



Bayerische Landeszentrale
für politische Bildungsarbeit

EINSICHTEN + PERSPEKTIVEN

Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte



1
—
17

Ceci n'est pas une pipe.

Editorial

Liebe Leserin, lieber Leser,

individuell „gefühlte“ Realitäten statt Fakten; wirtschaftliche Abschottung statt Freihandel; nationale Konzentration statt Europa: Das sind nur wenige Schlagworte, die die Veränderung des gegenwärtigen politischen Klimas kennzeichnen. Tot geglaubte Gespenster wie offen zur Schau getragene Nationalismen sind nicht nur in Europa wiedererstanden. 2017 finden in einigen Ländern, wie etwa in den Niederlanden, in Frankreich und Deutschland, Wahlen statt, bei denen entscheidende Weichen gestellt werden könnten. „Alle Veränderung erzeugt Angst. Und die bekämpft man am besten, indem man das Wissen verbessert“, so Ihno Schneevoigt, Geschäftsführer der IBM Deutschland a.D. In diesem Sinne geht es im vorliegenden Heft um folgende Themen:

- Stefan Haußner untersucht den Zusammenhang zwischen steigenden Wahlbeteiligungen und politischer Mobilisierung durch rechtspopulistische Parteien;
- Markus Hünemörder stellt im vierten und letzten Beitrag der Serie „Der Kampf ums Weiße Haus“ die Anfangsphase der Regierung Trump vor und gibt einen Ausblick auf die kommenden Jahre;
- In dem Schwerpunkt „Zur Diskussion gestellt: CETA“ beleuchtet Gabriel Felbermayr das Freihandelsabkommen, dessen Details über Expertenkreise hinaus kaum bekannt sind; Michael Gotschlich schildert in seinem Gastbeitrag die Sicht der bayerischen Staatsregierung auf CETA;
- Dirk Götschmann blickt in seinem Artikel „Ein Denkmal des Friedens und der Arbeitskraft des Deutschen Reiches“ zurück auf das Jahr 1917, in dem die Entscheidung für den Rhein-Main-Donau-Kanal fiel
- und abschließend befasst sich Tim Frohwein mit der gesellschaftlichen Bedeutung des Amateurfußballs.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre! Leserbriefe richten Sie bitte an folgende E-Mail-Adresse: landeszentrale@stmbw.bayern.de, Stichwort: Einsichten und Perspektiven.

Die Redaktion

Autoren dieses Heftes

Prof. Dr. Gabriel Felbermayr, Ph. D., ist seit 2010 Leiter des ifo-Zentrums für Außenwirtschaft und seit 2011 Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Außenwirtschaft am Lehrstuhl für Reale und monetäre Außenwirtschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dipl.-Soz. Tim Frohwein ist Standortübergreifender Referent für Wissenschaftskommunikation der Hochschule Fresenius. Er leitet zudem die Redaktion des Wissenschaftsblogs adhibeo.de und ist Lehrbeauftragter für Soziologie und Kommunikation.

Michael Gotschlich arbeitet seit 1989 für das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie im Bereich der Außenwirtschaftsförderung. Seit 2004 leitet er im Wirtschaftsministerium das Referat für Grundsatzfragen der Außenwirtschaft und den Länderbereich Amerika.

Prof. Dr. Dirk Götschmann war von 2000–2013 Professor für Neuere und Neueste Geschichte mit Berücksichtigung der Bayerischen Landesgeschichte an der Universität Würzburg.

Stefan Haußner, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Europapolitik der Universität Duisburg-Essen.

Dr. Markus Hünemörder ist Lehrbeauftragter der Ludwig-Maximilians-Universität München. Seine Aufgabengebiete umfassen die Verfassungs- und Rechtsgeschichte der USA, Geschichte Nordamerikas im 17. und 18. Jahrhundert, Politikgeschichte, Politische Kultur der USA, Politischer Humor sowie Verschwörungstheorien.

Inhalt



Mobilisierung durch Populismus?

Auswirkungen rechtspopulistischer Parteien auf die Wahlbeteiligung mit Blick auf die Bundestagswahl 2017

von *Stefan Hausfner*

4

Der Kampf ums Weiße Haus

Folge 4: Inauguration, Kabinett, Visionen

von *Markus Hünemörder*

18



Die ökonomischen Effekte des EU-Kanada-Freihandelsabkommens auf Deutschland: eine Einschätzung

von *Gabriel Felbermayr*

28



Die Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) und den Vereinigten Staaten von Amerika (TTIP) –aus Sicht der bayerischen Staatsregierung

Ein Gastbeitrag von *Michael Gotschlich*

48

„Ein Denkmal des Friedens und der Arbeitskraft des Deutschen Reiches“

Im Kriegsjahr 1917 fiel die Entscheidung für den Rhein-Main-Donau-Kanal

von *Dirk Götschmann*

56



Über die gesellschaftliche Bedeutung des Amateurfußballs

Eine wissenschaftlich-journalistische Annäherung

von *Tim Frohwein*

72

Mobilisierung durch Populismus?

Auswirkungen rechtspopulistischer Parteien auf die Wahlbeteiligung
mit Blick auf die Bundestagswahl 2017

von Stefan Haußner



Treffen der internationalen Rechtspopulisten am 21. Januar 2017 in Koblenz, erste Reihe von links nach rechts: Frauke Petry (AfD), Marine Le Pen (Front National), Matteo Salvini (Lega Nord), Geert Wilders (PVV), Harald Vilimsky (FPÖ), Markus Pretzell (AfD)

Foto: ullstein bild/Reuters – Fotograf: Wolfgang Rattay

2016 war das Jahr, indem man das Gefühl bekommen konnte, mit der Wahlbeteiligung gehe es nach Jahren des Rückschritts wieder aufwärts. Bei allen fünf Landtagswahlen 2016 stieg die Wahlbeteiligung deutlich an und lag in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern sogar zehn Prozentpunkte höher, als noch bei der letzten Landtagswahl. Mit der „Alternative für Deutschland“ (AfD) zog eine Partei in die Landtage ein, die vorher noch nicht dort präsent gewesen war. Viele Beobachter aus den Medien und der Politik setzten diese zwei Phänomene in direkten Zusammenhang zueinander und analysierten, dass die AfD mitentscheidend für den Anstieg der Wahlbeteiligung gewesen sei und zunehmend vormalige Nichtwähler/-innen zurück in die Wahlkabinen gebracht habe.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der genaueren Untersuchung dieses Zusammenhangs und will darüber hinaus der geschilderten Vermutung der Wahlkommentatoren auf den Grund zu gehen. Sind AfD-Wähler/-innen in signifikanter Zahl vormalige Nichtwähler/-innen? Steigt die Wahlbeteiligung aufgrund des Erfolgs dieser neuen Partei? Und welche Schlüsse lassen sich aus den Ergebnissen für die anstehende Bundestagswahl ziehen?

Bei der Beantwortung dieser Fragen will dieser Beitrag aber auch über die bundesdeutsche Ebene hinaus auf andere europäische Staaten blicken, denn dort existieren Parteien, die der AfD nicht unähnlich sind. In Frankreich und den Niederlanden stehen 2017 ebenfalls Wahlen an, bei denen Marine Le Pen und Geert Wilders als rechtspopulistische Kandidaten große Chancen zugeordnet werden.

Der Beitrag beginnt mit einem kurzen Überblick über die Entstehung rechtspopulistischer Parteien in Europa, widmet sich der Sozialstruktur ihrer Wähler/-innen, untersucht die Nichtwähler/-innen auf ihre Sozialstruktur hin und vergleicht diese mit den AfD-Wähler/-innen. Nach dieser eher theoretischen Gegenüberstellung werden Wahlergebnisse aus Deutschland und Europa auf den in diesem Beitrag im Fokus stehenden Zusammenhang hin analysiert, um abschließend zu einem Ausblick auf die anstehende Bundestagswahl 2017 zu kommen. Sollten die etablierten Parteien des politischen Spektrums Angst vor dem Lager der Nichtwähler/-innen haben oder ist diese vereinzelt geäußerte Sorge unbegründet?



Plakat einer Gegendemonstration am 21. Januar 2017 in Koblenz
Foto: ullstein bild/Reuters/KAI – Fotograf: Pfaffenbach

Ergebnis der Landtagswahl in Baden-Württemberg am 13. März 2016

	2016	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD		12,7
CDU		27,0
Die Linke		2,9
Grüne		30,3
FDP		8,3
AfD		15,1
Wahlbeteiligung		70,4%

	2011	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD		23,1
CDU		39,0
Die Linke		2,8
Grüne		24,2
FDP		5,3
Wahlbeteiligung		66,3%

Quelle: Statistisches Amt Baden-Württemberg, <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Wahlen/Landtag/02035000.tab?R=LA> [Stand: 23.02.2017]

**Ergebnis der Landtagswahl in Rheinland-Pfalz
am 13. März 2016**

2016	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD	36,2
CDU	31,8
Die Linke	2,8
Grüne	5,3
FDP	6,2
AfD	12,6
Wahlbeteiligung	70,4%

2011	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD	35,7
CDU	35,2
Die Linke	3,0
Grüne	15,4
FDP	4,2
Wahlbeteiligung	61,8%

Quelle: Der Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz, <http://www.wahlen.rlp.de/ltw/wahlen/2016/index.html> [Stand: 23.02.2017]

**Ergebnis der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt
am 13. März 2016**

2016	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD	10,6
CDU	29,8
Die Linke	16,3
Grüne	5,2
FDP	4,9
AfD	24,3
Wahlbeteiligung	61,1%

2011	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD	21,5
CDU	32,5
Die Linke	23,7
Grüne	7,1
FDP	3,8
Wahlbeteiligung	51,2%

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt16/index.html> [Stand: 23.02.2017]

**Ergebnis der Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern
am 4. September 2016**

2016	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD	30,6
CDU	19,0
Die Linke	13,2
Grüne	4,8
NPD	3,0
FDP	3,0
AfD	20,8
Wahlbeteiligung	61,9%

2011	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD	35,6
CDU	23,0
Die Linke	18,4
Grüne	8,7
NPD	6,0
FDP	2,8
Wahlbeteiligung	51,5%

Quelle: Statistisches Amt MV, <http://wahlen.mvnet.de/dateien/atlantent/ergebnisse.2016/landtagswahl.html> [Stand: 23.02.2017]

**Ergebnis der Landtagswahl in Berlin
am 18. September 2016**

2016	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD	21,6
CDU	17,6
Die Linke	15,6
Grüne	15,2
FDP	6,7
AfD	14,2
Wahlbeteiligung	66,9%

2011	Zweitstimmen (in Prozent)
SPD	28,3
CDU	23,3
Die Linke	11,7
Grüne	17,6
FDP	1,8
Wahlbeteiligung	60,2%

Quelle: Die Landeswahlleiterin Berlin/Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/be2016/afspraes/zweitstimmen_gemeinde-1-berlin_gesamt.html [Stand: 23.02.2017]

Entstehung und Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Europa

Als Parteien wie der Front National in Frankreich oder die italienische Lega Nord ihre ersten Wahlerfolge verzeichnen konnten, wurden diese Ergebnisse von vielen zunächst als bloße Protesterscheinungen abgetan, die längerfristig wieder verschwinden würden. Mittlerweile muss allerdings konstatiert werden, dass sich aus einzelnen auftretenden Parteien eine (west-)europäische Parteienfamilie gebildet hat, die aus vielen politischen Systemen Europas nicht mehr wegzudenken ist.¹ Die Entstehung der rechtspopulistischen Parteien ist als Gegenbewegung zu der Entwicklung der späten siebziger Jahre zu verstehen, welche die „Neuen Sozialen Bewegungen“ und die ersten ökologischen Parteien hervorbrachte. Trotz unterschiedlicher Voraussetzungen und nicht immer einheitlicher Programmatik entwickelten sich rechtskonservative Parteien in Westeuropa in etwa zeitgleich. In Skandinavien waren bereits Ende der siebziger Jahre die sogenannten „Fortschrittsparteien“ entstanden, die allerdings bis Anfang der neunziger Jahre auf nennenswerte Wahlerfolge warten mussten.² Kurz darauf feierten der französische Front National unter der Führung von Jean-Marie Le Pen sowie die österreichische FPÖ unter Jörg Haider ihren Aufstieg und etablierten sich als Vorreiter der neuen rechten Bewegung.³ Gegen Ende der achtziger Jahre breitete sich das Phänomen auch auf weitere Länder wie die Schweiz, Belgien und die Niederlande aus und bescherte den dortigen Parteien teilweise zweistellige Wahlergebnisse. Das Image der rechtspopulistischen Parteien ist dabei, trotz einiger Regierungsbeteiligungen, immer das von Protestparteien oder Anti-Parteien-Parteien geblieben.⁴

Obwohl zumeist derselbe Kern an Parteien gemeint ist, zirkulieren unterschiedlichste Begrifflichkeiten in der Diskussion. Im englischen Sprachraum ließen sich schon 2007 über 20 unterschiedliche Bezeichnungen finden, die von *extreme right* bis zu *anti-immigrant-party* reichen.⁵ Auch im deutschen Sprachraum kursieren die Begriffe rechts-

populistisch, nationalkonservativ oder Rechts-Außen-Partei oftmals synonym und meinen in jüngster Zeit mit der Alternative für Deutschland (AfD) fast immer die gleiche Partei. Problematisch bei der Begriffsfindung ist dabei unter anderem, dass die Ideologie der meisten rechtspopulistischen Parteien oft schlecht abgrenzbar ist und auch etablierte Parteien mit Parlamentssitzen extremistische Elemente in ihren Programmen aufweisen.⁶ Während also große Unterschiede innerhalb dieser Parteifamilie existieren, lassen sich drei Gemeinsamkeiten finden, welche hier für eine breite Definition rechtspopulistischer Parteien dienen: (1) Ein populistischer Ideologiekern, der an andere Ideologien angekoppelt werden kann und sich vor allem durch eine starke Abgrenzung von „Volk“ und „Elite“ auszeichnet.⁷ (2) Autoritäre Tendenzen, die sich in einer besonders aggressiven Haltung gegenüber dem politischen Gegner und der Vorliebe für eine strikt geordnete Gesellschaft, starke Führung und harte Strafen für Abweichler äußern. Schließlich (3) eine inhaltliche Vereinnahmung des Gedankens, die nationale Identität müsse gegen äußere Einflüsse jeglicher Art geschützt werden.⁸

Deutschland stellte lange Zeit durch die Abwesenheit einer erfolgreichen rechtspopulistischen Partei einen Sonderfall in Europa dar.⁹ Seit 2013 und der Gründung der AfD hat sich dies geändert. Innerhalb kürzester Zeit konnte die Partei erstaunliche Erfolge einfahren. Bereits sieben Monate nach ihrer Gründung scheiterte sie bei der Bundestagswahl 2013 mit 4,7 Prozent nur knapp an der Fünf-Prozent-Hürde. Schon bei der Europawahl 2014 konnte sie dann sieben von 96 deutschen Sitzen im Europäischen Parlament erringen. Vor allem bei den Landtagswahlen 2016 (s. Graphiken S. 5 f.) erreichte die AfD kontinuierlich deutlich über zehn Prozent der Stimmen und wurde in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern gar die zweitstärkste Kraft. War die AfD bei der Bundestagswahl 2013 und Europawahl 2014 noch vorwiegend als *single-issue*-Partei angetreten¹⁰ und nicht

1 Vgl. Frank Decker: Die populistische Herausforderung. Theoretische und ländervergleichende Perspektiven, in: Frank Decker (Hg.): Populismus, Wiesbaden 2006, S. 9–32, hier S. 9.

2 Vgl. Frank Decker: Der neue Rechtspopulismus, Wiesbaden 2004, 11 f.

3 Vgl. Hans-Georg Betz: Radikaler Rechtspopulismus im Spannungsfeld zwischen neoliberalistischen Wirtschaftskonzepten und antiliberaler autoritärer Ideologie, in: Dietmar Loch (Hg.): Schattenseiten der Globalisierung. Rechtsradikalismus, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien, Frankfurt am Main 2001, S. 167–185, hier S. 169.

4 Vgl. Lars Rensmann: Populismus und Ideologie, in: Decker, Populismus (wie Anm. 1), hier S. 60.

5 Vgl. Cas Mudde: Populist Radical Right Parties in Europe, Cambridge 2007.

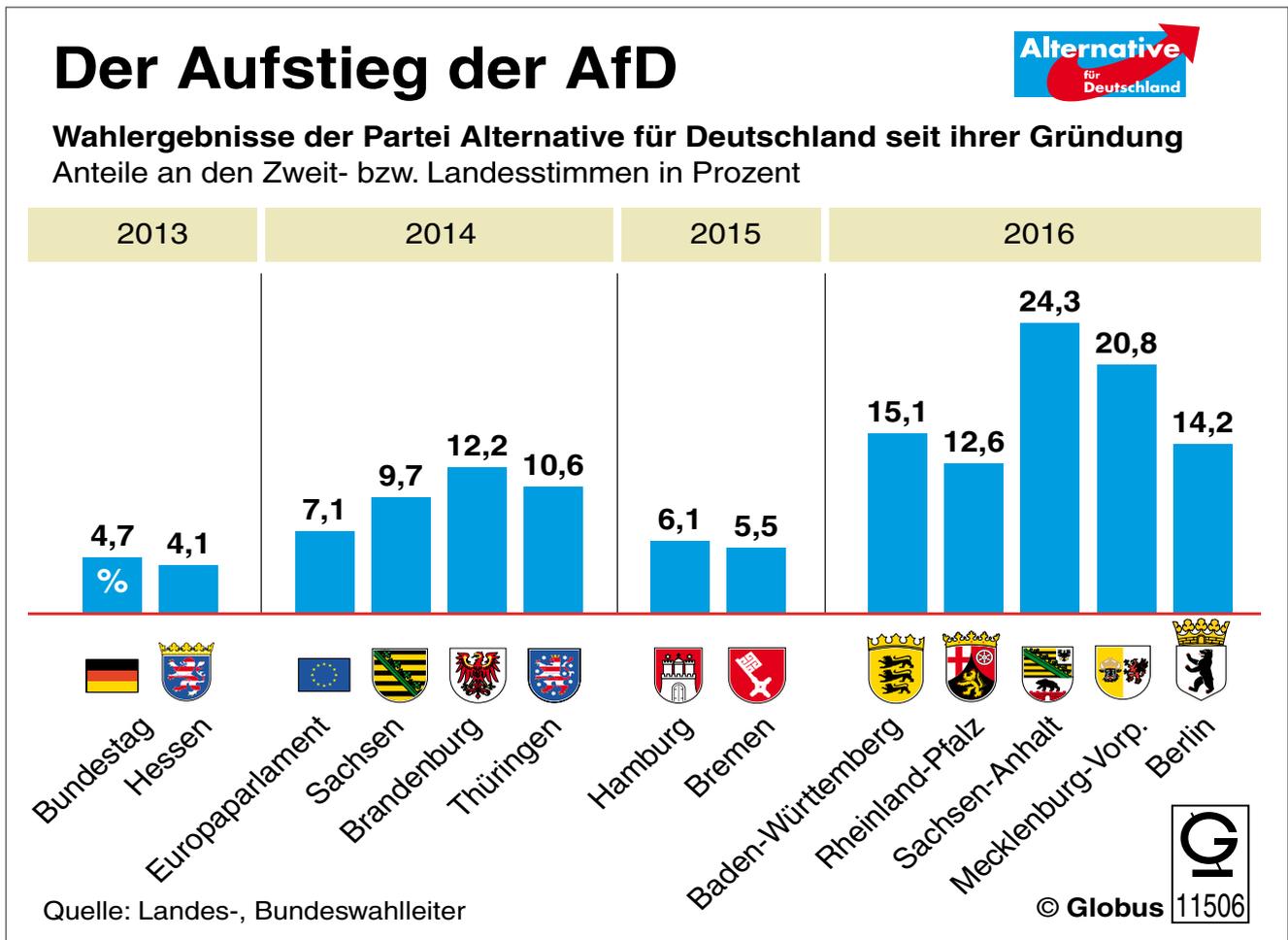
6 Vgl. Daniel Stockemer: The success of radical right-wing parties in Western European regions – new challenging findings, in: Journal of Contemporary European Studies (2016), S. 1–16, hier S. 3.

7 Vgl. Tim Spier: Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa, Wiesbaden 2010, S. 23.

8 Vgl. Stockemer (wie Anm. 6), S. 3.

9 Vgl. Kai Arzheimer: The AfD. Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany?, in: West European Politics 38 (2015), H. 3, S. 535–556, hier S. 540.

10 Vgl. Rüdiger Schmitt-Beck: Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungsskepsis: Hintergründe des Beinahe-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 45 (2014), H. 1, S. 94–112, hier S. 97.



Quelle: dpa-infografik, Anbieter: picture-alliance/dpa-infografik – Fred Bökelmann, Redaktion: Sebastian Tanke

eindeutig als rechtspopulistisch einzuordnen, vollzog sie nach ihrer Aufteilung in ALFA und AfD (2015) eine fundamentale Veränderung. Während die ökonomisch ordoliberalen Kräfte um Bernd Lucke die Partei verließen, positionierte sich die AfD zunehmend als nationalkonservative Partei, deren Hauptthema die Flüchtlingskrise war.¹¹ Auch hier erkennt man den populistisch-opportunistischen Charakter der Partei, der sie dem rechtspopulistischen Lager zuordnen lässt und ihr medial den Ruf einer „chamäleonhaften“ Partei einbrachte.¹²

11 Vgl. Michael Jankowski/Sebastian Schneider/Markus Tepe: Ideological alternative? Analyzing Alternative für Deutschland candidates ideal points via black box scaling, in: Party Politics (2016), S. 1–13, hier S. 2.

12 Vgl. Deutschlandfunk: „Die AfD hat sich chamäleonhaft entwickelt“, http://www.deutschlandfunk.de/parteitag-der-afd-die-afd-hat-sich-chamaeleonhaft-entwickelt.694.de.html?dram:article_id=352927 [Stand: 21.02.2017]. Vgl. Karl-Rudolf Korte: Die Landtagswahlen waren ein Fest der Demokratie. Gastbeitrag von Karl-Rudolf Korte, http://www.focus.de/politik/experten/korte/gastbeitrag-von-karl-rudolf-korte-die-landtagswahlen-waren-ein-fest-der-demokratie_id_5360486.html [Stand: 21.02.2017].

Da die AfD noch verhältnismäßig jung ist und sich darüber hinaus in ihrer kurzen Geschichte noch stark verändert hat, besitzt sie noch keine klar abgrenzbare Wählerschaft. Noch 2013 konnte man unter den Wählern der AfD ein erhöhtes durchschnittliches Einkommen, hohe Bildungsabschlüsse und ein überdurchschnittliches politisches Interesse festmachen.¹³ Auch der durch die Parteiführung geförderte Habitus einer „Professorenpartei“¹⁴ war zunächst dem Bildungsbürgertum zugewandt. Vor allem durch ihre Fokussierung auf das Euro-Thema konnte die Partei diejenigen mobilisieren, die die Politik der etablierten Parteien in der Euro-Krise ablehnten, ganz gleich, aus welcher sozioökonomischen Schicht sie stammten. Nach

13 Vgl. Nicole Berbuir/Marcel Lewandowsky/Jasmin Siri: The AfD and its Sympathisers. Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany?, in: German Politics 24 (2015), H. 2, S. 154–178, hier S. 168.

14 Vgl. Marcel Lewandowsky: Eine rechtspopulistische Protestpartei? Die AfD in der öffentlichen und politikwissenschaftlichen Debatte, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 25 (2015), H. 1, S. 119–134, hier S. 119.

dem Bruch mit Bernd Lucke und der Spaltung in ALFA und AfD wandelte sich auch die Wählerschaft der Partei. Die AfD konnte vor allem junge bis mittelalte Männer für sich gewinnen, die sich darüber hinaus oftmals in prekären Beschäftigungsverhältnissen aufhielten. Das durchschnittliche Bildungsniveau der Wählerschaft sank deutlich, sodass die Partei heute zu einem größeren Teil von den unteren und mittleren Bildungsschichten gewählt wird, als dies vor der Spaltung der Fall war.¹⁵ Rüdiger Schmitt-Beck macht vor allem politisch Unentschlossene als Wählerpotential aus. Schon bei der Bundestagswahl 2013 haben sich etwa 70 Prozent ihrer Wähler/-innen und Wähler erst sehr kurz vor der Wahl entschlossen die AfD zu wählen.¹⁶

Insgesamt wird der AfD ein Reservoir an Wähler/-innen attestiert, welches mit dem anderer europäischer Rechtspopulisten vergleichbar ist. Sympathisantinnen und Sympathisanten europäischer rechtspopulistischer Parteien kommen häufig aus dem Milieu der „Modernisierungsverlierer“. Arbeitslose oder prekär Beschäftigte, sozial exkludierte und armutsgefährdete Bürger/-innen mit relativ niedrigem sozioökonomischem Status sind besonders empfänglich für die Programme dieser Parteien.¹⁷ Häufig gehörten diese Gruppen zur traditionellen Klientel sozialdemokratischer, sozialistischer oder kommunistischer Parteien, weshalb z.T. auch von einem „Proletarisierungstrend“ des rechtspopulistischen Elektors Ende der neunziger Jahre gesprochen wird.¹⁸ Für die AfD ist diese Entwicklung allerdings noch nicht abgeschlossen, weshalb sich eine endgültige Analyse des Einflusses sozioökonomischer Faktoren auf die Wahlentscheidung bezüglich der AfD nicht formulieren lässt.

Die soziale Schieflage in der Wahlbeteiligung

Nicht nur bei der Sozialstruktur der Parteien, sondern auch in der Wahlbeteiligung lassen sich starke sozioökonomische Unterschiede erkennen. Während eine niedrige Wahlbeteiligung besonders unmittelbar nach Wahlen häufig thematisiert und problematisiert wird, war sich die Politikwissenschaft über die Konsequenzen sinkender Betei-

gungsquoten lange im Unklaren. Vielmehr behandelte das Fach das Thema „Nichtwahl“ lange Zeit als Nebenschauplatz. Gerade die deutsche Politikwissenschaft sah sinkende Wahlbeteiligung lange entweder als Angleichung der hohen Beteiligungsquoten auf europäisches Normalniveau, als Ausdruck der Zufriedenheit mit den bestehenden Verhältnissen oder als Verschiebung von klassischer Partizipation hin zu neueren „unkonventionellen“ Formen wie Boykotten von Marken oder Bürgerbegehren.¹⁹

Alle drei Thesen können allerdings nicht endgültig überzeugen. Das Phänomen sinkender Wahlbeteiligung beschränkt sich nicht nur auf die Bundesrepublik, sondern ist europaweit auf allen politischen Ebenen zu beobachten. So sinkt beispielsweise die gesamteuropäische Wahlbeteiligung bei Europawahlen seit der ersten Wahl 1979 kontinuierlich, was grundsätzlich auf einen durchschnittlichen Rückgang auch in einem Großteil weiterer Mitgliedsstaaten hinweist. In diesem Kontext spielt es zwar auch eine Rolle, dass tendenziell partizipationsschwache Mitgliedsstaaten im Osten Europas erst verhältnismäßig spät Mitglieder der Europäischen Union wurden und somit die Wahlbeteiligung stärker verringerten, aber auch in nationalen Kontexten lässt sich in Europa – sowie weltweit – ein Rückgang der Wahlbeteiligung beobachten.²⁰ Im Gegensatz zur Zufriedenheitsthese wird vielmehr häufig ein positiver Zusammenhang zwischen höherer Zufriedenheit der Wähler/-innen und einem höheren politischen Engagement analysiert.²¹ Neue, unkonventionelle Formen der politischen Partizipation werden ebenfalls eher von denjenigen genutzt, die auch schon zur Wahl gehen und sich politisch engagieren. Es findet also weniger eine Substitution als vielmehr eine Ergänzung des Wahlakts durch neue Partizipationsformen statt, welcher sich aber auf die Gruppe der ohnehin schon Wählenden beschränkt.²²

Während also die Theorien derjenigen, die sinkende Wahlbeteiligung als unproblematisch ansehen, nicht überzeugen können, wird vor allem in der jüngeren Forschung das Argument der „sozialen Schieflage“ in der

15 Vgl. Robert Pausch: Partei der radikalisierten Mitte, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-03/afd-analyse-erfolg-landtagswahlen-partei-waehler> [Stand: 21.02.2017].

16 Vgl. Rüdiger Schmitt-Beck: The 'Alternative für Deutschland in the Electorate'. Between Single-Issue and Right-Wing Populist Party, in: *German Politics* (2016), S. 1–25, hier S. 5.

17 Vgl. Spier (wie Anm. 7), S. 186f.

18 Vgl. Hans-Georg Betz: Rechtspopulismus in Westeuropa. aktuelle Entwicklungen und politische Bedeutung, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (2002), H. 3, S. 251–264, hier S. 258.

19 Vgl. Frank Decker/Marcel Lewandowsky/Marcel Solar: Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation, Bonn 2013, S. 44.

20 Vgl. Michael Kaeding/Stefan Haußner/Morten Pieper: Nichtwähler in Europa, Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Ursachen und Konsequenzen sinkender Wahlbeteiligung, Wiesbaden 2016, S. 15.

21 Vgl. Pippa Norris: *Democratic phoenix. Reinventing political activism*, Cambridge/New York/Melbourne/Madrid/Cape Town 2002.

22 Vgl. Wolfgang Merkel/Alexander Petring: *Partizipation und Inklusion*, Bonn 2011, 22f.

Wahlbeteiligung stark vertreten.²³ Hierbei ist vor allem die Dimension der politischen Gleichheit anzuführen, welche für jeden Bürger die gleichen Kapazitäten und Möglichkeiten zur Wahl voraussetzt.²⁴ Damit werden die Ressourcen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Bürger explizit in das Gleichheitsideal mit einbezogen und gleichberechtigt neben die Ideale des gleichen Rechts und des gleichen Stimmgewichts für jeden Bürger gestellt. Politische Gleichheit wird somit eng verknüpft mit sozialer Gleichheit.

Weltweit lässt sich allerdings beobachten, dass die individuelle Wahlbeteiligung von einer Reihe sozioökonomischer Faktoren abhängt und die Wahlbeteiligung zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen keineswegs gleich ist. So bezog sich Arend Lijphart bereits 1997 als Präsident der *American Political Science Association* explizit auf eine systematische Verzerrung der Wahlbeteiligung zuungunsten weniger gut situerter Bürger und sprach von einem ungelösten Dilemma der Demokratie.²⁵ Eine höhere formale Bildung und die erlernten kognitiven Fähigkeiten erleichtern beispielsweise Hürden der Informations- und Entscheidungssuche im Vorfeld der Wahl. Höher gebildete Personen zeigen außerdem seltener sozial abweichendes Verhalten, was in Zusammenhang mit einer wahrgenommenen Wahlnorm eine Wahlteilnahme ebenfalls wahrscheinlicher macht. Während zum Beispiel US-Amerikaner/-innen mit höherem Bildungsabschluss (tertiäre Bildung) zu mehr als 80 Prozent wählen gehen, ist es nicht einmal jede/-r zweite US-Bürger/-in ohne höheren Bildungsabschluss, der den Gang an die Urne auf sich nimmt.²⁶ Aktuelle Forschungsergebnisse legen ebenfalls einen Einfluss des Einkommens auf die Wahlbeteiligung nahe. Einkommensstarke Gruppen haben ein besonderes Interesse ihren Einfluss geltend zu machen und wählen daher überproportional häufig. Zwischen Stadtvierteln in Duisburg mit besonders hoher (> 6.000 € pro Jahr) und mit niedriger durchschnittlicher Einzelhandelskauf-

kraft²⁷ pro Einwohner/-in (< 4.500 € pro Jahr) unterscheidet sich die Wahlbeteiligung bei Bundestags- und Europawahlen um fast 40 Prozentpunkte.²⁸ Auch Arbeitslosigkeit oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse wirken sich auf das individuelle Wahlverhalten aus. Fast kein anderer Indikator steht so sehr für sozialen Abstieg, wie der Verlust einer Arbeitsstelle. Zwar zeigt sich der Nachteil stärker in den Vereinigten Staaten als in europäischen Ländern, aber auch hierzulande kann ein negativer Effekt festgestellt werden.²⁹ Besonders auf kleinräumiger Aggregatebene, wo die Arbeitslosenquote stellvertretend für zahlreiche soziale Probleme innerhalb von Ländern oder Städten steht, macht sich der Effekt bemerkbar.³⁰

Neben den vorgestellten Indikatoren hat die Politikwissenschaft eine Fülle an weiteren Erklärungsansätzen hervorgebracht. Smets und van Ham identifizieren in 90 Artikeln über 170 verschiedene Variablen im Zeitraum zwischen 2000 und 2010.³¹ Eine vollständige Beschreibung der sozialen Schieflage ist daher nicht möglich. Es ist allerdings deutlich geworden, dass die Wahlbeteiligung keineswegs gleichmäßig in allen sozialen Gruppen sinkt, sondern vor allem bei Personen mit niedrigem sozioökonomischem Status.

Vergleicht man die Wählerschaft der AfD mit der Gruppe der Nichtwähler/-innen, so werden einige Gemeinsamkeiten deutlich, aber auch einige Unterschiede. Die sozioökonomischen Eigenschaften der Nichtwähler/-innen ähneln zum Teil denen der Modernisierungsverlierer/-innen und damit der klassischen Klientel rechtspopulistischer Parteien. Nichtwähler/-innen sind ebenfalls häufig sozial und politisch exkludiert, bildungsfern und finden sich in prekären Erwerbsverhältnissen wieder. Dennoch sind die beiden Gruppen keinesfalls deckungsgleich. Vor allem aus ihrer frühen Zeit um die Europawahl 2014 herum besaß die AfD eine deutlich zu den Nichtwähler/-innen verschiedene Wählerschaft. Auch 2016 ist die Partei vor allem bei Männern erfolgreich, während sich in der Wahlbeteiligung meist kein

23 Vgl. Armin Schäfer: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt am Main 2015; vgl. Kaeding/Haußner/Pieper (wie Anm. 20), Kapitel 2.

24 Vgl. Mikael Persson/Maria Solevid/Richard Öhrvall: Voter Turnout and Political Equality. Testing the 'Law of Dispersion' in a Swedish Natural Experiment, in: *Politics* 33 (2013), H. 3, S. 172–184, hier S. 173.

25 Vgl. Arend Lijphart: Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, in: *The American Political Science Review* 91 (1997), H. 1, S. 1–14, hier S. 1.

26 Vgl. Jens Alber/Ulrich Kohler: Die Ungleichheit der Wahlbeteiligung in Europa und den USA und die politische Integrationskraft des Sozialstaats, in: *Leviathan* 35 (2007), H. 4, S. 510–539, hier S. 525.

27 Die Einzelhandelskaufkraft wird von dem Marktforschungsinstitut GfK-geomarketing erhoben. Die Einzelhandelskaufkraft stellt dabei den Teil der gesamten Kaufkraft dar, die für den Einzelhandel zur Verfügung steht. Sie wird hier stellvertretend für ein hohes Haushaltseinkommen genutzt.

28 Vgl. Kaeding/Haußner/Pieper (wie Anm. 20), S. 37.

29 Vgl. Aina Gallego: Unequal Political Participation in Europe, in: *International Journal of Sociology* 37 (2007), H. 4, S. 10–25, hier S. 13.

30 Vgl. Stefan Haußner/Michael Kaeding/Joel Wächter: Politische Gleichheit nicht ohne soziale Gleichheit. Die soziale Schieflage niedriger Wahlbeteiligung in Großstädten Nordrhein-Westfalens, in: *Journal für Politische Bildung* (2017), H. 1, S. 24–30.

31 Vgl. Kaat Smets/ Carolien van Ham: The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout, in: *Electoral Studies* 32 (2013), H. 2, S. 344–359, hier S. 345.

Geschlechterunterschied mehr feststellen lässt.³² Darüber hinaus ist die AfD in erster Linie in ländlichen Gebieten besonders erfolgreich, während „Nichtwahlhochburgen“ vor allem in städtischen Regionen zu finden sind.³³ Hier erscheinen schon erste Zweifel angebracht, ob die gestiegene Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen im Jahr 2016 allein auf den Erfolg der AfD zurückzuführen ist. Es liegen neben diesen theoretischen Überlegungen aber auch bereits einige reale Wahlergebnisse vor, deren Betrachtung sich vor dem Hintergrund des Untersuchungsgegenstands besonders lohnt.

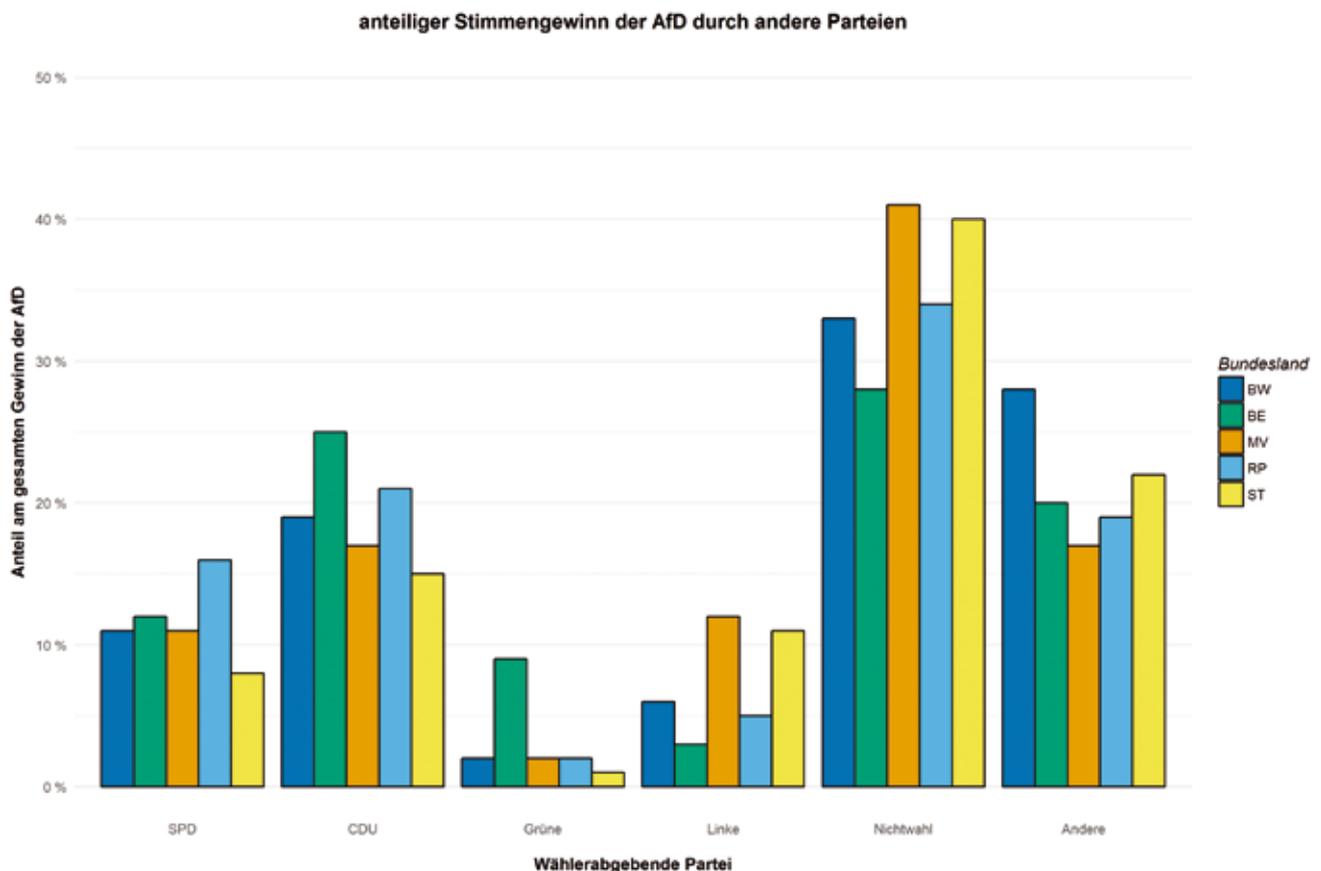
Wählerwanderungen und der Zusammenhang von Wahlbeteiligung mit dem Erfolg der AfD

Nach den Landtagswahlen 2016 berichteten sowohl die TV-Anstalten noch am Wahlabend als auch die Zeitungen und weitere Medien ausführlich über die Wählerwanderungen.

Welche Partei hatte von welcher Partei besonders gewonnen? Welche Partei hatte besonders viele Stimmen abgeben müssen? Im Zentrum der Berichterstattung standen häufig die Nichtwähler/-innen, die im Zuge der gestiegenen Wahlbeteiligung besonders interessant schienen. Beinahe einhellig wurde verkündet: Die AfD mobilisiert Nichtwähler/-innen!³⁴ Die Information, dass die AfD es geschafft hatte, ehemalige Wahlverweigerer an die Urnen zu kriegen, ließ manchen Beobachter tatsächlich hinterfragen, ob eine gestiegene Wahlbeteiligung in diesem Fall überhaupt wünschenswert sei. Es lohnt sich allerdings ein genauerer Blick auf die Zahlen.

Die Daten zu Wählerwanderungen ergeben sich aus den Nachwahlbefragungen der Meinungsforschungsinstitute. Naturgemäß ist dieses Material relativ ungenau und kaum vergleichbar mit professionellen und wissenschaftlich durchgeführten Bevölkerungsbefragungen.

Abb. 1: Stimmengewinn der AfD durch andere Parteien bei den Landtagswahlen 2016



Quellen: Eigene Berechnung und Darstellung mit Daten von wahl.tagesschau.de (Länderparlamente)

32 Vgl. ebd., S. 348.

33 Vgl. Timo Steppat: Wähleranalyse: AfD mobilisiert verängstigte Nichtwähler, <http://www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-mecklenburg-vorpommern/analyse-der-landtagswahl-afd-mobilisiert-veraengstigte-nichtwaehler-14415882.html> [Stand: 21.02.2017].

34 Vgl. Jakob Pontius: Die Enttäuschten überzeugen, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-09/afd-wahlbeteiligung-nichtwaehler-demokratieparteien> [Stand: 21.02.2016]; vgl. Steppat (wie Anm. 33).

Dennoch ermöglichen diese Zahlen einen ersten Zugang zu dem Phänomen. In Abbildung 1: Stimmengewinn der AfD durch andere Parteien bei den Landtagswahlen 2016 ist für alle Landtagswahlen 2016 abgetragen, von welcher Partei oder Gruppe die AfD anteilig die meisten Stimmen bekommen hat. Die hier genutzten Daten stammen vom Meinungsforschungsinstitut infratest dimap, welches am Wahlabend vor allem für die ARD-Berichterstattung Umfragen durchgeführt hat.³⁵

Es fällt tatsächlich auf, dass der größte Teil der Anhängerschaft der AfD bei der vorherigen Wahl noch nicht zur Wahl gegangen war. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt machen die ehemaligen Nichtwähler/-innen gar 40 Prozent der gesamten Wählerschaft der Partei aus. Durchschnittlich bildeten die Nichtwähler/-innen etwa ein Drittel der AfD-Wähler/-innen. Damit relativiert diese Abbildung allerdings auch die Annahme, die AfD würde fast ausschließlich eine verlorene Gruppe wieder an die Urne holen. Zwei Drittel der AfD-Wähler/-innen haben auch schon bei der vorangegangenen Wahl ihre Stimme abgegeben. Etwa ein Fünftel der Anhängerschaft stammt von der CDU und nochmal ein Fünftel von kleineren Parteien, die keine besondere Rolle in der Parteienlandschaft spielen. Ob dies in erster Linie ehemalige Anhänger/-innen von rechtsradikalen Parteien wie der NPD sind, kann auf der Grundlage der vorhandenen Daten nicht überprüft werden. In Berlin ist der Unterschied zwischen dem Nichtwahlanteil und weiteren Parteien nur sehr knapp. Während 25 Prozent der AfD-Wähler/-innen vormals CDU wählten, liegen die Zugewinne aus dem Nichtwahllager nur knapp darüber (28 Prozent). Zwischen zehn und 15 Prozent der AfD-Wähler/-innen kamen außerdem von der SPD. Lediglich bei Grünen- und Linken-Wähler/-innen scheint die AfD kaum erfolgreich zu sein. Es fällt allerdings auf, dass sowohl der Anteil, der von der Linken kommt, als auch der Anteil aus den Nichtwähler/-innen bei den beiden ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt besonders hoch ist. Die beiden Gruppen zusammen machen hier über die Hälfte der AfD-Wählerschaft aus. Aus den Daten zur Stimmenwanderung geht ebenfalls hervor, dass auch andere Parteien Wähler/-

innen aus dem Nichtwahllager mobilisieren konnten. So machen die ehemaligen Nichtwähler/-innen bei der SPD zum Teil über 50 Prozent an den gesamten Zugewinnen aus (Berlin und Mecklenburg-Vorpommern).³⁶ Der Unterschied ist lediglich, dass die SPD auch an andere Parteien Wähler/-innen verliert, die Mobilisierung innerhalb der Nichtwähler/-innen fällt allerdings ähnlich stark aus.

