von der University of Edinburgh, UK, Gäste in der Abteilung Verhalten auf Märkten.

Berufungen

Dr. **Dieter Plehwe**, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung, wurde in den Internationalen Beirat der Philosophischen Fakultät der Univerzita Hradec Králové in Tschechien berufen.



Foto: David Auserhofer

Dieter Plehwe

Professor **Martin Krzywdzinski**, Leiter der Forschungsgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion, hat den Ruf auf eine W3-Professur für „Internationale Arbeitsbeziehungen“ an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg angenommen.

Dr. **Stefan Skupien**, Mitarbeiter in der Forschungsgruppe der Präsidentin, ist seit September 2019 Associated Research Fellow am Centre for Research on Evaluation, Science and Technology (CREST)

der Stellenbosch University, Südafrika. Im Rahmen des Fellowships werden unter anderem gemeinsame Projekte zu den Arbeitsbedingungen von Forschenden in Afrika durchgeführt.

Ehrungen / Preise

Dr. **Agne Kajackaite**, Leiterin der Forschungsgruppe Ethics and Behavioral Economics, hat Ende Dezember 2019 vom litauischen Präsidenten den Global Lithuanian Award for Promoting the Name of Lithuania Globally überreicht bekommen.

Dorothea Kübler hat den Schader-Preis 2020 erhalten. Der mit 15.000 Euro dotierte Preis würdigt Gesellschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, die durch ihre Forschung und ihr öffentliches Wirken einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme leisten.

Der „Friends of the WZB Award“ 2019 wird an Dr. **Julia Pohle**, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Politik der Digitalisierung, für ihren Beitrag „Digitalpolitik in Deutschland: globales Politikfeld sucht Ministerium“ verliehen. Frau Pohles Beitrag über die Dringlichkeit digitalpolitischer Fragen und die Bedeutung adäquater Entscheidungsstrukturen und finanzieller Ressourcen überzeugte die Auswahlkommission durch seine klare Argumentation und die gute Verständlichkeit – auch für Leser*innen jenseits der Wissenschaft.

Promotionen

Thibaud Pierrot, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Verhalten auf Märkten, hat im November 2019 seine Dissertation zu Informationsasymmetrien, Kognitionsver-

zerrungen und Vorhersagen erfolgreich verteidigt.

Personalien

Felix Bönisch arbeitet seit Oktober 2019 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Verhalten auf Märkten im Schwerpunkt Markt und Entscheidung. Er ist Doktorand im Berlin Doctoral Program in Economics and Management Science (BDPEMS) und forscht zu den Themen „Regret“ und „Status Quo Bias in Information Preferences“.

Nora Dasch ist Justiziarin und Syndikusrechtsanwältin am WZB. Sie bearbeitet alle Fragen mit rechtlichem Bezug und berät die Geschäftsführung in juristischer Hinsicht. Frau Dasch arbeitete zunächst in einer großen Berliner Rechtsanwaltskanzlei und war in den vergangenen Jahren Syndikusrechtsanwältin am Helmholtz-Zentrum Berlin.

Rián Derrig Ph.D. ist seit Januar 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Global Constitutionalism. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Geschichte und Theorie des Konstitutionalismus sowie der Rechtswissenschaft zwischen den beiden Weltkriegen. Zuvor war er als Doktorand am European University Institute in Florenz, Italien, und verteidigte dort im September seine Doktorarbeit.

Yiming Liu Ph.D. arbeitet seit Oktober 2019 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Verhalten auf Märkten. Er promovierte zuvor an der University of Pittsburgh, USA. Seine Forschung auf dem Gebiet der ökonomischen experimentellen Verhaltensforschung konzentriert sich auf Selbststeuerungsprobleme und Attributionsverzerrungen.

Josefine Matysiak ist seit Januar 2020 wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungs-

gruppe Nationales Bildungspanel (NEPS). Sie hat ihren Master der Soziologie an der Freien Universität Berlin absolviert und war anschließend wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Siegen und Gastwissenschaftlerin am WZB.

Roland Römhildt arbeitet seit Anfang Februar als Referent im Büro für Forschungsplanung und Strategie im Präsidialstab und ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Gunnar Folke Schuppert am Center for Global Constitutionalism affiliert. An der Ludwig-Maximilians-Universität München beendet er derzeit seine Promotion in Politischer Theorie, in der er eine historische Verortung des Nachhaltigkeitsdiskurses in der globalen Politik unternimmt.

Katja Salomo ist seit Januar wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Sie erforscht Besonderheiten von Ungleichheitsdynamiken im urbanen und ländlichen Raum sowie den Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und der Verbreitung von Einstellungen, die minderheitenabwertend und demokratieskeptisch sind.

