

# der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2011

## Migration und Integration in Deutschland

- › Integrationspolitik und Herausforderungen für die politische Bildung

## Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

- › Democratic Theory and Models of Governance
- › Die Geburtsstunde des Grünen Punktes
- › Die Einführung des Einwegpfands in Deutschland
- › Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel

## Abhandlungen

- › Ausstiegsregelungen in der Energiepolitik
- › Regulierung im Interesse des Gemeinwohls
- › Die Privatisierung des Maßregelvollzugs
- › Der Staat als Unternehmer
- › Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung



4. Jahrgang  
1. Halbjahr 2011  
ISSN 1865-7192  
Verlag Barbara Budrich

**dms**

**der moderne staat** – Zeitschrift für  
Public Policy, Recht und Management

Heft 1/2011

## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	3
<b>Migration und Integration in Deutschland</b>	
<i>Tammo Grabbert/ Dirk Lange</i> Worüber <i>Thilo Sarrazin</i> schweigt. Herausforderungen der Politischen Bildung in der Migrationsgesellschaft .....	7
<i>Axel Schulte</i> Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland .....	29
<b>Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland</b>	
<i>Ellen M. Immergut/ Matthias Orłowski</i> Einleitung .....	61
<i>Ellen M. Immergut</i> Democratic Theory and Policy Analysis: Four Models of “Policy, Politics and Choice” .....	69
<i>Daniel Seifert</i> Die Geburtsstunde des Grünen Punktes .....	87
<i>Robert Hoffmann</i> „Was lange währt...“ – Die Einführung des Einwegpfands in Deutschland .....	107
<i>Matthias Orłowski/ Wolfgang Gründinger</i> Der Streit um heiße Luft – der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel .....	125
<b>Abhandlungen</b>	
<i>Dirk A. Heyen</i> Policy Termination durch Aushandlung. Eine Analyse der Ausstiegsregelungen zu Kernenergie und Kohlesubventionen .....	149

<i>Jørgen Grønnegaard Christensen</i>	Regulierung im Interesse des Gemeinwohls. Eine kritische Bilanz .....	167
<i>Annette Elisabeth Töller/ Marcus Dittrich</i>	Die Privatisierung des Maßregelvollzugs: Die deutschen Bundesländer im Vergleich .....	189
<i>Carina Schmitt</i>	Der Staat als Unternehmer bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen .....	209
<i>Andreas Lasar/ Gabriele Buchholz/ Andreas Hellenbrand</i>	Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung .....	225

## Editorial

Mit jedem neuen Heft unserer Zeitschrift geraten mindestens eine *reale* Krise oder auch *wahrgenommene* Krisenerscheinungen ins Blickfeld. Die Naturkatastrophe in Japan, die – ebenso wie der Hurrikan Katrina 2005 – von einer Technikkatastrophe begleitet wird, deren Ursachen zum großen Teil wiederum in „Regulierungsversagen“ zu suchen sind, erschüttert die globalisierte Ökonomie und die kollektive Wahrnehmung einer prekären Zivilisation. Die Wege zur Überwindung der Krise diktatorischer Regime in den arabischen Ländern sind noch lange nicht erkennbar. *Eine* der Folgen dieser komplexen Zusammenhänge für Europa rückt erneut ins Bewusstsein: die internationale Migration. In Deutschland erlangte sie im vergangenen Jahr durch einen Bestseller aus der Feder eines ehemaligen Bundesbankers kurzfristig breiteste Aufmerksamkeit.

Deshalb veröffentlichen wir hier zwei Aufsätze in einem Forum: **Migration und Integration**, die sich mit verschiedenen Aspekten der Debatte intensiv auseinandersetzen. *Dirk Lange* und *Tammo Grabbert* unterziehen in ihrem Beitrag die von *Thilo Sarrazin* in seinem Buch „Deutschland schafft sich ab“ aufgestellten Thesen einer wissenschaftlichen Prüfung und zeigen ihre weitgehende Unhaltbarkeit auf. Zudem formulieren sie Erklärungsansätze für den enormen Erfolg des Buches, der auf elementare soziale und politische Problemlagen hinweist. Aufbauend auf diesen Schlussfolgerungen analysiert der Beitrag Möglichkeiten und Handlungsbedarfe für entsprechende Interventionen im Rahmen der migrationspolitischen Bildung.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer Einwanderungsgesellschaft setzt sich der Beitrag von *Axel Schulte* mit der jüngeren Integrationspolitik auseinander. Der Beitrag verdeutlicht unter den Gesichtspunkten der politischen Opportunität und institutionalisierten Ungleichbehandlung, wie in der überkommenen Anwerbungs- und Ausländerpolitik mit der Frage der Integration umgegangen wurde, und untersucht daran anschließend das Verhältnis der jüngeren Integrationspolitik zu einer menschenrechtsbasierten Politik.

Der **Schwerpunkt Institutionen und Umweltpolitik in Deutschland**, der von *Ellen M. Immergut* und *Matthias Orłowski* als special editors organisiert wurde, untersucht verschiedene Phasen deutscher Umweltgesetzgebung. Die Fallstudien dieses Schwerpunktes beleuchten die Einführung *marktbasierter Steuerungsmechanismen* im Bereich der Umweltpolitik: Die Einführung des Grünen Punktes und des Dualen Abfallwirtschaftssystems 1991 (*Daniel Seifert*), den langwierigen Konflikt um die Einführung des Dosen-

pfans in Deutschland zwischen 1998 und 2003 (*Robert Hoffmann*) sowie die Ausarbeitung der Nationalen Allokationspläne in Deutschland und im Vereinigten Königreich, in denen nationale Emissionsmengen für die erste Handelsphase des 2005 eingerichteten Emissionshandelssystems der Europäischen Union festgelegt wurden (*Matthias Orłowski* und *Wolfgang Gründinger*). Die hier präsentierte institutionalistische Forschung (siehe den theoretischen Ansatz von *Ellen M. Immergut*) belegt, dass Marktlösungen keineswegs stets planmäßig umgesetzt werden und im Folgenden so funktionieren, wie es deren Entwurf am grünen Tisch erwarten ließe. Diese „Abweichungen“ sind das Resultat originär politischer Prozesse. Politische und gesellschaftliche Akteure setzen die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen dazu ein, Policy-Lösungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Damit sind also sowohl die Entscheidung für die Einrichtung eines Marktes als auch dessen konkrete Ausgestaltung das Resultat politischer Entscheidungen, die von verschiedenen Akteuren innerhalb eines politisch-institutionellen Kontextes ausgehandelt werden. Um die Auswirkungen dieser Aushandlungsprozesse auf die konkrete Politikgestaltung und Umsetzung aufzudecken, untersuchen die Beiträge des Schwerpunktes sowohl die Entwicklung normativer Zielsetzungen als auch den politisch-institutionellen Kontext, der die Ausgestaltung und damit auch die Funktionsweise der angeführten Umweltpolitiken prägte (eine ausführliche Erläuterung findet der Leser in der Einleitung zum Schwerpunkt).

Einen vergleichbaren Ansatz stellt *Dirk A. Heyen* in seinem Aufsatz vor. Anhand der Analyse der Ausstiegsregelungen zu Kernenergie und Kohlesubventionen untersucht er die Bedingungen und Strategien für die Abschaffung von ineffizienten oder aus anderen Gründen nicht mehr gewünschten *Policies* und geht insbesondere der Frage nach, ob die *Aushandlung* der Beendigungsmodalitäten mit den bisherigen Nutznießern einer Politik ein attraktiver Weg für terminierungswillige Regierungsparteien ist. Welche politischen und atomrechtlichen Konsequenzen die entsprechenden Akteure nach dem größten nuklearen Unglück seit Tschernobyl in Fukushima ziehen, war zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht absehbar. Mit zentralen Fragen der regulativen Politik im Interesse des Gemeinwohls beschäftigt sich *Jørgen Grønnegaard Christensen* in seinem Beitrag. Er analysiert zum einen, welche Rolle die betroffenen Interessengruppen in der regulativen Politik und der Regulierungsverwaltung spielen, zum anderen inwieweit die Regulierungsverwaltung zwischen dem Interesse des Gemeinwohls und den regulierten Interessen innerhalb des privaten Sektors abwägt.

*Annette Elisabeth Töller* und *Marcus Dittrich* widmen sich einer speziellen Form der Privatisierung, sie vergleichen die Zuständigkeiten für den Maßregelvollzug in den deutschen Bundesländern. Der Artikel gibt einen Überblick über die bislang erfolgte Privatisierung dieser heiklen Staatsaufgabe und skizziert weitere politikwissenschaftliche Forschungsperspektiven, die sich zunächst mit den Ursachen für die Privatisierung (und für die erheblichen Unterschiede zwischen den Bundesländern in der Privatisierungspolitik) und daran anschließend mit deren Folgen befassen.

Einen internationalen Vergleich trägt *Carina Schmitt* mit ihrem Beitrag bei; sie untersucht einerseits, ob sich der Staat als Unternehmer aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurückgezogen hat und andererseits ob dabei Konvergenz im internationalen Vergleich festgestellt werden kann. Der Beitrag zeigt, dass sich die Entwicklung im Telekommunikations-, Post- und Bahnsektor stark unterscheidet, wobei der Rückzug des Staates aus allen drei Sektoren feststellbar ist. Auch viele Kommunen haben in den vergangenen Jahren ihre Aufgaben aus der Kernverwaltung in verselbstständigte Aufgaben-

träger ausgegliedert, dieser Trend ist trotz vereinzelter Rekommunalisierungen ungebrochen. Der Beitrag von *Andreas Lasar*, *Gabriele Buchholz* und *Andreas Hellenbrand* widmet sich der integrierten Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung und beschreibt, ausgehend von der Begriffsklärung und Darstellung der spezifischen Merkmale des kommunalen Konzerns, die Problemlagen der kommunalen Konzernsteuerung und Anforderungen an eine integrierte Konzernsteuerung in der Kommune.

Mit diesem siebten Heft tritt **dms** gewissermaßen in die Periode der Förderung durch die **DFG** ein. Um die dadurch gestellten Erwartungen an uns noch besser erfüllen zu können, haben wir uns personell weiter verstärkt. *Sabine Kuhlmann* tritt in den Kreis der Herausgeber ein, und mit *Janbernd Oebbecke* haben wir einen weiteren Juristen für den Beirat gewonnen.

Möge auch dieses Heft ein reges Interesse finden.

Hannover, im März 2011

*Bernhard Blanke* und *Maren Kellermann*



# Migration und Integration in Deutschland

Tammo Grabbert/Dirk Lange

## Worüber Thilo Sarrazin schweigt.

### Herausforderungen der Politischen Bildung in der Migrationsgesellschaft

#### Zusammenfassung

Der Beitrag unterzieht die von Thilo Sarrazin in seinem Buch „Deutschland schafft sich ab“ aufgestellten Thesen zunächst einer wissenschaftlichen Prüfung und formuliert Erklärungsansätze für den großen Erfolg des Buches. Dabei zeigt sich, dass die Behauptungen Sarrazins weitgehend unhaltbar sind. Da diese sich aber einer hohen Popularität erfreuen, verweist der Sarrazin-Diskurs auf elementare soziale und politische Problemlagen, die letztendlich eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Funktionalität der Demokratie in Deutschland darstellen können. Als zentral für die Sympathien für Sarrazins Argumente erscheinen die seinem Buch immanente Verteidigung bürgerlicher Mittelschichtswerte und –privilegien, die aufgrund eines beschleunigten sozioökonomischen Wandels zunehmend infrage gestellt werden, sowie die vermeintliche Legitimierung tief in der Gesellschaft verwurzelter Ressentiments gegenüber Minderheiten. Vor diesem Hintergrund analysiert der Beitrag bestehende Möglichkeiten und Handlungsbedarfe für entsprechende Interventionen im Rahmen der migrationspolitischen Bildung. Abschließend werden neuere didaktische Ansätze vorgestellt, deren Implementierung im Bildungssystem aufgrund der analysierten Problemlage anempfohlen wird.

*Schlagworte:* Deutschland, Populismus, Integration, Minderheitenfeindlichkeit, migrationspolitische Bildung

#### Abstract

*What Thilo Sarrazin is silent about. Challenges for civic education in the migration society*

First, the article checks the by Thilo Sarrazin set theses in his book “Deutschland schafft sich ab” of their scientific durability and formulates explanations for the success of the book. It turns out that the assertions of Sarrazin are largely untenable. But because these theses are having a high popularity, the Sarrazin discourse shows basic social and political problems that ultimately could be a threat to social cohesion and functionality of democracy in Germany. As central to the sympathies towards Sarrazin's arguments appears the defense of bourgeois middle class values and privileges in his book, which are increasingly questioned due to an accelerated socio-economic change, and the perceived legitimacy of deep-rooted resentments in society against minorities. From this background, the article analyses existing opportunities and action requirements for adequate interventions accounting treatment of migration-policy education. Finally, newer teaching approaches were presented, whose implementations are advised to the education system because of the analyzed problems.

*Key words:* Germany, populism, integration, minority-hostility, migration-policy education

## 1. Einleitung

Das Buch „Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen“ (Sarrazin 2010) polarisiert: Auf der einen Seite wird es von Experten, Stimmen aus den Medien und manchem Politiker scharf kritisiert und Sarrazins Lesungen werden regelmäßig von

Protestkundgebungen begleitet. Auf der anderen Seite steht der grandiose Erfolg des Buches: Mit über 1,2 Millionen Exemplaren war es Ende 2010 das meisterkaufte Sachbuch eines deutschsprachigen Autors des Jahrzehnts. Davon, dass das Buch aber nicht nur gekauft, sondern mit seinen Inhalten zumindest sympathisiert wird, zeugen hohe Zustimmungsraten in Umfragen, deutschlandweit ausverkaufte Lesungen und zahlreiche wohlwollende Leserbriefe in Zeitungen und Magazinen. Laut einer Befragung des Meinungsforschungsinstituts Emnid könnten sich sogar 18 Prozent der Deutschen vorstellen, eine von *Thilo Sarrazin* geführte Partei zu wählen.<sup>1</sup> In diesem Aufsatz werden zunächst die wesentlichen Thesen von *Sarrazin* einer wissenschaftlichen Prüfung unterzogen. Anschließend wird analysiert, warum das Buch „Deutschland schafft sich ab“ derart erfolgreich werden konnte. Auf dieser Basis werden spezifische Problemstellungen des *Sarrazin*-Diskurses formuliert und die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Politische Bildung abgeleitet.

## 2. Erklärungsansätze zu *Sarrazins* Erfolg

Im Folgenden werden einzelne Erklärungsansätze für den Erfolg von „Deutschland schafft sich ab“ diskutiert, indem die darin aufgestellten Thesen mit empirischen Erkenntnissen verglichen und auf ihre politische Funktion hin untersucht werden.

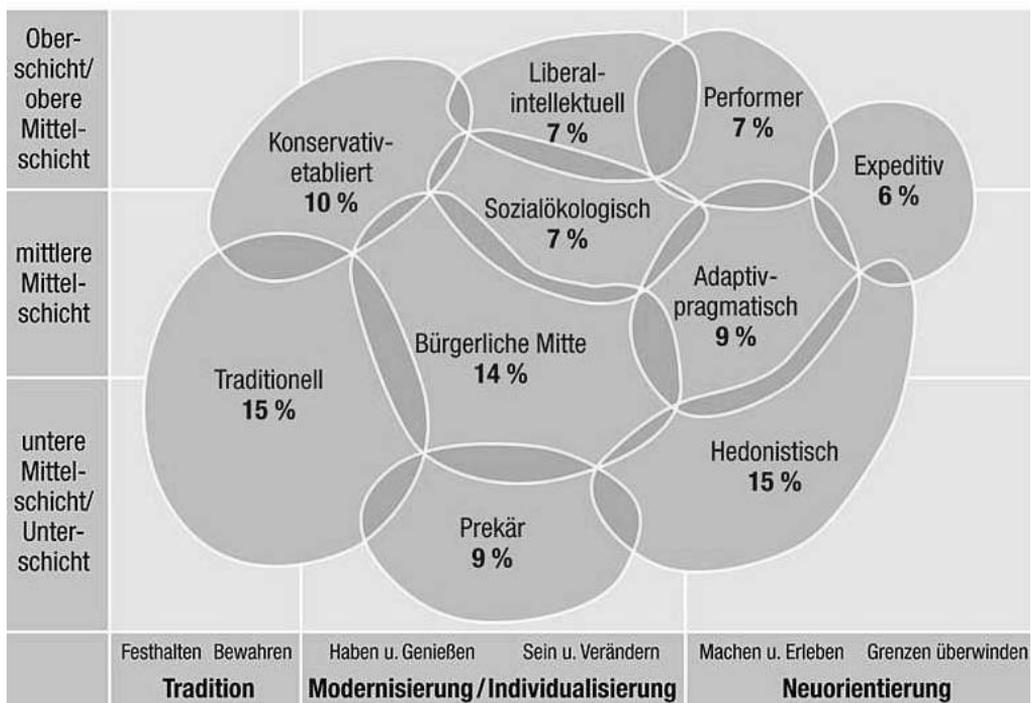
### Das Gesellschaftsbild in „Deutschland schafft sich ab“

*Thilo Sarrazin* nimmt in seinem Buch „Deutschland schafft sich ab“ eine hierarchische Kategorisierung der deutschen Gesellschaft nach ökonomischem, kulturellem und sozialem Nutzen verschiedener Gruppen vor. In dieser Hierarchie stehen die „autochthonen“ Deutschen oben, die sich durch „traditionellen deutschen Fleiß“ (2010, S. 13) und Innovationskraft, Leistungs- und Bildungsorientierung sowie einer gemeinsam geteilten Kultur auszeichnen. Unten steht „eine weitgehend funktionslose Unterklasse“ (ebd., S. 173) muslimischer Migranten, wobei im Verlauf des Buches die Transferhilfeempfänger zunehmend mit muslimischen Einwanderern gleichgesetzt werden. Ein Großteil der Transferhilfeempfänger lässt sich *Sarrazin* zufolge durch deviante Verhaltensweisen, fehlenden Leistungswillen und defizitäre Kindererziehung charakterisieren (vgl. ebd. S. 152-155). Während er bei anderen Einwanderergruppen keine Integrationsprobleme sieht (vgl. ebd. S. 259), erscheinen sie ihm bei Migranten muslimischen Glaubens – namentlich aus der Türkei, Afrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten stammend – umso größer: Neben der überdurchschnittlich hohen Transferabhängigkeit dieser Gruppe und den entsprechenden Problemdispositionen, käme noch die große Distanz zu dieser „kulturell andersartigen Minderheit“ (ebd., S. 277), die eine deutliche Tendenz der Abgrenzung zur deutschen Mehrheitsgesellschaft zeige (vgl. ebd., S. 260-280).

Diese von *Sarrazin* vorgenommene pauschale Strukturierung der deutschen Gesellschaft in wertekonforme Leistungsträger, deviante Transferhilfeempfänger und integrationsunwillige und -unfähige muslimische Migranten entspricht nicht den empirischen Erkenntnissen über die deutsche Gesellschaft. Statt des von *Sarrazin* skizzierten weitgehend homogenen Gesellschaftsbildes, beobachten Soziologen schon seit vielen Jahren eine zunehmende Ausdifferenzierung der Gesellschaft sowie eine Pluralisierung der Lebensfor-

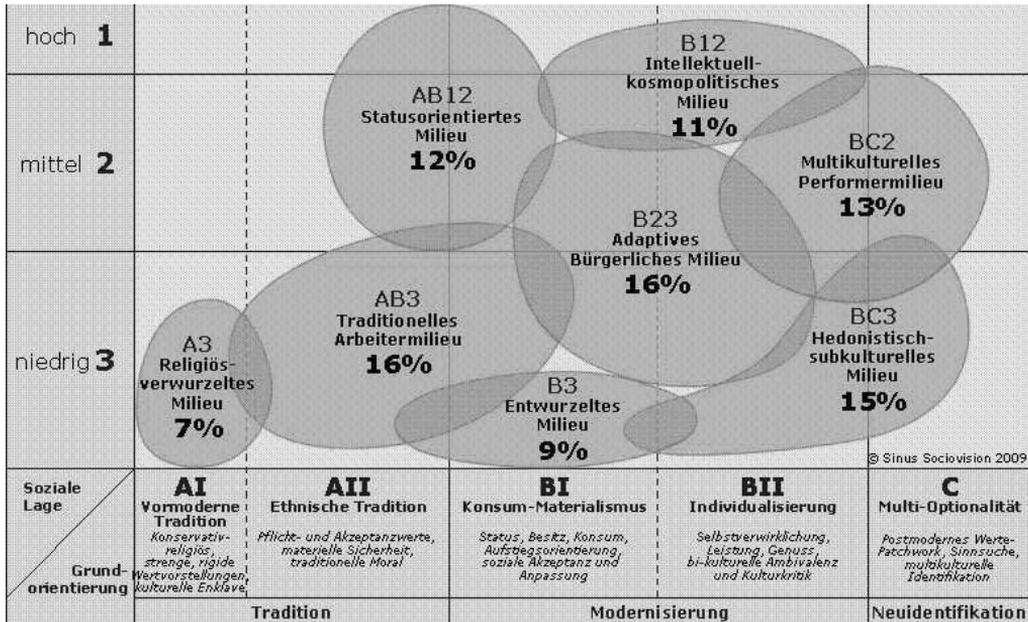
men (vgl. *Geißler* 2006). Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel geht seit den 1970er-Jahren ein sozialer Wandel einher, der mit Begrifflichkeiten wie „Individualisierung“, „Enttraditionalisierung“, „familiärer Strukturwandel“ und „Wertewandel“ beschrieben wird. Die dadurch entstandene Vielfalt lässt sich beispielsweise in den „Sinus-Milieus“ fassen, die eine Basissegmentation der Gesellschaft auf Grundlage von Wertorientierungen, Lebensstilen und sozialen Lagen darstellen (vgl. *Merkle* 2009). Das Modell beinhaltet 10 verschiedene Milieus, deren Grenzen aber fließend sind und sich zum Teil auch überlappen. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungsdynamik werden diese Milieus in regelmäßigen Abständen überprüft und angepasst (vgl. *Vester* u.a., 2001).

Abbildung 1: Sinus-Milieus in Deutschland 2010



Aus der Abbildung lässt sich leicht ablesen, dass die deutsche Gesellschaft keineswegs so homogen ist, wie *Sarrazin* sie in seinem Buch darstellt. Dasselbe gilt für die ebenfalls vom Sinus-Institut analysierten Migranten-Milieus in Deutschland (vgl. *Merkle* 2009). Hier konnten acht verschiedene Milieus identifiziert werden, die eine große Vielfalt von Lebensauffassungen und Lebensweisen aufweisen.

Abbildung 2: Sinus Migranten-Milieus in Deutschland 2008 – Soziale Lage und Grundorientierung



Für das Sinus-Milieu „A3 – Religiös verwurzeltes Milieu“, das sich durch vormoderne Traditionen, kulturelle Isolation und strenge religiöse Wertvorstellungen auszeichnet, ließ sich in der Studie zwar nachweisen, dass hier Muslime mit 54 Prozent die Mehrheit bilden (ebd., S. 79). Da diesem Milieu jedoch insgesamt nur sieben Prozent aller Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland zugerechnet werden, und der Anteil der Muslime an der Gesamtheit der Migranten etwa 25 Prozent beträgt (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009, Deutsche Islam Konferenz 2009*) ist der Anteil der Muslime, die so leben, wie *Sarrazin* es praktisch für sie alle annimmt, sehr gering. Insgesamt kommt die Sinus-Studie zu dem Ergebnis, dass sich die Migrant-Milieus in Deutschland „weniger nach ethnischer Herkunft und sozialer Lage als vielmehr nach ihren Wertvorstellungen, Lebensstilen und ästhetischen Vorlieben“ unterscheiden (*Merkle 2009, S. 68*). Bei den in Deutschland lebenden Migranten handelt es sich folglich „nicht um ein besonderes und schon gar nicht um ein einheitliches Segment in der Gesellschaft. [...] Die den verbreiteten Negativklischees entsprechenden Teilgruppen gibt es zwar, und sie sind im vorliegenden Migrant-Milieumodell auch lokalisierbar. Aber: Es sind sowohl soziodemographisch als auch soziokulturell marginale Randgruppen.“ (ebd., S. 70)

Wen meint *Sarrazin* nun aber eigentlich, wenn er davon spricht, „wie wir unser Land aufs Spiel setzen“? Wie gezeigt wurde, umfasst sein „Wir“ in „Deutschland schafft sich ab“ weder alle in Deutschland lebenden Menschen noch die Gesamtheit der deutschen Staatsbürger; ausgenommen sind zumindest Transferhilfeempfänger und muslimische Migranten, die in sozialer und ökonomischer Hinsicht dysfunktional seien. Fasst man die dem „Wir“ zugeschriebenen Merkmale zusammen, so wird deutlich, dass *Sarrazin* damit in erster Linie die Mitglieder einer traditionsbewussten und leistungsorientierten bürgerlichen Mittelschicht bezeichnet. Offenbar sind es auch genau diese Personen, die mehr-

heitlich „Deutschland schafft sich ab“ kaufen.<sup>2</sup> Die deutsche Mittelschicht aber ist seit Jahren massiven Veränderungsprozessen unterworfen. Massenentlassungen, ungewisse Berufsaussichten, geringe Lohnzuwächse und steigende Sozialbeiträge stellen nicht nur eine laufende Steigerung des Lebensstandards für Mittelschichtsangehörige infrage, sogar Arbeitslosigkeit und sozialer Abstieg sind inzwischen zu einem zentralen Risiko für sie geworden (vgl. Müller/Werding 2007). Die daraus entstandenen erheblichen Verunsicherungen haben sich durch die im Herbst 2008 einsetzende Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise noch verstärkt (vgl. Heitmeyer 2010). Wie *Wilhelm Heitmeyer* zeigt, entwickeln Menschen, die sich von so einer Situation bedroht fühlen und dabei einen Kontrollverlust wahrnehmen, individuelle Strategien der Problembewältigung (S. 28 ff): Zur psychologischen Entlastung ist die Annahme wichtig, es gäbe noch Andere, denen es schlechter ginge. Zudem wird in Krisenzeiten die Einhaltung bestimmter Werte und Normen verstärkt eingefordert, um möglichen Desintegrationseffekten entgegenzuwirken. Darüber hinaus kommt es zu Schuldzuweisungen. So gaben bei einer Befragung in Deutschland zu den Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise 52,6 Prozent an: „Diejenigen, die den Sozialstaat ausnutzen“. Und 14,5 Prozent sahen „die Ausländer“ als Schuldige an (ebd., S. 34). Ökonomisch schwierige Phasen können zu einem Anstieg konkurrenzbasierter Fremdenfeindlichkeit sowie zur Reklamation von Etabliertenvorrechten führen (vgl. ebd., S. 37f.). Auch die sich seit etwa 2000 vollziehende Ausbreitung des Rechtspopulismus in der Politik in Europa ist als Ausdruck einer verunsicherten postindustriellen Gesellschaft zu interpretieren (vgl. *Perger* 2010). Die modernen Rechtspopulisten setzen sich dabei scheinbar für das Wohl der autochthonen Bevölkerung ein und fordern rechtliche Benachteiligungen für Zuwanderer, die bis zur Forderung nach Ausweisungen reichen (vgl. ebd., S. 313).

Die beschriebenen Bewältigungsmechanismen einer krisengeplagten und verunsicherten Mittelschicht finden sich praktisch 1:1 in „Deutschland schafft sich ab“ wieder. Von dieser Beobachtung ausgehend lässt sich eine erste These zu dem Erfolg des Buches formulieren:

*These 1:*

Indem *Sarrazin* die Werthaltung und die Lebensform bestimmter Mittelschichtsmilieus bejaht und andere Gruppen sowie deren Lebensstil und Wertesystem abwertet, weist er verunsicherten Mittelschichtsangehörigen eine Strategie zur individuellen Krisenbewältigung.

*Biologismus, Elitenrassismus, Eugenik und die „demographische Katastrophe“ in „Deutschland schafft sich ab“*

Nicht nur vermeintlich eindeutige kulturelle Unterschiede und ökonomische Nützlichkeit dienen *Sarrazin* in „Deutschland schafft sich ab“ zur Abgrenzung von der Unterschicht und von Muslimen. Mit seiner Interpretation einer genetisch bedingten Vererbung von Intelligenz und angeblich kulturalistisch gebundener Merkmale wie Leistungsbereitschaft, Bildungsfähigkeit oder Zivilisationsgrad führt er eine weitere Ebene ein, die seine Vorstellung von kulturellen und ökonomischen Differenzen auf biologischer Basis stützt und manifestiert. Zentral ist dabei die Behauptung, Intelligenz sei „zu 50 bis 80 Prozent erblich“ (*Sarrazin* 2010, S. 91). Davon ausgehend konstatiert *Sarrazin* aufgrund der überproportional hohen Geburtenrate von Unterschichtsangehörigen und muslimischen Migranten – die er beide als Bevölkerungsgruppen mit unterdurchschnittlicher Intelligenz

beschreibt – einen kontinuierlichen Rückgang des intellektuellen Potenzials der deutschen Gesellschaft (vgl. S. 91f.). Diese „Verdummungsthese“ wurde inzwischen jedoch eindeutig als falsches Verständnis genetischer Vererbungsvorgänge widerlegt, u.a. von der Intelligenzforscherin *Elsbeth Stern* (2010), der zufolge *Sarrazin* außerdem die vielfältigen sozialen Einflüsse bei der Intelligenzausbildung ignoriert. Dieser hingegen geht davon aus, dass bestimmte Grunddispositionen genetisch determiniert seien, Bemühungen um bessere Bildung und Chancengleichheit für unterprivilegierte Bevölkerungsgruppen seien folglich sinnlos: „Für einen großen Teil dieser Kinder ist der Misserfolg mit ihrer Geburt bereits besiegelt.“ (2010, S. 175) Der Gleichheitsgrundsatz, nach dem sich soziale Ungleichheit in erster Linie aus den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen ergibt, wird von *Sarrazin* entsprechend verworfen (vgl. S. 97).

Die genetische Begründung sozialer Ungleichheit wird gemeinhin als „Biologismus“ bezeichnet (vgl. *Anz* 2001). War diese Perspektive durch den Nationalsozialismus zwischenzeitlich stark in Misskredit geraten, erfährt der Biologismus seit den 1980er-Jahren infolge großer Fortschritte in der Gen- und Hirnforschung eine populäre Renaissance (ebd.). Diesen Trend greift *Sarrazin* in seinem Buch auf, indem er den verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft ihren quasi „natürlichen“ Platz zuweist: „Darum ist es sachlich folgerichtig und keineswegs Ausdruck fehlender Gerechtigkeit, wenn sich das Führungspersonal mehrheitlich aus den oberen Schichten rekrutiert.“ (2010, S. 228)

Die Behauptung, bestimmte (negative) Merkmale einer Gruppe seien angeboren bzw. unveränderlich, wird allgemein als „Rassismus“ bezeichnet (vgl. *Fredrickson* 2004, S. 143). Mit Bezug auf *Sarrazins* Interview in „lettre international“<sup>3</sup>, in dem dieser (wie später in „Deutschland schafft sich ab“) von einer grundsätzlichen Ungleichwertigkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen ausgeht, und dabei einen klaren Gegensatz von Elite und Unterprivilegierten konstruiert, spricht *Wiegel* (2009) von einem „Eliten-Rassismus“. Die Bewertung von Menschen ausschließlich nach ihrem ökonomischen Nutzen entspräche zudem dem „innersten Kern der neoliberalen Ideologie“ (ebd., S. 27). Eine weitere Funktion dieses Eliten-Rassismus erläutert *von Lucke* (2009). Demnach fehlt infolge der durch die Wirtschaftskrise noch verstärkten hohen Verschuldung des Staates und gleichzeitig wachsender sozialer Ungleichheit ein geistiger Überbau, der die anstehenden „sozialen Grausamkeiten“ (ebd., S. 55) legitimiert. In diese Lücke stoßen nun *von Lucke* zufolge neben *Sarrazin* Intellektuelle wie *Peter Sloterdijk* oder *Ralph Giordano*, Publizisten wie *Henryk M. Broder* und prominente Wirtschaftsgrößen wie *Hans-Olaf Henkel*, die – mit Unterstützung von bürgerlichen Leitmedien – massiv den Abbau des deutschen Sozialstaats fordern sowie die Relativierung des Gleichheits- und Gerechtigkeitsgebots propagieren. Flankiert werden diese Forderungen durch die Bedienung von tief in der Mitte der Gesellschaft sitzenden Ressentiments gegen ethnische Minderheiten und sozial Schwache und damit einhergehenden Aufwertungen sogenannter Eliten und Leistungsträger. Wie die entsprechenden Diskurse sowie die aktuelle *Sarrazin*-Debatte zeigen, haben sie damit durchaus Erfolg: „Gerade in Zeiten der Krise verbindet sich die Haltung der elitären Meinungsmacher (...) mehr und mehr mit einer immer ausgeprägteren Disposition der von Abstiegsängsten gepeinigten Mittelschichten, die begierig die *Sarrazinschen* Ressentiments aufgreifen.“ (*von Lucke* 2009, S. 61)

Welche „Abschaffung“ Deutschlands *Sarrazin* angesichts der fehlenden Rede von einer Vernichtung durch Krieg, Naturkatastrophen oder einer politischen Auflösung des Landes in seinem Buch befürchtet, erschließt sich aus den vorangegangenen Ausführungen: Neben einer „Verdummung“ der Einwohner und einem damit einhergehenden Rückgang

der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, sieht er zudem die Gefahr eines „Kulturabbruchs“ (*Sarrazin* 2010, S. 286) durch die überproportionale Vermehrung muslimischer Migranten bei gleichzeitiger Schrumpfung der autochthonen deutschen Bevölkerung. Da diese demographische Entwicklung durch „Fäulnisprozesse im Inneren der Gesellschaft“ hausgemacht sei, kommt *Sarrazin* zu dem Schluss „die Deutschen schaffen sich ab“ (ebd., S. 7). Selbst verschuldet sei diese Entwicklung insofern, als Unterschichts- und Migrantenfamilien sich mittels vermehrtem Kinderzeugen durch die Grundsicherung des Staates subventionieren ließen (ebd., S. 149f.): „Insbesondere unter den Arabern in Deutschland ist die Neigung weit verbreitet, Kinder zu zeugen, um mehr Sozialtransfers zu bekommen, und die in der Familie oft eingesperrten Frauen haben im Grunde ja kaum etwas anderes zu tun.“ (ebd., S. 150) Das demographische Schreckensszenario, welches *Sarrazin* – in völliger Ignoranz wissenschaftlicher Kriterien für seriöse Bevölkerungsprognosen – aufzeichnet, sieht so aus: In 100 Jahren würde es nur noch 25 Millionen und in 300 Jahren schließlich nur noch 3 Millionen Deutsche geben (ebd., S. 18). Demgegenüber würde die muslimische Bevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2100 auf 35 Millionen anwachsen (ebd., S. 317).