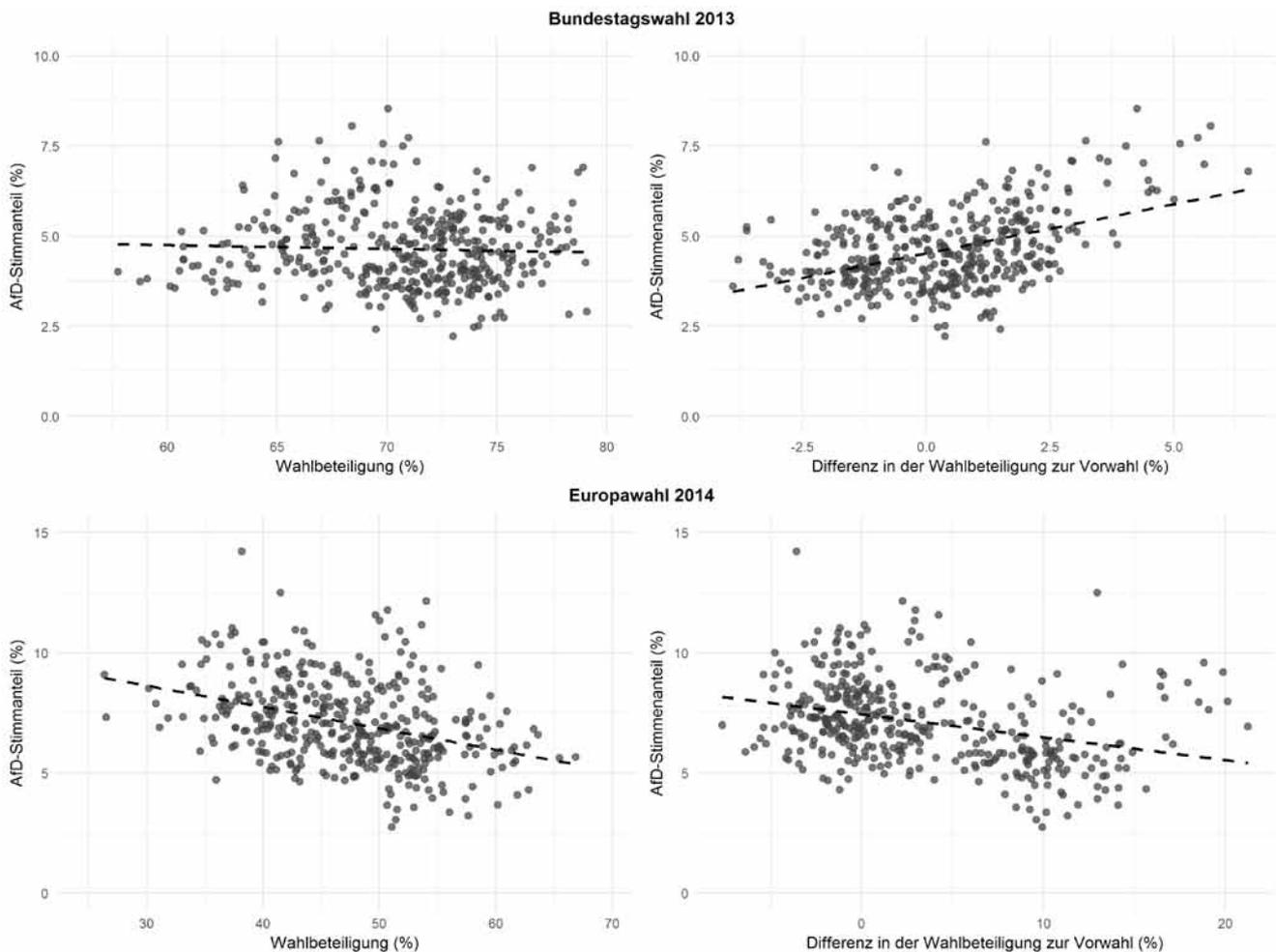
Weitere Hinweise darauf, ob die Wahlbeteiligung durch das Erstarken der AfD angestiegen ist, lassen sich aus dem Vergleich des Wahlergebnisses der AfD und der absoluten Wahlbeteiligung bzw. der Veränderung der Wahlbeteiligung zur Vorwahl ableiten. In der folgenden Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und AfD-Wahlergebnis bei der Bundestagswahl 2013 und Europawahl 2014 in Deutschland wurde jeweils der Erfolg der AfD in Form des Wahlergebnisses und die absolute Wahlbeteiligung in der linken Grafik sowie die Veränderung der Wahlbeteiligung zur Vorwahl in der rechten Grafik für die Bundestagswahl 2013 und die Europawahl 2014 auf Landkreisebene abgetragen. Jeder Punkt steht für einen Landkreis und die dazugehörige Wahlbeteiligung und das AfD-Wahlergebnis in diesem Kreis.

Für die Bundestagswahl ist zu erkennen, dass die Höhe der Wahlbeteiligung keine Auswirkungen auf das Wahlergebnis der AfD hatte. Die gestrichelte Trendlinie läuft nahezu parallel zur x-Achse. Je höher die Wahlbeteiligung allerdings im Vergleich zur Bundestagswahl 2009 gestiegen war, desto höher waren auch die AfD-Ergebnisse. Bei der Bundestagswahl stieg mit stärkeren AfD-Wahlergebnissen also auch die Wahlbeteiligung. Hiermit ist nicht gesagt, dass vor allem Nichtwähler/-innen die AfD gewählt haben, aber insgesamt weisen Landkreise, in denen viele Bürger/-innen ihre Stimme der AfD gaben, auch eine höhere Wahlbeteiligung auf als noch 2009. Betrachtet man die Europawahl, so ergibt sich ein leicht verändertes Bild. Je höher hier die Wahlbeteiligung war, desto niedriger fiel das Wahlergebnis der AfD aus. Der Effekt ist nicht besonders stark, aber deutlich sichtbar. Außerdem war bei der Europawahl ein tendenziell umgekehrter Effekt zur Bundestagswahl zu erkennen. Je stärker die Wahlbeteiligung von der Europawahl 2009 zur Europawahl 2014 anstieg, desto niedriger fiel das AfD-Wahlergebnis aus.

.....
35 Lesebeispiel: In Baden-Württemberg haben etwa zehn Prozent der AfD-Wähler/-innen bei der letzten Wahl noch SPD gewählt und etwa 19 Prozent die CDU. Die Werte der Parteien zusammengenommen, addieren sich nicht in allen Fällen auf 100 Prozent. Zum Teil waren in den Werten noch die FDP oder die Piraten mit aufgeführt und nicht in den „Anderen“ enthalten. Die Grafik schließt in diesen Fällen die Wanderungen von diesen Parteien zur AfD aus.

.....
36 Diese Information ist aus den Daten ersichtlich, aber nicht in der Grafik enthalten.

Abb. 2: Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und AfD-Wahlergebnis bei der Bundestagswahl 2013 und Europawahl 2014 in Deutschland



Quellen: Eigene Berechnung und Darstellung auf der Grundlage von Daten des Bundeswahlleiters 2016

Die Betrachtung der beiden letzten großen landesweiten Wahlen bringt also noch keine eindeutigen Ergebnisse darüber, ob die AfD von einer hohen Wahlbeteiligung profitiert oder nicht. Die Wählerwanderungen der letzten Landtagswahlen im Jahr 2016 legen zwar nahe, dass die AfD durchaus ehemalige Nichtwähler/-innen mobilisieren konnte, allerdings konnte sie ebenso Wähler/-innen des kompletten Mitte-Rechts-Spektrums für sich gewinnen.

Der Blick über den Tellerrand – Wahlbeteiligung und rechtspopulistische Parteien in Europa

Wie bereits zu Beginn dieses Beitrags festgestellt, sind Erfolge von rechtspopulistischen Parteien in Europa kein Einzelfall, sondern Deutschland stellte bis zum Aufkommen der AfD eher die Ausnahme von der Regel dar. Für eine breitere Perspektive lohnt sich daher der Blick

in andere europäischen Staaten, zumal 2017 ebenfalls wichtige Wahlen in den Niederlanden und in Frankreich anstehen.

Für diesen Artikel wurden Daten von nationalen, möglichst kurz zurückliegenden Wahlen gesammelt. Ausgewählt wurden die Länder Österreich, die Schweiz, Dänemark, Frankreich, die Niederlande und Großbritannien. In allen Ländern existieren rechtspopulistische Parteien, welche bereits unterschiedlich große Wahlerfolge hatten. Die Untersuchungsebene unterscheidet sich je nach Land, stellt aber immer eine möglichst kleinteilige Ebene dar. So stellt jeder Punkt in Österreich und der Schweiz einen politischen Bezirk dar. In Dänemark und Großbritannien beschreiben die Daten die Wahlkreisebene (*Opstillingskredse* und *constituencies*), in Frankreich die *Départements* und in den Niederlanden konnten leider

nur die zwölf Provinzen miteinander verglichen werden.³⁷ Wieder ist an den gestrichelten Trendlinien zu erkennen, welchen Effekt die Wahlbeteiligung auf das Ergebnis der rechtspopulistischen Parteien in den verschiedenen Ländern hat. Als rechtspopulistische Parteien wurden trotz einiger programmatischer Unterschiede folgende Parteien gewählt: die *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), die *Schweizerische Volkspartei* (SVP), die *Dansk Folkeparti* (DF), der *Front National* in Frankreich (FN) die *Partij voor de Vrijheid* in den Niederlanden (PVV) und schließlich die *United Kingdom Independence Party* (UKIP).

Wiederum stellt die jeweils linke Grafik den Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und dem Erfolg der jeweiligen Partei in Prozent dar. Auf der rechten Seite sind immer die Veränderung der Wahlbeteiligung zur Vorwahl sowie die Veränderung des Parteiergebnisses verzeichnet. Liegt der Punkt also bei -3 auf der x-Achse, so ist die Wahlbeteiligung in diesem Bezirk im Vergleich zur vorherigen Wahl um drei Prozentpunkte gesunken. Einen Spezialfall stellt Frankreich dar, da hier beide Wahlgänge der Regionalwahl 2015 als Datengrundlage genommen wurden. Somit liegen zwischen den beiden Zeitpunkten nicht mehrere Jahre, sondern nur eine Woche (erster Wahlgang: 06.12.2015; zweiter Wahlgang: 13.12.2015). Ein weiterer Sonderfall ist die Bundespräsidentenwahl in Österreich. Auch hier liegen zwischen der Stichwahl zwischen Norbert Hofer (FPÖ) und Alexander van der Bellen (Grüne) und deren aufgrund von Verfahrensfehlern notwendigen Wiederholungswahl nur wenige Monate. Des Weiteren ist hier der Stimmenanteil stärker personalisiert, da man für Norbert Hofer von der FPÖ als Kandidaten wählen konnte und nicht für eine Partei stimmte. Bei diesen beiden Sonderfällen liegt sehr wenig Zeit zwischen den Wahlgängen, sodass die Effekte im Gegensatz zu den anderen Wahlen weitgehend auf Mobilisierungswirkungen der Parteien zurückgeführt werden können.

An den gestrichelten Trendlinien lässt sich weder ein negativer oder positiver Effekt ablesen. Da die Daten z. T. sehr unterschiedliche Bereiche umfassen, ist zusätzlich der Korrelationskoeffizient „Pearson R“ aufgeführt, der die Stärke des Zusammenhangs auch zwischen verschiedenen Ländern vergleichbar macht. Der Wert kann zwischen -1 und $+1$ liegen. Werte bis etwa $\pm 0,3$ stehen für einen sehr geringen Effekt, während Werte von mehr als $\pm 0,7$ für einen starken Zusammenhang stehen.

37 Bei Wahlen zum Europaparlament existiert in den Niederlanden lediglich ein einziger Wahlkreis. Die Provinzen stellen daher die kleinstmögliche Ebene dar, auf der die Daten frei verfügbar abrufbar sind.

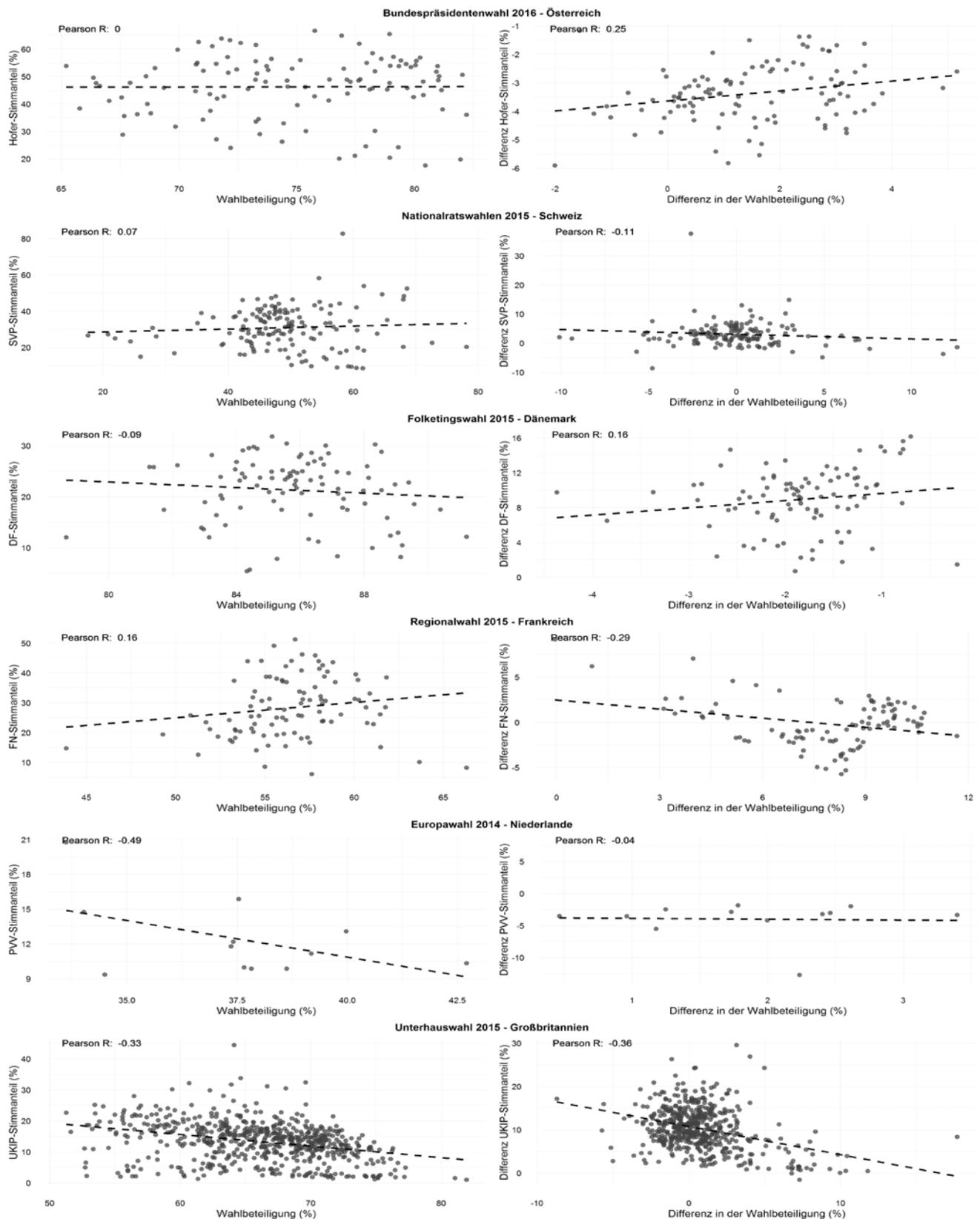
Bei dem Vergleich von Wahlbeteiligung und Erfolg rechtspopulistischer Parteien (linke Seite der Abbildung) lässt sich erkennen, dass ein Zusammenhang nur selten eindeutig nachweisbar ist. Stärkere Effekte ergeben sich lediglich in den Niederlanden und in Großbritannien. Je höher hier die Wahlbeteiligung ausfiel, desto niedriger war das Wahlergebnis der PVV bzw. UKIP. In Frankreich ist hingegen ein entgegen gesetzter Zusammenhang zu beobachten, allerdings fällt dieser marginal aus. In Österreich, der Schweiz und Dänemark hängt das Wahlergebnis der rechtspopulistischen Parteien nicht mit der Wahlbeteiligung zusammen und die Parteien können weder profitieren, noch schadet ihnen eine hohe Wahlbeteiligung.

Auch der Blick auf die Veränderung der Ergebnisse (rechte Seite der Abbildung) seit der Vorwahl fördert ambivalente Ergebnisse zu Tage. Bei der Bundespräsidentenwahl in Österreich sowie bei der Folketingswahl in Dänemark konnten die Kandidaten besonders in den Bezirken gute Ergebnisse erzielen, in denen auch die Wahlbeteiligung am stärksten gestiegen – bzw. am wenigsten gefallen – war. Norbert Hofer verlor zwar durchweg relativen Stimmenanteil, allerdings war der Verlust in den Bezirken am geringsten, in denen die Wahlbeteiligung zur Wiederholungswahl am stärksten gestiegen war. Ähnlich in Dänemark, wo die Wahlbeteiligung in allen Bezirken gesunken ist, aber die *Dansk Folkeparti* die deutlichsten Zugewinne dort erzielte, wo die Wahlbeteiligung am wenigsten zurückging. Der Effekt ist hier allerdings allenfalls schwach. Rechtspopulistische Parteien hätten hier also profitiert, wenn die Wahlbeteiligung stark ansteigt.

Ein abweichendes Bild zeichnen allerdings die Ergebnisse aus Frankreich und Großbritannien. Der *Front National* und UKIP verzeichnen gerade in den Bezirken, in denen die Wahlbeteiligung stark anstieg, die schwächsten Parteiergebnisse. Beide Effekte sind nicht besonders stark, aber dennoch nachweisbar. In der Schweiz, Dänemark und den Niederlanden konnte kein Zusammenhang zwischen dem Erfolg rechtspopulistischer Parteien und dem Anstieg der Wahlbeteiligung festgestellt werden.

Weder der Blick auf vorangegangene Wahlen in Deutschland, als auch in andere europäische Länder lässt also einen eindeutigen Schluss zu. Bisher lässt sich aus der Betrachtung bisheriger Wahlen nicht eindeutig ableiten, ob rechtspopulistische Parteien von hoher Wahlbeteiligung profitieren und sie es schaffen verlorene Wählergruppen wieder an die Wahlurne zu bringen, oder nicht.

Abb. 3: Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und dem Wahlergebnis rechtspopulistischer Parteien bei nationalen Wahlen in Österreich, der Schweiz, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien



Quellen: Eigene Berechnung und Darstellung auf der Grundlage von Daten des BMI (Österreich), Bundesamt für Statistik, Statistik der Nationalratswahlen (Schweiz), Danmarks Statistik (Dänemark), data.gouv.fr (Frankreich), nlverkiezingen.com (Niederlande) und The Electoral Commission (Vereinigtes Königreich)

Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland bei Bundestagswahlen 1949–2013

Wahldatum	Deutschland (gesamt)	Früheres Bundesgebiet und Westberlin	Neue Länder und Ostberlin
14.08.1949	78,5 %		
06.09.1953	86,0 %		
15.09.1957	87,8 %		
17.09.1961	87,7 %		
19.09.1965	86,8 %		
28.09.1969	86,7 %		
19.11.1972	91,1 %		
03.10.1976	90,7 %		
05.10.1980	88,6 %		
06.03.1983	89,1 %		
25.01.1987	84,3 %		
02.12.1990	77,8 %	78,6 %	74,5 %
16.10.1994	79,0 %	80,5 %	72,6 %
27.09.1998	82,2 %	82,8 %	80,0 %
22.09.2002	79,1 %	80,6 %	72,8 %
18.09.2005	77,7 %	78,5 %	74,3 %
27.09.2009	70,8 %	72,2 %	64,7 %
22.09.2013	71,5 %	72,4 %	67,6 %

Quelle: Bundeswahlleiter, *Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik bei Bundestagswahlen 1949–2013*, o.O. 2014

Der Ausblick auf die kommenden Wahlen in Europa und die Bundestagswahl 2017

Die vorgestellten Ergebnisse befinden sich damit auf einer Linie mit der bisher bestehenden Forschung. In einer Studie in 19 westeuropäischen und 14 osteuropäischen Ländern im Zeitraum von 2002–2012 konnte kein Zusammenhang zwischen dem Aufkommen rechtspopulistischer und rechtsradikaler Parteien und der Höhe der Wahlbeteiligung festgestellt werden.³⁸ Ein kürzlich erschienener Artikel aus dem Jahr 2016 bestätigt diesen Befund abermals: Rechtspopulisten können sowohl im Kontext der starken Mobilisierung als auch im Kontext politischer Entfremdung gut abschneiden.³⁹

Für dieses bisher nicht eindeutige Ergebnis kann es mehrere Gründe geben: Zum einen wurden hier verschiedene Parteien unter dem Sammelbegriff des Rechtspopulismus zusammengefasst. Einige dieser Parteien wie der französische Front National oder die Schweizerische Volkspartei

sind schon seit den frühen siebziger Jahren aktiv und etabliert. Diese Parteien haben sich vermutlich schon früher eine Stammwählerschaft aufgebaut, die weniger von der Wahlbeteiligung und weiterer Mobilisierung abhängig ist. Allerdings gibt es neben diesen Unterschieden auch widerstreitende theoretische Erklärungen dafür, ob Parteien am rechten Rand überhaupt eine starke Mobilisierungswirkung zugeschrieben werden kann.

Diejenigen, die rechtspopulistischen Parteien eine starke Mobilisierungswirkung zuschreiben, argumentieren, dass diese Parteien eine neue Position in der politischen Gelegenheitsstruktur einnehmen, welche von den bisher etablierten Parteien vernachlässigt wurde.⁴⁰ Im Sinne der Modernisierungsverlierertheorie sprechen die Parteien gerade Bürger mit geringeren sozialen und materiellen Ressourcen an und könnten so besonders von dieser Gruppe profitieren. Außerdem Sorge die extreme Programmatik der Rechtspopulisten für eine verstärkte Polarisierung, welche den Bürgern das Gefühl gibt, dass bei der Wahl besonders viel auf dem

38 Vgl. Tim Immerzeel/Mark Pickup: Populist radical right parties mobilizing 'the people'? The role of populist radical right success in voter turnout, in: *Electoral Studies* 40 (2015), S. 347–360, hier S. 353.

39 Vgl. Stockemer (wie Anm. 6), 11 f.

40 Vgl. Chantal Mouffe: The 'End of Politics' and the Challenge of Right-wing Populism, hg. v. Francisco Panizza, in: *Populism and the mirror of democracy*, London 2005, S. 50–71.

Spiel stehe.⁴¹ Ebenfalls profitieren würden die Rechtspopulisten von sogenannten „Send-a-Signal“-Wähler/-innen, die aus Enttäuschung und Protest ihre Stimme einer extremen Partei anvertrauen. Diese Gruppe wäre vermutlich sonst nicht zur Wahl gegangen, da sie mit den übrigen Parteien und speziell den Regierungsparteien unzufrieden ist. Die starke Polarisierung kommt allerdings nicht zwangsläufig nur den rechtspopulistischen Parteien selbst zu Gute. Auch Bürger/-innen, welche die Ideologie dieser Parteien ablehnen, könnten besonders stark mobilisiert werden, um die extremen Parteien von einem Erfolg abzuhalten.⁴² Somit würde zwar die Wahlbeteiligung steigen, die Stimmen verteilen sich aber gerade nicht auf die populistischen Parteien.

Andere Stimmen sehen aber auch die Möglichkeit einer Demobilisierung durch den Erfolg rechtspopulistischer Parteien. Hier ist vor allem das Schlagwort des *negative campaigning*, also des skandalisierten „schmutzigen“ Wahlkampfes zu nennen. Die Entwicklung und Verbreitung eines extrem negativen Images von Parteien und Politiker/-innen führt dazu, dass Bürger/-innen zunehmend den Eindruck gewinnen, das politische System sei nicht mehr fähig Probleme zu lösen und die Meinungen der Bürger/-innen verantwortungsvoll zu repräsentieren. Dies führt zu einer Abwendung vom politischen System und folglich zu geringerer Partizipation. Speziell junge und unerfahrene Bürger wären anfällig für die harsche Anti-Rhetorik der rechtspopulistischen Parteien und würden deshalb überdurchschnittlich oft der Wahl fernbleiben.⁴³

Mit Blick auf die kommenden Wahlen in den Niederlanden im März, in Frankreich im April und den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen im Mai bleibt nach dieser Analyse ein kräftiges „Es kommt drauf an!“ der Politikwissenschaft. Der Zusammenhang zwischen erhöhter Wahlbeteiligung, wie sie bei den letzten Landtagswahlen beobachtbar war, und dem Erfolg rechtspopulistischer Parteien wie der AfD ist weder im deutschen noch im europäischen Kontext nachweisbar. Auf der einen Seite nutzt die AfD ebenfalls das Stilmittel eines sehr harschen anti-elitären Tons und schlägt dabei häufig über die Stränge.⁴⁴ Diese Strategie könnte die politische Debatte in Zukunft durchaus stärker polarisieren, als dies bei den vorangegangenen Wahlen der Fall gewesen ist. Erreicht die AfD

so vor allem Bürger, die ein Signal setzen wollen, ist davon auszugehen, dass die Wahlbeteiligung steigt und dies auch überwiegend der AfD zu Gute kommt. Andererseits kann die Polarisierung auch zu einer verstärkten Mobilisierung der übrigen Wähler/-innen führen, sodass die Steigerung der Wahlbeteiligung in keinem Zusammenhang mit dem Erfolg der AfD stünde. Gerade Frust- oder Abstrafungswahlen sind häufig Phänomene von Zwischenwahlen, also Wahlen die zwischen den Terminen der Bundestagswahl stattfinden. Diese „Nebenwahlen“ werden von Wähler/-innen häufig dazu genutzt, die regierenden Parteien abzustrafen, während bei der Bundestagswahl das Gefühl eintritt, dass wirklich etwas auf dem Spiel stehe. Somit bleibt abzuwarten, ob die AfD bei der Bundestagswahl 2017 ähnliche Erfolge einfahren kann wie auf der Landesebene 2016.

Des Weiteren wird es darauf ankommen, ob die AfD Themen besetzen kann, die ausreichend polarisieren. Ob sich die Migrationsthematik bis September 2017 als tragfähig genug erweist, ist aufgrund der derzeit stabil niedrigen Zahl an neu ankommenden Geflüchteten fraglich – dies könnte sich jedoch auch wieder ändern. Hier bleibt allerdings abzuwarten, ob die Zahlen über den Sommer wieder ansteigen. Ebenso ist noch ungewiss, ob die AfD es schafft eigene Schwerpunkte im Bereich der Sicherheitspolitik zu setzen. Ist die AfD hier erfolgreich, ist es wahrscheinlich, dass die Wahlbeteiligung aufgrund stärkerer Polarisierung wieder geringfügig ansteigen oder zumindest nicht weiter sinken wird. Ob dies aber auch der AfD zum Erfolg verhilft oder sich die neu gewonnenen Wählergruppen nicht ebenso auf andere Parteien verteilen, lässt sich auf der Grundlage der bisherigen Forschung kaum vorhersagen. Wie dargelegt profitiert die AfD zwar von der Gruppe der Nichtwähler/-innen, allerdings kommt der größere Teil ihrer Wählerschaft durch Bürger/-innen, die vorher auch schon eine andere Partei gewählt haben.

Fest steht: Eine steigende Wahlbeteiligung ist wünschenswert. Durch die niedrige Wahlbeteiligung fallen gerade weniger privilegierte Gruppen überproportional aus dem politischen System heraus. Dieser Mechanismus gefährdet das Ideal politischer Gleichheit. Die häufig als „Modernisierungsverlierer“ charakterisierte Gruppe wird zum Teil von der AfD angesprochen. Bisherige empirische Ergebnisse im europäischen Kontext und auch in dieser Studie zeigen allerdings keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Erfolg rechtspopulistischer Parteien und steigender oder sinkender Wahlbeteiligung. Die Befürchtung, dass vor allem die „Falschen“ von steigender Wahlbeteiligung profitieren, scheint unbegründet. In jedem Fall profitiert aber die Demokratie von einer großen Wahlbeteiligung. ■

41 Vgl. Immerzeel/Pickup (wie Anm. 38), S. 349.

42 Vgl. ebd.

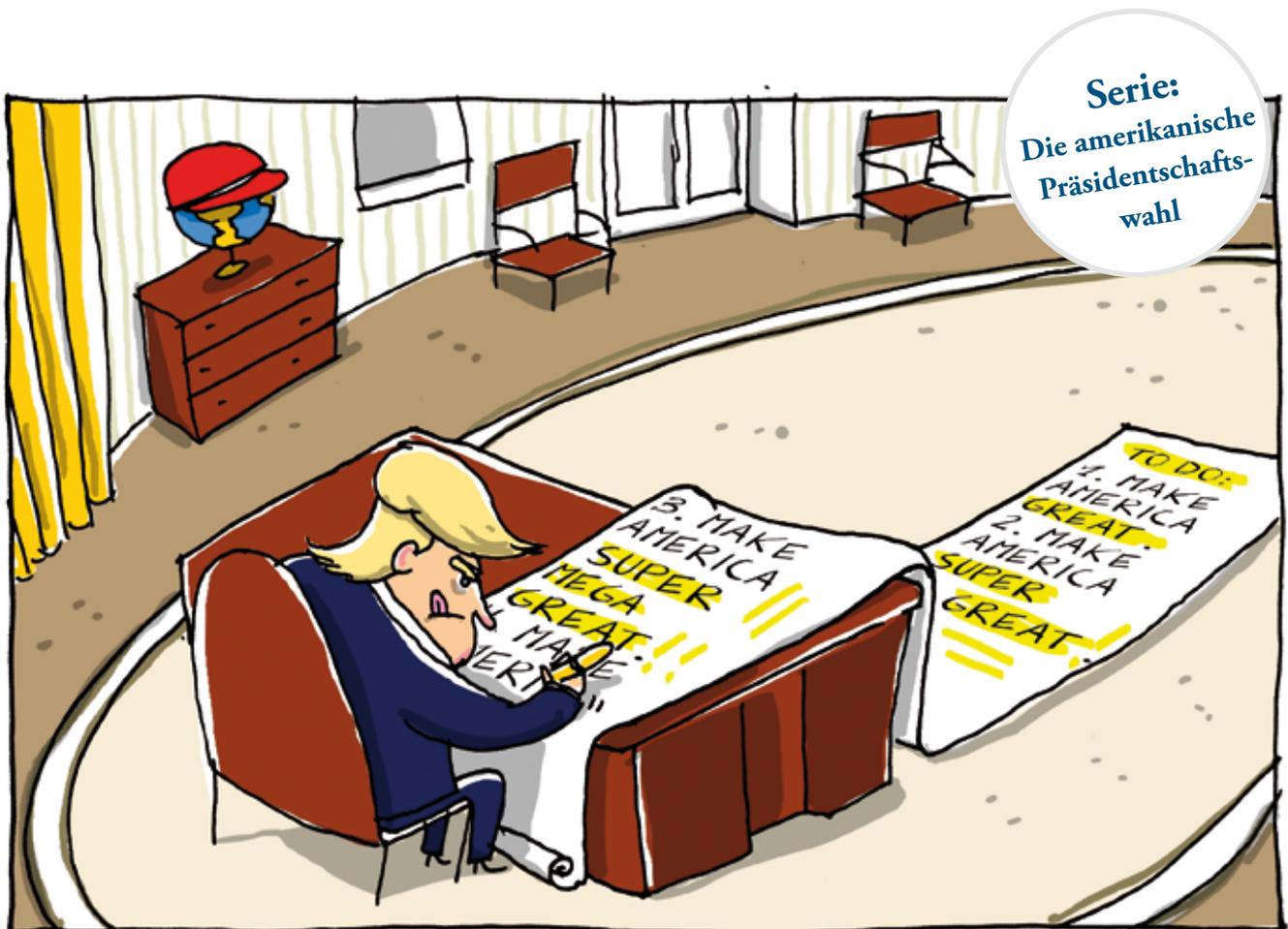
43 Vgl. ebd., S. 350.

44 Wie beispielsweise Björn Höcke, der in seiner Rede vom 17.01.2017 das Holocaust-Mahnmal in Berlin als „Denkmal der Schande“ und die deutsche Erinnerungskultur als „dämliche Bewältigungspolitik“ bezeichnete.

Der Kampf ums Weiße Haus

Folge 4: Inauguration, Kabinett, Visionen

von Markus Hünemörder



Karikatur: Trumps Plan

Quelle: picture alliance/die KLEINERT.de/Fotograf: Leopold Maurer

Der Kampf um das Weiße Haus ist vorbei. Am 20. Januar legte Donald Trump den Amtseid als 45. Präsident der USA ab. Er ist nicht nur der älteste frischgebackene Präsident der US-Geschichte, sondern auch der umstrittenste Amtsinhaber der jüngeren Vergangenheit. Der Wahlkampf war eine Schlamm-schlacht, in der Trump viele Menschen in den USA und der ganzen Welt mit seinen rechtspopulistischen Sprüchen und Forderungen vor den Kopf stieß.

Dennoch gelang ihm ein knapper Wahlsieg. Zwar holte Hillary Clinton fast drei Millionen Stimmen mehr als Trump, doch dieser gewann eine Mehrheit in genügend Staaten, um sich einen komfortablen Sieg im *electoral college* zu sichern, dem Wahlmännerkollegium, das die eigentliche Präsidentschaftswahl vornimmt. Bei seinen Gegnern gilt er daher als Präsident mit zweifelhafter Legitimität, doch Trump ist beileibe nicht der erste Präsident ohne landesweite Mehrheit – die US-Verfassung ermöglicht eine solche Konstellation nun mal.¹

Gegenwärtig ist die große Frage: Wie viel von seiner kontroversen, rechtspopulistischen Rhetorik wird Trump in konkrete Politik umsetzen und welche Hindernisse stehen ihm dabei im Weg? Dieser Artikel untersucht Trumps Amtsantritt, sein Kabinett und inneren Zirkel von Beratern sowie die heftigen Kontroversen seines ersten Monats im Amt. Eines ist bereits jetzt sicher: Trumps Präsidentschaft wird nicht als Epoche der Langeweile in die US-Geschichte eingehen.

American Carnage: Trumps düstere Vision

Die Amtsantrittsreden amerikanischer Präsidenten sind normalerweise eine Mischung aus Ruf zur Einheit, optimistischer Inspiration und politischer Vision. Oft versuchen die Redner die Wunden des Wahlkampfes zu heilen. Manche Ansprachen sind zu Recht in die Geschichte eingegangen, so z.B. Franklin Roosevelts Mutmacher von 1933, „das Einzige, was wir zu fürchten haben, ist die Furcht selbst“, oder John F. Kennedys berühmter Aufruf „fragt nicht, was euer Land für euch tun kann – fragt, was ihr für euer Land tun könnt.“ Trumps Amtsantrittsrede wird hingegen vor allem für eine Redewendung in der Erinnerung bleiben: „*American Carnage*“ – „Amerikanisches Gemetzel“.²

Einige Aspekte von Trumps Rede waren durchaus lobenswert. Sie war erfrischend kurz, Trump bedankte sich artig bei den Obamas für ihre Hilfe bei der Amtsübergabe, er betonte die historische Bedeutung des friedlichen Machtwechsels. Auch sonst hatte die Rede viele konventionelle Aspekte: Der Präsident sprach von Herausforderungen, die es zu überwinden gilt, appellierte an die Einheit der Nation und versprach, die Belange amerikanischer Familien ins Zentrum zu stellen – so weit, so austauschbar.

Doch im Kern zeichnete Trumps Rede eine düstere Vision Amerikas. Er sprach vom „amerikanischen Gemetzel“ – von Frauen und Kindern, die in Armut gefangen seien, von verrosteten Fabriken, „wie Grabsteine“ über die Landschaft verstreut, von einem versagenden Bildungssystem und von grassierender Drogen- und Bandenkriminalität. Nicht einmal Franklin Roosevelt zeichnete mitten in der schwersten Wirtschaftskrise der amerikanischen Geschichte ein solch finsternes Bild, einen solchen amerikanischen Alptraum.

Schuld sind für Trump – und hier übernimmt seine Rede eins zu eins den Tenor seines populistischen Wahlkampfes – die korrupten Eliten in Washington, die ihre eigenen Interessen über die Bedürfnisse der „vergessenen Amerikaner“ stellten und es zuließen, dass Arbeitsplätze aus den USA ins Ausland verlegt werden. Washington hätte die Streitkräfte anderer Länder alimentiert und die eigenen „ausgelaugt“, die Grenzen und die Infrastruktur des Landes vernachlässigt. Trumps Gegenrezept: „*America First*“ – „Amerika zuerst“ also, in der Wirtschaft, in der Außenpolitik, immer und überall.

Nun haben die USA zweifelsohne viele Probleme und in der Tat waren es vor allem jene, die sich von Wirtschaftsentwicklung und Politik abgehängt sehen, die Trump zum Sieg verhalfen. Dennoch übernimmt dieser eben nicht wie Roosevelt ein Land in den Tiefen der Weltwirtschaftskrise oder wie Obama eine Ökonomie im freien Fall. Er erbt von seinem Vorgänger eine US-Wirtschaft, die sich nach vielen Jahren endlich aus den Niederungen der Rezession herausgekämpft hat, auch wenn der Aufschwung ungleich

1 Das *electoral college* und seine Besonderheiten werden im ersten Artikel dieser Serie erläutert: Markus Hünemörder: Der Kampf ums Weiße Haus 2016 – Folge 1: Wahlsystem, Parteien und Hintergründe, in: Einsichten und Perspektiven 2/16 (2016), S. 44–53.

2 Trumps Rede im Volltext mit Anmerkungen der Redaktion der *New York Times* findet sich hier: <https://nyti.ms/2jRs6fE>, [Stand: 21.02.2017].



Inaugurationszeremonie in Washington, 20. Januar 2017
Foto: ullstein Bild – Reuters/Fotograf:in: Lucy Nicholson

und wohl auch ungerecht verteilt wurde. Umso erstaunlicher ist Trumps apokalyptische Rhetorik vom „amerikanischen Gemetzel“, für das es laut Trump nur eine Rettung gibt: „*America First*“ und eben Trump.

Trump gegen den Marsch der Frauen: Streit um die Größe des Publikums

Trump's Amtsantrittsrede ist einige Diskussionen wert, doch zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung und der medialen Berichterstattung dominierte ein ganz anderer Aspekt der Amtsübernahme: Wer hatte das größere Publikum, Trump oder die Gegendemonstration, der Marsch der Frauen?

Die Inauguration des neuen Präsidenten verlief relativ handelsüblich: Er legte den Amtseid vor einem großen Publikum von Anhängern und Honoratioren ab, darunter die meisten noch lebenden Präsidenten und Vizepräsidenten und auch seine Rivalin Hillary Clinton. Es gab musikalische Darbietungen, auch wenn die ganz großen Stars sich weigerten, für Donald Trump zu spielen. Gleichwohl muss es für ihn eine große Genugtuung gewesen sein, hatten doch nahezu alle Experten seinen Wahlsieg für so gut wie unmöglich erklärt. Im Prinzip war die Zeremonie die größte seiner Wahlkampfveranstaltungen, die Amtsantrittsrede hätte genauso gut in eine der Hallen gepasst, in denen er seine Anhänger zum Kampf gegen das Establish-

ment aufgepeitscht hatte. Nur hatte er am 20. Januar ein noch viel größeres Publikum.

Nur wie groß? Das wurde das heißeste Thema nach dem Amtsantritt. Denn tags darauf lieferte der Marsch der Frauen in Washington ein eindrucksvolles Bild der Opposition. Streng genommen war dies keine Anti-Trump-Demonstration, doch die Themen des „*Women's March on Washington*“ (z.B. Frauenrechte, Minderheitenrechte, Einwanderungsreform) standen in klarem Widerspruch zu Trumps rechtspopulistischer Agenda. Die musikalischen Auftritte waren jedenfalls deutlich hochkarätiger (Alicia Keys) und die Menschenmassen – da sind sich fast alle Beobachter einig – erheblich größer. Die (zugebenermaßen nicht Trump-freundliche) *New York Times* veröffentlichte eine Schätzung von 160.000 Teilnehmern an der Amtsübernahmezeremonie und 470.000 am „*Women's March*“.³

Nun sind Menschenmassen notorisch schwierig zu schätzen und auch ein Publikum von 160.000 ist beeindruckend. Doch für Trump war es in den ersten Amtstagen das dringendste Anliegen überhaupt, darauf zu beharren, dass seine Menschenmassen natürlich viel größer waren als die seiner Vorgänger und der Opposition. Er schickte

.....

3 Vgl. <https://nyti.ms/2j0Ey1N>, [Stand: 21.02.2017].

seinen offensichtlich überforderten Pressesprecher Sean Spicer mit scharfen Worten und völlig unhaltbaren Zahlen ins Feld – angeblich sei Trumps Publikum sogar größer gewesen als das von Obama 2009, als die National Mall förmlich überquoll, um den ersten schwarzen Präsidenten zu begrüßen. Spicer mutierte daraufhin in den Medien zur Witzfigur, seine Parodie durch die Komikerin Melissa McCarthy auf *Saturday Night Live* wurde Kult. Kellyanne Conway wiederum, Trumps inoffizielle Sprecherin in Talkshows, behauptete bald darauf, Spicers Aussagen seien nicht falsch gewesen, sie beruhten vielmehr auf „alternativen Fakten“ – ein Begriff, der Trumps Amtsantritt wohl noch nachhaltiger charakterisiert als „amerikanisches Gemetzel.“ Viele Kritiker zogen sofort Parallelen zum „Neusprech“ aus dem dystopischen Roman 1984, wo als Wahrheit das gilt, was Big Brother will.

Nahezu keine Diskussion gab es in diesen ersten Tagen hingegen über die politischen Pläne der neuen Regierung. Auch bei anderen Präsidenten sind Amtsantrittsreden nur sehr bedingt als Regierungserklärungen zu verstehen, doch bei Trump war an eine solche Analyse durch den ganzen Trubel um Menschenmassen und „alternative Fakten“ überhaupt nicht zu denken.



Donald Trump demonstriert in Tampa (Florida) seine patriotischen Gefühle.
Foto: picture-alliance/Zuma Press

***Drain the Swamp?* Trumps Kabinett und innerer Zirkel**

Eines von Trumps zentralen Wahlkampfversprechen war „*drain the swamp*“, also den Sumpf aus Establishment-Politikern, Lobbyisten und Bundesbürokraten trocken-zulegen, den er für den Ausverkauf der Interessen der „vergessenen Amerikaner“ verantwortlich macht. Welche Sauberfrauen und -männer holte er sich also in sein Kabi-

nett und seinen inneren Zirkel an Beratern und Akteuren im Weißen Haus?⁴

Militärs

Der Präsident designierte eine relativ hohe Zahl an Ex-Generälen für das Kabinett bzw. vergleichbare Posten.⁵ Es ist für US-Präsidenten nicht ungewöhnlich, ehemalige Top-Militärs ins Kabinett zu holen, genießen diese doch besonderes Prestige und Glaubwürdigkeit und sind erfahren darin, große Institutionen durch schwierige Gewässer zu navigieren. Auch Obama hatte einige Vertreter der „*Armed Forces*“ im Team, doch bei Trump ist deren Anzahl besonders hoch. Auf den höchsten Ebenen sind zu nennen:

- **James Mattis (Verteidigung):** Mattis hatte unter Obama das Central Command inne, zu dessen Zuständigkeitsbereich der gesamte Nahe Osten gehört. Sein Verhältnis zu Obama galt als angespannt, weil Mattis eine härtere Gangart gegen den Iran einforderte, Obama jedoch eine Tauwetterphase in den US-iranischen Beziehungen einläutete. Gegen Mattis gab es nur relativ wenig Widerstand im Senat, er wurde mit 98:1 Stimmen bestätigt.⁶ Mattis fand also auch die Unterstützung der meisten Demokraten, die wohl mit einer bekannten Größe im Pentagon ganz gut leben können. Der neue Verteidigungsminister hat sich bislang auch aus dem Trubel des Regierungsstarts erfolgreich rausgehalten.
- **John Kelly (Homeland Security):** Ein weiterer Top-Militär, jetzt u.a. für Grenzschutz, Durchsetzung der Einwanderungsgesetze, die Küstenwache und den Katastrophenschutz zuständig. Das Department of Homeland Security ist nicht wirklich mit einem traditionellen Innenministerium zu vergleichen. Kelly wurde mit 88:11 Stimmen vom Senat bestätigt, auch er wurde also von den Demokraten nicht konsequent bekämpft. Bisher ist er vor allem in Erscheinung getreten, weil er Trumps umstrittenen Einreisestopp für Menschen

4 Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses waren noch längst nicht alle Kabinettsposten vom Senat bestätigt. Auch auf unteren Ebenen der Ministerien und Behörden waren noch viel Stellen unbesetzt.

5 Minister und bestimmte andere hohe Ämter, z.B. der CIA-Direktor, müssen vom Senat bestätigt werden. Die nicht minder wichtigen Beraterposten im Weißen Haus kann der Präsident ohne den Senat festlegen. Grundsätzlich gilt in den USA, dass Minister vergleichsweise weniger mächtig und unabhängig sind als in Deutschland. Vor allem ist ein Ministeramt seltener von Vorteil für eine zukünftige politische Karriere. Es ist auch normal, dass Minister nicht unbedingt für ganze vier Jahre im Amt bleiben.

6 Die Republikaner haben 52 Sitze im Senat, Die Demokraten und ihre Verbündeten 48. Bei einem Gleichstand von 50 zu 50 hat der Vizepräsident eine Stimme, um das Patt zu brechen.

aus sieben mehrheitlich islamischen Ländern zunächst umsetzte.⁷ Er bemühte sich aber auch darum, die extrem unklare Exekutivanweisung in etwas klarere Bahnen zu lenken und befolgte Gerichtsentscheidungen, die den Einreisestopp wieder aussetzten. Auch Kelly steht nicht unbedingt im Zentrum der Kontroversen.

- Anders **Michael Flynn (Nationaler Sicherheitsberater)**. Der ehemalige Direktor der Defense Intelligence Agency (DIA) war bereits im Wahlkampf ein glühender Anhänger Trumps und steht wie kein anderer für die Forderung nach einer russlandfreundlichen Wende in der Außenpolitik. Das wurde ihm jetzt zum Verhängnis: Während der Übergangsphase, also in der letzten Regierungszeit Obamas nach der Wahl, sprach Flynn mit dem russischen Botschafter über die amerikanischen Sanktionen gegen Russland. Das ist schon von zweifelhafter Legalität, doch vor allem belog Flynn über diese Gespräche nicht nur die Medien, sondern auch das FBI und insbesondere Vizepräsident Mike Pence. Das war zu viel, Flynn musste zurücktreten und kann nun auf die historisch kürzeste Amtszeit eines nationalen Sicherheitsberaters zurückblicken.⁸

Mattis und Kelly muss man im aktuellen Tohuwabohu schon als Stabilitätsanker der Regierung Trump bezeichnen, Flynn hingegen wurde zur größten Blamage.

Die Bosse

Als wesentlich spektakulärer als die Militärs (von Flynn mal abgesehen) dürfen die Wirtschaftsbosse und Superreichen gelten, die Trump in sein Kabinett holte bzw. holen wollte. Nicht alle davon sind Milliardäre, aber sie sind signifikant betuchter als die meisten Politiker und Bürokraten, die Ministerposten erhalten. Auch hier gilt: Es ist nicht ungewöhnlich für einen Präsidenten, den ein oder anderen Minister aus der Wirtschaft zu berufen, aber bei Trump sind es erheblich mehr als sonst. Die kontroversesten Beispiele sind diese:

- **Rex Tillerson (Außen Ressort)**: Der ehemalige CEO des Ölkonzerns Exxon Mobile hat zwar keine Regierungserfahrung, ist aber durchaus diplomatisch gut vernetzt – vor allem mit der russischen Regierung. Ihm schlug zunächst die Skepsis mehrerer außenpolitischer Falken unter den Republikanern im Senat entgegen. Er

wurde letztlich mit 56 zu 43 Stimmen bestätigt, eine Handvoll Demokraten schlug sich noch auf die Seite der 52 Republikaner. Seit seiner Bestätigung hat Tillerson manche russlandkritischen Töne von sich gegeben, was eine generelle Trendwende in der Regierung Trump darstellen mag.