Max Oliver Schmidt ist seit Januar 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung. Er hat für seine Dissertation im Fach Soziologie an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam zum Thema Organisation und Fluchtmigration geforscht. Am WZB arbeitet er im Projekt „Bodyrules“ zum organisationspezifischen Umgang mit kultureller und religiöser Diversität.

Lea Schneidmesser ist seit Januar wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion. Sie forscht in dem Projekt „Industrial Internet Platforms, Restructuring

of Production Networks, and Work in China and Germany“ zu den Veränderungen von Industriesektoren und Arbeit durch das industrielle Internet. Zuvor studierte sie Soziologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und der Zhejiang Universität in Hangzhou, China.

Sebastian Schongen ist seit Januar 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Nationales Bildungspanel (NEPS). Zuvor hat er seinen Master der Soziologie an der Freien Universität Berlin absolviert und war anschließend wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Siegen und Gastwissenschaftler am WZB.

Die Soziologin **Agnetha Schuchardt** forscht seit Januar als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Nationales Bildungspanel (NEPS). Sie unterstützt das Team der Etappe 8 „Bildung im Erwachsenenalter und lebenslanges Lernen“ der NEPS-Panelstudie bei der Qualitätssicherung der Erhebung. Zuvor arbeitete sie an der Freien Universität zu den Themen Öffentliche Sicherheit und Katastrophenschutz.



Foto: Martina Sander

Agnetha Schuchardt

Nicole Shea Ph.D. vertritt seit Februar Dr. Martin Mann während seiner Elternzeit als Leiterin des Büros für Personalentwicklung und Forschungsförderung. Die Literaturwissenschaftlerin arbeitete zuletzt am Council for European Studies an der Columbia University, USA, wo sie Programme im Bereich der internationalen Kooperationen koordinierte.

Fellows

Valentina Di Stasio, Assistant Professor am European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER) der Universität Utrecht, ist für zwei Jahre WZB Fellow in der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt. Aktuell forscht sie zu Arbeitsmarktungleichheiten von Migrant*innen und Minderheiten in Europa.

Anette Fasang, Professorin für Mikrosoziologie an der Humboldt Universität zu Berlin, ist nach der Beendigung ihrer WZB-Forschungsgruppe Demografie und Ungleichheit für zwei Jahre WZB Fellow im Schwerpunkt Dynamiken sozialer Ungleichheiten.

Mark Levels ist Professor an der Universität in Maastricht. Dort ist er Programmdirektor am Research Centre for Education and the Labor Market (ROA). Am WZB wird er zwei Jahre als Fellow forschen und mit quantitativen, qualitativen und experimentellen soziologischen Methoden untersuchen, wie das Leben des Einzelnen durch den Staat bestimmt wird, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Arbeit.

Herman van de Werfhorst, Professor für Soziologie an der Universität Amsterdam und Co-Direktor des Amsterdam Centre for Inequality Studies (AMCIS), wird für zwei Jahre Fellow in der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt sein. Ein Schwerpunkt seiner Forschung ist die Frage, wie Bildungssysteme, Schulen und Interaktionen zwischen Kindern, Eltern und Lehrer*innen die Chancen von Kindern unterschiedlicher sozialer und ethnischer Herkunft beeinflussen.

Vorgestellt

Publikationen aus dem WZB

Das verfallene Haus des Islam **Ruud Koopmans** Immer mehr Muslime fliehen vor Diktatur und Unfreiheit, Terror und Krieg, Armut und Arbeitslosigkeit. Wie lassen sich Defizite bei Demokratie und Menschenrechten, aber auch die Zunahme gewalttätiger Konflikte in der muslimischen Welt erklären? Warum bleiben muslimische Migranten hinter anderen Einwanderungsgruppen zurück? Ruud Koopmans zeigt, dass die Krise der islamischen Welt vor allem dem Aufstieg des religiösen Fundamentalismus seit den 1970er-Jahren geschuldet ist. Durch den systematischen Vergleich von muslimischen und nicht muslimischen Ländern und Migrantengruppen legt er dar, wie die islamische Welt einerseits und Muslime im Westen andererseits bezüglich Demokratie, Bildung und wirtschaftlicher Lage immer weiter ins Hintertreffen geraten. Wie sich der Islam vom Fundamentalismus befreien kann, wird am Ende des Buchs thematisiert. *Ruud Koopmans: Das verfallene Haus des Islam. Die religiösen Ursachen von Unfreiheit, Stagnation und Gewalt. München: C.H. Beck 2019.*



Wie eng die Krise der islamischen Welt mit dem religiösen Fundamentalismus verknüpft ist, zeigt Ruud Koopmans in seinem neuen Buch. Er fordert eine breit angelegte und öffentlich sichtbare Reformbewegung von innen. (Foto: danishkan / iStock / Getty Images Plus)