Da *Sarrazin* nun aber „kein Fremder im eigenen Land werden“ möchte (ebd., S. 309) und „Deutschland als Land der Deutschen“ (ebd., S. 18) erhalten will, beschwört er den „Selbstbehauptungswillen als Nation“ (ebd.) und die Verteidigung „unseres Volkscharakters“ (ebd., S. 330). Darüber hinaus ginge es um die Bewahrung der kulturellen Identität Europas sowie der deutschen Tradition (ebd. S. 308). Zur Illustration dessen, was drohen würde, wenn dieser Abwehrkampf nicht erfolgreich wäre, formuliert er ein Szenario, nach dem „das Land meiner Enkel und Urenkel zu großen Teilen muslimisch ist, (...) dort über weite Strecken türkisch und arabisch gesprochen wird, die Frauen ein Kopftuch tragen und der Tagesrhythmus vom Ruf des Muezzins bestimmt wird“ (ebd.). Dass *Sarrazin* tatsächlich von einem Kampf ausgeht, in dem „die Deutschen“ einen Gegner, namentlich „die Türken“ abwehren müssen, wird deutlich anhand einer äußerst zweifelhaften Argumentationslinie, an deren Ende suggeriert wird, „die Türken“ in Europa wollten nun durch höhere Fertilität schaffen, was ihnen 1529 bei der Belagerung Wiens noch nicht gelungen sei (ebd., S. 312-320), denn „wer sich stärker vermehrt, wird am Ende Europa besitzen. Wollen wir das?“ (ebd., S. 320). Um diesen angeblich drohenden Untergang zu verhindern, plädiert *Sarrazin* dafür, Zuwanderung nur noch durch einen stark erschwerten Ehegattennachzug sowie für Hochqualifizierte zu ermöglichen, und diese ansonsten – insbesondere von Menschen aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie aus Afrika – grundsätzlich zu unterbinden (ebd., S. 328f.) und fordert, „dem hohen und in Zukunft wohl noch wachsenden Einwanderungsdruck mit Energie entgegenzutreten“ (ebd. S. 372).

Sowohl die aggressive und minderheitendiffamierende Wortwahl von *Sarrazin* als auch die Logik der Argumentation sowie seine „Lösungsvorschläge“ für das Problem des Bevölkerungsrückgangs ähneln stark den von rechtsextremen Parteien in Deutschland vertretenen Positionen: „Der krude Rassismus der NPD findet – wenn auch in anderen Worten, aber bei gleichem Inhalt – seine Entsprechung bei *Thilo Sarrazin*.“ (*Wiegel* 2009, S. 29).

Die nahezu vollständige Beendigung von Zuwanderung würde den Schrumpfungsprozess der deutschen Bevölkerung – und die damit einhergehenden dramatischen sozialen und ökonomischen Folgekosten (vgl. *Grabbert* 2008) – allerdings dramatisch beschleunigen. Als einzige „Lösung“ sieht *Sarrazin* stattdessen die Erhöhung der Geburten-

rate in Deutschland auf das Niveau der Bestandshaltung an (2010, S. 343). Diese Option ist allerdings als höchst unrealistisch zu bewerten: Selbst wenn – ungeachtet aller Ursachen für den Fertilitätsrückgang wie familialer Strukturwandel, Wandel der Lebensstile, in der Arbeitswelt und im Geschlechtsrollenverhältnis – plötzlich alle jungen Frauen in Deutschland mehrere Kinder bekommen würden, könnte dies den Bevölkerungsrückgang nicht mehr aufhalten (vgl. *Bucher/Schlömer/Lackmann* 2004). *Sarrazin* will die Geburtenrate aber zudem nur bei Familien aus der Ober- und Mittelschicht erhöhen, um „eine dysgenisch wirkende Geburtenstruktur zu verhindern“ (2010, S. 378). Erreicht werden soll dies durch eine staatliche Steuerung, die armen Familien finanzielle Anreize zum Kinderkriegen reduziert, zum Beispiel Hochschulabsolventen aber hohe Prämien für Neugeborene zahlt (ebd., S. 386ff).

Das Konzept *Sarrazins*, durch staatliche Steuerung der Geburtenrate einen vermeintlich qualitativ höherwertigeren Genpool zu erzeugen, bezeichnet *Bühl* als „eindeutig eugenisch“ (2010, S. 137). Ziel sei die „Instrumentalisierung der Integrationsdebatte für die Revitalisierung sozialdarwinistischer Positionen“ (ebd., S. 146). Und in der Tat beklagt *Sarrazin*: „Das Muster des generativen Verhaltens in Deutschland (...) ist nicht nur keine *Darwinsche* natürliche Zuchtwahl im Sinne von ‚survival of the fittest‘, sondern eine kulturell bedingte, vom Menschen selbst gesteuerte negative Selektion.“ (2010, S. 353) Entsprechend bezieht sich *Sarrazin* in seinen Ausführungen u.a. explizit auf den Eugeniker *Gunnar Myrdal* (ebd., S. 92, S. 374), einen starken Befürworter der in Schweden von 1935 bis 1976 praktizierten Zwangssterilisationen geistig Behinderter (vgl. *Bühl* 2010, S. 153). *Sarrazin* knüpft somit direkt an Theorien an, die die Katastrophe des Holocaust intellektuell begleitet haben. Diesen Zusammenhang ignoriert er jedoch vollkommen, im Gegenteil führt er – unter Bezugnahme auf die Diskussion dysgenischer Effekte in der demographischen Entwicklung – aus: „In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gab es immer mehr Angriffe auf die Fragestellung. Diese Attacken waren letztlich Ausdruck von Wertungen, die gewisse Fragen als unzulässig verwarfen. Aber sie waren nicht empirisch begründet.“ (2010, S. 353) *Sigmar Gabriel* kommentierte diesen Satz in der „Zeit“ folgendermaßen: „Wie weit muss man sich intellektuell verirren, um die Ereignisse in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vollständig auszublenden, obwohl sie natürlich der grauenhafteste ‚empirische Befund‘ waren, den man für die Unzulässigkeit derartiger ‚Fragestellungen‘ finden kann.“<sup>4</sup>

Der Geschichts- und Kulturwissenschaftler *Thomas Etzemüller* hat bereits in einem 2008 publizierten Aufsatz die Mechanismen und Funktionen von „demographischen Katastrophendiskursen“ analysiert. Seine Erkenntnisse lesen sich dabei wie eine Blaupause zu „Deutschland schafft sich ab“. *Etzemüller* zeigt auf, dass das Szenario des Untergangs eines ganzen Volkes bereits seit etwa 200 Jahren dem gleichen Argumentationsmuster folgt. Dabei wird die Ursache für eine drohende demographische Katastrophe in der überproportionalen Vermehrung von Unterschichtsangehörigen, geistig Minderbemittelten und devianten Personen gesehen, bei gleichzeitiger Schrumpfung der „wertvollen“ Mittel- und Oberklasse sowie entsprechend auch des Kulturniveaus. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verband sich dieser Diskurs mit rassebiologischen bzw. eugenischen Theorien, die – ergänzt um die Befürchtung der Verdrängung durch geburtenfreudigere Völker – in Deutschland schließlich von den Nationalsozialisten aufgegriffen wurden. Laut *Etzemüller* ist die demographische Frage auch heute noch latent mit der eugenischen Frage verknüpft, „wenn beklagt wird, dass Kinder die mangelnde Bildung ihrer Eltern gewissermaßen ‚erben‘ würden, oder wenn Immigranten geradezu die sozial-moralische

Zersetzung einer Bevölkerung zugeschrieben wird. Solchen Problemgruppen soll durch eine aktive Geburtenpolitik der bürgerlichen Mittelschicht der Raum versperrt werden“ (ebd., S. 7). Hintersinn dieses demographischen Katastrophendiskurses ist die Ordnung der Gesellschaft und der Welt im Sinne der bürgerlichen Mitte. Dieser Diskurs greift besonders, wenn die bürgerliche Lebenswelt infolge sozialen Wandels Veränderungen unterworfen wird: „Fast alle Texte zur Bevölkerungsfrage lesen sich – in Negativform – wie ein Wertekatalog bürgerlicher Lebensweise.“ (ebd., S. 8) Die eugenische Argumentation dient dazu, die bestehende Ordnung als „natürlich“ zu verteidigen, und „jedes Individuum [...] in seiner Sozialschicht zu fixieren“ (ebd.). In jüngerer Zeit wird Demographie außerdem zum einen als schlagkräftiges Argument für den Sozialstaatsabbau angeführt und zum anderen – mit Hinweis auf die Wettbewerbsfähigkeit der Bevölkerung – auf das notwendig zu generierende, genetisch hochwertige, „Humankapital“ verwiesen (ebd., S. 8).

Auf Grundlage der Analyse biologistischer, (eliten-)rassistischer und eugenischer Argumentationen sowie des demographischen Katastrophendiskurses in „Deutschland schafft sich ab“ lassen sich nun drei weitere Thesen zu den Ursachen des Erfolgs des Buches formulieren:

*These 2:*

Mit seinen Überlegungen zur gruppenspezifischen Vererbung von Intelligenz und anderen Eigenschaften legitimiert *Sarrazin* die soziale Ungleichheit in Deutschland als quasi naturgegebene Ordnung. Den von Abstiegsängsten und sozialem Wandel bedrohten bürgerlichen Mittelschichtsmilieus und –lebensweisen werden dadurch ihre Privilegien als rechtens suggeriert.

*These 3:*

Mit seinen Vorschlägen zur eugenischen Steuerung der demographischen Entwicklung in Deutschland liefert *Sarrazin* die vermeintlichen Instrumente zur Abwehr der möglichen Bedrohungen für die bürgerliche Lebenswelt sowie zur Wahrung der Privilegien der Etablierten aus der Ober- und Mittelschicht.

*These 4:*

Die von *Sarrazin* angesichts des angeblich drohenden demographischen Untergangs Deutschlands, sowie der wirtschaftsschädigenden Subventionen von Armen und Migranten, geforderten sozialstaatlichen Einschnitte bilden eine intellektuelle Stütze für einen fortschreitenden Rückbau des Wohlfahrtsstaates.

*Vorstellungen von Integration, das Migrantenbild und die Rolle des Islams in „Deutschland schafft sich ab“*

Die in „Deutschland schafft sich ab“ vertretenen Vorstellungen von Integrationsprozessen sowie dem Integrationsgrad von (muslimischen) Migrantengruppen sind sowohl im Hinblick auf den theoretischen als auch auf den empirischen aktuellen Wissensstand weitgehend unhaltbar. So betrachtet *Sarrazin* Integration ausschließlich als „Bringschuld von Migranten“ (2010, S. 327). Integration ist aber als zweiseitiger Prozess zwischen den Einwanderern und der aufnehmenden Mehrheitsgesellschaft zu verstehen, wobei letztere die Aufgabe hat, gleichstellende Zugangsrechte zu schaffen (vgl. *Oswald* 2007, S. 132ff.). Verschiedene Ungleichheitsbedingungen wie strukturelle oder institutionelle Diskriminierung, die beispielsweise die Zugänge und Chancen von Migranten bezüglich

Bildung, Wohnung oder Arbeit begrenzen, spielen in Deutschland nach wie vor eine bedeutende Rolle bei der Integrationsfrage (vgl. *Flam* 2007; *Gestring/Janßen/Polat* 2006). Diese Seite von Integrationsprozessen ignoriert er jedoch vollständig. Integrationsprobleme sieht er nur bei den muslimischen Einwanderern, denen er mangelnden bzw. sinkenden Integrationswillen bei gleichzeitiger Tendenz zur Abgrenzung, wohnräumlichen Segregation und Bildung von „Parallelgesellschaften“ unterstellt (vgl. *Sarrazin* 2010, S. 286-307). Demgegenüber stellen aktuelle Erkenntnisse aus der Migrationsforschung über die Integration von muslimischen bzw. türkischen Migranten einen signifikanten Bildungsaufstieg in der zweiten Generation, höhere Bildungsaspirationen als in der deutschstämmigen Bevölkerung, mehrheitlich gute Deutschkenntnisse bzw. eine deutliche Verbesserung der Sprachkenntnisse sowie eine Arbeitsmarktintegration, die besser ist als die von *Sarrazin* suggerierte, fest (vgl. *Deutsche Islam Konferenz* 2009; *Foroutan* 2010). Auch die Rede von der „muslimischen Parallelgesellschaft“ ist empirisch nicht haltbar. Aus soziologischer Perspektive können in Deutschland keine Parallelgesellschaften festgestellt werden, die vermeintliche Abschottung und Clanbildung türkischstämmiger Migranten wird als Mythos angesehen (vgl. *Gestring* 2005; *Janßen/Polat* 2006). Zudem scheint die residenzielle Segregation von Nicht-Deutschen seit einigen Jahren abzunehmen, entsprechende Anzeichen gibt es auch bei der türkischen Wohnbevölkerung (vgl. *Grabbert* 2008, S. 60f., S. 98). Laut *Bühl* dient der Begriff „Parallelgesellschaft“ der Diffamierung muslimischer Migranten sowie einer verstärkten Wahrnehmung dieser Gruppe als Fremde (2010, S. 265).

Muslimische Migranten werden in „Deutschland schafft sich ab“ als klare Bedrohung der deutschen Nation und Kultur dargestellt. Viele seien gewalttätig, kriminell und betrügerisch (*Sarrazin* 2010, S. 296, S. 302f.). Ihre Kultur sei mit der unseren nicht vereinbar (vgl. ebd., S. 258). Dass als Reaktion die Aggressionen der Mehrheitsbevölkerung gegenüber muslimischen Migranten wachsen sowie Vorbehalte größer würden, hätte folglich „gute Gründe“ (ebd., S. 265, 292). Schließlich unterstellt *Sarrazin* ihnen noch ein degeneriertes Erbgut: „Ganze Clans haben eine lange Tradition von Inzucht und entsprechend viele Behinderungen. Es ist bekannt, dass der Anteil der angeborenen Behinderungen unter den türkischen und kurdischen Migranten weit überdurchschnittlich ist.“ (ebd., S. 316)

Diese Darstellung der in Deutschland lebenden Muslime ist als eindeutig diffamierend und rassistisch zu bezeichnen. Sie negiert die vielfältigen Interessen, Identitäten, Lebenswelten und Integrationsgrade der Einwanderer und fokussiert ausschließlich und in überzogener Weise auf die negativen Aspekte. Sehr deutlich wird hier nochmals die bereits oben unter dem Aspekt „Gesellschaftsbild“ festgestellte Sündenbockfunktion, schließlich ist für den Rechtspopulismus „nichts (...) so erfolgreich wie ein umfassendes Feindbild“ (*Perger* 2010, S. 313).

Zu dem in „Deutschland schafft sich ab“ konstruierten Feindbild gehört ein weiterer zentraler Faktor: die Religion. *Sarrazin* beschreibt den Islam als „rückständig“, „autoritär“, „vormodern“ und „antidemokratisch“ (2010, S. 266f.). Es handele sich „um eine sehr abgeschlossene Religion und Kultur (...), deren Anhänger sich für das umgebende westliche Abendland kaum interessieren“ (ebd., S. 270). Darüber hinaus gäbe es einen wachsenden Trend zum Fundamentalismus bzw. eine Dominanz des Islamismus (ebd., S. 269), wobei der Islam als Ganzes „nicht gedacht werden kann ohne Islamismus und Terrorismus“ (ebd., S. 277). Zu untermauern versucht *Sarrazin* diese These mit der Behauptung: „1000 Jahre lang war die Geschichte des Islams von der gewaltsamen Eroberung christlicher Staaten begleitet“ (ebd., S. 280). Der Islam wird dabei als Antagonist des

Westens inszeniert, der „eine direkte Bedrohung unseres Lebensstils“ (ebd., S. 266) darstelle. Folglich müssten „wir“ den Islam auch nicht als Teil „unserer“ Gesellschaft anerkennen (ebd., S. 270).

Auch diesen Behauptungen sind zunächst einige empirische Erkenntnisse gegenüberzustellen. So praktiziert die Mehrheit der gläubigen Muslime in Deutschland ihre Religion eher pragmatisch, das Kopftuchtragen nimmt in der jüngeren Generation deutlich ab (vgl. *Deutsche Islam Konferenz* 2009). Auf sozialer Ebene gibt es mehrere Hinweise, die eher für eine interethnische Öffnung denn für eine Abschottung sprechen (vgl. *Foroutan* 2010). Außerdem führt der Verfassungsschutz weniger als ein Prozent der in Deutschland lebenden Muslime in Deutschland als Islamisten.<sup>5</sup>

In seiner umfangreichen Untersuchung über „Islamfeindlichkeit in Deutschland“ (2010) – in der er auch die *Sarrazin*-Debatte sowie das Buch „Deutschland schafft sich ab“ einer detaillierten Analyse unterzieht – weist der Soziologe *Achim Bühl* nach, dass sich feindliche Einstellungen gegenüber dem Islam bzw. Muslimen seit einigen Jahren in Deutschland verstärkt ausbreiten und sowohl in der Mitte der Gesellschaft wie auch in ihrer geistigen, ökonomischen und politischen Elite zunehmend auf Akzeptanz treffen. Die wachsende Islamfeindlichkeit drückt sich *Bühl* zufolge u.a. in über 100 antiislamischen deutschsprachigen Webseiten (ebd., S. 245), Anschlägen auf muslimische Einrichtungen, mannigfaltigen Diskriminierungen vom Bildungsbereich über den Arbeits- und Wohnungsmarkt bis hin zu öffentlichen Institutionen sowie in einer tendenziösen medialen Berichterstattung aus (vgl. ebd., S. 296). Wie der Großteil der Islamdebatte, so knüpfe auch *Sarrazin* an die historischen Ursprünge islamfeindlicher Stereotypen aus der frühen Neuzeit an (vgl. ebd., S. 139). Der Islam werde dabei „als das ‚Fremde‘ schlechthin konstruiert“ (ebd., S. 178) sowie als „Hauptbedrohung für die deutsche bzw. europäische Identität“ diffamiert (ebd., S. 148), wozu sich unzulässiger Verallgemeinerungen und einer „Entsoziologisierung“ gesellschaftlicher Tatbestände bedient werde (ebd., S. 252). Darüber hinaus sieht *Bühl* zahlreiche Parallelen zwischen altbekannten antisemitischen Argumentationsmustern und dem gegenwärtigen Antisemitismus (vgl. ebd., S. 253), wie beispielsweise den Vorwurf der genetischen Degeneration bei Juden durch die Nazi-Propaganda (vgl. ebd., S. 150). In diesem Zusammenhang ist ein Zitat aus *Sarrazins* Buch aufschlussreich: „Der gern angestellte Vergleich von ‚Antisemitismus‘ und ‚Islamophobie‘ verkennt, dass der Antisemitismus ‚auf hysterischen Ängsten, Erfindungen, Projektionen und Neidgefühlen‘ beruht, die ‚Islamophobie‘ aber nicht“ (2010, S. 278).

*Bühl* konstatiert, dass *Sarrazins* Thesen vor allem in der verunsicherten deutschen Mittelschicht auf Sympathien stoßen (2010, S. 7f.). Dahinter steht die Frage des Selbstverständnisses einer Gesellschaft, „die aufgrund ihrer ethnischen und religiösen Vielfalt kein kulturelles Zentrum mehr für selbstverständlich und verbindlich erklären kann“ (*Beinhauer-Köhler/Leggewie* 2009, S. 118, zitiert nach *Bühl* 2010, S. 175). Beim gegenwärtigen Islamdiskurs handele es sich um einen „diskursiven Dambruch“: „Offen rassistische Positionen werden in Deutschland in angesehenen Verlagen nicht nur gedruckt und von Medien bereitwillig verbreitet, sie stoßen auch auf eine aufnahmebereite Stimmungslage im Land.“ (*Bühl* 2010, S. 8). Folglich bildet offenbar insbesondere der Islamdiskurs in Deutschland einen Katalysator für die in der Gesellschaft weit verbreitete „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ (*Heitmeyer* 2010). Eine weitere Funktion kann in der Ablenkung von eigenen Fehlern der Mehrheitsgesellschaft bzw. in der Entlastung von eigenen Integrationsaufgaben gesehen werden (vgl. *Bühl* 2010, S. 148, S. 263).

Auf Grundlage der Analyse der in „Deutschland schafft sich ab“ enthaltenen Vorstellungen über Integration, (muslimische) Migranten und den Islam, lassen sich nun weitere drei Thesen zu den Ursachen von *Sarrazins* Erfolg formulieren:

*These 5:*

Die Behauptungen *Sarrazins* über muslimische Migranten und das vermeintliche Scheitern ihrer Integration greifen tief in der Gesellschaft verwurzelte Ressentiments auf. Durch ihre Darstellung als vermeintlich wissenschaftlich seriös, bzw. als längst notwendigen Beitrag zur Integrationsdebatte, werden Stereotype und islamfeindliche Einstellungen salonfähig gemacht, was für die Träger der Vorurteile einen befreienden Effekt hat.

*These 6:*

Das konstruierte Feindbild Islam bzw. Muslim wirkt für Mittelschichtsangehörige, die sich durch sozialen und ökonomischen Wandel verunsichert fühlen, identitätsstiftend.

*These 7:*

*Sarrazins* falsches Verständnis von Integration sowie seine Position, der Islam sei nicht anerkennungswürdig und auch nicht integrationsfähig, kann Mitglieder der sich durch Pluriformität überfordert fühlenden deutschen Mehrheitsgesellschaft von der eigenen Verantwortlichkeit für gelingende Integrationsprozesse entlasten.

## Die Rolle der Medien und der Politik

Bei der Etablierung eines pauschalen islamfeindlichen Diskurses in der deutschen Öffentlichkeit spielt die mediale Vermittlung eine bedeutende Rolle (vgl. *Halm/Liakova/Yetik* 2007, S. 11). Seit dem 11. September 2001 hat die Auseinandersetzung mit dem Islam bzw. mit Muslimen im Kontext Terrorismus deutlich zugenommen, wobei sich negative Islam-Konnotationen in den deutschen Medien vervielfacht haben. *Jäger* und *Halm* zufolge bedienen sich die Medien dabei tendenziell eines „binären Reduktionismus“, bei dem die „schlechten“ Eigenschaften der muslimischen Migranten betont und ihnen die „guten“ Eigenschaften der autochthonen Deutschen gegenübergestellt werden (2007, S. 5). Studien belegen sowohl für das Fernsehen als auch für die Presse eine überproportionale Darstellung von Muslimen im Zusammenhang mit Terror, Fundamentalismus und Frauenfeindlichkeit (vgl. *Bühl* 2010, S. 230ff.). Bezüglich der Rekapitulation der *Sarrazin*-Debatte in der sogenannten Qualitätspresse bemängelt *Bühl*, dass überwiegend nur die biologistischen Positionen *Sarrazins* kritisiert würden, sein diffamierendes Islambild jedoch zumeist ignoriert oder sogar noch bestätigt werde (2010, S. 154).

Auch die Sphäre der Politik weist seit längerem im Hinblick auf den Islam ethnozentrische und kulturrassistische Untertöne auf, wobei auch Forderungen nach stärkeren Integrationsbemühungen häufig im „Sprechen und Denken in segregierenden und undifferenzierten Wir-Sie-Schemata verhaftet“ bleiben (*Ködel* 2007, S. 223). Schon die von *Bassam Tibi* 1998 angestoßene – und im Jahr 2000 vom damaligen Fraktionsvorsitzenden der CDU, *Friedrich Merz*, in Deutschland ausgelöste – Leitkultur-Debatte richtete sich nicht nur gegen das Modell einer multikulturellen Gesellschaft, sondern wurde „von Anfang an als Antipode zum Islam eingeführt“ (vgl. *Bühl* 2010, S. 262). Die Reaktionen der Politik auf „Deutschland schafft sich ab“ bewertet *Bühl* angesichts der darin vertretenen „salon-

rassistischen Positionen“ als zu mild, zumal es nach kurzer Zeit – wahrscheinlich aufgrund der hohen Zustimmung in der Bevölkerung zu *Sarrazins* Thesen – zu zahlreichen Rückziehern der kritischeren Stimmen kam (vgl. ebd., 2010, S. 7). Diese wurden dann abgelöst „durch hektische Integrationsvorschläge“ und „Migranten-Schelte“ sowie das Androhen von Sanktionsverschärfungen für „Integrationsunwillige“ (ebd., S. 8). Schließlich erntete der Bundespräsident empörte Widersprüche zu seiner Meinung, der Islam gehöre zu Deutschland, und *Guido Westerwelle* und *Angela Merkel* verwiesen auf die „christlich-jüdische Tradition“ als kulturelle Wurzel Deutschlands. *Horst Seehofer* schloss sich gar der Forderung *Sarrazins* nach einem Komplettstopp der Zuwanderung aus der Türkei und arabischen Staaten an. Der vorläufige Höhepunkt dieser Reaktionen war Anfang März die Äußerung vom neuen Bundesinnenminister *Hans-Peter Friedrich*, der Islam gehöre nicht zu Deutschland. Der frühere CDU-Integrationsminister in Nordrhein-Westfalen, *Armin Laschet*, kommentierte diese Entwicklung in der „Zeit“: „*Sarrazin* hat es geschafft, die Integrationsdebatte zurückzuwerfen.“<sup>6</sup>

Vor dem Hintergrund der Rolle der Medien und der Politik im *Sarrazin*-Diskurs lassen sich folgende Thesen zu den Ursachen des Erfolgs von „Deutschland schafft sich ab“ formulieren:

*These 8:*

Die zunehmend negative Berichterstattung über den Islam bzw. über Muslime nach dem 11. September 2001, sowie die entsprechende populistische Stimmungsmache einiger Politiker, verstärkte die Vorbehalte in der Öffentlichkeit und bereitete den Boden für *Sarrazins* Thesen.

*These 9:*

Die Transformation der *Sarrazin*-Debatte zu verstärkter Kritik an Muslimen im politischen Diskurs, sowie die Betonung der kulturellen Andersartigkeit des Islams, legitimiert wiederum die Behauptungen von *Sarrazin*.

### 3. Problematisierung der *Sarrazin*-Debatte

Die Analyse zeigt, dass die Mehrheit der Behauptungen von *Thilo Sarrazin* einer wissenschaftlichen Prüfung nicht standhält. Dem stehen allerdings hohe Zustimmungsraten in der Bevölkerung von bis zu 60 Prozent<sup>7</sup> zu seinen Thesen gegenüber. Gemäß dem *Thomas-schen* Theorem haben Phänomene, die von Menschen als real wahrgenommen werden, aber auch reale Folgen (*Thomas/Thomas* 1928, S. 572). Vor diesem Hintergrund lassen sich auf Basis unserer Überlegungen zu den gesellschaftlichen und politischen Bedingungen des Erfolgs von „Deutschland schafft sich ab“ bestimmte Problemstellungen ableiten.

Zunächst ist festzuhalten, dass *Sarrazins* Ausführungen sich gegen den Abbau sozialer Ungleichheiten und damit gegen gleichberechtigte Zugänge z.B. zu Bildung, Arbeit oder Machtpositionen wenden, die die Basis einer demokratischen Gesellschaft bilden. Anders als häufig kolportiert, liefert das Buch keinen ernsthaften und konstruktiven Beitrag zur Integrationsdebatte. Stattdessen werden falsche Vorstellungen über Integrationsprozesse vermittelt, die aufgrund ihrer Wirkung in der Öffentlichkeit und ihres Nachhalls in der Politik dringend notwendige Integrationsaufgaben und –maßnahmen be- oder verhindern können. Die Konstruktion des Feindbilds „Moslem“ bzw. „Islam“ kann die Is-

lamfeindlichkeit in Deutschland weiter verstärken und letztendlich desintegrativ wirken. Darüber hinaus kann die – zum Teil erfolgreiche – Verschleierung rassistischer und diskriminierender Äußerungen über Migranten und Unterschichtsangehörige als vermeintlich empirische Tatsachen zu wachsender Akzeptanz und Legitimation von Ressentiments führen. Dies erscheint insbesondere problematisch, da einer aktuellen Rechtsextremismus-Studie der *Friedrich-Ebert-Stiftung* (2010) zufolge u.a. chauvinistische, ausländer- und islamfeindliche Einstellungen sowie Forderungen nach einem rechts-autoritären Staat in Deutschland weit verbreitet sind, bei wachsender Tendenz. Die Studie zeigt zudem, wie ökonomistische Bewertungen von Gruppen mit biologisch-rassistischen und kulturalistischen Begründungen einher gehen, wobei es zu zahlreichen Überschneidungen mit NPD-Inhalten kommt. Wie wir gezeigt haben, finden sich genau diese Argumentationsmuster auch bei *Sarrazin* wieder. Zwar sind rechtsextreme Parteien in Deutschland bislang kaum mehrheitsfähig, die *Sarrazin*-Debatte kann diesbezüglich aber in mancherlei Hinsicht zu einer Enttabuisierung beitragen.

Zusammenfassend lassen sich *Sarrazins* Überlegungen auf eine Verteidigung bürgerlicher Mittelschichtswerte, -lebensstile und -privilegien zuspitzen. Er verweigert sich dabei der Auseinandersetzung mit einer gesamtgesellschaftlichen Situation, die infolge von Globalisierung, Internationalisierung, Pluralisierung, Migration und Demographie spezifische Probleme aufwirft. Diese Probleme müssen aber gelöst werden, will Deutschland auch in Zukunft ein – wie im Grundgesetz, Artikel 20, festgeschrieben – „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ bleiben.

#### 4. Was tun? Herausforderungen für die Politische Bildung

Angesichts der festgestellten vielfältigen Problemlagen bedarf es ebenso vielfältiger Maßnahmen auf politischer und gesellschaftlicher Ebene. Im Folgenden wollen wir der Frage nachgehen, welche Ausgangsbedingungen und Möglichkeiten die Politische Bildung hat, um den im *Sarrazin*-Diskurs aufscheinenden Problemstellungen adäquat begegnen zu können.

Politische Bildung bezieht sich auf formale, non-formale und informelle Bildungsbereiche, die Fragen des politischen Verständnisses und des gesellschaftlichen Zusammenlebens berühren. So verstandene Politische Bildung spielt eine bedeutende Rolle im individuellen Lernprozess, da „Bildung die Entwicklung des einzelnen zu einem sozial handlungsfähigen und kompetenten Menschen vermittelt der vor allem in den staatlichen Bildungseinrichtungen stattfindenden Lern- und Sozialisationsprozessen“ (*Peuckert* 1998, S. 321-322) beinhaltet.

#### Der Sarrazin-Diskurs und die Aufgaben der Politischen Bildung

Das Ziel der Politischen Bildung ist die Entwicklung des mündigen Bürgers. Politische Mündigkeit ist eine zentrale Bedingung erfolgreicher Partizipation am öffentlichen Leben und somit Voraussetzung „für die Erhaltung und Weiterentwicklung einer demokratischen politischen Kultur und eines demokratischen politischen Systems“ (*GPJE* 2004, S. 9).

Im Hinblick auf die von uns im Kontext des *Sarrazin*-Diskurses aufgezeigten Problemlagen ergeben sich bezüglich der Zielsetzung der Politischen Bildung folgende Auf-

gaben: Den Menschen müssen in Bildungsprozessen Fähigkeiten vermittelt werden, die es ihnen ermöglichen, sich eigenständig in der politischen und sozialen Wirklichkeit zu orientieren und zu handeln. Eine besondere Rolle sollte dabei das Erlernen des Umgangs mit Verunsicherungen und Vielfalt spielen, die im Zuge eines immer schnelleren sozialen Wandels entstehen. Zur besseren Beurteilung von Interessenslagen, Argumentationsstrukturen und Hintergründen gesellschaftlicher und politischer Diskurse sollte die Ausbildung eines kritischen Bürgerbewusstseins verstärkt fokussiert werden. In diesem Zusammenhang sind in Bildungsprozessen verschiedene Schwerpunkte zu setzen:

1. Auf die Wissenschaftspropädeutik bzw. die Entwicklung wissenschaftlicher und methodischer Fähigkeiten.
2. Auf die Entstehungsbedingungen sozialer Ungleichheit sowie den damit verbundenen Machtstrukturen und Privilegien für bestimmte Gruppen sowie der entsprechenden Legitimierungsstrategien.
3. Auf die gesellschaftlichen und politischen Funktionsweisen der zunehmend bedeutsamen Erkenntnisse aus der Biotechnologie und der Hirnforschung. Damit verbundene Hoffnungen und Gefahren sind auch bezüglich der historischen Hintergründe zu analysieren.
4. Auf die Wirkungsmechanismen und Interessenslagen der Sphären Politik und Medien.
5. Auf die verschiedenen Dimensionen von Integrationsprozessen und Migrantensbiografien.
6. Auf die historischen und funktionalen Ursachen der Abwertung Anderer, insbesondere von (muslimischen) Migranten.

Im Folgenden wird in erster Linie auf die Herausforderungen der Politischen Bildung bezüglich der Punkte fünf und sechs eingegangen, da sie auf die im Mittelpunkt stehenden Aspekte des *Sarrazin*-Diskurses verweisen. Dabei wird zunächst anhand eines Überblicks zum aktuellen Stand der Migrationsdidaktik gefragt, inwieweit diese den Handlungsbedarf entspricht bzw. wo Defizite aufscheinen. Anschließend werden neuere didaktische Ansätze vorgestellt, deren Implementierung im Bildungssystem anempfohlen wird.

## Zum Stand der Migrationsdidaktik

Obwohl Deutschland schon seit Jahrzehnten eine „pluriforme Einwanderungsgesellschaft“ (*Leiprecht/Kerber* 2006, S. 8) ist, haben Politik und Bildungssystem lange nicht adäquat darauf reagiert. Im Hinblick auf Migranten sind die bildungspolitischen Entscheidungen weiterhin einer Tradition der Ausgrenzung bzw. des Ziels der Assimilation verhaftet, weshalb Schule im Kern noch immer monolingual und monokulturell orientiert ist. Erst im Zuge der Debatten über Integration und interkulturelle Bildung beginnt sich diese Sichtweise seit Ende der 1990er-Jahre langsam zu ändern (vgl. *Krüger-Potratz* 2006). Die Konzeptionen migrationspolitischer Bildung haben sich hingegen bereits deutlich gewandelt: Von einer zunächst einseitig auf die Assimilation von Migranten ausgerichteten „Ausländerpädagogik“ in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik über eine zu statische Differenzannahme der „multikulturellen Erziehung“ seit den 1980er-Jahren bis zur gegenwärtig dominierenden „interkulturellen Bildung“, die anstrebt, Kompetenzen zur gleichberechtigten und sinnvollen Interaktion mit Angehörigen verschiedener kultureller Systeme zu vermitteln (vgl. *Lange* 2009, S. 165ff). Da interkulturelle Kon-

flikte aber immer auch im Kontext gesellschaftlicher Strukturen und Herrschaftsverhältnissen stehen, hinterfragt die „antirassistische Bildung“ zudem soziale Ungleichheiten und Diskriminierungen, die mit dem – kulturalisierenden oder biologisierenden – Rasse-Konzept verknüpft sind. Dabei soll die Fähigkeit vermittelt werden, die verschiedenen Formen von Rassismus erkennen, analysieren und bekämpfen zu können (vgl. ebd., S. 168).