- **Betsy DeVos (Bildung)**: Die Unternehmerin, Erbin und bildungspolitische Aktivistin war eine der kontroversen Nominierungen Trumps. Sie steht für die konsequente Umstrukturierung des amerikanischen Schulbildungswesens, vor allem die sog. „*school choice*“: Sie will es Eltern freistellen, ob sie ihre Kinder auf eine öffentliche Schule schicken wollen oder lieber einen Gutschein für die (teilweise) Deckung der Gebühren einer Privatschule nehmen. Für die den Demokraten sehr nahestehenden Lehrgewerkschaften ist DeVos zu einer regelrechten Bedrohung geworden, weil sie eine schrittweise Zerschlagung des öffentlichen Schulwesens befürchten.⁹ DeVos konnte nur 50 von 100 Senatoren hinter sich bringen, zum ersten Mal in der US-Geschichte musste der Vizepräsident einen Gleichstand bei einer Ministerbestätigung brechen – knapper geht es nicht ...
- ... zumindest nicht mit Erfolg. **Andrew Puzder (Arbeit)** war von Trump für das Arbeitsministerium nominiert worden. Der Schnellrestaurant-Unternehmer ist schon seit Längerem eine Stimme für die Deregulierung des Arbeitsmarkts und stellt sich gegen eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns. In seinen eigenen Unternehmen gab es immer wieder Beschwerden von Arbeitnehmern über arbeitsrechtliche Verstöße und unfaire Bezahlung. Außerdem hatte Puzder zwischenzeitlich eine illegale Einwanderin im Haushalt angestellt.¹⁰ Das war dann auch einigen Republikanern zu viel; als klar wurde, dass es keine Mehrheit für Puzder geben würde, zog dieser seine Bewerbung zurück.

Die Vorwürfe von Trumps Kritikern sind offensichtlich: Sieht so die „Trockenlegung des Sumpfes“ aus, dass man Wirtschaftsbosse zu Ministern macht? Trumps Kabinettsnominierungen aus der Wirtschaft sind jedenfalls eine sehr gemischte Gruppe mit sehr unterschiedlichem Erfolg.

.....
⁹ Nach heftigen Protesten bei ersten öffentlichem Auftritten erhält DeVos jetzt Personenschutz durch die U.S. Marshals – ein Novum. Vgl. <https://wpo.st/WRWc2>, [Stand: 21.02.2017].

¹⁰ Auch das ist nicht gänzlich ungewöhnlich. Bei Bill Clinton scheiterten gleich zwei Vorschläge für das Justizministerium am selben Problem.

.....
⁷ Iran, Irak, Libyen, Jemen, Somalia, Syrien, Sudan.
⁸ Vgl. <http://wapo.st/2leWP9Z> [Stand: 21.02.2017].

Die Rechten

Eine ganze Reihe von Trumps Ministern und engsten Beratern stammt vom äußersten rechten Rand der republikanischen Partei und folgt entweder Trumps nationalistischem Rechtspopulismus oder der anti-etatistischen Tea-Party-Bewegung. Es sind einige Gestalten dabei, die man sich in keiner Regierung außer der von Trump vorstellen kann.

- **Jeff Sessions (Justiz):** Sessions war bis vor Kurzem der wahrscheinlich rechtskonservativste Senator überhaupt und machte vor allem als Hardliner in Sachen Einwanderung auf sich aufmerksam. Genau das brachte ihm wohl den mächtigen Posten des *attorney general* ein, der verschiedene Aspekte eines Justiz- und Innenministers sowie eines Generalstaatsanwaltes in sich vereint. Sessions dürfte eine konsequente Abschiebung illegaler Einwanderer enthusiastisch mittragen. Auch wird der neue Justizminister kaum Druck auf lokale Polizeibehörden ausüben, ihre Beziehungen zu *Hispanics* und Afro-Amerikanern zu verbessern. Vor allem aber ist der *attorney general* auch für die Untersuchung potentiell illegalen Handelns der Regierung zuständig; von Sessions hat Trump hier kaum etwas zu befürchten. Sessions wurde mit nur 52:47 Stimmen vom Senat bestätigt – normalerweise sind Senatoren freundlicher zu Kollegen.



Steve Bannon

Foto: ullstein Bild – Reuters/Joshua Roberts

- **Steve Bannon (Chefstrategie):** Der ehemalige Chef der rechtsradikalen Nachrichtenplattform *Breitbart News* war neben Kellyanne Conway der primäre Architekt der späten, unverblümt rechtspopulistischen und letztlich erfolgreichen Wahlkampfstrategie Trumps. Er steht der rassistischen *alt-right*-Bewegung nahe und dürfte sowohl hinter Trumps düsterer Inaugurationsrede als auch hinter dem Einreisestopp für Menschen aus sieben islamischen Ländern stecken. Für seine Kritiker gilt

Bannon als die dunkle Eminenz hinter Trumps Thron; zumindest die Anfangsphase der Regierung Trump trägt seine Handschrift. Ob er wirklich so einflussreich wird wie einst Dick Cheney, bleibt abzuwarten;¹¹ der Einfluss eines Chefstrategen im Weißen Haus hängt ausschließlich davon ab, ob der Präsident auf ihn hört. Trump hievte Bannon wohlweislich auf einen Posten, der keine Bestätigung durch den Senat benötigt.

- **Scott Pruitt (Umwelt).** Derzeit noch der Justizminister Oklahomas, gilt Pruitt als Intimfeind der Umweltbehörde *Environmental Protection Agency* und hat mehrere Verfahren gegen deren Umweltregularien angestrengt. Er gilt als Gegner einer konsequenten Klimapolitik und hat sich gegen Obama's *Clean Power Plan*, einer Art Energiewende für die USA, gestellt. Pruitt als Direktor der EPA ist für Kritiker ein klarer Fall vom Bock als Gärtner. Er wurde vom Senat mit denkbar knapper Mehrheit von 52:46 bestätigt.

Die „Normalen“

Selbst in der Regierung Trump gibt es aber auch Politikerinnen und Politiker, die man auch in einer normalen republikanischen oder sogar demokratischen Mannschaft erwarten könnte. Teils mag das ein Feigenblatteffekt sein, teils ist es aber auch der Notwendigkeit geschuldet, dass manches einfach funktionieren muss.

- **Reince Priebus (Stabschef):** Dies gilt besonders für Reince Priebus, jetzt Stabschef im Weißen Haus. Priebus war zuvor Vorsitzender des republikanischen Nationalkomitees und einer der wenigen Establishment-Republikaner, die Trump offen unterstützten. Sein Part ist, die vielfältigen Aufgaben des Weißen Hauses zu koordinieren, was natürlich nicht einfach ist, zumal Bannon und andere ebenfalls versuchen, die Agenda zu beherrschen. Solche Machtkämpfe zwischen verschiedenen Machtzirkeln sind normal – die Regierung Obama war berüchtigt für Streitigkeiten zwischen Beratern im Weißen Haus und Fachpolitikern in den Ministerien – unter Trump allerdings bedeutet das noch mehr Konflikte als sonst.
- **Nikki Haley (Vereinte Nationen):** Haley, ehemals Gouverneurin von South Carolina, steht wie fast keine andere Politikerin für eine potentiell erfolgreiche Republikanische Partei der Zukunft: weiblich, jung, Tochter von indischen Einwanderern, konservativ, aber

.....

¹¹ In einem Interview bewunderte Bannon Dick Cheney, Darth Vader und Satan als wahre Vertreter finsterner Macht, denen es nachzueifern gelte. Inwieweit das als Scherz gemeint war, bleibt offen. Vgl. <http://spon.de/aeR4M>, [Stand: 21.02.2017].

nicht reaktionär. Als Botschafterin bei den Vereinten Nationen, in den USA ein Posten von Kabinettsrang, hat sie die Möglichkeit, außenpolitische Erfahrung zu gewinnen und sich für noch bedeutendere Aufgaben ins Gespräch zu bringen. Interessant ist auch, dass sie als erste Vertreterin der neuen Regierung die russische Rolle in der Ostukraine scharf kritisierte und eben **keine** Lockerung von Sanktionen in Aussicht stellte. Genau diese Position scheint sich gerade zu verfestigen. Ihre Bestätigung durch den Senat war mit 96:4 Stimmen eine der unstrittigsten.

- **David Shulkin (Veteranenangelegenheiten):** Trump kann sogar Konsens. Shulkin, bereits unter Obama Staatssekretär für Gesundheit im Ministerium für Veteranenangelegenheiten, wurde vom Senat nun einstimmig als Minister bestätigt. Das Veteranenministerium ist vor allem mit der Gesundheitsversorgung der Millionen Veteranen in den USA betraut. Es hat einen riesigen Etat und riesige Probleme, denn viele Veteranen klagen über lange Wartezeiten bei der Versorgung. Offensichtlich waren sich Trump, die Republikaner und die Demokraten einig, dass der erfahrene Arzt und Klinikleiter die besten Chancen hat, die Lage zu verbessern.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Trumps Kabinett und innerer Zirkel alle Eigenheiten und Seltsamkeiten der amerikanischen Bundespolitik widerspiegelt, aber in bisher nie da gewesenem Ausmaß. Generäle, Bosse, stramme Ideologen, moderate Pragmatiker, gescheiterte Nominierungen, frühe Rücktritte: All das fand man auch in anderen Regierungsmanschaften, aber nie in solcher Zahl und Frequenz. Selbst die Rolle von Ivanka Trump und ihrem Ehemann Jared Kushner als Berater des Präsidenten ist gar nicht so ungewöhnlich: John F. Kennedy machte seinen kleinen Bruder Robert ja sogar zum Justizminister. Wirklich bizarr sind vor allem zwei Dinge: Erstens mutet das Kabinett an wie aus den 1950er Jahren, es sind mit nur sehr wenigen Ausnahmen alles weiße Männer. Zweitens spukt mit Bannon eine Gestalt durchs Weiße Haus, die sich weit außerhalb der Normen amerikanischer Politik bewegt, mehr noch als sein Chef. Allerdings ist seine Macht gänzlich davon abhängig, wie lange Trump auf ihn hört.

Achterbahn: Die Kontroversen der ersten Tage

Keine US-Regierung funktioniert perfekt, schon gar keine frisch gebackene. Die Anfangsphase nahezu aller neuen Regierungen ist holprig, weil sich Macht- und Kommunikationsstrukturen erst noch herausbilden müssen und weil die Bestätigung der Minister und wichtigen Behördenlei-

ter durch den Senat oft quälend langsam vonstatten geht. Auch Macht- und Hahnenkämpfe innerhalb des Weißen Hauses und zwischen dem Weißen Haus und Ministerien sind durchaus normal, man fand sie auch bei Clinton, Bush und Obama. Doch bei Trump ist eben alles eine Nummer größer, auch die Startschwierigkeiten, bei denen der Rücktritt von Flynn nur die Spitze des Eisberges ist.

In den ersten Wochen schien es, als wolle Trump seine gesamten rechtspopulistischen Versprechen in die Tat umsetzen, nur ohne recht zu wissen, wie man das anstellen soll. Andererseits entwickelte sich manches auch anders als erwartet. Im Folgenden soll am Beispiel der Einwanderungs- und Russlandpolitik das Auf und Ab der ersten Regierungswochen aufgezeigt werden.

Einwanderung und Einreisestopp

Im Wahlkampf war Trump mit markigen Sprüchen zum Thema Einwanderung und Grenzschutz angetreten. Er kündigte an, alle illegalen Einwanderer zu deportieren, eine Mauer entlang der mexikanischen Grenze zu bauen und Muslime zumindest zeitweilig von der Einreise in die USA auszuschließen. Die Frage beim Amtsantritt war dann, ob das Getöse war oder der Präsident es ernst meint. Mittlerweile deuten viele Signale darauf hin, dass die Politik der dichten Grenzen tatsächlich auf der Agenda der neuen US-Regierung steht, auch wenn die Umsetzung bislang wenig Erfolg hatte.



Foto: dpa-infografik

Fast als erste Amtshandlung unterschrieb Trump eine sog. Exekutivanweisung, eine Mauer zu Mexiko zu bauen. Nun ist eine solche Anweisung kein Gesetz, sondern mehr eine Prioritätensetzung für die zuständigen Behörden und ein Startschuss für die Planung.¹² Denn ein Präsident kann nun mal kein Geld zuweisen, das ist Sache des Kongresses. Die mexikanische Regierung wird jedenfalls nicht zahlen, wie Präsident Enrique Peña Nieto mehrfach unmissverständlich feststellte. Auch sein Nachfolger wird das kaum ändern, denn die beiden aussichtsreichsten Kandidaten für die mexikanische Präsidentschaftswahl überboten sich gegenseitig in ihrer Trump-Kritik.¹³ Allerdings ist wahrscheinlich, dass die republikanische Mehrheit im Kongress durchaus einige Milliarden zum Ausbau von Grenzsicherungsanlagen zur Verfügung stellen werden, in dieser Hinsicht ist die Partei mehrheitlich auf Trumps Linie eingeschwenkt. Eine Mauer von über 3.000 km Länge bleibt unwahrscheinlich, doch die Zäune dürften länger werden und die Gräben tiefer.

Was die Deportationen angeht, so gibt es erste Anzeichen von vermehrten Razzien und Festnahmen von illegalen Einwanderern.¹⁴ Eine konzertierte Massenjagd auf illegale Einwanderer scheint das noch nicht zu sein, aber die Furcht in den betroffenen Gruppen wächst, zumal die Regierung kürzlich einen Plan vorlegte, Abschiebungen schneller und mit mehr Personal vorzunehmen.¹⁵ Eine erste Gegenreaktion war der „Day Without Immigrants“-Streik, der „Tag ohne Immigranten.“ In mehreren US-Städten legten legale und illegale Einwanderer die Arbeit nieder, um zu zeigen, dass ohne sie nicht viel geht in Amerika.¹⁶ Eines hat Trump bislang aber nicht getan: Er hat nicht Obamas Abschiebeschutz für junge illegale Einwanderer („Deferred Action for Childhood Arrivals“, kurz DACA) aufgehoben. Das könnte er relativ einfach tun, doch möglicherweise wäre der politische Preis hoch: Diese jungen illegalen Einwanderer, die als Kinder in die USA kamen und dort aufwuchsen, genießen als sog. „Dream Generation“ relativ hohe Sympathie in den USA. Wenn Trump DACA wirklich abschaffte, wäre das eine echte Kampfansage.

12 Auch Obama unterzeichnete am ersten Amtstag eine Exekutivanweisung, das Gefängnis auf der Flottenbasis Guantanamo Bay zu schließen, was letztlich am Widerstand des Kongresses scheiterte.

13 Vgl. <https://wpo.st/rnWc2> [Stand: 21.02.2017].

14 Vgl. <https://wpo.st/RqWc2> [Stand: 21.02.2017].

15 Vgl. <https://wpo.st/P3hc2> [Stand: 21.02.2017].

16 Vgl. <https://wpo.st/brWc2> [Stand: 21.02.2017].



Proteste gegen das Einreiseverbot am Flughafen in Los Angeles (LAX)
Foto: picture-alliance/Zuma Press

Die größten Wellen aber schlug die Exekutivanweisung vom 27. Januar, mit dem Trump das gesamte Flüchtlingsprogramm der USA zeitweilig und für Flüchtlinge aus Syrien dauerhaft aussetzte sowie die Einreise von Menschen aus sieben überwiegend muslimischen Ländern untersagte – angeblich aus Gründen der nationalen Sicherheit. Dabei ging es ihm wohl um die Einlösung des Wahlversprechens eines Einreiseverbotes für Muslime ohne die Maßnahme unmittelbar an die Religionszugehörigkeit zu ketten. Kritiker bemerkten sofort, dass kein Bürger der sieben betroffenen Staaten jemals einen Terroranschlag in den USA verübt habe, während Saudi-Arabien, aus dem die meisten 9/11-Attentäter stammten, nicht vom Einreiseverbot betroffen sei. Vor allem aber löste die Anweisung, die wohl stark die Handschrift von Steve Bannon trägt, ein regelrechtes Chaos an den internationalen Flughäfen aus. Denn zumindest anfangs wurde sie auch gegen bereits anerkannte Flüchtlinge sowie Inhaber einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung für die USA angewendet, ebenso wie gegen Doppelstaatler mit z.B. britischem und iranischem Pass. Die Empörung im In- und Ausland war groß, die Medienberichterstattung ebenfalls, es kam zu spontanen Massenprotesten an den Flughäfen. Nach wenigen Tagen erließ ein Bundesrichter eine einstweilige Verfügung gegen die gesamte Exekutivanweisung, die auch von einem Berufungsgericht aufrechterhalten wurde und es kehrte zumindest zunächst einmal die Normalität zurück.

Die ganze Aktion ist aus zwei Gründen signifikant: Zum einen zeigt sich, wie sehr Trump willens ist, radikalen Ankündigungen aus dem Wahlkampf auch Taten folgen zu lassen, denn eine Umsetzung des „Einreiseverbots

für Muslime“ galt vielen Beobachtern als eher unwahrscheinlich. Zum anderen zeigt sich aber auch die schiere Disfunktion der Regierung Trump in dieser Frühphase: Anscheinend waren weder wichtige Kongresspolitiker im Vorfeld informiert worden noch hatte das Department of Homeland Security klare Ausführungsbestimmungen erhalten. Das Einreiseverbot wurde wohl absichtlich an einem Freitagnachmittag verhängt, wo weder Bundesrichter noch Behördenleiter einfach zu erreichen waren. Die Aktion scheiterte letztlich, weil sie zu vage formuliert und zu breit angelegt war. Hätte Trump einfach verfügt, dass Bürger der betroffenen Staaten keine neuen Visa für die USA bekommen und dass es keine neuen Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge geben solle – der juristische Widerstand wäre wesentlich schwieriger, vielleicht sogar unmöglich geworden. Auch ist die Sache noch nicht ausgestanden. Die Regierung hat zwar auf eine weitere Berufung vor dem Supreme Court verzichtet, aber auch neue Anordnungen zum selben Thema angekündigt, wahrscheinlich mit handwerklichen Nachbesserungen. Gut möglich, dass das Thema bald wieder aufflammt.

Neue beste Freunde? Trumps Regierung und Russland

Hochinteressant ist auch die Haltung der Regierung Trump zu Russland. Trump lobte Putin im Wahlkampf als „starken Anführer“, Clinton bezichtigte Trump als „Putins Marionette“. ¹⁷ Nach der Wahl ätzten Kritiker, Trumps Sieg sei ein verfrühtes Weihnachtsgeschenk für Putin. In den Monaten zwischen Wahl und Amtsübernahme berichteten amerikanische Geheimdienste, russische Hacker hätten den Wahlkampf manipuliert, ¹⁸ mit dem expliziten Ziel, Trump ins Amt zu hieven. ¹⁹ Die scheidende Regierung Obama verhängte noch weitere Sanktionen gegen Russland wegen der Hackerangriffe, indem sie mehrere russische Diplomaten des Landes verwies.

Ein wahrscheinliches Szenario für die Russlandpolitik unter Trump sah so aus: Die USA arrangieren sich mit der Assad-Regierung in Syrien und sehen über die russische Krimannexion und die russische Rolle im Bürgerkrieg in der Ostukraine weitgehend hinweg, im Gegenzug hilft Russland bei der Zerschlagung des islamischen Staats und

17 Vgl. <http://cnn.it/2eiH0B5>, [Stand: 21.02.017].

18 Es geht hier vor allem um die E-Mail-Accounts des Demokratischen Nationalkomitees und von Clintons Wahlkampfleiter John Podesta. Mehrere E-Mails wurden über Wikileaks veröffentlicht. Sie enthielten z.B. Inhalte von Clintons bezahlten Reden für Wall Street Banken. Große Skandale waren nicht dabei, aber die Veröffentlichung war peinlich für Clinton und die Demokraten.

19 Vgl. <https://wpo.st/t8hc2> [Stand: 21.02.2017].

kooperiert insgesamt im Antiterrorkampf mit den USA. So ähnlich dürfte sich das Michael Flynn als nationaler Sicherheitsberater vorgestellt haben. Auch die Berufung von Rex Tillerson mit seinen engen Verbindungen nach Russland ließ eine solche pro-russische Wende wahrscheinlich wirken.

Doch es kam anders. In den letzten Wochen mehrten sich Berichte, dass Mitarbeiter von Trumps Wahlkampfteam Kontakte zu russischen Geheimdienstkreisen hatten. ²⁰ Das ist gefährlich für Trump: Es ist eine Sache, wenn russische Hacker den US-Wahlkampf manipulieren, um die Putin verhasste Hillary Clinton am Sieg zu hindern. Es ist eine ganz andere Sache, wenn diese Manipulationen vom russischen Geheimdienst gesteuert und mit Trumps Wahlkampfteam, womöglich Trump selbst, koordiniert waren. Bislang gibt es keine dahingehenden Erkenntnisse, schon gar keine gesicherten, aber eine solche Enthüllung hätte Watergate-Qualitäten. Als nun klar wurde, dass Michael Flynn mit dem russischen Botschafter über die US-Sanktionen, mutmaßlich deren Aussetzung unter der Regierung Trump, gesprochen hatte, wurde es peinlich. Und nachdem öffentlich wurde, dass Flynn sowohl Vizepräsident Pence als auch das FBI in dieser Sache belogen hatte, musste Flynn gehen. Der wichtigste Fürsprecher einer pro-russischen Wende ist damit aus dem Spiel. Zudem wird der Geheimdienst-Ausschuss des US-Senats die Causa Flynn untersuchen.

Seitdem wird die pro-russische Wende der US-Außenpolitik immer unwahrscheinlicher. UN-Botschafterin Haley machte Russland mit scharfen Worten für das Wiederaufflammen der Kämpfe in der Ostukraine verantwortlich. ²¹ Außenminister Tillerson und Verteidigungsmini-



Vizepräsident Mike Pence

Foto: picture-alliance/newscom/Fotograf: Andrew Harrer

20 Vgl. <https://wpo.st/yDhc2> [Stand: 21.02.2017].

21 Vgl. <http://cnn.it/2kmSGhL> [Stand: 21.02.2017].

nister Mattis stellten ebenfalls keine baldige Wende in den amerikanisch-russischen Beziehungen in Aussicht, sondern verknüpften eine bessere Kooperation mit für Moskau nur schwer zu akzeptierenden Bedingungen.²² Es scheint ganz so, als hätten sich die Gegner einer engeren Zusammenarbeit mit Russland gegen die Befürworter durchgesetzt. Auch Moskau reagiert zunehmend verärgert auf die kühleren Signale aus Washington.²³ Sicher oder belastbar ist in der Regierung Trump jedoch nichts: durchaus denkbar, dass ein persönliches Treffen zwischen Trump und Putin wieder eine Kehrtwende bringt.

Andere große Politikbereiche wie die Wirtschafts-, Steuer- und Handelspolitik, die Zukunft der Gesundheitsreform, der Klimaschutz, das Verhältnis zu NATO und der Umgang mit China sind weiterhin im Fluss. Zwar hat die Regierung Trump den Willen gezeigt, auch radikale Ankündigungen aus dem Wahlkampf umzusetzen. Ob sie in anderen Politikbereichen so rabiata vorgehen wird, ist fraglich, zumal in den Ministerien wohl zunehmend Ordnung und Normalzustand einkehren werden und Bannon-inspirierte Rundumschläge per Dekret wahrscheinlich seltener werden.

Die ersten Wochen unter Trump haben gezeigt, dass die neue Regierung durchaus Unerhörtes tut, die Regeln der amerikanischen Politik jedoch nicht gänzlich außer Kraft gesetzt sind. Bundesgerichte können allzu breit formulierte Präsidentendekrete stoppen, Top-Berater wie Flynn über Lügen stolpern und in der Russlandpolitik konnten die Verfechter der Kontinuität eine pro-russische Wende verhindern. Auch unter den Republikanern werden immer mehr Stimmen gegen Trump laut. Senator John McCain z.B. scheint zunehmend nicht mehr willens, gute Miene zum bösen Spiel zu machen.²⁴ Um wirklich die vielschichtige amerikanische Demokratie zu gefähr-



Ätzende Kritik am neuen Präsidenten: Alec Baldwin als US-Präsident in Saturday Night live; Steve Bannon wird in der Show durch den Sensenmann verkörpert (li. hinter Baldwin, verdeckt).

Foto: picture alliance/AP Photo

den, müsste Trump die Gerichte, die Presse, die Opposition und die eigene Partei auf Linie bringen. All dies ist unwahrscheinlich. Die *checks and balances* der amerikanischen Verfassung funktionieren, aber auch innerhalb konstitutioneller Grenzen kann der Rechtspopulist Trump durchaus größeren Flurschaden anrichten. Gut, dass es in den USA auf Bundesebene keine Plebiszite gibt, die Trump nutzen könnte, um die reguläre Gesetzgebung und Rechtsprechung zu umgehen.

Wirklich bizarr ist vor allem die Art und Weise wie der 45. Präsident sich weigert, die Realität anzuerkennen. Das wurde kürzlich in einer Pressekonferenz deutlich, in der er seine ersten Wochen im Amt als große Erfolgsgeschichte bezeichnete und seine Regierungsmannschaft als wohlgeölte Maschinerie rühmte. Schuld an allen Problemen seien die Obama-Regierung, von der er ein „Chaos“ geerbt habe sowie die Nachrichtenmedien, die Trump als „fake news“ und sogar als Volksfeinde bezeichnete.²⁵ Wenn es denn eine konsequente Vision der Regierung Trump gibt, dann ist es diese: Trump ist der Größte und er hat immer Recht. Wenn die Realität damit ein Problem hat, soll sie sich zum Teufel scheren. Es werden lange vier Jahre in Amerika.²⁶ 🍷

25 Vgl. <http://cnn.it/2lQ4DA2> und <https://wpo.st/VSic2> [Stand: 21.02.2017].

26 Die Möglichkeiten, einen Präsidenten vor Ablauf der regulären Amtszeit abzurufen, werden hier: <https://nyti.ms/2luhx5M>, [Stand: 21.02.2017] und hier: <http://spon.de/aeUR4> [Stand: 21.02.2017] beschrieben. Allerdings scheint keines der genannten Szenarien aktuell besonders realistisch.

.....

22 Vgl. <https://wpo.st/fihc2> [Stand: 21.02.2017].

23 Vgl. <http://spon.de/aeUHz> [Stand: 21.02.2017].

24 Vgl. <https://wpo.st/3Lic2> [Stand: 21.02.2017].

Die ökonomischen Effekte des EU-Kanada-Freihandelsabkommens auf Deutschland: eine Einschätzung¹

von Gabriel Felbermayr



Der kanadische Premierminister Justin Trudeau spricht nach der Ratifizierung des CETA-Abkommens vor dem Europäischen Parlament, Straßburg, 16. Februar 2017.
Foto: picture alliance/AA

Das CETA-Abkommen, das in der europäischen Öffentlichkeit vor seiner Ratifizierung am 15. Februar 2017 sehr kritisch diskutiert wurde, sieht die Abschaffung von Zöllen, regulatorische Zusammenarbeit und Investitionsschutz zwischen EU und Kanada vor. Nach den Simulationsrechnungen des ifo-Instituts könnte das Abkommen langfristig die Exporte Deutschlands nach Kanada verdreifachen und die Importe verdoppeln. CETA könnte in Deutschland einen langfristigen Zuwachs des realen Prokopfeinkommens von 0,2 Prozent ermöglichen. Kanada würde jedoch deutlich stärker profitieren, weil die EU für Kanada eine deutliche größere relative Bedeutung als Absatz- und Beschaffungsmarkt hat als umgekehrt. Der größte Nutznießer in Deutschland ist der Fahrzeugbau; der Bergbau und Teile des Agri-Food-Bereiches könnten verlieren. Zur Erreichung dieser positiven Effekte wären die umstrittenen Investor-Staats-Schiedsgerichte nicht notwendig. In seiner modernisierten Form setzt aber gerade das Investitionskapitel neue Standards. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das Abkommen zu einer Einschränkung der Gestaltungsspielräume der heimischen Politik oder zu einer Klageflut gegen den deutschen Staat führen würde.

.....

1 Dieser Beitrag aktualisiert den Beitrag von Aichele und Felbermayr (2014) im ifo-Schnelldienst. Es handelt sich hierbei um eine Beschreibung des Vertragswerkes und um eine grobe ex-ante-Abschätzung der ökonomischen Effekte. Es wird keine juristische Würdigung vorgenommen; eine ex-post-Quantifizierung der ökonomischen Effekte wird erst einige Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens möglich sein.

Weiterführende Literatur, auf die in diesem ganzen Beitrag Bezug genommen wird: Rahel Aichele/Gabriel Felbermayr/Inga Heiland: Going deep: The trade and welfare effects of TTIP, CESifo Working Paper 5150 (2014); Rahel Aichele/Gabriel Felbermayr: CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada Freihandelsabkommen auf Deutschland, ifo-Schnelldienst 67(22) (2014), S. 20–30; Rahel Aichele/Gabriel Felbermayr/Inga Heiland: TTIP and intra-European trade: boon or bane?, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik/Journal of Economics and Statistics 236(6) (2016), S. 639–664; Lorenzo Caliendo/Fernando Parro: Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA, Review of Economic Studies: 82(1) (2015), S. 1–44; Arnaud Costinot/Andrés Rodríguez-Clare: Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization, Chapter 4 in Gita Gopinath/Elhanan Helpman/Kenneth Rogoff (Hg.): The Handbook of International Economics, ORT (2014), S. 197–261; Jonathan Eaton/Samuel Kortum: Technology, Geography, and Trade, Econometrica 70(5), ORT (2002), S. 1741–1779; EU-Kommission und Kanada: Assessing the costs and benefits of a closer EU – Canada economic partnership (2008), verfügbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141032.pdf [Stand: 26.02.2017]; Gabriel Felbermayr/Benedikt Heid/Mario Larch/Erdal Yalcin: Macroeconomic potentials of transatlantic free trade: a high resolution perspective for Europe and the world, Economic Policy 30(83)/2015, S. 491–537; Markus Krajewski: Stellungnahme zu Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung im Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommen (TTIP), Drucksache zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages 16. März 2015; Jan Ole Voss: Brauchen Investitionen im TTIP Schutz? Überlegungen zum Investitionsschutz im transatlantischen Freihandelsabkommen, WISO Diskurs, November 2014.

Was ist CETA?

Von 2009 bis 2013 verhandelten die EU und Kanada ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen: CETA – *Comprehensive and Trade Agreement*. Es ist das bisher umfassendste und modernste bilaterale Handelsabkommen der EU. Seit dem Vertrag von Lissabon liegen neben den Kompetenzen in der klassischen Außenhandelspolitik auch ausländische Direktinvestitionen bei der EU, so dass das Abkommen erstmals auch ein Investitionsschutzkapitel enthält.²

Bisher wurden zwischen Kanada und der EU handelspolitische Fragen im Kontext eines Rahmenabkommens aus dem Jahr 1976 besprochen. Dieses begründete aber keine bilateralen Präferenzen im Zollbereich oder in Regulierungsfragen. Im Jahr 1997 wurde ein Abkommen über die Zollabwicklung geschlossen. Ein veterinärmedizinisches Abkommen aus dem Jahr 1999 regelt den Handel mit lebenden Tieren und Tierprodukten, 2003 wurde ein Abkommen zum Handel von alkoholischen Getränken vereinbart. Die zwei Abmachungen zum zivilen Flugverkehr aus dem Jahr 2009 wurden in das CETA-Abkommen integriert. Die Verhandlungen zu einem modernen und umfassenden Freihandelsabkommen sind als eine logische Weiterführung dieser bilateralen Anstrengungen über ein regelbasiertes und faires Handelssystem zu verstehen.

Nach dem politischen Durchbruch im Oktober 2013 begann eine kontroverse politische Debatte, die sich vor allem am Investitionskapitel des Abkommens und an den ursprünglich geplanten Investor-Staat-Schiedsgerichten entzündete. Die Kontroverse führte zu einer grundlegenden Überarbeitung des Kapitels; mehr dazu weiter unten. Eine weitere wichtige Weichenstellung erfolgte im Sommer 2015, als – trotz einer gegenteiligen Empfehlung des juristischen Dienstes der Europäischen Kommission – das Abkommen als „gemischtes Abkommen“ titulierte wurde. Dies bedeutet, dass nach Zustimmung des EU-Parlamentes und des Rates Teile des Abkommens vorläufig in Kraft treten können. Für die finale Ratifikation ist aber die Zustimmung aller nationalen Parlamente und einiger Regionalparlamente erforderlich. Die Zustimmung des EU-Parlamentes erfolgte am 15. Februar 2017; die vorläufige Inkraftsetzung ist im Frühjahr 2017 zu erwarten. Der Ratifikationsprozess in den Mitgliedsstaaten wird wohl hingegen einige Jahre in Anspruch nehmen.

.....

2 Von 2010 bis 2014 wurde parallel mit Singapur verhandelt. Auch dieses Abkommen enthält ein Investitionskapitel. Der Ratifikationsprozess hat noch nicht begonnen, weil ein Urteil zur Klärung der Natur des Abkommens („gemischtes“ Abkommen oder „EU-only“-Abkommen“) ausständig ist.

CETA wurde von vielen Beobachtern sowohl politisch als auch inhaltlich als Vorlage für ein sehr viel größeres und systemisch relevanteres Abkommen gesehen: für das transatlantische Freihandelsabkommen (*transatlantic trade and investment partnership*, TTIP) zwischen EU und den USA. Mit TTIP existieren auf Grund der engen wirtschaftlichen Verflechtung Kanadas mit den USA zahlreiche ökonomische Querverbindungen. In der Tat vermuten viele Beobachter, dass CETA niemals so kontrovers diskutiert worden wäre, wenn nicht das TTIP-Abkommen parallel verhandelt worden wäre. Diese Hypothese wird von dem Umstand unterstützt, dass frühere EU-Abkommen, z.B. jene mit Singapur oder Südkorea, die formal viele Ähnlichkeiten mit CETA besitzen, ohne eine ähnlich kontroverse Debatte verhandelt und (im Falle Koreas) ratifiziert wurden.

Es ist wichtig, das CETA-Abkommen nicht isoliert, sondern als Bestandteil der größeren Handelsstrategie der Europäischen Union zu verstehen. Die „*Global Europe Strategy*“ aus dem Jahr 2006 sah vor, die Wachstumsregionen der Welt mit Freihandelsabkommen zu erschließen, sodass die europäische Wirtschaft einen sicheren Regelrahmen vorfindet, um zur Sicherung von Beschäftigung, Einkommen, und Wachstum im Inland Chancen wahrnehmen zu können.³ Es geht also nicht primär, wie in früheren Abkommen, um entwicklungspolitische Ziele oder um die Vorbereitung einer EU-Vollmitgliedschaft, sondern um die Sicherung der ökonomischen Interessen der EU-Mitglieder.

Diese Verengung wurde in der Diskussion um CETA und TTIP öffentlich diskutiert, was zu der neuen „*Trade for All*“-Strategie geführt hat, die die EU-Kommissarin Cecilia Malmström im Oktober 2015 vorstellte. Hier wird neben der Verfolgung wirtschaftlicher Ziele betont, dass die Außenhandelsstrategie europäische Werte (wie die Verankerung der Menschenrechte, der umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Standards oder die Bekämpfung der Korruption) nach Innen und nach Außen absichern soll. Es wird festgeschrieben, dass das regulatorische Modell der EU durch Handelsabkommen nicht in Frage gestellt werden darf.⁴ Das CETA-Abkommen wurde vor der Verabschiedung dieser neuen Agenda verhandelt; allerdings kam es im Nachgang zu einer Neuverhandlung

3 Siehe dazu EU Kommission (2006), *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf [Stand: 08.03.2017].

4 Siehe dazu EU Kommission (2015), *Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [Stand: 08.03.2017].

des Investitionskapitels und zu einer Vielzahl von Nebenabreden, deren Zweck auch darin besteht, das Abkommen an die neuen Leitlinien heranzuführen.

Das Abkommen hat drei wesentliche Bestandteile:

1. Die gegenseitige Verbesserung des Marktzuganges
2. Regulatorische Kooperation
3. Investitionsschutz

Der erste Punkt umfasst die komplette **Abschaffung aller Zölle** auf Industriegüter über sieben Jahre. 92 Prozent der Agrar- und Nahrungsmittelerzeugnisse sollen von Zöllen befreit werden; dies ist vor allem im Bereich verarbeiteter Lebensmittel relevant. Insgesamt fällt eine Zollbelastung von anfangs 400 Mio. Euro, und nach sieben Jahren von circa 500 Mio. Euro für Exporteure aus der EU nach Kanada weg. Weil die europäischen Exporte in Kanada durchschnittlich stärker mit Zöllen belastet sind als die kanadischen Exporte in der EU, profitiert die EU in diesem Bereich stärker als Kanada.⁵

Für einige empfindliche Erzeugnisse wie Rindfleisch, Schweinefleisch, Zuckermais auf EU-Seite und Milchzeugnisse auf kanadischer Seite wird der präferenzielle Zugang mit Quoten beschränkt. Der Handel mit Geflügel und Eiern wird nicht liberalisiert. Für mit Hilfe von Wachstumshormonen hergestelltes Rindfleisch oder für gentechnisch hergestellte Lebensmittel bleiben die existierenden Beschränkungen unverändert bestehen. Es ist der EU gelungen, in Kanada den Schutz von insgesamt 143 geographischen Ursprungsbezeichnungen durchzusetzen. Dies betrifft etwa die deutsche Spreewaldgurke, Hopfen aus der Hallertau, Tiroler Speck aus Österreich, oder Käsesorten wie Rocquefort und Gouda.

Die EU und Kanada öffnen gegenseitig die Märkte für öffentliche Beschaffung auf allen Ebenen der Verwaltung. Hier wird eine bislang asymmetrische Situation begründet: Während kanadische Firmen bei Vorgängen in der EU mitbieten konnten, war dies für Unternehmen der EU in Kanada nicht möglich. In CETA wird Firmen aus der EU-Zugang in die Beschaffungsmärkte der Provinzen und Kommunen gewährt. Hier geht CETA weiter als jedes andere existierende Vereinbarung Kanadas, einschließlich des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA. Allerdings werden nur Beschaffungsvorgänge mit einem bestimmten Mindestvolumen geöffnet (ca. 250.000 Euro bei Gütern und Dienstleistungen; ca.

5 Für Belege hierfür siehe die Ausführungen in späteren Abschnitten dieses Beitrages.

sechs Mio. Euro bei Bauvorhaben).⁶ Dies soll sicherstellen, dass kleine Beschaffungsvorgänge, z.B. auf kommunaler Ebene, neuen Ausschreibungspflichten unterworfen werden. Damit auf EU-Seite die Unternehmen auch über Projekte in Kanada informiert sind, hat sich Kanada verpflichtet, über alle Vorgänge Transparenz herzustellen.

Im Bereich der Dienstleistungen wird europäischen Anbietern in Schlüsselbranchen wie Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Energie und Seeverkehr der Zugang zum kanadischen Markt gewährt. Das Abkommen enthält Bestimmungen zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen in reglementierten Berufen und erleichtert den vorübergehenden Aufenthalt wichtiger Mitarbeiter von Unternehmen und von Dienstleistern. Auch die grenzüberschreitende Ausübung bestimmter freier Berufe wird erleichtert. Zahlreichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit einem besonderen geografischen Ursprung wird in CETA ein besonderer Status und Schutz auf dem kanadischen Markt zugestanden. Ein „*Joint Customs Cooperation Committee*“ soll Vereinbarungen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zollverfahren begleiten.

CETA schließt öffentliche Dienstleistungen aus. So enthält das Abkommen keine Verabredungen, die das Recht der EU-Mitgliedsstaaten beeinträchtigen würden, öffentliche Monopole (z.B. in der Daseinsvorsorge) zu betreiben. Es enthält keine Verpflichtungen zur Privatisierung öffentlicher Dienstleister, weder bei der Wasserver- und entsorgung, dem Gesundheitswesen oder der Bildung. Die Mitgliedstaaten können wie bisher entscheiden, ob und inwieweit sie Dienstleistungen entgeltfrei, mittels öffentlicher Betriebe und unter Einsatz von Subventionen anbieten wollen. Schon ganz zu Beginn des Vertragstextes wird Wasser aus dem Anwendungsbereich des Abkommens ausgenommen, in dem ihm die Eigenschaft einer Ware oder eines Erzeugnisses abgesprochen wird.⁷

Im Bereich der **regulatorischen Kooperation** legt der CETA-Text Bestimmungen nieder, die zu einer größeren Transparenz auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und zu einer intensiveren Zusammenarbeit der zuständigen Normungsgremien führen sollen. Mit einem gesonderten Protokoll wird die Anerkennung der Konformitätsbewertung zwischen den Vertragsparteien verbessert. Die gegenseitige Anerkennung ist in den Bereichen elektrische Güter, Elektronik und Radiotechnik, Spielzeug, Maschi-

nen und Messinstrumente vorgesehen. Das Abkommen regelt genau, unter welchen Bedingungen eine Akkreditierungs- oder Zulassungsstelle in der EU Güter für die Zulassung in Kanada testen darf und umgekehrt. Damit wird die Doppelung von Testprozeduren vermieden; dies berührt aber nicht die Kriterien der Marktzulassung selbst.

Bestimmungen zum Schutz geistigen Eigentums werden harmonisiert. CETA berührt nicht die Lebensmittel- oder Umweltvorschriften in der EU. Kanadische Erzeugnisse dürfen nur dann in die EU eingeführt werden, wenn sie den europäischen Rechtsvorschriften entsprechen. Mit CETA gehen auch keine spezifischen Beschränkungen der künftigen Rechtsetzung einher. Beide Vertragsparteien behalten das Recht zur freien Regulierung in Bereichen von öffentlichem Interesse wie Umwelt, Gesundheit und Sicherheit. Das Abkommen sieht die Einrichtung eines Forums für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen vor, der sich aus Vertretern der EU und der USA zusammensetzt und das sicherstellen soll, dass zukünftige Regulierung keine diskriminierenden Effekte auf den Handel hat. Die Mitwirkung in diesem Rat ist freiwillig (Art. XXI.2 (6)) und soll die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden und gesetzgeberischen Institutionen verbessern. Das Forum kann bestehende Regulierungen nicht ändern, kann keine neuen Gesetze entwickeln, hat keinerlei Entscheidungsbefugnisse und schränkt die Befugnisse der Regulatoren in der EU nicht ein.

CETA ist das erste Handelsabkommen der EU, das ein umfassendes **Investitionsschutzkapitel** enthält. Seit dem Lissabon-Vertrag hat die EU Kompetenz in Fragen ausländischer Direktinvestitionen. Das Kapitel geht aber weit über diese Kompetenzen hinaus und verwendet eine sehr breite Definition von Investitionen, die Portfolioinvestitionen, private und öffentliche Anleihen. Allerdings ist die Restrukturierung öffentlicher Schulden vom Anwendungsbereich des Kapitels ausgeschlossen. Das Investitionsschutzkapitel verbietet Diskriminierung ausländischer Investoren in jeglicher Hinsicht, und zwar bei dem Recht investieren zu dürfen (sog. *pre-establishment*) und bei der Behandlung nach erfolgter Investition (sog. *post-establishment*). Außerdem begründet das Kapitel das Recht auf adäquate Entschädigung, wenn ein Investor enteignet werden soll (direkt oder indirekt). In älteren Abkommen wurden diese Rechte mit Hilfe einer Investor-Staats Schiedsgerichtsbarkeit (ISDS) durchgesetzt. Diese Handhabung ist allerdings aufgrund mehrerer Probleme in die Kritik geraten: Erstens wurden die ISDS-Verfahren wegen ihrer fehlenden Öffentlichkeit kritisiert. Zweitens wurde beanstandet, dass die Unparteilichkeit der Schiedsrichter nicht garantiert wäre. Schließlich

6 Siehe dazu Anhang 19-1 und 19-1 des CETA-Abkommens.

7 Nur die Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung und zur Umweltpolitik sind auf Wasser anwendbar.

wurde behauptet, ISDS etabliere eine Art von Paralleljustiz, die ausländischen Unternehmen das Recht einräume, auf spezielle, Inländern nicht zugängliche Rechtsinstrumente zugreifen zu können, um damit Rechte einzuklagen, die Inländern so nicht hätten. Verschiedene Gutachten haben gezeigt, dass das bisherige ISDS-System tatsächlich Schwächen aufweist.⁸

Mit CETA wird erstmals in einem Freihandelsabkommen das neue *Investor Court System* (ICS) der EU umgesetzt. Dieses sieht öffentliche Gerichtsverfahren vor, bei denen von den Vertragsparteien (nicht den Unternehmen!) bestimmte Richter über Klagen befinden. Die Richter werden nach hohen ethischen Standards ausgewählt; Interessenskonflikte sollen so vermieden werden.

Bestimmungen von CETA außerhalb des Investitionskapitels (z.B. betreffend Marktzugang) liegen außerhalb des Anwendungsbereiches von ISDS. Hier sollen Streitigkeiten mit Hilfe eines eigenen Schlichtungsmechanismus durch Konsultationen auf Regierungsebene und einem Sachverständigenpanel ausgeräumt werden. Schließlich enthält das Abkommen Mechanismen für die Einbeziehung verschiedener Vertreter der Zivilgesellschaft der EU und Kanadas in die Umsetzung und Überwachung von CETA.

Das Investitionskapitel enthält eine hohe Zahl von Klarstellungen, mit denen bislang unklare Rechtsbegriffe näher definiert werden. Art. 8 (12) stellt klar, dass eine Vertragspartei eine Investition „weder direkt verstaatlichen oder enteignen noch indirekt durch Maßnahmen gleicher Wirkung wie Verstaatlichung oder Enteignung“ darf, „es sei denn, dies geschieht a) zu einem öffentlichen Zweck, b) nach einem rechtsstaatlichen Verfahren, c) diskriminierungsfrei und d) gegen Zahlung einer prompten, adäquaten und effektiven Entschädigung.“⁹

Des Weiteren wird klargestellt (Art. 8 (9)), dass „die bloße Tatsache, dass eine Vertragspartei – auch durch Änderung ihrer Gesetze – Regelungen in einer Art und Weise trifft, die sich auf eine Investition negativ auswirkt oder die Erwartungen eines Investors, einschließlich seiner Gewinnerwartungen, beeinträchtigt, stellt keinen Verstoß gegen eine Verpflichtung“¹⁰ aus dem Investitionskapitel von CETA dar.