Mehr Einwohner, größere Staatsquote **Tim Krieger, Daniel Meierrieks** Der Einfluss der Bevölkerungsgröße auf die Größe der Staatsquote ist in der Volkswirtschaftslehre umstritten. Profitieren größere Länder von Kostenvorteilen durch sogenannte Skaleneffekte, die zu effizienteren Verwaltungen (und damit einer kleineren Staatsquote) führen? Oder müssen bevölkerungsreichere Länder umso mehr in ihre Verwaltungen investieren, um die mit der Bevölkerungsgröße überproportional wachsenden und konträren Präferenzen ihrer Bürger zu bedienen? Der Aufsatz von Daniel Meierrieks und Tim Krieger zeigt unter Verwendung neuer statistisch-ökonomischer Verfahren, dass für ein Sample von 130 Ländern die zweite These dominiert. Insbesondere für die wachsenden Staaten Afrikas und Asiens bedeutet dies, dass sie in Zukunft überproportional mehr Ressourcen in staatliche Aufgaben (also in eine höhere Staatsquote) werden investieren müssen. *Tim Krieger/ Daniel Meierrieks: „Population Size and the Size of Government“. In: European Journal of Political Economy, 2019. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2019.101837.*

Vom Lockruf der Wissenschaft **Ariane Ber-**

thoin Antal, Jan-Christoph Rogge Bis heute gilt die Entscheidung, Wissenschaftler*in zu werden, als Akt der Leidenschaft. Doch wie beurteilen Wissenschaftler*innen selbst ihre berufliche Entwicklung? Fühlen sie sich, wie Max Weber meinte, sprichwörtlich dazu berufen? Anhand von 40 narrativen Interviews mit Akademiker*innen in Deutschland und den USA haben Ariane Berthoin Antal und Jan-Christoph Rogge dem Berufungsmythos auf den Zahn gefühlt. Dabei berichteten fast alle Befragten quer zu kulturellen oder geschlechtsspezifischen Differenzen von einem starken inneren Bedürfnis, ihren Beruf auszuüben. Allerdings lassen sich mit Blick auf klassische Erklärungsmuster gravierende Unterschiede zeigen, zu denen die Autorin und der Autor auch den Mythos einer selbstbestimmten Karriereplanung zählen. So schildern viele Befragte ihren Einstieg in die Wissenschaft als ein zufälliges „Hineinstolpern“ – aber doch eines, das sich im Rückblick als im höchsten Maße sinnvoll herausgestellt hat. *Ariane Berthoin Antal/Jan-Christoph Rogge: „Does Academia Still Call? Experiences of Academics in Germany and the United States“*. In: *Minerva*, 2019. DOI: 10.1007/s11024-019-09391-4.

Gegentwürfe zu Menschenrechten

Dieter Gosewinkel, Annette Weinke Menschenrechte erheben den allgemeinsten aller politischen Allgemeinheitsansprüche. Universell und unveräußerlich sollen sie sein und dabei für jede*n Gültigkeit besitzen. Jenseits solch liberaler Konzeptionen der Menschenrechte existieren aber auch Gegenentwürfe und grundsätzliche Kritik – die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts bietet dafür ein reichhaltiges Arsenal. Der von Dieter Gosewinkel und Annette Weinke herausgegebene Band widmet sich dem Gegenstand der Menschenrechtskritik. In zehn Aufsätzen gehen die Autor*innen den unterschiedlichen Formen des religiös, konservativ, humanistisch, antiliberal, kommunistisch oder postkolonial motivierten Widerspruchs nach. Dabei zeigen sie, dass diese nicht nur von historischer Bedeutung sind, sondern durchaus bis in die Gegenwart ideologische Wirkung besitzen. *Dieter Gosewinkel/Annette Weinke (Hg.): Menschenrechte und ihre Kritiker. Ideologien, Argumente, Wirkungen. Schriftenreihe Menschenrechte im 20. Jahrhundert, Band 3. Göttingen: Wallstein Verlag 2019.*

Wahlverwandtschaft mit der Gesellschaft

Natalie Mevissen In ihrer Dissertation, die jetzt als Publikation vorliegt, hat Natalie Mevissen die Soziologie selbst zum Untersuchungsgegenstand gemacht. Zwei konträre Positionen stehen im Mittelpunkt: Ein Teil der Soziologie distanziert sich von der Einmischung in die Praxis, ein anderer will in die Gesellschaft hineinwirken. Schaut die Soziologie als Wissenschaft von außen auf die Gesellschaft oder gehört sie zur selben? Was bedeuten diese vermeintlich widersprüchlichen Ziele für Soziolog*innen? Die Autorin hat das Verhältnis der Soziologie zur Gesellschaft mithilfe hermeneutischer Interviewanalysen untersucht. Sie formuliert Bedingungen für eine theoretisch wie methodologisch fundierte Wissenschaftssoziologie der Soziologie. Um aus dem Dilemma der doppelten Mission herauszufinden, plädiert sie für einen Perspektivwechsel: weg von einem Problemdiskurs hin zur Perspektive einer Wahlverwandtschaft der Soziologie mit der Gesellschaft. *Natalie Mevissen: Normativität und Wertneutralität. Grundlegung zu einer Wissenschaftssoziologie der Soziologie. Bielefeld: transcript 2019.*