In der pädagogischen Praxis bestehen allerdings auch weiterhin diverse Defizite bezüglich der Vermittlung interkultureller Kompetenzen sowie dem Umgang mit Heterogenität in Bildungsprozessen. *Kalpaka* zufolge bleibt die kulturelle Differenz die dominierende Erklärung für den Umgang mit dem Phänomen Migration (2009, S. 176). Aufgrund dieses Prinzips, sowie der Konstruktion von Fremdheit in Institutionen und den in ihnen Handelnden, werden bestimmte Personen erst zu „den Anderen“ gemacht ohne Berücksichtigung ihrer Subjektivität und individueller Entwicklungsdynamiken. Beim Thema Migration erfolgt das „Andern“ vor allem durch Kulturalisieren und Ethnisieren, was in der Unterrichtspraxis – aber auch in (Weiter-)Bildungsangeboten für Pädagogen – stetig reproduziert wird. Diese sind sich dessen oft nicht bewusst, zumal ein entsprechend dichotomisches Denken auf allen gesellschaftlichen und politischen Ebenen dominiert. Als zusätzlich problematisch erweisen sich in diesem Zusammenhang bildungspolitische Maßnahmen, die die erwiesene Benachteiligung von Migranten im Bildungssystem quasi nachträglich legitimieren sollen, indem bspw. ihre Eigenverantwortlichkeit betont wird oder sie zu Objekten interkultureller Fortbildungen für Lehrkräfte stilisiert werden. Solche Maßnahmen werden als funktional für die Stabilisierung sozialer Ungleichheiten eingeschätzt (vgl. *Kalpaka* 2009).

*Leiprecht* und *Kerber* (2006) konstatieren, dass es für den didaktischen Umgang mit Heterogenität bislang kaum geeignete Konzepte im Bildungssystem gibt. Doch gerade „im Zuge von fortschreitender Globalisierung und Internationalisierung [gerät] die Vorstellung von einer Schule, die eng auf den Nationalstaat bezogen ist, zunehmend unter Druck, genauso wie die damit verbundenen Normalisierungsmuster“ (ebd., S. 7f.). Eine weitere Problematik sieht *Lange* in der Tendenz zur Ökonomisierung und Privatisierung der Politischen Bildung (2006). So erfolgte die curriculare Aufwertung ökonomischer Bildungsinhalte im Fach Politik-Wirtschaft in Niedersachsen auf Kosten der Themen Migration, interkulturelles Zusammenleben, Rassismus und Nationalsozialismus.

Wie steht es um die Darstellung der Themenfelder Migration bzw. Migranten in Schulbüchern? Eine Studie<sup>8</sup> über 210 aktuell in Niedersachsen zugelassene Schulbücher hat ergeben, dass die Behandlung des Themenkomplexes insgesamt zahlreiche Defizite aufweist (vgl. *Grabbert* 2010). Es fehlt an differenzierten Beschreibungen der Ursachen und Folgen von Migrationsprozessen sowie der Darstellung von Migranten, deren Auftreten in der Gesellschaft eher nicht als Normalfall erscheint. Durch die Herausstellung kultureller Stereotype wird die vermeintliche Fremdheit der Zugewanderten betont, Integration wird vorwiegend als Problem thematisiert, insbesondere bei muslimischen Migranten, welche häufiger als rückständig, unangepasst und ihren Traditionen verhaftet dargestellt werden. Darüber hinaus finden sich regelmäßig Dichotomisierungen wie „die Deutschen“ und „die Ausländer“ und, zum Teil, auch tendenziöse Begrifflichkeiten wie „Asylanten“, „Parallelgesellschaft“ oder „Re-Islamisierung“. Die Wirklichkeit der deutschen Einwanderungsgesellschaft wird folglich in den untersuchten Schulbüchern nicht adäquat abgebildet.

Wenn aber die Unterrichtsmaterialien derart defizitär sind, kommt den Lehrkräften eine besondere Verantwortung zu, ihre Schüler auf die Probleme in den Darstellungen

aufmerksam zu machen. *Auernheimer* (2006) hat verschiedene Untersuchungen zum Lehrerbewusstsein zusammengetragen, die diese Erwartung allerdings deutlich dämpfen. Demnach weisen Lehrkräfte häufig einen Mangel an interkulturellen Kompetenzen auf. Ihre Vorstellungen sind überwiegend von einem kulturdeterministischen Weltbild geprägt, in dem Traditionen als unveränderbar und Kulturen als homogen imaginiert werden. Damit einher gehen „Übeneralisierungen“, „Stereotypisierung“ und „Differenzblindheit“ sowie ein pauschaler „Fundamentalismus-Verdacht“ bei Familien mit kopftuchtragenden Schülerinnen (ebd., S. 133f.). Konflikte mit Migrantenschülern und –eltern werden auf Anpassungsdefizite zurückgeführt, die eigenen Verhaltensmuster dabei jedoch nicht kritisch reflektiert, was *Auernheimer* als den entscheidenden Punkt bei vielen Untersuchungspersonen bezeichnet (ebd., S. 134). *Massing* und *Niehoff* (2009) haben zudem empirisch nachgewiesen, dass Lehrkräfte auch bei steigendem Migrantanteil in der Klasse ihren Politikunterricht nicht adäquat verändern. Ein Grund dafür kann in der fehlenden Fachausbildung zur Arbeit mit Schülern mit Migrationshintergrund liegen, die 23 Prozent der befragten Lehrer äußerten, wobei 66 Prozent angaben, bislang keine entsprechende Fortbildung genutzt zu haben (ebd., S. 89, S. 93).

Die Übersicht zu aktuellen Konzepten und Praxen in der Migrationsdidaktik zeigt, dass diese die oben formulierten Anforderungen an die Politische Bildung nicht ausreichend erfüllen. Im Gegenteil lassen sich die – zum Teil mit den Thesen *Sarrazins* korrespondierenden – als problematisch bewerteten Einstellungen, Vorurteile und Diskriminierungen im Bildungssystem, im Unterricht und in den Unterrichtsmaterialien sowie die unzureichenden Kompetenzen bei vielen Lehrkräften eher als eine weitere Ursache für den Erfolg von „Deutschland schafft sich ab“ verstehen denn als ein passendes Gegenmittel.

## Neuere migrationsdidaktische Ansätze

Als Ausgangspunkt politischer Lernprozesse ist das „Bürgerbewusstsein“ zu betrachten. Es handelt sich dabei um ein konstruktivistisches Lernkonzept, das politisches Lernen als einen mentalen Prozess begreift, bei dem das individuelle Bürgerbewusstsein modelliert wird. Unter Bürgerbewusstsein ist „das Insgesamt der mentalen Vorstellungen über die politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit [zu verstehen]. Es dient der individuellen Orientierung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und produziert zugleich den Sinn, der es dem Menschen ermöglicht, vorgefundene Phänomene zu beurteilen und handelnd zu beeinflussen“. (*Lange* 2008, S. 247) Vorstellungen des Bürgerbewusstseins wandeln sich in Lernprozessen, wenn das Gleichgewicht zwischen Bürgerbewusstsein und Umwelterleben des Individuums durch ein Ereignis gestört wird und dieses Individuum versucht, wieder einen Ausgleich herzustellen. Am Ende eines erfolgreichen Lernprozesses steht die Bewältigung der entstandenen mentalen Dissonanz durch die Integration neuer Sinnbildungskompetenzen in das Bürgerbewusstsein (vgl. ebd., S. 251ff.).

Die traditionellen Konzeptionen der interkulturellen Politischen Bildung sind stark normativ konnotiert– in dem Sinne, dass sie an den in der Einwanderungsgesellschaft erwünschten Werten und Verhaltensweisen ausgerichtet sind. Diese Zugänge sollten durch das Interesse an den fachlichen Vorstellungen und Orientierungen in der Migrationsgesellschaft ergänzt werden. Letztendlich stellen nämlich diese Modellierungen des Bürgerbewusstseins den Ausgangspunkt des Lernprozesses dar (vgl. *Lange* 2009, S. 164ff.).

Für eine adäquate didaktische Strukturierung ist es notwendig, die mentalen Modellierungen – bspw. über Migrations- und Integrationsprozesse oder die Anforderungen an Zuwanderer – zu erforschen. Eine erste, in diesem Zusammenhang erstellte Studie, deutet darauf hin, dass die entsprechenden Vorstellungen von Schülern den Anforderungen nicht genügen, da sie Integration vorwiegend als Anpassung an Bestehendes verstehen und somit die Vielfalt der Strukturen und Verläufe von Migrationsprozessen nicht hinreichend erfassen (vgl. *Lutter* 2010). Die weiterführende Aufgabe migrationspolitischer Bildung besteht folglich darin, „die mentalen Modellierungen der Einzelnen in Lernprozessen so [zu] erweitern, dass sie eine kritische Urteilsbildung und ein reflektiertes Handeln in interkulturellen Kontexten ermöglichen“, wobei die erhobenen subjektiven Konzepte „irritiert, mit Widersprüchen konfrontiert und an innere Grenzen geführt“ werden (*Lange* 2009, S. 170). Durch diesen Lernprozess können migrationsbedingte Phänomene besser verstanden und beeinflusst werden.

Bezüglich der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften plädiert *Kalpaka* (2009) für einen reflexiven Umgang mit dichotomischen und stereotypen Vorstellungen. Die (Selbst-)Analyse von pädagogischen Herangehensweisen muss dabei einher gehen mit einer Vergegenwärtigung struktureller und institutioneller Dimensionen, die das pädagogische Handeln maßgeblich beeinflussen: „Reflexiv angelegte politische Bildungsarbeit kann dazu beitragen, solche Mechanismen zu erkennen und die jeweils eigene Positionierung im gesellschaftlichen und institutionellen Kontext zu reflektieren und auch zu erproben“ (ebd., S. 185). Im Hinblick auf das „Andern“, also die (Re-)Produktion von Fremdheit, sollte „Bildungsarbeit im Sinne ‚interkultureller Kompetenz‘ vor allem eine suchende Haltung bezüglich der Relevanz von Kultur in konkreten Situationen unterstützen, um eine Sensibilisierung für Kulturalisierung bzw. Ethnisierung und deren Folgen zu ermöglichen“ (ebd.).

In jüngerer Zeit sind erste Fortbildungsprogramme entwickelt und durchgeführt worden, die diese Überlegungen aufgreifen. Hierzu gehören z.B. die von der EU-Kommission geförderten Projekte „Miles“ und „Miracle“<sup>9</sup>, die sowohl Aspekte der Selbstreflexion als auch der strukturellen Diskriminierung in Lehrerfortbildungen integrieren (vgl. *Jens* 2010).

*Mecheril* (2009) wiederum fordert die Implementierung des „Diversity Mainstreaming“. Dabei geht es um die Anerkennung und den kompetenten Umgang mit der Vielfalt von Identitäten, Unterschieden und Zugehörigkeiten, die konstitutiv sind für die Wirklichkeit der Migrationsgesellschaft. Dies muss aber eine Querschnittsaufgabe aller gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen sein, damit der Diversity-Ansatz „einen Perspektivenwechsel von einer Zielgruppen- und häufig defizitorientierten Minderheitenpolitik (wie der deutschen Integrationspolitik) zu einer zielgruppenübergreifenden aktiven Anti-Diskriminierungs- und Gleichbehandlungspolitik, die die individuellen wie gesellschaftlichen Ressourcen und Potenziale von Vielfalt einschließt“ (ebd., S. 205f.) darstellt.

Auch *Leiprecht* spricht sich für „Diversität“ statt „Kultur“ als Leitkategorie von Bildungsmaßnahmen aus (2009, S. 215). Die Dekonstruktion individuell einseitiger Vorstellungen sowie die Bewusstmachung ihrer Einbettung in Interessens- und Machtstrukturen bedarf ihm zufolge jedoch fachlicher Unterstützung bei der Entwicklung von Veränderungsperspektiven, da die gängigen Vorstellungen funktional und stabilisierend wirken. Eine diversitätsbewusste politische Bildungsperspektive richtet sich dabei gegen eine Einstellung, wie sie in den Thesen *Thilo Sarrazins* zum Vorschein kommt: „Dabei soll

insbesondere vermieden werden, dass die hauptsächliche Verantwortung für eine Lebenslage mit deutlich eingeschränkten Möglichkeitsräumen bei den Ausgegrenzten, Benachteiligten und unmittelbar Betroffenen gesucht wird, während dominierende Strukturen, Institutionen und Organisationen genauso wie individuelle (Mit-)Verantwortlichkeit in privilegierten Positionierungen aus dem Blickfeld geraten.“ (ebd., S. 218f.)

## 5. Ausblick

Die vorgestellten, neueren migrationsdidaktischen Ansätze, zeigen Wege für eine Politische Bildung auf, die dazu beitragen kann, den im Sarrazin-Diskurs zutage tretenden Problemlagen effektiv entgegenzuwirken. Noch handelt es sich dabei allerdings überwiegend um vereinzelte Projekte bzw. noch nicht umfassend berücksichtigte Konzepte, deren allgemeine Implementierung im Bildungssystem aber dringend anempfohlen wird. Von großer Relevanz sind zudem die Bewahrung einer von ökonomischen Interessen unabhängigen Politischen Bildung, eine grundlegende Überarbeitung von Schulbüchern bezüglich des Themenkomplexes Migration sowie eine Neuausrichtung der Lehramtsaus- und Weiterbildung im Sinne der Migrationsdidaktik.

Die zentrale Aufgabe der Politischen Bildung muss es sein, „Heterogenität als etwas selbstverständliches innerhalb jeder Gesellschaft zu verdeutlichen. Dies stellt eine Grundlage dafür dar, dass in einer heterogenen Gesellschaft demokratische und auf Gerechtigkeit ausgerichtete Politikformen möglich werden.“ (Stuve 2009, S. 258)

## Anmerkungen

- 1 <http://www.fr-online.de/politik/spezials/zulauf-fuer-die-sarrazin-partei/-/1472610/4619490/-/index.html> [22.02.2011]
- 2 Dies lässt sich aus einer aktuellen Studie der Gesellschaft für Konsumforschung folgern. Siehe: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/thilo-sarrazin-und-seine-leser-wer-hat-angst-vorm-fremden-mann-1.1043753> [22.02.2011]
- 3 *Thilo Sarrazin* im Gespräch. Klasse statt Masse, in: *lettre international*, LI 86, Herbst 2009, S. 197-201.
- 4 *Gabriel, Sigmar*, 16.09.2010: Anleitung zur Menschenzucht, in: *Die Zeit*, 38, S. 4.
- 5 [http://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af\\_islamismus/zahlen\\_und\\_fakten\\_islamismus/](http://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af_islamismus/zahlen_und_fakten_islamismus/) [22.02.2011]
- 6 *Lau, Mariam/Spiewak, Martin/Topçu, Özlem*, 10.03.2011: Da lachen ja die Türken, in: *Die Zeit*, 11, S. 8f.
- 7 Ergebnis einer repräsentativen Umfrage des Allensbachs-Institut. Siehe: <http://www.derwesten.de/nachrichten/Viele-Deutsche-empfinden-Muslime-als-Last-id3775558.html> [11.01.2011]
- 8 *Lange, Dirk/Rößler, Sven*: Repräsentationen der Migrationsgesellschaft, unveröffentlicht. Zur Projektbeschreibung siehe: <http://www.ipw.uni-hannover.de/agora-migrationsgesellschaft.html> [07.03.2011]
- 9 Die Projekte werden im Arbeitsbereich Didaktik der Politischen Bildung, Leibniz Universität Hannover durchgeführt: <http://www.ipw.uni-hannover.de/3654.html> [13.03.2011]

## Literatur

- Anz, Thomas*, 2001: Biologismus und Kulturalismus, in: *Literaturkritik.de*, 7. Online verfügbar unter: [http://www.literaturkritik.de/public/rezension.php?rez\\_id=3938](http://www.literaturkritik.de/public/rezension.php?rez_id=3938), Stand: 06.02.2011.
- Auernheimer, Georg*, 2006: Forschung zu interkulturellem Lehren und Lernen in der Schule, in: *Leiprecht, Rudolf/Kerber, Anne* (Hrsg.), *Schule in der Einwanderungsgesellschaft*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 126-141.

- Bucher, Hansjörg/Schlömer, Claus/Lackmann, Gregor*, 2004: Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020, in: Informationen zur Raumentwicklung, 3/4, S. 107-126.
- Bühl, Achim*, 2010: Islamfeindlichkeit in Deutschland, Hamburg: VSA.
- Etzemüller, Thomas*, 2008: Und ewig stürzt die Kurve ab, in: Einblicke, 48, S. 4-8.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, 2009: Migrationsbericht. Online verfügbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2009.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2009.pdf?__blob=publicationFile), Stand: 04.02.2011.
- Deutsche Islam Konferenz*, 2009: Muslimisches Leben in Deutschland. Online verfügbar unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik\\_Gesellschaft/DIK/vollversion\\_studie\\_muslim\\_leben\\_deutschland\\_.pdf;jsessionid=3F35E432F6CCEC4A38ADC2A88D303304?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/DIK/vollversion_studie_muslim_leben_deutschland_.pdf;jsessionid=3F35E432F6CCEC4A38ADC2A88D303304?__blob=publicationFile), Stand: 04.02.2011
- Foroutan, Naika* (Hrsg.), 2010: *Sarrazins* Thesen auf dem Prüfstand, Berlin: Humboldt-Universität.
- Fredrickson, George M.*, 2004: Rassismus. Ein historischer Abriss, Hamburg: Hamburger Edition.
- Flam, Helena* (Hrsg.), 2007: Migranten in Deutschland, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Geißler, Rainer*, 2006: Die Sozialstruktur Deutschlands, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung* (GPJE), 2004: Nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen, Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Gestring, Norbert*, 2005: Parallelgesellschaften – ein Kommentar, in: *Gestring, Norbert/Glasauer, Herbert/Hannemann, Christine/Petrowsky, Werner/Pohlan, Jörg* (Hrsg.), Jahrbuch StadtRegion 2004/05, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gestring, Norbert/Janßen, Andrea/Polat, Ayça*, 2006: Prozesse der Integration und Ausgrenzung. Türkische Migranten der zweiten Generation, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grabbert, Tammo*, 2008: Schrumpfende Städte und Segregation, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag.
- Grabbert, Tammo*, 2010: Migration im niedersächsischen Schulbuch, in: Polis, 3, S. 14-17.
- Halm, Dirk/Liakova, Marina/Yetik, Zeliha*, 2007: Pauschale Islamfeindlichkeit? in: *Jäger, Siegfried/Halm, Dirk* (Hrsg.), Mediale Barrieren, Münster: Unrast-Verlag, S. 5-10.
- Heitmeyer, Wilhelm*, 2010: Krisen – Gesellschaftliche Auswirkungen, individuelle Verarbeitungen und Folgen für die Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, in: Ders. (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 8, Berlin: Suhrkamp, S. 13-48.
- Jäger, Siegfried/Halm, Dirk*, 2007: Medienberichterstattung als Integrationshemmnis, in: Dies. (Hrsg.), Mediale Barrieren, Münster: Unrast-Verlag, S. 5-10.
- Janßen, Andrea/Polat, Ayça*, 2005: Zwischen Integration und Ausgrenzung: Lebensverhältnisse türkischer Migranten der zweiten Generation, Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität.
- Jens, Meike*, 2010: Diskriminierungskritische politische Bildung, in: Polis, 3, S. 21-25.
- Kalpaka, Annita*, 2009: Funktionales Wissen und Nicht-Wissen in der Migrationsgesellschaft, in: *Lange, Dirk/Polat, Ayça* (Hrsg.), Unsere Wirklichkeit ist anders. Migration und Alltag, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 176-188.
- Ködel, Carolin*, 2007: „Unheimliche Gäste. Die Gegenwelt der Muslime in Deutschland“. Anti-integrative Integrationsdiskurse, in: *Jäger, Siegfried/Halm, Dirk* (Hrsg.), Mediale Barrieren, Münster: Unrast-Verlag, S. 201-228.
- Krüger-Potratz, Marianna*, 2006: Migration als Herausforderung für Bildungspolitik, in: *Leiprecht, Rudolf/Kerber, Anne* (Hrsg.), Schule in der Einwanderungsgesellschaft, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 56-82.
- Lange, Dirk*, 2006: Politische Bildung zwischen Ökonomisierung und Privatisierung, in: politische Bildung, 1, S. 164-168.
- Lange, Dirk*, 2008: Kernkonzepte des Bürgerbewusstseins. Grundzüge einer Theorie politischen Lernens, in: *Weißeno, Georg* (Hrsg.), Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 245-258.
- Lange, Dirk*, 2009: Migrationspolitische Bildung. Das Bürgerbewusstsein in der Einwanderungsgesellschaft, in: *Lange, Dirk/Polat, Ayça* (Hrsg.), Unsere Wirklichkeit ist anders. Migration und Alltag, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 163-175.

- Leiprecht, Rudolf/Kerber, Anne*, 2006: Schule in der pluriformen Einwanderungsgesellschaft, in: Dies. (Hrsg.), Schule in der Einwanderungsgesellschaft, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 7-23.
- Leiprecht, Rudolf*, 2009: Diversitätsbewusste Sozialpädagogik, in: *Lange, Dirk/Polat, Ayça* (Hrsg.), Unsere Wirklichkeit ist anders. Migration und Alltag, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 211-223.
- Lutter, Andreas*, 2010: Migration und Integration im Bürgerbewusstsein von Schülerinnen und Schülern, in: *Polis*, 3, S. 18-20.
- Massing, Peter/Niehoff, Mirko*, 2010: Einstellungen und Reaktionen von Lehrer/-innen im Politikunterricht in Klassen mit Migrationshintergrund, in: *Weißeno, Georg* (Hrsg.), Bürgerrolle heute, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 82-95.
- Mecheril, Paul*, 2009: Diversity Mainstreaming, in: *Lange, Dirk/Polat, Ayça* (Hrsg.), Unsere Wirklichkeit ist anders. Migration und Alltag, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 202-210.
- Merkle, Tanja*, 2009: Lebenswelten in Deutschland. Ergebnisse aktueller Studien von Sinus Sociovision, in: *Lange, Dirk/Polat, Ayça* (Hrsg.), Unsere Wirklichkeit ist anders. Migration und Alltag, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 62-79.
- Müller, Marianne/Werding, Martin*, 2007: Zur Lage der gesellschaftlichen Mitte in Deutschland, in: *Ifo Schnelldienst*, 9, S. 25-30.
- Oswald, Ingrid*, 2007: Migrationssoziologie, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Perger, Werner A.*, 2010: Völkischer Populismus in Europa, in: *Heitmeyer, Wilhelm* (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 8, Berlin: Suhrkamp, S. 305-314.
- Peuckert, Rüdiger*, 1998: Sozialisation, in: *Schäfers, Bernhard* (Hrsg.), Grundbegriffe der Soziologie, Opladen: Leske + Budrich, S. 321-325.
- Sarrazin, Thilo*, 2010: Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Stern, Elsbeth*, 2010: *Sarrazin*-Debatte. Was heißt hier erblich? in: *Paukos*, 2, S. 22-23.
- Stuve, Olaf*, 2009: Kein Wir, kein Nicht-Wir, in: *Lange, Dirk/Polat, Ayça* (Hrsg.), Unsere Wirklichkeit ist anders. Migration und Alltag, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 257-269.
- Thomas, William Isaac/Thomas, Dorothy Swaine*, 1928: *The Child in America: Behavior Problems and Programs*, New York: Knopf.
- Vester, Michael/von Oertzen, Peter/Geiling, Heiko/Hermann, Thomas/Müller, Dagmar*, 2001: Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel. Zwischen Integration und Ausgrenzung (vollständige überarbeitete Neuauflage des Buches von 1993), Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- von Lucke, Albrecht*, 2009: Propaganda der Ungleichheit, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12, S. 55-63.
- Wiegel, Gerd*, 2009: Eliten-Rassismus à la *Sarrazin*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12, S. 27-29.

#### *Anschriften der Autoren*

Dipl. Sozialwiss. Tammo Grabbert, AGORA Politische Bildung, Leibniz Universität Hannover, Schneiderberg 50, 30167 Hannover  
E-Mail: t.grabbert@gmx.de

Prof. Dr. Dirk Lange, AGORA Politische Bildung, Leibniz Universität Hannover, Schneiderberg 50, 30167 Hannover  
E-Mail: agora@ipw.uni-hannover.de



# Migration und Integration in Deutschland

Axel Schulte

## Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland:

Von politischer Opportunität und institutionalisierter Ungleichbehandlung zur menschenrechtsbasierten Politik?

### Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer Einwanderungsgesellschaft setzt sich der Beitrag mit der Frage auseinander, ob in der neueren Integrationspolitik gegenüber der überkommenen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik ein Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik erfolgt ist. Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst dargelegt, worum es bei Integration und ihrer politischen Steuerung geht und welche Bedeutung das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit in dieser Hinsicht hat bzw. haben soll. Danach wird unter den Gesichtspunkten der politischen Opportunität und institutionalisierten Ungleichbehandlung verdeutlicht, wie in der überkommenen Anwerbs- und Ausländerpolitik mit der Frage der Integration umgegangen wurde. Im Anschluss daran wird das Verhältnis der neueren Integrationspolitik zu einer menschenrechtsbasierten Politik analysiert. Hier werden zunächst wichtige Elemente und Einflussfaktoren dieser Politik aufgezeigt. Zudem wird analysiert, welche Reichweite die Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt menschenrechtlicher Verpflichtungen des Staates aufweisen, und angedeutet, wie eine Weiterentwicklung in Richtung des menschenrechtlichen Ideals der gleichen Freiheit erfolgen könnte.

*Schlagnote:* Internationale Migration, Bundesrepublik Deutschland – von der Gastarbeiteranwerbung zur Einwanderungsgesellschaft, Integrationspolitik, Menschenrechte

### Abstract

*Integration Policy of the Federal Republic of Germany: From Political Expediency and Institutionalized Inequalities towards a Human Rights-Based Policy?*

Taking into consideration the development of the Federal Republic of Germany to an immigration country, focusing on the public policy of immigrant integration, this article deals with the question whether a perspective shift from the overcome 'guest-workers' and foreigners policy towards a human rights-based policy has taken place in the most recent integration policy. Initially the issues of integration and integration policy are discussed. Furthermore, the importance of the human rights ideal of equal liberty in this context is shown. Subsequently the relationship of the most recent integration policy to a human rights-based policy is analyzed. Important elements and factors of this policy are pointed out. Further, the extent to which the policy measures correspond to governmental obligations in terms of human rights is shown. Moreover, it is suggested how a progress could take place towards the human rights ideal of equal liberty.

*Key words:* International migration, Germany – from 'guestworker system' to permanent immigration, integration policy, human rights.

## Einleitung

Seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts sind Entwicklung und Struktur der Bundesrepublik Deutschland ähnlich wie in anderen europäischen Ländern in einem erheblichen Maße durch Prozesse der internationalen Migration geprägt worden.<sup>1</sup> Damit gingen umfangreiche Zuwanderungen von unterschiedlichen Migrantengruppen einher. Dies führte innerhalb der Aufnahmeländer zur Entstehung neuer Bevölkerungsgruppen und zur Entwicklung dieser Länder zu Einwanderungsgesellschaften und Europas insgesamt zu einem Einwanderungskontinent.<sup>2</sup> Kennzeichnend für diesen sozialen Wandel sind vor allem die dauerhafte Niederlassung von großen Teilen der Zuwanderer, vielfältige und anhaltende Formen der sozialen Ungleichheit und Benachteiligung der Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe sowie Tendenzen der ethnisch-kulturellen Pluralisierung in den Einwanderungsgesellschaften (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 32ff.; *Geißler* 2006, S. 231ff.).

Als Einwanderungsgesellschaft hat die Bundesrepublik Deutschland ein besonderes Gewicht. Von den 82,1 Millionen Einwohnern, die hier im Jahre 2008 lebten, hatten 15,6 Millionen Personen einen Migrationshintergrund. 19% der Gesamtbevölkerung sind somit seit 1950 nach Deutschland zugewandert oder Nachkommen von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Unter altersspezifischen Gesichtspunkten und in den Stadtteilen, Kommunen und Bundesländern, in denen diese Personen einen besonders hohen Anteil aufweisen, wird die Relevanz von Zu- und Einwanderungsprozessen für die deutsche Gesellschaft noch deutlicher (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 23ff.).

Einwanderungsgesellschaften sind nun in der Regel keine harmonische Idylle, sondern durch eine Vielzahl von Problemen, Konflikten, Kontroversen und Herausforderungen gekennzeichnet. Zu diesen gehören auch Fragen der Integration von Einwanderern. Vor allem im Hinblick auf die Frage, wodurch Probleme der Integration verursacht sind, existieren kontroverse Sichtweisen. Bei der ersten wird die Aufmerksamkeit vor allem auf die bzw. bestimmte Migranten(-gruppen) gerichtet. Dabei werden nicht selten Einstellungen und Verhaltensweisen thematisiert, die als integrationshinderlich und als Anzeichen von ‚Integrationsunwilligkeit‘, ‚-unfähigkeit‘ oder gar ‚-verweigerung‘ gewertet werden.<sup>3</sup> Diese ‚Defizithese‘ kann sich auf Daten stützen, die in einem gewissen Ausmaß empirisch belegt sind. Allerdings enthalten ihre im öffentlichen Diskurs vorherrschenden Varianten auch Ungereimtheiten, offene Fragen und Widersprüche, unzureichend belegte Verallgemeinerungen sowie gedankliche ‚Konstruktionen‘. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo Probleme der Integration ausschließlich oder in erster Linie bei Migranten und deren ‚Kulturen‘ und Religionen, insbesondere dem Islam, gesucht oder diesen pauschal zugeschrieben werden. Diese verkürzten und verfälschten Wahrnehmungen fördern fragwürdige Konsequenzen, nämlich insbesondere eine Subjektivierung und Ethnisierung sozialer Probleme sowie die Legitimierung von Machtungleichheiten und Ungleichbehandlungen.<sup>4</sup> Demgegenüber ist der Blick in der zweiten Sichtweise, die auch als ‚Diskriminierungsthese‘ bezeichnet wird, hinsichtlich der Erklärung von Integrationsproblemen zwar nicht ausschließlich, aber in erster Linie auf politische Maßnahmen und Institutionen sowie Einstellungen und Verhaltensweisen der Mehrheitsgesellschaft gerichtet. Dementsprechend werden hier in erster Linie Ursachen für Probleme der Integration vermutet.

Vor dem aufgezeigten Hintergrund konzentrieren sich die folgenden Überlegungen auf die staatliche Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In deren Geschichte hat es, vereinfacht formuliert, zwei charakteristische Ausprägungen dieser Politik gegeben. Der erste, traditionelle Typus umfasst sowohl die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbei-

tern', die Mitte der 50er Jahre begann und bis zum Anwerbestopp 1973 praktiziert wurde, wie auch die Ausländerpolitik, die sich daran anschloss und bis etwa Ende der 90er Jahre vorherrschte. Charakteristisch für diese Ausprägung sind das politische Opportunitätsprinzip und die institutionalisierte Ungleichbehandlung der Zugewanderten. Der zweite Typus beinhaltet demgegenüber die neuere Integrationspolitik. Diese wird seit dem Ende der 90er Jahre betrieben und weist demgegenüber zahlreiche Änderungen und Neuerungen auf.

In diesem Zusammenhang setzen sich die folgenden Überlegungen mit der Frage auseinander, ob in der neueren Integrationspolitik gegenüber der Gastarbeiter- und Ausländerpolitik ein Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik erfolgt ist. Zur Beantwortung der Frage wird zunächst dargelegt, worum es bei Integration und ihrer politischen Steuerung geht und welche Bedeutung menschenrechtliche Normen in dieser Hinsicht haben (sollen). Danach wird verdeutlicht, wie in der überkommenen Anwerbungs- und Ausländerpolitik mit der Frage der Integration umgegangen und wie dies durch politische Opportunität und institutionalisierte Ungleichbehandlung beeinflusst wurde. Im Anschluss daran wird das Verhältnis der neueren Integrationspolitik zu einer menschenrechtsbasierten Politik analysiert. Hier werden zunächst wichtige Elemente und Einflussfaktoren der neueren integrationspolitischen Maßnahmen aufgezeigt. Zudem wird im Hinblick auf bestimmte Bereiche dargelegt, welche Reichweite diese Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt menschenrechtlicher Verpflichtungen des Staates aufweisen und wie eine Weiterentwicklung in Richtung des menschenrechtlichen Ideals der gleichen Freiheit erfolgen könnte.

## 1. Steuerung von Integration als Politikfeld und das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit

Bei der Bewältigung der mit Prozessen der Zuwanderung und Integration verbundenen Fragen, Probleme und Herausforderungen haben Politik und politische Steuerung zwar keine ausschließliche, wohl aber eine zentrale Rolle und Verantwortung (vgl. *MIPEX 2007*, S. 4).

### 1.1 Politische Steuerung von Integration als Politikfeld

Die Bezeichnung eines *Politikfeldes* unter den Gesichtspunkten von *Migration, Zu- bzw. Einwanderung und Integration* ist in Deutschland nicht selbstverständlich und erst neueren Datums. Traditionell orientierte sich die Bezeichnung hier eher an den unmittelbaren Adressaten und/oder deren rechtlichen Status. Dementsprechend wurde von ‚Gastarbeiter‘- oder ‚Ausländer‘-Politik gesprochen. Diese Bezeichnung ist einerseits ideologisch, da sie die zugrunde liegenden sozialen und politischen Sachverhalte verhüllt, andererseits aber auch bezeichnend, da sie auf die spezielle Ausprägung dieser Politik und die besonderen institutionellen Zuständigkeiten verweist (vgl. *Castles/Miller 2009*, S. 100). Die neuere Bezeichnung ist demgegenüber zutreffender und in weitgehender Übereinstimmung mit dem international und wissenschaftlich gebräuchlichen Sprachgebrauch an (neuen) sozialen Strukturen, Prozessen und gesellschaftspolitischen sowie institutionellen Herausforderungen orientiert.

Die *politische Steuerung von Migrationsprozessen* umfasst zum einen die Zuwanderungs-, zum anderen die Integrationspolitik. Bei der ersten geht es um die *Regulierung*

von *Zuwanderungen*, vor allem von Flüchtlingen und Asylsuchenden, Arbeitsmigranten, Familienangehörigen sowie (Spät-)Aussiedlern und irregulären Migranten. Sie kann kurz-, mittel- oder langfristig orientiert, auf Verhinderung oder (selektive) Zulassung neuer Zuwanderer gerichtet und dabei entweder von den im Inland vorherrschenden Pull-Faktoren, z.B. den Sogwirkungen der inländischen Arbeitsmärkte und demographischen Faktoren, geprägt, und/oder auf die Beeinflussung der in den Herkunftsregionen und auf internationaler Ebene wirksamen Push-Faktoren gerichtet sein.

*Integrationspolitiken* beziehen sich demgegenüber in einem *engeren* Sinne auf die Eingliederung der Personen(-gruppen), die im Inland bereits längere Zeit anwesend sind oder voraussichtlich sein werden. Dieser Vorgang wird auch als ‚Sozialintegration‘ bezeichnet. In einem *weiteren* Sinne beziehen sich Integrationsprozesse und -politiken auch auf die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des gesellschaftlichen und politischen Zusammenhangs. In dieser Hinsicht wird von ‚Systemintegration‘ oder ‚Integration des politischen Gemeinwesens‘ gesprochen (vgl. *Schulte* 2006 und 2009, S. 95ff.).