Bei der Unterzeichnung des Abkommens durch Kanada und die EU wurden gemeinsame Erklärungen (*Joint Interpretative Instruments*) abgegeben, deren formalrechtliche

Stellung zwar umstritten ist, von denen aber nach Meinung viele Juristen für die Interpretation von Vertragsbestandteilen relevant sein sollten, weil aus ihnen der politische Wille der Vertragspartner hervorgeht. Diese Erklärungen bekräftigen die Bedeutung des neuen ICS, des Rechts der Regierungen auf Regulierungshoheit („*right to regulate*“), die Rolle öffentlicher Dienstleistungen und die Beibehaltung sowie Durchsetzung hoher Standards im Arbeits- und Umweltrecht.

Am 15. Februar 2017 hat das Europäische Parlament in Strasbourg dem kanadischen Freihandelsabkommen CETA mit einer Mehrheit von circa 60 Prozent seine Zustimmung erteilt. Damit können jene Teile des Abkommens vorläufig in Kraft treten, für die die Europäische Union die alleinige Zuständigkeit hat. Andere Teile, bei denen eine gemischte Zuständigkeit vorliegt, können erst rechtskräftig werden, wenn die Parlamente der Mitgliedstaaten zustimmen. Die von der vorläufigen Anwendung ausgenommenen Bereiche betreffen gemäß einer Vereinbarung des europäischen Rates den Investitionsschutz, den Marktzugang für Portfolioinvestitionen (ausländische Direktinvestitionen sind EU-Kompetenz), das ICS, und weitere, weniger bedeutende Bestimmungen (z.B. zu *Camcording*). In Bezug auf Handel und nachhaltige Entwicklung, sowie Arbeit und Umwelt wurden im Rat Formulierungen gewählt, die die vorläufige Anwendung dieser Kapitel unter Achtung der Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ermöglichen.

Ökonomisches Potential von CETA

Im Jahr 2015 nahm Kanada mit einem Bruttonationaleinkommen von 1704 Mrd. US-Dollar den zehnten Platz unter den Volkswirtschaften der Welt ein.¹¹ Mit rund 35,9 Millionen Einwohnern ist die kanadische Bevölkerung etwa mit der von Polen (38,0 Mio.) oder Marokko (34,4 Mio.) vergleichbar. Damit liegt Kanada auf Platz 38 der bevölkerungsreichsten Staaten. Das kanadische Pro-Kopf-Einkommen liegt mit 47.540 US-Dollar (Platz 16 weltweit) nur geringfügig über dem deutschen Pro-Kopf-Einkommen von 45.940 US-Dollar (Platz 19). Unter den EU-Ländern haben lediglich Luxemburg, Dänemark, Schweden, Irland und die Niederlande ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als Kanada. Rund 71 Prozent des kanadischen BIP entsteht im Dienstleistungssektor. Dies liegt nur geringfügig über dem Wert für Deutschland (69 Pro-

8 Vgl. Krajewski (wie Anm. 1).

9 Art. 8 (12) CETA.

10 Art. 8 (9) CETA.

11 Alle Angaben in diesem Absatz stammen von der Weltbank World Development Indicators 2016 und beziehen sich auf das Jahr 2015, vgl. [Stand: 27.02.2017].

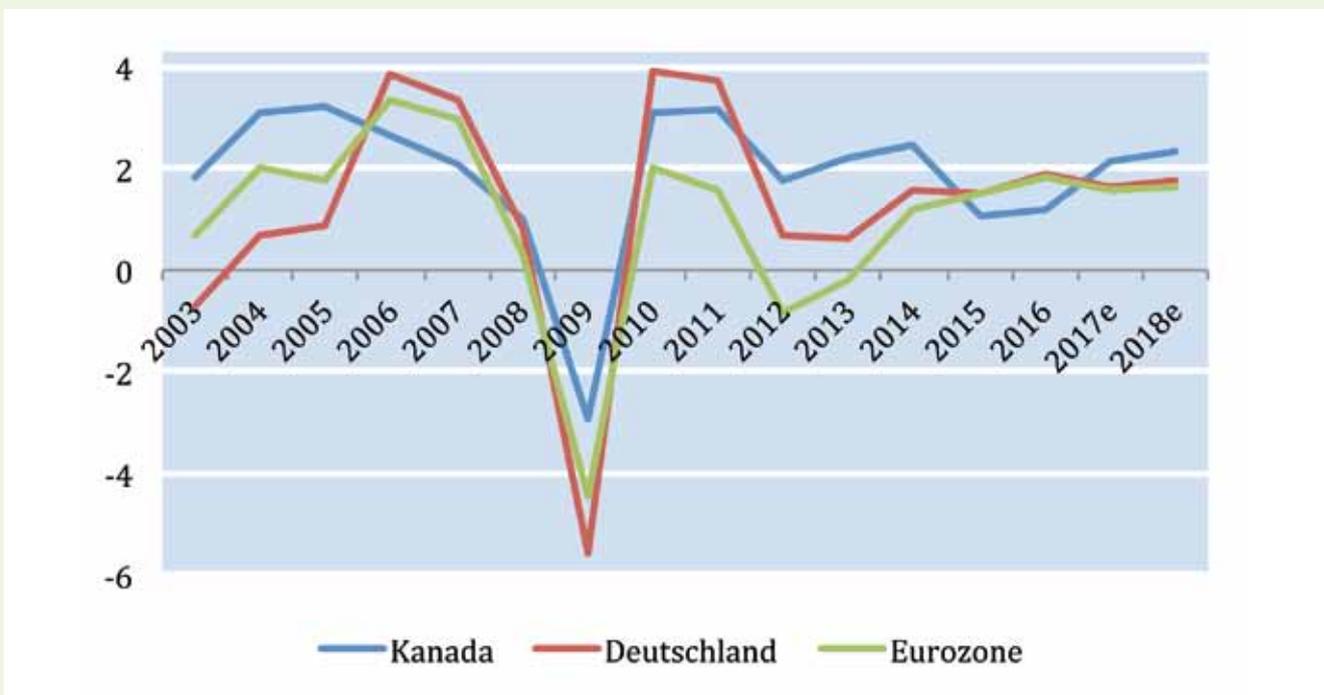
zent), aber deutlich unter dem Wert der USA (80 Prozent des BIP).¹²

Bis auf die Finanzkrisenjahre 2008/2009 verzeichnete die kanadische Volkswirtschaft im letzten Jahrzehnt ein stabiles Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes von um die zwei Prozent (vgl. Abb. 1). Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise fiel das Pro-Kopf-Einkommen um circa 2,5 Prozent, konnte sich in den Jahren darauf allerdings wieder stabilisieren. Die wirtschaftliche Entwicklung ist somit ähnlich wie in Deutschland, das in der Krise stärker eingebrochen ist, kurz davor und auch kurz danach aber stärker gewachsen ist. Über den Zeitraum 2003 bis 2016 hat Kanada Deutschland allerdings mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 1,8 Prozent gegenüber 1,2 Prozent abgehängt. Im Vergleich zur Eurozone, die in diesem Zeitraum durchschnittlich nur um 1,0 Prozent gewachsen ist, sieht die Situation für Kanada noch einmal deutlich positiver aus. Diese Daten zeigen, dass der kanadische Markt in den letzten Jahren schneller gewachsen ist als die europäischen Märkte; diese Situation sollte sich in

den nächsten Jahren aufgrund anderer demographischer Voraussetzungen weiter fortsetzen. Demnach sind hier tendenziell auch höhere Wachstumsraten der deutschen Exporte zu erwarten.

Tab. 1 zeigt das Ausmaß der wirtschaftlichen Verschränkungen Kanadas mit der EU. Auf Kanada entfallen etwa 1,6 Prozent der Güterimporte und 2,0 Prozent der Güterexporte der EU. Diese belaufen sich insgesamt auf 28,3 bzw. 35,2 Mrd. Euro, so dass die EU einen bilateralen Handelsüberschuss mit Kanada erzielt.¹³ Dieser resultiert aus dem Handel mit Industriegütern; bei Rohstoffen (z.B. Bergbauprodukte) hat die EU ein Handelsdefizit. Der Dienstleistungshandel mit Kanada ist erheblich. Auf ihn entfallen jeweils circa 30 Prozent des Gesamthandels (Güter und Dienstleistungen). Auch hier hat die EU einen bilateralen Überschuss, der maßgeblich von Dienstleistungsexporten des Vereinigten Königreichs getrieben wird. Dies zeigt, dass das mögliche Ausscheiden Großbritanniens aus der EU für die Nützlichkeit des CETA-Abkommens aus kanadischer Sicht erhebliche Implikationen haben könnte.

Abb. 1: Veränderungsraten (in %) des realen Bruttoinlandsproduktes, Deutschland versus Kanada, 2003–2018



Quelle: OECD 2016. 2016–2018 sind Schätzungen der OECD (außer 2016 Deutschland; hier: amtliche Statistik Destatis)

12 Schätzung der OECD für 2016.

13 Dieser Überschuss sagt wenig über die ökonomischen Kräfteverhältnisse aus. Hinter den Exporten Kanadas verbirgt sich in einem erheblichen Ausmaß Wertschöpfung der USA; umgekehrt gilt, dass in den Exporten der USA nach Europa kanadische Wertschöpfung stecken kann. Ähnliches gilt für die Exporte der EU. Der Wertschöpfungsgehalt des bilateralen Handels wird von der OECD in ihrem „Trade in Value Added“ Projekt berechnet und ausgewiesen.

Tab. 1: Wirtschaftliche Verschränkungen der EU mit Kanada, in Mrd. Euro, aus Sicht der EU

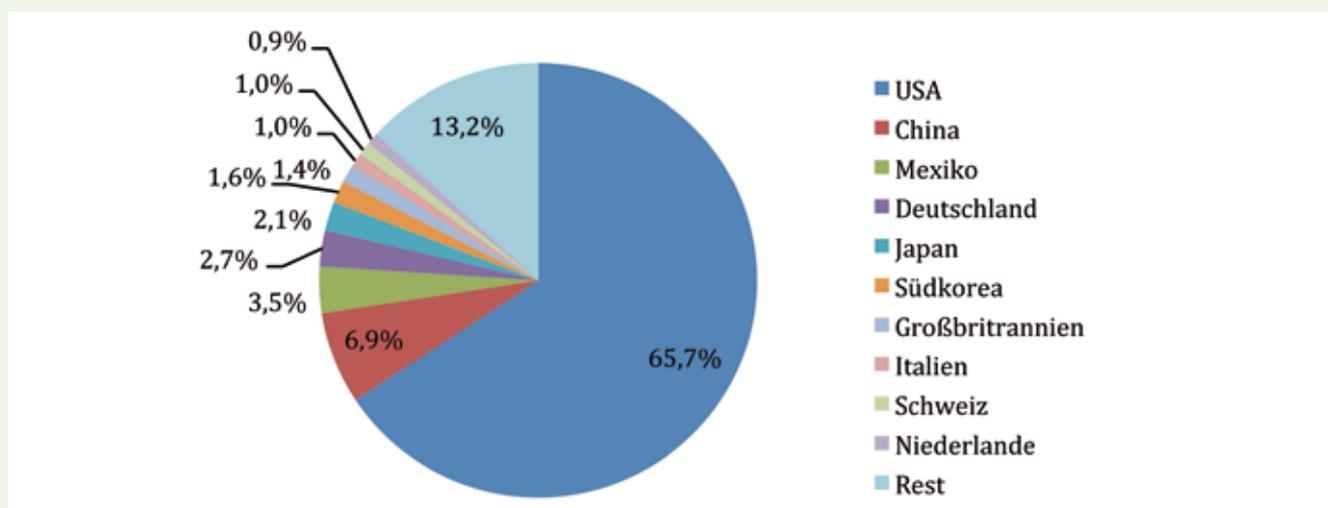
	Importe		Exporte		Saldo
Güterhandel					
Rohstoffe	7,5	27%	6,1	17%	-1,4
Industriegüter	12,3	43%	28,1	80%	15,8
Andere	8,5	30%	1,0	3%	-7,5
Summe	28,3	100%	35,2	100%	6,9
Anteil an EU Gesamthandel		1,6%		2,0%	
Dienstleistungen	11,4		16,5		5,1
ausländische Direktinvestitionen	165,9		274,7		-108,8

Quelle: Europäische Kommission

Kanada ist eine offene Volkswirtschaft. Der Handel mit Gütern und Dienstleistungen macht rund 62 Prozent des kanadischen BIP aus. Der Handel mit Dienstleistungen (10 Prozent des BIP, Stand 2012) spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Kanada hat seit dem Jahr 2009 ein Leistungsbilanzdefizit von circa drei Prozent des BIP (2012: 3,4 Prozent). Im Jahr 2012 betrug der gewichtete durchschnittliche angewandte MFN-Zollsatz 2,29 Prozent,¹⁴ wobei der MFN-Zollsatz für Industriegüter mit 2,67 Prozent im Durchschnitt höher liegt als bei Primärgütern (1,29 Prozent).¹⁵

Abb. 2 zeigt, wie sich die Güterimporte Kanadas im Jahr 2016 auf verschiedene Herkunftsländer aufteilen. Es wird sehr deutlich, welche dominante Stellung die USA mit 65,7 Prozent haben. Deutschland folgt nach China (6,9 Prozent) und Mexiko (3,5 Prozent) mit einem Anteil von 2,7 Prozent. Das zweitwichtigste EU-Land, Großbritannien, kommt auf einen Anteil von 1,4 Prozent. Des Weiteren erreichen nur noch Italien und die Niederlande die Top 10.

Abb. 2: Importe Kanadas, Top-10-Herkunftsländer, Anteile in Prozent %, 2015



Quelle: Kanada; eigene Darstellung

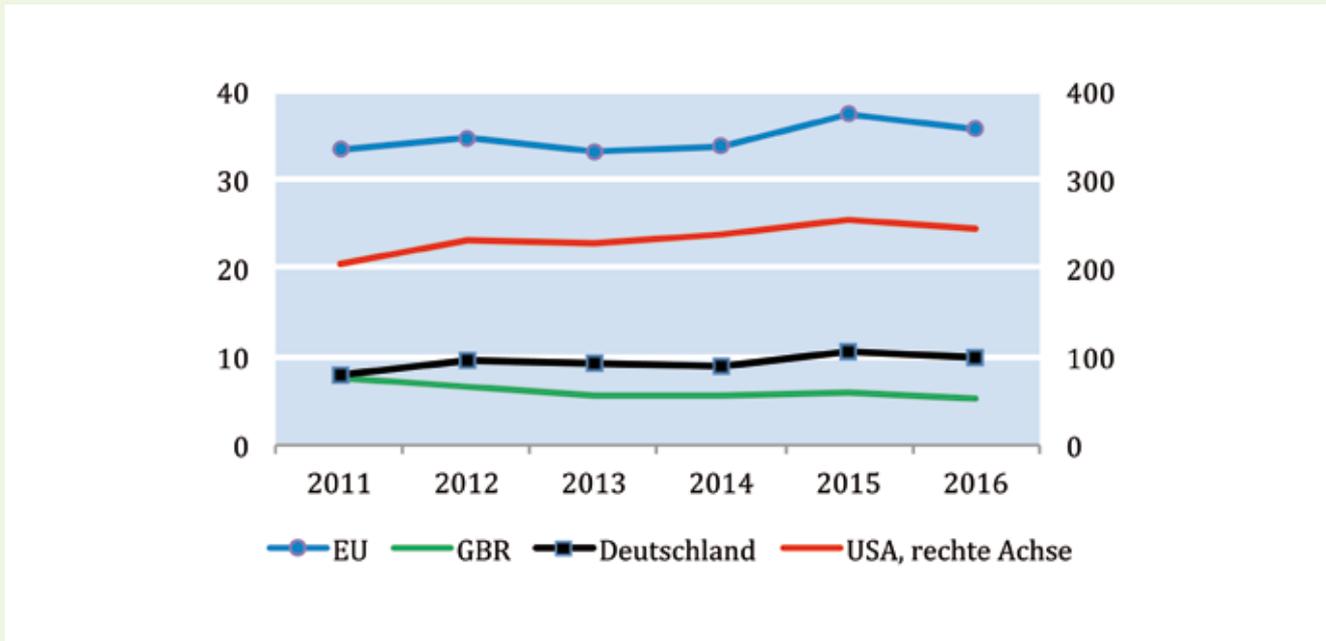
14 *Most favored nation* (MFN)-Zollsatz: jener Zollsatz, der gegenüber allen Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) gilt, mit denen keine Freihandelsabkommen existieren (wie z.B. gegenüber der EU in der derzeitigen Situation).

15 Berechnungen des ifo-Instituts auf Basis der Zolldaten der WTO.

Abb. 3 zeigt die wertmäßige Entwicklung der Importe Kanadas aus verschiedenen Herkunftsländern. Die USA sind auf der rechten Achse abgetragen, die anderen Länder auf der linken. Im Jahr 2016 hat Kanada Güter im Wert von 245 Mrd. Euro aus den USA importiert; die EU kam hier lediglich auf 36 Mrd. Euro (9,6 Prozent der Gesamt-

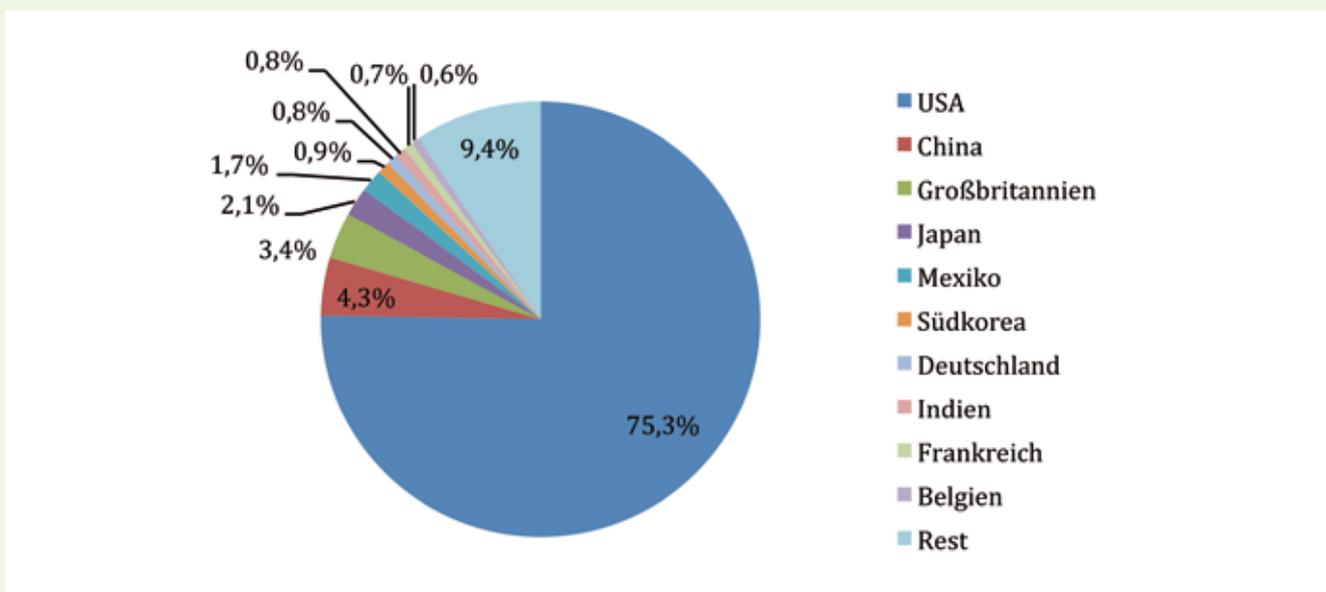
importe). Auf die beiden wichtigsten europäischen Herkunftsländer, Deutschland und Großbritannien, entfielen 2011 jeweils noch ungefähr acht Mrd. Euro; während die Importe im Jahr 2016 aus Deutschland auf knapp zehn Mrd. Euro anwuchsen, fielen jene aus Großbritannien auf circa fünf Mrd. Euro.

Abb. 3: Importe Kanadas, Euro bn



Quelle: Kanada; eigene Darstellung

Abb. 4: Exporte Kanadas, Top-10-Zielmärkte, Anteile in Prozent, 2015



Quelle: Kanada; eigene Darstellung

Auf der Exportseite ist der Handel Kanadas noch stärker auf die USA konzentriert. Mehr als 75 Prozent der Exporte entfallen im Jahr 2015 auf diesen einzelnen Markt. China ist mit 4,3 Prozent der Exporte der zweitwichtigste Exportmarkt. Der wichtigste Markt in der EU ist für Kanada Großbritannien (3,4 Prozent); Deutschland kommt mit einem Anteil von 0,8 Prozent nach Japan, Mexiko und Südkorea an Stelle 7.

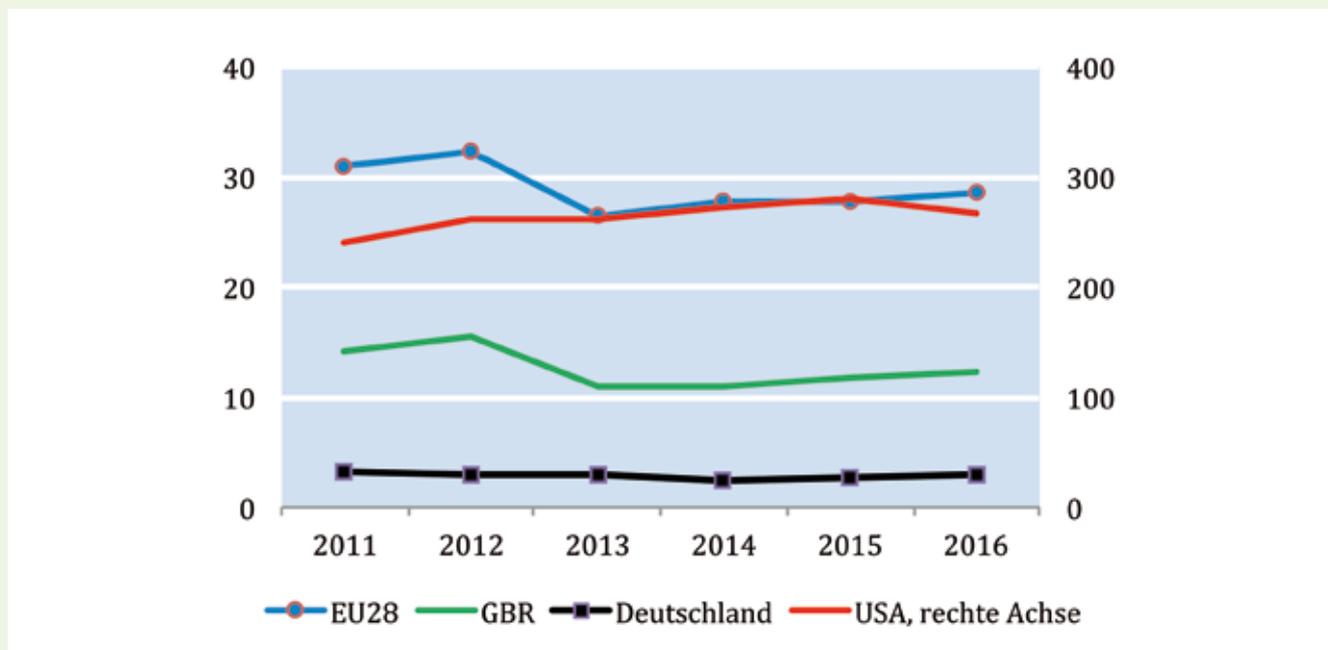
Abb. 5 zeigt die wertmäßige Entwicklung der Exporte Kanadas. Während im Jahr 2016 268 Mrd. Euro an Exporten in die USA flossen, gingen nur 28 Mrd. in die EU, davon fast die Hälfte in das Vereinigte Königreich. Die Exporte Kanadas nach Deutschland weisen seit 2011 eine sehr bescheidene Dynamik auf und stagnieren um die drei Mrd. Euro. Die Abbildung macht eindrücklich klar, dass das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU den Wert des Abkommens für Kanada deutlich schmälern wird.

Tab. 1 gliedert den Handel Deutschlands mit Kanada nach Sektoren. Beim Export dominieren Kraftwagen und Kraftwagenteile mit 2,8 Mrd. Euro bzw. 29 Prozent der deutschen Gesamtexporte nach Kanada das Bild. 1,3 Prozent der Exporte in diesem Sektor gehen nach Kanada. Der zweitwichtigste Bereich sind Maschinen, auf die 1,6 Mrd. Euro

entfallen. Sonstige Fahrzeuge kommen auf 1,2 Mrd. Euro; pharmazeutische Erzeugnisse auf knapp 900 Mio. Euro. Datenverarbeitungsgeräte, Chemische Erzeugnisse und Elektrische Ausrüstungen erreichen mit jeweils etwa fünf Prozent der deutschen Exporte jeweils knapp 500 Mio. Euro. Exporte von Nahrungsmittel und Getränke machen 175 bzw. 64 Mrd. Euro aus. Insgesamt gehen etwa 0,8 Prozent der deutschen Exporte nach Kanada. Überproportional vertreten sind hierbei die Bereiche Fahrzeuge, Pharma und Getränke, in denen Kanada mit jeweils deutlich über einem Prozent eine überproportionale Bedeutung als Exportmarkt hat.

Circa 0,4 Prozent der deutschen Importe kommen aus Kanada (knapp vier Mrd. Euro nach deutscher Statistik; die kanadischen Quellen weisen auf einen etwas geringeren Wert von circa drei Mrd. Euro hin).¹⁶ Hier dominieren vor allem Erze (652 Mio. Euro). Diese machen 16 Prozent der Gesamtimporte Deutschlands aus Kanada bzw. elf Prozent der gesamten Erzimporte aus. Metalle, Datenverarbeitungsgeräte, und elektrische Ausrüstungen sind von einiger Bedeutung (jeweils circa zehn Prozent der Gesamtimporte aus Kanada). Hervorzuheben ist noch der Bereich „Sonstige Fahrzeuge“, auf 363 Mio. Euro entfallen, und der vor allem Flugzeuge (Bombardier) umfasst.

Abb. 5: Exporte Kanadas, Euro bn, 2011–2016



Quelle: Statistik Kanada

¹⁶ Siehe Abbildung 5. Diese Diskrepanz ist teils durch die unterschiedliche Behandlung von Transportkosten, teils durch Währungseffekte zu erklären.

Tab. 1: Sektorale Gliederung des Handels Deutschland mit Kanada, 2015

	Ausfuhr			Einfuhr		
	Mio. EUR	Anteil, sektoraler Gesamt-handel	Anteil, Gesamt-handel mit Kanada	Mio. EUR	Anteil, sektoraler Gesamt-handel	Anteil, Gesamt-handel mit Kanada
Erzeugnisse der Landwirtschaft und Jagd	20	0.2%	0.2%	158	0.5%	4%
Forstwirtschaftliche Erzeugnisse	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0%
Fische und Fischereierzeugnisse	0	0.0%	0.0%	7	1.0%	0%
Kohle	0	0.0%	0.0%	129	3.3%	3%
Erdöl und Erdgas	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0%
Erze	1	0.9%	0.0%	652	10.5%	16%
Steine und Erden, etc.	2	0.2%	0.0%	7	0.5%	0%
Nahrungsmittel und Futtermittel	175	0.4%	1.8%	106	0.2%	3%
Getränke	64	1.2%	0.7%	5	0.1%	0%
Tabakerzeugnisse	3	0.1%	0.0%	0	0.0%	0%
Textilien	28	0.3%	0.3%	6	0.1%	0%
Bekleidung	67	0.4%	0.7%	14	0.0%	0%
Leder und Lederwaren	47	0.7%	0.5%	1	0.0%	0%
Holz und Holz- Kork- Korb- Flechtwaren	64	1.0%	0.6%	17	0.3%	0%
Papier, Pappe und Waren daraus	65	0.3%	0.7%	105	0.7%	3%
Kokereierzeugnisse und Mineral- ölerzeugnisse	27	0.2%	0.3%	49	0.2%	1%
Chemische Erzeugnisse	459	0.4%	4.7%	258	0.3%	7%
Pharmazeutische und ähnliche Erzeugnisse	891	1.3%	9.0%	128	0.3%	3%
Gummi- und Kunststoffwaren	193	0.5%	2.0%	33	0.1%	1%
Glas und -waren, Keramik, Steine und Erden	80	0.6%	0.8%	9	0.1%	0%
Metalle	378	0.8%	3.8%	400	0.8%	10%
Metallerzeugnisse	254	0.6%	2.6%	79	0.3%	2%
Datenverarbeitungsgeräte, elektr. u. opt. Erzeugn.	481	0.5%	4.9%	344	0.3%	9%
Elektrische Ausrüstungen	438	0.6%	4.4%	93	0.2%	2%
Maschinen	1.630	1.0%	16.5%	341	0.5%	9%
Kraftwagen und Kraftwagenteile	2.881	1.3%	29.2%	59	0.1%	1%
Sonstige Fahrzeuge	1.121	1.9%	11.3%	363	0.9%	9%
Möbel	43	0.5%	0.4%	1	0.0%	0%
Energieversorgung	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0%
Sonstige Waren	466	0.6%	4.7%	602	0.8%	15%
SUMME	9.879	0.8%	100%	3.967	0.4%	100%

Quelle: Destatis. GP2009 (2 Steller)

Tab. 2 und Tab. 3 zeigen die Top-20-Produkte, die Deutschland aus Kanada einführt bzw. nach Kanada ausführt auf detaillierter Produktebene. Dabei wird auch der in dieser Produktkategorie anzuwendende Durchschnittszollsatz ausgewiesen. Etwa 55 Prozent der kanadischen Einfuhren aus Deutschland entfallen auf jene 20 Produktgruppen. Diese gehandelten Produkte fallen ausschließlich in die Bereiche Fahrzeug- und Maschinenbau, sowie che-

mische Erzeugnisse. Wie stark die Einfuhr Kanadas aus Deutschland konzentriert ist, zeigt sich darin, dass allein auf Personenkraftwagen rund ein Viertel der Gesamteinfuhren entfallen. In dieser Produktkategorie ist das Potential für Zollabschaffungen überdurchschnittlich hoch; der import-gewichtete Zollsatz liegt bei immerhin 6,10 Prozent. Dies liegt deutlich über dem durchschnittlichen Zollsatz von 2,56 Prozent, den Kanada auf

Tab. 2: Die Top 20 der kanadischen Einfuhren aus Deutschland mit Zollsatz, 2012

Rang	Sektorcode	Beschreibung	Produktgruppe	Handelsvolumen	Zollsatz
	(HS1996)			(in Mio. USD)	(in %)
1	8703	Personenkraftwagen	Fahrzeugbau	3.206	6,1
2	3004	Arzneiwaren	Chemie	890	0
3	8411	Turbinen	Fahrzeugbau	677	0
4	8708	KFZ-Teile	Fahrzeugbau	437	3,16
5	8502	Stromerzeugungsaggregate	Maschinenbau	379	0
6	9018	Medizintechnik	Maschinenbau	208	0
7	3002	Medizinische Präparate	Chemie	165	0
8	8483	Getriebe u.d.g.	Maschinenbau	162	0
9	8413	Flüssigkeitspumpen	Maschinenbau	134	0,15
10	8431	Maschinenteile	Maschinenbau	126	0
11	8602	Andere Lokomotiven	Fahrzeugbau	122	9,5
12	8479	Andere Maschinen	Maschinenbau	118	0,1
13	8701	Zugmaschinen	Maschinenbau	116	3,03
14	8704	Lastkraftwagen	Fahrzeugbau	116	5,23
15	8481	Leitungstechnik	Maschinenbau	112	0
16	8433	Landwirtschaftliche Maschinen	Maschinenbau	108	0
17	8422	Abfüllanlagen	Maschinenbau	107	0,67
18	8802	Andere Luftfahrzeuge	Fahrzeugbau	101	0
19	8536	Schaltungen, Relais, u.d.g.	Maschinenbau	99	0,25
20	8429	Planiermaschinen, Bagger, u.d.g.	Maschinenbau	94	0
		Alle Produkte		13.526	2,56

Quelle: CEPII-BACI und TRAINS Datenbank

Einfuhren aus Deutschland erhebt.¹⁷ Für viele wichtige Produktgruppen im Bereich Maschinenbau und Chemische Erzeugnisse sind die Zollsätze hingegen schon abgeschafft.

Auch die deutschen Einfuhren aus Kanada sind stark konzentriert (vgl. Tab. 3). Gute 40 Prozent des Handels entfallen auf nur zehn Produktgruppen, knapp 60 Prozent auf 20 Produktgruppen. Dabei importiert Deutsch-

land v.a. Rohstoffe wie Eisenerze, Steinkohle oder Kupfererze aus Kanada, sowie Produkte aus der Produktgruppe „Sonstiger Fahrzeugbau“. Die EU erhebt einen durchschnittlichen Zollsatz von einem Prozent auf Einfuhren aus Kanada. Dies liegt deutlich unter dem durchschnittlichen Zollsatz, den Kanada auf EU-Produkte erhebt. Auf viele Produkte werden sowohl seitens der EU als auch Kanadas allerdings keine Zölle mehr erhoben.

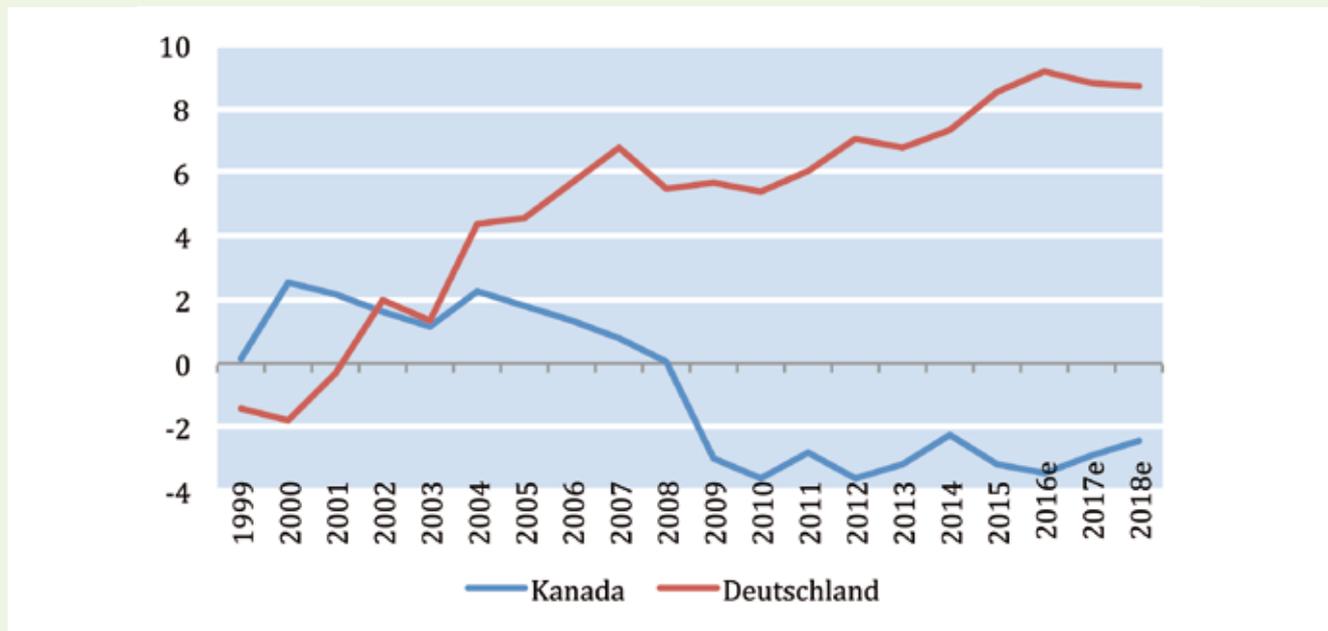
Tab. 3: Die Top 20 der deutschen Einfuhren aus Kanada mit Zollsatz

Rang	Sektorcode	Beschreibung	Produktgruppe	Handelsvolumen	Zollsatz
	(HS1996)			(in Mio. USD)	(in %)
1	2601	Eisenerze	Mineralien	394	0
2	8411	Turbostahltriebwerke	Fahrzeugbau	372	1,43
3	2701	Steinkohle	Kohle	224	0
4	2603	Kupfererze	Mineralien	217	0
5	3004	Arzneiwaren	Chemie	157	0
6	8802	Andere Luftfahrzeuge	Fahrzeugbau	143	2,33
7	1201	Sojabohnen	Agri-Food	129	0
8	7118	Münzen	Sonstiges verarb. Gewerbe	118	0
9	8483	Getriebe u.d.g.	Maschinenbau	116	2,41
10	8803	Teile von Luftfahrzeugen	Sonstiger Fahrzeugbau	88	1
11	7601	Aluminium	Sonstige Metalle	79	4,5
12	7502	Nickel	Sonstige Metalle	77	0
13	2709	Rohöl	Öl	74	0
14	2710	Erdölzubereitungen	Öl	66	2,05
15	2804	Wasserstoff, Edelgase	Chemie	65	3,1
16	2619	Schlacken	Eisenmetalle	61	0
17	3006	Pharmazeutische Zubereitungen	Chemie	60	0
18	2844	Radioaktive Elemente	Chemie	56	0
19	2620	Aschen	Sonstige Metalle	53	0
20	2614	Titanerze	Mineralien	50	0
		Alle Produkte		4.507	1

Quelle: CEPII-BACI und TRAINS Datenbank

.....
 17 Zollsätze (kombinierte HS-Klassifikation, 4-Steller-Ebene) stammen aus der TRAINS Datenbank der Weltbank. Die Durchschnittsbildung erfolgt mit Import-Gewichten.

Abb. 6: Leistungsbilanzsaldo in Prozent des BIP, Deutschland gegenüber Kanada, 1999–2018



Quelle: OECD 2016. 2016–2018 sind Schätzungen der OECD.

Im Vergleich zu Deutschland hat Kanada seit 2008 ein Leistungsbilanzdefizit, das sich im Jahr 2016 auf 3,5 Prozent des BIP belief.

Im Jahr 2012 flossen 5,6 Mrd. US-Dollar an ausländischen Direktinvestitionen (FDI) aus Kanada in die EU.¹⁸ Somit waren etwa zehn Prozent der kanadischen FDI-Flüsse für die EU bestimmt. Insgesamt beläuft sich der kanadische FDI-Bestand in der EU im Jahr 2012 auf etwa 156 Mrd. US-Dollar, etwa sieben Mrd. davon sind in Deutschland investiert. In umgekehrter Richtung flossen etwa 19 Mrd. aus der EU nach Kanada, was knapp die Hälfte aller FDI-Flüsse nach Kanada darstellt. Das übertrifft sogar den Investitionsstrom aus den USA nach Kanada (etwa 16 Mrd. US-Dollar). Deutsche Direktinvestitionen waren 2011 und 2012 rückläufig (-580 und -780 Mio. US-Dollar). Der Gesamtbestand an ausländischen Direktinvestitionen in Kanada kam im Jahr 2012 zumeist aus den USA (knapp 50 Prozent oder 328 Mrd. US-Dollar). Die EU vereint rund 168 Mrd. US-Dollar des kanadischen FDI-Bestands auf sich, etwa zwölf Mrd. davon stammen aus Deutschland. Die Niederlande (62 Mrd. US-Dollar) und Großbritannien (55 Mrd. US-Dollar) sind allerdings weitaus bedeutender als Deutschland. Insgesamt spielt die EU eine zunehmend bedeutende

Rolle für Kanada im Bereich FDI. Mit einem Bestand von drei Mrd. von insgesamt etwa einer Billion US-Dollar an ausländischen Direktinvestitionen spielt Kanada für Deutschland hingegen keine gewichtige Rolle.

Was kann man von CETA erwarten?

Kanada ist wirtschaftlich gesehen ein kleines Land, das relativ weit von der EU entfernt liegt. Die EU-Zölle auf kanadische Einfuhren sind mit durchschnittlich einem Prozent schon recht niedrig. Die kanadischen Zölle auf EU-Einfuhren liegen mit 2,55 Prozent durchschnittlich etwas höher. In einigen wichtigen Bereichen wie Personenkraftwagen erhebt Kanada noch einen hohen Zollsatz auf EU-Importe. Zusammenfassend gesagt wird vom CETA-Abkommen somit ein größerer Effekt auf Kanada als auf den europäischen Wirtschaftsraum erwartet.

CETA wird aus wirtschaftlicher Sicht über die folgenden Kanäle wirken: (i) Durch Spezialisierungsgewinne, die Ermöglichung von Skalenvorteilen, und durch Transaktionskostensparnisse führt es zu einem effizienteren Ressourceneinsatz. Auch verbessert sich die Reallokation der Arbeit über Firmen: Weil produktive Firmen wachsen und unproduktive Firmen schrumpfen, steigt die durchschnittliche Produktivität der Arbeit. (ii) In offenen Märkten herrscht schärferer Wettbewerb; dies sollte die Monopolaufschläge reduzieren, und es wahrscheinlicher machen, dass Firmen ihre Kostenvorteile aus CETA an

.....
18 Quelle: UNCTAD FDI/TNC.

die Konsumenten weitergeben. (iii) Durch niedrigere fixe Handelskosten sollte die Produktvielfalt steigen, was wiederum den Konsumenten zu Gute kommt.

CETA wird aber auch zu Handelsumlenkung führen: Wenn Importe aus Kanada in der EU relativ günstiger werden, dann werden Importe aus den Mitgliedsstaaten und aus Drittländern möglicherweise verdrängt. Außerdem kommt es zum Verlust von Zolleinnahmen. Diese Effekte werden in dem im Folgenden dargestellten Simulationsmodell des ifo-Institutes mit den positiven Einflüssen verrechnet. Der Text des CETA-Abkommens ist außerordentlich komplex. Die Vielzahl von Bestimmungen können nur annäherungsweise in einem Simulationsmodell umgesetzt werden. Während Informationen über Zölle vorliegen, sind die ökonomischen Effekte regulatorischer Reform sehr viel schwerer zu quantifizieren. Der Ansatz des ifo-Institutes besteht hier darin, mit historischen Daten die Effekte tiefer bereits existierender Abkommen auf 32 Sektoren ökonometrisch zu messen, und diese Ergebnisse für die Definition des Szenarios zu verwenden. Es wird also angenommen, dass CETA so wirkt wie der Durchschnitt vergleichbarer Abkommen. Zu diesen zählen unter anderen das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA, die Europäische Freihandelszone EFTA, die Abkommen der EU und der USA mit Korea oder Israel oder einzelnen südamerikanischen Staaten (z.B. Chile), und natürlich die EU selbst. Dieses Szenario wird in einem modernen quantitativen Handelsmodell mit circa 130 Staaten umgesetzt.¹⁹

Simulationsergebnisse: CETA und reale Prokopfeinkommen

Die ifo-Simulationsstudie zeigt, dass das Prokopfeinkommen (das BIP pro Kopf) Kanadas durch CETA um etwa drei Prozent steigen könnte. Dies bedeutet etwa 1.060 US-Dollar (konstante 2005 US-Dollar) mehr für jeden Einwohner Kanadas.²⁰ In der EU fallen die Effekte deutlich geringer aus. Im Durchschnitt würde das reale Einkommen um etwa 0,22 Prozent ansteigen.²¹ Das entspricht pro EU-Bürger im Schnitt etwa 60 US-Dollar mehr Realeinkommen. Der erwartete Effekt auf die einzelnen EU-

Länder wird in Abb. 7 dargestellt.²² Für Deutschland wird ein Anstieg von 0,19 Prozent oder ein Zuwachs des Realeinkommens pro Kopf von 63 US-Dollar prognostiziert. Belgien, Österreich, Großbritannien, Slowenien, Irland und Luxemburg profitieren über EU-Durchschnitt. Für die südeuropäischen Länder Spanien, Griechenland und Portugal, aber auch für einige mittel- und osteuropäische Länder wie Rumänien, die Slowakische Republik und auch Polen werden hingegen kaum positive Impulse von CETA erwartet.

Zur Interpretation der Zahlen sei darauf hingewiesen, dass es sich um langfristige Niveaueffekte handelt. Das heißt, bis sie vollständig realisiert sind, vergehen circa zehn Jahre. Doch dann ist das Prokopfeinkommen permanent um den berechneten Prozentsatz höher (oder niedriger), als wenn es CETA nicht gäbe. Außerdem ist wichtig zu verstehen, dass es sich um *ceteris-paribus*-Effekte handelt, d.h. es wird von der Annahme ausgegangen, dass sich außer CETA nichts ändert, um den Effekt des Abkommens sauber zu isolieren.

Auf globaler Ebene steigt durch CETA das reale Durchschnittseinkommen um circa 0,15 Prozent an. Die durch CETA entstehenden Wachstumsimpulse in Kanada und der EU schieben kleine positive Impulse in den Nachbarstaaten der EU und Kanada an. Auf der anderen Seite entstehen leichte negative Effekte für China und Südostasien sowie Mexiko.

Ein CETA, das nicht über die Abschaffung von Zöllen hinausgeht, brächte nach diesen Annahmen keine wahrnehmbaren Wohlfahrtsveränderungen, vgl. Tab. 4. In Deutschland käme es zu einem leichten Plus von 0,01 Prozent, im Durchschnitt der EU läge der Effekt nur noch 0,005 Prozent. Kanada würde durch ein solches Abkommen sogar leicht verlieren [-0,03 Prozent], weil es auf Zolleinnahmen aus den Importen aus der EU verzichten müsste.

Für ein „seichtes“ CETA mit weniger tiefgreifender Abschaffung von nicht-tarifären Handelshemmnissen wird immerhin noch ein Anstieg des kanadischen realen Einkommens von etwa zwei Prozent erwartet. Für die EU wiederum wird ein geringfügiger Anstieg des Realeinkommens von 0,15 Prozent erwartet.