Der Preis der Wahlversprechen **Theres Matthieß**

„Die tun ja doch nicht, was sie sagen.“ Dieses Vorurteil gegenüber Politiker*innen und Parteien ist in der Bevölkerung weit verbreitet. Und doch achten Wähler*innen im Einzelnen genau darauf, ob das, was ihnen im Wahlkampf versprochen wurde, auch umgesetzt wird. In einer vergleichenden Studie hat Theres Matthieß das Agieren von Regierungsparteien in 14 Staaten Europas und Nordamerikas auf verschiedenen Politikfeldern in den Blick genommen. Sie kann zeigen, dass Parteien gut daran tun, sich an ihre Wahlversprechen zu halten: Sie werden als kompetenter und verlässlicher wahrgenommen, ihre Stimmverluste sind nachweislich kleiner. *Theres Matthieß: „Retrospective Pledge Voting: A Comparative Study of the Electoral Consequences of Government Parties' Pledge Fulfilment“*. In: *European Journal of Political Research*, 2020. DOI: 10.1111/1475-6765.12377.



Nachlese Das WZB im Dialog: Medien, Podien und Begegnungen

Gabriele Kammerer und Kerstin Schneider

Im WZB tut sich viel: öffentlich durch Publikationen, Vorträge und Diskussionen, auf wissenschaftlichen Fachkonferenzen und in Workshops, durch persönlichen Austausch. WZB-Forscherinnen und -Forscher bringen auf vielfältige Weise ihre Expertise ein. Wir lassen einige Begegnungen, Stellungnahmen und Reaktionen darauf Revue passieren.

Nachforschungen zur AfD

Wer wissenschaftlich zur „Alternative für Deutschland“ arbeitet, hat ein methodisches Problem: Der Untersuchungsgegenstand radikalisiert sich schneller, als man forschen kann. Als die Autoren **Wolfgang Schroeder** und **Bernhard Weßels** am 20. Januar 2020 ihr Buch „Smarte Spalter. Die AfD zwischen Bewegung und Parlament“ vorstellten, räumten sie diese Schwierigkeit bereitwillig ein. Ihre Analyse bezieht sich auf den Zeitraum zwischen 2013 und 2017, und manche im Buch noch offene Frage war für Mitdiskutantinnen Britta Haßelmann inzwischen klar beantwortet. Die Vorstellung etwa, die AfD könne durch parlamentarische Arbeit domestiziert werden, ein gemäßiger Teil könne die Oberhand gegenüber der „Bewegung“ gewinnen, nannte die parlamentarische Geschäftsführerin der Grünen im Bundestag „eine völlige Illusion“. Es gebe zumindest im Bundestag keinerlei Distanzierung von radikalen, antisemitischen oder rassistischen Äußerungen mehr, außerdem beobachte sie eine eklatante Bedrohung der Gendergerechtigkeit durch Vertreter*innen der AfD, berichtete die Politikerin. Der Präsident des Thüringer Verfassungsschutzes, Stefan J. Kramer, der die Partei bereits im Herbst 2018 zum „Prüfball“ erklärt hatte, warnte davor, dass die AfD sich zwei neue Felder zu eigen machen könnte: zum einen die Arbeitswelt, wo die klassischen Gewerkschaften Themen offenließen, zum anderen den Klimawandel, wo die AfD als Anti-Bewegung all jene hinter sich scharen könnte, bei denen die Debatten um radikale Veränderungen Ängste und Abwehr auslösen.

Digitalisierung im Bücherturm

Normalerweise verwalten sie das Wissen und die Wissenschaft anderer, die Mitarbeiter*innen der Abteilung Wissenschaftliche Information des WZB. Doch es kann vorkommen, dass sie ihren Bibliotheksturm verlassen und selbst forschen. So geschehen zum Beispiel im Mai 2018, als **Patrick J. Droß**, **Silvia Höhne** und **Julian Naujoks** im Rahmen eines von der Alexander von Hum-

boldt-Stiftung finanzierten „WZB International Alumni Fellowship“ in die USA reisten, um zu eruieren, wie dort die Forschungsinfrastruktur auf die Herausforderungen der Digitalisierung reagiert. Im *Bibliotheksdienst* (2019, Jg. 53, H. 12) – neben, aber passend zum Schwerpunktthema „Bibliothekar*innen als Autor*innen“ – hielten sie ihre Erkenntnisse aus Boston und New York City fest. Das beginnt mit neuen Berufsbezeichnungen wie „metadata librarian“ und der zunehmenden Bedeutung kommunikativer Fähigkeiten: In Bibliotheken braucht es heute mehr denn je „people-people“, die sich in die Bedürfnisse der Wissenschaftler*innen hineinendenken können. Neue Services müssen klug und attraktiv mit dem bestehenden System vernetzt werden; dabei spielt der physische Raum „Bibliothek“ aber nach wie vor eine zentrale Rolle. Schließlich verändert sich das gesamte Selbstverständnis der „information professionals“: Punktuelle Informationsversorgung war gestern, heute geht es um eine Begleitung im Forschungsprozess, die ganz neue Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung stellt.