Integration im Sinne der Eingliederung der Immigranten in die Gesellschaft kann als Prozess, Zustand und Ziel aufgefasst werden. Zudem kann dieser Vorgang sowohl beschreibend-analytisch als auch normativ verstanden werden, wobei damit meistens ein positiver Sinn assoziiert wird. In jedem Fall haben Vorgänge der Integration einen komplexen oder multidimensionalen Charakter (*Geißler* 2005; *Entzinger/Biezeveld* 2003). Sie umfassen sowohl strukturelle Dimensionen (z.B. den rechtlichen Status und die soziale Lage der Einwanderer), als auch kulturelle Dimensionen (z.B. Fragen der sprachlichen und religiösen Entfaltung), darüber hinaus wechselseitige soziale Beziehungen (z.B. Kontakte im Nachbarschafts-, Freizeit- und/oder familiären Bereich) und emotional-identifikatorische Aspekte. Bezogen auf die strukturelle und die kulturelle Dimension geht es bei Integration darum, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen.“ (*Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 200)

Prozesse der Integration sind sowohl individuelle als auch kollektive Vorgänge, die wiederum die Gesamtheit der im Land lebenden Menschen betreffen. Insofern handelt es sich hier auch um ein *wechselseitiges* Verhältnis zwischen Angehörigen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung. Allerdings geht diese Wechselseitigkeit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit mit Mechanismen der ideologischen und sozialen Kontrolle, ungleichen Macht- und Herrschaftsverhältnissen sowie vielfältigen Problemen und Konflikten einher.

Integrationspolitik kann zum einen *speziell* orientiert, d.h. unmittelbar und in erster Linie auf dieses Politikfeld und dessen verschiedene Dimensionen und damit auf die Immigranten gerichtet sein (z.B. durch Sprachkurse und Maßnahmen zur Erleichterung der Einbürgerung). Dies kann wiederum ‚nachholend‘ erfolgen und sich insofern auf lange anwesende Einwanderer beziehen und/oder die Eingliederung von Neuzuwanderern ‚begleiten‘ (vgl. *Bade* 2007). Bei *allgemeinen* Integrationspolitiken stehen demgegenüber eher die Probleme und Konflikte im Vordergrund, die die Gesamtheit der Bevölkerung betreffen und somit gesamtgesellschaftliche Dimensionen aufweisen.

Schließlich sind für Integrationspolitiken verschiedene *Ebenen, Bereiche* und *Akteure* relevant. Zu den ersteren gehören die Mikro-, Meso- und Makro-Ebene, also unter politischen und administrativen Gesichtspunkten die kommunale, regionale, staatliche und supranationale bzw. EU-Ebene. Wichtige Bereiche sind der Arbeitsmarkt und das Beschäftigungssystem, das Schul- und Ausbildungssystem, der Wohnbereich und der Gesund-

heitssektor sowie das politische System. Zu den Akteuren zählen die Angehörigen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung wie auch die gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Initiativen, Gruppen, Organisationen und Institutionen.

Insgesamt geht es bei Fragen und Politiken der Integration so nicht mehr um das *Ob*, sondern um das *Wie* des Zusammenlebens von Einheimischen und eingewanderten bzw. einwandernden Menschen(-gruppen). Dies impliziert auch, die auf Zuwanderungen zurückgehende *Anwesenheit* der ‚Fremden‘ in den Tatbestand ihrer *Zugehörigkeit* zu der Aufnahmegesellschaft zu verwandeln und „gemeinsam eine neue Normalität (zu) schaffen“ (Preuß 2001). Bei der Einrichtung und Weiterentwicklung von „Integrationspfaden“ kann Politik entweder als Barriere und Hindernis oder aber als Instrument der Förderung fungieren (Davy 2004a und 2004b). Welche der zwei Funktionen Politik übernimmt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob und in welcher Weise sie sich an dem in den Menschenrechten verankerten „Polarstern“ der gleichen Freiheit orientiert (Bobbio 1994, S. 87).

## 1.2 Das menschenrechtliche Ideal der gleichen Freiheit als „Polarstern“ der Integrationspolitik

Für Maßnahmen der politischen Steuerung, die auf den Bereich und das Ziel der Integration gerichtet sind, sind *rechtliche Normen* einerseits ein wichtiger Gegenstand, der durch das Handeln von politischen Akteuren einer ständigen Prüfung unterzogen, verändert und als Mittel der Steuerung eingesetzt wird. Andererseits soll sich die Ausübung politischer Macht nach dem Anspruch des demokratischen Rechtsstaats „auf allen Ebenen innerhalb der Grenzen festgelegter Normen vollziehen“ (Bobbio 1997, S. 116). Für diese Bindung von Macht an Recht sind generell die Normen maßgebend, die in den Menschenrechten und dem Prinzip der rechts- und sozialstaatlichen sowie föderalen Demokratie völker-, europa- und verfassungsrechtlich verbindlich verankert sind. Dies gilt auch für die politische Steuerung von Prozessen der Zuwanderung und Integration. Insofern kann und sollte eine (Weiter-)Entwicklung von migrations- und integrationspolitischen Konzepten und Maßnahmen nicht ohne eine reflektierte Einbeziehung und Klärung normativer Bezüge und Ideale, insbesondere der Grundsätze, die für die Gesellschaft bzw. das politische Gemeinwesen insgesamt maßgeblich sind bzw. sein sollen, auskommen (vgl. Bielefeldt 2007; Schulte 2009, S. 95ff.).

Menschenrechte sind „fundamentale Rechte, welche die Stellung der Individuen in politischen Gemeinwesen regeln sollen bzw. regeln. Sie sichern als kodifizierte Rechte einen einklag- und durchsetzbaren Mindeststandard an individueller Freiheit sowie politischer und sozialer Gleichheit.“ (Rieger 2010, S. 592) Bei diesen Rechten handelt es sich um „unveräußerliche, angeborene und vorstaatliche Ansprüche und Anrechte des einzelnen (...). Sie kommen den Individuen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu Staaten ‚von Natur aus‘ zu und müssen von jedermann gegenüber jedermann zu jeder Zeit eingelöst werden können“ (Thunert 1995, S. 334; vgl. auch Bobbio 1998; Bielefeldt 2007). Nach der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) vom 10.12.1948 enthalten die menschenrechtlichen Normen „das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“.<sup>5</sup> Danach sind alle Menschen „frei und gleich an Würde und Rechten geboren“; sie werden als „mit Vernunft und Gewissen begabt“ angesehen und „sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen“ (Art. 1 S. 1 AEMR). Im Rahmen dieses als universell angesehenen Leitbildes haben die Werte der Freiheit und Gleichheit einen zentralen Stellenwert; sie konkretisieren die Menschenwür-

de, die ihrerseits das Fundament der Menschenrechte darstellt (vgl. *Bielefeldt* 2007, S. 25ff.). Diese Aussage hat wiederum einen doppelten Sinn: „Die Menschen haben ein gleiches Recht auf Freiheit und ein Recht auf gleiche Freiheit“ (*Bobbio* 1998, S. 67). Die Menschenrechte sind an der Priorität des Individuums orientiert und beruhen auf der Auffassung, „dass der einzelne Mensch Vorrang hat vor allen gesellschaftlichen Gruppierungen, denen die Menschen durch natürliche oder geschichtliche Umstände angehören; auf der Überzeugung, dass das Individuum einen Eigenwert besitzt und dass der Staat für das Individuum gemacht ist und nicht das Individuum für den Staat“ (*Bobbio* 1997, S. 104).<sup>6</sup> Beeinflusst durch die historische Entwicklung und soziale Auseinandersetzungen haben die Menschenrechte unterschiedliche und zum Teil heterogene Elemente, Dimensionen und Funktionen erhalten. Dazu gehören zivile und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese verschiedenen Dimensionen gelten grundsätzlich als unteilbar und von gleicher Bedeutung (vgl. *Fritzsche* 2005, S. 84f.).

Die Bezugnahme auf die Menschenrechte ist allerdings kein Ersatz für politisches und zivilgesellschaftliches Handeln. Sie macht dieses vielmehr in besonderer Weise erforderlich. In dieser Hinsicht besteht vor allem eine „*Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*“ (Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG; Hervorhebung von mir, A.S.). Dabei werden in der Regel drei Verpflichtungen unterschieden, nämlich die *Achtung* der Menschenrechte durch den Staat, der staatliche *Schutz* der Menschenrechte vor Eingriffen Dritter sowie die *Gewährleistung* der Menschenrechte durch staatliche Leistungen positiver Art (einschl. rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahren), damit die Menschen ihre Rechte auch tatsächlich nutzen können (vgl. *Krennerich* 2010, S. 82). In einem weiter gefassten Verständnis richten sich die menschenrechtlichen Ansprüche auch an die in der Gesellschaft zusammenlebenden Individuen und deren Zusammenschlüsse. Dementsprechend muss die staatliche durch eine *zivilgesellschaftliche* Menschenrechtsorientierung ergänzt werden (vgl. *Fritzsche* 2005, S. 85f.).

Die menschenrechtlichen Normen enthalten für politisches Handeln insofern zunächst ein verpflichtendes *Leitbild*.<sup>7</sup> Unter *formalen* Gesichtspunkten werden damit grundlegende rechtsstaatliche und demokratische Verfahrensregeln und so ein verbindlicher Rahmen für politisches Handeln festgelegt. Unter *materialen* Aspekten stellen die in den Menschenrechten verankerten Werte der Würde sowie der Freiheit und Gleichheit der Individuen den Kern und ein zu verfolgendes Ideal dar (vgl. *Bobbio* 1999, S. 217ff.). Werden die menschenrechtlichen Ideale im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit betrachtet, können die bisher erreichten Fortschritte, aber auch die (noch) bestehenden Differenzen zwischen den „grandiosen Versprechen“ der Menschenrechte und „dem Elend der praktischen Anwendung“ aufgezeigt werden (*Bobbio* 1998, S. 55ff.). Insofern bieten die normativen Prinzipien auch einen *Maßstab* zur Messung und Bewertung der Qualität und des Entwicklungsstands einzelner politischer Systeme bzw. Politiken (vgl. *Bobbio* 1999, S. 375ff.; *Davy* 2001d, S. 953ff.). Die Bezugnahme auf die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit ist zudem von *praktischer* Relevanz. Dies befähigt, Orientierungen für die Weiterentwicklung und Verbesserung von (Integrations-)Politiken zu entwickeln (vgl. *Schulte* 2009, S. 108ff.). Weiterhin ermöglicht und erfordert eine derartige Sichtweise, historische, gesellschaftliche und politische Prozesse nicht nur aus der steuerungspolitischen Perspektive ‚von oben‘, sondern auch ‚von unten‘, also von den Problemen, Bedürfnissen und Rechten der betroffenen Individuen her, zu betrachten. Schließlich können aufgrund der unterschiedlichen Bedeutungen, die die menschenrechtlichen Prinzipien haben, die jeweiligen Politiken, auch im Politikfeld der Zuwanderung und Integration, *bereichsspezifisch* verdeutlicht werden.

## 2. Politische Opportunität und institutionalisierte Ungleichbehandlung in der traditionellen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik

Die traditionellen Zuwanderungs- und Integrationspolitiken der einzelnen europäischen Länder werden in der Migrationsforschung vielfach unterschiedlichen ‚Modellen‘ zugeordnet. (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 44ff.). Als ein in dieser Hinsicht wichtiges Kriterium wird die jeweils in einem Land dominierende und spezifisch ausgeprägte historisch-politische Kultur angesehen. Diese steht wiederum in Zusammenhang mit der besonderen historischen Entwicklung des Landes und dem hier jeweils vorherrschenden Verständnis von dem, was als ‚Nation‘, ‚Mitgliedschaft‘ und ‚Zugehörigkeit‘ aufgefasst und institutionalisiert wird. Unter diesem Gesichtspunkt kennzeichnet der italienische Migrationsforscher Melotti im Hinblick auf die Haupteinwanderungsländer in Europa das in Frankreich vorherrschende Konzept als „republikanische Assimilation“, das in Großbritannien dominierende Modell als „ungleichen Pluralismus“ und das für Deutschland charakteristische Konzept als „institutionalisierte Unsicherheit (*precarietà*)“ (*Melotti* 2004, S. 28ff.). Die besonderen Merkmale, die das deutsche ‚Modell‘ der Integrationspolitik im Rahmen der überkommenen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik kennzeichnen, sollen rückblickend kurz verdeutlicht werden.

### 2.1 Die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbeitern‘

Die Politik der Anwerbung von ‚Gastarbeitern‘ wurde von der Bundesrepublik Deutschland Mitte der 50er Jahre begonnen und vor allem seit Anfang der 60er Jahre bis zum Anwerbestopp 1973 betrieben. Sie stellt in Europa unter quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten ein Paradebeispiel dar (vgl. *Castles/Miller* 2009, S. 96ff.). Diese Politik hatte zur Voraussetzung, dass in den Mittelmeerregionen Millionen von Arbeitskräften arbeitslos oder prekär bzw. unterbeschäftigt waren. Neben diesen als Push-Faktoren wirkenden Bedingungen waren diese Prozesse aber entscheidend bestimmt durch Pull-Faktoren, und zwar insbesondere durch die wachsende Nachfrage der Arbeitgeber in den Ländern des europäischen Zentrums nach un- und angelernten Arbeitskräften, die zu gegebenen Arbeitsbedingungen beschäftigt werden sollten.

In diesem Zusammenhang fungierte die staatliche Ausländerpolitik im Wesentlichen als Arbeitsmarktpolitik. Die staatlichen Bürokratien waren zwar formell die Entscheidungsträger im Anwerbeverfahren, ihre Aufgabe reduzierte sich aber faktisch „auf die Tätigkeit als Vollzugsorgan der Betriebe in Sachen Ausländeranwerbung.“ (*Dohse* 1981, S. 215) So konzentrierten sich die staatlichen Aktivitäten darauf, die Einreise, den Aufenthalt und die Beschäftigung von ‚Gastarbeitern‘ zu steuern. Dies erfolgte zum einen mittels der staatlichen Organisation und Kontrolle des Verfahrens der Anwerbung, zum anderen durch die (ausländer-)rechtliche Verankerung eines weiten staatlichen Dispositionsspielraums, der je nach konjunkturellen Erfordernissen sowohl Politiken der Anwerbung wie auch solche der Beendigung der Beschäftigung und des Aufenthaltes von ‚Gastarbeitern‘ ermöglichen sollte. Dementsprechend sollten die angeworbenen Arbeitskräfte als ‚Hebel im Aufschwung‘ und ‚Puffer in der Krise‘ genutzt werden. Umgesetzt wurde diese Politik mittels der im Ausländerrecht verankerten Grundsätze und Instrumentarien (Einreisegestattung nach staatlichen Belangen, Aufenthalts- und Arbeitser-

laubnis in Verbindung mit Befristungen, Beschränkungen und Auflagen, vielfältige und weit gefasste Ausweisungstatbestände, Generalklauseln). Nach *Dohse* (1981, S. 250) konzipierte das Ausländergesetz von 1965

„das Verhältnis von Staat und Ausländer [...] nicht als Rechtsverhältnis, welches Verwaltungshandeln rechtlichen und rechtsstaatlichen Schranken unterwirft, sondern als Opportunitätsverhältnis, welches eine relativ ungebundene Verwaltungspraxis ermöglicht, die sich nicht an Rechtspositionen der Ausländer, sondern an den jeweiligen und wechselnden politischen Zwecksetzungen orientiert.“<sup>8</sup>

Dies bedeutete allerdings nicht, dass ausländische Arbeitskräfte durchgehend repressiven Maßnahmen ausgesetzt waren; vielmehr sei damit die Tatsache gemeint, „dass das Opportunitätsprinzip beständig die Möglichkeit des staatlichen Zugriffs zulässt.“ (*Dohse* 1981, S. 250) Diese Abhängigkeit von relativ ungebundenen staatlichen Dispositionsbefugnissen verstärkte die Unsicherheit der Lebenssituation der ‚Gastarbeiter‘, die grundsätzlich aus der Abhängigkeit von wirtschaftlichen und konjunkturellen Schwankungen resultierte.

Fragen der Integration und deren Gestaltung stellten sich in diesem Zusammenhang für die Politik nicht bzw. nur ansatzweise. Die politischen Maßnahmen beschränkten sich im Wesentlichen darauf, den Vorrang der deutschen Erwerbsbevölkerung gegenüber ausländischen Arbeitskräften bei der Zulassung zum inländischen Arbeitsmarkt abzusichern, den Grundsatz der arbeits-, tarif- und sozialrechtlichen Gleichstellung von aus- und inländischen Arbeitnehmern innerhalb der jeweiligen Beschäftigungsverhältnisse durchzusetzen, mit der Ausländerbeschäftigung einhergehende Kosten und Konflikte zu verringern und Vorkehrungen für die soziale Betreuung der ‚Gastarbeiter‘ zu treffen.

## 2.2 Steuerung von Integration in der Ausländerpolitik

In der Zeit vom Anwerbestopp bis zum Ende der 90er Jahre waren für die Ausländerpolitik im Wesentlichen drei Zielsetzungen offiziell maßgebend, nämlich die Begrenzung von Zuwanderungen, die Förderung der Rückkehr sowie die Integration der rechtmäßig in der Bundesrepublik lebenden Ausländer, insbesondere der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien (vgl. *Schulte* 2000, S. 16ff.).

Entgegen der Intention trug die Beendigung der Anwerbungspolitik im November 1973 nicht zu einem Sinken, sondern zu einem Anstieg der Zahl der im Inland lebenden ‚Ausländer‘ wie auch zu deren dauerhaften Verbleib im Inland bei. Vor dem Hintergrund dieses sozialen Wandels, aber auch unter dem Einfluss von Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Analysen, in denen die Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung rechtsstaatlicher Grundsätze (Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit, Gleichheitsgrundsatz usw.) hervorgehoben wurde, wurden verschiedene Integrationsmaßnahmen ergriffen. Dazu gehörten verbesserte Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung, Maßnahmen zur arbeits- und sozialrechtlichen Gleichstellung, z.B. durch die im Rahmen der Reform der Betriebsverfassung erfolgte Einführung des passiven Wahlrechts für Ausländer bei den Betriebsratswahlen, besondere Förderungsmaßnahmen im Bereich der Berufsausbildung und für bestimmte Ausländergruppen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und die Bestellung von Ausländerbeauftragten auf der Bundes-, Länder- und kommunalen Ebene.

Gleichzeitig wurde die Zielsetzung der Integration im Rahmen der Ausländerpolitik allerdings in einer Weise interpretiert und umgesetzt, die eine ‚institutionalisierte Ungleichbehandlung‘ beinhaltete. Obwohl Deutschland sich in der Folge der Anwerbung zu

einem der Haupteinwanderungsländer in Europa entwickelte, hat sich die Politik hier unter Berufung auf den Grundsatz „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ lange gewei- gert, diesen sozialen Wandel anzuerkennen und daraus angemessene politische Schluss- folgerungen zu ziehen. Diese für die deutsche Ausländerpolitik charakteristische Orien- tierung wurde in dem 1979 erschienenen Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung als widersprüchliche „Integration auf Zeit“ (Kühn 1980, S. 30f.) und *ex post* von Migrationsforschern als „Erkenntnisverweigerung“ (Bade 2007, S. 47) bzw. „Vogel-Strauß-Politik“ (Melotti 2004, S. 33) bezeichnet. Dabei handelte es sich aller- dings nicht nur um politische ‚Blindheit‘ oder ein bloßes ‚Versäumnis‘, vielmehr hatte diese Orientierung spezifische Ursachen und Funktionen. Beeinflusst war sie zum einen durch die Vorstellung von der bloßen Abhängigkeit des Aufenthalts von Ausländern von ökonomischen Entwicklungen. Dies prägte auch die in den 80er Jahren durchgeführte Politik der Rückkehrförderung. Zudem war in dieser Hinsicht das primär ethnisch-kultu- rell und homogen verstandene Konzept der Nation relevant, das es für zugewanderte ‚Fremde‘ mit anderen ethnisch-kulturellen Merkmalen und Wurzeln schwierig machte, Vollmitglied zu werden. Die charakteristische Orientierung der Politik hatte darüber hin- aus spezifische Funktionen. Sie entlastete die politische Klasse von der Aufgabe, ein Pro- jekt der „vorbehaltlosen und dauerhaften Integration“ (Kühn 1980, S. 38) auszuarbeiten und umzusetzen. Integration wurde so vor allem als Leistung verstanden, die in erster Li- nie die Betroffenen selbst zu erbringen hatten. Dies wurde insbesondere dann gefordert, wenn sie eine Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus erreichen oder das Recht auf Nachzug von Familienangehörigen in Anspruch nehmen wollten. Über einen langjährigen, unun- terbrochenen Aufenthalt im Inland hinaus waren insbesondere eine gesicherte Existenz- grundlage, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, eine angemessene Wohnung und die Einfügung in das soziale und kulturelle Leben der Bundesrepublik nachzuweisen.

Zudem begünstigte diese Orientierung einen restriktiven Umgang mit (Grund-)Rech- ten der Betroffenen. Von zentraler Bedeutung war hierbei die Auffassung, dass es ein Ausländerrecht, „bei dem die öffentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes und der Sicherheit, hinter den per- sönlichen Belangen der Ausländer zurücktreten“, nicht geben könne (Bundesregierung 1984, S. 5). Die sich aus dieser Auffassung ergebenden restriktiven Tendenzen betrafen zentrale Lebensbereiche und Rechte der im Bundesgebiet lebenden ‚Ausländer‘ und ihrer Familienangehörigen. Dazu gehörten die „sozial verantwortliche Steuerung“ des Familien- nachzugs, die Durchsetzung des sog. Inländerprimats ‚nach innen‘ bei der Beschäftigung von ‚Ausländern‘ eine restriktive Handhabung des Aufenthaltsrechts bei Arbeitslosen und die Politik der Rückkehrförderung sowie Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch ausländerrechtliche Bestimmungen und Eingriffe. Zudem waren ‚Ausländer‘ grundsätzlich vom Wahlrecht bei Bundestags-, Landtags- und Kommunal- wahlen ausgeschlossen<sup>9</sup> und die ihnen eingeräumten Möglichkeiten, die deutsche Staats- angehörigkeit zu erwerben, sehr beschränkt. So wurde bei dem Erwerb der Staatsangehö- rigkeit *kraft Geburt* ausschließlich auf das Prinzip der Abstammung von deutschen Staatsangehörigen abgestellt (*ius sanguinis*), so dass die im Inland geborenen Kinder ausländischer Eltern als ‚Ausländer‘ galten. Die *Einbürgerung* war aufgrund der Ermes- senspielräume der Behörden und der vielfältigen, von den Antragstellern zu erfüllenden Voraussetzungen ebenfalls schwierig. Trotz der partiellen Erleichterungen der Ein- bürgerung, die im Rahmen der Novellierungen des Ausländergesetzes 1990 und 1993 in der Form der Verankerung von Regel- und Rechtsansprüchen für bestimmte Gruppen er-

folgten, fungiert(e) das ethnische Staatsbürgerschaftsmodell insgesamt „als ein Mechanismus sozialer Schließung, der die Trennung zwischen Ausländern und Deutschen reproduziert und verfestigt“ (Koopmans 1999, S. 33).

In diesem Kontext diente der Integrationsbegriff auch dazu, zwischen einerseits ‚integrationswilligen‘ bzw. ‚-fähigen‘ und andererseits ‚nicht-integrationswilligen‘ bzw. ‚-fähigen‘ Ausländern zu *unterscheiden*. Während als Endpunkt einer ‚erfolgreichen‘ Integration die Einbürgerung (unter Aufgabe der Staatsangehörigkeit des jeweiligen Herkunftslandes) angesehen wurde, blieb der (Aufenthalts-)Status von Angehörigen der zweiten Gruppe ungesicherter, wobei diese Unsicherheit – auch bei langjährigem Aufenthalt – in dem Maße wächst, wie die Betroffenen in soziale Problemsituationen geraten. Insbesondere auf diese Personen(-gruppen) waren Maßnahmen zur Förderung der ‚freiwilligen‘ Rückkehr und/oder der administrativ erzwungenen Aufenthaltsbeendigung gerichtet. Dabei spielten auch ethnisch-kulturelle bzw. (kultur-)rassistische Einteilungen, Abgrenzungen und Anfeindungen eine Rolle, die in der damaligen Zeit vor allem gegen Migranten türkischer Herkunft gerichtet waren (vgl. Schulte 2000, S. 205ff.). Ausländern wurde von offizieller Seite zwar eine Integration ‚unter Wahrung der kulturellen Identität‘ zugestanden, allerdings nur in beschränkter sowie vorübergehender Form, also als Übergang zur endgültigen und vollständigen Integration, oder aber als Mittel der Stärkung der Rückkehrorientierung. Konzepte und Bestrebungen, die darauf abzielten, Herkunfts- bzw. Immigrantenkulturen umfassendere Möglichkeiten der Entfaltung und Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft einzuräumen und diese in Richtung ethnisch-kultureller Pluralität weiter zu entwickeln, wurden als kulturelle ‚Unterwanderung‘, ‚Überfremdung‘ und als Bedrohung der nationalen ‚Identität‘, Homogenität und Einheit wie auch des sozialen Friedens interpretiert und dagegen Forderungen nach einer verpflichtenden ‚deutschen Leitkultur‘ entwickelt. Vor allem seit den 90er Jahren waren diese restriktiven politischen Maßnahmen von einer Vielzahl rassistischer und rechtsextremistischer Gewaltanschläge insbesondere auf Flüchtlinge und Migranten türkischer Herkunft begleitet.

Insgesamt galten ‚Ausländer‘ im Rahmen der herrschenden staatlichen Ausländerpolitik zwar als „anwesend, aber nicht zugehörig“ (Heckmann 1984). Die Integrationspolitik funktionierte aufgrund der Unterlassungen sowie der halbherzigen und restriktiven Maßnahmen nicht so sehr als ein Instrument der Förderung, sondern eher als ein Hindernis der Integration.

### 3. Die neuere Integrationspolitik – Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik?

Seit dem Ende der 90er Jahre sind in der staatlichen Zuwanderungs- und Integrationspolitik der Bundesrepublik, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern, zahlreiche Änderungen und Neuerungen erfolgt (vgl. Melotti 2004, 128ff.; SVR 2010; Beauftragte 2007 und 2010). Daran waren auf Bundesebene Regierungskoalitionen rot-grüner, schwarz-roter und schwarz-gelber Couleur beteiligt. Von der Zielsetzung her sind diese Maßnahmen vor allem darauf gerichtet, Defizite und Widersprüche der überkommenen Zuwanderungs- und Integrationspolitik abzubauen und auf neue Herausforderungen in diesem Politikfeld angemessen zu reagieren. Die Frage, ob und inwieweit damit ein Perspektivwechsel einhergegangen ist, wird allerdings kontrovers beantwortet (vgl. Davy/Weber 2006; Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann 2007). So ist aus der Sicht des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration „in den letzten zehn Jahren in Sachen Integrationspolitik mehr

geschehen als in den vier Jahrzehnten zuvor.“ (SVR 2010, S. 20) Dem stehen skeptischere Einschätzungen gegenüber.<sup>10</sup> Darüber hinaus gibt es Positionen, die das Integrationsparadigma in der deutschen Migrationspolitik grundsätzlich in Frage stellen, da sie darin in erster Linie einen Exklusionsmechanismus sehen, und für eine „Überwindung“ dieses Konzepts plädieren (Wieviorka 2004; vgl. auch Hess/ Binder/Moser 2009).

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Einschätzungen wird im Folgenden anhand von ausgewählten Schwerpunkten die Frage untersucht, ob damit ein grundlegender Perspektivwechsel in Richtung einer menschenrechtsbasierten Politik einhergegangen ist und wie eine Weiterentwicklung erfolgen könnte. Das Konzept einer menschenrechtsbasierten Politik wird in Anlehnung an Krennerich (2010, S. 83) verstanden als „die Gesamtheit der normativ-institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekte nationalen und internationalen politischen Handelns staatlicher Organe, das auf die Ausgestaltung und Umsetzung völkerrechtlich verankerter Menschenrechtsnormen in ihrer Eigenschaft als universelle Freiheits-, Gleichheits- und Inklusionsrechte abzielt.“ Diese Orientierung fungiert (dem Anspruch nach) als verbindlicher Bezugsrahmen und Querschnittsaufgabe für die gesamte Politik und ist somit auch verpflichtend für die einzelnen Politikfelder, d.h. auch für die Integrationspolitik (vgl. Bielefeldt 2007, S. 11ff.; Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001, S. 20f.; Weltkommission 2005, S. 53ff.).

### 3.1 Elemente und Einflussfaktoren der neueren Zuwanderungs- und Integrationspolitik

Zu wichtigen Elementen der neueren Integrationspolitik in Deutschland zählen (vgl. *Beauftragte* 2007 und 2010; SVR 2010)

- die im Jahre 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts,
- die 2005 und 2007 erfolgten umfassenden Novellierungen des Ausländerrechts durch das Zuwanderungs- und Aufenthaltsgesetz,
- Änderungen im Bereich zuständiger Institutionen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene,
- die Entwicklung, Umsetzung sowie Fortschreibung von Integrationsplänen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene,
- Integrationsgipfel und Deutsche Islam Konferenzen auf der Bundesebene,
- das im Sommer 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und
- besondere Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Rassismus sowie gegen Übergriffe innerhalb von Migrantenfamilien.

Die Vielzahl dieser Maßnahmen ist ein Anzeichen dafür, dass diesem Anliegen inzwischen im Vergleich zu früheren Jahrzehnten wie auch in Relation zu anderen Politikfeldern ein größeres politisches Gewicht beigemessen wird.

Beeinflusst sind die genannten Maßnahmen durch verschiedene gesellschaftspolitische und strukturelle Faktoren, die jeweils positive, aber auch problematische Elemente enthalten und untereinander in einer nicht nur harmonischen, sondern auch widersprüchlichen Beziehung zueinander stehen. Relevant sind in dieser Hinsicht zunächst unterschiedliche *gesellschaftspolitische Optionen, Interessen und Akteure*. Dazu gehören insbesondere die folgenden:

- Die politische Differenz zwischen *rechts* und *links*: Nach *Bobbio* (1994, S. 74) sind hierfür gegensätzliche Einstellungen zum Prinzip der Gleichheit, nämlich der Gegensatz „zwischen horizontaler oder egalitärer Vision der Gesellschaft und vertikaler oder nicht-egalitärer Vision“ maßgebend. Von rechts her werden die zwischen den Menschen (also z.B. die zwischen den Einheimischen und den Zuwanderern) bestehenden Ungleichheiten eher betont und als ‚natürlich‘ bzw. als ‚Tradition‘ akzeptiert oder sogar als ‚Motor des Fortschritts‘ positiv gewertet. Demgegenüber messen linke Positionen eher dem größere Bedeutung bei, was die Menschen gleich macht. Sie lassen sich dabei von der Annahme leiten, dass die bestehenden Ungleichheiten ein soziales Problem darstellen und Phänomene sind, die historisch-sozialen Charakter haben und somit abbaubar sind und so weit wie möglich reduziert werden sollten. Die konträren Sichtweisen kommen in Kontroversen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Akteuren sowie in öffentlichen (Medien-)Diskursen zum Ausdruck, bei denen das ‚Ausländerproblem‘ von ‚rechts‘ her unter machtpolitischen Gesichtspunkten und mit Hilfe von kulturrassistischen Feindbildern instrumentalisiert wird (vgl. *Meier-Braun* 2008; *Weltkommission* 2005, S. 51f.).
- *Umbau des Sozialstaates*: Dieser Umbau beinhaltet eine Veränderung des traditionellen in Richtung eines aktivierenden Sozialstaats: Dabei werden – vielfach mit Hilfe von vertraglichen Vereinbarungen – einerseits benachteiligte Personen(-gruppen) durch die Gewährung von erforderlichen Leistungen gefördert, von diesen aber zugleich eigene Leistungen und Aktivitäten gefordert.
- *Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte*: Hier wird in erster Linie auf eine ‚optimale Nutzung von Humankapital‘ abgestellt. Bereits ansässige und neue Zuwanderer werden nicht (mehr) in erster Linie als ‚Bedrohung‘ oder unter Gesichtspunkten ihrer ‚Defizite‘ betrachtet, sondern als *human resources* bzw. Potenziale angesehen, die zur Bewältigung bestehender ökonomischer, sozialer und demographischer Probleme der Aufnahmegesellschaften genutzt werden (können) (vgl. z.B. *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 67ff.).<sup>11</sup>
- *Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung*: Vor allem seit den Anschlägen vom 11. September 2001 wird die Zuwanderungs- und Integrationspolitik in einem erheblichen Maße durch Gesichtspunkte der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung geprägt, was in einer „Verschmelzung von Migrationspolitik und innerer Sicherheit“ zum Ausdruck kommt (*Baumann* 2009, S. 4). Dabei werden Prozesse der Migration wie auch Migranten, insbesondere solche muslimischen Glaubens, pauschal als ein Sicherheitsproblem wahrgenommen.

Zu den Einflussfaktoren, die eher *strukturellen* Charakter haben, allerdings auch durch gesellschaftspolitische Optionen und Kontroversen beeinflusst sind, gehören vor allem die folgenden Prozesse:

- *Modernisierung*: Diese sind vor allem darauf gerichtet, traditionelle Strukturen von Staat und Recht an eine veränderte gesellschaftliche Realität anzupassen. Dies kam z.B. in Deutschland bei der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Reform des überkommenen, ethnisch orientierten Staatsangehörigkeitrechts zum Ausdruck.
- *Internationalisierung* und *Globalisierung*: Der zunehmend komplexe und differenzierte Charakter von transnationalen Migrationsprozessen „in einer interdependenten Welt“ (*Weltkommission*) hat dazu beigetragen, die überkommenen, national oder kolonial geprägten ‚Modelle‘ der Migrations- und Integrationspolitik zu relativieren und

- Änderungen innerhalb dieser Politiken und Angleichen zwischen ihnen zu begünstigen (vgl. *Melotti* 2004, S. 105ff.).
- *Europäisierung*: Auf der europäischen Ebene haben sich insbesondere seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages und der Tagung des Europäischen Rates in Tampere (1999) Tendenzen entwickelt, die im Bereich der Integrationspolitik zwar nicht direkt eine europäische Harmonisierung, wohl aber gewisse Festlegungen gemeinsamer Rahmenbedingungen und Mindestanforderungen sowie eine Unterstützung von integrationspolitischen Bemühungen der Mitgliedsstaaten beinhalten (vgl. *Bendel* 2010; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2005).