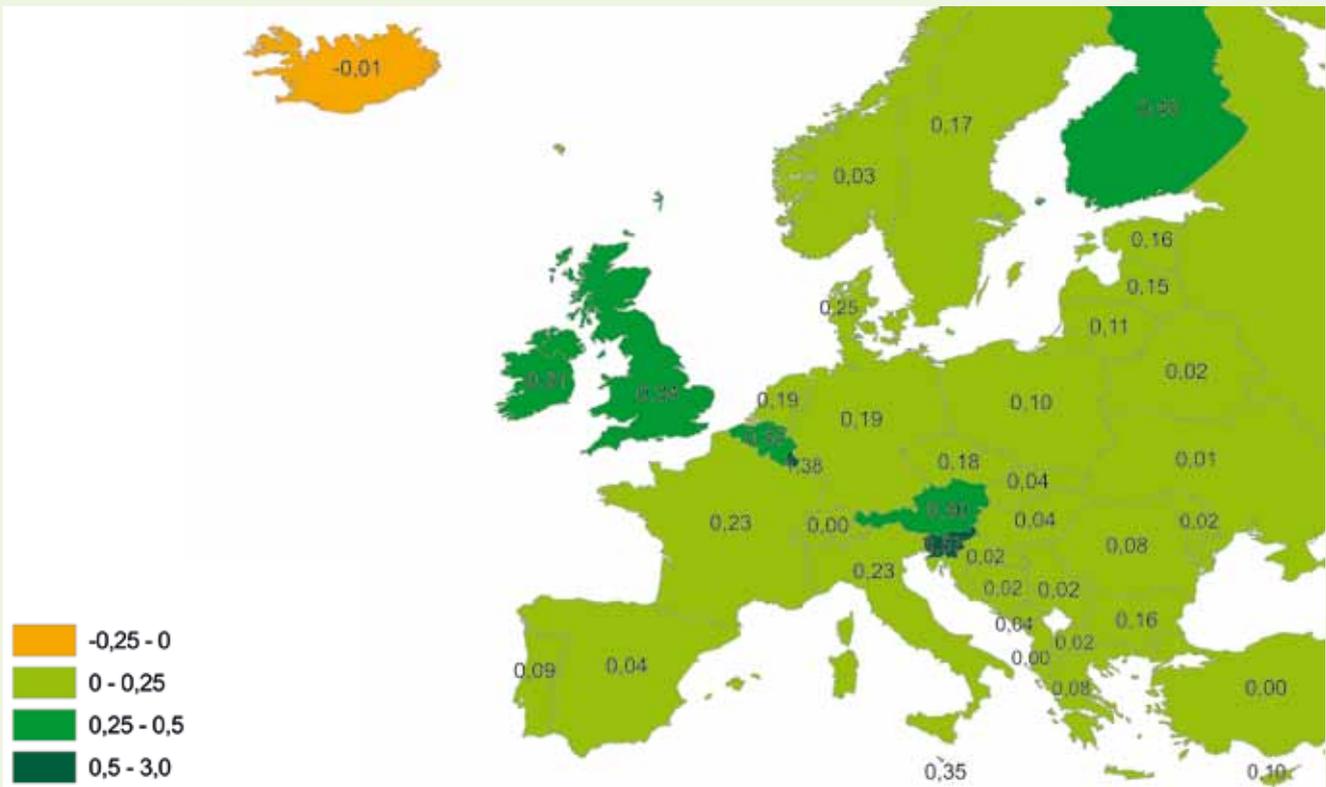
19 Konkret handelt es sich um eine Weiterentwicklung der Modelle von Eaton und Kortum und Caliendo und Parro (wie Anm. 1). Die grundsätzliche Methodik der so genannten „*New Quantitative Trade Theory*“ wird in Costinot und Rodriguez-Clare (wie Anm. 1) näher beschrieben.

20 Grundlage für die Berechnung ist das Pro-Kopf-Realeinkommen des Jahres 2007 aus den PWT 8.0.

21 Zur Durchschnittsbildung werden BIP-Gewichte verwendet.

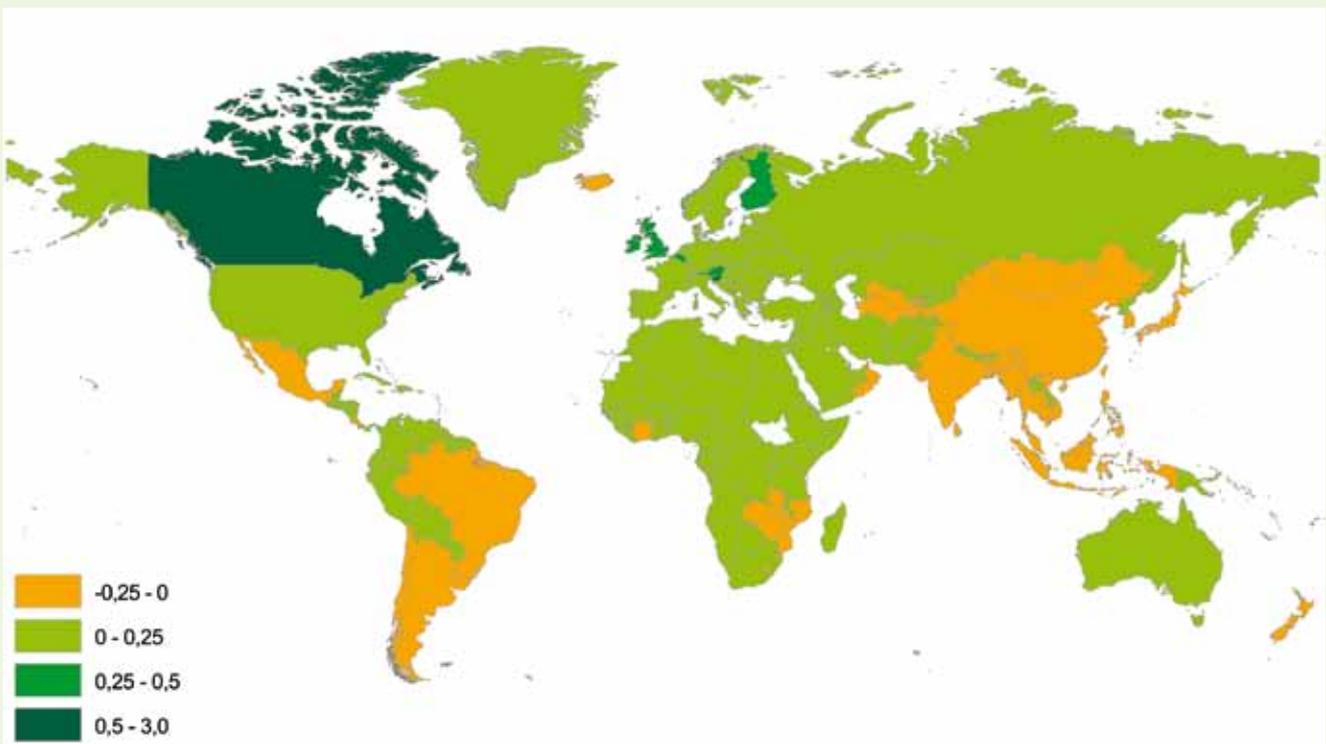
22 Eine gemeinsame Studie der EU-Kommission und der Regierung von Kanada (EU Kommission und Kanada, 2008) findet kleinere Effekte: +0,09 Prozent für die EU; +0,77 Prozent für Kanada. In dieser Studie wurde ein anderes Modell und andere Szenarien verwendet. Die Methodik wird in Aichele und Felbermayr (2014, wie Anm. 2; Quelle: UNCTAD FDI/TNC) ausführlich am Beispiel des TTIP beschrieben.

Abb. 7: EU-Länder: Anstieg des Realeinkommens durch CETA, in Prozent



Quelle: Berechnungen des ifo-Instituts

Abb. 8: Anstieg des Realeinkommens durch CETA weltweit, in Prozent



Quelle: Berechnungen des ifo-Instituts

Tab. 4: Regionale Realeinkommensveränderung, verschiedene Szenarien

	Realeinkommensveränderung (in %)			
	CETA	seichtes CETA	CETA, nur Zollab-schaffung	CETA und TTIP
Kanada	2,97	1,96	0,00	3,04
EU27	0,22	0,15	0,01	2,31
<i>Deutschland</i>	<i>0,19</i>	<i>0,13</i>	<i>0,01</i>	<i>2,78</i>
USA	0,04	0,04	0,00	2,71
Rest der Welt	0,04	0,04	0,00	0,43
Eurasische Zollunion	0,02	0,01	0,00	0,20
Lateinamerika & Karibik	0,02	0,02	0,00	0,14
Mittlerer Osten & Nordafrika	0,02	0,02	0,00	0,14
Rest Europa	0,02	0,02	0,00	0,31
Ölexporteur	0,02	0,03	0,00	0,10
Zentralasien	0,02	0,02	-0,01	0,22
EFTA	0,02	0,02	0,00	0,16
Sub-Sahara Afrika	0,01	0,02	0,00	0,12
Türkei	0,01	0,01	0,00	0,11
Südafrikanische Zollunion	0,00	0,00	0,00	0,16
Ozeanien	0,00	0,01	0,00	0,07
Australien & Neuseeland	0,00	0,00	0,00	0,08
MERCOSUR	0,00	0,00	0,00	0,00
Südasien	0,00	0,01	0,00	0,06
Pazifik-Allianz	-0,01	0,00	0,00	-0,07
Ostasien	-0,02	-0,01	0,00	-0,14
ASEAN	-0,03	0,00	0,00	-0,21
China	-0,03	0,00	0,00	-0,26
Welt	0,15	0,11	0,00	1,45

Quelle: Berechnungen des ifo-Instituts

Insgesamt wird der erwartete Effekt von CETA allerdings deutlich von den Effekten einer transatlantischen Freihandels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen der EU und den USA in den Schatten gestellt, vgl. Tab. 4. Bei Realisierung von CETA und TTIP suggerieren die Simulationsergebnisse des ifo-Instituts einen Anstieg des Realeinkommens um 2,78 Prozent. Nach den bisherigen Annahmen läge der Vorteil für Deutschland, wenn TTIP alleine käme, bei 2,62 Prozent. Ein kleiner Teil (circa 20 Prozent) des isolierten Gewinnes durch CETA würde also von TTIP wieder vernichtet (0,03 Prozent von 0,19 Prozent). Allerdings hat die neue US-Administration klar gemacht, dass der Abschluss neuer Freihandelsabkommen keine Priorität hat.

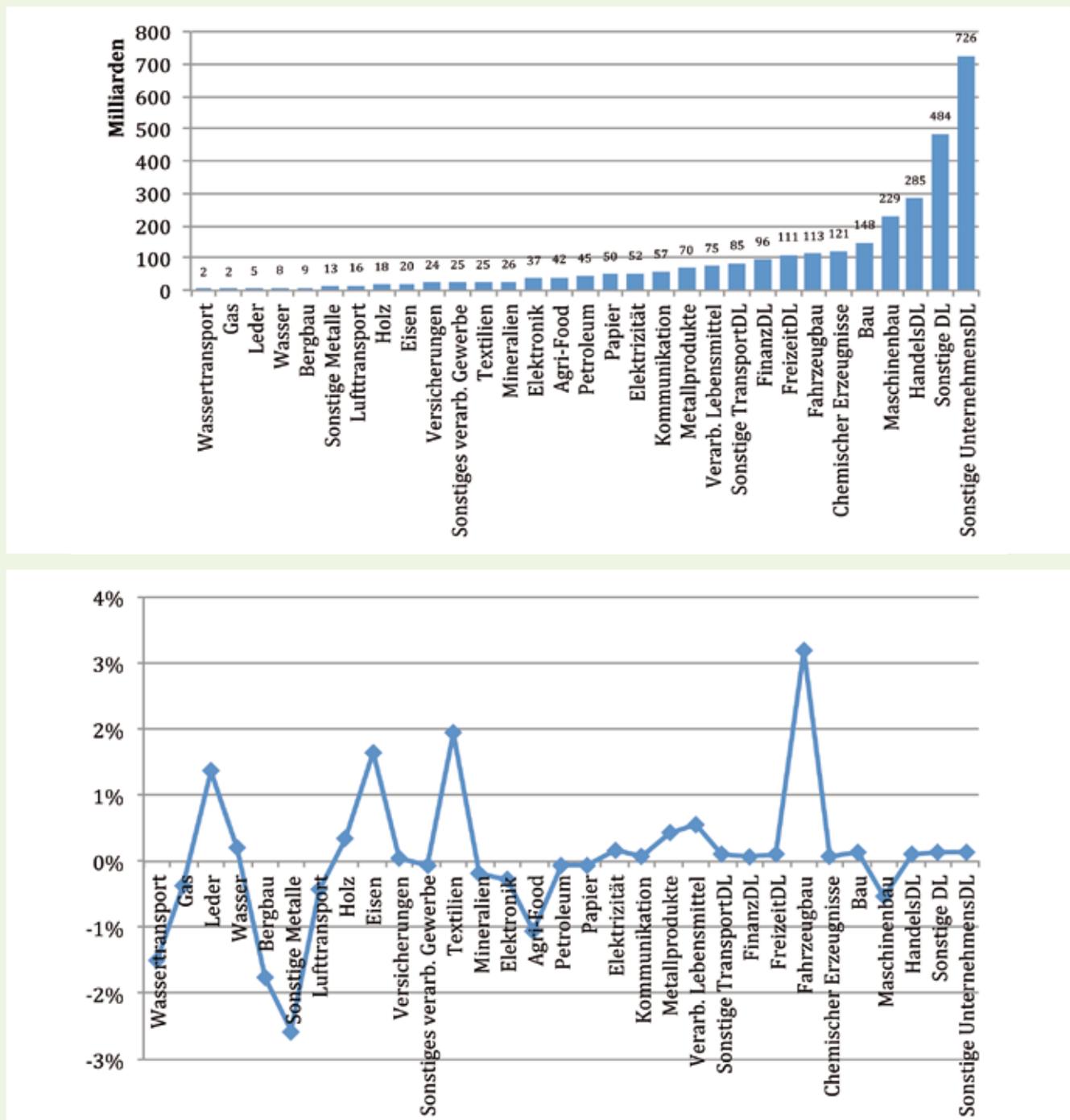
Erwartete Effekte auf die sektorale Wertschöpfung

Abb. 9 zeigt die sektorale Wertschöpfung im Basisjahr der Simulation (2007) für Deutschland. Unternehmensdienstleistungen stellen den wichtigsten Wirtschaftszweig dar. Sie erwirtschafteten im Jahr 2007 726 Mrd. US-Dollar an Wertschöpfung, rund ein Viertel der gesamten deutschen Wertschöpfung. Neben den Unternehmensdienstleistungen entsteht die deutsche Wertschöpfung vor allem in den Branchen Sonstige Dienstleistungen, Handelsdienstleistungen, und der Baubranche sowie im Verarbeitenden Gewerbe, v.a. im Maschinenbau, der Chemiebranche und dem Fahrzeugbau. Diese Wirtschaftszweige vereinen etwa 70 Prozent der deutschen Wertschöpfung auf sich.

Durch CETA erhält v.a. der Fahrzeugbau Aufschwung. Es wird erwartet, dass die Wertschöpfung in diesem Sektor um vier Prozent zulegen wird. Diese Annahme folgt aus der Tatsache, dass die kanadischen Zölle für den Fahrzeugbau recht hoch sind (im Schnitt sechs Prozent) und rund ein Viertel der kanadischen Einfuhren aus Deutschland auf den Fahrzeugbau entfallen. Durch den Aufschwung

im Fahrzeugbau profitieren auch nachgeordnete Sektoren wie Unternehmens- und Handelsdienstleistungen. Der deutsche Maschinenbau hingegen schrumpft durch CETA leicht. Des Weiteren kann auch die Textilbranche um etwa zwei Prozent zulegen. Insgesamt spielt dieser Sektor mit 25 Mrd. US-Dollar für die Wertschöpfung in Deutschland jedoch eine untergeordnete Rolle.

Abb. 9: Deutschland: Sektorale Wertschöpfung (oben) und Veränderung durch CETA (unten)



Quelle: Berechnungen des ifo-Instituts

Erwartete Veränderung der Handelsstruktur nach Ländern

Die Simulationsergebnisse prognostizieren insgesamt eine starke Zunahme des Handels zwischen Deutschland und Kanada. Tab. 5 zeigt, dass der Anteil Kanadas an den deutschen Exporten um knapp 2,5 Prozentpunkte zulegt. Und auch der Anteil kanadischer Importe an den deutschen Gesamtimporten wächst um etwa einen Prozentpunkt an. Dies entspricht einer Steigerung der deutschen Güter- und Dienstleistungsexporte nach Kanada von etwa 33 Mrd. US-Dollar oder rund 300 Prozent. Umgekehrt wird erwartet, dass die deutschen Einfuhren von Gütern

und Dienstleistungen aus Kanada um zwölf Mrd. US-Dollar oder rund 200 Prozent zunehmen werden. Wiederrum sei darauf verwiesen, dass es sich hier um langfristige *ceteris-paribus*-Effekte handelt.

Dieser handelsschaffende Effekt mit Kanada impliziert, wie bereits erwähnt, Handelsumlenkung mit anderen Staaten. Insbesondere andere EU-Länder, aber auch EFTA-Länder, die Türkei und einige asiatische Länder werden nach dieser Simulation Marktanteile auf dem deutschen Absatzmarkt verlieren. Gleichzeitig verlieren sie im Vergleich zu Kanada auch geringfügig an Bedeutung für Deutschland als Absatzmarkt.

Tab. 5: Veränderung der deutschen Handelsstruktur durch CETA, nach Regionen

	Exporte				Importe			
	Status quo		mit CETA		Status quo		mit CETA	
	(in Mrd. US-Dollar)	Anteil (in %)	Veränderung (in Mrd. US-Dollar)	Veränderung Anteil (in %-Punkten)	(in Mrd. US-Dollar)	Anteil (in %)	Veränderung (in Mrd. US-Dollar)	Veränderung Anteil (in %-Punkten)
Kanada	11,41	0,85	33,26	2,44	5,87	0,51	11,71	0,99
EU27	806,86	60,06	-10,17	-1,46	664,56	57,45	0,94	-0,70
Türkei	20,66	1,54	-0,19	-0,03	16,76	1,45	0,06	-0,01
EFTA	65,34	4,86	-0,46	-0,09	72,91	6,30	0,17	-0,07
Rest Europa	10,36	0,77	-0,05	-0,01	6,31	0,55	0,02	-0,01
USA	111,30	8,29	-2,39	-0,27	76,90	6,65	1,04	0,00
China	54,07	4,03	-0,80	-0,11	78,46	6,78	0,42	-0,06
Ostasien	46,90	3,49	-0,83	-0,10	55,68	4,81	0,34	-0,04
ASEAN	25,36	1,89	-0,37	-0,05	34,14	2,95	0,20	-0,02
Südasien	14,87	1,11	-0,19	-0,03	13,91	1,20	0,11	-0,01
Mittlerer Osten & Nordafrika	24,95	1,86	-0,23	-0,04	21,84	1,89	0,14	-0,01
Sub-Sahara Afrika	8,97	0,67	-0,08	-0,01	6,40	0,55	0,05	0,00
Südafrikanische Zollunion	10,59	0,79	-0,11	-0,02	6,78	0,59	0,04	0,00
Ölexporture	24,88	1,85	-0,23	-0,04	5,95	0,51	0,07	0,00
Lateinamerika & Karibik	4,32	0,32	-0,06	-0,01	4,77	0,41	0,03	0,00
Pazifik-Allianz	14,97	1,11	-0,25	-0,03	12,53	1,08	0,09	-0,01
MERCOSUR	15,13	1,13	-0,21	-0,03	15,90	1,37	0,14	-0,01
Eurasische Zollunion	48,37	3,60	-0,34	-0,07	41,90	3,62	0,32	-0,02
Zentralasien	10,95	0,82	-0,08	-0,02	7,37	0,64	0,04	-0,01
Ozeanien	0,52	0,04	-0,01	0,00	0,73	0,06	0,01	0,00
Australien & Neuseeland	11,05	0,82	-0,15	-0,02	4,87	0,42	0,07	0,00

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts. Daten Status quo aus GTAP 8.1, 2007

Interessanterweise nehmen die deutschen Importe aus allen Regionen in **absoluten** Zahlen zu, auch wenn die **relative** Bedeutung der meisten Drittstaaten fällt. Auf Exportseite nehmen die Exporte teils auch in absoluten Zahlen ab. Die Offenheit Deutschlands nimmt aber durch CETA eindeutig zu: Der Anteil der Exporte am BIP nimmt von 43 Prozent auf etwa 44 Prozent um circa einen Prozentpunkt zu; der Anteil der Importe steigt von 37 Prozent des BIP auf circa 38 Prozent. Die Zuwächse sind deutlich stärker in Kanada: Dort legt sowohl der Anteil der Exporte als auch jener der Importe um sechs Prozentpunkte zu.

Fazit: Chancen und Risiken

Für Kanada ist CETA von hoher wirtschaftlicher Bedeutung; für die EU hat das Abkommen für sich genommen einen ungleich weniger großen Einfluss auf das Prokopfeinkommen. Aber es wäre ein Fehler, die Bedeutung CETAs zu unterschätzen: Es ist das erste ambitionierte Abkommen der EU, das weitreichende Bestimmungen im Bereich der regulatorischen Zusammenarbeit, der öffentlichen Beschaffung und des Investitionsschutzes beinhaltet. Es dient offensichtlich als Blaupause für andere, systemisch und geostrategisch bedeutendere Abkommen, die sich ebenfalls in Verhandlung befinden: jenes mit den USA (TTIP), auch wenn dieses gegenwärtig auf Eis gelegt ist, und jenes mit Japan.

Insofern werden wesentliche Bestimmungen von CETA auch für andere Abkommen zukunftsweisend sein.

Investitionsschutz. CETA stellt zweifellos einen großen Fortschritt gegenüber älteren internationalen Investitionsschutzabkommen dar, denn es enthält sehr viel klarere und präzisere Definitionen und neue prozedurale Regeln für Schiedsgerichte. Zum Beispiel wird in der Präambel des CETA-Abkommens sehr klar festgestellt, dass das Regelwerk das Recht der Parteien zu regulieren nicht beeinträchtigen darf. Hierbei wird auf „gerechtfertigte“ politische Ziele im Bereich Gesundheit, Sicherheit, Umwelt, öffentliche Moral und auf die Förderung und Sicherung kultureller Diversität hingewiesen.²³ Es wird klargestellt, dass „indirekte Enteignung“ nur für Fälle gilt, in denen eine Maßnahme nicht verhältnismäßig erscheint. Vertrauensschutz gilt hierbei nur, wenn Staaten spezifische Zusagen gemacht haben. Durch verschiedene Maßnahmen sollen ungerechtfertigte Verfahren verhindert wer-

23 Siehe: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_de.html [Stand: 06.03.2017].

den, und die Schiedsrichter werden einem Verhaltenskodex unterworfen. Dies ist zu begrüßen. Trotzdem wird das Abkommen kaum zusätzliche Investitionen zwischen Kanada und der EU verursachen: Denn entweder haben die CETA-Parteien objektive und unparteiische Gerichte (z.B. Kanada oder Deutschland), oder es existieren bereits bilaterale Investitionsschutzabkommen (z.B. zwischen Kanada und den neuen EU-Mitgliedstaaten²⁴).

Drei weitere, bisher wenig beachtete Punkte verdienen größere Aufmerksamkeit. Erstens: Bisher haben die EU-Mitgliedstaaten für sich Investitionsschutzabkommen abgeschlossen. Damit waren immer die Mitgliedstaaten die beklagten Parteien, falls eine Verletzung des Vertrages vermutet wurde. CETA wäre das erste Abkommen, bei dem die EU diese Rolle einnimmt. Für Investoren außerhalb der EU bedeutet dies, dass bei Vertragsbrüchen die EU in Haftung genommen werden kann, möglicherweise auch in Bereichen, für die ihre Kompetenz umstritten ist. Es entsteht die Gefahr, dass so politische Risiken vergemeinschaftet werden, die bei den individuellen Mitgliedsstaaten angesiedelt sind. Dies könnte Fehlanreize für Investoren darstellen: Sie leiten Investitionen in Mitgliedsstaaten mit hohem Risiko um. Außerdem könnten in den Mitgliedstaaten die Anreize für eigene Maßnahmen zur Verminderung des politischen Risikos sinken.²⁵

Zweitens: Der Anwendungsbereich des Investitionsschutzkapitels in CETA erstreckt sich offensichtlich über das Kompetenzfeld der Union, das auf ausländische Direktinvestitionen beschränkt ist. Daraus folgt, dass das Abkommen gemischter Form ist (d.h. die Parlamente der Mitgliedsstaaten müssen zustimmen). Aus handelspolitischer Sicht ist nicht ersichtlich, warum CETA die im Lissabon-Vertrag vereinbarte Beschränkung auf Direktinvestitionen überschreiten sollte. Letztere spielen für den Handel von Gütern und Dienstleistungen eine wichtige komplementäre Rolle; bei anderen Investitionstypen ist dieser Zusammenhang nicht vorhanden. Es wäre zu begrüßen, wenn die Verhandlung zukünftiger Freihandelsabkommen durch die EU auf jene Teile begrenzt wird,

24 Kroatien, Tschechien, Ungarn, Lettland, Polen, Rumänien und Slowakei. Drei dieser Abkommen stammen aus 2011 oder 2012. Siehe <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fipa-apie> [Stand: 06.03.2017].

25 Mit Verordnung (EU) Nr. 912/2014 hat die EU die finanzielle Verantwortung für Klagen so ausgestaltet, dass grundsätzlich die EU und die Mitgliedstaaten jeweils die Folgen der eigenen Handlungen tragen. Dies schließt aber nicht aus, dass durch CETA eine Angleichung der Risikoprämien erfolgt. Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0912> [Stand: 06.03.2017].

für die die EU auch tatsächlich Kompetenz aufweist. Will man weitere Bereiche regeln, so sollten die einschlägigen EU-Verträge angepasst werden. Es ist zu verhindern, dass die EU-Außenhandelspolitik renationalisiert wird; dies würde dazu führen, dass die Verhandlungsmacht der EU erheblich geschwächt wird und die Durchsetzung der Interessen – auch in der nicht-ökonomischen Sphäre – schwieriger wird.

Drittens: Es ist überaus fraglich, ob der globale Investitionsschutz wirklich am besten durch ein Geflecht bilateraler Verträge gewährleistet werden kann.²⁶ Viel besser wäre ein institutionalisierter, unabhängiger internationaler Gerichtshof, der hauptamtliche und wirklich unparteiische Richter hat, die Fall unabhängig vergütet sind, und der einen Revisionsweg bietet.²⁷ Das Festhalten an bilateralen Verträgen mit dem Ziel der Errichtung eines Goldstandards verstellt dieser Möglichkeit den Weg, auch wenn die EU nun das Ziel verfolgt, das *Investor Court System* zu universalisieren. Ob dieses Ziel durch unverbundene, bilaterale Verhandlungen zu erreichen ist, muss aber angezweifelt werden.

Regulierungsräte. Die Einrichtung eines sogenannten Regulierungsforums in CETA ist ein zentraler Bestandteil der regulatorischen Kooperation. Diese bringen Vertreter der Kommission und der kanadischen Regierung zusammen. Vertreter der Privatwirtschaft sind hier essentiell, denn Normen und Standards werden sowohl in Deutschland, der EU oder in Kanada von privatrechtlich organisierten Institutionen definiert (z.B. DIN). Die Räte stellen sicher, dass neue Produkte oder Verfahren nicht so reguliert werden, dass unbeabsichtigte Handelshemmnisse als Nebenprodukte entstehen. Ohne ein solches Forum würde das Abkommen nicht zu dem Ziel beitragen können, die Entwicklung und Durchsetzung von Standards weltweit voranzubringen. Über die Ausgestaltung der Räte lässt sich aber diskutieren: Es wäre vermutlich demokratiepolitisch wünschenswert, wenn Vertreter der Parlamente Sitz und Stimme hätten; außerdem sollten auch Länder außerhalb von CETA Parteienstellung in den Räten haben. Dies stellt die Akzeptanz der Normierungen sicher, und verbessert die Chance, dass sich transatlantische Standards weltweit durchsetzen.

Ursprungsregeln. Nicht in allen Bereichen stellt sich CETA als modernes Regelwerk dar. Dies betrifft vor allem

den Bereich der Ursprungsregeln. Auf insgesamt mehr als 130 Seiten wird sehr detailliert festgelegt, unter welchen Bedingungen ein Gut als ein „europäisches“ oder „kanadisches“ gilt und mithin in den Genuss einer Zollbefreiung gelangen kann. Diese Regeln unterscheiden sich hinsichtlich der Methode des Nachweises und hinsichtlich ihrer Restriktivität über verschiedene Produkte, sie unterscheiden sich teilweise auch stark von jenen anderer Abkommen. Der Nachweis der Erfüllung der Regeln wird in der Praxis nur mit erheblichem bürokratischem Aufwand gelingen. Dies wird dazu führen, dass viele Unternehmen auf die Zollbefreiung lieber verzichten. Damit sinkt die Wirksamkeit des Abkommens. Außerdem können restriktive Ursprungsregeln zu Mehrfachverzollung führen und Drittländer in internationalen Wertschöpfungsketten benachteiligen. Weil die Außenzölle der EU und Kanadas stark positiv miteinander korrelieren, und meist ohnehin niedrig sind, wäre es besser, auf den Nachweis des Warenursprungs im Allgemeinen zu verzichten (Freiverkehrsprinzip), und diesen nur in speziellen Fällen vorzuschreiben, in denen die Außenzölle zwischen EU und Kanada hinreichend stark divergieren. Dies würde den bürokratischen Aufwand der Exporteure aus EU und Kanada minimieren und gleichzeitig die Diskriminierung von Anbietern aus Drittstaaten reduzieren.

Einbettung in das multilaterale System. Die obigen Ausführungen zeigen, dass gerade im regulatorischen Bereich bilaterale Vereinbarungen, zumal zwischen zwei Regionen sehr asymmetrischer Größe, wenig zielführend sind. Hier müssen frühzeitig die Weichen für eine breitere Kooperation gestellt werden. Dies gilt auch für andere Bereiche, z.B. für die Definition und Handhabung von Ursprungsregeln. In einem ersten Schritt müssen andere Partner, mit denen die EU und Kanada Freihandelsabkommen unterhalten (oder bald werden könnten, siehe TTIP), einbezogen werden. In einem zweiten Schritt müssen auch andere systemisch relevante Länder in den Prozess einbezogen werden. Ein glaubwürdiger Prozess zur Sicherstellung dieser Ziele sollte in jedem bilateralen Freihandelsabkommen enthalten sein. ■

.....
26 Wenn jedes der grob 200 Länder der Welt mit jedem anderen ein bilaterales Abkommen unterhalten soll, dann bräuhete es $200 \times 199 / 2 = 19900$ solcher Vereinbarungen!

27 Siehe hierzu auch Voss (wie Anm. 1).

Die Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) und den Vereinigten Staaten von Amerika (TTIP) – aus Sicht der bayerischen Staatsregierung

Ein Gastbeitrag von Michael Gotschlich

Bayern steht in den weltweiten Rankings der Industriestandorte auf einem Spitzenplatz. Mit hochinnovativen Produkten und Dienstleistungen auf dem neuesten Stand der Technik sind bayerische Unternehmen international konkurrenzfähig und oftmals Alleinanbieter. Auf dieser Grundlage hat Bayern die Chancen der Internationalisierung konsequent genutzt und damit eine starke Ausgangsbasis für die Zukunft geschaffen. Die Exporte des Freistaats sind seit 1996 von 61,4 Mrd. Euro um knapp 200 Prozent auf 182,8 Mrd. Euro gestiegen, allein im Jahr 2016 wuchsen die Exporte um 2,5 Prozent an. Gleichzeitig haben die Importe seit 1996 von 54 Mrd. Euro um 207,5 Prozent auf 166 Mrd. Euro zugelegt. Die Exportquote der Industrie liegt mittlerweile bei über 50 Prozent, die des Mittelstands bei etwa 30 Prozent,¹ was auch bedeutet, dass hier noch Spielraum besteht. Insgesamt steht und fällt jeder vierte Arbeitsplatz im Freistaat mit dem internationalen Geschäft, in der Industrie ist dies sogar jeder zweite. Bayern war und ist insofern Gewinner der Globalisierung. Dabei ist aber auch zur Kenntnis zu nehmen, dass die Welt sich ändert und sich der globale Wettbewerb um Absatzmärkte immer stärker beschleunigt. Ökonomisch wäre sicher mit negativen Folgen zu rechnen, wenn Bayern hier nicht mithielte bzw. eine Politik der Abschottung betriebe.

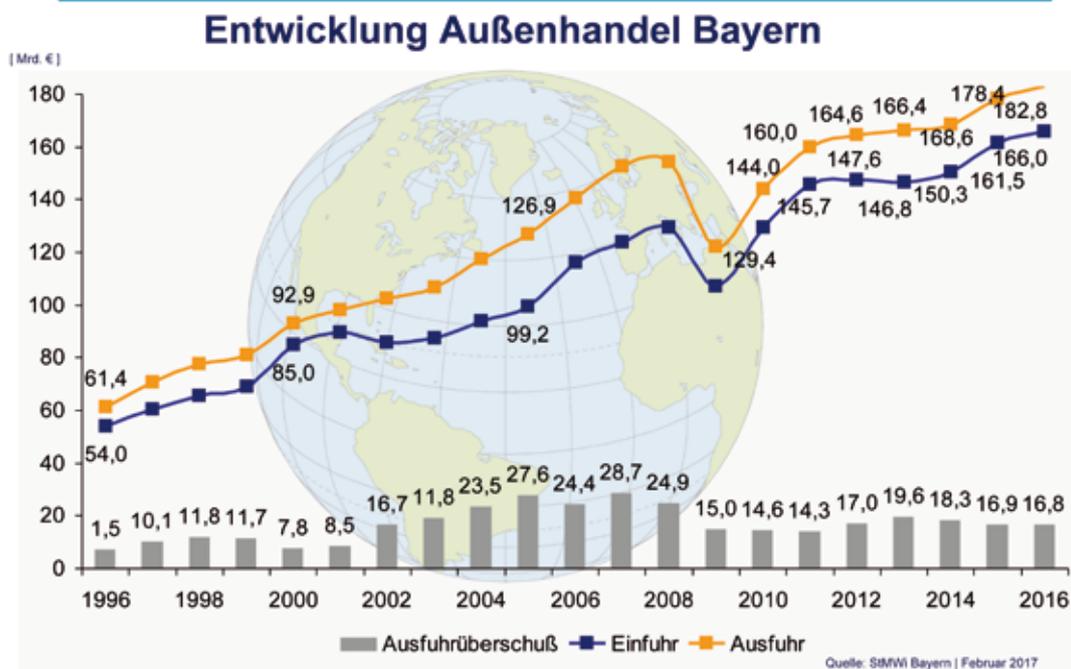
Um gerade das noch nicht genutzte Potenzial im Mittelstand zu fördern, unterstützt das Bayerische Staats-

ministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie mit seinen Partnern aus der Wirtschaft (insbesondere mit der Tochtergesellschaft Bayern International sowie mit den Kammern und Verbänden sowie den Clustern, den landesweiten Plattformen in High-Tech-Industrien und traditionellen Branchen der bayerischen Wirtschaft) schon seit vielen Jahren die Internationalisierung der bayerischen Wirtschaft durch ein breites Instrumentarium, angefangen vom Exporteinstiegsprogramm *Go International* über Messebeteiligungen, Delegations- und Unternehmerreisen und das Schulungsprogramm *Bayern – Fit for Partnership* bis hin zu den 25 Auslandsrepräsentanzen und Einladungen von ausländischen Unternehmen und Regierungsdelegationen nach Bayern, die hier mit der hiesigen Wirtschaft zusammengebracht werden.

Ergänzend zur bayerischen Außenwirtschaftsförderung sind für die erfolgreiche Internationalisierung der bayerischen Wirtschaft vor allem aber auch weltweit gute Rahmenbedingungen erforderlich. Die Bayerische Staatsregierung tritt daher seit jeher für offene Märkte sowie freien und fairen Handel ein, am besten auf der Grundlage klarer, vorhersehbarer und transparenter multilateraler Regeln.

Aktuell stocken jedoch die Verhandlungen in der Welt Handelsorganisation WTO. Ein freierer Welthandel auf multilateraler Ebene lässt deswegen auf sich warten. Vor diesem Hintergrund schließen viele Staaten bilaterale Freihandelsabkommen. Die EU hat beispielsweise inzwischen etwa 30 bilaterale Freihandelsabkommen abgeschlossen.

1 Daten: Bayerisches Landesamt für Statistik.



1

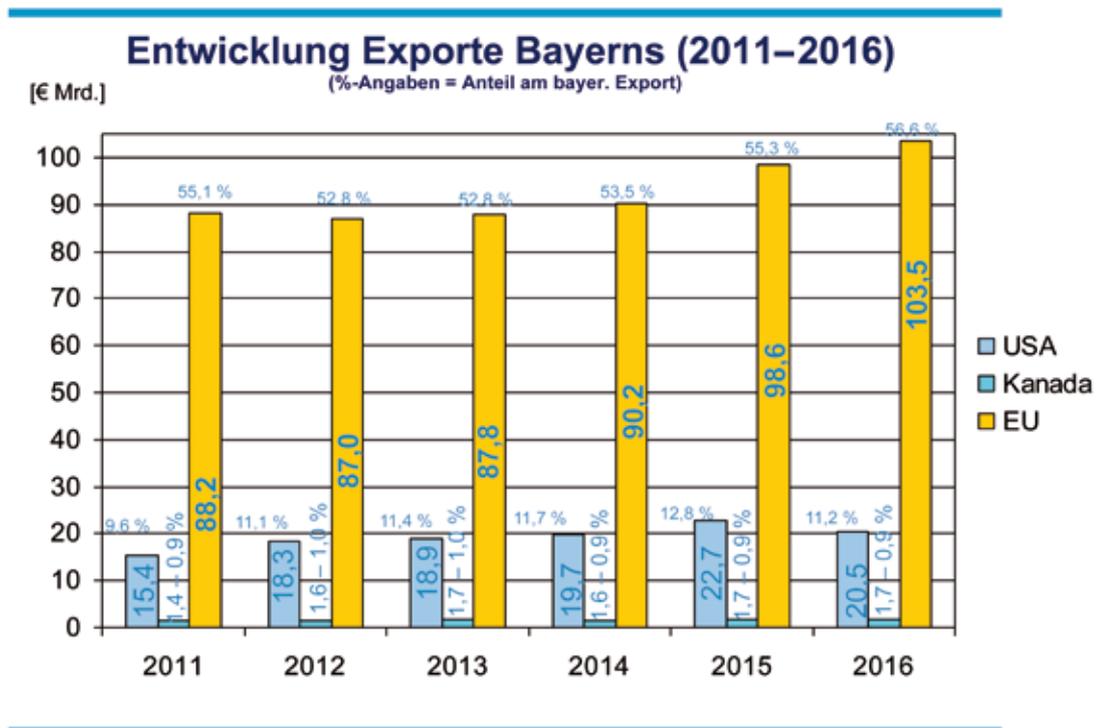
Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Daten: Bayerisches Landesamt für Statistik

Die USA und elf weitere Länder haben Anfang Februar 2016 eine Freihandelszone, die Trans-Pazifische Partnerschaft TPP vereinbart, die über 40 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung umfasst. Auch wenn US-Präsident Trump bereits kurz nach seiner Wahl den Ausstieg der USA aus TPP verkündet hat, wollen andere TPP-Partner an dem Abkommen festhalten. Und China strebt aktuell eine große asiatische Freihandelszone an. All das zeigt: Die Welt wartet nicht auf Europa. In anderen Weltregionen wird in Zukunft mit der Perspektive auf Wachstum, Arbeit und Wohlstand noch mehr bewegt, diese Teile der Welt haben mit der Aufholjagd begonnen und sind erfolgreich.

Die Welthandelsströme von morgen dürfen aber nicht an Europa vorbeifließen. Deshalb setzt sich auch Bayern aus wirtschaftlichen, politischen und sozialen Gründen für eine privilegierte Handelspartnerschaft zwischen der EU und Kanada und zwischen der EU und den USA ein: Dabei geht es nicht nur darum, Europa in ein sich entwickelndes Welthandelssystem einzugliedern, sondern vor allem auch um die Möglichkeit, bei der Entwicklung von Regeln für den Welthandel ein gewichtiges Wort mitzureden. Und nicht zuletzt geht es um die Frage, ob die euro-

päischen Werte bei der Entwicklung von Handelsregeln und sozialen Standards berücksichtigt werden. Europa kann und sollte Orientierungspunkt auch für Drittstaaten sein, die Wertegemeinschaft mit Nordamerika sollte gefestigt und die enge Zusammenarbeit auf vielen Themenfeldern ausgebaut werden. Diese Chancen gilt es zu nutzen.

Deshalb unterstützt die Bayerische Staatsregierung den Abschluss der Freihandelsabkommen der EU mit den USA und Kanada. Mit TTIP und CETA könnten die wirtschaftlichen Beziehungen mit beiden Ländern intensiviert und noch nicht genutzte Potenziale vor allem im Mittelstand genutzt werden. Von den wirtschaftlichen Effekten von TTIP und CETA dürfte Deutschland und hier vor allem Bayern erheblich profitieren. TTIP und CETA können der bayerischen Wirtschaft einen besseren Zugang zum nordamerikanischen Markt eröffnen. Gerade die vielen kleinen und mittelständischen bayerischen Unternehmen würden von wegfallenden Kosten profitieren, die derzeit durch mehrfache Konformitätsprüfungen oder unterschiedliche Vorgaben für den nordamerikanischen Markt entstehen. Wegen des bürokratischen Aufwands müssen im Geschäft mit Nordamerika



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Daten: Bayerisches Landesamt für Statistik

Produkte oft bis zu 20 Prozent teurer angeboten werden. Durch den Abbau dieser bürokratischen Hürden würde die Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen Wirtschaft auf dem nordamerikanischen Markt entscheidend verbessert. Dies sichert und schafft neue Arbeitsplätze in Bayern. Für den Verbraucher bedeutet das kostengünstigere Produkte und Dienstleistungen.

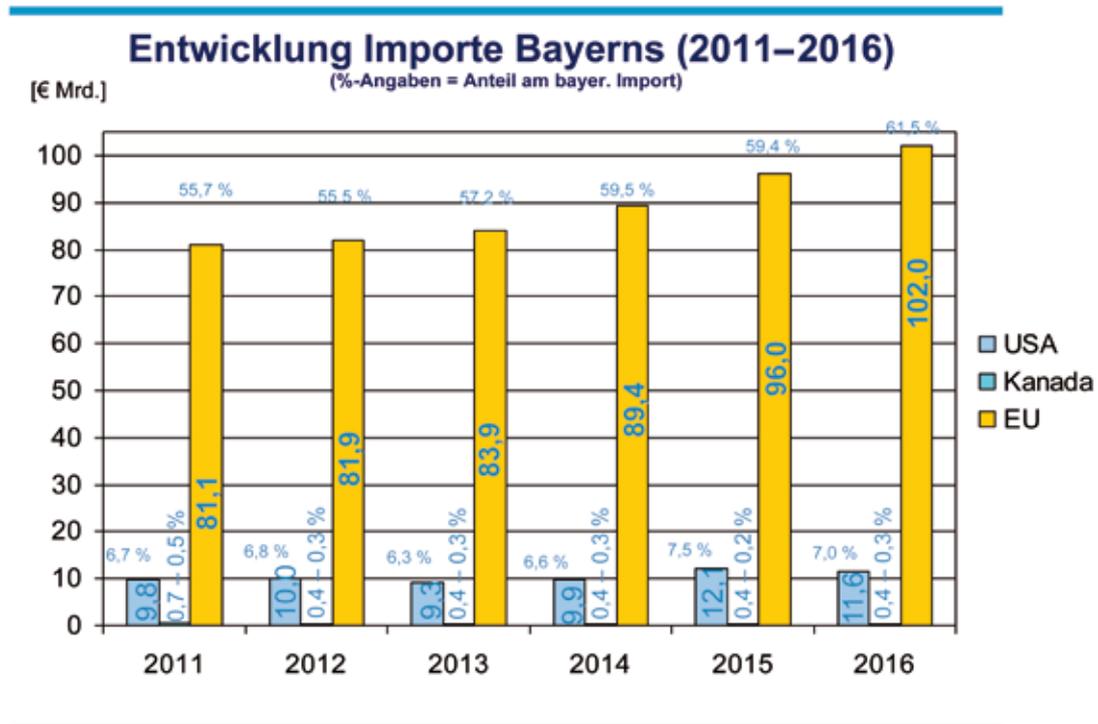
TTIP und CETA eröffnen wie alle Freihandelsabkommen also auf der einen Seite neue Marktchancen für die europäische Exportwirtschaft und beseitigen unnötige bürokratische Hürden. Aber bei allen Vorzügen, die TTIP und CETA Europa und hier insbesondere Bayern bringen können, dürfen wir natürlich die umstrittenen Themen nicht aus dem Blick verlieren. Bayern unterstützt die Bemühungen der EU um Freihandelsabkommen zwischen EU und USA bzw. EU und Kanada. Es strebt aber keine Abkommen auf Biegen und Brechen an, sondern ausgewogene Abkommen, die innerhalb der politischen und gesellschaftlichen Leitplanken liegen. Diese Leitplanken sind schon in den EU-Verhandlungsmandaten niedergelegt. Wichtig ist für Bayern, dass u.a. die in der EU geltenden Schutzstandards erhalten bleiben, das staatliche Regulierungsrecht („right to

regulate“) zur Verfolgung von Gemeinwohlzielen (inkl. des Vorsorgeprinzips in der EU) nicht eingeschränkt wird und sensible Agrarprodukte und Dienstleistungssektoren von einer Liberalisierung ausgenommen werden.

Daran misst Bayern nun auch die Ergebnisse, die die EU und Kanada im ausverhandelten CETA erzielt haben. Was also wurde konkret in CETA erreicht und wie ist das Ergebnis zu bewerten?

Die Ergebnisse kann jedermann nachlesen, auch in deutscher Sprache. Der Vertrag ist seit dem 8. Juli 2016 im Internet veröffentlicht, in allen Amtssprachen der EU.² Außerdem gibt es eine sehr gute (20-seitige) Zusammenfassung der Verhandlungsergebnisse durch die EU-Kom-

2 Vertragstext auf der Webseite des Europäischen Rates: http://www.consilium.europa.eu/register/de/content/out/?typ=SET&ti=ADV&RESULTSET=1&DOC_ID=10973%2F16&DOS_INTERINST=&DOC_TITLE=&CONTENTS=&DOC_SUBJECT=&DOC_SUBTYPE=&DOC_DATE=&document_date_from_date=&document_date_from_date_submit=&document_date_to_date=&document_date_to_date_submit=&MEET_DATE=&meeting_date_from_date=&meeting_date_from_date_submit=&meeting_date_to_date=&meeting_date_to_date_submit=&DOC_LANCD=DE&ROWSPP=25&NRROWS=500&ORDERBY=DOC_DATE+DESC [Stand: 01.03.2017].