Digitalisierung und Politik

Unsere Pressemitteilung „Schnelles Internet hilft populistischen Parteien“ traf ins Herz der Internetgemeinde und hat – vor allem auf Twitter, aber auch in den klassischen Medien – heftige Diskussionen ausgelöst. Die Botschaft von **Max Schaub** (WZB) und Davide Morisi (Collegio Carlo Alberto, Turin) lautet: Es gibt einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Ausbau der Breitbandkommunikation und dem Erfolg der AfD in Deutschland beziehungsweise der Fünf-Sterne-Bewegung in Italien. Die Twitter-Gemeinde ist schnell mit Spott. „Vielleicht sollten wir uns das mit dem Internetausbau noch mal überlegen?“, ist da zu lesen, oder: „Schlechtes Internet hilft gegen Populisten!“ Die *Süddeutsche Zeitung* vollzieht nach, wie das schnelle Internet ein „Netz der Populisten“ geschaffen und den „Aufstieg von Scharfmachern“ begünstigt habe: <https://www.sueddeutsche.de/politik/internet-im-netz-der-populisten-1.4805165>. Aber deshalb auf schnelles Internet verzichten? „Keineswegs“, sagt Max Schaub. Vielmehr sollten die anderen Parteien das Netz nicht kampfflos den Populisten überlassen.

Vorlese

Der Schwerpunkt des Juni-Hefts 2020 der *WZB-Mitteilungen* wird „Afrika“ sein. Erstaunlich viele Projekte im WZB beziehen

sich auf den Kontinent beziehungsweise auf einzelne afrikanische Länder. Bei manchen geht es um Fallstudien, andere nehmen vor allem die europäischen Beziehungen zum Globalen Süden in den Blick.

Geschlechtergerechtigkeit 2020

Kleine Kinder schaden der Karriere – jedenfalls der mütterlichen. Viele junge Eltern mögen es beim Bewerbungsschreiben schon geahnt haben, ein aufwendiges Experiment hat es jetzt belegt: Mütter werden seltener zu Vorstellungsgesprächen eingeladen als Väter oder als Frauen ohne Kinder. 800 fiktive Bewerbungen auf reale Stellenausschreibungen hat ein Team um WZB-Sozialwissenschaftlerin Lena Hipp verschickt. Das ernüchternde Ergebnis: Mütter müssen ein Drittel mehr Bewerbungen schreiben, um eingeladen zu werden. Der Befund wurde quer durch die Medienformate aufgegriffen – und auch der Lösungsansatz der Forscherin: Persönliche Angaben wie Elternschaft, Ehestand oder Religionszugehörigkeit sollten per Gesetz aus Bewerbungen verbannt werden.

Kompetenzen bündeln

„Berlin Research 50“ oder kurz „BR 50“ heißt der neue Zusammenschluss, zu dem sich die außeruniversitären Forschungseinrichtungen der Hauptstadtregion zusammengeschlossen haben. Beim Gründungstreffen am 18. Februar im Max Liebermann Haus am Brandenburger Tor wurden Gründungskoordinator*innen für die vier Units gewählt: WZB-Präsidentin **Jutta Allmendinger** vertritt die Sozial- und Geisteswissenschaften. Fast alle Institute und Zentren im Berliner Raum haben sich angeschlossen, darunter Institute der großen Wissenschaftsorganisationen wie Leibniz- und Helmholtz-Gemeinschaft, Max-Planck- und Fraunhofer-Gesellschaft, aber auch die Ressortforschungsinstitute des Bundes und die Stiftung Preußischer Kulturbesitz. 50 Mitglieder sollen es werden, und die Breite der Disziplinen zeigt, dass man aufs Ganze geht: Neben Sozial- und Geisteswissenschaften sind die Lebens-, die Natur- und die Technik- und Ingenieurwissenschaften vertreten. Erklärtes Ziel ist es, die Hauptstadt als internationale Wissenschaftsmetropole zu stärken, in Ergänzung zu und Zusammenarbeit mit der Berlin University Alliance, die die Berliner Universitäten vergangenes Jahr ins Leben riefen. Der Tagesspiegel berichtete ausführlich und zitierte eine „positiv überraschte“ Berliner Politik. Wissenschaftsjournalist Jan-Martin Wiarda dagegen fragte auf seinem Blog kritisch: „Welche konkreten Formen der wissenschaftlichen Kooperation ermöglicht die neue Konstruktion, die nicht schon bislang möglich waren?“ Bei einem ersten Treffen mit Staatssekretär Steffen Krach berichteten die vier Koor-

ordinator*innen jedenfalls, dass schon in der kurzen Zeit ihres Bestehens ein Vorteil der BR 50 deutlich wird: Die vielen außeruniversitären Einrichtungen Berlins haben endlich eine gemeinsame Plattform für einen engen Austausch untereinander und mit Politik und Gesellschaft.