### 3.2 Anerkennung der Einwanderung und Förderung der Integration als öffentliche Aufgabe

Die neuere Integrationspolitik enthält Elemente, die darauf hinweisen, dass die Entwicklung Deutschlands zu einer Einwanderungsgesellschaft und somit nicht nur die Anwesenheit, sondern auch die Zugehörigkeit der Immigranten zu dieser Gesellschaft inzwischen grundsätzlich, wenn auch nicht ohne Vorbehalte, akzeptiert und als Herausforderung für eine gesellschaftspolitische Gestaltung verstanden werden. So wurde die *Förderung von Integration* erstmals als *öffentliche Aufgabe* auf der gesetzlichen Ebene des Aufenthaltsrechts verankert.<sup>12</sup>

Allerdings gibt es in der Bundesrepublik wie auch in anderen europäischen Ländern unterschiedliche Auffassungen über die Frage, *welche* Integrationspolitik dabei maßgebend sein soll. In Anlehnung an *Groenendijk* (2004) lassen sich in dieser Hinsicht drei Integrationskonzeptionen unterscheiden, die jeweils mit unterschiedlichen Interpretationen des Verhältnisses von Staat und (mensen-)rechtlicher Stellung der Immigranten einhergehen. Nach der ersten Auffassung sind ein sicherer Rechtsstatus sowie die Gleichbehandlung wichtige *Instrumente* zur Förderung der Integration des Einwanderers in die Gesellschaft. Dementsprechend tendiert dieser „rechtebasierte Integrationsansatz“ (*Bendel* 2009, S. 19) dazu, Genehmigungen zum Daueraufenthalt und den Erwerb der Staatsbürgerschaft bei Geburt und durch Einbürgerung zu erleichtern und Möglichkeiten der gesellschaftlichen und politischen Partizipation und des Familiennachzugs zu erweitern. Nach der zweiten Auffassung werden demgegenüber ein sicherer Status und gleiche Teilhaberechte nur unter der Bedingung eingeräumt, dass von Seiten der Immigranten selbst umfassende *Integrationsleistungen* erbracht und erfolgreich abgeschlossen wurden. Von daher werden Möglichkeiten zur Erlangung eines Daueraufenthalts und der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes eher restriktiv gehandhabt. Maßgebend ist in dieser Hinsicht die Auffassung, „dass mit der Gewährung eines starken rechtlichen Status ein Verlust der Kontrolle der Behörden über den Einwanderer einhergeht“ (*Groenendijk* 2004, S. 123). Nach der dritten Konzeption sind „der Mangel an Integration oder die angenommene Unfähigkeit, sich zu integrieren, (...) Gründe für die Verweigerung des Aufenthalts“ (*Groenendijk* 2004, S. 124). Integrationspolitik wird in dieser Variante auch „als ein Instrument zur Reduzierung von Einwanderung genutzt“ (*Groenendijk* 2007, S. 323). Sowohl bei der zweiten wie bei der dritten Integrationskonzeption sind ablehnende bzw. feindliche Einstellungen gegenüber ethnisch-kultureller Vielfalt im Allgemeinen und dem Islam im Besonderen ausgeprägt. Von Einfluss sind diese unterschiedlichen Konzeptionen auch für die Interpretation und Konkretisierung des Prinzips des *Förderns* und *Forderns*, das für

die Integrationspolitik in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat (vgl. *Groß* 2007). Während in der ersten Konzeption die Betonung auf dem Fördern und die Verantwortung somit eher auf der Seite der staatlichen Institutionen liegt, wird in den beiden anderen Konzeptionen das Gewicht eher auf das Fordern gelegt und somit die Pflicht zur Erbringung von Integrationsleistungen eher auf die Individuen verlagert.

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik sind auch verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, die der *Implementierung, Evaluierung* und *Weiterentwicklung* dieser Politik dienen und damit deren Wirksamkeit verbessern sollen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 17ff.). Abgesehen von der Einführung von Sprach- und Orientierungskursen (vgl. unten) gehören dazu verschiedene Änderungen auf der *institutionellen Ebene*. Diese umfassen vor allem die folgenden Elemente:

- Aufwertung bestehender Institutionen, z.B. des Amtes der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (§§ 92ff AufenthG);
- Etablierung neuer Institutionen, insbesondere durch Einrichtung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge mit spezifischen Aufgaben und entsprechender Ausstattung (§ 75 AufenthG);
- Orientierung an dem Prinzip des *Mainstreaming*, nach dem Integrationsmaßnahmen grundsätzlich in alle wichtigen politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste einbezogen werden;
- Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen einerseits und (zivil-)gesellschaftlichen Akteuren andererseits, z.B. im Rahmen des 2007 verabschiedeten Nationalen Integrationsplans und dessen Fortentwicklung; sowie
- Berücksichtigung des Prinzips der interkulturellen Öffnung der Institutionen (vgl. unten).

Zusätzlich zu diesen neuen institutionellen Aspekten, die unter Umsetzungsaspekten von erheblicher Relevanz sind, wird auch deutlicher als bisher Erfordernissen des *Monitoring*, des *Benchmarking* und der *Evaluierung* Rechnung getragen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 35ff.; *Filsinger* 2008). Diese Prinzipien zielen darauf ab, integrationspolitische Maßnahmen in verschiedenen Ländern, Regionen und Kommunen sowie im Hinblick auf verschiedene Bereiche zu untersuchen und unter dem Gesichtspunkt ihrer jeweiligen Wirksamkeit und von *best practice* zu beurteilen und zu vergleichen (vgl. *Entzinger/Biezeveld* 2003; *MIPEX* 2007). In dieser Hinsicht existieren allerdings verschiedene *Probleme und Kontroversen*, die nicht zuletzt menschenrechtliche Gesichtspunkte betreffen. Diese beziehen sich zunächst auf das Was und Wie der *Integrationsmessung*. Im Hinblick auf die Frage, *wie* gemessen wird, müssen zunächst Indikatoren entwickelt werden, die als Maßstab der vergleichenden Beurteilung Verwendung finden können (vgl. *Beauftragte* 2009). In dieser Hinsicht besteht auch die Schwierigkeit festzustellen, welche Aussagekraft bestimmte Integrationsindikatoren haben. So kann eine unbefriedigende Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt „Zeichen von Diskriminierung, Zeichen von schlechter Integrationspolitik, Zeichen unzureichender Qualifizierung der Zuwanderer für den jeweiligen Arbeitsmarkt oder auch Zeichen einer schlechten gesamtwirtschaftlichen Lage sein (...)“ (*Michalowski* 2007, S. 54). Im Hinblick auf die Frage, *was* gemessen wird, können die Messungen je nach dem zugrunde liegenden Integrationsverständnis und der damit einhergehenden Interpretation des Förderns und Forderns auf die Beurteilung entweder der Wirksamkeit der rechtlichen und politischen Maßnahmen zur Integrationsförderung oder des Standes der von den Migranten zu erbringenden Integrationsleistungen

gerichtet sein. Während die erste der beiden Orientierungen für die *MIPEX*-Untersuchung (2007) charakteristisch ist, sind Elemente der zweiten Orientierung in dem Nationalen Integrationsplan und Ersten Integrationsindikatorenbericht enthalten (vgl. *Hamburger* 2009; *Bundesregierung* 2007; *Beauftragte* 2009). Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten sollten Verfahren des *Monitoring* vor allem von staatlicher Seite mit Vorsicht und Sensibilität praktiziert werden. Die Privatsphäre der Individuen sollte respektiert, die Bevölkerung über Sinn und Zweck der Datenerhebung aufgeklärt und schließlich Sensibilität dafür entwickelt werden, dass die erhobenen Daten für die betroffenen Individuen mit stigmatisierenden Folgen verbunden sein können (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 109).

### 3.3 Aufenthaltsstatus und Nachzug von Familienangehörigen

Für den Verlauf von Integrationsprozessen im Bereich des Aufenthalts und des Nachzugs von Familienangehörigen ist die Frage von zentraler Bedeutung, in welchem Ausmaß dem Prozess und Tatbestand der Einwanderung in rechtlicher Hinsicht Rechnung getragen wird und inwieweit Fortschritte auf dem „Weg zur Rechtsgleichheit“ (*Barwig/Davy* 2004) erzielt werden. Auch in der neueren Integrationspolitik ist dies bisher nur in einer widersprüchlichen Weise erfolgt. Ein erheblicher Teil der in der Bundesrepublik lebenden Immigranten befindet sich (weiterhin) im Ausländerstatus. Grundsätzlich ist für diesen Status ein Nebeneinander von gleicher und ungleicher Freiheit kennzeichnend (vgl. *Rittstieg* 2003; *Dienelt* 2010). Als Inländer mit fremder Staatsangehörigkeit verfügen die Einwanderer einerseits über gleiche Rechte, zu denen auf verfassungsrechtlicher Ebene insbesondere das Prinzip der Menschenwürde, die Menschenrechte und Ansprüche auf wirksamen Rechtsschutz gehören. Andererseits verfügen sie als Ausländer nicht über die Bürgerrechte und unterliegen zudem ausländerrechtlichen Sondernormen, die staatlichen Institutionen erweiterte, allerdings nach verschiedenen ausländerrechtlichen Gesichtspunkten differenzierte Eingriffsmöglichkeiten in zentrale Lebensbereiche der Betroffenen gestatten (vgl. *Davy/Çinar* 2001, 335ff.). Dieser Sachverhalt gilt völker- und verfassungsrechtlich zwar grundsätzlich als zulässig und als mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Allerdings wird er mit dauerhafter Niederlassung von Ausländern im Inland zunehmend problematisch. Die Bezeichnung und Institutionalisierung der Eingewanderten als Ausländer gerät nämlich in „Widerspruch zur gesellschaftlichen Situation der Inländer ohne deutsche Staatsangehörigkeit“: „Für diese Inländer bedeutet der Ausländerstatus Ausgrenzung und Diskriminierung, so dass die rechtsstaatliche Grundfrage der Gleichbehandlung aufgeworfen ist.“ (*Rittstieg* 2003, S. XI f.)

Im Rahmen der neueren integrationspolitischen Maßnahmen wurde dem rechtsstaatlichen Grundsatz, nach dem sich der Aufenthaltsstatus mit fortschreitender Dauer des legalen Aufenthaltes im Inland zunehmend verfestigt, einerseits Rechnung getragen (vgl. *Rittstieg* 2003, S. XVIII; *Dienelt* 2010, S. 22f.). So vermittelt der neue eingeführte Aufenthaltstitel der Niederlassungserlaubnis (bzw. die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG) für die Betroffenen einen erhöhten Schutz gegenüber Ausweisungen und damit eine größere Aufenthaltssicherheit. Auf den Erhalt dieses Titels besteht ein Rechtsanspruch, allerdings nur, sofern neben dem mehrjährigen legalen Aufenthalt zusätzliche Voraussetzungen erfüllt werden. Trotz dieser Möglichkeit bleibt aber der ausländerrechtliche ‚Ernstfall‘, nämlich die Möglichkeit des Staates zur (Ist-, Regel- oder Ermessens-) *Ausweisung* von Ausländern, grundsätzlich möglich (vgl. *Davy* 2004a, 91; §§ 50ff. AufenthG). Die Tatbestände, die dazu führen (können)

nen), wurden, insbesondere unter Berufung auf Gesichtspunkte der inneren Sicherheit und des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, noch verschärft (vgl. *Weißflog* 2005, S. 308ff.). Zudem wurden die Voraussetzungen für eine Verfestigung des Aufenthalts und für die Einbürgerung erhöht (vgl. *Weißflog* 2005, S. 314ff.). Gravierend ist in dieser Hinsicht, dass selbst Kinder und Jugendliche mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, die im Inland geboren und aufgewachsen sind, grundsätzlich, wenn auch nur unter erschwerten Bedingungen und in besonderen Fällen, der Möglichkeit einer Ausweisung ausgesetzt sind. Insofern ist das Versprechen auf Aufenthaltssicherheit grundsätzlich „nicht verlässlich“ (*Davy* 2007) und Unsicherheit bleibt institutionalisiert (vgl. *Melotti* 2004, S. 28ff.).

Weiterhin wurden die Regelungen zum Ehegattennachzug im Rahmen des Richtlinienumsetzungsgesetzes von 2007, durch die das Aufenthaltsgesetz von 2005 novelliert wurde, „nachhaltig verschärft“ (*Dienelt* 2010, S. XVIII). So wird der Familiennachzug nach § 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG nicht zugelassen, wenn feststeht, dass die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis nur zu dem Zweck geschlossen wurde, dem nachziehenden Partner die Einreise nach und den Aufenthalt in Deutschland zu ermöglichen. Dies gilt nach Absatz 1a Nr. 2 AufenthG auch, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass einer der Ehegatten zur Eingehung der Ehe genötigt wurde. Diese Regelungen sollen nach der offiziellen Begründung dazu beitragen, Schein- und Zwangsehen zu bekämpfen. Damit ist allerdings die Gefahr verbunden, „dass die Ausländerbehörden in jedem Einzelfall prüfen, ob eine *Scheinehe*, eine *Scheinpartnerschaft* oder *Zwangsehe* vorliegt und dabei die verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Grenzen überschreiten.“ (*Dienelt* 2010, S. XIX; Hervorhebungen im Original) Eine weitere Verschärfung im Bereich des Ehegattennachzugs besteht darin, dass dieser nunmehr grundsätzlich voraussetzt, dass beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben und der nachziehende Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann (§ 30 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG). Auch gegenüber dieser Regelung, die nach der offiziellen Begründung darauf abzielt, die Integration der betroffenen Personen durch Vermittlung von Kenntnissen der deutschen Sprache zu fördern, bestehen verfassungs- bzw. gemeinschaftsrechtliche Bedenken. Diese beziehen sich insbesondere auf die Frage, ob dabei die Zweck-Mittel-Relation, also der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, gewahrt wird, da der Nichtnachweis von deutschen Sprachkenntnissen faktisch zu einem längeren oder dauerhaften Nachzugsverbot führt (vgl. *Dienelt* 2010, S. XX).

Zu Maßnahmen, die einer Verbesserung der Chancen im Bereich der Aufenthaltsintegration beitragen können, gehören eine konsequente Orientierung am rechtsstaatlichen Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei Ausweisungsfällen, ein Verzicht auf die Möglichkeit zur Ausweisung von inländischen Kindern und Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, Altfallregelungen für langjährig geduldete Migranten, eine konsequente Trennung zwischen dem Straf- und dem Migrationsrecht (vgl. *Baumann* 2009, S. 4), ein Verzicht auf die Steuerung von Integration mit Hilfe des Nachweises von Deutschkenntnissen schon vor Einreise und eine konsequente Erweiterung der Möglichkeiten zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit.

### 3.4 Politische Partizipation und Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Zu den für Integrationsprozesse zentralen Bereichen gehört auch die politische Partizipation. Diese umfasst im Allgemeinen alle freiwilligen Aktivitäten von Personen und Gruppen, die das Ziel verfolgen, direkt oder indirekt politische Entscheidungsprozesse auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen. In dieser Hinsicht besteht wiederum ein enger Zusammenhang mit der politischen Herrschaftsform der Demokratie. Für diese ist das Prinzip der Freiheit als Autonomie, also der politischen Selbstbestimmung, kennzeichnend (vgl. *Bobbio* 1999, S. 40ff.). Dies kommt in dem Grundsatz der Volkssouveränität, nach dem alle staatliche Gewalt auf den Willen des Volkes zurückgeführt wird, sowie dem Prinzip der Partizipation zum Ausdruck. Integraler Bestandteil dieser „Freiheit im Staat“ (*Bobbio*) ist die politische Gleichheit bzw. das Versprechen auf gleiche politische Freiheit, also das gleiche Recht, auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken zu können. Dieser *status activus* ist vom Anspruch der Demokratie her inklusiv orientiert. Der demokratischen Idee und dem damit einhergehenden politischen Freiheitsgedanken entspricht es somit, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen.“ (*Bundesverfassungsgericht* 2007, S. 79) So verstanden verweist die Demokratie als Prinzip und als Prozess auf die Notwendigkeit und Möglichkeit, auch die länger im Inland lebenden Migranten in die demokratischen Teilhaberechte einzubeziehen und damit sowohl deren Freiheit und Integration als auch die der Gesellschaft insgesamt zu fördern (vgl. *Denninger* 1990, S. 54ff.).

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik sind verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, die den Bereich der politischen Partizipation von Migranten betreffen (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 20f und 179ff.). Neu ist in diesem Zusammenhang z.B. die Beteiligung von Migranten an der Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen im Bereich der Integrationspolitik, vor allem bei den Integrationsgipfeln, der Deutschen Islam Konferenz, der Konzipierung und Umsetzung des Nationalen Integrationsplans und der Durchführung von Integrationsfördermaßnahmen. Von offizieller Seite werden diese Faktoren vor allem als Form der Partizipation und des Dialogs, der nicht *über-*, sondern *miteinander* geführt wird, sowie der Anerkennung der Zugehörigkeit wie auch der Leistungen der Migranten verstanden. Darüber hinaus wurden verschiedene Maßnahmen eingeleitet, die das bürgerschaftliche Engagement von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe wie auch deren Selbstorganisationen fördern sollen. Beide Elemente, nämlich Dialoge wie auch zivilgesellschaftliches Engagement stellen grundsätzlich wichtige Elemente demokratischer Beteiligung wie auch der Demokratisierung dar (vgl. *Schulte* 2009, S. 72ff.). Insofern können die genannten Maßnahmen dazu beitragen, die bisher für Migranten in dieser Hinsicht bestehenden Hindernisse zu verringern. Allerdings können und sollten sie nicht als Ersatz für das oder als Alternative zu dem fungieren, was das Wesen und den Kern demokratischer politischer Partizipation ausmacht. *Conditio sine qua non* ist in dieser Hinsicht die gleiche politische Freiheit und das damit verbundene Recht jedes Menschen, „aktiv – in direkter oder indirekter Form – an der politischen Willensbildung seines Landes teilzunehmen und politische Entscheidungen zu beeinflussen und zu kontrollieren“ (Art. 21 Abs. 1 AEMR).

Unter diesem Gesichtspunkt ist die Integration durch demokratische Partizipation in der Bundesrepublik bis heute nur unvollständig erfolgt. Sofern und solange die Migranten

nämlich im rechtlichen Sinne Ausländer sind, unterliegen sie auch im Bereich der politischen Partizipation besonderen Bedingungen und Bestimmungen. Die diesbezüglichen Restriktionen nehmen in dem Maße zu, wie sich diese Beteiligung staatlichen Entscheidungsprozessen nähert. Ausländern ist vor allem das aktive und passive Wahlrecht vorenthalten. Damit haben Migranten als im Inland lebende ‚Ausländer‘ grundsätzlich keinen Anteil an der deutschen Staatsgewalt. Dieser rechtlichen Ungleichbehandlung zwischen Staatsfremden und Staatsangehörigen liegt die Unterscheidung von Menschen- und Bürgerrechten zugrunde. Diese gilt zwar völker- und verfassungsrechtlich grundsätzlich als zulässig und wird insofern nicht *per se* als eine diskriminierende Differenzierung angesehen. Unter den Bedingungen der Einwanderungsgesellschaft impliziert dies aber den politischen Ausschluss und die politische Entmündigung des ausländischen Teils der einheimischen Bevölkerung, der von Einwanderern abstammt, und damit eine Kluft zwischen Staatsvolk und Bevölkerung (vgl. *Bauböck* 1997, S. 185f.; *Davy* 2001d, S. 982f.). Dies wird nicht zu Unrecht als „exklusive Demokratie“ und als „Zweiklassengesellschaft beim Wahlrecht“ bezeichnet (*Hanschmann* 2009, S. 165) und kann unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten als eine besondere Ausprägung von „Strukturdefekten“ bzw. „nicht eingehaltenen Versprechen“ der Demokratie interpretiert werden (*Fraenkel* 1991, S. 68ff.; *Bobbio* 1988, S. 11ff.).

Diese Problematik kann und sollte vor allem in zwei Bereichen in menschen- und bürgerrechtlich adäquater Weise verändert werden. Dazu gehört zum einen die Einführung bzw. Erweiterung des *Kommunalwahlrechts für inländische ‚Ausländer‘*. Bisher ist dies in der Bundesrepublik aufgrund europarechtlicher Vorgaben und auf der Basis von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG nur für Unionsbürger, nicht aber für Drittstaatsangehörige erfolgt. Diese Ungleichbehandlung von EU-Angehörigen und Drittstaatsangehörigen beinhaltet einen Ausschluss der letzteren von dem zentralen politischen Teilhaberecht (vgl. *Bauböck* 1997, S. 183; *Davy* 2001c, S. 173). Menschenrechtlich angemessener und verfassungsrechtlich möglich wäre in dieser Hinsicht eine Gleichbehandlung, die als Kriterium für unterschiedliche Partizipationsrechte nicht so sehr auf die deutsche Staatsangehörigkeit bzw. die eines anderen EU-Mitgliedsstaates, sondern vielmehr auf die Dauer der Niederlassung der Betroffenen im Inland abstellt (vgl. *ECRI* 2009, S. 13f.). Dafür sprechen zudem gesellschaftspolitische Sachverhalte, insbesondere die Entwicklung neuer Formen transnationaler Zugehörigkeit und die von der EU thematisierte Annäherung der Rechtsposition von Drittstaatsangehörigen an die der Unionsbürger. Zudem würde so verdeutlicht, „dass zwischen dem Innehaben einer bestimmten Staatsangehörigkeit und der Einräumung staatsbürgerlicher Rechte kein zwingender konzeptioneller, begrifflicher oder rechtlicher Zusammenhang besteht“ (*Hanschmann* 2009, S. 168; vgl. auch *Sievekling* 2008).

Allerdings würde auch damit die Beschränkung der gleichen politischen Freiheit auf die kommunale Ebene nicht aufgehoben. Von daher sind *Erleichterungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit* zusätzlich von Bedeutung. Damit würde den Immigranten nicht nur ein sicherer Aufenthaltsstatus, sondern auch eine völlige Gleichstellung im rechtlich-politischen Bereich, also auch unter Gesichtspunkten der politischen Partizipation, vermittelt (vgl. *Davy* 2004a; *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 14). Auch diesem Gesichtspunkt wurde im Rahmen der neueren Integrationspolitik bislang nur in beschränkter und widersprüchlicher Weise Rechnung getragen.

Die in dieser Hinsicht wichtigsten Änderungen sind durch die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts erfolgt. Mit der Novellierung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 durch das Staatsangehörig-

keitsgesetz (StAG) wurden zusätzlich zu dem weiterhin geltenden Abstammungsprinzip erstmals Elemente des Territorialprinzips beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit qua Geburt eingeführt (§ 4 Abs. 3 S. 1 StAG). Zudem wurden die Zeiten deutlich verkürzt, die als Voraussetzung für die Einbürgerung erfüllt sein müssen (§ 10 StAG). Beide Maßnahmen stellen wichtige Fortschritte und eine Form der Anerkennung der stattgefundenen Einwanderung und der Zugehörigkeit der betroffenen Einwanderer dar. Allerdings enthält auch diese Reform Elemente, die den *exklusiven* Charakter der deutschen Staatsangehörigkeit betonen. Dazu gehören insbesondere die folgenden (vgl. Davy 2004a, S. 92ff.):

- Bei der Einbürgerung bleibt die Hinnahme von Mehrstaatigkeit weiterhin eine Ausnahme.
- Nach dem in § 29 StAG verankerten *Optionsprinzip* sind die Migranten, die aufgrund der Geburt im Inland die deutsche und der nicht-deutschen ihrer Eltern eine zweite Staatsangehörigkeit erworben haben, gezwungen, sich bei Erreichen der Volljährigkeit für eine der beiden zu entscheiden. Spätestens bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres müssen sie den Antrag auf Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft stellen. Weisen sie danach nicht spätestens bis zu ihrem 23. Geburtstag nach, dass sie die elterliche Staatsangehörigkeit aufgegeben haben, so verlieren sie die deutsche wieder.
- Die Regelungen zur Anspruchseinbürgerung gehen mit erhöhten Anforderungen an die sog. Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Einbürgerungswilligen, insbesondere im Bereich der Sprachkenntnisse, der Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Verfassungstreue einher (§§ 10ff StAG).
- Die Bestimmungen enthalten erhebliche Spielräume, die den Behörden in den einzelnen Bundesländern sowohl großzügige als auch restriktive (Überprüfungs-)Praktiken erlauben (vgl. Thränhardt 2008).
- Weitere Erschwernisse resultieren aus den Tests, die seit September 2008 als Voraussetzung für die Einbürgerung erfolgreich bestanden werden müssen (vgl. Dienelt 2010, S. XXXVIff.; ECRI 2009, S. 48f.).

Sowohl menschenrechtliche als auch integrationspolitische Gesichtspunkte sprechen für konsequente *Erleichterungen bei dem Erwerb der Staatsangehörigkeit*. Beitragen können dazu insbesondere die Erweiterung der Möglichkeit, beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit die bisherige Staatsbürgerschaft beizubehalten, sowie eine liberalere Anwendung der Einbürgerungskriterien (vgl. Davy 2004a, S. 93ff.; *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 245ff.; ECRI 2009, S. 14f.). Besonders dringlich ist der Handlungsbedarf im Hinblick auf das Optionsprinzip, da diese Regelung mit vielfältigen verfassungs- und verfahrensrechtlichen, pragmatischen und integrationspolitischen Problemen verbunden ist (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 283ff.; SVR 2010, S. 25; Thränhardt 2008, S. 41f.; Schulte/Treichler 2010, S. 98f.).

### 3.5 Soziale Teilhabe und Schutz vor Diskriminierung

Für die Lebenssituation und -chancen der Immigranten und für Prozesse und Politiken der Integration sind soziale Teilhabe und Schutz vor Diskriminierung von zentraler Bedeutung. In dieser Hinsicht beanspruchen die *sozialen Menschenrechte* besondere Geltung. In deren Zentrum stehen die Rechte auf soziale Sicherheit, Bildung, Arbeit und Gesund-

heit (vgl. Art. 22ff. AEMR). Unter diesem Gesichtspunkt beinhaltet Freiheit positiv die Fähigkeit, über die von den Freiheitsrechten eingeräumten formalen Möglichkeiten auch real verfügen und diese konkretisieren zu können. Diesem Freiheitsverständnis entspricht der Grundsatz der sozialen Gleichheit. Danach wird den Menschen in gleicher Weise nicht nur die negative und politische, sondern auch die positive Freiheit zuerkannt (vgl. *Bobbio* 1998, S. 68f und 1999, S. 445ff.). Einen integralen Bestandteil und Ausdruck dieser Perspektive stellt der *Sozialstaatsgrundsatz* dar. Dieser Grundsatz ist darauf gerichtet, „sich nicht mit einer formalen Gleichstellung der Betroffenen zu begnügen, sondern die jeweilige soziale Wirklichkeit zu berücksichtigen, sodass eine Gleichstellung in den materiellen Auswirkungen des Rechts erzielt wird“ (*Stein/Frank* 2004, S. 169). Dementsprechend wird von einer „Freiheit *durch* oder *mit Hilfe* des Staates“ gesprochen (*Bobbio* 1998, S.16). Ergänzt wird dies durch Rechte zur kollektiven Selbsthilfe, insbesondere in der Form der Koalitionsfreiheit, der Tarifautonomie und der Arbeitskampffreiheit. Diese sozialstaatliche Verpflichtung gilt in der Bundesrepublik grundsätzlich, allerdings mit Einschränkungen und Ausnahmen, unabhängig von der Nationalität, also auch gegenüber den im Inland lebenden Ausländern (vgl. *Davy* 2004a, S. 90f.; *Dienelt* 2010, S. XLII). Von daher wird die Inklusion der Immigranten in den Sozialstaat und das soziale Sicherungssystem nicht zu Unrecht zu den positiven Seiten des für die Bundesrepublik charakteristischen Integrationsmodells gezählt.

In der gesellschaftlichen Wirklichkeit ist die soziale Lage der Mehrheit der Migranten im Vergleich mit der der einheimischen Bevölkerung trotz Verbesserungen, die im Verlauf der Niederlassungsprozesse erfolgt sind, immer noch durch erhebliche *Ungleichheiten, Benachteiligungen und beeinträchtigte Lebenschancen* gekennzeichnet. Dies gilt vor allem für den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 58ff. und S. 93ff.). Vor diesem Hintergrund wird zutreffend von „struktureller Desintegration“ oder „unvollständiger“ bzw. „partieller Integration“ gesprochen (*Schäfers* 2002, S. 252ff.; *Geißler* 2006, S. 241ff.).<sup>13</sup> Zur Verminderung dieser Problemlage wurden in der neueren Integrationspolitik *Maßnahmen zur Förderung der allgemeinen, sprachlichen und beruflichen Qualifikation* ergriffen, zu denen die erstmals in das Aufenthaltsrecht aufgenommen besonderen Integrationsmaßnahmen gehören.<sup>14</sup> Danach wird die Integration durch Einrichtung von *Integrationskursen* gefördert, die vor allem der Vermittlung ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift dienen (§ 43 AufenthG; vgl. *Dienelt* 2010, S. XXVIIIff.). Ausländische Neuzuwanderer aus Drittstaaten, deren Aufenthalt auf Dauer angelegt ist, haben danach einen Anspruch auf Teilnahme an einem derartigen Kurs. Dieser umfasst einen Deutsch- und einen Orientierungskurs. Die Koordination und Durchführung der Kurse obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Erforderlich und sinnvoll sind derartige Maßnahmen, weil ‚Sprache‘ – im Sinne der Fähigkeit, sich in der Verkehrssprache der Einwanderungsgesellschaft, also in der deutschen Sprache, mündlich und schriftlich angemessen ausdrücken und kommunizieren zu können – als ein wichtiger „Schlüssel zur Integration“, d.h. zur gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Teilhabe, eingeschätzt wird (*Friedrich-Ebert-Stiftung* 2010; vgl. auch *SVR* 2010, S. 137ff.). Allerdings enthalten die bisherigen Vorkehrungen auch problematische Elemente. Zum einen besteht in der staatlichen Integrationspolitik die Tendenz, den komplexen Charakter von Integrationsprozessen auf den Faktor ‚Sprache‘ zu verengen und diesen wiederum auf ‚Deutschlernen‘ zu verkürzen – ohne das Verhältnis zu der in der gesellschaftlichen Wirklichkeit bestehenden Sprachenvielfalt näher zu bestimmen. Zudem weisen die Kurse bürokratische und paternalistische Elemente auf (vgl. *Groß* 2006, S. 11) und sind bis-

her mit einem Gefälle zwischen Anspruch und Wirklichkeit verbunden gewesen (vgl. *Michalowski* 2007, S. 45ff.). Fraglich ist auch, ob das Angebot an Kursen vom Umfang her ausreicht, um der von Seiten der Immigranten bestehenden Nachfrage gerecht zu werden. Schließlich geht die Maßnahme mit Tendenzen einher, den Nachweis von Deutschkenntnissen für zuwanderungs- und aufenthaltsrechtliche Regulierungen zu instrumentalisieren.

Soziale Ungleichheiten, die bei Integrationsprozessen existieren, sind nun allerdings nicht allein durch ‚Defizite‘ der Betroffenen, sondern auch durch Formen und Mechanismen der *Diskriminierung* verursacht (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 112ff.). Dabei geht es um Ungleichbehandlungen, die sachlich nicht begründet sind sowie Gleichheits- und Gleichbehandlungsgrundsätzen widersprechen und eine Benachteiligung zum Ziel oder zur Folge haben. Nach Art. 2 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) gilt dies für Unterscheidungen, die an die Merkmale „Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen“ anknüpfen, nach neueren menschenrechtlichen Normen darüber hinaus auch für weitere Merkmale, wie z.B. sexuelle Orientierung, Behinderung oder Alter. Grundsätzlich werden Formen und Mechanismen der Diskriminierung durch Machtungleichheiten zwischen deren Urheber und Objekt ermöglicht.

Als Angehörige von Bevölkerungsgruppen, die sich in einer unter quantitativen und/oder qualitativen Gesichtspunkten sozial schwächeren Position befinden und zudem von der ‚Normal-‘ oder Mehrheitsbevölkerung unter biologischen und/oder soziokulturellen Gesichtspunkten unterscheiden, sind Migranten von Diskriminierungen in besonderer Weise betroffen. Diese gehen zum einen vom *Staat* aus und erfolgen hier durch rechtliche Normen, im Rahmen des Umgangs mit Institutionen und Behörden sowie des übermäßigen Einsatzes von Polizeigewalt (vgl. *Baumann* 2004, S. 326) oder im Bereich des Bildungswesens durch Mechanismen, die eine ungleiche Verteilung von Schulerfolg entlang ethnischer Unterscheidungen produzieren (vgl. *Gomolla/Radtke* 2009). Dabei kann zwischen zwei Hauptformen unterschieden werden. Zum einen geht es um Benachteiligungen, die von Personen oder Gruppen ausgehen, die über gesellschaftliche Macht verfügen, z.B. aufgrund der Verfügung über und des öffentlichen Angebots bzw. des Verkaufs von Waren, Dienstleistungen, Wohnungen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Eine zweite Ausprägung stellen fremdenfeindlich, rechtsextremistisch und rassistisch orientierte Propaganda, Aktivitäten und Gewaltanschläge dar.<sup>15</sup>

Diskriminierungen stellen grundlegende gesellschaftspolitische Zielsetzungen und Optionen (Gleichheit, Integration, Nutzung menschlicher Ressourcen, Zivilisation, Toleranz, Diversity) in Frage, sie beinhalten aber vor allem eine *Verletzung von Menschenrechten*. Eine menschenrechtsbasierte und auf gleiche soziale Teilhabe zielende Integrationspolitik muss von daher einen umfassenden und wirksamen Schutz vor Diskriminierung gewährleisten (vgl. *Mahlmann* 2007, S. 41f.). Dementsprechend werden die Staaten in Art. 2 Abs. 1 der Antirassismuskonvention verpflichtet, Diskriminierung „mit allen geeigneten Mitteln“ zu bekämpfen. Ähnliche Verpflichtungen ergeben sich von der europäischen Ebene her, vor allem durch Artikel 13, der 1997 neu in den EG-Vertrag in der Fassung von Amsterdam aufgenommen wurde, und verschiedene Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsmaßnahmen.<sup>16</sup>

Das am 18. August 2006 in Kraft getretene *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)* (BGBl. I S. 1897), orientiert sich in zentralen Punkten an den europäischen Vorgaben und verfolgt in dieser Hinsicht einen vergleichsweise umfassenden Ansatz, der bis dahin bestehende Lücken in verschiedener Hinsicht schließt. Berücksichtigt werden in

dem Gesetz verschiedene ‚verpönte‘ Merkmale der Diskriminierung (§ 1 AGG), die Bereiche Beschäftigung und Beruf sowie Zugang zu öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen, verschiedene Formen von Diskriminierung (§§ 3 und 16 AGG), bestimmte Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot (§§ 8 ff AGG), Verfahren des Rechtsschutzes und einer günstigeren Beweislastregelung (§ 13 ff, 21 f AGG), Möglichkeiten für die Mitwirkung von Verbänden (§ 23 AGG) und schließlich Ansprüche auf Entschädigung und Schadensersatz sowie auf Beseitigung und Unterlassung (§§ 21 AGG). Zudem sollen gesellschaftliche Akteure in Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung einbezogen werden (§ 17 AGG). Schließlich sieht das Gesetz die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Bundes beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor (Abschnitt 6 AGG). Unter diesen Gesichtspunkten ist das AGG grundsätzlich positiv, nämlich als ein deutlicher Fortschritt gegenüber den bisherigen bruchstückhaften Ansätzen und als ein wichtiger Beitrag zur Sicherung von Freiheit gegenüber gesellschaftlicher Macht zu werten.