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Daten: Bayerisches Landesamt für Statistik

mission – auch diese steht in deutscher Sprache auf der Internetseite der EU-Kommission zur Verfügung.³ Die wesentlichen Ergebnisse stellen sich wie folgt dar:

CETA bringt auf der einen Seite erhebliche Handelserleichterungen für die bayerische Exportwirtschaft. Einige Beispiele sind:

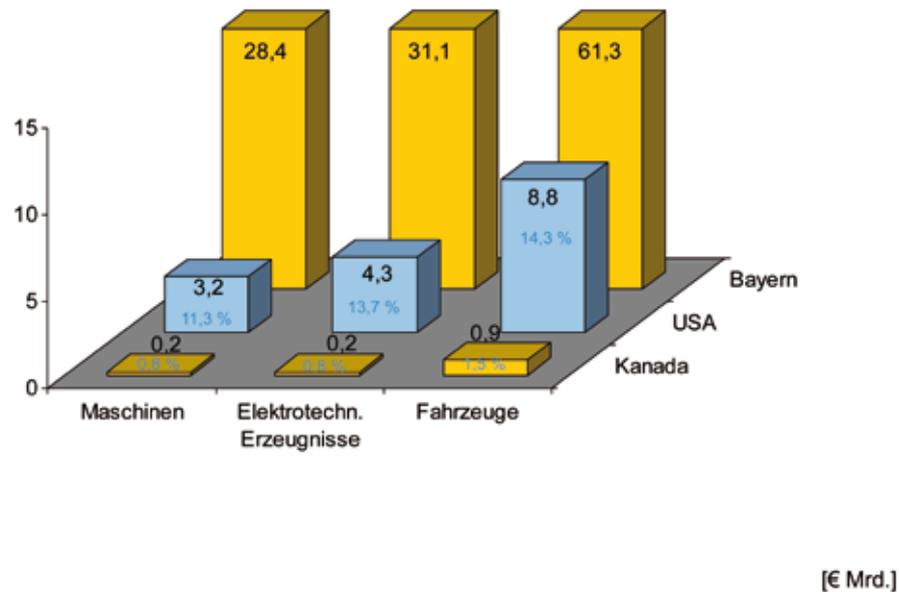
- Für Industrieprodukte werden die Zölle innerhalb der nächsten sieben Jahre komplett beseitigt, die meisten davon bereits unmittelbar mit Inkrafttreten des Abkommens. Im Agrar- und Lebensmittelsektor werden allerdings wichtige Ausnahmen für besonders sensible Produktbereiche festgeschrieben. Vom Zollabbau auf beiden Seiten komplett ausgenommen wurden Eier und Geflügel, die EU hat Kanada einen zollfreien Zugang bei hormonfreiem Rindfleisch und Schweinefleisch nur im Rahmen von sehr eingeschränkten Zollquoten (0,67 Prozent bzw. 0,4 Prozent des gesamten EU-Verzehrs) gewährt.

- Unnötige bürokratische Hürden im transatlantischen Handel werden abgebaut. So werden z.B. die Zollverfahren vereinfacht oder sind Konformitätsprüfungen nur einmal für beide Märkte durchzuführen. Dies kommt insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen zugute, da diese (anders als Großunternehmen) keine großen Stückzahlen exportieren, so dass die Fixkosten pro exportiertem Stück wesentlich mehr ins Gewicht fallen. Diese Vereinfachungen können Kostenvorteile auf dem kanadischen Markt von bis zu 20 Prozent bringen.
- Es wird einen verbesserten Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen in Kanada geben. So können bayerische Unternehmen erstmals beispielsweise auch bei Krankenhausprojekten mitbieten, was bisher nur kanadischen Unternehmen möglich war. Die vergaberechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und der EU bleiben unverändert bestehen.
- Marktzugangshürden für europäische Dienstleister auf dem kanadischen Markt werden abgebaut und Investitionsbedingungen im kanadischen Telekommunikations- und Finanzsektor erleichtert.

³ Abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153081.pdf [Stand: 01.03.2017].

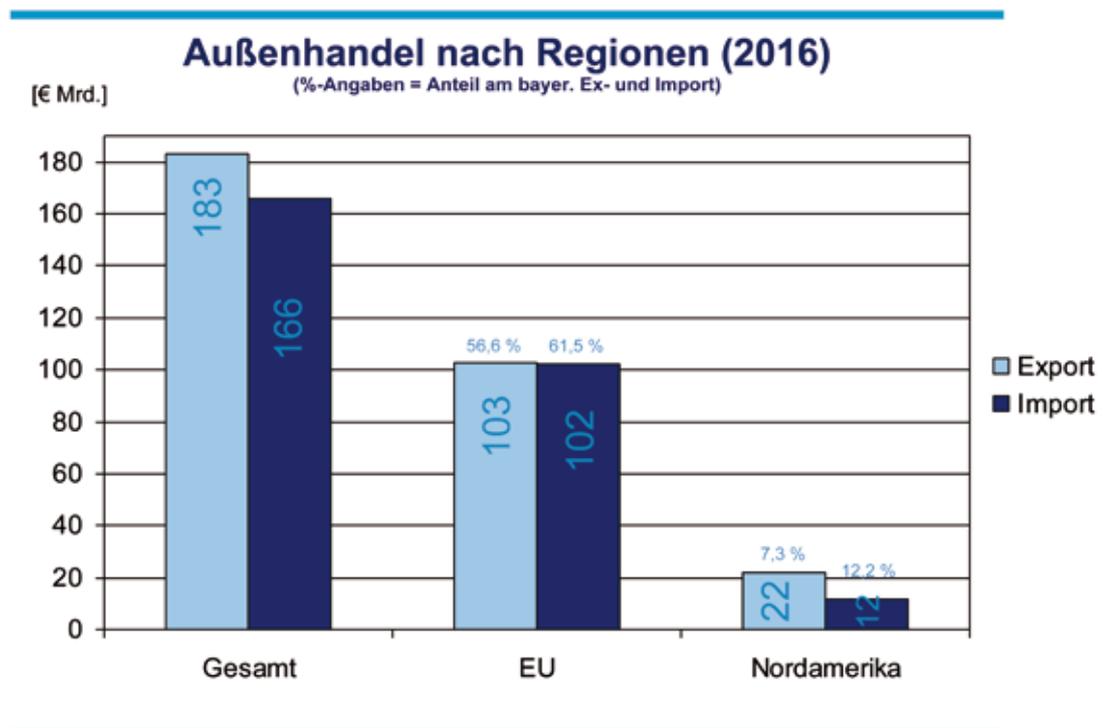
Exportprodukte Bayerns (2016)

(%-Angaben = Anteil am bayer. Export)



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Daten: Bayerisches Landesamt für Statistik

- Auch für bayerische Lebensmittelspezialitäten werden die Exportbedingungen verbessert. Über 140 prioritäre (exportrelevante) europäische regionale Spezialitäten (darunter die Angaben Hopfen aus der Hallertau, Nürnberger Brat- und Rostbratwürste, Nürnberger Lebkuchen) werden erstmals auch in Kanada rechtlich geschützt. Das System der geographischen Herkunftsangaben in Europa bleibt dabei uneingeschränkt bestehen.
 - Sensible Dienstleistungsbereiche werden von Öffnungsverpflichtungen ausgenommen. Das gilt u.a. für die Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge einschl. der Wasserversorgung. Die Daseinsvorsorge bleibt unangetastet. Dies gilt auch in die Zukunft gerichtet, so dass die Rekommunalisierung von privatisierten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge jederzeit möglich ist.
 - Meisterbrief und Meistervorbehalt bleiben unangetastet. Der Meistervorbehalt als nicht diskriminierende Anforderung an die Berufsqualifikation im deutschen Handwerksrecht wird durch CETA nicht eingeschränkt.
 - CETA bringt keine Beeinträchtigung der Vielfalt und Förderung der Kultur. Es gibt kein Verbot der Subventionierung der Kultur (Subventionen sind vom Dienstleistungskapitel insgesamt ausgenommen). Audiovisuelle Dienstleistungen sind vom Anwendungsbereich des Dienstleistungskapitels komplett ausgenommen.
 - CETA setzt neue Maßstäbe im Investitionsschutz. Mit der Errichtung eines öffentlich legitimierten Investitionsgerichts (anstelle der bisher üblichen ad-hoc-Investor-Staat-Schiedsgerichte) ist es gelungen, einen modernen und auf die Erfordernisse des 21. Jahrhunderts abgestimmten Investitionsschutz zu etablieren.
- Gleichzeitig werden aber die zentralen Schutzanliegen Europas und der Mitgliedstaaten abgesichert. Einige Beispiele sind:
- Es gibt keine Absenkung von Standards im Bereich von Verbraucherschutz, Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit etc. Auch das in der EU geltende Vorsorgeprinzip wird nicht angetastet. Die Zulassungsvorschriften für gentechnisch veränderte Lebensmittel in Europa werden durch CETA nicht berührt, es gibt durch CETA keine Änderung beim EU-Importverbot für Hormonfleisch.
 - Das staatliche Regulierungsrecht zum Schutz von legitimen Gemeinwohlzielen wird durch CETA nicht angetastet und gilt auch weiterhin fort.



Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie; Daten: Bayerisches Landesamt für Statistik

derts zugeschnittenen Ansatz zu etablieren, der einen gerechten Ausgleich zwischen den Schutzinteressen der Unternehmen und dem unabdingbaren staatlichen Regulierungsrecht zum Schutze von legitimen Gemeinwohlzielen herstellt. Dieser neue moderne Investitionsschutzansatz in CETA trägt berechtigten Kritikpunkten an Investitionsschutzregelungen in bestehenden Abkommen Rechnung. CETA kann mit den modernisierten Investitionsschutzregelungen dazu beitragen, das für die deutsche Wirtschaft wichtige internationale Investitionsschutzrecht (und damit mittelfristig auch Deutschland betreffende, alte Investitionsschutzabkommen) grundlegend zu reformieren.

- Die Regulierungszusammenarbeit bei technischen Normen und Standards erfolgt auf freiwilliger Basis mit dem Ziel, in Bereichen von beidseitigem Interesse eine größere Transparenz herzustellen. Treiber der Regulierungszusammenarbeit sind die Regulierungsbehörden. Der CETA-Regulierungsrat hat nur eine beratende Funktion, es gibt keinen Eingriff in parlamentarische und damit demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass CETA aus Sicht der Bayerischen Staatsregierung ein gutes und ambitioniertes, gleichzeitig ausgewogenes Abkommen ist, das dazu beitragen kann Wachstum und Wohlstand in der EU zu sichern und auszubauen, dabei aber europäische Standards respektiert und gleichzeitig dem Gesetzgeber den Gestaltungsspielraum für die Zukunft belässt. Der EU-Kommission ist es in langen und harten Verhandlungen gelungen, Kanada zu einer zusätzlichen Markttöffnung für EU-Unternehmen zu bewegen, die über das hinausgeht, was Kanada bisher anderen Handelspartnern (inkl. USA und Mexiko in NAFTA) eingeräumt hat. Die Bayerische Staatsregierung bewertet daher das Verhandlungsergebnis nach eingehender Prüfung auf die bayerischen Interessen und Anliegen hin als positiv. Kanada ist zudem ein Handelspartner, welcher Europa aus historischen Gründen bezüglich gemeinsamer Werte wie auch der Vorstellung von Verbraucherschutz-, Umweltschutz- oder Arbeitsschutzstandards sehr nahe steht. Auch deshalb konnte ein ausgewogenes und ambitioniertes Abkommen erreicht werden, welches auch für weitere EU-Handelsabkommen zukunftsweisend ist.

Die vereinbarten ergänzenden verbindlichen Erklärungen der EU und Kanadas mit Klarstellungen und Präzisierungen zu einigen in der Öffentlichkeit strittig diskutierten Themenbereichen bestärken nochmals den schon jetzt positiven Ansatz.

CETA kann insgesamt in vielen Punkten als Blaupause für die weitere Verhandlungsführung mit den USA dienen. Was hier erreicht wurde, muss prinzipiell auch bei TTIP möglich sein. Aber bei TTIP stellt sich, im Hinblick auf die Wahl von US-Präsident Trump, aktuell die grundsätzliche Frage, ob und wie es mit dem Handelsabkommen überhaupt weitergeht. Derzeit liegen die Verhandlungen auf Eis. Trump hat die traditionelle Freihandelspolitik der USA infrage gestellt und sie für den Verlust von heimischen Arbeitsplätzen verantwortlich gemacht. Ob dies bedeutet, dass er nach dem Ausstieg aus TPP und der Ankündigung, NAFTA zu kündigen oder zumindest neu zu verhandeln, auch TTIP nicht weiterverfolgen will, bleibt abzuwarten. Entscheidend wird sein, wie das konkrete Regierungsprogramm der USA aussehen und wie sich dann die neue Regierung zu TTIP positionieren wird. Derzeit ist nicht abzuschätzen, ob und wenn ja, wann die Verhandlungen wieder aufgenommen werden können.

Sollte Trump eine protektionistische Wirtschaftspolitik der USA umsetzen, bei der auch TTIP scheitern würde, würde sich dies aufgrund der Bedeutung der USA insbesondere für den bayerischen Export deutlich negativ auf die bayerische Wirtschaft auswirken. Deswegen sollten von europäischer Seite die Bemühungen um TTIP in jedem Fall fortgesetzt werden. Gegenüber der neuen US-Regierung sollte frühzeitig mit der Bedeutung der engen transatlantischen Verflechtung und damit von TTIP auch für die USA und ihre Wirtschaft argumentiert werden.

Bei CETA erfolgte die Unterzeichnung des Abkommens am 30. Oktober 2016, nachdem die Bedenken aus den belgischen Regionen aus dem Weg geräumt werden konnten. Im Rahmen der Unterzeichnung haben die EU und Kanada auch ein verbindliches Auslegungsinstrument zu einigen in der Öffentlichkeit strittig diskutierten Themenbereichen vereinbart.⁴ Zusätzlich haben die EU-Kommission, der Rat der EU sowie diverse Mitgliedstaaten Erklärungen zu CETA abgegeben, die einen integra-

tiven Teil des Beschlusses des Rates zur Unterzeichnung von CETA darstellen.⁵ Und am 15. Februar 2017 hat das Europäische Parlament dem CETA-Abkommen zugestimmt.

Es folgt nunmehr die Ratifizierung in den EU-Mitgliedstaaten. In Deutschland muss zur Ratifizierung ein Vertragsgesetz des Bundestages unter Mitwirkung des Bundesrates verabschiedet werden. Die Befassung der Mitgliedstaaten ist erforderlich, da es sich bei CETA um ein sog. „gemischtes Abkommen“ handelt, das neben den Themen der EU-Zuständigkeit auch Inhalte abdeckt, für die die Mitgliedstaaten zuständig sind. CETA ist dabei nicht das erste Freihandelsabkommen der EU, das als gemischtes Abkommen abgeschlossen wurde. Erst nach der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten erfolgt die Entscheidung über den Abschluss des Abkommens durch den Rat der EU.

Da sich die insgesamt 28 nationalen Ratifizierungsverfahren zu CETA erfahrungsgemäß über mehrere Jahre hinziehen können (beim gemischten Freihandelsabkommen der EU mit Korea hat dies insgesamt fünf Jahre gedauert), die Vorteile von CETA, wie beispielsweise der Zollabbau oder der verbesserte Zugang zu den öffentlichen Ausschreibungen in Kanada, aber möglichst schnell wirksam werden sollen, soll CETA gemäß Beschluss des Rates der EU⁶ vorläufig angewendet werden.

Die vorläufige Anwendung von Abkommen der EU mit Drittstaaten ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehen und entspricht auch bei Handelsabkommen der üblichen Praxis. Die vorläufige Anwendung internationaler Abkommen ist auch keine Besonderheit des EU-Handelsrechts. Auch Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ermöglicht allgemein die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen.

Wichtig ist dabei, dass sich bei einem gemischten Abkommen die vorläufige Anwendung aber nur auf diejenigen Teile des Abkommens beziehen darf, die in der Zuständigkeit der EU liegen. Dies wurde so auch bei CETA im Ratsbeschluss zur vorläufigen Anwendung deutlich gemacht.

Mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments zu CETA am 15. Februar 2017 ist der Weg frei für die vorläufige Anwendung von CETA in seinen EU-Teilen.

.....
⁴ Vgl. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/de/pdf> [Stand: 01.03.2017].

.....
⁵ Vgl. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13463-2016-REV-1/de/pdf> [Stand: 01.03.2017].
⁶ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0038&from=DE> [Stand: 01.03.2017].

Entsprechend dem CETA-Vertragstext ist dies möglich ab dem ersten Tag des Monats nach dem Tag, an dem die Vertragsparteien einander notifiziert haben, dass ihren jeweiligen internen Anforderungen und Verfahren Genüge getan ist, die zur vorläufigen Anwendung dieses Abkommens erforderlich sind, oder zu einem anderen von den Vertragsparteien zu vereinbarenden Zeitpunkt. Dass auch das Europäische Parlament dem Abkommen vor der vorläufigen Anwendung zustimmen muss, ist zwar nicht im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgeschrieben, entspricht aber ständiger Praxis. Durch Einbindung des Europäischen Parlaments ist die vorläufige Anwendung der in der Zuständigkeit der EU liegenden Bereiche des Abkommens demokratisch legitimiert.

Die EU hat in den vergangenen Jahren beachtliche Ergebnisse im Bereich der ihr obliegenden internationalen Handelspolitik erzielt. Die nun anstehende erforderliche Ratifizierung des ausverhandelten Abkommens CETA mit dem bedeutenden Handelspartner Kanada in allen EU-Mitgliedstaaten ist nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus strategischen Gründen von großer Bedeutung. Würde das Abkommen – trotz des wie dargestellt guten und ausgewogenen Ergebnisses – nicht in Kraft treten, könnte ein Dominoeffekt eintreten und die laufenden oder angedachten weiteren Verhandlungen der EU zu zahlreichen anderen Handelsabkommen mit ebenfalls für die EU und Bayern wichtigen Handelsregionen von den internationalen Partnern hinterfragt werden. Die Gefahr des Vertrauensverlustes bei den Verhandlungspartnern wäre sehr groß. Die damit einhergehende „Abschottung“ der EU im internationalen Handel und der dadurch bedingte Ausschluss bei der Erarbeitung globaler, hochwertiger Standards auf der Basis der Wertevorstellungen der EU wäre gerade für das Exportland Bayern eine gefährliche Entwicklung. ▀

Hintergrundinformationen zum Thema Freihandelsabkommen der EU:

Sowohl die EU-Kommission wie auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) stellen auf ihren Internetseiten vielfältige Hintergrund- und Detailinformationen zu den Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) und den Vereinigten Staaten von Amerika (TTIP) ebenso wie zur Handelspolitik der EU insgesamt zur Verfügung. Diese Informationen sind zu finden unter den folgenden Links:

Zu CETA:

Internetseite der EU-Kommission:

http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_de.htm

Internetseite des BMWi:

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ceta.html>

Zu TTIP:

Internetseite der EU der EU-Kommission:

http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_de.htm

Internetseite des BMWi:

<http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ttip.html>

Zur Freihandelspolitik der EU insgesamt:

Internetseite der EU-Kommission:

http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/new-trade-strategy/index_de.htm

Broschüre der EU-Kommission:

„Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik“

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF

Internetseite des BMWi:

<http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/handelspolitik.html>

„Ein Denkmal des Friedens und der Arbeitskraft des Deutschen Reiches“

Im Kriegsjahr 1917 fiel die Entscheidung für den Rhein-Main-Donau-Kanal

von Dirk Götschmann



Ludwig III. auf dem Weg zu einer Schiffstaupe in Kelheim 1916. Hinter dem König gehen Emil G. Stauß (etwas verdeckt), Direktor der Deutschen Bank und Aufsichtsratsvorsitzender des Bayerischen Lloyd, und Dr. Heinrich Held, Journalist, Verleger und Fraktionsvorsitzender des Zentrums im Bayerischen Landtag. Diesen drei Persönlichkeiten ist es hauptsächlich zu verdanken, dass das Projekt „Großschiffahrtsstraße“ 1916/17 auf den Weg gebracht wurde.

Foto: Archiv Donau-Schiffahrts-Museum Regensburg, Fotosammlung

Am 27. März 1917 stimmte die Kammer der Reichsräte des Bayerischen Landtags einer Regierungsvorlage zu, die von den Abgeordneten schon am 22. Februar einstimmig angenommen und geradezu enthusiastisch begrüßt worden war. Mit ihr wurden die Mittel für die „Ausarbeitung eines ausführlichen Entwurfs für die Herstellung einer Großschiffahrtsstraße von Aschaffenburg bis zur Reichsgrenze unterhalb Passau“ bereitgestellt, damit man sofort nach Ende des Krieges mit dem Bau beginnen könne. Dieser Beschluss stellte das Startsignal für ein Projekt dar, das König Ludwig III. schon ein Viertel Jahrhundert früher angeregt hatte, das aber bisher nicht vorangekommen war. Es liegt nahe, die breite Unterstützung, die es nunmehr erfuhr, dem Krieg zuzuschreiben, der die Donau als Nachschub- und Versorgungsweg stark aufgewertet hat. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass dieser Aspekt zwar wichtig, aber keineswegs entscheidend war. Dieser breite Konsens war vielmehr das Resultat eines Prozesses, bei dem wirtschaftliche, politische und militärische Motive zusammenwirkten und der schon lange vor dem Krieg in Gang gesetzt worden war. Diese Wasserstraße war ein genuin bayerisches Projekt, und dass es gelang, es während des Krieges so auf den Weg zu bringen, dass es danach nicht mehr aufzuhalten war, wurde in Bayern als großer politischer Erfolg gewertet. Einen gewichtigen Anteil daran hatte Heinrich Held, Bayerns Ministerpräsident der Jahre 1924 bis 1933, der deshalb auch zu Recht als „Vorkämpfer für eine neuzeitliche Rhein-Main-Donau-Schiffahrtsverbindung“ gewürdigt wurde.¹

Als man den Rhein-Main-Donau-Kanal 75 Jahre später in Betrieb nahm – die feierliche Eröffnung fand am 25. September 1992 statt – war jedoch nicht nur Helds Anteil an diesem „Jahrhundertwerk“ in Vergessenheit geraten. Auch dieses selbst hatte stark an Strahlkraft verloren, und noch heute, hundert Jahre nach der Entscheidung für ihren Bau, gehen die Meinungen darüber, ob der Nutzen dieser Wasserstraße in einem ausgewogenen Verhältnis zu ihrem Preis steht, weit auseinander. Nicht zuletzt deshalb, weil dieser Preis auch in massiven Eingriffen in Natur und Umwelt bestand, deren Folgen bis heute nicht abzuschätzen sind. Zwar wird der Rhein-Main-Donaukanal heute kaum noch als das „dümmste Projekt seit dem Turmbau zu Babel“ verunglimpft, wie es 1981 der damalige Verkehrsminister Volker Hauff tat, aber es findet sich auch kaum noch jemand, der ihn als „Jahrhundertwerk“ feiert.²

1 So die Widmung in: (Josef) Held/(Heinrich) Brüschwien: Rhein-Main-Donau. Die Geschichte einer Wasserstraße, Regensburg 1929.

2 S. das Vorwort Volker Hauffs zu Hildebrandt/Polt/Schneeberger/Müller: Unser Rhein-Main-Donau-Kanal, München 1983.



Heinrich Held (1868–1938), Journalist und Verleger, war von 1924 bis 1933 bayerischer Ministerpräsident.
Foto: SZ Photo/Scherl

Die Frage, ob die Investitionen in diese Wasserstraße sinnvoll waren, lässt sich nur beantworten, wenn man weiß, unter welchen Umständen und mit welchen Intentionen sie beschlossen wurden. Wie so oft ist also ein Blick auf die Geschichte notwendig, um die Gegenwart – in diesem Fall die Existenz dieses Bauwerks – verstehen zu können.

Festgefahren: Das Projekt „Großschiffahrtsstraße“ vor dem Ersten Weltkrieg

Bayern hatte bereits schlechte Erfahrungen mit einem Kanal gemacht: Der Ludwig-Main-Donau-Kanal wurde wenige Jahre nach seiner Fertigstellung 1845/46 wegen seiner geringen Leistungsfähigkeit vom Transitverkehr links liegen gelassen. Damit unterblieb auch der geplante Ausbau von Main und Donau, und so verfügte das rechtsrheinische Bayern über keinen leistungsfähigen Zugang zu den internationalen Wasserstraßen. Das wurde von der bayerischen Wirtschaft, je weiter die Industrialisierung voranschritt, als ein umso größeres Defizit empfunden, denn das verteuerte die Zufuhr von Rohstoffen und den Export. 1891 plädierte daher Prinz Ludwig, der spätere

König Ludwig III., für den Bau einer „Großschiffahrtsstraße“, welche vom Rhein über den Main zur Donau führen sollte. Seine Initiative fand vor allem in Franken Resonanz. Denn hier sah man, wie positiv sich die Kanalisierung des Mains bis nach Frankfurt auswirkte. Die Fortsetzung der Kanalisierung auf bayerischem Gebiet aber scheiterte bisher daran, dass in den südlichen Teilen Bayerns kein Interesse daran bestand. Da die Mainkanalisierung jedoch zwangsläufig der erste Schritt zur Herstellung der vom Prinzen geforderten Verbindung zur Donau sein musste, kam den Franken dessen Vorschlag wie gerufen.



Anton von Rieppel (1852–1926), deutscher Ingenieur und Direktor der Maschinenfabrik Augsburg – Nürnberg (M.A.N.)
Foto: SZ Photo/Blanc Kunstverlag

1892 wurde in Nürnberg der „Verein zur Hebung der bayerischen Fluß- und Kanalschiffahrt“ gegründet, dessen Ziel es war, die Öffentlichkeit für dieses Projekt zu gewinnen; Prinz Ludwig übernahm das Protektorat. Dem Verein traten Städte, Handelskammern und Unternehmer aus Bayern, aber auch aus angrenzenden Regionen bei. Dem ersten Vereinsvorstand gehörten die Bürgermeister von Nürnberg und von Würzburg sowie der Nürnberger Unternehmer Anton Rieppel an; er war Vorstand der

Maschinenbau AG Nürnberg und später der MAN. In den folgenden Jahren entfaltete der Verein große Aktivitäten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.

Doch im Landtag wurde das Projekt „Großschiffahrtsstraße“ vom Bayerischen Zentrum blockiert. Denn diese Partei fühlte sich vor allem dem bäuerlichen und bürgerlichen Mittelstand verpflichtet und stand der Industrialisierung skeptisch gegenüber. Es lehnte deshalb Ludwigs Politik ab, deren Ziel die Förderung einer „dezentralisierten Industrialisierung“ Bayerns war. Erst nach der Jahrhundertwende änderte das Zentrum seine Haltung. Maßgeblichen Anteil daran hatte Heinrich Held (1868–1938), der dem Landtag seit 1907 angehörte.

Heinrich Held stammte aus Hessen-Nassau und war 1899 nach Regensburg gekommen. Als Chefredakteur des „Regensburger Morgenblattes“ hat er dessen Beilage, den „Regensburger Anzeiger“, binnen kürzester Zeit zu einer der wichtigsten Zentrums-Zeitungen Bayerns umformiert. Gleichzeitig engagierte er sich in der Kommunalpolitik Regensburgs, das damals eine sehr dynamische wirtschaftliche Entwicklung erlebte. Dazu trug maßgeblich die Schifffahrt bei. Held setzte sich deshalb für den Bau eines Staatshafens ein, der dann 1910 in Betrieb ging. Populär aber wurde Held durch seinen Einsatz für den Wandel des Zentrums zu einer modernen Volkspartei; dieser trug ihm 1907 auch den Sitz im Landtag ein. 1912 mit großer Mehrheit wiedergewählt, rückte er in den Vorstand der Fraktion ein, 1914 wurde er deren Vorsitzender.

In die bayerische Geschichte ist Held als „der bedeutendste Protagonist des bayerischen Föderalismus“³ eingegangen; der Kampf für die Eigenständigkeit Bayerns hat vor allem seine Amtszeit als Ministerpräsident der Jahre 1924 bis 1933 geprägt. Aber vor einer voranschreitenden „Abbröcklung der Einzelstaatsrechte“ als Folge der stetig wachsenden wirtschaftlichen Überlegenheit Preußens hatte er schon viel früher gewarnt. Wenn Bayern wirtschaftlich und finanziell immer weiter hinter Preußen zurückfalle, so Held, dann werde es seine Selbstständigkeit einbüßen. Wie Prinz Ludwig sah deshalb auch Held eine der wichtigsten Aufgaben der bayerischen Politik in der Förderung der Wirtschaft.⁴

.....

3 Karl-Ulrich Gelberg: Föderalismus, in: Historisches Lexikon Bayerns, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Föderalismus> [Stand: 02.10.2016].

4 Richard Keßler: Heinrich Held als Parlamentarier. Eine Teilbiographie 1868-1924, Berlin 1971, S. 80.



Der Regensburger Staatshafen um 1913. Zu den wichtigsten Maßnahmen, mit denen die Donau seit Ausgang des 19. Jahrhunderts als Wasserstraße aufgewertet wurde, zählte der Bau des Staatshafens in Regensburg. Der „Luitpoldhafen“ ging 1910 in Betrieb und umfasste einen geräumigen „Umschlag- und Winterhafen“ – hier im Bild – sowie einen separaten „Petroleumhafen“.

Foto: entnommen aus: Handelskammer Regensburg (Hg.): *Die Industrie der Oberpfalz in Wort und Bild*, 1914, S. 140

Im Februar 1912 fanden vorgezogene Neuwahlen statt, die dem Zentrum die absolute Mehrheit verschafften. Auf Drängen Ludwigs setzte Prinzregent Luitpold nun eine Regierung ein, an deren Spitze mit Georg von Hertling gleichfalls ein Zentrumsrepublikaner stand. Damit hatte Bayern erstmals eine Regierung, die sich auf die parlamentarische Mehrheit stützen konnte. Und diese verfolgte nun eine Wirtschafts- und Verkehrspolitik, wie sie den Vorstellungen des Prinzen entsprach, der am 12. Dezember 1912 die Regentschaft antrat. Seither zogen Regent, Regierung und Parlament am gleichen Strang. Damit aber erhielt auch das Projekt „Großschiffahrtsstraße“ einen neuen Stellenwert.

Denn Held hatte nach seinem Eintritt in die Abgeordnetenversammlung seine wichtigste Aufgabe darin gesehen, die Zentrumsfraktion davon zu überzeugen, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Bayerns gesteigert werden müsse. Wenn man sich gegen Preußen behaupten wolle, wie es das Bayerische Zentrum erklärtermaßen wolle, so müsse man Industrie, Gewerbe und Handel fördern.

Dass diese Überzeugungsarbeit Früchte trug, zeigte sich in der Haushaltsdebatte des Jahres 1912. Die Abgeordneten nahmen hier einstimmig einen Antrag an, mit dem die Staatsregierung aufgefordert wurde, die Frage einer „Fortsetzung der Schiffbarmachung des Mains von Aschaffenburg aufwärts nach ihrer technischen und wirtschaftlichen

Seite eingehend zu untersuchen.“⁵ Diese Prüfung erfolgte umgehend, und 1914 legte die Regierung eine entsprechende Denkschrift vor. Darin wurde das Projekt grundsätzlich befürwortet, aber auch geraten, abzuwarten, wie sich die Mainkanalisierung auswirke, ehe man entscheide, wie man weiter verfahren wolle.

Damit lag der Bau eines neuen Kanals auch 1914 noch immer in weiter Ferne. Denn die Absichtserklärung, den Ausbau des Mains fortzusetzen, war zwar ein Schritt in diese Richtung, aber ihm mussten nicht zwangsläufig weitere folgen. Diese Maßnahme war auch für sich selbst genommen wirtschaftlich sinnvoll, und eine Anbindung des Mains an die Donau war keineswegs zwingend. Zumal die gewaltigen finanziellen Mittel, die ein solcher Kanal erforderte, an anderer Stelle fehlen mussten. So etwa zum Ausbau einer anderen Wasserstraße, die damals einen großen Aufschwung erlebte.

Aus dem Dornröschenschlaf erwacht: Die Donau zu Beginn des 20. Jahrhunderts

Hatten Zollverein und Deutsches Reich den wirtschaftlichen Stellenwert des Mains sukzessiv erhöht, so hatten sie den der Donau im Gegenzug gemindert. Denn je enger die wirtschaftlichen Verbindungen Bayerns nach dem Nordwesten wurden, desto schwächer entwickelten sie sich nach Südosten. Das schlug sich vor allem in der Vernachlässigung der Schifffahrt auf der Donau seitens des bayerischen Staates nieder. 1862 verkaufte der Staat die „Königlich-bayerische Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft“ an die „1. K. K. privilegierten Donau-Dampfschiffahrts-Gesellschaft“ (DDSG). Diese stellte den Verkehr von Regensburg flussaufwärts 1874 ein und schränkte den donauabwärts deutlich ein. Ein Grund dafür war, dass der Staat an der Donau kaum noch Wasserbaumaßnahmen durchführte, die der Verbesserung der Schifffahrtsverhältnisse dienten.⁶ Nur auf der Strecke von Regensburg flussabwärts wurden noch die zur Aufrechterhaltung der Schifffahrt nötigen Arbeiten durchgeführt; doch auch hier wurde lange nicht in eine Verbesserung der Schifffahrtsverhältnisse investiert. Erst in den 1880er Jahren zeigte der Staat wieder eine größere Bereitschaft dazu.

1891 begann man damit, die Schifffahrtsverhältnisse auf dem problematischsten Abschnitt zwischen Regensburg

5 19. Sitzung der Kammer der Abgeordneten am 28.03.1912, Stenographische Berichte 1912, Bd.1, S. 85.

6 Wiedemann: Die Donauwasserstraße von Passau bis Regensburg, in: Paul Schwarz (Hg.): Die bayerische Donau und die Petroleum-Industrie, Regensburg 1914, S.12–15.



Baustelle des „Eisernen-Tor-Kanals“, der 1896 fertiggestellt wurde. Die Anlage dieses 1,7 km lange Kanals war die wichtigste Voraussetzung dafür, dass Tank- schiffe von Rumänien bis nach Regensburg verkehren konnten. Links des aufgeschütteten Damms sieht man den mit Felsen durchsetzten, problematischsten Abschnitt des „eisernen Tores“, rechts davon den ausgesprengten Kanal.

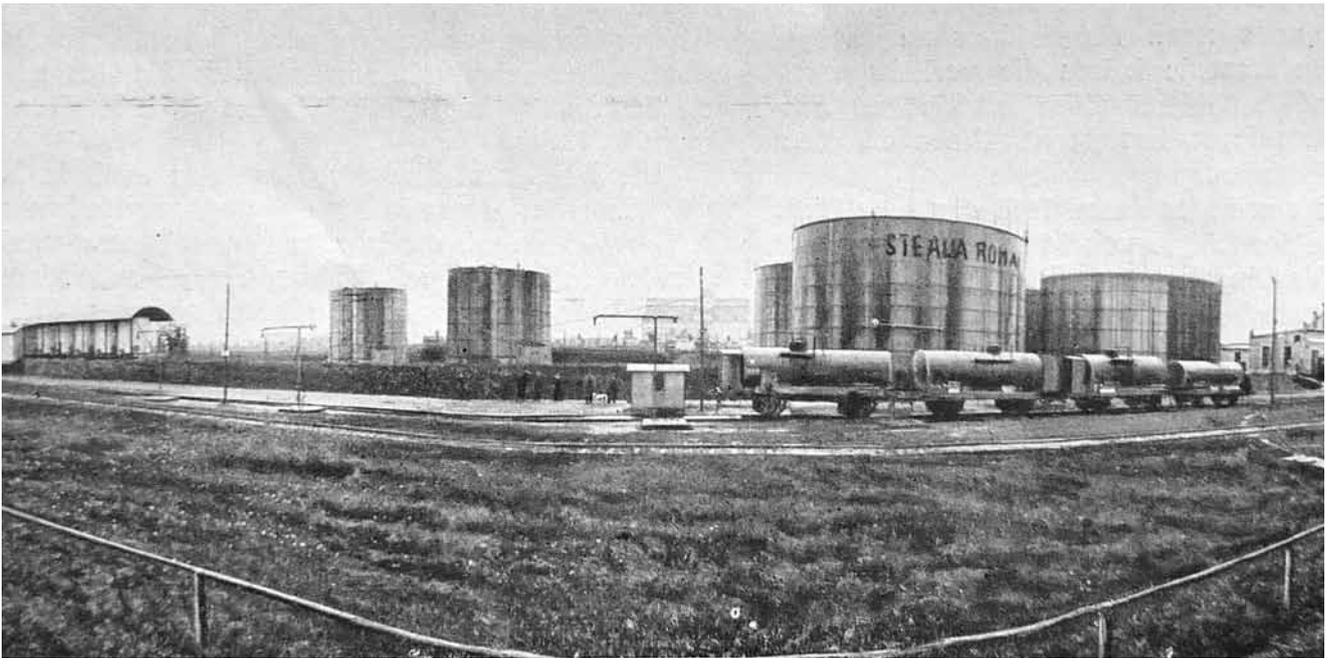
Foto: Archiv Donau-Schiffahrts-Museum Regensburg, Fotosammlung

und Passau, dem „Kachlet“, zu verbessern.⁷ Bis 1895 waren diese Arbeiten soweit gediehen, dass diese Strecke von größeren Schiffen auch bei niedrigerem Wasserstand passiert werden konnte. Das führte zu einer erheblichen Zunahme des Schiffsverkehrs auf der Donau oberhalb Passaus. 1906 schließlich stand dann eine durchgehende Fahrrinne von mindestens 42 Metern Breite zur Verfügung – zuvor betrug die nutzbare Breite stellenweise nur 15 Meter. Damit konnten nun deutlich größere Schiffe auf der Donau zwischen Regensburg und Passau eingesetzt werden. Auf der Strecke oberhalb des Kachlets wurde die Schifffahrt zudem zeitweise durch die Einführung der Kettenschifffahrt erleichtert. 1891 erteilte Bayern der DDSG die Erlaubnis zur Legung einer Kette, die zunächst von Winzer donauaufwärts bis nach Regensburg reichte. Sie wurde schrittweise donauabwärts verlängert und war schließlich etwa 120 Kilometer lang. Mit der Entwicklung stärkerer Schlepper aber wurde die umständliche Kettenschifffahrt obsolet, 1901 hat man sie eingestellt. Eine weitere Voraussetzung für den Aufschwung der Schifffahrt waren die von den Donaustädten getätigten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Deggendorf errichtete

bis 1901 einen geräumigen Hafen, Passau legte bis 1894 eine 770 Meter lange Kaimauer an und baute bis 1903 in Racklau einen Hafen. In Regensburg entstand zunächst eine Kaimauer, die 1901 eine Länge von 1.350 Metern erreichte. 1910 wurde dann der „Luitpoldhafen“ mit einem Hauptbecken von 580 Metern und einen separat gelegenen Petroleumhafen von 350 Metern Länge in Betrieb genommen.

Diese Investitionen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts völlig neue Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung Bayerns eröffneten. Damals wurden in Rumänien große Erdöllagerstätten erschlossen, eines Rohstoffes, dessen Bedeutung in jenen Jahren in geradezu Atem beraubenden Tempo wuchs. Um die wirtschaftliche Verwertung des Erdöls voranzutreiben, ließ Rumänien 1895 die Beteiligung ausländischen Kapitals zu, woraufhin auch Interessenten aus Deutschland ins Land kamen. Mit diesem Engagement zeichneten sich enge Beziehungen Deutschlands zu wirtschaftlich höchst interessanten Regionen ab, die über die Donau zu erreichen waren. Bayern als jener Teil des Deutschen Reiches, der diesem neuen Aktionsfeld der deutschen Wirtschaft am nächsten lag, konnte hoffen, von diesen Aktivitäten am meisten zu profitieren. Nicht zuletzt in Erwartung dieser Entwicklung und um diese zu forcieren, wurden die oben dargestellten Investitionen getätigt und 1898 in Regensburg die ersten drei großen Tanks installiert.

.....
⁷ Christian Ziegler: Die Donauschifffahrt einst und jetzt, in: Schwarz (wie Anm. 6), hier S. 45.



Tanklager der „Steaua Romana G.m.b.h“ um 1913. Im Jahr 1898 wurden an der Regensburger Donaulände die ersten drei großen Mineralöltanks errichtet. Sie dienten der Lagerung von Mineralölprodukten aus Rumänien und wurden noch im gleichen Jahr in Betrieb genommen. 1905 wurde das Tanklager von dem o.g. Unternehmen übernommen, einer Tochter der „Steaua Romana Bukarest“, deren Haupteigentümer seit 1903 die Deutsche Bank war.
Foto: entnommen aus: Paul Schwarz. *Die Bayerische Donau und die Petroleumindustrie, Regensburg 1914, S. 38*

Symbiose von Wirtschaft und Politik: Die Deutsche Bank im Erdölgeschäft

Gerade hatte man in Regensburg mit den Bauarbeiten am Staatshafen begonnen, als die Zufuhr von Mineralöl massiv einbrach. Nachdem diese von rund 11.000 Tonnen im Jahr 1902 auf etwa 19.800 im Jahr 1908 angestiegen war, sackte sie im Jahr 1909 auf nur noch 6.385 Tonnen ab. Danach stieg sie dann zwar langsam wieder an, hatte aber auch 1912 mit nun 18.230 Tonnen noch nicht wieder die Menge von 1908 erreicht. Zudem bestand kaum Aussicht auf eine substantielle, dauerhafte Steigerung. Das alarmierte alle, die im Vertrauen darauf erhebliche Investitionen getätigt hatten,⁸ zumal der Rückgang beim Umschlag mit Mineralöl durch die Zunahme des Umschlags anderer Güter nicht annähernd ausgeglichen werden konnte. Da die Regensburger Hafenanlagen nunmehr einen Jahresumschlag von insgesamt rd. 1,3 Millionen Tonnen gestatteten, war der reale Umschlag in Höhe von ca. 244.000 Tonnen im Jahre 1912 enttäuschend gering.⁹

8 Zu den Investitionen im Umfeld des Hafens s. Dieter Albrecht: Regensburg im Wandel. Studien zur Geschichte der Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Regensburg, 1984, S. 213.

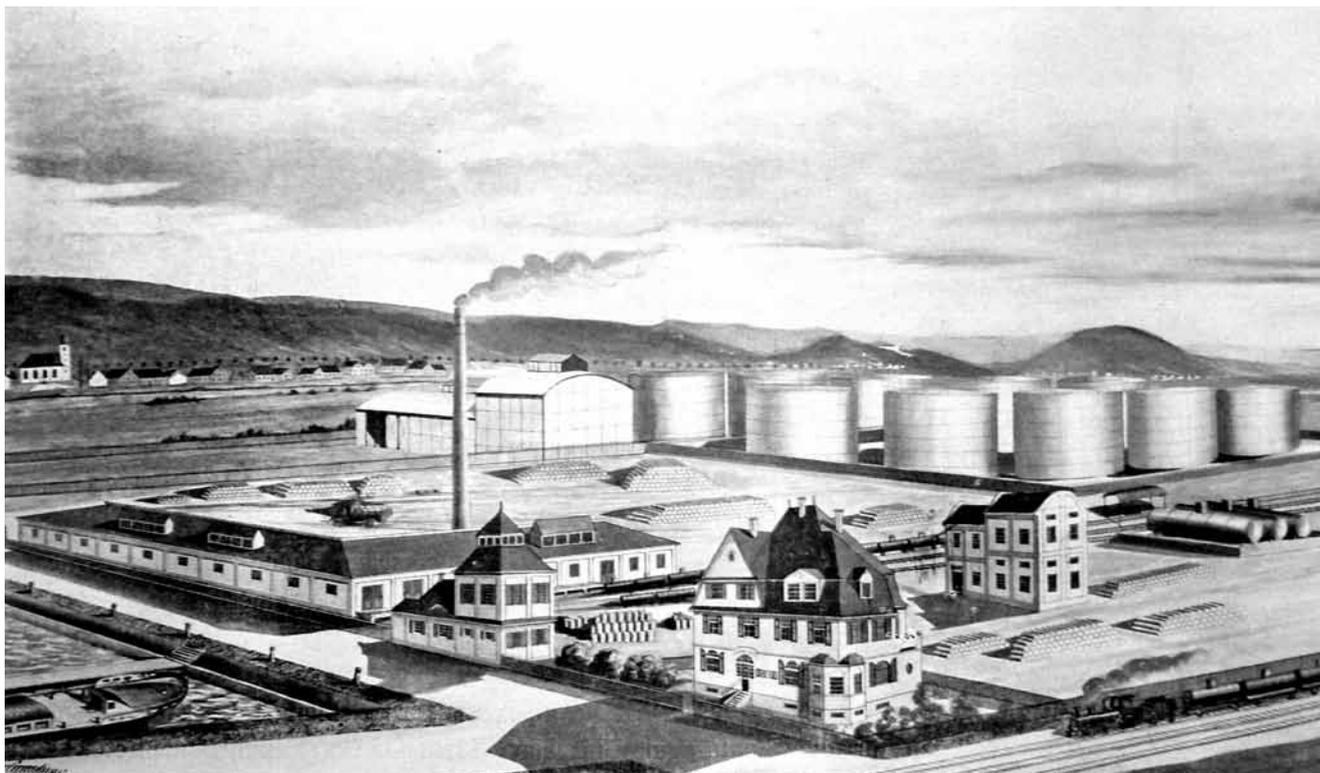
9 Hans Pilz: Der Bayerische Lloyd von 1913 bis 1918, in: Donau-Schiffahrt, 1990, S. 7–31, hier S. 7.