Eingebetteter Journalismus

Für einige Wochen aus dem Redaktionsalltag aussteigen, um in engem Kontakt mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ausgewählte Themen vertieft zu betrachten – diesen Traum vieler Journalist*innen macht das WZB jährlich mehrfach wahr. Noch bis 31. Mai nehmen wir Bewerbungen für die nächste Runde des Journalist-in-Residence-Stipendiums entgegen. Live von dieser Erfahrung berichten, könnten grade zwei aus der Zunft: Zu Gast am WZB sind Jan Pfaff, Redakteur der *taz*. am *Wochenende*, der der Krise des Multilateralismus auf den Grund gehen will, und *Deutschlandfunk*-Nachrichtenchef Marco Bertolaso, den die Digitalisierung der Medien umtreibt. Dass dieser Gastaufenthalt für beide Seiten Gewinn bringt, davon zeugt zum Beispiel das Interview mit Grünen-Außenpolitiker Omid Nouripour über das Atomabkommen mit dem Iran, das Jan Pfaff dem Blog der Abteilung Global Governance, <https://orders-beyondborders.blog.wzb.eu/>, gestiftet hat. Genauere Infos zur Bewerbung gibt es hier: <https://www.wzb.eu/de/presse/journalist-in-residence-fellowship>.

Frosch und Vogel

Als die Mauer fiel, war Steffen Mau Soldat der Nationalen Volksarmee. Danach hat er Soziologie studiert und eine Karriere gemacht, die auch mit dem WZB verbunden war, zuletzt über lange Jahre Mitgliedschaft im Wissenschaftlichen Beirat. Er ist in der Rostocker Neubausiedlung Lütten Klein aufgewachsen. Über das „Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft“ hat der Makrosoziologe an der Berliner Humboldt-Universität nun ein Buch geschrieben, das den Namen seines Kindheitsuniversums als Titel trägt: „Lütten Klein“ (Berlin: Suhrkamp Verlag 2019). Es ist auch ein akademisches Buch, aber längst nicht nur. Zur Analyse der Frakturen, die die ostdeutsche Gesellschaft prägen, zieht Mau auch eigene Erinnerungen und Aussagen heutiger Bewohnerinnen und Bewohner von Lütten Klein heran. Er wolle die Transformation aus einer Frosch- und einer Vogelperspektive beschreiben, erklärt er – also Innenschau und wissenschaftliche Perspektive verbinden. „Reparaturempfehlungen“ für gesellschaftliche Spannungen will der Soziologe explizit nicht machen. Aber das Angebot, diese Spannungen aus der Geschichte besser zu verstehen: „Was die ostdeutsche Gesellschaft war und wie sie wurde, gehört untrennbar zusammen.“

Von einem, der auszog, die Praxis zu treffen Vernetzungen in Harvard

Christian Kreuder-Sonnen

Es war eine dieser Wochen in Harvard: Am Montag gab es für uns Gastforscher*innen am Center for European Studies (CES) eine Lunch-Diskussion mit dem Botschafter der EU in den USA, am Mittwochnachmittag hielt ein deutscher Europaabgeordneter der Grünen einen Vortrag über seine politischen Pläne in der kommenden Legislaturperiode, bevor ein paar von uns am Abend noch einen Bundestagsabgeordneten der FDP in einer Bar trafen – eingefädelt vom Programmbeauftragten am CES. Am Freitag und Samstag fand die von Studierenden organisierte „German American Conference“ an der Harvard Kennedy School statt, bei der ich auf der Treppe erst beinahe Friedrich Merz über den Haufen rannte und mir später den Vortrag von Peer Steinbrück anhörte. Bundespräsident Steinmeier war da schon wieder abgereist.