Allerdings weist das Gesetz im Hinblick auf das Ziel eines wirksamen Schutzes vor Diskriminierung verschiedene Probleme, Defizite und Mängel auf (vgl. *ECRI* 2009, S. 8f.; *Nickel* 2009; *Dern* 2007). Diese betreffen insbesondere die Regelungen zum Wohnungsmarkt (§ 19 AGG) und zum Kündigungsschutz (§ 2 Abs. 4 AGG), die restriktiven Möglichkeiten der individuellen Rechtsverfolgung und der Beweislastregelung (§ 22 AGG), die weite Fassung der Ausnahmen vom Verbot der Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung für Religionsgemeinschaften, die Beschränkungen bei der Einbeziehung der Antidiskriminierungsverbände und die unzureichende Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Von daher wird nicht zu Unrecht bezweifelt, dass mit dem AGG „eine neue Kultur der Antidiskriminierung“ begonnen hat (*Dern* 2007, S. 79).

Um im menschenrechtlichen Sinne „eine Kultur der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit zu fördern“ (*Sachverständigenrat* 2004, S. 388), sollten die bisherigen Maßnahmen weiterentwickelt werden. Im Bereich rechtlicher Normen bezieht sich dieses Erfordernis zunächst auf die als defizitär aufgeführten Bestimmungen innerhalb des *AGG*, zusätzlich aber auch auf weitere Rechtsbereiche. So sind neben den genannten Änderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts Normbereinigungen erforderlich, d.h. Überprüfungen und gegebenenfalls Änderungen all derjenigen rechtlichen Normen, in denen Ungleichbehandlungen von ‚Ausländern‘ insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Beruf und Ausbildung und zu Sozialleistungen festgeschrieben und sachlich nicht (mehr) gerechtfertigt sind (vgl. *Sachverständigenrat* 2004, S. 385; *Rausch* 2006; *Behlert* 2002, S. 330). In institutioneller Hinsicht sollten die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erweitert, deren Unabhängigkeit und Ausstattung gewährleistet und eine Vernetzung mit anderen Einrichtungen gefördert werden (vgl. *ECRI* 2009, S. 22). Um den Schutz von Migranten vor Diskriminierungen durch Verwaltungshandeln, vor allem im Bereich der Sicherheitsbehörden, wirksamer zu machen, sollten diesbezügliche statistische Daten umfassender und präziser erhoben, die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz wirksamer durchgesetzt, unabhängige Kontrollgremien eingerichtet, Übergriffe konsequenter unterbunden und systematisch Aus- und Fortbildungs- sowie Schulungs- und Trainingsmaßnahmen des Personals durchgeführt werden (vgl. *Baumann* 2004, S. 327ff.; *ECRI* 2009, S. 10ff.). Schließlich sollten positive Maßnahmen durchgeführt und damit die Teilhabe von entsprechend qualifizierten Migranten in der Arbeitswelt und in den Institutionen, z.B. im öffentlichen Dienst, bei der Polizei,

im Schulsystem und in den Medien gefördert werden (vgl. *Sachverständigenrat* 2004, S. 388f.). Zu einem Abbau von institutioneller Diskriminierung im schulischen Bildungssystem können Maßnahmen beitragen, die an der Institution selbst ansetzen, z.B. in Form von Strukturanpassungen des Bildungsangebots an eine auf Dauer durch Migration veränderte Schülerpopulation und durch eine systematische Überprüfung und Bewertung der Wirkungsweisen von schulischen Lehr- und Lernprozessen (vgl. *Gomolla/Radtke* 2009).

Übergriffe auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit von *Angehörigen der Einwanderungsminderheiten* gibt es nicht nur von Seiten der Mehrheitsgesellschaft, sondern auch von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe selbst. Dazu gehören insbesondere Fälle, bei denen von (in der Regel männlichen) Immigranten unter Berufung auf (vermeintliche oder tatsächliche) kulturelle und religiöse Traditionen *Gewalt im familiären oder häuslichen Bereich*, insbesondere gegenüber Mädchen und Frauen, ausgeübt wird – in extremer Weise in Form von ‚Ehrenmorden‘, ‚Zwangsverheiratungen‘ oder Genitalverstümmelungen (vgl. *SVR* 2010, S. 219f.; *Beauftragte* 2010, S. 244ff.). In dieser Hinsicht besteht im wissenschaftlichen und politischen Bereich weitgehende Übereinstimmung, dass diese Übergriffe eine Verletzung von Menschenrechten beinhalten. Umstritten sind allerdings deren quantitative Dimensionen sowie die Frage, wie damit angemessen umgegangen werden soll. Beitragen können dazu die Zuordnung von Zwangsheiraten, Ehrenmorden und Genitalverstümmelungen zu Straftatbeständen, Maßnahmen des Schutzes, der Hilfe und der Betreuung einschließlich aufenthaltsrechtlicher Garantien für die betroffenen Opfer sowie Berichterstattungen, die über die jeweiligen Vorfälle unter Verzicht auf pauschale Zuschreibungen und auf der Basis genauer Daten sachlich informieren, also diese weder skandalisieren noch bagatellisieren (vgl. *Weltkommission* 2005, S. 51f.).

### 3.6 Kulturelle Entfaltung und Teilhabe

Bei der Eingliederung von Immigranten spielen nicht nur strukturelle, sondern auch kulturelle Dimensionen eine erhebliche Rolle. Eine besondere Herausforderung resultiert in diesem Zusammenhang daraus, dass sich innerhalb der Einwanderungsgesellschaft der Bundesrepublik Tendenzen einer Pluralisierung der Kultur bzw. der Multikulturalität und Multi-Ethnizität entwickelt haben, was vor allem für die städtischen Ballungszentren gilt (vgl. *Schulte* 2000, S. 199ff.).

Maßgebend für die integrationspolitische Bewältigung der damit einhergehenden Herausforderungen sind die *kulturellen Grundrechte* (vgl. *Bielefeldt* 2007, S. 25ff.; *Oberndörfer* 2004, S. 21ff.). Diese basieren auf dem Grundsatz der Menschenwürde und dem gleichen Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Sie umfassen insbesondere die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 AEMR), die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (Art. 19 AEMR) sowie das Recht auf Bildung (Art. 26 AEMR) und auf Teilnahme und Teilhabe am kulturellen Leben (Art. 27 AEMR). Diese Rechte stehen in erster Linie Individuen zu, sie enthalten aber auch kollektive Dimensionen, da die kulturelle Entfaltung in der Regel in sozialen Zusammenhängen und Netzwerken erfolgt. Ebenso wie die anderen Menschenrechte sind auch die kulturellen Grundrechte inhaltlich weitgehend offen. Sie beinhalten als Abwehrrechte den Anspruch auf Freiheit *von* Vorgaben, die von außen auferlegt werden, insbesondere also von staatlichen

Assimilierungszwängen, sowie auf Freiheit *zu* eigenständigen Entscheidungen. Dies impliziert, dass auch die sich daraus (potentiell) ergebende ethnisch-kulturelle Heterogenität grundsätzlich als ‚legitim‘ betrachtet und positiv beurteilt wird. Von daher stellt nicht die Differenz, sondern die Ungleichheit den Gegensatz zum Prinzip der Gleichheit dar (vgl. *Bobbio* 1994, S. 157). Zudem beinhaltet dies, dass (auch) für Migranten(-gruppen) unterschiedliche Möglichkeiten für kulturelle Orientierungen bestehen, z.B. solche, die eher auf ‚Differenz‘ oder solche, die eher auf ‚Assimilation‘ gerichtet sind. Darüber hinaus beinhalten sie als Teilhaberechte den Anspruch auf gleichberechtigte Teilnahme und Teilhabe an den kulturellen Prozessen. Für das Verhältnis zwischen den Individuen wie auch zwischen den unterschiedlichen Gruppen ist dem Grundsatz nach das Prinzip der Toleranz maßgebend; dieses „richtet sich nicht gegen die Authentizität und den Wahrheitsanspruch religiöser Bekenntnisse und Lebensformen, es soll allein deren gleichberechtigte Koexistenz innerhalb desselben politischen Gemeinwesens ermöglichen“ (*Habermas* 1998, S. 190).

Im Rahmen der neueren Integrationspolitik ist der Umgang mit Fragen der kulturellen Entfaltung der Migranten und der ethnisch-kulturellen Vielfalt ambivalent. Einerseits gibt es Anzeichen und Maßnahmen, die für deren Wertschätzung und Anerkennung sprechen, andererseits aber auch solche, die in eine gegenteilige Richtung weisen. Gegenüber der Öffentlichkeit und Unternehmen wird für ‚Vielfalt‘ im Rahmen und mit Hilfe der „Charta der Vielfalt“ geworben. Zudem wird die Notwendigkeit einer verstärkten interkulturellen Öffnung der Institutionen und einer Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst grundsätzlich gesehen und anerkannt (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 188ff.). Allerdings erfolgt die offizielle Befürwortung von Vielfalt nicht selten unter instrumentellen und Nützlichkeitsgesichtspunkten. Der Grundsatz der auch für die kulturellen Menschenrechte geltenden gleichen Freiheit wird damit von Interessens- und Opportunitätsgesichtspunkten überlagert und so relativiert. Zudem wird im politischen Diskurs kulturelle Vielfalt als ‚Multi-Kulti‘ abgewertet, als ‚gescheitert‘ erklärt und Deutschland in der Tradition der Leitkultur-Debatte auf eine bestimmte, nämlich ‚die‘ christlich-jüdisch-abendländische Kultur festgelegt (vgl. z.B. *Böhmer* 2010, S. 6796). Damit wird der für unterschiedliche Orientierungen offene Charakter der kulturellen Grundrechte wie auch deren Anspruch auf gleiche Geltung in Frage gestellt. Ähnliche Ambivalenzen existieren im Hinblick auf den Islam. Dieser wird einerseits von maßgebend politischen Repräsentanten als zu Deutschland ‚gehörend‘ anerkannt und der Dialog zwischen Staat und Muslimen zu verschiedenen, in dieser Hinsicht relevanten Themen in institutionalisierter Form, insbesondere im Rahmen der Deutschen Islam Konferenz, gefördert (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 270ff.). Gleichzeitig werden gegenüber dem Islam deutliche Vorbehalte geäußert und repressive Maßnahmen ergriffen. Diese umfassen Benachteiligungen bei der Verwendung religiöser Symbole muslimischer Prägung im Schulsystem, Überwachungen und polizeiliche Kontrollen islamischer Einrichtungen, Schuldzuschreibungen für eine vermeintlich ‚gescheiterte‘ Integration sowie Unvereinbarkeitserklärungen mit der Demokratie. So wird in dieser Hinsicht kritisch von einem „antimuslimischen Rassismus“ (*Miksch* 2009) und einer „Politik von Zuckerbrot und Peitsche“ (*Schiffauer/Bojadzije* 2009, S. 172) gesprochen.

Zu einer Weiterentwicklung können Integrationskonzepte beitragen, die aus sozialwissenschaftlicher Sicht als „differenzsensibel“ (*Habermas* 1993), „pluralistisch“ (*Bauböck* 1997), „interkulturell“ (*Geißler* 2005) oder als „aufgeklärter Multikulturalismus“ (*Bielefeldt* 2007) bezeichnet werden. Diese enthalten als zentrale Elemente zum einen

Prinzipien der Autonomie, der Anerkennung und des Respekts gegenüber ‚anderen‘ Kulturen. Die genannten Konzepte sind darauf gerichtet, den Migranten individuelle und kollektive Möglichkeiten autonomer Entscheidungen über die Aufrechterhaltung und/oder Weiterentwicklung ihrer jeweiligen kulturellen Lebensformen zu gewährleisten, sie vor deren Missachtung zu schützen und ihnen gleiche Anerkennung wie Kulturen auf der Seite der Mehrheitsgesellschaft zukommen zu lassen. Zum anderen zählen dazu Formen des kulturellen Austauschs und interkulturelle Orientierungen. Dabei geht es unter inhaltlichen Gesichtspunkten um Begegnung, Dialog, Austausch und Verstehen, aber auch um Selbstreflexion sowie wechselseitige Kritik und Beurteilung. Unter partizipatorischen Gesichtspunkten impliziert dies, dass zentrale gesellschaftliche und kulturelle Bereiche auch für Angehörige der zugewanderten Gruppen offen stehen und diese bei der Besetzung von beruflichen Positionen angemessen beteiligt werden müssen.

## Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu einer multi-kulturellen Einwanderungsgesellschaft stellt ‚Integration‘ eine zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung dar. Dabei geht es im Kern um die Frage, wie und nach welchen Gesichtspunkten das Zusammenleben von Mehrheitsgesellschaft und Immigranten gestaltet werden soll. Maßgebend sind in dieser Hinsicht (dem Anspruch nach) die menschenrechtlichen Normen. Das darin verankerte Ideal der gleichen Freiheit enthält ein verpflichtendes Leitbild für Integrationspolitiken, darüber hinaus einen Maßstab zur Beurteilung ihrer jeweiligen Reichweite und schließlich Gesichtspunkte für deren Weiterentwicklung. So verstanden ist Integrationspolitik einerseits ein Ausdruck und Indikator für den jeweiligen Stand der Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft und andererseits ein potentieller Beitrag zu einer Annäherung an das in den Menschenrechten verankerte „ferne Ziel einer gerechten Gesellschaft von freien und gleichen Individuen“ (Bobbio 1998, S. 55).

Gemessen an diesem Maßstab war die herkömmliche Anwerbungs- und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik durch erhebliche Defizite, Widersprüche und Ambivalenzen gekennzeichnet. Diese resultierten vor allem aus den Prinzipien der politischen Opportunität und der institutionalisierten Ungleichbehandlung, an denen sich die politischen Maßnahmen in dieser Phase in erster Linie orientierten. Demgegenüber umfasst die seit Ende der 90er Jahre begonnene Integrationspolitik neue Elemente, die durch verschiedene gesellschaftspolitische Faktoren und strukturelle Mechanismen beeinflusst sind. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten haben die Maßnahmen einen ambivalenten Charakter. Grundsätzlich positiv sind in dieser Hinsicht vor allem die Anerkennung der Einwanderung und die Förderung der Integration als öffentliche Aufgabe, Vorkehrungen zur Implementierung, Evaluierung und Weiterentwicklung der Maßnahmen, die Berücksichtigung des Territorialprinzips im Staatsangehörigkeitsrecht, Maßnahmen zur Qualifizierung, zum Schutz vor Diskriminierung und zur Gleichbehandlung, Dialoge mit Migranten(-verbänden) sowie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure und die grundsätzliche Anerkennung ethnisch-kultureller Vielfalt.

Erheblich beeinträchtigt werden diese positiven Elemente durch deutliche Defizite, Halbheiten, Widersprüche und neue Verschärfungen. Dazu gehören insbesondere die Verkürzung von Integration auf sprachlich-kulturelle Aspekte und deren Instrumentalisie-

rung für aufenthaltsrechtliche Zwecke, die Verlagerung von Integrationsleistungen auf die Betroffenen, ausländerrechtliche Verschärfungen bei der Aufenthaltsbeendigung und beim Familiennachzug, die Verknüpfung von Migrationspolitik und innerer Sicherheit, die Vorenthaltung gleicher politischer Teilhaberechte, im Staatsangehörigkeitsrecht verankerte Hürden für die Einbürgerung und der Optionszwang, anhaltende Forderungen nach einer ‚deutschen‘ Leitkultur ‚christlich-jüdisch-abendländischer‘ Prägung, eine utilitaristische Interpretation von ‚Vielfalt‘ sowie die Infragestellung der Zugehörigkeit des Islam zu Deutschland und damit einhergehende Benachteiligungen von muslimischen Migranten im Bildungswesen und im Alltag. Unter diesen Gesichtspunkten steht die neuere Integrationspolitik in einer Kontinuität mit den Grundsätzen der politischen Opportunität und institutionalisierten Ungleichbehandlung der traditionellen Gastarbeiter- und Ausländerpolitik und trägt durch neue Elemente der Ausgrenzung und Ungleichbehandlung zu einer „Politik der aktiven Verhinderung von Integration“ bei (*Schönwälder* 2007, S. 382; vgl. auch *Geißler* 2006, S. 241ff.).

Insgesamt bestätigt die Analyse des speziellen Politikfeldes der Steuerung von Integration damit weitgehend die Schlussfolgerung, die *Krennerich* (2010, S. 97f.) im Hinblick auf die Menschenrechtspolitik und das Menschenrechtsprofil in Deutschland allgemein gezogen hat. Danach

„werden menschenrechtliche Forderungen in vielen Politikbereichen (Sicherheit, Migration, Außenwirtschaft, Energie, Umwelt etc.) nicht konsequent zur Geltung gebracht – oder stoßen dort als ‚sachfremde Anliegen‘ auf Irritationen, Unverständnis und Widerstände. [...] So stellt sich die Menschenrechtspolitik eher als eine Summe von Einzelmaßnahmen denn als Ergebnis einer kohärenten politischen Strategie dar. In der politischen Praxis verfolgt die deutsche Politik somit nicht wirklich einen ‚echten‘ Menschenrechtsansatz – weder allgemein noch in besonderen Politikfeldern [...]. Allenfalls kann man von einer menschenrechtsorientierten Politik die Rede sein, die es zu verstärken, verstetigen und auszuweiten gilt.“

Auch im Hinblick auf das spezifische Politikfeld der Steuerung von Integration bleibt somit die allgemeine menschenrechtliche Herausforderung aktuell, „realistisch zu denken und zu handeln, ohne den utopischen Impuls zu verraten.“ (*Habermas* 2010, S. 53)

## Anmerkungen

- 1 Unter ‚Migranten‘ werden Personen(-gruppen) verstanden, die aufgrund von strukturellen Ursachen und individuellen Motiven ihren Lebensmittelpunkt vom Herkunftsland in ein anderes Land, und damit in eine andere Region, eine neue Gesellschaft und ein anderes rechtlich-politisches System relativ dauerhaft verlagern (vgl. *Treibel* 2008, S. 17 ff.). Derartige Wanderungsprozesse weisen quantitativ erhebliche und zunehmend globale Dimensionen auf (*Weltkommission* 2005). Sie werden durch eine Vielzahl von sog. Push- und Pull-Faktoren verursacht. Unter diesen sind sozioökonomische Ungleichgewichte einerseits und Mechanismen direkter Gewalt von zentraler Bedeutung. Dementsprechend sind die beiden Hauptursachen von Migration die Suche nach Arbeit und der Schutz vor Verfolgung. Unter ‚Zuwanderung‘ werden alle Arten der Migration verstanden, also auch solche, die nur vorübergehenden Charakter haben, während mit ‚Einwanderung‘ explizit die dauerhafte Niederlassung gemeint ist (vgl. *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* 2001, S. 13). Wenn nicht anders vermerkt, sind mit den Bezeichnungen ‚Migranten‘, ‚Zuwanderer‘, ‚Ausländer‘ usw. jeweils die Personen weiblichen und männlichen Geschlechts gemeint.
- 2 Die Angehörigen der neuen Bevölkerungsgruppen werden unterschiedlich bezeichnet. Gesprochen wird in diesem Zusammenhang von ‚(Im-)Migranten‘ oder ‚neuen ethnischen Minderheiten‘. In der Bundesrepublik wird seit einiger Zeit in der Wissenschaft wie auch in amtlichen Veröffentlichungen der Begriff ‚Personen mit Migrationshintergrund‘ verwendet. Darunter werden Personen verstanden, die nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland geboren wurden und 1950 oder später zugewandert

- sind und/oder keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder eingebürgert wurden. Darüber hinaus Deutsche, wenn ein Elternteil der jeweiligen Person mindestens eine genannten Bedingungen erfüllt (vgl. *Beauftragte* 2010, S. 16) Im Folgenden wird in der Regel von ‚(Im-)Migranten‘ bzw. ‚Einwanderern‘ gesprochen. Unter rechtlichen Gesichtspunkten sind damit in erster Linie Angehörige von Drittstaaten, weniger die in dieser Hinsicht privilegierten Angehörigen von EU-Mitgliedsstaaten gemeint.
- 3 Genannt werden hierbei neben Defiziten im Bereich von Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation bestimmte soziokulturelle und religiöse Orientierungen und Verhaltensweisen, wie ‚Abschottungen‘ in Form von ‚Parallelgesellschaften‘, die Ausübung von Straftaten durch Jugendliche mit Migrationshintergrund, gewaltsame Übergriffe durch (in der Regel männliche) Immigranten im familiären Bereich sowie islamistisch oder terroristisch orientierte Bestrebungen.
  - 4 Extremen Charakter haben in dieser Hinsicht die jüngst von *Sarrazin* (2010) vertretenen Auffassungen. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden. Zentrale Elemente von *Sarrazins* Aussagen lassen sich allerdings Denkmustern zuordnen, die sozialwissenschaftlich als ‚Fremdenfeindlichkeit‘, ‚Rechtsextremismus‘, ‚Menschenfeindlichkeit‘ oder ‚Rassismus‘ bezeichnet werden (vgl. *Schulte/Treichler* 2010, S. 120f.).
  - 5 Die menschenrechtlichen Normen werden zitiert nach der Textsammlung: *Menschenrechte* 2004.
  - 6 Zur Unterscheidung zwischen Menschen-, Bürger- und Grundrechten vgl. *Rieger* 2010, S. 592.
  - 7 *Preuß* (2001) wendet dagegen ein, dass die Menschenrechte relativ allgemein und abstrakt formuliert und insofern offen für unterschiedliche politische Konkretisierungen sind. Dieser Einwand ist nicht unberechtigt, dennoch bieten die Menschenrechte – wie im Folgenden näher dargelegt werden soll – gewisse Orientierungen für integrationspolitische Entscheidungen und Maßnahmen.
  - 8 Nach *Schmidt* (2004, S. 500) ist das Opportunitätsprinzip heute „im Sprachgebrauch der öffentlichen Verwaltung ein vielfach angewandtes Prinzip, wonach Verwaltungshandeln von Zweckmäßigkeitserwägungen oder Ermessen geleitet wird.“ Dieses Prinzip erweitere die Wahlmöglichkeiten der Verwaltung sowohl hinsichtlich der Frage, ob ein bestimmtes Verwaltungshandeln erfolgen solle, als auch hinsichtlich der Frage, wie dies zu geschehen habe. Den Gegensatz zu diesem Grundsatz stellt danach das Legalitätsprinzip dar.
  - 9 Dieser Grundsatz wurde modifiziert durch die in den 90er Jahren erfolgte Einführung des Wahlrechts für Angehörige von EU-Mitgliedsstaaten, wobei diese Änderung allerdings nicht so sehr aus einer bewussten Verarbeitung und Anerkennung des Einwanderungsprozesses, sondern vielmehr aus der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses resultierte.
  - 10 Nach *Schönwälder* (2006, S. 18) ist das erweiterte Engagement in der Integrationspolitik „zumindest bislang nicht eindeutig Teil einer breiten gesellschaftlichen Bereitschaft zur gemeinsamen Gestaltung einer ethnisch pluralen Gesellschaft“ (vgl. auch *Schönwälder* 2007, S. 382).
  - 11 Zur Kritik der damit (potentiell) einhergehenden (utilitaristisch und/oder kulturell rassistisch orientierten) Tendenz, zwischen ‚nützlichen‘ und ‚überflüssigen‘ bzw. ‚belastenden‘ Migranten zu selektieren, vgl. *Schmidtke* 2010.
  - 12 Vgl. § 43 Abs. 1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 30. Juli 2004 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.2.2008. Die Normen des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts werden zitiert nach der Textsammlung: *Deutsches Ausländerrecht* 2010.
  - 13 Der derzeitige Stand der Integration von Immigranten wird allerdings auch anders eingeschätzt. Während im öffentlichen Diskurs nicht selten von einer ‚gescheiterten‘ Integration die Rede ist, wird sie vom *SVR* (2010, S. 17) als „durchaus zufriedenstellend oder sogar gelungen“ bezeichnet.
  - 14 Zu Maßnahmen der Sprachförderung in den verschiedenen Bereichen des Bildungssystems und zur Frage, ob und wie fachliche Qualifikationen, über die ein Teil der Immigranten verfügt, in Deutschland anerkannt werden können bzw. sollen, vgl. *Beauftragte* 2010, S. 42ff und S. 121ff.
  - 15 Hierauf wird im Folgenden aus Platzgründen nicht näher eingegangen. Zur quantitativen Entwicklung von rechtsextremistisch, rassistisch und fremdenfeindlich motivierten Übergriffen, von denen Migranten besonders betroffen sind, zu den vielfältigen Gegenmaßnahmen, die von Seiten der Bundesregierung ergriffen wurden, sowie zu kritischen Einschätzungen dieser Ansätze von wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Seite, vgl. *Beauftragte* 2010, S. 257ff.; *Sachverständigenrat* 2004, S. 392ff.; *ECRI* 2009, S. 17; *SVR* 2010, S. 218f.
  - 16 Unter diesen sind die Antirassismusrichtlinie (Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, in: ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22) und die Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, in: ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16) für Migranten von besonderer Relevanz.

## Literatur

- Bade, Klaus J.*, 2007: Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: *Bade, Klaus J./Hiesserich, Hans-Georg* (Hrsg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspolitik*, Göttingen: V&R unipress, S. 21-95.
- Baringhorst, Sigrid/Unger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), 2006: *Politische Steuerung von Integrationsprozessen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Barwig, Klaus/Beichel-Bendetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert* (Hrsg.), 2007: *Perspektivwechsel im Ausländerrecht? Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Barwig, Klaus/Davy, Ulrike* (Hrsg.), 2004: *Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bauböck, Rainer*, 1997: *Rechtliche und soziale Integration von Einwanderern*. In: *Wolf, Andrea* (Hrsg.), *Neue Grenzen. Rassismus am Ende des 20. Jahrhunderts*, Wien: Sonderzahl Verlagsgesellschaft, S. 177-199.
- Baumann, Mechthild*, 2009: *Migration und Sicherheit*, in: *WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Hrsg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Baumann, Susanne*, 2004: *Übermäßiger Einsatz von Polizeigewalt in Deutschland*, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte u.a.* (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2005. Themenschwerpunkt: Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 326-333.
- Beauftragte (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)*, 2007: *7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- , 2009: *Integration in Deutschland. Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring, erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- , 2010: *8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Behlert, Wolfgang*, 2002: *Zuwanderung und Menschenrechte*, in: *Arnim, Gabriele von u.a.* (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2003. Schwerpunkt: Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte*, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 324-335.
- Bendel, Petra*, 2009: *Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. Expertise*. Hrsg. von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- , 2010: *Integrationspolitik der Europäischen Union*. Hrsg. v. d. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bielefeldt, Heiner*, 2007: *Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus*, Bielefeld: transcript Verlag.
- Bizeul, Yves* (Hrsg.), 2004: *Integration von Migranten. Französische und deutsche Konzepte im Vergleich*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Bobbio, Norberto*, 1988: *Die Zukunft der Demokratie*, Berlin: Rotbuch Verlag.
- , 1994: *Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung*, Berlin: Wagenbach Verlag.
- , 1997: *Vom Alter – De senectute*, Berlin: Wagenbach Verlag.
- , 1998: *Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?*, Berlin: Wagenbach Verlag.
- , 1999: *Teoria generale della politica*. Hrsg. v. *Michelangelo Bovero*, Turin: Einaudi Verlag.
- Böhmer, Maria*, 2010: *Beitrag zur Aussprache*, in: *Deutscher Bundestag. 17. Wahlperiode, 65. Sitzung, 7.10.2010, S. 6793-6796*.
- Bundesregierung* (1984): *Fortentwicklung des Ausländerrechts*, in: *Deutscher Bundestag – Drucksache 10/2071 vom 3.10.1984*.

- , 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Bundesverfassungsgericht*, 2007: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl. Bd. 2. Hrsg. v. Dieter Grimm, Paul Kirchhoff und Michael Eichberger, 3. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.*, 2009: The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 4. Aufl. New York/London: The Guilford Press.
- Davy, Ulrike* (Hrsg.), 2001a: Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/M./New York: Campus Verlag.
- , 2001b: Überregionales und regionales Völkerrecht, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 37-93.
- , 2001c: Gemeinschaftsrecht, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 95-196.
- , 2001d: Integration von Einwanderern: Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 925-988.
- , 2004a: Integration von Einwanderern in Deutschland: Instrumente und Barrieren, in: *Barwig, Klaus/Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 83-95.
- , 2004b: Einwanderung und Integrationspfade, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 7/2004, S. 231-236.
- , 2007: Aufenthaltssicherheit: Ein verlässliches Versprechen?, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 5-6/2007, S. 169-174 und 7/2007, S. 233-238.
- /*Çinar, Dilek*, 2001: Deutschland, in: *Davy, Ulrike* (Hrsg.), S. 277-423.
- /*Weber, Albrecht* (Hrsg.), 2006: Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Denninger, Erhard*, 1990: Menschenrechte zwischen Universalitätsanspruch und staatlicher Souveränität, in: *Denninger, Erhard u.a.* (Hrsg.), Kritik und Vertrauen. Festschrift für Peter Schneider zum 70. Geburtstag, Frankfurt/M.: Verlag Anton Hain, S. 45-65.
- Dern, Susanne*, 2007: Kulturrevolution oder nur lokales Beben? Beginnt mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz eine neue Kultur der Antidiskriminierung?, in: *Müller-Heidelberg, Till u.a.* (Hrsg.), Grundrechte-Report 2007. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 75-79.
- Deutsches Ausländerrecht, 2010: Textausgabe mit einer Einführung von *Klaus Dienelt*, 24. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Deutsches Institut für Menschenrechte u.a.* (Hrsg.), 2004: Jahrbuch Menschenrechte. Schwerpunkt: Frauenrechte durchsetzen!, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- Dienelt, Klaus*, 2010: Einführung, in: *Deutsches Ausländerrecht*, S. XI-XXXIX.
- Dohse, Knuth*, 1981: Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Königstein/Ts.: Verlag Anton Hain.
- ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)*, 2009: Vierter Bericht über Deutschland, Straßburg: ECRI/Council of Europe.
- Entzinger, Han/Biezeveld, Renske*, 2003: Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission, Rotterdam: Erasmus Universität Rotterdam.
- Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik* (Hrsg.), 2010: „Sprache ist der Schlüssel zur Integration“. Bedingungen des Sprachlernens von Menschen mit Migrationshintergrund, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Filsinger, Dieter*, 2008: Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation. Expertise. Hrsg. v. der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fraenkel, Ernst*, 1991: Deutschland und die westlichen Demokratien. Hrsg. v. *Alexander von Brünneck*, Erweiterte Ausgabe, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- Fritzsche, K. Peter*, 2005: Bedeutung der Menschenrechte für die Politische Bildung, in: *Himmelmann, Gerhard/Lange, Dirk* (Hrsg.), Demokratiekompentenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung, Wiesbaden: Wochenschau Verlag, S. 78-87.
- Geißler, Rainer*, 2005: Interkulturelle Integration von Migranten – ein humaner Mittelweg zwischen Assimilation und Segregation, in: *Geißler, Rainer/Pöttker, Horst* (Hrsg.), Massenmedien und die Inte-

- gration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Problemaufriss – Forschungsstand – Bibliographie, Bielefeld: transcript Verlag, S. 45-70.
- , 2006: Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung, 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf*, 2009: Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Groenendijk, Kees*, 2004: Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2004, S. 123-130.
- , 2007: Europäische Entwicklungen im Ausländer- und Asylrecht im Jahr 2006, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2007, S. 320-326.
- Groß, Thomas*, 2006: Integration durch Sprache – der deutsche Kompromiss, in: Kritische Justiz, 1/2006, S. 2-11.
- , 2007: Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2007, S. 315-319.
- Habermas, Jürgen*, 1993: Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: *Taylor, Charles: Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung. Mit Kommentaren von Amy Gutmann* (Hrsg.) u.a., Frankfurt/M.: S. Fischer Verlag, S. 147-196.
- , 1998: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- , 2010: Das utopische Gefälle. Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/2010, S. 43-53.
- Hamburger, Franz*, 2009: Der Vermessungswahn: Kommentar; download unter: <http://www.migration-online.de/beitrag>. [Stand März 2011]
- Hanschmann, Felix*, 2009: Exklusive Demokratie: Der Ausschluss von Drittstaatsangehörigen vom Wahlrecht, in: *Müller-Heidelberg, Till u.a.* (Hrsg.), Grundrechte-Report 2009. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 165-168.
- Heckmann, Friedrich*, 1984: Anwesend, aber nicht zugehörig: Aspekte sozialer Diskriminierung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik, in: *Bade, Klaus. J.* (Hrsg.), Auswanderer – Wanderarbeiter – Gastarbeiter, Bd.2, Ostfildern: Scripta Mercaturae Verlag, S. 644-656.
- Hess, Sabine/Binder, Jana/Moser, Johannes* (Hrsg.), 2009: No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa, Bielefeld: transcript Verlag.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, Brüssel (KOM<2005> 389 endgültig).
- Koopmans, Ruud*, 1999: Deutschland und seine Einwanderer: ein gespaltenes Verhältnis, in: *Kaase, Max/Schmid, Günther* (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin: edition sigma, S. 165-199.
- Krennerich, Michael*, 2010: Die staatliche Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland: Grundlagen, Akteure und thematische Schwerpunkte, in: politische bildung, 3/2010, S. 82-100.
- Kühn, Heinz*, 1980: Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland – Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung (1979), in: *Meier-Braun, Karl-Heinz*: ‚Gastarbeiter‘ oder Einwanderer? Anmerkungen zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M./Berlin/Wien: Verlag Ullstein, S. 27-69.
- Mahlmann, Matthias*, 2007: Die Ethik des Gleichbehandlungsrechts, in: *Rudolf, Beate/Mahlmann, Matthias* (Hrsg.), S. 33-57.
- Meier-Braun, Karl-Heinz*, 2008: Migration, Wahlkämpfe und Medien, in: WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Hrsg. von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Melotti, Umberto*, 2004: Migrazioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche, Mailand: Bruno Mondadori Editori.
- Menschenrechte*, 2004: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. Hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, 4. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Michalowski, Ines*, 2007: Vom nationalen Integrationsmodell zum europaweiten Pragmatismus?, in: *Woyke, Wichard* (Hrsg.), S. 33-58.
- Misch, Jürgen* (Hrsg.), 2009: Antimuslimischer Rassismus. Konflikte als Chance, Frankfurt/M.: Verlag Otto Lembeck.
- MIPEX – Niessen, Jan/Huddleston, Thomas/Citron, Laura*, 2007: Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa (MIPEX). Hrsg. v. *British Council und Migration Policy Group*, Brüssel: British Council and Migration Policy Group.
- Nickel, Rainer*, 2009: Drei Jahre Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG): eine Zwischenbilanz; download unter: [http://www.migration-boell.de/web/diversity/48\\_2303.asp](http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_2303.asp). [Stand März 2011]
- Oberndörfer, Dieter*, 2004: Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben, in: *Bizeul, Yves* (Hrsg.), S. 13-31.
- Pruß, Ulrich K.*, 2001: Multikulti ist nur eine Illusion. Deutschland wird zum Einwanderungsland. Das Grundgesetz taugt nicht als Wegweiser, in: *DIE ZEIT*, Nr. 23 vom 31.5.2001, S. 13.
- Rausch, Christine*, 2006: Menschenrechte und illegale Migration. Konfliktfelder bei der Gewährung von grundlegenden Rechten für Menschen ohne Aufenthaltstitel unter besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Schulbildung, in: *Walter, Anne/Menz, Margarete/De Carlo, Sabina* (Hrsg.), Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa, Göttingen/Osnabrück: V&R unipress/Universitätsverlag Osnabrück, S. 53-81.
- Rieger, Günter*, 2010: Menschenrechte/Grundrechte/Bürgerrechte, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 1, 4. Aufl. München: Verlag C. H. Beck, S. 592-600.
- Rittstieg, Helmut*, 2003: Einführung, in: Deutsches Ausländerrecht. Textausgabe mit einer Einführung von *Helmut Rittstieg*, 17. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, S. XI-XXVI.
- Rudolf, Beate/Mahlmann, Matthias* (Hrsg.), 2007: Gleichbehandlungsrecht. Handbuch, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration)*, 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten, Nürnberg: Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration.
- Sarrazin, Thilo*, 2010: Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schäfers, Bernhard*, 2002: Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland, 7. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.
- Schiffauer, Werner/Bojadzije, Manuela*, 2009: Im Gespräch: Es geht nicht um einen Dialog. Integrationsgipfel, Islamkonferenz und Anti-Islamismus, in: *Hess, Sabine/Binder, Jana/Moser, Johannes* (Hrsg.), S. 171-185.
- Schmidt, Manfred G.*, 2004: Wörterbuch zur Politik, 2. Aufl., Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Schmidtke, Oliver*, 2010: Einwanderer als Ware. Wie die Marktlogik Migranten aussortiert, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10/2010, S. 51-57.
- Schönwälder, Karen*, 2006: Politikwandel in der (bundes-)deutschen Migrationspolitik, in: *Davy, Ulrike/Weber, Albrecht* (Hrsg.), S. 8-22.
- Schönwälder, Karen*, 2007: Reformprojekt Integration, in: *Kocka, Jürgen* (Hrsg.), Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays. WZB-Jahrbuch 2006, Berlin: Edition Sigma, S. 371-390.
- Schulte, Axel*, 2000: Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa, Frankfurt/M.: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- , 2006: Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, in: *Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27-58.
- , 2009: Demokratie und Integration. Zwischen dem Ideal gleicher Freiheit und der Wirklichkeit ungleicher Macht – Eine Studie mit Blick auf Norberto Bobbio, Münster/Berlin: LIT Verlag.
- /Treichler, Andreas, 2010: Integration und Antidiskriminierung. Eine interdisziplinäre Einführung, Weinheim/München: Juventa Verlag.