Verantwortlich für den Einbruch bei der Ölzufuhr war die Deutsche Bank. Sie hatte 1903 das größte rumänische Mineralölunternehmen, die Steaua Romana, übernommen und deren Entwicklung massiv vorangetrieben. Die von ihr geförderte Erdölmenge stieg bis 1913 von 185.000 auf 400.000 Tonnen an.¹⁰ Dieser Rohstoff wurde größtenteils vor Ort aufbereitet und an Abnehmer in ganz Europa, Russland und Kleinasien geliefert. Nur ein sehr kleiner Teil dieser Produkte wurde auf der Donau bis nach Regensburg transportiert und von hier aus vertrieben. Der größte Teil auch des nach Deutschland getätigten Exports erfolgte über die „Levantenlinie“, d.h. über das Schwarze Meer, das Mittelmeer und den Atlantik. Den Vertrieb im Reichsgebiet besorgten zunächst Tochtergesellschaften der „Steaua Romana“ mit Sitz in Regensburg, Hamburg und Berlin.¹¹

1907 aber schloss die Deutsche Bank mit der amerikanischen „Standard Oil Company“ einen Vertrag, mit dem sie dieser ihr gesamtes Geschäft mit Petroleum, dem damals noch wichtigsten Produkt, übertrug. Damit wurde der Transport von Petroleum nach Regensburg eingestellt, womit die Ölzufuhr aus Rumänien insgesamt einbrach.

10 Rainer Karlsch/Raymond G. Stokes: „Faktor Öl“. Die Mineralölwirtschaft und Deutschland 1859–1874, München 2003, S. 74.

11 Fren Förster: Geschichte der deutschen BP 1904–1979, Hamburg 1979, S. 91.



Ansicht der 1913 gegründeten „Ölwerke J. Leis & J. Ruckdeschel G.m.b.H.“ im geplanten Ausbaurzustand. Dieses im Osten des Petroleumhafens angesiedelte Unternehmen (man beachte die Walhalla im Hintergrund!) betrieb eine Raffinerie, in der die aus Rumänien bezogenen Rohprodukte zu unterschiedlichen Fertigprodukten wie Benzin, Maschinenöl und Schmierfett weiterverarbeitet wurden. Einer ihrer Hauptabnehmer war die Bayerische Staatsbahn.
Foto: entnommen aus: Handelskammer Regensburg (Hg.): Die Industrie der Oberpfalz in Wort und Bild, 1914, S. 158

Obwohl diese Absprache allmählich an Wirkung verlor, weil die Nachfrage nach Petroleum sank, während sie bei Benzin, Heizöl und Dieselmotoren stark wuchs, war die Dynamik der Entwicklung vom Anfang des Jahrhunderts vorbei. Und nicht nur der Wirtschaft Regensburgs, sondern der ganz Bayerns drohten nun neue Gefahren.

Der Grund dafür, dass sich die Deutsche Bank aus dem Petroleumgeschäft zurückgezogen hatte, war ihr gesteigertes Engagement im Osmanischen Reich. Dies erfolgte, wie auch schon das im rumänischen Erdölgeschäft, vorrangig im nationalen Interesse. Denn es sollte die Versorgung des Reiches mit Mineralöl im Krisen- und Kriegsfall sichern, konnte man doch auf rumänisches Erdöl auch dann zurückgreifen, wenn die Zufuhr über das Meer gesperrt wurde. Mineralöl aber war überlebenswichtig, denn das Militär setzte immer mehr motorisierte Fahrzeuge ein, und beim Schiffsantrieb verdrängte es die Kohle. So wurde 1912 die Umstellung der englischen Kriegsflotte von Kohle- auf Ölführung angeordnet.

Der Zugriff auf Erdölvorkommen war daher für alle Nationen von allergrößter Bedeutung. Das war auch einer der Gründe, warum Kaiser Wilhelm II. die Annäherung an das Osmanische Reich forcierte, und dabei

bediente er sich auch der Deutschen Bank: „Die deutsche Bank verfolgte in dieser Zeit eine Politik der wirtschaftlichen Durchdringung Südosteuropas und des Nahen Ostens. Herausragende Projekte dabei waren ihre Investitionen in die Steaua Romana und der Bau der Bagdadbahn. Das ambitionierte Bahnprojekt wie auch ihre Rolle bei der Gründung der Türkischen Petroleum AG war ein Beleg für die langfristig gedachte Strategie, sich an der Erschließung großer Ölreserven im Nahen Osten zu beteiligen. [...] Der Schriftwechsel der Deutschen Bank mit den Reichbehörden ist bisweilen als Beleg dafür interpretiert worden, dass die Bank halb-offiziell im Auftrag der deutschen Regierung handelte und sich vor den Karren imperialer Politik spannen ließ. Die Bank ihrerseits verneinte politische Absichten und betonte ihre ausschließlich wirtschaftlichen Ziele. Beide Sichtweisen sind einseitig. Die Wahrheit liegt irgendwo dazwischen. Bei dem gesamten Projekt war ein klare Trennung zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen gar nicht möglich.“¹²

.....

12 Karlsch/Stokes (wie Anm. 10), S. 74.



Emil Georg Stauß (1877–1942), Bankmanager und Generaldirektor der Deutschen Bank im Jahr 1929
Foto: SZ Photo/Imagno

Maßgeblich an der Umsetzung dieser Projekte beteiligt war Emil Georg Stauß, der schon das Erdölgeschäft der Deutschen Bank in Rumänien aufgebaut hatte. Er gilt als eine der aktivsten, aber auch schillerndsten Führungskräfte dieser Bank. 1898 trat er im Alter von 22 Jahren in die Bank ein und arbeitete sich rasch empor.¹³ Parallel zu seinem beruflichen Aufstieg verlief sein gesellschaftlicher, wozu seine Heirat erheblich beitrug. Seine Frau war eine Tochter des Admirals Georg Alexander v. Schneider, Chef des Marinekabinetts und Generaladjutant des Kaisers.¹⁴ Spätestens seither fühlte sich Stauß, der 1917 geadelt wurde, dem Reich verpflichtet: „Stauß galt als ausgesprochen politischer Bankier. Geprägt durch die umfassenden Erfahrungen, die er während des Kaiserreichs und der Weimarer Republik gewonnen hatte, sah er in seinem Engagement für die Politik vor allem die Aufgabe, Verbin-

dungen zur Regierung aufzubauen, unabhängig davon, welche Gestalt diese Regierung hatte.“ Ab 1907/08 war Stauß auch in den Geschäftsfeldern „Anatolische Eisenbahngesellschaft“, „Bagdadbahngesellschaft“ und „Türkische Petroleum AG“ tätig, die vor allem wegen der damals in Mesopotamien aufgefundenen Ölvorkommen von großer politisch-strategischer Bedeutung waren.

Durch diese Verlagerung der Aktivitäten der Deutschen Bank nach Kleinasien drohte die gerade erst begonnene Entwicklung der Mineralölindustrie in Bayern abgewürgt zu werden. Denn während die Mineralölimporte via Donau auf niedrigem Niveau stagnierten, stiegen die auf dem Seeweg abgewickelten weiter stark an. Damit drohte Bayern bei der Versorgung mit diesem immer wichtiger werdenden Rohstoff über kurz oder lang genauso benachteiligt zu werden, wie dies bisher schon bei der Versorgung mit Steinkohle der Fall war. Das über den Seeweg importierte Öl hatte nach Bayern den längsten Weg zurückzulegen, und davon stets einen Teil per Bahn, wodurch es hier deutlich teurer sein musste als in anderen Regionen Deutschlands. Um diese Entwicklung zu verhindern, gab es nur einen Weg: Die Zufuhr von Mineralölprodukten auf der Donau musste erheblich gesteigert werden.

Vorbote des Krieges: Die Gründung des Bayerischen Lloyd

Mit dem Ausbau der Donau und der Häfen hatte Bayern wichtige Vorleistungen für eine leistungsfähige Schifffahrt auf der Donau erbracht, die auch der Deutschen Bank, vor allem aber dem Reich zugute kamen. Während die Bank von den niedrigeren Transportkosten profitierte, war der Nutzen des Reiches politisch-strategischer Natur. Realisiert werden konnte dieser aber nur durch den Aufbau einer leistungsfähigen deutschen Donauflotte. Besonders wichtig war diese für das Reich. Denn im Falle eines Krieges in jener Konstellation, wie er sich 1912 abzeichnete, waren Rumänien und Galizien die einzigen leistungsfähigen Erdölregionen, zu denen man Zugang hatte. Deren Anteil am Mineralölimport des Reiches lag 1913 bei immerhin 27 Prozent. Aber diese Importe wurden bisher größtenteils über die „Levantelinie“ abgewickelt. Im Falle eines Krieges mussten diese Transporte auf die Bahn und die Binnenwasserstraßen verlagert werden. Lösbar erschien diese Aufgabe nur dann, wenn es gelang, einen großen Teil des Öls von Rumänien bis Regensburg per Schiff zu transportieren, da die im Kriegsfall ohnehin stark belastete Eisenbahn damit überfordert sein musste.

Dieser Aufgabe aber war die Donauschifffahrt im bestehenden Zustand nicht gewachsen. Wegen der streckenweise

13 Lothar Gall: Die Deutsche Bank, München 1995, S. 70, S. 159. S. auch Biographie des „Historischen Instituts der Deutschen Bank“, www.bankgeschichte.de/de/content/850.html [Stand: 09.01.2017].

14 Frank Nögler: Müller, Georg von, in: Neue Deutsche Biographie 18 (1997), S. 391–392 [Online-Version]; URL: <https://www.deutsche-biographie.de/gnd119087111.html#ndbcontent> [Stand: 09.01.2017].

noch immer problematischen Schifffahrtsverhältnisse dauerten die Transporte sehr lange, so dass man eine große Zahl von Tankschiffen benötigt hätte. Von diesen gab es bisher aber nur wenige, und auch die Zahl der Schlepper war zu gering. Zumal die wenigsten Schiffe, die auf der unteren Donau im Einsatz waren, auch die bayerische Donau befahren konnten. Um die Öltransporte in dem Umfang durchführen zu können, wie er im Kriegsfall nötig war, musste daher eine moderne, leistungsfähige Flotte geschaffen werden.

Stauß wurde Ende des Jahres 1912 darüber informiert, dass mit dem Ausbruch eines Krieges in naher Zukunft zu rechnen sei; daraufhin nahm er unverzüglich die Gründung einer Schifffahrtsgesellschaft in Angriff. Dabei traf es sich sehr gut, dass man in Regensburg, seit 1910 mit der Süddeutschen Dampfschiffahrts-Gesellschaft das einzige deutsche Donauschifffahrtsunternehmen in Besitz des österreichischen Staates übergegangen war, die bayerische Staatsregierung bestürmte, die Gründung eines neuen Schifffahrtsunternehmens zu veranlassen. Diese Aktivitäten versetzten die Deutsche Bank in die äußerst vorteilhafte Lage, die Gründung einer Schifffahrtsgesellschaft, an der sie selbst und das Reich das größte Interesse hatten, als eine Aktion darzustellen, mit der sie Bayern einen Gefallen tue.

Am 28. Juni 1913 wurde im Regensburger Rathaus in Anwesenheit von Stauß und zahlreicher Repräsentanten von Staat und Wirtschaft der Gesellschaftsvertrag der „Bayerischen Lloyd Schifffahrtsgesellschaft m.b.H.“ geschlossen. Vom Gründungskapital in Höhe von vier Millionen Mark hielt die Deutsche Bank über diverse Tochtergesellschaften 3.550.000 Mark. Von den restlichen 450.000 Mark hielt das pfälzische Unternehmen Gebrüder Röchling OHG 200.000 Mark, die Bayerische Vereinsbank (München) 100.000 Mark, die MAN 50.000 Mark, der Unternehmer Freiherr von Büssing-Orville 30.000 Mark, die Stadt Regensburg 20.000 Mark, Josef Böhm, der Direktor der Deutschen Bank München, 10.000 Mark und der Regensburger Eisengroßhändler Christlieb, Präsident der Handelskammer Regensburg, gleichfalls 10.000 Mark.

Das Bemühen um eine enge Kooperation mit dem bayerischen Staat und der bayerischen Wirtschaft spiegelte sich auch in der Zusammensetzung des Aufsichtsrates wider; im ersten Geschäftsjahr gehörten diesem an:

E. G. Stauß, Generaldirektor (Vorsitzender); J. Böhm, Direktor der Bayerischen Vereinsbank (stellvertretender Vorsitzender); Dr. L. von Donle, Ministerialrat (Vertreter der bayerischen Staatsregierung); J. Bleyer, Oberbürger-

meister von Regensburg; H. v. Buz, Generaldirektor der MAN, Augsburg; G. Christlieb, Präsident der Handelskammer Regensburg; E. Fromm, Generaldirektor der Maxhütte Sulzbach-Rosenberg; Dr. O. Geßler, Oberbürgermeister von Nürnberg; L. Hammon, Direktor der Bayerischen Handelsbank; H. Held, Druckereibesitzer und Abgeordneter des Bayerischen Landtags; H. v. Jacobs, Vorstandsvorsitzender der Levante-Linie Hamburg; F. v. Wagner, Präsident der Handelskammer Ludwigshafen am Rhein; H. v. Wagner, Oberbürgermeister von Ulm; Dr. A. Wolf, Direktor der Deutschen Bank Filiale München.¹⁵



Visite des Königs im Regensburger Petroleumhafen 1914. Die Kutsche des Königs hält vor einer der hier ansässigen Firmen, wo ihn Oberbürgermeister Bleyer erwartet. Ludwig III. hat bei diesem dreitägigem Regensburg-Besuch auch auf der Hauptversammlung des gleichzeitig tagenden „Kanalvereins“ gesprochen und das erste der beiden neuen Motortankschiffe des Bayerischen Lloyd auf seinen Namen getauft.

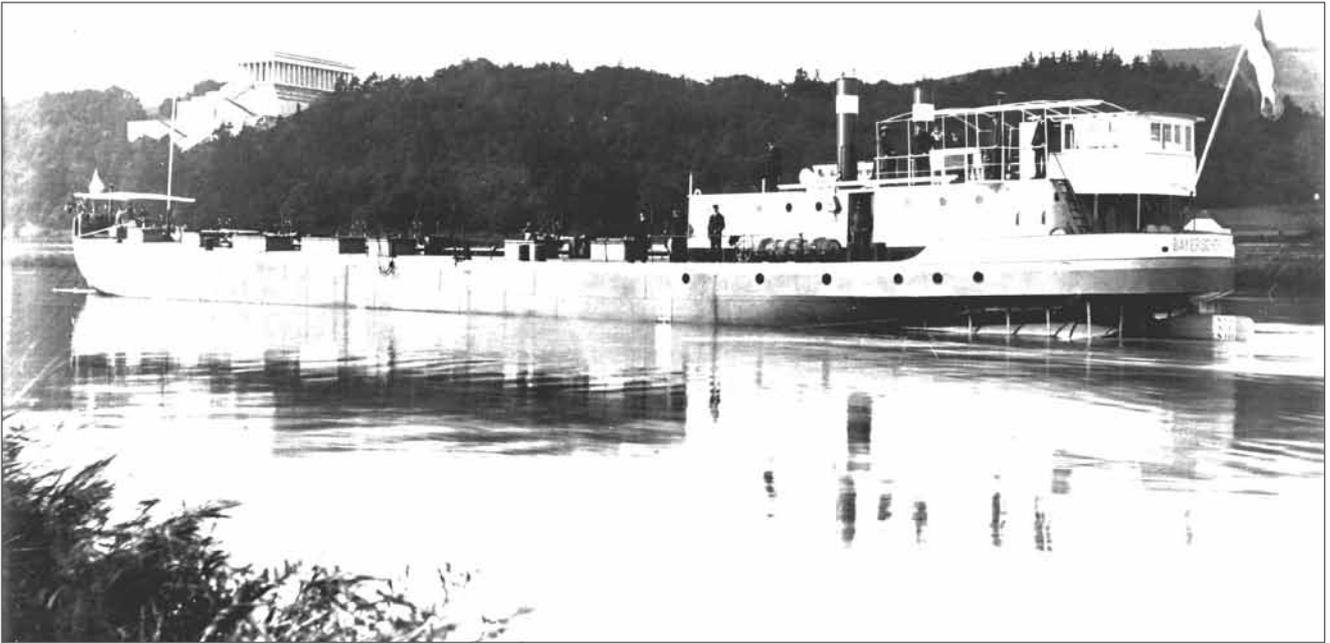
Foto: Archiv Donau-Schifffahrts-Museum Regensburg, Fotosammlung

Mit dem Bayerischen Lloyd verfügte die Deutsche Bank über eine monopolartige Stellung in der Schifffahrt auf der bayerischen Donau. Einerseits hingen damit Art und Umfang der Donauschifffahrt künftig wesentlich von Entscheidungen ab, die von der Deutschen Bank und damit dem Deutschen Reich getroffen wurden. Andererseits mussten diese seither ein gesteigertes Interesse an der Verbesserung der Schifffahrtsverhältnisse auf der Donau haben.

Sofort begann der Bayerische Lloyd mit der Beschaffung von Schiffen. Von der Steaua Romana G.m.b.H. Regensburg übernahm er zwei Verträge über zwei Motortankschiffe mit einer Ladekapazität von je 500 Tonnen,

.....

¹⁵ HSTAM, Nachlass Heinrich Held 1385.



Motortankschiff des Bayerischen Lloyd auf Jungfernfahrt, 1914. Wie die Beflaggung, die zahlreichen Passagiere sowie der Ankerplatz unterhalb der Walhalla nahelegen, wurde diese Aufnahme bei der feierlichen Inbetriebnahme des Schiffes aufgenommen. Es ist jedoch nicht zu erkennen, um welches der beiden baugleichen Schiffe es sich handelt; beide wurden im Sommer 1914 in Dienst gestellt.

Foto: Archiv Donau-Schiffahrts-Museum Regensburg, Fotosammlung

zudem gab er acht Schleppkähne für den allgemeinen Warentransport, einen Tankkahn und vier Dampfschleppschiffe in Auftrag. Von der Steaua Romana Bukarest übernahm man fünf Tankkähne mit einer Gesamtkapazität von 2.620 Tonnen.¹⁶

Am 15. Juli 1914 taufte König Ludwig III. das erste Motortankschiff auf seinen Namen, am 22. September 1914 wurde das zweite ausgeliefert. Die Fertigstellung der weiteren Schiffe verzögerte sich wegen des Kriegsausbruchs, aber dann erhielt der Schiffsbau absolute Priorität. Ende des Jahres 1916 verfügt der Bayerische Lloyd außer über die bereits genannten Schiffe noch über vier Dampfschlepper, 52 Warenboote mit einer Gesamtladepazität von 36.400 Tonnen, zehn Tankboote mit zusammen 7.541 Tonnen sowie ein Motorfrachtschiff mit 180 Tonnen. Die gesamte Ladepazität der Flotte betrug nun 45.378 Tonnen.¹⁷

Die Gunst der Stunde nutzen: Helds Kampagne für die „Großschiffahrtstraße“

1915 führte König Ludwig III. vor dem „Kanalverein“ Folgendes aus: „Als der Krieg ausbrach, da dachten wir, es werde ein Krieg auf kurze Zeit sein. Aber die Dinge gestalteten sich anders. Auf die Kriegserklärung Russlands

folgte die Frankreichs, und als dann auch noch die Engländer über uns herfielen, da habe ich gesagt: Ich freue mich darüber, und ich freue mich deswegen, weil wir jetzt mit unseren Feinden Abrechnung halten können; und weil wir jetzt endlich – und das geht den Kanalverein besonders an – hoffen dürfen, daß wir für Süd- und Westdeutschland günstigere Verbindungen zum Meere bekommen werden.“¹⁸

Tatsächlich waren die Aussichten, nun das Projekt der Main-Donau-Verbindung auf den Weg bringen zu können, so gut wie noch nie. Denn wegen der Seeblockade forderte man nun auch im Westen und Norden Deutschlands eine Verbindung des Rheins mit der Donau; sie sei von kriegsentscheidender Bedeutung. Diese könne man zwar nicht während des Krieges bauen, aber was man sofort tun könne und tun müsse, sei die Schifffahrtsverhältnisse auf der Donau zu verbessern. Und man könne mit den Planungsarbeiten des Kanals beginnen, so dass man sofort nach der – selbstverständlich siegreichen – Beendigung des Krieges mit dessen Bau beginnen könne.

Je umfangreicher die Vorarbeiten und Vorleistungen sein würden, umso sicherer konnte man sein, dass dieses Projekt tatsächlich realisiert werde: Davon war man in Bayern überzeugt, und so hat man hier in der Folge alles

16 Geschäftsbericht vom 11.03.1914. HSTAM, Nachlass Heinrich Held 1385.

17 Übersicht über den Schiffspark: HSTAM, Nachlass Heinrich Held 1407.

.....

18 Wilhelm Zils: König Ludwig III. im Weltkrieg, München 1917, S. 57.



Notiz in der „Freien Donau“ 1916, Nr. 14. Mit dieser Meldung informierte Held die Leser seiner Zeitung über eine der wichtigsten Unternehmensgründungen während des Krieges in Bayern. Die hier aufgezeigte enge Verbindung zum Projekt „Großschiffahrtsstraße“ spiegelt die großen Erwartungen wider, die man zu diesem Zeitpunkt in die den gemeinsamen Wirtschaftsraum des „Viererbundes“ setzte, und dessen Achse diese Wasserstraße bilden sollte.
Foto: Dirk Götschmann

getan, dieses so weit wie möglich auf den Weg zu bringen. Dass dies tatsächlich gelang, ist vor allem das Verdienst von Heinrich Held, der im Herbst 1915 eine Kampagne startete, die er mit großer Zielstrebigkeit und nie nachlassendem Druck so lange fortsetzte, bis er Ende Dezember 1917 alle Ziele erreicht hatte.

Startsignal war der Eintritt Bulgariens in den Krieg auf Seiten der Mittelmächte im September 1915. Binnen kurzem war nun Serbien besiegt, womit die Blockade der Donau aufgehoben wurde. Und mit dem „Viererbund“ – Deutsches Reich, Österreich-Ungarn, Osmanisches Reich und Bulgarien – entstand ein gemeinsamer Wirtschaftsraum, in dem die Donau eine zentrale Rolle spielte.¹⁹

Den Beginn der Kampagne markiert eine Rede Helds über das „Donauprob­lem in der neuesten Phase seiner Entwicklung.“ Sie hielt er im Oktober 1915 zunächst im Finanzausschuss und am 25. November dann im Plenum des Landtages. Hier führte er aus: „Daraus resultiert die große Bedeutung von zwei Fragen, die heute in den Kreis der politischen Betrachtung gerückt sind: Ich meine unser Verhältnis zu Österreich-Ungarn und den Balkanstaaten

Die Firma Krupp verfügt über 50% des Kapitals. Neben Krupp - v. Bohlen - Halbach sind u. a. noch beteiligt: Alfred Krupp-Berndorf, v. Maffei-München, v. Linde-München, Sachs-Schweinfurt, Neumayer-Nürnberg, die Anilin- und Sodafabrik Ludwigshafen, die Deutsche Bank, die Bayer. Hypotheken- und Wechselbank, die Bayer. Handelsbank. Den Vorsitz im Direktorium hat Herr Direktor Dr. Ehrensberger, stellvertretende Vorsitzende sind die Herren v. Stauff und Böhm.

Das Werk soll in erster Linie den Heeresbedarf für Bayern decken, dann aber auch Lieferungen für die deutsche Marine und für das befreundete Ausland übernehmen. Durch diese Gründung hat die Schwerindustrie ein großes Interesse an der Ausgestaltung des Verkehrs zwischen Nord- und Süddeutschland und zwischen Deutschland-Oesterreich-Ungarn, den Balkanländern und dem Orient gewonnen. Eine unerlässliche Voraussetzung für die große Entwicklung dieser bedeutungsvollen Industrie und ihrer Nebenindustrien in Bayern ist der Ausbau der Donau zur Großschiffahrtsstraße und ihre leistungsfähige Kanalverbindung mit Main und Rhein. Es steht zu erwarten, daß das Kruppwerk München für die Lösung des Donauprob­lems von entscheidender Bedeutung wird.

und auf der anderen Seite die Schaffung eines Großschiffahrtswegs über die Donau, der zu gleicher Zeit den Main und den Rhein in sich begreift. [...] Unser militär-politischer Pakt mit Österreich-Ungarn zwingt uns erst recht, in Zukunft auf wirtschaftlichem Gebiet in nähere Fühlung zu treten. Voraussetzung dafür ist, daß die Donau in Wirklichkeit auch für uns in Deutschland ein freier Fluß ist und daß wir mit allen Mitteln trachten müssen, vom Rheine über den Main durch den Kanal über die Donau nach dem Schwarzen Meere eine große Verkehrsstraße für den deutschen Handel und die Ausfuhr deutscher Produktion zu ziehen.“²⁰

Im November 1915 initiierte er in Regensburg die Bildung einer „Donaukommission“, deren Aufgabe die „Propaganda für die Lösung des Donauprob­lems“ war.²¹ Dazu diente auch die Veröffentlichung der „Anschauungen der Handelskammer Regensburg über die künftige Gestaltung des Donauverkehrs“.²² Sie war ein Plädoyer für den „technischen Ausbau der Rhein-Donau-Wasserstraße“, die „in dem engen Wirtschaftsbündnis, das sich zwischen

19 Zu diesen großen Erwartungen s. Friedrich Naumann: Bulgarien und Mitteleuropa, Berlin 1916.

20 Kammer der Abgeordneten, Stenographische Berichte 1915/16 Bd. 13, S. 80.
21 Held/Brüschwien (wie Anm. 1), S. 90.
22 Abgedruckt in „Die Donau“ v. 15.02.1916, S. 7.

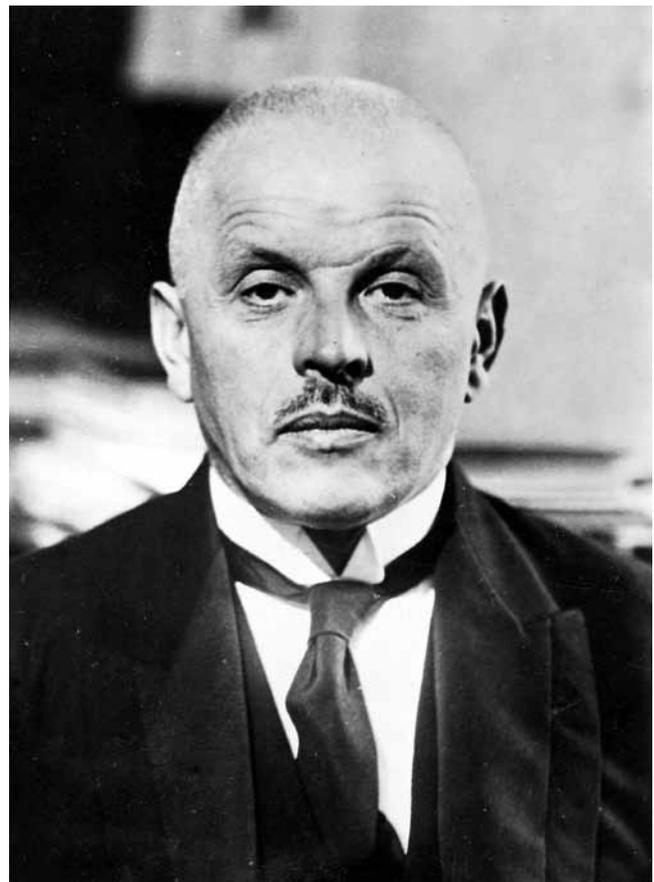
Deutschland und Österreich-Ungarn jetzt anbahnt“ und von größter Bedeutung sei. Ihr gebühre der Vorzug vor allen anderen Projekten, denn sie sei unersetzlich. Beginnen müsse man sofort und an zwei Stellen: Die Mainkanalisierung sei „möglichst tief nach Bayern hereinzuführen, weil damit der Anschluß Bayerns an das rheinische Industriegebiet gewonnen wird. Ganz das gleiche gilt aber auch vom Ausbau der Großschifffahrt auf der Donau selbst. Es steht außer allem Zweifel, daß die Durchführung eines Donaugroßschiffahrtswegs zunächst bis Regensburg nicht erst mit dem Ausbau der ganzen Rhein-Donau-Wasserstraße, sondern sofort einen ganz erheblichen wirtschaftlichen Nutzen in Aussicht stellt und dass dieser Nutzen mit verhältnismäßig geringer Mühe erreicht werden kann.“²³

Am 1. Januar 1916 trat Held dann mit einer neuen Zeitschrift an die Öffentlichkeit.²⁴ Sie hieß zunächst „Die Donau“, ab Juli 1916 dann „Die freie Donau“ und sollte der „Förderung des Verkehrs, des Handels und der Industrie auf und an der Donau und den mit ihr zusammenhängenden Flüssen und Kanälen“ dienen: „Es ist vorbereitende Arbeit zu leisten für einen intensiven Großverkehr über die Donau, es gilt, das, was an Verkehr und für den Verkehr über diesen Strom schon gegeben ist, jetzt mit besonderer Kraftentfaltung weiter zu pflegen und zu heben.“ Das Reich sah er in der Pflicht, Bayern hierbei zu unterstützen: „Wir Bayern sind auch Deutsche und daß wir gute Deutsche sind, das haben unsere Landsleute auf allen Schlachtfeldern im Westen, Osten und Süden genugsam bewiesen. Darum sind auch wir berechtigt zu fordern, daß wir an den mit kostbarem Blut erkämpften Vorteilen voll und ganz teilnehmen, dass Handel und Verkehr gleichheitlich auf alle Teile des fest gegründeten deutschen Reiches verteilt werden.“

Mit dieser Zeitschrift hat Held aktiv in die damals voll entbrannte Kriegs- und Friedenszieldebatte eingegriffen und dabei jene Vorstellungen propagiert, in denen der Donau eine zentrale Rolle zugeordnet war. Diese Funktion hat seine Zeitschrift sehr gut erfüllt, denn sie wurde sowohl von der Politik wie von einer breiteren Öffentlichkeit rezipiert, und dies weit über Bayern hinaus. Das war Held sehr wichtig, wusste er doch, dass das Projekt nur dann eine Chance auf Realisierung hatte, wenn es auch von der west- und norddeutschen Wirtschaft unterstützt wurde. Eine direkte Beteiligung des Reiches an diesem Projekt aber lehnte Held zu diesem Zeitpunkt ab. So erklärte er

am 24. Februar 1916 im Landtag, dass die „ganze Kanalisierungsangelegenheit“ eine bayerische Angelegenheit sei und bleiben müsse.²⁵

Denn damals fürchte Held, dass dann, wenn das Reich Einfluss auf das Projekt bekäme, Bayerns Interessen auf der Strecke blieben, und dafür hatte er gute Gründe. Zu diesem Zeitpunkt nämlich war Bayern vom Schiffsverkehr auf der Donau nahezu vollständig abgekoppelt. Die von Bulgarien und Rumänien aus donauaufwärts transportierten Waren – vor allem Getreide und Mineralölprodukte – wurden bereits in ungarischen Häfen auf die Eisenbahn umgeladen, im Gegenzug zum militärischen Nachschub in die Balkanstaaten und in das Osmanische Reich. Es bestand somit die Gefahr, dass das Reich die Verkehrsachse zum Balkan in einer Weise ausbauen könnte, bei der Bayern links liegen gelassen würde. Tatsächlich fand das von Österreich favorisierte Projekt einer Verbindung zwischen der Donau und der Elbe damals große Unterstützung.



Dr. Otto Geßler (1875–1955), DDP-Politiker und Reichswehrminister, Aufnahme aus dem Jahr 1928
Foto: SZ Photo/Scherl

23 Fortsetzung in „Die Donau“ vom 01.03.1916, S. 9f.

24 „Die freie Donau“ v. 15.12.1916, S. 2.

25 Sitzung am 24.2.1916, Kammer der Abgeordneten, Stenographische Berichte 1915/16, Bd. 13, S. 352 f.

Held hat seine Kampagne deshalb zielstrebig weitergeführt. Am 9. Januar 1916 reiste die Regensburger „Donaukommission“ zu Beratungen nach Passau. Dort beschloss man „eine große öffentliche Werbeveranstaltung für die Großschiffahrtsstraße, in erster Linie für die Donau“ in Nürnberg abzuhalten. Regensburgs Oberbürgermeister Josef Bleyer wurde beauftragt, sich dazu mit seinem Nürnberger Amtskollegen in Verbindung zu setzen.²⁶ Das war Otto Geßler, der von 1911 bis 1914 Oberbürgermeister Regensburgs war und auch dem Aufsichtsrat des Bayerischen Lloyd angehörte.²⁷ 1919 wurde er Reichsminister für den Wiederaufbau und von 1920 bis 1928 war er dann Reichswehrminister.²⁸ Dieser einflussreiche Politiker war ein äußerst wertvoller Verbündeter.

Die Nürnberger „Versammlung der Donau-, Main- und Rheininteressenten“ fand am 13. Februar 1916 statt. Die Teilnehmer kamen aus ganz Deutschland, offenbar gab es einen großen Kreis von Unternehmern und Politikern, die dieses Projekt unterstützten. Das Hauptreferat, das Held anschließend im Druck verbreitete, hielt Josef Bleyer.²⁹ Er umriss die großen Vorteile, die mit dem Projekt verbunden waren und zeigte auf, wie es realisiert werden sollte: „Wird die jetzige kostbare Zeit nutzlos versäumt, flaut die unter den Eindrücken des Krieges geborene allgemeine Anteilnahme an diesen Schifffahrtsfragen wieder ab, so besteht die große Gefahr, daß im wesentlichen alles beim alten bleibt.“³⁰

Diese Veranstaltung fand ein großes Echo weit über Bayern hinaus. Auch in Österreich und Ungarn, und der Bürgermeister von Budapest schickte umgehend einen Beauftragten nach Regensburg, um Kontakt herzustellen. Die Oberhäupter beider Städte kamen überein, eine weitere derartige Konferenz in der ungarischen Hauptstadt abzuhalten, und ihr Wiener Kollege schloss sich an. Am 8. Juli fand in Budapest eine vorbereitende Besprechung statt, an der u.a. auch Held und Bleyer teilnahmen, und hier kam man überein, diese Tagung am 4. September abzuhalten.³¹

Zu dieser Zeit lief eine große Gegenoffensive der Mittelmächte an der Balkanfront, an der die Russen zuvor große Erfolge erzielt hatten. Letztere hatten Rumänien am 27. August 1916 dazu verleitet, auf Seiten der Entente

in den Krieg einzutreten. Russen wie Rumänen wurden vernichtend geschlagen, bis Dezember war Rumänien fast vollständig besetzt und die Russen wurden weit auf eigenes Gebiet zurückgedrängt. Und so herrschte unter den rund 700 Teilnehmern Budapester Donautagung eine geradezu euphorische Stimmung. Denn mit Rumänien war der letzte Staat ausgeschaltet, der die Schifffahrt auf der Donau behindern konnte.

Im Zentrum der Budapester Beratungen stand die „Kodifizierung des verwickelten Donaurechts“, das man nach dem Vorbild der Rheinschifffahrtsakte umgestalten wollte. Aber die Zukunft bot noch sehr viel größere Perspektiven: „Wahrscheinlich wird man in Verbindung mit der Schiffbarmachung der unteren Donau dann auch beherzter an den Ausbau des mitteleuropäischen Wasserstraßennetzes herangehen und vor allem das Projekt der Verbindung Rhein-Donau zu neuem Leben erwecken und damit das wirtschaftspolitische Band zwischen Orient und Okzident immer fester schließen. Auch das wird Kriegsfrucht sein!“³² Die Budapester Tagung fand in der Presse aller Verbündeten ein großes Echo, selbstverständlich auch in der „Freien Donau“.³³

Nach Abschluss dieser Konferenz rief Held die rund fünfzig deutschen Teilnehmer zu einer gesonderten Sitzung zusammen und legte ihnen seine Planungen zur „Rhein-Main-Donau-Großschiffahrtsstraße“ vor. Sie umfassten vor allem auch deren „Finanzierung im gemischt-wirtschaftlichem System“, und diese fand breite Zustimmung. Abschließend wurde ein „Arbeitsausschuss“ gewählt, dem Held und die Oberbürgermeister von Frankfurt am Main und Nürnberg angehörten. Sie sollten „die nötigen Schritte bei den Städten, bei den Handelskammern, bei Handel und Industrie in Bayern und im übrigen Deutschland, sowie bei den Landes- und Reichsbehörden tun, um das Unternehmen im gemischtwirtschaftlichen System zur Durchführung zu bringen. Zunächst aber sollte die Angelegenheit vertraulich behandelt werden.“³⁴

Ende September machte Held dem bayerischen Verkehrsminister „vertrauliche Mitteilung vom Stand der Dinge“, und dieser unterrichtete den König davon, der ihm dazu eigens eine Audienz gewährte. Ludwig III. war „sehr befriedigt über die Wendung der Dinge“ und wies den Minister an, dem Wunsche Helds entsprechend tätig zu werden. Im Ministerium wurde nun die Arbeit für eine Projektvorlage an den Landtag aufgenommen, die sich

26 Held/Brüschwien (wie Anm. 1), S. 91.

27 Albrecht (wie Anm. 7), S. 176.

28 Ebd., S. 175.

29 Zu Bleyer s. Albrecht (wie Anm. 8), S. 179 f.

30 Josef Bleyer: Großschiffahrtsweg Donau–Main–Rhein. Referat erstattet in der Versammlung der Donau-, Main- und Rhein-Interessenten zu Nürnberg am 13. Februar 1916, Regensburg 1916.

31 Held/Brüschwien (wie Anm. 1), S. 93 f.

32 „Die freie Donau“ vom 15.09.1916, S. 12.

33 Bericht Helds in der „Freien Donau“ vom 15. September 1916, S. 9–12.

34 Held/Brüschwien (wie Anm. 1), S. 97.

hinsichtlich der Finanzierung im Wesentlichen auf die Vorschläge Helds stützte. Diese Vorlage wurde dann dem Ministerrat präsentiert, der den Beschluss fasste, „der im Februar zusammentretenden außerordentlichen Landtagsversammlung einen Gesamtentwurf über die Kanalprojektion vorzulegen und dafür die Kosten anzufordern.“³⁵

Inzwischen lief Helds Kampagne weiter. „Abgeordneter Held selbst wandte sich an eine Reihe Großindustrieller am Rhein, darunter auch an Krupp, an einflussreiche Reichstagsabgeordnete, insbesondere an Erzberger³⁶ und Spahn³⁷.“³⁸ Held selbst übernahm es, diesem Projekt die Unterstützung des Zentrums im Reichstag und der Reichsregierung zu verschaffen. Hierzu setzte er sich mit führenden Mitgliedern der Berliner Zentrumsfraktion sowie dem Chef des Reichsamtes des Inneren, Staatssekretär und Vizekanzler Karl Theodor Helfferich, in Verbindung.

Die Zeitumstände waren für diese Pläne sehr förderlich. Im Dezember 1916 wurden die Ölfelder um Ploesti eingenommen, und sofort wurde damit begonnen, die zerstörten Förder- und Produktionseinrichtungen instandzusetzen. In der Folge spielte das rumänische Erdöl eine höchst wichtige Rolle bei der Versorgung des Reiches. Waren im letzten Friedensjahr noch rund 117.000 Tonnen aus Rumänien nach Deutschland exportiert worden, so flossen von Anfang des Jahres 1917 bis November 1918 nicht weniger als 1,5 Millionen Tonnen in diese Richtung.³⁹ Ab Frühjahr 1917 konnten die Mittelmächte zudem ihren Zugriff auf die Rohstoffe und Futter- und Nahrungsmittel noch weit über Rumänien hinaus ausweiten. Ihnen standen nun auch die Ukraine und Kaukasien offen, und selbst ein Zugriff auf die Ölfelder von Baku war nun möglich. Da die „Levantelinie“ während des Krieges gesperrt war, mussten all diese Güter entweder auf der Donau oder per Eisenbahn nach Deutschland transportiert werden.

35 Vortragmanuskript Helds (1917), HSTAM, Nachlass Held 1354.

36 Matthias Erzberger, geboren 1875 in Württemberg, zunächst Redakteur einer Stuttgarter Zentrumszeitung, Mitbegründer der christlichen Gewerkschaften, seit 1903 für das Zentrum im Reichstag, verfügte in der Zentrumfraktion wegen seines Rückhalts in der Wählerschaft über großen Einfluss. „Durch die Herausgabe einer sensationellen Zentrumskorrespondenz und durch zahllose Zeitungsartikel und Aufsätze machte er sich bald bekannt und unentbehrlich“; s. Klaus Epstein: Erzberger, Matthias, in: Neue Deutsche Biographie 4 (1959), S. 638 ff.

37 Peter Joseph Spahn (1846–1925) war von 1884 bis 1917 Mitglied des Reichstages, wiederholt dessen Vizepräsident und seit 1912 Fraktionschef des Zentrums. 1917 wurde er Justizminister von Preußen; Dirk Hainbuch/ Florian Tennstedt (Bearb.): Biographisches Lexikon zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1871 bis 1945. Band 1: Sozialpolitiker im Deutschen Kaiserreich 1871 bis 1918, 2010, S. 152.

38 Held/Brüschwien (wie Anm. 1), S. 97.

39 Förster (wie Anm. 11), S. 107.



Zugschraubendampfer der Z.E.G. im Regensburger Hafen 1917. Im Juni 1917 wurde das Kapital des Bayerischen Lloyd von vier auf 16 Millionen Mark erhöht. Einen großen Teil des neuen Kapitals brachte das Reich in Form der Flotte der reichseigenen „Zentralen Einkaufsgesellschaft“ (Z.E.G.) ein. Diese direkte Beteiligung des Reiches am BL, die vor allem Stauß und Helfferich zu verdanken war, trug ersichtlich dazu bei, dass sich dieses in der Folge an der Finanzierung des Wasserstraßenprojektes beteiligte.

Foto: Archiv Donau-Schiffahrts-Museum Regensburg, Fotosammlung

Helds Kampagne wurde nun auch vom König persönlich unterstützt. In der ersten Nummer der „Freien Donau“ von 1917 war ein aufwändig reproduziertes, ganzseitiges Porträt Ludwigs III. eingefügt. Dazu teilte Held seinen Lesern mit, dass „Seine Majestät König Ludwig III. von Bayern, der erhabene, zielbewusste und unverdrossene Förderer der geplanten Donau-Großschiffahrtsstraße Donau-Main-Rhein“ die Gnade gehabt habe, ihm ein Bild mit seiner Unterschrift zukommen zu lassen und ein Handschreiben an ihn zu richten. Das in Faksimile wiedergegebene Schreiben lautete wie folgt: „Der erste Jahrgang der „Freien Donau“ hat erfolgreich für die Aufklärung über die Bedeutung eines Großschiffahrtsweges „Donau-Main-Rhein“ gewirkt. Jetzt ist der Augenblick da, an die politische Lösung der wichtigen Frage zu gehen. Darum auf zur That: Vorwärts!“

Worin die „That“ bestehen musste, erläuterte Held in seinem Leitartikel: „Das Jahr 1916 war das Jahr des Studiums der Donau und der Binnenschiffahrtsfragen, die Zeit der Aufklärung und der Propaganda,“ so schrieb er. Das Jahr 1917 aber müsse „eine Epoche der Tat“ werden, denn es sei genug geredet worden, alle wesentlichen Fragen seien geklärt, man dürfe nicht mehr zuwarten: „Es ist Gefahr im Verzug!“ Und weiter: „Noch während des Krieges müssen

alle Vorarbeiten für die Donauregulierung und die Kanalverbindung getan werden, damit die eigentlichen Durchführungsarbeiten sofort mit Kriegsende beginnen können. [...] Je schneller die Vorarbeiten abgeschlossen werden, umso besser sind wir in der Lage, alsbald nach Friedensschluß Tausenden und Abertausenden der aus dem Felde zurückströmenden, Arbeit heischenden Kriegern eine auf Jahre dauernde lohnende Beschäftigung zuzuweisen bei den Strom- und Kanalbauten.[...] Das deutsche Volk hat die Kraft auch im schwersten aller Kriege die gewaltige Tat zu vollbringen. Ist sie doch unerläßliche Voraussetzung für seinen wirtschaftlichen Wiederaufbau nach dem Kriege und seine glückliche Entwicklung, für den Ausbau seiner wirtschaftlichen und politischen Freundschaftsbeziehungen zu Österreich-Ungarn und den Balkanstaaten und für die militärische Sicherung und Zusammenfassung aller Kräfte Mitteleuropas!“

Auf der Zielgeraden: Vom Landtagsbeschluss zur Gründung des „Stromverbandes“

Die Einholung des schon dargestellten Landtagsbeschlusses war damit kaum mehr als eine Formsache und diente vor allem der „Öffentlichkeitsarbeit“. Helds Ausführungen enthielten nur eine, allerdings wesentliche neue Information: Held – und ihm folgend die Staatsregierung – traten nunmehr für eine Beteiligung des Reiches an dem Projekt ein! Der Grund dafür war, dass sich das Verhältnis zwischen Bayern und dem Reich im Verlauf des Jahres 1916 erheblich verbessert hatte. Und daran hatten Heinrich Held und Emil Stauß einen großen Anteil.

Noch zu Beginn des Jahres musste Bayern fürchten, dass seine wirtschaftlichen Interessen vom Reich ignoriert wurden. Denn die Zentrale der staatlich reglementierten Kriegswirtschaft war in Berlin, und hier hat man auf die Interessen und Nöte Bayerns kaum Rücksicht genommen. Ein wichtiger Teil dieser Bürokratie war die dem Reichsamt des Inneren angegliederte „Zentrale Einkaufsgesellschaft m.b.H.“ (Z.E.G.). Sie baute eine eigene Donauflotte auf, die dem Bayerischen Lloyd 1915 das Wasser abzugraben drohte. Im Februar 1916 erhielt das Reichsamt jedoch einen neuen Chef: Karl Theodor Helfferich. Dieser Finanzwissenschaftler war 1906 vom Staatsdienst in den der Deutschen Bank übergetreten, für die er bis 1915 vor allem in der Türkei tätig war.⁴⁰ Mit ihm setzten sich nun Stauß und Held in Verbindung. Sie erreichten, dass Helf-

ferich noch im gleichen Jahr anordnete, die Z.E.G.- Flotte dem Bayerischen Lloyd zu überlassen, wodurch das Reich zugleich zu dessen Miteigentümer wurde. Auch in anderen Bereichen erwies sich Helfferich als ein zuverlässiger Fürsprecher bayerischer Interessen.