Das war der Moment, in dem ich mich dazu bemüht fühlte, einen meiner geistreichen Tweets zu verfassen: „Two months at #Harvard and I've seen/interacted with more German/EU practitioners than in the past five years in #Berlin. Good? Bad? My bad? @EuropeAtHarvard @WZB_Berlin #GAC“. Diese Aussage ist keine Übertreibung, und die Fragen sind alle ernst gemeint. Es ist doch erstaunlich, dass ich als Doktorand und Postdoc gerade am WZB, das ja in Deutschland überdurchschnittlich stark mit Politik und Praxis vernetzt ist, kaum einmal in die Nähe von Entscheidungsträger*innen gekommen bin, während das in Harvard alltäglich passiert. Wie ertragreich diese Begegnungen sind, darüber lässt sich sicher streiten. Aber dass grundsätzlich für die Sozialwissenschaften ein reger Austausch zwischen Forschung und Praxis wünschenswert ist, steht wohl außer Zweifel. Daher scheint es nützlich, etwas intensiver darüber nachzudenken, warum die Kontakte in Amerika leichter möglich sind als in Deutschland.

Zunächst sehe ich einige kulturelle und institutionelle Unterschiede. In den USA ist die Durchlässigkeit zwischen Politik und Politikwissenschaft bekanntermaßen sehr viel größer, und gerade in Harvard ist die Forschung noch viel policy-orientierter als die viel zitierte „problemorientierte Grundlagenforschung“

am WZB. Das schafft persönliche Netzwerke, die professionsübergreifend sind, und eine Kultur des Austauschs, bei der Praktiker*innen bei einer akademischen Podiumsdiskussion nicht als Fremdkörper gesehen werden, sondern als Selbstverständlichkeit. Meiner Wahrnehmung nach herrscht in Deutschland nicht zuletzt aufseiten der Wissenschaft sehr häufig eher Argwohn gegenüber zu großer Nähe zur Politik; es besteht Furcht vor Vereinnahmung und vor dem Verlust der Unabhängigkeit. Vor allem unter Nachwuchswissenschaftler*innen – und ich weiß, wovon ich rede – herrscht oft Angst vor der eigenen Courage: Ist mein Forschungsergebnis wirklich robust genug, um es einer Entscheidungsträgerin vorzuhalten? Was ist, wenn eine dieser Praktiker-Nachfragen kommt, auf die ich nicht antworten kann? Und: Habe ich überhaupt etwas politisch Relevantes zu sagen?

In Harvard scheint es diese Berührungspunkte nicht zu geben. Wie selbstverständlich ergehen sich hier schon die Studierenden im Networking; Forschende debattieren routiniert mit den Praktiker*innen (die häufig selbst ehemalige Akademiker*innen oder Forscher*innen mit Praxiserfahrung sind). Vielleicht gibt es kulturelle Unterschiede, die der Interaktion von Studierenden und Forschenden mit Entscheidungsträger*innen eine gewisse Selbstverständlichkeit verleihen. Dabei wird mir hier auch immer klarer, dass diese Interaktion nicht immer als expliziter Austausch über Forschungsergebnisse und ihre praktische Anwendbarkeit aufgefasst werden muss. Es muss nicht gleich „Politikberatung“ sein, oft reicht ein eher niedrigschwelliges „being in touch“. Man redet, man kennt sich, man diskutiert – Informationen fließen informell und implizit.

Natürlich ist nicht jede Promovierende und jeder Postdoc in Harvard bestens vernetzt und erklärt über Häppchen hinweg den Mächtigen die Welt. Es mag mehr Austausch geben als in Deutschland, aber auch hier gibt es Unterschiede, und es braucht Strukturen und Personen, die den Austausch ermöglichen. Das CES etwa leistet sich seit ungefähr eineinhalb Jahren einen „program manager“, dessen Haupt-

aufgabe (nach meiner Interpretation) darin besteht, am Institut eine lebhaftere Interaktionskultur zu schaffen. Mit politikwissenschaftlichem Hintergrund, kurzer Karriere an der Wall Street, einigen Jahren in Think Tanks in Washington D.C. und täglich gelebter Umtriebigkeit ist der jetzige Stelleninhaber der geborene „Facilitator“. Wie viel meiner Interaktion mit der Praxis hier schlicht mit ihm zu tun hat, ist mangels Vergleichswert schwer zu sagen, aber auf individueller Ebene spielen seine Kontakte, die informellen Zusammenführungen und die Organisation formaler Events durchaus eine große Rolle.

Wollte man in Deutschland allgemein und am WZB im Besonderen Maßnahmen ergreifen, um den Austausch zu fördern, so scheint mir das auf den genannten persönlichen und strukturellen Ebenen sogar aussichtsreich. Die Frage ist allerdings, ob es auch gelingt, das Interesse von Praktiker*innen in Deutschland zu wecken, sich vermehrt mit den dort Forschenden auseinanderzusetzen. Mehr noch als kulturelle und institutionelle Unterschiede scheint mir bei genauerer Betrachtung nämlich ausschlaggebend, dass es sich bei Harvard eben um Harvard handelt – und diese Eigenschaft ist schwer nachzuahmen. Die weltweit herausragende Reputation der Universität und vieler ihrer Angehöriger wirkt wie ein Magnet für Forschende, aber vor allem auch für politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger*innen, die sich gern in ihrem Umfeld zeigen und wie selbstverständlich davon ausgehen, dass sie hier mit den klügsten und wichtigsten Köpfen zusammentreffen werden.