- Sieveking, Klaus*, 2008: Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige – ‚kosmopolitische Phantasterei‘ oder Integrationsrecht für Einwanderer?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 4/2008, S. 121-126.
- Stein, Ekkehart/Frank, Götz*, 2004: Staatsrecht, 19. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration)*, 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
- Thrinhardt, Dietrich*, 2008: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Thunert, Martin*, 1995: Menschenrechte/Grundrechte/Bürgerrechte, in: Lexikon der Politik. Hrsg. v. Dieter Nohlen. Bd. 1: Politische Theorien. Hrsg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München: Verlag C. H. Beck, S. 333-348.
- Treibel, Annette*, 2008: Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, 4. Aufl. Weinheim/München: Juventa Verlag.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“*, 2001: Bericht: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Weißflog, Vera*, 2005: Germany’s New Immigration Law – A Paradigm Shift or Lost in Transition?, in: German Yearbook of International Law. Jahrbuch für Internationales Recht, 48, Berlin: Duncker & Humblot Verlag, S. 291-326.
- Weltkommission (Weltkommission für Internationale Migration)*, 2005: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
- Wieviorka, Michel*, 2004: Zur Überwindung des Konzepts der Integration. Eine Lektion aus französischen Erfahrungen der Gegenwart, in: *Bizeul, Yves* (Hrsg.), S. 1-11.
- Woyke, Wichard* (Hrsg.), 2007: Integration und Einwanderung, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

*Anschrift des Autors:*

Apl. Prof. Dr. Axel Schulte i.R., Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover  
E-Mail: axel.schulte@ipw.uni-hannover.de

# Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

*Ellen M. Immergut/Matthias Orłowski*

## Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland: Einleitung

### 1. Institutionen und Umweltpolitik in Deutschland

Der Schwerpunkt „Institutionen und Umweltpolitik in Deutschland“<sup>\*,\*</sup> untersucht verschiedene Phasen deutscher Umweltgesetzgebung im Rahmen eines neo-institutionalistischen Ansatzes. Im Zentrum neo-institutionalistischer Theorien steht die These, dass das Verhalten politischer Akteure in einen institutionellen Kontext eingebettet ist und damit nur unter Einbezug dieser Institutionen nachvollzogen werden kann. Ob gesellschaftliche und politische Akteure konflikt- oder kompromissorientiert sind, ist nicht allein abhängig von ihren Interessen und Einstellungen, sondern auch vom politisch-institutionellen Kontext, in dem sie aktiv sind. Um politische Kompromisslösungen oder das Scheitern politischer Verhandlungen zu erklären, bedarf es daher der eingehenden Analyse von Interaktionseffekten zwischen handelnden Akteuren und verschiedenen politisch-institutionellen Kontextfaktoren (*Mayntz/Scharpf* 1995).

Diesem Anspruch suchen die Fallstudien dieses Schwerpunktes gerecht zu werden. Sie alle untersuchen die Einführung marktbasierter Steuerungsmechanismen im Bereich der Umweltpolitik: Die Einführung des Grünen Punktes und des Dualen Abfallwirtschaftssystems 1991, den langwierigen Konflikt um die Einführung des Dosenpfands in Deutschland zwischen 1998 und 2003, sowie die Ausarbeitung der Nationalen Allokationspläne in Deutschland und im Vereinigten Königreich, in denen nationale Emissionsmengen für die erste Handelsphase des 2005 eingerichteten Emissionshandelssystems der Europäischen Union festgelegt wurden. Prinzipiell folgen diese Umweltpolitiken den Vorschlägen des Wohlfahrtsökonom *Arthur Pigou*, Steuern und andere finanzielle Anreizmechanismen zu nutzen, um die negativen Externalitäten ökonomischer Transaktionen zu internalisieren (siehe dazu die Diskussionen in *Baumol* 1972, *Okun* 1975, *Schultze* 1977). Anstatt Dosen, Verpackungen oder Luftverschmutzung einfach zu verbieten, bzw. Grenzwerte festzulegen, um die damit einhergehende Umweltverschmutzung einzuschränken, werden immer häufiger marktähnliche Mechanismen zur Lösung solcher und anderer umweltpolitischer Probleme eingerichtet. Die Ökonomie beschränkt sich meist auf die Analyse der Entstehungsbedingungen der Externalitäten selbst, die sich aus den atomistischen Transaktionen anreizgesteuerter Individuen im „Naturzustand“ des Marktes ergeben. Aus diesen Analysen werden sowohl die Legitimation als auch die Ursache

\* Für anregende Kritik und Kommentare zu diesem Sonderheft danken wir Bernhard Blanke, Michael Bauer, Hans Blokland, Julia von Blumenthal, Klaus Eder, Carsten Fischer, Claus Offe, Gökçe Yurdacul, Tarik Abou-Chadi und den anonymen Gutachtern.

staatlicher Eingriffe abgeleitet. Der Staat wird aktiv, wo der Markt versagt, und das Versagen des Marktes legitimiert den staatlichen Eingriff. Dabei ist ein Eingriff legitim, wenn er effizient gestaltet ist und marktbasierende Steuerungsmechanismen sind – *ceteris paribus* – effizienter als regulative Alternativen.

Im Gegensatz dazu zeigt die institutionalistische Forschung, dass Marktlösungen keineswegs stets so umgesetzt werden und dann so funktionieren, wie es deren Entwurf am grünen Tisch erwarten ließe. Diese Abweichungen sind das Resultat originär politischer Prozesse. Politische und gesellschaftliche Akteure setzen die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen dazu ein, Policy-Lösungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dabei sind es nicht allein die materiellen Interessen verschiedener Akteure, die in Relation zu den distributiven Effekten verschiedener Policy-Alternativen ihre Präferenzen in Bezug auf diese Alternativen prägen. Auch die Kongruenz einzelner Steuerungsmechanismen mit den Gerechtigkeitsvorstellungen und Weltbildern der Akteure beeinflusst deren Bewertung verschiedener Alternativen. So wird beispielsweise mit der Entscheidung für einen marktbasierenden Steuerungsmechanismus implizit akzeptiert, dass Marktteilnehmer, die *ex ante* mit mehr Eigentumsrechten und Information ausgestattet sind, eine relativ starke Marktposition gegenüber anderen Marktteilnehmern erhalten. Wie gravierend die Unterschiede in der relativen Position verschiedener Marktteilnehmer und die damit verbundene Verteilungswirkung sind, hängt von den Gegebenheiten in dem jeweiligen Politikbereich ab, in dem der Marktmechanismus eingeführt werden soll. In ihrer Präferenzbildung über die Einführung marktbasierter Steuerungsmechanismen gleichen die politischen Akteure diese Verteilungswirkung mit ihren jeweiligen Gerechtigkeitsvorstellungen ab. Danach können einzelne Akteure die Einrichtung des Marktes befürworten, da die entsprechende Verteilungswirkung ihren Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht. Jedoch kann sie Akteure mit anderen Gerechtigkeitsvorstellungen auch dazu veranlassen, die Einrichtung redistributiver Mechanismen innerhalb des Marktes zu verlangen oder die Einführung des marktbasierenden Steuerungsmechanismus gänzlich abzulehnen. Damit sind also sowohl die Entscheidung für die Einrichtung eines Marktes als auch dessen konkrete Ausgestaltung das Resultat politischer Entscheidungen, die von verschiedenen Akteuren innerhalb eines politisch-institutionellen Kontextes ausgehandelt werden.

Um die Auswirkungen dieser Aushandlungsprozesse auf die konkrete Politikgestaltung und Umsetzung aufzudecken, untersuchen die folgenden Beiträge sowohl die Entwicklung normativer Zielsetzungen als auch den politisch-institutionellen Kontext, der die Ausgestaltung und damit auch die Funktionsweise der angeführten Umweltpolitiken prägte. Sie folgen dabei den Überlegungen des historischen Institutionalismus. Die Ausarbeitung und Umsetzung von Politiken sind durch Prozesse geprägt, die nur im Zeitverlauf nachzuvollziehen sind: die politische Konstruktion von Interessen und Ideen, der Einfluss politischer Sequenz- und Rückkopplungseffekte, sowie die Rolle von Kontingenz und komplexer Kausalität. In der Analyse dieser historischen Prozesse folgen die Autoren einer dezidiert „historischen“ Methode – der politischen Prozessanalyse. Die einzelnen Schritte politischer Entscheidungsprozesse werden durch die eingehende Analyse des entsprechenden Archivmaterials nachvollzogen und die Entscheidungen einzelner Akteure rekonstruiert (vgl. Hall 2003, Rueschemeyer 2003).

*Immerguts* Theoriebeitrag stellt die so untersuchten Fälle der Umweltgesetzgebung in einen einheitlichen normativen und institutionellen Kontext, in dem sie vier Idealtypen politischer Steuerungsmechanismen vergleicht: Staat, Markt, Assoziation und Deliberation. Jeder dieser vier Typen basiert auf einer bestimmten politischen Philosophie mit ihren

jeweils eigenen normativen Grundlagen. Die explizite Ausarbeitung der Verknüpfung zwischen normativen Grundlagen und politischen Steuerungsmechanismen erlaubt es, umfassendere Politikanalysen anzufertigen und die Bedingungen zu spezifizieren, unter denen ein bestimmter Steuerungsmechanismus eine effektive und legitime Lösung politischer Probleme bietet. Die empirischen Beiträge von *Seifert, Hoffmann, Orłowski* und *Gründinger* untersuchen das Zusammenspiel von Ideen, Interessengruppen, Parteien und Institutionen, woraus sich sowohl die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Umweltpolitiken erklärt, als auch deren verteilungs- und umweltpolitische Ergebnisse. In den Analysen liegt das Augenmerk insbesondere auf zwei institutionellen Faktoren, die konstitutiv für die deutsche Konsensdemokratie sind: die korporatistische Organisation gesellschaftlicher Interessenvermittlung an das politische System sowie die Existenz verschiedener gegenmajoritärer Institutionen oder Vetopunkte, insbesondere dem Bundesrat (*Haverland* 2000, *Immergut* 2010, *Knill* 1998, *Knill/Lenschow* 1998, *Saalfeld* 2003, *Schmidt/Zohlnhöfer* 2006, *Schmidt* 2010).

Korporatismus und Vetopunkte werden häufig als Hemmnisse für politischen Wandel betrachtet, obwohl verschiedene Studien deutscher Politik zeigen, dass eine generelle Gleichsetzung dieser konsensdemokratischen Institutionen mit politischer Blockade der Realität kaum gerecht wird (*Jochem* 2009, *Lhotta* 2003). Erstens variiert der Einfluss von Vetopunkten mit den konkreten Mehrheitsverhältnissen. Ein Vetopunkt ist nur dann „offen“, wenn die Oppositionsparteien hier über eine Mehrheit verfügen. Zweitens sind Vetopunkte politische Arenen, keine Akteure. Bei parteipolitischer Inkongruenz zur Regierungskoalition bieten Vetopunkte gesellschaftlichen Interessengruppen die Gelegenheit, politische Entscheidungen zu blockieren und Zugeständnisse zu verlangen. Dies gelingt allerdings nur dann, wenn die entsprechenden Gruppen wahlpolitisch relevant für die Oppositionspolitiker innerhalb der Vetopunkte sind. Drittens ändert sich das Verhalten politischer Parteien in Abhängigkeit von den Vetopunkten: Ist die Möglichkeit für ein Veto gegeben, so steigt das kompetitive Element in den Interaktionen zwischen den parteipolitischen Akteuren, was die Konsensfindung erheblich erschwert (vgl. dazu *Lehmbruch* 2000, *Scharpf* 1989). Schließlich stehen, viertens, politische Prozesse immer wieder im Zeichen wahltaktischer Überlegungen. Das relative Gewicht der Ansprüche verschiedener Interessengruppen und politischer Parteien in Verhandlungen variiert mit dem Wählerdruck, der sich aus nahenden Wahlen ergibt.

Allerdings vermag es auch eine solch dynamische Betrachtung von Korporatismus und Vetopunkten nicht, ein zentrales Problem der Theoriebildung zur Konsensdemokratie vollständig zu lösen: Die Frage, wann innerhalb konsensdemokratischer Institutionen mit ihren Verfassungsschranken tatsächlich politischer Konsens erzielt werden kann. Wie die Fallstudien in diesem Band zeigen, sind es komplexe Interaktionen zwischen den oben ausgemachten politisch-institutionellen Kontextfaktoren im Zusammenspiel mit kontingenten Faktoren, wie die geschickte strategische Führung durch Agenda-Setter, die öffentliche Aufmerksamkeit für ein Thema sowie politische Entscheidungssequenzen, die eine Transformation des der deutschen Konsensdemokratie inhärenten Blockadepotentials in politischen Konsens erlauben.

## 2. Umweltpolitik im Bundesrat: Zwischen Konsens und Vetopolitik

Für den Fall des Grünen Punktes zeigt *Seifert*, dass die Öffnung des Parteiensystems für die Grünen und die aufkommende Oppositionsmehrheit im Bundesrat Umweltschutzinteressen in ihren Anliegen begünstigten. Obwohl die Interessen der Verpackungshersteller und des Handels effektiv durch den BDI aggregiert und im Rahmen der korporatistischen Verhandlungen gegenüber Innen- und Umweltministerium repräsentiert wurden, konnten diese ihre Position nicht vollkommen gegenüber den vermeintlich schwächeren Umweltinteressen durchsetzen. Umweltminister Klaus Töpfer wusste die Möglichkeit eines Vetos durch die Oppositionsparteien im Bundesrat – SPD und Grüne – dazu zu nutzen, in den Ausschüssen ökonomische und ökologische Interessen zusammenzuführen und einen Konsens zu erarbeiten, der entgegen der ursprünglichen Interessen der Wirtschaft höhere Recyclinganteile und andere Umweltschutzmaßnahmen bei der Einrichtung des Dualen Systems vorsah. Die Drohung mit einer Rücknahmepflicht für Verpackungsabfälle im Handel – ein Sequenzeffekt des Abfallbeseitigungsgesetzes von 1986 – stellte die korporatistischen Verhandlungen in diesem Fall unter den „Schatten der Hierarchie“ (*Scharpf* 1992), was die Ausarbeitung einer effektiven Lösung des Abfallproblems ermöglichte, die dann auch zügig umgesetzt wurde.

Anders war dies bei der Anpassung der Verpackungsverordnung an die europäische Verpackungsrichtlinie (94/62/EG) und den Versuchen, den Anteil von Einweggetränkverpackungen zu reduzieren. Wie *Hoffmann* zeigt, waren hier sowohl die korporatistischen als auch die politischen Institutionen weniger effektiv darin, Konsens über eine Lösung herzustellen. Die Oppositionsparteien verfügten bei der Aushandlung der entsprechenden Verordnungen zwischenzeitlich über die absolute Mehrheit im Bundesrat und konnten damit eigene Initiativen verabschieden. In Verbindung mit dem sich verschärfenden Parteienwettbewerb führte dies dazu, dass der Bundesrat nunmehr eher als parteipolitisches Instrument der Politikblockade diente und seinen Charakter als Institution der Konsensbildung verlor. Ferner bot die zweite Kammer des Parlaments unter diesen Bedingungen diversen Einzelinteressen die Möglichkeit, sich direkt an einzelne Landesregierungen zu wenden, die ihnen in ihren landesspezifischen Interessen am nächsten standen. Dies verringerte den Anreiz für die in diesem Fall vergleichsweise heterogenen wirtschaftlichen Interessen, im Rahmen verbandlicher Strukturen eine gemeinsame Position zu erarbeiten, um diese dann in korporatistischen Verhandlungen an die Bundesregierung zu tragen. Letztendlich scheiterte so die Ausarbeitung einer Alternative zum Einwegpfand, welches nach der Verpackungsverordnung von 1991 in Kraft treten sollte, sofern keine alternative Lösung gefunden würde. Aufgrund der mangelnden Kompromissbereitschaft der verschiedenen Akteure sowohl im Bundesrat als auch innerhalb der korporatistischen Institutionen kam es schließlich zum Vollzug dieses Automatismus.

Auch im Vergleich der politischen Prozesse um die Ausarbeitung der Nationalen Allokationspläne in Deutschland und im Vereinigten Königreich heben *Orłowski* und *Gründinger* die Bedeutung institutioneller Vetopunkte in ihrem Zusammenspiel mit korporatistischen Institutionen hervor. So zeigen die Autoren, dass die Konfliktfähigkeit von Interessengruppen mit deren Zugang zu Vetopunkten und der Position von Entscheidungszeitpunkten im Wahlzyklus variiert, woraus sich die unterschiedlichen Politikergebnisse in beiden Ländern erklären lassen. Aufgrund unternehmensspezifischer betriebswirtschaftlicher Erwägungen ergab sich in beiden Ländern eine enorme Heterogenität der betroffenen wirtschaftlichen Interessen. Der durch die Opposition dominierte Bundesrat

bot jedoch in Deutschland einzelnen Akteuren die Möglichkeit, sich mit ihren Anliegen direkt an einzelne Landespolitiker zu wenden. Der Druck, im Rahmen verbandlicher Strukturen zu einer einheitlichen Position zu gelangen, war – wie bei der Einführung des Einwegpfands – entsprechend gering, wodurch die Ausarbeitung einer konsensualen Lösung im Rahmen korporatistischer Verhandlungen wiederholt scheiterte. Die Gelegenheit, sich neben der Regierung an weitere Akteure mit Entscheidungsgewalt zu wenden, fehlte gesellschaftlichen Gruppen im zentralisierten System Großbritanniens ohne Vetopunkte. Hier wurden sowohl ökonomische als auch ökologische Interessen direkt gegenüber der Regierung vertreten und im Rahmen regierungsinterner Entscheidungen zum Ausgleich gebracht. Jedoch nahm die britische Regierung mit den nahenden Unterhauswahlen Drohungen der Industrie mit potentiellen Arbeitsplatzverlusten ernster als zuvor, wodurch in regierungsinternen Auseinandersetzungen die relative Bedeutung des Wirtschafts- gegenüber dem Umweltministerium gestärkt wurde. Daraus ergab sich gegen Ende des Umsetzungsprozesses auch im Vereinigten Königreich eine Abschwächung der umweltpolitischen Ambitioniertheit des Nationalen Allokationsplans, was sich in einer großzügigeren Ausstattung der Unternehmen mit Verschmutzungsrechten ausdrückte. Der gleiche Effekt nahender Wahlen ergab sich auch in Deutschland, wo der Einfluss wirtschaftlicher Interessen auf regierungsinterne und Bundesratsentscheidungen mit den beginnenden Wahlkämpfen in verschiedenen Bundesländern zunahm.

Insgesamt zeigen die Beiträge, dass das Vermögen korporatistischer Institutionen, verschiedene Interessen zu aggregieren und so zu einer konsensualen Lösung zwischen gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Akteuren beizutragen, von mehreren Faktoren abhängt. Darunter fallen zunächst die Heterogenität der zugrundeliegenden Interessen und die Konfliktfähigkeit der jeweiligen Interessengruppen. Ob eine Aggregation dieser Interessen dennoch möglich ist, ergibt sich dann daraus, ob einzelne Gruppen die Möglichkeit haben, eigenständig gegenüber politischen Entscheidungsträgern in Erscheinung zu treten, Druck auf diese aufzubauen und letztendlich Vetopunkte für sich zu gewinnen. Ob einzelne Akteure diese Möglichkeit haben, variiert wiederum mit den konkreten Mehrheiten in den gegenmajoritären Institutionen, die potenzielle Vetopunkte darstellen; der Nähe zu den nächsten Wahlen; und der öffentlichen Aufmerksamkeit für das jeweilige Thema. Der sich aus nahenden Wahlen ergebende Druck auf politische Entscheidungsträger begünstigt in einem korporatistischen System den Einfluss gut organisierter Interessen auf politische und administrative Entscheidungen, sofern die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema gering ist – wie im Falle der Umsetzung des Europäischen Emissionshandelssystems. Ist hingegen die Aufmerksamkeit für ein Thema groß – wie im Falle der Einwegverpackungen, in denen Verpackungsabfälle in der Landschaft der Bevölkerung das Problem der „Wegwerfgesellschaft“ ständig vor Augen führten – so begünstigt der Wählerdruck eher diffuse, weniger gut organisierte Interessen.

Der internationale Vergleich dieser Fallstudien und der Vergleich der verschiedenen Fälle untereinander zeigen, dass die konsensdemokratischen Institutionen in Deutschland wichtige Erklärungsfaktoren für die Umweltpolitik und ihre Resultate sind. Auch wenn nationale Umweltpolitiken zunehmend durch inter- und supranationale Faktoren geprägt werden, behalten die nationale Politik und mit ihr die nationalen politischen Institutionen doch entscheidenden Einfluss. Wie genau politische Institutionen Politikergebnisse beeinflussen, ist dabei abhängig von komplexen Interaktions- und Sequenzeffekten, von denen hier einige aufgezeigt werden konnten. Das ausgemachte Theoriedefizit bezüglich der Konsensfähigkeit konsensdemokratischer Systeme ist mit diesen Ausführungen si-

cherlich nicht geschlossen. Jedoch belegen sie, wie einzelne politische Prozessanalysen dazu beitragen können, zu tieferen Einsichten über den Zusammenhang von sozialen und politischen Institutionen mit den Ergebnissen politischer Prozesse zu gelangen. Die Lektüre der folgenden Beiträge bietet damit zahlreiche Anregungen, Licht auf einen blinden Fleck in der politikwissenschaftlichen Theoriebildung zu werfen.

## Literatur

- Baumol, William J.*, 1972: On Taxation and the Control of Externalities, in: *The American Economic Review*, 62, S. 307-322.
- Hall, Peter A.*, 2003: Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research, in: *Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich* (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 373-404.
- Haverland, Markus*, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy*, 20, S. 83-103.
- Immergut, Ellen M.*, 2010: Political Institutions, in: *Castles, Francis Geoffrey/Leibfried, Stephan/Lewis, Jane/Obinger, Herbert/Pierson, Christopher* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, S. 227-240.
- Jochem, Sven*, 2009: Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Deutschland im internationalen Vergleich, Berlin: LIT.
- Knill, Christoph*, 1998: European Policies: The Impact of National Administrative Traditions, in: *Journal of Public Policy*, 18, S. 1-28.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea*, 1998: Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy, in: *Journal of European Public Policy*, 5, S. 595-614.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lhotta, Roland*, 2003: Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: *APuZ*, B43/2003, S. 16-22.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), 1995: *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Okun, Arthur M.*, 1975: *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Rueschemeyer, Dietrich*, 2003: Can One or Few Cases Yield Theoretical Gains? , in: *Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich* (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 305-334.
- Saalfeld, Thomas*, 2003: Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action, in: *Ström, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn* (Hrsg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, S. 347-375.
- Scharpf, Fritz W.*, 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: *Bundesrat* (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*, S. 121-162.
- Scharpf, Fritz W.*, 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa: 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen: Leske + Budrich, S. 93-115.
- Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut*, 2006: Rahmenbedingungen politischer Willensbildung in der Bundesrepublik seit 1949, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-29.
- Schmidt, Manfred G.*, 2010: Parties, in: *Castles, Francis Geoffrey/Leibfried, Stephan/Lewis, Jane/Obinger, Herbert/Pierson, Christopher* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, S. 211-226.

*Schultze, Charles L.*, 1977: The Public Use of Private Interest, Washington, D. C.: The Bookings Institutions.

*Anschriften der Autorin und des Autors:*

Prof. Dr. Ellen M. Immergut, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin,  
E-Mail: [ellen.m.immergut@sowi.hu-berlin.de](mailto:ellen.m.immergut@sowi.hu-berlin.de)

Matthias Orlowski, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin Graduate School of Social Sciences, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin,  
E-Mail: [matthias.orlowski@cms.hu-berlin.de](mailto:matthias.orlowski@cms.hu-berlin.de)



# Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

*Ellen M. Immergut*

## Democratic Theory and Policy Analysis: Four Models of “Policy, Politics and Choice”

### Abstract

This essay considers four ideal-type governance mechanisms from the perspective of democratic theory. It argues that democratic theory may help to make explicit the implicit value-choices embodied in these governance mechanisms, and so provide the basis for cross-value critical discourse. In addition, this cross-value discourse may be used to identify the appropriate normative, political and institutional settings for each mechanism.

*Key words:* Models of Democracy, Governance, Policy Tools, Normative Theory, Philosophy and Public Affairs, Policy Paradigms

### Zusammenfassung

*Demokratiethorie und Staatstätigkeit: Vier Modelle von „Policy, Politics and Choice“*

Dieser Beitrag vergleicht vier Idealtypen politischer Steuerungsmechanismen aus der Perspektive der Demokratietheorie. Die demokratietheoretische Betrachtung erlaubt es, die impliziten Wertentscheidungen, die stets mit der Wahl eines der verschiedenen Steuerungsmechanismen verbunden sind, explizit zu machen. Damit wird die Basis für einen werteübergreifenden kritischen Diskurs geschaffen. Die kritische Betrachtung einzelner Steuerungsmechanismen aus verschiedenen normativen Perspektiven erlaubt es, die normativen, politischen und institutionellen Bedingungen zu spezifizieren, unter denen ein bestimmter Steuerungsmechanismus eine gleichsam effektive und legitime Lösung politischer Problemlagen bietet.

*Schlagworte:* Demokratiemodelle, Staatstätigkeit, politische Steuerungsmechanismen, Demokratietheorie, Staatsaufgaben, Policy-Paradigmen

Most policy typologies focus on the characteristics of public policies. For example, *Theodore J. Lowi's* (1972) seminal contribution argues that the nature of a public policy itself – whether it is distributive, regulatory or re-distributive – produces particular patterns of political conflict. Similarly, *James Q. Wilson* (1980) analyses the distribution of costs and benefits engendered by a policy (concentrated versus diffuse) in order to explain different patterns of regulatory conflict. Other scholars take as their starting point policy tools or instruments, such as “carrots, sticks, and sermons” or the use of taxes, persuasion, public-private partnerships and the like (*Hood* 2006). *B. Guy Peters* (2005) suggests a typology of policy problems – whether solvable, complex, divisible – and argues that the choice of tool must fit the type of problem.

By contrast, the approach presented here places politics at the center of the analysis. It is based on the concept of policy paradigms. A policy paradigm is an approach to pol-

icy analysis that identifies a link between philosophical justifications, theories of governance, and specific policy tools. As the name ‘paradigm’ implies, these approaches act as perceptual lenses, leading analysts to focus on particular criteria for policy analysis and to disregard others. My claim is that the choice of a particular policy tool is actually the choice of an entire policy paradigm, which includes normative reasoning and a theory of governance. Thus this choice is highly political: it engenders a choice of political values, and it has ramifications for the political influence of different groups and strata of citizens. My intent in this essay is three-fold. First, I wish to lay out the political philosophy that informs the four policy paradigms. Each paradigm is grounded in an ideal-type model of democracy: neo-utilitarian, pluralist, etatist, or institutionalist. I argue that these four normative models serve as the basis for four distinct theories of political governance and provide arguments for the use of different ideal-type governance mechanisms: market, association, state, and deliberation. Further, I argue that these political philosophies inform not just the basic theories of governance, but the choice of specific policy instruments. For example, the neo-utilitarian model of democracy (which will be described in depth below) provides normative and practical justifications for both the use of markets as a governance mechanism in general, and for voucher programs for public school choice as a specific policy tool. Second, I use these competing models to develop a cross-value critique of these competing governance models and their corresponding policy tools. In this way, the potential blind spots of a particular paradigm are corrected by applying the perceptual lens of the competing paradigms. Third, I argue that one may use this cross-value critique to establish criteria to determine the conditions under which a particular policy tool is most appropriate. As my unit of analysis is the typology of models of democracy that informs both ideal-type governance models and specific policy tools, I structure the remaining sections of the paper according to the four ideal-type models of democracy that inform each policy paradigm.

## Public Policy as Democratic Governance

The link between democratic theory and public policy begins with the conception of public policy as embodying the principle of “democratic governance.” If the coercive power of the state is to be brought to bear to implement public policies, then – in democracies – these policies should rightly be made by a process of democratic governance or democratic political choice. Moreover, public policies are themselves based on introducing governance mechanisms. Emissions trading, school vouchers, interest group negotiations on labor conditions, and deliberations about bio-ethics are all policy solutions (alternatively known as “policy tools” or “policy instruments”) that entail introducing a governance mechanism. Even “command-and-control” policies entail the introduction of a governance mechanism, as everyday implementation of the policy requires that decisions be made on a wealth of specific issues that cannot be set out in legislation. As will be discussed, emissions trading and school choice are policy tools based on the neo-utilitarian democratic theory of governance, i.e., markets as a mechanism of governance. Interest group negotiations are the policy tool of choice of pluralist democracy; they entail the introduction of governance by associations. Deliberations about bio-ethics are an example of the institutionalist democratic ideal; here deliberation is the favored mechanism of governance. And command-and-control regulation is an example of state governance,

which is favored by etatist theories of democracy. By what criteria, then, should we ascertain whether or not political decisions to enact public policies – as well as public policies employing micro-choice governance mechanisms – are worthy of the approbation, “democratic choice”? And why do different scholars and political movements prefer one democratic governance paradigm above the others?

Democratic theory provides four basic answers to this question. Normative models of democratic choice can be classified according to the types of judgments they make about both inputs and outputs to the democratic process, in other words, to their judgments and standards for input and output legitimacy. “Inputs“ would be the demands and preferences of individuals and groups; “outputs“ the public policies produced. Political theories vary with regard to whether they apply substantive or formal standards to evaluate these inputs and outputs. A substantive standard is based on a transcendent value or norm, such as justice or equality of result. In the case of environmental policy, the standard could be environmental impact based on current scientific consensus. A formal theory, by contrast, is based on a procedural or immanent standard. A formal standard might be whether all individuals have a formal right to decide on a particular policy or whether rules of procedural fairness are used to make political decisions. In contrast to substantive theories, formal theories make no judgment about the result of the political process, but simply assess the fairness of the process by which the decision was produced. Taking the distinction between inputs and outputs, as well as the distinction between formal and substantive judgments, we are left with the following 2 x 2 table.

*Table One: Four Normative Models of Democratic Choice*

Four Models of Democratic Choice		Outputs:	
		Formal A posteriori	Substantive A priori
Inputs:	Formal De jure	I. Neo-Utilitarian	IV. Institutional
	Substantive De facto	II. Pluralist	III. Etatist

## I. Neo-Utilitarian Democracy: Market Governance

The neo-utilitarian model of democracy (Model One) is generally associated with market liberalism (*Buchanan/Tullock 1974, Friedman 1982 [1962], Hayek 1960, Okun 1975, Schultze 1977*). Although political debates often focus on the claims of this approach about the economic efficiency of markets as opposed to government, it is important to recognize that at the center of market liberalism is an argument about democracy. This neo-utilitarian view of democracy stems from a particular world view: a world of free and equal individuals, with the capability and right to make their own choices, and hence, to bear the consequences of those choices. These individuals do not require protection from themselves, but rather from the arbitrary authority of the state. Human knowledge is fallible. Therefore, the state cannot decide for individuals what is in their best interest. Fur-

thermore, different individuals have different values; thus, again, the state cannot decide for them what they should value. Only these individuals can determine what is in their interest; hence, the best way to define the public interest is by satisfying the preferences of these individuals, that is, the “greatest good for the greatest number,” as the classical Utilitarians put it.

From this world view stems the neo-utilitarian model of democracy. Political processes are judged by a formal criterion: Are individuals formally free to express their preferences? Democratic outcomes are similarly judged by a formal rather than a substantive standard: Is the outcome produced by a formally competitive process? Thus, market liberalism or neo-utilitarianism takes a strictly formal approach to the political process and to public policies. It considers a democratic process to be fair if the rules of access to the process are universal, and if the outputs are produced by procedurally fair rules. Thus, it applies a formal or *de jure* standard to judge whether inputs to political processes are sufficiently democratic; and it also applies a formal or *a posteriori* standard to judge the outputs to these processes. These standards can be applied to political processes – for example referenda or voting – but, in general, market liberals argue that the market mechanism is a superior form of neo-utilitarian decision-making. On this view, *markets* are more democratic than *politics*.

## Market-Mechanisms as Policy Tools

The standards of Model One apply not only to the policy-making process but to policy tools. Neo-utilitarian theorists propose that even in the case of market failure, where government intervention is justified, policy solutions should rely on market mechanisms (*Okun 1975, Schultze 1977*). Examples of “market-conforming“ policy solutions are: school vouchers; plans for trading emission rights (“cap-and-trade“); the publication of information on airline delays. The philosophy behind these solutions is either to create markets where they do not exist (school vouchers) or to redress the causes of market failure, such as neighborhood effects (emissions trading) or information asymmetries (airline delays).