Helfferichs Entgegenkommen ist vor dem Hintergrund starker Spannungen zwischen Bayern und dem Reich zu sehen. Deren Ursachen wurden im Februar 1917 auch im Landtag thematisiert: „Bayern hat selbstverständlich den gleichen Anteil an den Kriegsausgaben wie das übrige Reich, während es wirtschaftliche Vorteile aus dem Kriege nur in wesentlich geringerem Umfange zu erringen Gelegenheit hatte. Deshalb, meine ich, hat das Reich die unbedingte moralische Verpflichtung, zu den Kosten des Ausbaus seinen entsprechenden Anteil zu leisten. Wir werden uns unter gar keinen Umständen von dieser durchaus berechtigten Forderung abbringen lassen.“⁴¹

Dieser Anspruch Bayerns auf eine angemessene Beteiligung des Reiches an der Finanzierung seiner Wasserstraßen als Ausgleich für die erlittene Schädigung der bayerischen Wirtschaft durch die vom Reich zu verantwortende Organisation der Kriegswirtschaft sollte sich in der Folge als ein äußerst wirksames Instrument erweisen. Und dies weit über das Ende des Krieges hinaus. Denn der Tatsache, dass dieser Anspruch vom Reich als berechtigt anerkannt wurde, ist letztlich dessen Beteiligung an der Rhein-Main-Donau-AG in der Form zuzuschreiben, wie sie 1921 zustande kam.

Die Schritte dazu sollen nur mehr umrissen werden:

Am 6. März 1917 brachte das Zentrum im Haushaltsausschuss des Reichstags den Antrag ein, dass das Reich die Planungsarbeiten mit zwei Millionen Mark, verteilt auf die nächsten drei Jahre, unterstützen sollte. Dieser erhielt am 17. Mai 1917 ohne Debatte die Zustimmung des Reichstags. Helfferich sorgte dafür, dass dieser Antrag ohne jede Beanstandung den Bundesrat passierte.⁴²

Damit konnte der nächste Schritt erfolgen: Die Bildung eines „gemischt-wirtschaftlichen Stromverbandsunternehmens“, dem neben Bayern und dem Reich alle am Bau dieser Großschiffahrtstraße Interessierten angehörten: öffentliche Körperschaften, Banken und Unternehmer. Die Initiative dazu ergriff Held am 1. März 1917 auf einer vom mittelhheinischen Fabrikantenverein in Mainz

40 Karl Erich Born: „Helfferich, Karl“ in: Neue Deutsche Biographie 8 (1969), S. 470 ff.

41 Abgeordneter Haerberlein, 361. Sitzung vom 22.02.1917, Kammer der Abgeordneten, Stenographische Berichte 1917, Bd. 15, S. 100.

42 Mitteilung von Mayer-Kaufbeuren an Held vom 07.05.1917, HSTAM, Nachlass Held 1395.

organisierten Versammlung.⁴³ Helds Vorschläge fanden breite Zustimmung, die Versammlung befürwortete das Projekt nachdrücklich und forderte das Reich sowie die Länder Preußen und Hessen, es tatkräftig zu unterstützen.

Es folgten eine Reihe ähnlicher Veranstaltungen, darunter auch eine in München. An dieser nahm auch der König teil, der Held bei dieser Gelegenheit den Titel eines Geheimen Hofrates verlieh und damit „den Dank der Krone für seine wertvollen Bemühungen um das Zustandekommen des Projekts zum Ausdruck“ brachte.⁴⁴

Am 16. April 1917 tagte dann in Nürnberg ein „Arbeitsausschuss“ der an dem Projekt „Großschiffahrtsstraße“ Interessierten. Hier wurde die Gründung des Unternehmens vorbereitet und ein „Arbeitsvertrag“ zwischen diesem und dem bayerischen Staat ausgearbeitet, dessen Gegenstand die Erstellung eines „Detailprojekts für die Großschiffahrtsstraße“ war.

Als Mitglieder waren der bayerische Staat, das Deutsche Reich, das Großherzogtum Baden und andere interessierte Bundesstaaten sowie eine „Vereinigung der Interessenten“ vorgesehen. Letztere umfasste drei Gruppen: 1. Die Vereinigung der bayerischen Städte, 2. die im bayerischen Handelstag vereinigten Handelskammern, bzw. von Gruppen aus Industrie und Handel, 3. die außerbayerischen Interessenten. Das „Konsortium“ selbst sollte aus einem „geschäftsführender Ausschuss“ – dem „Strombeirat“ – und der Gesellschafterversammlung bestehen.

Währenddessen ging Held auf eine neuerliche „Propagandareise“, die ihn u.a. nach Essen und Düsseldorf führte, und auch hier stießen seine vor großem Publikum und viel Prominenz aus Wirtschaft und Politik vorgetragenen Pläne auf große Resonanz. Der Mobilisierung vor allem der österreichischen, aber auch weiterer bayerischer Interessenten diente eine große Versammlung, die am 18. Juni 1917 in Linz veranstaltet wurde. Hier hat man auf Helds Anregung hin einen österreichischer „Zweckverband zur Vertretung der Belange der oberen Donau“ sowie eine „bayerisch-österreichische Arbeitsgemeinschaft für die Herstellung eines Großschiffahrtsweges Rhein-Main-Donau“ ins Leben gerufen.

Den krönenden Abschluss all dieser Aktivitäten bildete die Gründungsversammlung des „Stromverbandes“. Sie fand am 22. Dezember 1917 im großen Sitzungssaal des Rathauses zu Nürnberg statt. Erster Vorsitzender wurde der Vertreter Bayerns, Staatsrat v. Graßmann, Zweiter der

.....
43 Held/Brüschwien (wie Anm. 1), S. 109.
44 Ebd., S. 110.

Vertreter des Reiches, Ministerialdirektor Ottmann vom Reichsverkehrsministerium, Dritter Oberbürgermeister Dr. Geßler, der Vertreter der übrigen Interessenten.

Trotz aller tiefgreifender Veränderungen der politischen Verhältnisse in den nächsten Jahren und Jahrzehnten war die Realisierung des Projekts „Rhein-Main-Donau-Kanal“ jetzt nicht mehr aufzuhalten. Helds Kalkül erwies sich als richtig: Angesichts der allgemein anerkannten großen nationalen Bedeutung dieses Projekts und der bereits getätigten Investitionen, deren Umfang von Jahr zu Jahr wuchs, konnte das Reich seine Unterstützung nicht mehr verweigern. Damit lag die Entscheidung über den Bau dieser Wasserstraße letztlich bei Bayern, und hier erwartete man an sich von dieser derartig große Vorteile, dass man sie auf jeden Fall haben wollte.

Und so war Heinrich Held Ende des Jahres 1917 an seinem Ziel angelangt. Die von ihm geschaffenen gesetzlichen und vertraglichen Grundlagen erwiesen sich als derartig tragfähig, dass sie auch die Niederlage und die Revolution überdauerten. Am 30.12.1921 wurde der Stromverband durch die Rhein-Main-Donau AG abgelöst, die in der Folge im Auftrag des Reiches und Bayerns den Ausbau der Rhein-Main-Donau-Wasserstraße durchgeführt hat.

Fazit

Ein „Denkmal des Friedens“ ist der Rhein-Main-Donau-Kanal gewiss nicht, aber ebenso wenig ein Paradebeispiel für die Verschwendung öffentlicher Mittel. Denn zu dem Zeitpunkt, als man dieses Projekt in Angriff nahm, versprach es große wirtschaftliche und (militär-) strategische Vorteile. Eine andere Frage ist, ob dies auch für seine Vollendung gilt, den Bau des Kanals zwischen Bamberg und Kelheim, der erst 1960 in Angriff genommen wurde. Aber diese wird erst zu beantworten sein, wenn die Akten der Rhein-Main-Donau-AG der Forschung uneingeschränkt zur Verfügung stehen. ■

Hinweis:

Das Donau-Schiffahrts-Museum Regensburg führt anlässlich des Jubiläums der Entscheidung für den Bau des Rhein-Main-Donau-Kanals am 13./14. Oktober 2017 eine Tagung durch. Hier werden die unterschiedlichsten Aspekte thematisiert, die mit dieser Wasserstraße in Zusammenhang stehen. Informationen dazu erhalten Sie unter:
Donau-Schiffahrts-Museum Regensburg,
Postfach 110 510, (D) 93018 Regensburg,
oder per E-Mail: kontakt@dsmr.de.

Über die gesellschaftliche Bedeutung des Amateurfußballs

Eine wissenschaftlich-journalistische Annäherung

von Tim Frohwein



Balsam auf die Seele der Nation: Sönke Wortmann inszenierte 2003 die Geschichte des „Wunders von Bern“ als Spielfilm; hier die Szene, in der Fritz Walter (Knut Hartwig) den Pokal nach dem Endspiel gegen Ungarn in Empfang nimmt.

Foto: ullstein bild – United Archives/KPA

Von der „Fußlümmelei“ zur „Fußball-Monokultur“: ein kurzer Abriss über die Geschichte des Fußballs in Deutschland

Dass die Geschichte des Fußballs in Deutschland es wert ist, erzählt und wissenschaftlich aufgearbeitet zu werden, wurde einer breiteren Öffentlichkeit spätestens klar, als bewegende Filme wie „Das Wunder von Bern“ (2003) oder „Der ganz große Traum“ (2011), der dem deutschen Fußballpionier Konrad Koch ein Denkmal setzte, in die Kinos kamen.



Konrad Koch (1846–1911), Lehrer in Braunschweig, führte 1874 das Fußballspiel in Deutschland ein.
Foto: ullstein bild – AP

Es war tatsächlich jener filmisch porträtierte Konrad Koch, mit dem die Entwicklung des Fußballs in Deutschland so richtig an Fahrt aufnahm. Koch, von 1868 bis 1911 Lehrer am Martino-Katharineum in Braunschweig, ließ seine Schüler 1874 das vermeintlich erste an offiziellen (englischen) Regeln orientierte Fußballspiel auf deutschem Boden austragen – und das in einer Zeit, in der die deutsche Öffentlichkeit der aus England stammen-

den Sportart nahezu anarchistische Züge attestierte und sie deswegen sehr kritisch beäugte. Im Deutschland der Bismarck-Ära galten nämlich vielmehr Sportarten als förderungs- und erstrebenswert, die ein hohes Maß an Körperbeherrschung erfordern, zum Beispiel das Turnen. In der von Friedrich Ludwig Jahn („Turnvater Jahn“) populär gemachten Sportart sah man im ausgehenden 19. Jahrhundert ein „Symbol für Ordnung, Disziplin, Kontrolle von Körper und Geist sowie Gehorsam und Loyalität gegenüber dem ‚Reich‘.“¹ Dem Fußball traute man diese symbolische Kraft nicht zu – im Gegenteil: Dieser Sport sei „ein Zeichen der Wegwerfung, der Geringschätzung, der Verachtung, des Ekels“ und die im Rahmen dieses Sports ausgeführten Bewegungen „erniedrig[en] den Menschen zum Affen“, schrieb Karl Planck 1898 in seiner berühmt gewordenen Schmähschrift „Fusslümmelei: über Stauchballspiel und englische Krankheit“.²

Doch trotz der Kritik aus konservativen Kreisen begann sich die Stimmung langsam zu wandeln. Immer mehr Deutsche entdeckten den Fußball als Freizeit- und Sportvertreib für sich, auch weil auf dem Fußballplatz Emotionen ausgelebt werden durften, die es im Alltag zu unterdrücken galt.³ Um die Jahrhundertwende kam es schließlich zu Verbands- und Vereinsbildungen und eifrigen Regelwerkdiskussionen. 1900 wurde in Leipzig der Deutsche Fußball-Bund (DFB) gegründet.

In den Anfangsjahren hatten auch die DFB-Funktionäre weiterhin mit Vorbehalten zu kämpfen – sie galten gerade den vielen deutschtümelnden Reichsbürgern immer noch als Wegbereiter des englischen „Kulturimperialismus“. Um sich dieses Vorwurfs zu erwehren, ergriff man schon bald entsprechende Maßnahmen: Man sorgte z.B. für die Verbannung von aus dem Englischen übernommenen Fußballbegriffen (z.B. „*captain*“ oder „*freekick*“), die ihrerseits durch Wörter aus dem deutschen Militärbegriff ersetzt wurden (so wurde beispielsweise aus dem „*captain*“ der (Spiel-)„Führer“).⁴ Die Rechnung ging auf: In der Öffentlichkeit wurde der Fußball immer mehr auch als Stifter einer deutschnationalen Identität begriff-

-
- 1 Michael Krüger: Sport, Habitus und Staatsbildung in Deutschland, in: Zivilisationstheorie in der Bilanz: Beiträge zum 100. Geburtstag von Norbert Elias, hg. v. Annette Treibel/Helmut Kuzmics/Reinhard Blomert, Wiesbaden 2000, S. 211–220, hier S. 211.
 - 2 Karl Planck: Fusslümmelei: über Stauchballspiel und englische Krankheit, Münster 1982 [1898], S. 6.
 - 3 Vgl. Franz-Josef Brüggemeier: Anfänge des modernen Fußballs, in: Informationen zur politischen Bildung (2006), H. 290, S. 7–13, hier S. 11 f.
 - 4 Vgl. Dirk Bitzer/Bernd Wilting: Stürmen für Deutschland, Frankfurt 2003, S. 16.

fen. Und spätestens, als der DFB lauthals in die Kriegsbegeisterung vor dem Ersten Weltkrieg einstimmte, waren die letzten Zweifler überzeugt.⁵

Auch nach dem verlorenen Weltkrieg blieb der DFB der deutschnationalen Linie mehr oder weniger treu: Viele DFB-Funktionäre standen der Weimarer Republik kritisch gegenüber und wollten den Fußball dazu nutzen, um „Nationalstaat und Leibenspiel in einen innerlichen und unzerstörbaren Zusammenhang zu bringen“,⁶ wie es das DFB-Jugendausschussmitglied Dr. Josef Klein 1924 in einem seinerzeit vielbeachteten Aufsatz formulierte. Klein saß einige Jahre später für die NSDAP im Reichstag.

Abseits politischer Instrumentalisierungsversuche entwickelte sich der Fußball in der Weimarer Republik im Allgemeinen prächtig, so dass man im Deutschland des Jahres 1931 nahezu zehnmal so viele aktive Fußballer zählte wie noch zu Beginn des Ersten Weltkriegs.⁷ Hinzu kam ein enormes Zuschauerinteresse, wovon natürlich vor allem die sportlich erfolgreichen Spitzenvereine profitierten, die sich mithin auch über wachsende Einnahmen freuen durften. Einer dieser Vereine war der FC Bayern München, der sich in der Periode der Weimarer Republik zweimal die Süddeutsche Meisterschaft (1926 und 1928) und einmal die Deutsche Meisterschaft (1932) sicherte. Als Vereinspräsident zeichnete damals Kurt Landauer, Sohn eines jüdischen Kaufmanns aus München, für diese Erfolge mitverantwortlich. Auch der Meistertrainer von 1932, der Österreicher Richard Kohn, war jüdischen Glaubens. Und da in der „Hauptstadt der Bewegung“ nationalistisches und antisemitisches Gedankengut weit verbreitet war, haftete dem FC Bayern schon bald der Ruf als reicher „Judenclub“ an.⁸ Auch Anhänger des Lokalrivalen TSV 1860 München, die neidvoll auf die Erfolge des Konkurrenten blickten, beteiligten sich seinerzeit an der antisemitischen Stimmungsmache. Überhaupt sagt man den „Löwen“, die nach der Machtergreifung Hitlers im Jahr 1933 sofort gleichgeschaltet wurden, in der historischen Rückbetrachtung eine vergleichsweise größere Nähe zu den nationalistischen Bewegungen der Weimarer Republik nach, weshalb der Verein schließlich im „Dritten Reich“ neben Werder

Bremen, dem VfB Stuttgart und dem FC Schalke 04 auch als nationalistischer Vorzeigeklub galt.⁹

1933 kam es allerdings nicht nur zur Gleichschaltung von Fußballvereinen, auch der DFB als Fußballdachverband wurde entsprechend auf Linie gebracht. Laut Bitzer/Wilting ging dies damals relativ problemlos über die Bühne, da im DFB schon in den 1920er Jahren nationalistische und demokratiefeindliche Denkweisen – in diesem Zusammenhang sei auch nochmal an den weiter oben erwähnten Dr. Josef Klein erinnert – weit verbreitet waren.¹⁰ An anderer Stelle teilt man diese Auffassung in der Literatur allerdings nicht. So gibt beispielsweise Havemann zu bedenken, dass „die führenden Funktionäre des DFB bis Anfang 1933 einem politischen Spektrum zuzuordnen waren, das teilweise in scharfem Gegensatz zur NSDAP stand. [...] Von einer einseitig nationalkonservativen oder nationalsozialistischen Ausrichtung des DFB [...] kann also weder in programmatischer noch in personeller Hinsicht die Rede sein.“¹¹

Ähnlich uneinig sind sich Historiker in der Frage, welche Rolle der DFB im „Dritten Reich“ gespielt hat.¹² Unstrittig ist, dass der mächtige Verband, der nach der „Machtergreifung“ in das „Fachamt Fußball“ umgetauft wurde, sich seinerzeit nicht vernehmbar gegen das NS-Regime gestellt hat und es deshalb in der Folge, ähnlich wie in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen in Deutschland, auch im Fußball zur Ausgrenzung und Diskriminierung jüdischer Mitmenschen gekommen ist.¹³ Die Spiele der deutschen Nationalmannschaft hingegen wurden alsbald von der NS-Führungsrige als Inszenierungsgelegenheiten erkannt, weshalb der Fußball unter Hitler auch durchaus gefördert wurde. Spätestens, als die Nationalelf allerdings bei den Olympischen Spielen 1936 enttäuschender Weise schon nach dem zweiten Spiel aus dem Turnier ausschied, kam es nun aber zum Bruch zwischen DFB und NS-Regime: Es folgte eine „zweite Gleichschaltung“ des Verbandes, in deren Zuge unter anderem altgediente Funktionäre durch wenig sachverständige Parteigetreue ersetzt wurden.¹⁴ 1940 schließlich wurde der DFB von den Nationalsozialisten sogar formal

5 Vgl. Arthur Heinrich: Ideologisch anfällig: Der DFB vor 1933, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (2006), H. 6, S. 742–754, hier S. 744.

6 Josef Klein: Die drei scharfen T des WSV, in: Fußball und Leichtathletik (1924), H. 1, S. 4–6, hier S. 4.

7 Vgl. Per Leo: „Bremsklötze des Fortschritts“. Krisendiskurse und Dezisionismus im deutschen Verbandsfußball 1919–1934, in: Die „Krise“ der Weimarer Republik. Zur Kritik eines Deutungsmusters hg. v. Moritz Föllmer/Rüdiger Graf, Frankfurt a.M. 2005, S. 107–138, hier S. 115.

8 Vgl. Wolfgang Behringer: Kulturgeschichte des Sports, Bonn 2012, S. 352.

.....

9 Vgl. Nils Havemann: Fußball unterm Hakenkreuz. Der DFB zwischen Sport, Politik und Kommerz, Frankfurt am Main 2005, S. 213–225.

10 Vgl. Bitzer/Wilting (wie Anm. 4), S. 27.

11 Nils Havemann: Fußball unterm Hakenkreuz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (2006), H. 19, S. 33–38, hier S. 36.

12 Hier findet sich ein Überblick über die Literatur zum Thema: Felix Müller: Der Deutsche Fußball-Bund im Nationalsozialismus. Ein Literaturbericht, in: Leipziger Sportwissenschaftliche Beiträge (2008), H. 49, S. 147–165.

13 Vgl. Havemann (wie Anm. 11), S. 37.

14 Vgl. Havemann (wie Anm. 9), S. 190–195.

aufgelöst – Sport wurde in Kriegszeiten ohnehin fast nur noch im militärischen Kontext betrieben.

Nach der Kapitulation im Mai 1945 stand im zerstörten Deutschland der Wiederaufbau an, auch im Fußballbereich. Vereine wurden auf Geheiß der jeweiligen Besatzungsmächte entnazifiziert und durften den Spielbetrieb unter Auflagen wiederaufnehmen. So erwirkten beispielsweise Verantwortliche des VfB Stuttgart bei den US-amerikanischen Besatzungsbehörden schon kurz nach Kriegsende eine Spielgenehmigung; die Mannschaft konnte bereits am 15. Juli 1945 ein erstes offizielles Spiel austragen.¹⁵

Funktionäre des VfB waren einige Wochen später im nahegelegenen Fellbach dann mit an der Gründung der Süddeutschen Oberliga beteiligt, zu deren 16 Gründungsmitgliedern auch der FC Bayern und der TSV 1860 München zählten. In den anderen Besatzungszonen sollte es bis zur Bildung entsprechender Spitzenspielklassen noch ein paar Monate länger dauern.¹⁶ Erst 1948 wurde schließlich das erste Mal ein Endspiel um die gesamtdeutsche Meisterschaft ausgerichtet. Ein Jahr später kam es zur Wiedergründung des DFB.

In den 50er Jahren war es mitunter das aufkommende Fernsehen – die Bewegtbild- und Tonaufzeichnungen des Finalerfolgs der DFB-Elf bei der WM 1954 sind heute fest verankert im kollektiven Gedächtnis der Deutschen –, das großen Anteil daran hatte, dass der Fußball einen weiteren Popularitätsschub erlebte. Mit der Einführung der Bundesliga, die im Jahr 1963 das Modell der parallel stattfindenden Regionalmeisterschaften ablöste, etablierte sich der Fußball endgültig als mediales Unterhaltungsprodukt: Im selben Jahr ging auch „das aktuelle sportstudio“ mit der dazugehörigen Berichterstattung auf Sendung und entwickelte sich zu einem der erfolgreichsten Formate in der deutschen Fernsehgeschichte. Der Europa- und Weltmeistertitelgewinn der DFB-Mannschaft Anfang der 1970er Jahre sind weitere Meilensteine auf seinem Weg zur populärsten Sportart in Deutschland.¹⁷

15 Vgl. Karl Geisnick: Der Verein aus Bad Cannstatt – VfB Stuttgart, Norderstedt 2014, S. 20.

16 Vgl. Ulrich Matheja: Die deutsche Nationalmannschaft: Vom letzten Kriegsländerspiel 1942 zum ersten Nachkriegsländerspiel 1950, in: Irseer Dialoge/Kultur und Wissenschaft interdisziplinär: Europäischer Fußball im Zweiten Weltkrieg, hg. v. Markwart Herzog/Fabian Brändle, Stuttgart 2015, S. 47–64, hier S. 56.

17 Die genannten Jahreszahlen und Ereignisse stammen, sofern nicht mit entsprechenden Quellen versehen, aus Andreas Stolz: Zeitleiste des modernen englischen und deutschen Fußballs, in: On and Off the Field – Fußballkultur in England und Deutschland | Football Culture in England and Germany, hg. v. Anthony Waive/Kristian Naglo, Wiesbaden 2014, S. 265–278. Sowie Wolfgang Behringer: Kulturgeschichte des Sports, Bonn 2012.



Der Titel der Sendung „Das aktuelle Sportstudio“ wird abgefilmt, Mainz 1967.
Foto: sz photo/Fotograf: Sven Simon

Heute sind unter dem Dach des DFB über 6,9 Millionen Mitglieder organisiert. Sie verteilen sich auf rund 25.000 Fußballvereine. Allein in Bayern sind über 4.600 dieser Vereine registriert, sie nehmen mit rund 28.000 Mannschaften am verbandlich organisierten Spielbetrieb teil.¹⁸ Laut Schätzungen des Bayerischen Fußball-Verbands (BFV) sind jedes Wochenende (berücksichtigt man Spieler, Trainer, Schiedsrichter, Zuschauer, Vereinsmitarbeiter, etc.) über eine Million Menschen auf bayerischen Amateurfußballplätzen unterwegs¹⁹ – und zwar Menschen unterschiedlichster sozialer, kultureller und ethnischer Herkunft, wie später noch gezeigt werden soll.

Der Fußball ist damit in Bezug auf die Zahl der aktiv oder passiv teilnehmenden Akteure die mit Abstand populärste Amateursportart in Deutschland. Hinzu kommt, dass dem Profibereich, zu dem die drei obersten Ligen des organisierten Spielbetriebs (1., 2. Bundesliga und 3. Liga) zu zählen sind, seit Dekaden eine gewaltige mediale Aufmerksamkeit zuteil wird. Aus diesen Gründen ist der Fußball als Breiten- und Mediensport derart omnipräsent, dass nicht wenige Sportfans in Deutschland heute eine „Fußball-Monokultur“²⁰ beklagen.

18 Alle genannten Daten stammen aus: http://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/113011-Mitgliederstatistik_2016.pdf [Stand: 20.12.2016].

19 Hinzu kommen in und außerhalb Bayerns noch hunderttausende Sportlerinnen und Sportler, die in sogenannten Freizeitligen („Bunte Ligen“) der nicht-vereinsorganisierten Form des Fußballspiels nachgehen. Siehe dazu Richard Gebhardt: Undogmatische Leibesübungen. Ein Porträt des deutschen Alternativfußballs, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (2010), H. 2, S. 73–84.

20 <http://www.tagesspiegel.de/meinung/nach-der-wm-der-fussball-macht-den-sport-zur-monokultur/10210014.html> [Stand: 17.11.2016].

Es scheint jedoch ziemlich gewiss, dass der Fußball noch viele weitere Jahre die dominante und auch meist praktizierte Sportart in Deutschland bleiben wird. Ausschlaggebend hierfür sind aus Sicht des Autors drei Faktoren, die mitunter auch für die weltweite Popularität dieses Sports verantwortlich sind bzw. bis dato waren. Da sind zum einen die sehr niedrigen Zugangsbarrieren beim Fußball: Ausgerüstet mit einem Ball (oder einem ballähnlichen Gerät) kann jeder das Spiel nahezu überall und bei jedem Wetter ausüben. Eine kostspielige Ausstattung, wie zum Beispiel beim Golf oder Tennis, ist nicht vonnöten.²¹ Dieser Faktor ist mitverantwortlich dafür, dass der Fußball sich bis in die entlegensten und ärmsten Gegenden dieser Erde ausgebreitet hat.²² Berichte über Profifußballer, die es aus den Armenvierteln dieser Welt auf die große Fußballbühne geschafft haben, sind daher keine Seltenheit. Aktuell steht beispielsweise der Chilene Arturo Vidal vom FC Bayern München exemplarisch für eine solche Karriere.

Aufgrund seiner Einfachheit ist der Fußball also zweitens transkulturell beliebt. In einem Einwanderungsland wie Deutschland stellt er für Neuankömmlinge eine Anknüpfungschance an die Mehrheitsgesellschaft und außerdem eine Möglichkeit dar, soziale Anerkennung zu erfahren – Anerkennung, die vielleicht in anderen Lebenszusammenhängen verwehrt bleibt. Die deutsche Politik weiß um die Bedeutung des Fußballs in dieser Hinsicht und fördert ihn deshalb auch im Rahmen zahlreicher Projekte.²³ Der dritte Faktor, der die Popularität des Fußballs entscheidend mitbedingt, liegt im Wesen des Spiels selbst: Es erschöpft

sich – das gilt aus der Perspektive der Fans wie der aktiv Praktizierenden gleichermaßen – schlichtweg nicht. Denn im Fußball sind „immer wieder [...] neue Figuretionen und unerwartete Variationen“²⁴ möglich. Den spezifischen Unterhaltungswert und Reiz des Spiels macht zudem aus, dass das Spielgerät mit dem Fuß kontrolliert werden muss, was das Spielgeschehen insgesamt weniger planbar macht. Dazu der Sportphilosoph Gunter Gebauer: „Das Scheitern ist für den Fußball als Mannschaftssport konstitutiv, ganz anders als im Handball oder Basketball, wo ein gelungener Spielzug eigentlich immer oder zumindest sehr häufig zum Erfolgserlebnis führt. Im Fußball dagegen sind in der gesamten Partie nur ein, zwei, maximal drei Spielzüge wirklich von Erfolg gekrönt. Das liegt an der Differenz von Hand und Fuß. Die Kontrolle eines Balles ist mit der Hand ungleich höher. Im Fußball nun muss man das Tor mit dem Fuß oder Kopf erzielen, darf es aber mit der Hand verhindern. Eine geniale Asymmetrie, die das Spiel unglaublich spannend hält.“²⁵

Wenn der Azubi den promovierten Manager „steil schickt“: Fußball und Gesellschaft

Als ich an einem Herbsttag 2016 als Spieler der Zweiten Mannschaft des FC Dreistern München auf dem Fußballplatz stand, musste ich wieder einmal zu meinem Bedauern feststellen, dass ich mittlerweile zur Gruppe der „Routiniers“ zu zählen bin: Neben mir hatte nur einer meiner Mitspieler das 30. Lebensjahr bereits überschritten, fast alle anderen befanden sich in ihren frühen und mittleren Zwanzigern. Doch nicht nur hinsichtlich des Alters erwies sich meine Mannschaft an diesem Tag als äußerst heterogen: Auch in Bezug auf ihren ökonomischen, kulturellen und sozialen Hintergrund²⁶ sind dort ganz unterschiedliche Spieler auszumachen. Schon die im Rahmen mei-

21 In einem Buchbeitrag bringt Tabery die „Einfachheit“ des Fußballspiels gut auf den Punkt: „Ein Spiel lässt sich mit geringstem Aufwand auf die Beine stellen. Man braucht ein paar Leute, eine halbwegs freie, halbwegs ebene Spielfläche, nicht einmal unbedingt einen Ball, zur Not tut es auch eine Büchse oder ein anderer Gegenstand, der den Ball vertritt. Ein oder zwei Tore sind schnell markiert oder definiert, die Regeln sind kinderleicht zu verstehen – schon kann es losgehen.“, vgl. Timo Tabery: Apotheose: Fußball als Lebens-Schau-Spiel, in: Gesellschaftsspiel Fußball, hg. v. Christian Brandt/Fabian Hertel/Christian Stassek, Wiesbaden 2012, S. 39–66, hier S. 41.

22 In einer ethnografischen Fußball-Untersuchung in Parakou im afrikanischen Benin heißt es: „Auf öffentlichen Plätzen, Hinterhöfen, Marktplätzen, Lagerplätzen oder einfach nur auf der Straße – gespielt wird dort, wo sich Kinder, Jugendliche oder Junggebliebene treffen und einem Ball hinterher jagen können. Dies ist auch der Grund, warum Fußball die wohl uneingeschränkte Nummer eins der Freizeitaktivitäten unter Kindern und jungen Männern auf dem afrikanischen Kontinent ist. Selbst wenn die Rahmenbedingungen auf den ersten Blick eher schlecht sind [...], findet gerade unter diesen Bedingungen durch viel Kreativität und Begeisterung immer wieder aufs Neue eine lokale Adaption des globalen Spiels statt.“, vgl. Lutz Scharf: Aus der Tiefe des urbanen Raumes, in: Gesellschaftsspiel Fußball, hg. v. Christian Brandt/Fabian Hertel/Christian Stassek, Wiesbaden 2012, S. 177–194, hier S. 181.

23 Vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/13_sportbericht.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 11.11.2016].

24 Timo Tabery: Apotheose: Fußball als Lebens-Schau-Spiel, in: Gesellschaftsspiel Fußball, hg. v. Christian Brandt/Fabian Hertel/Christian Stassek, Wiesbaden 2012, S. 39–66, hier S. 45.

25 <http://philomag.de/was-macht-fussball-schoen/> [Stand: 09.12.2016].

26 Dem französischen Soziologen Pierre Bourdieu folgend ist es die Ausstattung mit ökonomischem Kapital (z.B. finanzielle Mittel), kulturellem Kapital (z.B. Bildung) und sozialem Kapital (z.B. über ein soziales Netzwerk aktivierbare Ressourcen), die jeweils darüber entscheidet, welchen Platz eine Person in einer Gesellschaft einnimmt. So ist beispielsweise gemeinhin ein aus wohlhabendem Elternhaus stammender, junger Akademiker, der qua Geburt über ein wertvolles soziales Netzwerk verfügt, gesellschaftlich einflussreicher als ein in ärmlichen Verhältnissen aufgewachsener Kfz-Mechaniker, der sozialisationsbedingt außerhalb der Familie nur wenige Kontakte pflegt. Die beiden beschriebenen Gesellschaftsmitglieder interagieren – außerhalb rein geschäftlicher Beziehungen – für gewöhnlich kaum miteinander, vgl. Pierre Bourdieu: Die verborgenen Mechanismen der Macht, Hamburg 1992, S. 49–75.



Foto: Tim Frohwein

ner 2010 erschienenen Diplomarbeit erhobenen Daten verdeutlichten eine beachtliche Heterogenität innerhalb von Vereinsmannschaften des Amateurfußballs.²⁷ An den Wochenenden tritt auf deutschen Amateurfußballplätzen regelmäßig ein, was in vielen gesellschaftlichen Situationen nicht als normal gelten kann: So erteilt zum Beispiel der 20-jährige Einzelhandelskaufmann-Azubi dem deutlich älteren, beruflich erfolgreichen Akademiker auf dem Platz einen „Rüffel“ für ein schlechtes Abspiel – gemäß seinem Status als unzweifelhaft fußballerisch überlegener Spieler ist das in dieser sozialen Umgebung auch legitim. Der Amateurfußball bringt eben auf und neben dem Fußballplatz Menschen zusammen, die sich in ihrer sozialen Realität kaum bis gar nicht begegnen und schafft sich dabei einen eigenen Mikrokosmos, in dem ganz eigene Normen gelten und in dessen Rahmen zudem Vorurteile gegenüber dem Unbekannten abgebaut werden können. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Amateurfußball von vielen anderen Amateursportarten. Die Communities von Sportarten wie z.B. Golf oder Tennis scheinen – trotzdem dort in der jüngeren Vergangenheit zarte Öffnungsversuche zu beobachten sind – hinsichtlich ihrer Zusammensetzung immer noch deutlich homogener zu sein.

27 Vgl. Tim Frohwein: Amateurfußballvereine als Orte der Mobilisation sozialen Kapitals, o.O. 2011, S. 51. verfügbar unter: http://www.zhb.tu-dortmund.de/wilkesmann/fussball/_publi/Frohwein_2011.pdf [Stand: 10.02.2017].

Amateurfußballvereine als Orte des Austauschs und der Integration

Gerade die sozialen Aktivitäten von Vereinsmitgliedern außerhalb des Fußballplatzes sind in vielerlei Hinsicht interessant. An Mannschaftsabenden, auf Vereinsfeiern oder beim geselligen Beisammensitzen im Vereinsheim nach Trainingsende kommt es zu einem Austausch, der über das rein Sportliche hinausgeht – und von dem die Beteiligten durchaus profitieren können. Ergebnisse der o.g. Studie zeigen beispielsweise, dass Amateurfußballer von ihren Vereinsnetzwerken sowohl in emotionaler, aber noch viel stärker in instrumenteller Hinsicht profitieren: So gab jeder Zweite der rund 200 befragten Fußballer an, emotionale Probleme mit Vereinskameraden zu besprechen; zum anderen werden Vereinsnetzwerke von den Befragten auch dazu genutzt, um an Dienstleistungen, Wohnungen oder Jobs zu gelangen.²⁸

Auf diese Weise gelingt zum Beispiel vielen fußballbegabten Personen, die erst vor kurzem nach Deutschland immigriert sind, der Einstieg in den Arbeitsmarkt. In einer DFB-Broschüre berichtet beispielsweise Dirk Ewert, Integrationsbeauftragter bei einem deutschen Amateurfußballklub, dass man alleine in seinem Verein in den vergangenen drei Jahren 20 Flüchtlingen zu einem Job

28 Vgl. ebd., S. 52.

verholfen habe.²⁹ Fußballvereine leisten aber nicht nur einen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, sondern selbstredend zu deren sozialer Integration im Allgemeinen: Im Vereinsumfeld kommen sie mit den Funktionsprinzipien, Normen und Werten der aufnehmenden Gesellschaft in Berührung.³⁰ Zudem werden den Neuankömmlingen ehrenamtlich Hilfsleistungen angeboten, die ihnen den Start in das Leben in Deutschland erleichtern: „Wir haben den Leuten bei Behördengängen geholfen, haben Sprachkurse ermöglicht, die ersten Fußballschuhe gekauft“,³¹ listet Dirk Ewert beispielhaft auf. Gerade Sprachkompetenzen werden häufig im Vereinsumfeld vermittelt – und das hat Vorteile, denn „es macht einfach einen Unterschied, ob man in der Schule sitzt oder mit den Mitspielern im Verein Deutsch lernt“, wird Maximilian Roeren, der beim TSC Eintracht Dortmund das Projekt „Willkommen im Fußball“ koordiniert, an anderer Stelle in der DFB-Broschüre zitiert.



Foto: Tim Frohwein

Doch nicht nur als „Sprachschulen“, sondern auch als „Schulen der Demokratie“ wirken Amateurfußballvereine mithin.³² Schließlich gehört es dort für viele zum Vereinsalltag, sich mit den Interessen und Ansichten ande-

29 Vgl. Söhnke Vosgerau: Im Fußball zu Hause! Flüchtlinge im Fußballverein (Informationsbroschüre), Berlin 2016, S. 30.

30 Vgl. Sebastian Braun: Freiwillige Vereinigungen als Produzenten von Sozialkapital?, in: *Verbandsmanagement – Fachzeitschrift für Verbands- und Nonprofit-Management* (2003), H. 29 (1), S. 28–37, hier S. 29.

31 Vosgerau (wie Anm. 29), S. 30.

32 Vgl. Madlen Preuß: Demokratische Kulturen in Sportvereinen, Bielefeld 2015, S. 8.

rer Mitglieder auseinanderzusetzen, Mehrheiten für die eigene Meinung zu finden und sich an vereinsbezogenen demokratischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Allerdings nehmen an den konkreten demokratischen Prozessen, zum Beispiel an der Wahl des Vorstandes, erfahrungsgemäß nicht alle Mitglieder teil.

Werden in Amateurfußballvereinen klassische Geschlechterrollen konserviert?

Ob die in Amateurfußballvereinen erbrachten Integrations- und Sozialisationsleistungen auch die Vermittlung bestimmter Frauenbilder beinhalten, dazu gibt es nur wenige wissenschaftliche Befunde. Fakt jedoch ist, dass heute wesentlich mehr Mädchen und Frauen in Amateurfußballvereinen aktiv sind als noch vor einigen Jahren: Zwischen 2000 und 2011 ist beispielsweise die Zahl der weiblichen DFB-Mitglieder – die Mitgliedschaft erfolgt automatisch mit der Anmeldung bei einem der verbandsmäßig organisierten Fußballvereine – um 19 Prozent bei den Frauen und um 64 Prozent bei den Mädchen bis 16 Jahren gestiegen.³³

Frauen dringen demnach immer stärker in die Männerdomäne Fußball ein.³⁴ Dennoch bleibt „der Fußballplatz [...] noch immer ein Raum hegemonialer Männlichkeit“.³⁵ Ob also in den abgeschlossenen Kommunikationsräumen von Männerfußballmannschaften (z.B. in der Kabine oder im Vereinsheim) Frauen stets eine politisch korrekte Achtung entgegengebracht wird, darf in Frage gestellt werden.

Ein extremes Beispiel für die abwertende Haltung gegenüber Frauen in diesem Umfeld ging kürzlich in den USA durch die Medien: Ende 2016 wurde aufgedeckt, dass Mitglieder des Männerfußballteams der Eliteuniversität Harvard regelmäßig einen sogenannten Scoutingreport über die Neuzugänge im Frauenfußballteam der Uni angefertigt und mannschaftsintern verschickt hatten. Das Dokument enthielt Fotos der Frauen, die ihren Facebook-Profilen entnommen waren; dazu Einschätzungen ihrer vermeintlichen sexuellen Vorlieben und Bewertungen ihres Aussehens. Nachdem der Fall publik wurde, meldete

33 Vgl. Ulf Gebken/Söhnke Vosgerau: Teilhabe, Empowerment, Anerkennung – Hintergrund, Ziele und Konzept des Praxisforschungsprojekts Fußball ohne Abseits, in: *Fußball ohne Abseits*, hg. v. Ulf Gebken/Söhnke Vosgerau, Wiesbaden 2014, S. 27–66, hier S. 41, Fußnote.

34 Vgl. Christine Kampmann: Fußballerinnen – Frauen in einer Männerdomäne, in: *Fußball und der die das Andere*, hg. v. Alexandra de Hek/Christine Kampmann/Marianne Kosmann/Harald Rübler, Freiburg 2011, S. 10–67.

35 Ulf Gebken/Söhnke Vosgerau: Teilhabe, Empowerment, Anerkennung – Hintergrund, Ziele und Konzept des Praxisforschungsprojekts Fußball ohne Abseits, in: *Fußball ohne Abseits*, hg. v. Ulf Gebken/Söhnke Vosgerau, Wiesbaden 2014, S. 27–66, hier S. 41.

die Hochschulleitung das – sportlich durchaus erfolgreiche – Männerteam sogleich vom Spielbetrieb ab.³⁶ Was der US-amerikanischen Öffentlichkeit geblieben ist, ist eine lautstark geführte Debatte über die männlich-chauvinistische Prägung des sogenannten „locker room talk“, die mit dem Skandal um die abschätzigen Äußerungen des damaligen US-Präsidentschaftsbewerbers Donald Trump Mitte des Jahres 2016 ihren Anfang genommen hatte.³⁷

Abgesehen davon, dass es sich vermutlich um einen besonders verwerflichen Einzelfall handelt, ist die Kultur, die in einem Männerfußballteam einer US-amerikanischen Eliteuniversität gelebt wird, von jener, die in einem durchschnittlichen deutschen Amateurfußballverein zu beobachten ist, ohnehin verschieden. Schließlich sind in den USA die Mitglieder von College-Sportmannschaften häufig lokale Berühmtheiten, deren Wettkämpfe spektakulär inszeniert werden und vor hunderten oder sogar tausenden Zuschauern stattfinden. Deshalb legen die Protagonisten womöglich außerhalb des Platzes entsprechende Allüren und Verhaltensweisen an den Tag, die man hierzulande selbst von höherklassig spielenden Amateurfußballern nicht erwarten würde. Dennoch, spätestens seit der „locker room talk“-Affäre um Donald Trump fragen sich auch in Deutschland viele Menschen, was Männer in ihren Umkleidekabinen vor und nach dem Sport so alles von sich geben. Fälle, vergleichbar dem an der Harvard University, sind zwar bislang noch nicht bekannt geworden. Unzweifelhaft ist aber, dass auch in den meisten deutschen Fußballumkleiden einem bestimmten Männlichkeitsideal gehuldigt wird, das mit einer gewissen Abwertung von Frauen und sexuell anders orientierten Personen verknüpft ist. So sind die Umkleidekabinen von Amateurfußballvereinen beispielsweise weiterhin Orte der Heteronormativität: Eine heterosexuelle Orientierung wird dort zur Norm erhoben, was durchaus auch mit der Artikulation entsprechender diskriminierender Haltungen einhergehen kann. Homosexuellen Fußballern wird es auf diese Weise erschwert, ihre Identität in diesem Umfeld öffentlich zu machen. Stattdessen müssen sie sich teilweise verstellen, um sich nicht des „Schwulenverdachts“³⁸ auszusetzen.

36 Vgl. <http://www.ballesterer.at/heft/kommentare/die-welt-als-kabine.html> [Stand: 15.12.2016].

37 Vgl. <http://edition.cnn.com/2016/10/11/health/trump-locker-room-talk-reaction/> [Stand: 03.03.2017]

38 Nina Degele: „Ich dusch nur mit dem Arsch zur Wand“: Verletzungsmacht und Verletzungsoffenheit als simultane Konstruktion von Heteronormativität, in: On and Off the Field – Fußballkultur in England und Deutschland | Football Culture in England and Germany, hg. v. Anthony Waive/Kristian Naglo, Wiesbaden 2014, S. 85–104, hier S. 95.



Foto: Tim Frohwein

Fazit

Gemeinsame sportliche Ziele verbinden ohne Frage ganz unterschiedliche Menschen. Im Austausch mit anderen kommt es zum Abbau von Vorurteilen, zur Befriedigung materieller wie immaterieller Bedürfnisse und zur Verständigung über gesellschaftliche Normen und Werte. Dies geschieht sowohl auf dem Fußballplatz, wo man als Mitglied einer Mannschaft immer auch Rücksicht auf die Belange der Teamkameraden nehmen muss, als auch neben dem Platz, wo man im Gespräch mit Vereinskollegen von Lebensanschauungen erfährt, die man selbst vielleicht nicht teilt.

Wissenschaft und Politik sollten den Amateurfußball, als teilnehmermäßig größten und vielfältigsten Sport in Deutschland, unbedingt weiter im Blick behalten. Bislang richtet sich das Augenmerk leider vorwiegend auf den Profifußball, der sich in vielerlei Hinsicht stark vom Amateurfußball unterscheidet. So legen die Verantwortlichen in den drei Profiligen sowie den obersten Amateurklassen des Fußballbetriebs den Fokus fast ausschließlich auf den sportlichen und wirtschaftlichen Erfolg, während in den unteren Ligen, in denen der Großteil der vielen aktiven Fußballer hierzulande anzutreffen ist, vor allem der soziale Zusammenhalt oder die erfolgreiche Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zählt.³⁹ Auch und gerade deswegen ist es wichtig, sich der gesellschaftlichen Bedeutung des Amateurfußballs bewusst zu werden. ▀

39 Vgl. Tim Frohwein: Kurzzusammenfassung der Studie „Erfolgsfaktoren von Amateurfußballvereinen“, o.O. 2016, S. 2, verfügbar unter: https://www.bfv.de/cms/docs/Kurzzusammenfassung_Erfolgsfaktoren_Amateurfußballvereine.pdf [Stand: 11.01.2017].



Impressum

Einsichten und Perspektiven
hg. v. d. Bayerischen Landeszentrale
für politische Bildungsarbeit
Verantwortlich: Monika Franz
Praterinsel 2
80538 München

Redaktion dieses Heftes: Monika Franz, Uta Löhner
Redaktionsassistent: Tom Biermann

Titelfoto: Magritte, René, Ceci n'est pas une pipe. (c) VG Bild-Kunst, Bonn 2017, Foto: ullsteinbild – Heritage Images/Fine Art Images

Gestaltung: Brandungen GmbH, Petersstraße 46, 04109 Leipzig

Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn

Die Beiträge stellen keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit dar.
Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.
Die Landeszentrale konnte die Urheberrechte ggf. nicht bei allen Bildern dieser Ausgabe ermitteln.
Sie ist aber bereit, glaubhaft gemachte Ansprüche nachträglich zu honorieren.

Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
Praterinsel 2, 80538 München, Fax: 089 2186-21 80, landeszentrale@stmbw.bayern.de
www.blz.bayern.de