Es ist schwer zu sagen, inwieweit dieser Hype gerechtfertigt ist. Für mich ist das Umfeld hier durchaus beeindruckend, aber mein Gefühl ist auch, dass „Harvard“ in gewisser Weise zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung geworden ist. Es ist doch nicht zwingend logisch oder notwendig, dass Angela Merkel bei der Graduiertenfeier in Harvard spricht und nicht in München; dass die Robert Bosch Stiftung eine Gruppe Bundestagsabgeordneter zu einem zweiwöchigen „executive training“ an die Harvard Kennedy School schickt und nicht an die Hertie School; dass Sigmar Gabriel am CES ein- und ausgeht und nicht am WZB; oder dass eine ganze Ladung von Parlamentarier*innen, Regierungsbeamt*innen und Wirtschaftsvertreter*innen zu einer Studierendenkonferenz nach Boston einfliegt, während viele Universitäten in Deutschland dafür kämpfen müssen, ehemalige Politiker*innen als Gastredner*innen zu gewinnen. Aus meiner persönlichen Perspektive ist es durchaus komisch, dass ich erst den Kontinent wechseln musste, um verstärkt

in Kontakt mit deutschen und europäischen Entscheidungsträger*innen zu kommen, von denen viele – wie ich – normalerweise in Berlin leben und arbeiten.

Will man diesen Befund bildungspolitisch einordnen, dämmert einem aber natürlich, dass diese Situation auch das Resultat einer politischen Grundsatzentscheidung ist. Deutschland wollte kein „Harvard“ aufbauen, sondern mehr in die Breite finanzieren und Studierenden den Schulden-Horror ersparen, dem sich jede*r Zweite für eine Ausbildung an einer Universität der Ivy League aussetzen muss. Sich als Knotenpunkt zu etablieren, als Ort, an dem sich exzellente Forschung und führende Entscheidungsträger*innen begegnen, kostet eine Menge Geld. Auch in den USA erreichen diesen Status maximal eine Handvoll Universitäten. Meine erst einmal positiven Eindrücke aus Harvard lassen sich mit Sicherheit nicht auf den Großteil der amerikanischen Bildungsinstitutionen übertragen. Im Gegenteil: Die mehr als 75 Prozent aller Studierenden in den USA, die an öffentlichen und damit häufig unterfinanzierten Universitäten oder Colleges eingeschrieben sind, werden – genau wie ihre Professor*innen – von diesem hochrangigen und intensiven Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis herzlich wenig mitbekommen.

Ohne Zweifel also machen die Harvardianer*innen ihre Sache gut. Will man den Austausch zwischen Forschung und Praxis stärken, kann man sich hier bei den institutionellen Strukturen und der gelebten Kultur etwas abschauen. Die herausgehobene Stellung der Universität Harvard aber ist nicht nur praktisch schwer imitierbar, sie ist auch normativ fragwürdig, da sie zumindest mittelbar auf Kosten der Schwächeren geht. Dies führt mich zu der Selbstreflexion, dass ich momentan in einer ausgesprochen privilegierten Situation bin: Ein WZB Merit Fellowship erlaubt es mir, für ein halbes Jahr in Harvard zu forschen – ohne weitere Verpflichtungen, sodass ich Zeit und Raum habe, mich dem beschriebenen Austausch hinzugeben. Selbst in Harvard sind diese Bedingungen nicht für alle gegeben. Ob die Postdocs und Teaching Assistants hier, die kürzlich erst wegen Überlastung und Unterbezahlung gestreikt haben, meine positiven Einschätzungen teilen würden, muss ich abschließend mit einem Fragezeichen versehen.



Christian Kreuder-Sonnen ist Juniorprofessor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt internationale Organisationen an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Global Governance am WZB. (Foto: David Ausserhofer)

christian.kreuder-sonnen@wzb.eu



Nach Einbruch der Dämmerung stand das Gebäudeensemble des WZB bislang im Dunkeln. Ende 2019 nun wurde in Kooperation mit dem Denkmalamt und professionellen Lichtplanern eine Fassadenbeleuchtung installiert, die die markante Architektur des wilhelminischen Altbaus ins richtige Licht setzt. Die Wahl fiel auf eine behutsame, warmweiße, flächige Beleuchtung. Diese ist nicht nur energiesparend und angenehm für das menschliche Auge. Von der gewählten Lichtfarbe fühlen sich auch Insekten am wenigsten angezogen. Angestrahlt wird das Gebäude im Sommer von 20 bis 23 Uhr, im Winter bereits ab 18 Uhr. (Foto: Bernhard Ludewig)