The arguments used to defend “market-like“ policy tools spring from the normative tents of neo-utilitarian democracy: individual freedom, protection from arbitrary authority, the problem of knowledge, satisfaction of preferences of the largest number of individuals. We can illustrate these arguments using the case of emissions trading. Rather than being prohibited from producing unwanted emissions, under emissions trading plans, producers are forced to buy certificates to cover their emissions, and may trade these certificates. Economically-speaking, such plans re-internalize externalities, thus making it costly to pollute rather than passing on negative effects of production onto “neighbors.“ Consequently, individuals remain free to pollute, but must pay for the costs that their pollution causes (individual freedom). Under such a system, particular industries or technologies are not arbitrarily prohibited (protection of property from arbitrary authority). Emission-trading plans allow governments to reduce CO<sub>2</sub> emissions without establishing a scientific standard for tolerable emissions, as they would in typical command and control regulation (problem of knowledge). An emission-trading system allows total emissions to be capped, but leaves it each individual or firm involved in this market to decide how to reduce emissions and when to buy certificates (satisfaction of preferences of the largest number of individuals).

*Table Two: Neo-Utilitarian Democracy*

<b>MODEL OF DEMOCRACY</b>	<b>MODEL I: NEO-UTILITARIAN</b>
<b>Unit of analysis</b>	Individual
<b>NORMATIVE CONSIDERATIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individual freedom, individual equity</li> <li>• Protection from arbitrary authority</li> <li>• Problem of knowledge</li> <li>• Satisfaction of preferences of largest number of individuals</li> </ul>
<b>PRACTICAL CONSIDERATIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Micro-efficiency produces macro-efficiency</li> <li>• Cost effective</li> <li>• Avoid politics, can impose risk, losses</li> <li>• Incentives, so minimize bureaucracy, solve behavioural problem</li> </ul>
<b>POLICY TOOLS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Creating” markets:</li> <li>• Vouchers</li> <li>• Internalizing externalities</li> <li>• Correcting information asymmetries</li> </ul>
<b>CONDITIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Are the individuals equal?</li> <li>• Can they bear the risk?</li> <li>• Does the market mechanism solve the behavioral problem?</li> <li>• How does the expected market outcome compare to an etatist solution?</li> </ul>

## Practical Considerations

Although neo-utilitarian theorists argue for market-like mechanisms on normative grounds, these authors also add practical considerations that enhance the attractiveness of market-like policy processes. First, neo-utilitarians argue that market-like processes allow macro-efficiency or system efficiency to emerge from micro-efficient, individual transactions. Thus, market-like processes should produce more efficient, and hence less expensive, solutions to public policy problems without sacrificing the quality of the results. Proponents of market-like policy solutions also argue that market processes are self-reinforcing as they provide incentives for the implementation of the policy at hand, thus reducing the need for political decision-making and bureaucratic monitoring and enforcement. In addition, these incentives promote constant improvements in the policy-technology at hand, such that the policy standard is continuously improving. Markets provide information, thus providing governments with feedback on the workings of a particular policy. Finally, in contrast to politics where risk is eschewed, markets or market-like procedures allow the imposition of losses.

Again, we can illustrate these advantages with the example of emissions trading. Rather than being locked into one standard technological solution or emissions standard, individual firms can calibrate the exact mix of certificates and emissions reduction that is most cost effective (micro-efficiency). Further, they may introduce new technology

gradually, replacing machinery with emissions-saving equipment when the machinery is due for replacement, rather than at an arbitrary point decided by law. Consequently, with a cap-and-trade system, the same emissions standards can be met in a much more cost effective way. Politicians are not confronted with the difficult decision of prohibiting particular types of production processes or imposing a particular technology, but allow the “market“ to drive adjustment to a new emissions standard (avoid politics, impose losses, allow more risk). Finally, incentives are created for compliance, for reporting on competitors that do not comply, and for improving performance beyond a standard set in law (solve behavioral problem, minimize bureaucracy).

### Cross-Value Criticism of the Neo-Utilitarian Model

Criticisms of markets as decision-making mechanisms aim directly at the main assumptions and logic of the neo-utilitarian world view. Thus, by relying on cross-paradigm criticism, we can question the taken-for-granted assumptions of the market paradigm. First, critics of market approaches assert that not all individuals are equal. Significant differences in resources, access to information, and cognitive skills may affect access to market choice-mechanisms, and thus the outcomes and fairness of these processes. Second, there may be bias and distortion in the individual choice process, as well as in the aggregation of these choices; framing, cueing, information cascades, various heuristics and other cognitive effects may distort choice. (For popular summaries of these problems see *Gladwell 2005, Thaler/Sunstein 2009*.) Third, although proponents of the market approach argue that market-like choice procedures allows governments to avoid politics and bureaucracy and impose risks, the introduction of market mechanisms is rife with politics and requires bureaucratic monitoring – in some cases more extensive monitoring than in a command-and-control situation.

### Conditions for Market-Conforming Policy Tools

From these criticisms, we may develop a policy “check-list” that identifies the conditions under which a market-like choice mechanism is appropriate. First, even if individuals in general may vary greatly in terms of their resources and capabilities, are the individuals in the democratic market-at-hand equal enough that we consider a market-like procedure to be normatively acceptable? In the case of emissions trading, we might judge firms to be equal enough to participate in such a market governance mechanism. Second, can the market participants bear risk? And if there are inequalities, can they be compensated? Again, in the case of emissions trading, firms may have sufficient profit margins to re-internalize the costs of their emissions production, and systematic differences – say coal-burning industries versus those using nuclear power – may be amenable to compensation. Third, does the market indeed solve the behavioral problem? Is there a match between the incentives provided by the market solution and the intended result? In our example, are the costs of the certificates high enough to induce emissions reduction in firms? Fourth, how does the market result compare with a given substantive standard? That is, how does the predicted effect of a cap-and-trade system compare with an absolute limit on emissions decided on by law? Finally, the workings of such a market-like solution will reflect

the politics and bureaucracy of creating the rules of the game for such choice mechanisms. As *Orlowski* and *Gründinger's* (this issue) case studies show, the impact of politics on the creation of national allocation plans for CO<sub>2</sub> emissions certificates produced very different levels of emissions savings in Germany and Britain: in Britain, CO<sub>2</sub> certificates emissions were reduced by a much greater amount than in Germany, whose over-allocation of certificates resulted in certificates that were virtually worthless, and hence produced little incentive to reduce emissions. Moreover, although market proponents argue that incentive-based governance reduces the need for bureaucracy, the project of monitoring compliance – that is, to check whether the certificates held by an individual firm match the level of emissions is more complex than in the case of a uniform technical standard.

Precisely this impact of political and administrative factors on the design of policy solutions is the domain of our competing models of democratic public policy: pluralist democracy, etatist democracy and institutionalist democracy.

## II. Pluralist Democracy: Governance through Associations

The pluralist model of democracy (Model Two) begins with a set of normative concerns that are both similar and different to that of neo-utilitarian democracy (Model One). As in the liberal model, the freedom of individuals and freedom from arbitrary government authority are central concerns, but, by contrast to the liberal model, individuals are viewed as belonging to groups, and in need of the socialization that group participation entails. As the classical pluralist author *Truman* states in his treatise *The Governmental Process* (1971 [1951]), “man is a social animal.” Whereas the classical liberal view is of individuals as atomistic and socially unencumbered (*Sandel* 1994 [1984]), in the pluralist paradigm, values, wishes and preferences have social origins, and the “good life” has a social component. At the same time, however, classical pluralists, such as *Laski* and *Fraenkel* (1968), were concerned with the dangers of centralized state power and skeptical of transcendent norms or values as a guide to state action. Consequently, groups are viewed by this paradigm (originally outlined by *Tocqueville* in his work *Democracy in America*) as a critical intermediary in bundling citizens’ preferences and influence so as to provide education and moderation to citizens, and at the same time provide an effective counterweight to the state.

Group bargaining is based on competition amongst interest-groups for members and for influence on governmental decision-making. The ideal political process depends upon the freedom of individuals to form groups, and the freedom of groups to lobby government. From these lobby activities result patterns of public policy that are normatively acceptable, as long as the political system is open, competitive and bound by the “rules of the game.” In a sense, pluralist democracy is based on the ideal of a political market coming to equilibrium with interest groups playing an important intermediary role. Thus, the standard for judging policy outputs in Model Two is *a posteriori*; the outputs are judged solely by the fairness of the process. In contrast to Model One, however, Model Two applies a substantive standard to political inputs. Pluralist theory is far more concerned with barriers to participation and influence than adherents of Model One. That is, the standard for participation is not merely a *de jure* standard but a *de facto* standard. *Truman* (1971 [1951]), for example, considers carefully the exclusion of particular

groups – such as organized labor – from the political system, and considers systematic exclusion as a crisis point from which the political system must recover (by opening access) or descend into crisis. Furthermore, pluralists are concerned about the substantive quality of the preferences expressed through the group model: the inputs to politics need to be aggregated and moderated through group participation. Pluralist theory fears mass politics and anomie, criticizing plebiscitary politics and urging political socialization through groups (*Kornhauser* 1959, *Tocqueville* 1978 [1856]). Thus again, the criterion for judging inputs is substantive and not merely formal. To summarize, the normative considerations of importance to pluralist democratic theory are: the need to provide a counterbalance to state power; the need for groups to aggregate and moderate the demands of individuals; prevention of both mass society and totalitarian politics; equal access of societal groups to the political process.

*Table Three: Pluralist Democracy*

<b>MODEL OF DEMOCRACY</b>	<b>MODEL II: PLURALIST</b>
<b>Unit of analysis</b>	Interest groups
<b>NORMATIVE CONSIDERATIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Groups provide counterbalance to state power</li> <li>• Groups aggregate and moderate demands of individuals</li> <li>• Prevention of Mass Society and Totalitarian Politics</li> <li>• Equal access of groups to Political Process</li> </ul>
<b>PRACTICAL CONSIDERATIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provides state with information</li> <li>• Increases societal cooperation and lowers the costs of implementation</li> <li>• Increases responsiveness and flexibility of public policy</li> <li>• Unburdens state yet increases governance capacity by devolving public responsibilities to private or quasi-private groups</li> </ul>
<b>POLICY TOOLS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interest group negotiations:</li> <li>• Industrial relations</li> <li>• Health insurance carried by associations</li> <li>• Occupational health and safety</li> <li>• Negotiated environmental standards</li> </ul>
<b>CONDITIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is there a group for every interest?</li> <li>• Do the groups represent the interests of their members?</li> <li>• Are the groups balanced?</li> <li>• Is the negotiated outcome in the public interest?</li> </ul>

## Practical Considerations

The ideal of pluralist democracy is relevant both for the analysis of the political process used to produce a specific policy, and for the use of governance by associations as a policy tool. Although corporatist theory is based on an empirical critique of pluralism, taken

as a model of democracy and as a state theory, it is in fact quite similar to pluralism. Corporatist theory criticizes pluralism for its lack of recognition of the costs of organization and the deep inequalities in group representation that result from historical processes and state intervention – including unequal state recognition of groups and even state formation of groups (*Lehmbruch* 2001). Corporatism also recognizes the iron law of oligarchy and – as free competition between groups does not exist – does not assume that leaders are completely responsive to their membership. Nevertheless, as a pragmatic strategy of governance, corporatist theories find much to recommend in policy-making and implementation through corporatist systems of interest-intermediation. Exactly as posited by pluralist theory, group association aggregates and moderates membership demands, thus reducing “citizen unruliness” (*Schmitter* 1981). Oligarchic tendencies can be instrumentalized by states, as the moderation called for by the “logic of influence“ can help to overcome issues in the “logic of membership“ during implementation (*Schmitter/Streek* 1985). Furthermore, as association leaders are elected by their members, there is democratic accountability within corporatist interest associations. Thus, in analogy with our consideration of Model One, we can outline the practical considerations that speak for use of interest negotiation as a means of democratic governance: groups may provide the state with information; group negotiations increase social cooperation and lower the costs of policy implementation; group input increases the responsiveness and flexibility of public policy; group involvement unburdens the state, yet increases governance capacity by devolving public responsibilities to private or quasi-private groups.

## Governance by Associations as a Policy Tool

Many policy solutions are based on the pluralist/corporatist ideal. Labor relations legislation, for example, does not impose policy outcomes, but allows representatives of management and labor to bargain directly about wages and working conditions. In analogy to policies that attempt to create markets or to redress market distortions, provisions concerning improper management practices or procedures for mediation of labor conflicts aim to redress problems in the balance of pluralist bargaining, but then allow the “social partners” to negotiate directly on policies. In environmental policy, as *Seifert* (this issue) shows, the development of the “Grüner Punkt” or “Duales System” in Germany is a good example of the use of corporatist practices to draft and implement a policy solution. Representatives of the interests involved – retail trade, packaging industry, food and beverage industry and many others – were represented by peak associations that worked out the details of a system to allow pick-up and recycling of packaging waste. To be sure, the main idea behind the actual solution picked – internalizing the costs of packaging waste by making the producers of this waste responsible for its disposal – is linked to the neo-utilitarian model. But the political process and the ensuing governance structure for implementing the policy solution illustrate many of the normative and practical advantages that pluralist and corporatist theorists claim about the benefits of interest group negotiation as a policy tool. In place of a government bureaucracy, a voluntary system was created, thus counterbalancing government power. The groups involved aggregated and moderated the demands of their individual members, preventing an escalation of demands, but yet providing members with the ability to promote their interests. By relying on a conciliatory political process, implementation was smooth, and not costly for the

state. Moreover, as the “Duales System” is based on contracts between the producers of packaged goods and waste collection firms, principal-agent problems are reduced, and the details of waste collection schedules, recycling procedures and the like can be flexibly changed without recourse to new law-making or administrative procedures.

At the same time, however, many criticisms may be leveled at both the political process and the policy results. Not all potentially-relevant groups, such as environmental groups, were involved in these negotiations, while others – e.g., consumers – were poorly organized. Furthermore, the main ecological goals of the policy, namely to reduce and not just dispose waste, were hardly met. Thus, corporatist politics may have a tendency towards exclusion of the unorganized and to preserve the status quo at the cost of radical innovation, even when they both increase the effectiveness and reduce the costs of implementation.

### Cross-Value Critique of Associational Governance

These problems of the “Grüner Punkt” illustrate some general criticisms made of interest-group negotiation as a policy tool. Neo-utilitarian theorists criticize group representation on the grounds that groups do not necessarily represent the preferences and interests of their members, thus distorting the representation of individual preferences, and resulting in less democratic and less efficient policies than would emerge from a market-like choice mechanism (*Olson* 1991). Moreover, the biases of group formation and interest representation may engender structural inequalities and procedural shortcomings that mar the policies produced by interest-group negotiation. A number of critics point to the advantages of the organized over the unorganized in group competition, such that interest-group negotiations tend to become hived-off from public criticism and input (*Habermas* 1992, *Lowi* 1979, *Offe* 1969). Moreover, classical state theory asserts the need for the state to stand above and apart from societal influence, arguing that the common good depends precisely upon the separation of state and society (*Böckenförde* 1976, *Böhret/Jann/Kronenwett* 1988, *Eschenburg* 1955).

### Conditions for Associational Governance

These problems are the focus of the remaining, more substantively-oriented models of democracy, Model Three (etatist) and Model Four (institutionalist). But before going on to these models in more depth, one can state here that the criticisms may – as for neo-utilitarian democracy – be used to ascertain the conditions under which governance by association is normatively defensible and practically feasible. Even if there are flaws in pluralist democracy, there may be some areas where this mechanism may be used effectively and fairly as a policy tool, especially if one corrects for imbalances in associational governance (*Cohen/Rogers* 1995). Based on our competing models of democracy, we can point to the following criteria: the structure of interest representation – i.e., the policy inputs – must cover the interests that a substantive theory would indicate as necessary (criterion of substantive inputs); the interest organizations must be assessed for the responsiveness to their members (formal inputs) and the balance amongst groups (formal outputs). Finally, the results of negotiation should be assessed by an independent substantive standard (substantive outputs).

### III. Etatist Democracy: Command-and-Control by States

Etatist democracy (Model Three) applies “substantive” standards for judging both the inputs and outputs to the policy process. The term “substantive” refers to an overarching value or criterion that stands above and is independent of the political process is used to evaluate the inputs and outputs to the political process. For example, a feminist standard might be used to criticize both the ability of women to participate in politics (substantive inputs) (Norris 1987) and the pattern of policy results that affect women (substantive outputs) (Hernes 1987). Similarly, the critique of both markets and politics from the perspective of class inequality has been applied both to political participation (substantive inputs) and the policies that result from governmental decision-making (substantive outputs). Lindblom (1977), for example, argues that business has undue resources with which to compete in pluralist bargaining, but also that political decision-makers calculate the effects of their decisions on firm profits, and hence economic growth and employment, and thus incorporate business interests into policy outcomes themselves. Green parties are concerned with the quality of environmental policies, and argue that environmental interests must obtain better political representation (substantive inputs) and that an objective environmental standard should be used to judge the policy outputs (substantive outputs). In our examples of environmental policy-making, we have already pointed to the potential for substantive critique. In the case of emissions trading, we can criticize inputs to the emissions market because regular citizens (the actual neighbors suffering from emissions) are not necessarily involved, and the outputs may not be adequate in terms of the reduction in CO<sub>2</sub> emissions achieved. Similarly, in the case of the “Grüner Punkt”, we could criticize the inputs to the process on substantive grounds: the lack of consideration of ideas for reducing the production of packaging in the first place, and the underrepresentation of ecological interests. The substantive criticism of the policy output would then be based on the lack of reduction of packaging waste, although here one must note that from a comparative point of view the German levels of recycling and use of refillables is high by European standards.

#### Practical Considerations

Etatist democracy results in a practical conundrum: if the norms of social equality or environmental quality require command-and-control intervention, how can one bypass, overcome or persuade powerful groups to cooperate? Lindblom (1977) suggests that policy-makers use incentives to “pay-off” business interests. Selznick (1984 [1949]) shows how informal cooptation of powerful local interests was key for the successful implementation of the TVA’s electrical power program – at the same time that this “grass roots philosophy” was responsible for organizational surrender and goal displacement in the agricultural programs. By contrast, as Hoffmann (this issue) shows in the case of the “Dosenpfand,” the attempt to force the introduction of the can deposit by etatist means resulted in a chaotic implementation process that produced fewer ecological benefits than the corporatist negotiations used to bring economic interests on board in the case of the “Grüner Punkt” (Seifert, this issue).

Table Four: Etatist Democracy

<b>MODEL OF DEMOCRACY</b>	<b>MODEL III: ETATIST</b>
<b>Unit of analysis</b>	Values Social cleavages Environment
<b>NORMATIVE CONSIDERATIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substantive values:</li> <li>• Equality</li> <li>• Justice</li> <li>• Sustainability</li> </ul>
<b>PRACTICAL CONSIDERATIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifying powerful actors</li> <li>• Strategies for circumventing status quo</li> <li>• Insulation of bureaucracy</li> <li>• March through institutions</li> </ul>
<b>POLICY TOOLS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Command-and-control:</li> <li>• Compulsory education</li> <li>• Minimum standard of living</li> <li>• Bans on smoking</li> <li>• Affirmative action quotas</li> </ul>
<b>CONDITIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Would individuals choose this solution?</li> <li>• Is there market failure?</li> <li>• Is there reason to abandon consultation with associations?</li> <li>• Is there a clearly defined value or goal? Are there means for achieving this substantive end? Are the costs justified?</li> </ul>

### Cross-Value Critique

Both neo-utilitarian and pluralist democracy defend *a posteriori* definitions of the public interest on the grounds of value pluralism. Indeed, it is a characteristic of modernity and of the liberal state that consensus on substantive values has been lost (Grimm 1993, MacIntyre 2007 [1981]). From the perspective of theories that justify political outputs solely on procedural grounds, the arguments made for positive state intervention must be highly compelling. Individuals and groups with a plurality of values must find it legitimate to intervene in a particular policy sphere. Further, command-and-control policies are high-cost solutions to policy problems. They require an intensive research investment to establish the legislative guidelines for a given policy, and an extensive bureaucratic apparatus to monitor implementation. Whereas market mechanisms and associational governance generate incentives and mechanisms for implementation, etatist governance is based on an impartial bureaucracy and application of sanctions. Thus, virtually all of the normative and practical considerations in support of the neo-utilitarian and pluralist governance mechanisms may be enlisted as criticism of etatist governance. These high hurdles to le-

gitimate and efficient operation of command-and-control policies have in fact led to a loss of political support for positive government, yet, as we have seen, substantive standards provide a needed basis of critique for the results of the policy-process.

### Conditions for Command-and-Control Governance

Despite the difficulties, “substantive” policy solutions require policy makers to conduct research as to the “best” course of policy, and to rely on costly measures to introduce and implement the policy. In order to justify a command-and-control solution, we can begin precisely with the “substantive outputs” standard: is there indeed clarity and agreement about the normative goal or scientific standard to be achieved through the policy, and is the policy technology for achieving this end both available and justifiable? Has the problem of knowledge really been solved? Second, moving on to formal inputs, would individuals unanimously agree to this policy (formal inputs)? And is there indeed reason to suspect market failure in this area, such that a neo-utilitarian solution is not possible (formal outputs)? Moving to substantive inputs, if all substantively relevant associations could be consulted, would this solution meet their approval? Is there indeed a failure of the pluralist process, such that interest-group consultation and deliberation must be bypassed by an etatist determination of the public good (substantive outputs)? In raising these hypothetical questions about theoretical political procedures, we move to the next model, which aims precisely through institutional analysis to adjust decision-making procedures to produce better substantive outcomes.

## IV. Institutional Democracy: Deliberative Governance

As I have argued elsewhere, the normative core of the institutionalist perspective can be characterized by the combination of a search for substantively rational policy outcomes through formal procedural inputs (*Immergut* 1998, 2006). This normative position – found in classical texts from *Rousseau* to *Habermas* – results from the institutionalist analysis of both plebiscitary and representative democracy, which focuses on how institutional arrangements distort the policy process. As the preferences expressed in politics by both individuals and groups are affected by the institutional frameworks in which these preferences are expressed, they cannot be taken as a pure datum of political or normative analysis. Similarly, procedures for aggregating preferences and interests may distort political outcomes. Because of institutional biases in group formation and government recognition of groups, groups do not necessarily represent the full range of preferences and interests of citizens in a particular society. Furthermore, because the impact of groups on governmental decision-making varies, policy outcomes do not necessarily reflect the balance of group opinion. Consequently, institutionalists cannot accept *a posteriori* outcomes *prima facie*. Thus, like the proponents of etatist democracy, institutionalists are concerned with the substantive results of the policy-making process. However, unlike the etatists, they are unwilling to adopt a particular *a priori* definition of ‘the good.’ That is, while a particular policy might be criticized for not doing enough to redress class or gender inequality or environmental pollution, no given norm is seen as to be so overarching as to be able to provide a general guide to policy making. Furthermore,

in contrast to the pluralists – but like the neo-utilitarians – the institutionalist perspective does not recognize any particular social or cultural cleavages as being “primordial” so as to justify functionalist representation or a model of “group rights.” Consequently, the normative solution of the institutionalists has been to search for institutional procedures that allow expression of individual demands and values, but in such a way as to allow agreement on the public good. As aptly described by *Ingram and Schneider (2006, S. 174)*, this ideal consists of “open public forums in which citizens can and should be asked to confront public policy problems that affect them directly. In such forums people are encouraged to face policy problems not solely as clients or interest groups, but as citizens who can incorporate the view of others in their own ‘civic discovery’ of what constitutes the collective welfare.” (For further theoretical elaboration, see *Cohen 1989, Elster 1986, Fung 2006.*)

### Deliberation as Governance Mechanism and Policy Tool

As was the case for the first three models of democracy, the ideal of deliberative democracy has been applied at three levels: to the democratic policy process itself; to the use of deliberation as an ideal-type governance model; and to the analysis of deliberation as a policy tool. Classical proponents focused on institutional reform of representative democracy and administrative agencies so as to place substantive discussion of goals at the center of policy formulation and implementation (*Nonet 1969, Selznick 1984 [1949], Weber 1958 [1918]*). To this end, these authors urged a strengthening of the role of parliament and the rule of law, and limits on administrative discretion, interest group influence, and plebiscitary democracy. *Lowi’s (1979)* concept of “juridical democracy,” for example, proposes mechanisms such as sunset legislation with expiration dates to force parliamentary deliberation about the substantive ends of legislation, and agency procedures requiring adjudication based on re-assessing administrative law at regular intervals. Analyses of deliberation as a governance mechanism often focus more directly on discourse ethics and the quality communication – both amongst policy experts and policy participants (*Dryzek 2006, Hajer 1995, Holzinger/Knill 2008, Schmidt/Radaelli 2004*). Increasingly, scholarship has focused on deliberation as a policy tool, often examining local experimentation with democratic procedures and new forms of deliberative policy making, such as participatory budgeting (*Fung/Wright 2001*).

### Practical Considerations

As with the statist paradigm, it is precisely the institutionalist approach’s criticisms that raise the vexed issue of how to correct for these distortions and inadequacies of the political process. Thus the practical application of the institutionalist approach lags behind the substantive criticism. Ironically, such deliberative or juridical solutions may be appealing in precisely such areas where political discourse or political decision-making is extremely difficult. One such area is in the area of value conflict. Whereas the standard liberal solution to value conflict is to agree to disagree and to move the controversy into the private sphere, this is not always feasible. Surrogate motherhood, bio-politics, and cultural or identity politics are examples of value conflicts that can neither be privatized nor are they

easily resolved in parliamentary arenas. Court-like procedures, such as the bio-ethics committees required in all French hospitals or the school parent-teacher-student associations found in many urban school districts, could help to devolve these highly charged issues to deliberative arenas. Similarly, international courts and international rights are looked to as a solution for problems of migrants in an age of waning national sovereignty and increasing transnational movements.

### Cross-Value Critique

As with the other paradigms, cross-value critique can help to identify the strengths and weaknesses of proposals for deliberative democracy. The radical equality demanded of participatory democracy is actually quite similar to that of the neo-utilitarian paradigm, and thus subject to the same critical questions. From the perspective of concerns with substantive inputs, one must ask, how equal are the subjects of the deliberative process? Are they endowed with equal capacities and indeed an equal will to deliberate? From the perspective of concern with substantive outputs, one must ask whether there is a mechanism to ensure that deliberation will not become an end in itself, and whether participants can indeed achieve agreement on the substantive goals of policy and the means that should be used to achieve these goals. Thus, from the point of view of the etatist perspective, deliberative governance does not provide a guarantee that deliberation will define and further substantive ends of democracy. Nor is it clear how political accountability will be met in deliberative procedures. Finally, from a practical point of view, the deliberative perspective does not make full use of the existence of organized groups and professional associations, which could provide a basis for policy-making and implementation.

### Conditions for Deliberative Governance

From these criticisms, one can lay out the conditions under which deliberative governance may provide a legitimate and effective mechanism for governance. Institutionalist analysis suggests that the quality and efficacy of deliberative mechanisms depend upon: the achievement of equality amongst the participants; mechanisms for representation of the underprivileged or underrepresented; mechanisms for adjudication; and mechanisms for ensuring that decisions are actually made. At the same time, however, one must solve the problem of defining the community that constitutes the public sphere for the deliberation, and how exactly the rules for deliberation will be set and enforced, and the results implemented. Here, the institutionalist roots of the deliberative perspective may provide a corrective to the emphasis on the properties and possibilities of discourse. Procedural measures to improve the deliberative quality of parliamentary debates, associational governance, and international negotiations may be more practical and politically responsible than delegating public power to deliberations in diffuse and potentially unaccountable public spheres.

Table Five: Institutional Democracy

<b>MODEL OF DEMOCRACY</b>	<b>MODEL IV: INSTITUTIONALIST</b>
<b>Unit of analysis</b>	Institutions Political arenas Rules of the game
<b>NORMATIVE CONSIDERATIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substantive critique of policy outcomes</li> <li>• Eliminating inequalities in representation</li> <li>• Distinction between arguing and bargaining</li> <li>• Overcoming institutional and deliberative biases</li> </ul>
<b>PRACTICAL CONSIDERATIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Value conflicts</li> <li>• Transnationalism</li> <li>• De-nationalization</li> </ul>
<b>POLICY TOOLS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedures that allow for meaningful participation, deliberation, discourse:</li> <li>• Participatory budgeting</li> <li>• Bio-ethics committees</li> <li>• Open method of coordination</li> <li>• Cosmopolitan citizenship</li> </ul>
<b>CONDITIONS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Can equality amongst participants be achieved?</li> <li>• Are there adequate mechanisms for representation?</li> <li>• Is there a mechanism in place for adjudicating claims?</li> <li>• Are there procedures guaranteeing political accountability and decision-making efficiency?</li> </ul>

## Conclusions

This essay has argued that conflicts about mechanisms of governance and policy tools are based on different normative models of democracy. By making the empirical assumptions and normative commitments of these models more transparent, and submitting each model to cross-value critique, it is hoped that the pragmatic application of these models may be furthered. In particular, institutional and political context must be considered as relevant to the question of fit between policy problems and policy tools.

## Sources

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 1976: Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang* (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 395-431.
- Böhret, Carl /Jann, Werner/Kronenwett, Eva*, 1988: Innenpolitik und politische Theorie: Ein Studienbuch, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Buchanan, James M/Tullock, Gordon*, 1974: The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- Cohen, Joshua*, 1989: *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in: *Hamlin, Alan/Pettit, Phillip* (Hrsg.), *The Good Polity – Normative Analysis of the State*, Oxford: Basil Blackwell, S. 17-34.
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel*, 1995: *Associations and Democracy*, London: Verso.
- Dryzek, John S.*, 2006: *Policy Analysis as Critique*, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, S. 190-203.
- Elster, Jon*, 1986: *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in: *Elster, Jon/Hylland, Aanund* (Hrsg.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 103-132.
- Eschenburg, Theodor*, 1955: *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Fraenkel, Ernst*, 1968: *Deutschland und die Westlichen Demokratien*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Friedman, Milton*, 1982 [1962]: *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Fung, Archon*, 2006: *Democratizing the Policy Process*, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, S. 669-685
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin*, 2001: *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, in: *Politics & Society*, 29, S. 5-41.
- Gladwell, Malcolm*, 2005: *Blink: The Power of Thinking Without Thinking*, Boston: Back Bay Books, Little Brown.
- Habermas, Jürgen*, 1992: *Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik*, in: *Münkler, Herfried* (Hrsg.), *Die Chancen der Freiheit: Grundprobleme der Demokratie*, München: Piper, S. 11-24.
- Hajer, Maarten*, 1995: *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A.*, 1960: *Die Verfassung der Freiheit*, in: *Die Verfassung der Freiheit (The Constitution of Liberty)*, Chicago: The University of Chicago Press, S. 13-497.
- Hernes, Helga Maria*, 1987: *Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism*, Oslo: Norwegian University Press.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph*, 2008: *The Interaction of Competition, Co-operation and Communication: Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence*, in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10, S. 403-425.
- Hood, Christopher*, 2006: *The Tools of Government in the Information Age*, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, S. 469-481.
- Immergut, Ellen M.*, 1998: *The Theoretical Core of the New Institutionalism*, in: *Politics & Society*, 26, S. 5-34.
- Immergut, Ellen M.*, 2006: *Institutional Constraints on Policy*, in: *Moran, Michel/Rein, Martin/Goodin, Robert E* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, S. 557-571.
- Ingram, Helen/Schneider, Anne L.*, 2006: *Policy Analysis for Democracy*, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, S. 169-189.
- Kornhauser, William*, 1959: *The Politics of Mass Society*, Berkeley: The Free Press of Glencoe.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2001: *Corporatism*, in: *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam: Elsevier Science, S. 2812-2816.
- Lindblom, Charles E.*, 1977: *Politics and Markets: The World's Political- Economic Systems*, New York: Basic Books, Inc. Publishers.
- Lowi, Theodore J.*, 1972: *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, in: *Public Administration Review*, 32, S. 298-310.
- Lowi, Theodore J.*, 1979: *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York: W. W. Norton & Company.
- Nonet, Philippe*, 1969: *Administrative Justice: Advocacy and Change in a Government Agency*, New York: Russell Sage.
- Norris, Pippa*, 1987: *Politics and Sexual Equality: The Comparative Position of Women in Western Democracies*, Brighton: Wheatsheaf Books.

- Offe, Claus*, 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: *Kress, Giesela/Senghaas, Dieter* (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, S. 155-189.
- Okun, Arthur M.*, 1975: Equality and Efficiency: The Big Trade Off, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Olson, Mancur*, 1991: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und Soziale Starrheit, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Peters, B. Guy*, 2005: The Problem of Policy Problems, in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7, S. 349-370.
- Sandel, Michael*, 1994 [1984]: Die verfahrensrechtliche Republik und das ungebundene Selbst, in: *Honneth, Axel* (Hrsg.), Kommunitarismus – Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 18-35.
- Schmidt, Vivien A./Radaelli, Claudio M.*, 2004: Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues, in: *West European Politics*, 27, S. 183-210.
- Schmitter, Philippe C./Streek, Wolfgang*, 1985: Private Interest Government: Beyond Market and State, London: Sage Publications.
- Schmitter, Phillippe C.*, 1981: Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America, in: *Berger, Suzanne* (Hrsg.), Organizing Interests in Western Europe, Cambridge: Cambridge University Press, S. 285-327.
- Schultze, Charles L.*, 1977: The Public Use of Private Interest, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Selznick, Philip*, 1984 [1949]: TVA and the Grass Roots. A Study of Politics and Organization, Berkeley: University of California Press.
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R.*, 2009: Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness, London: Penguin.
- Tocqueville, Alexis de*, 1978 [1856]: Der alte Staat und die Revolution, München: dtv.
- Truman, David B.*, 1971 [1951]: The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion, New York: Alfred Knopf.
- Weber, Max*, 1958 [1918]: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Wilson, James Q.*, 1980: The Politics of Regulation, in: *McKie* (Hrsg.), Social Responsibility and the Business Predicament, New York: Basic Books, S. 135-168.

*Anschrift der Autorin:*

Prof. Dr. Ellen M. Immergut, Humboldt University Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin  
E-Mail: immergute@cms.hu-berlin.de

# Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

Daniel Seifert

## Die Geburtsstunde des Grünen Punktes

### Die Verpackungsverordnung von 1991 und die Einführung des Dualen Abfallwirtschaftssystems in Deutschland

#### Zusammenfassung

Vorliegende Fallstudie untersucht die Einführung des Dualen Abfallwirtschaftssystems in Deutschland im Rahmen der Verpackungsverordnung von 1991. Dabei steht das Wechselspiel zwischen den korporatistischen Verhandlungen der Bundesregierung mit Interessenverbänden einerseits sowie, andererseits, den Aushandlungsprozessen zwischen Bundes- und Landesregierungen im Bundesrat im Zentrum der Betrachtung. Die Analyse zeigt, dass eine parteipolitische Inkongruenz zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit keinesfalls zwangsläufig zu einer Politikblockade entsprechend der Wettbewerbslogik zwischen den Parteien führen muss. Vielmehr hat sich erst durch diese politische Konstellation die Möglichkeit eröffnet, eine von ökonomischen Interessen geprägte, in korporatistischen Strukturen ausgehandelte Politik im Konsens zugunsten des Umweltschutzes zu korrigieren.

*Schlagerworte:* Korporatismus, Vetopunkte, Bundesrat, Abfallpolitik, Verpackungsverordnung

#### Abstract

*Creating the 'Green Dot'*

*The Packaging Ordinance 1991 and the initiation of the Dual Waste Management System in Germany*

By analysing the political process leading to the Packaging Ordinance of 1991, this case study investigates the establishment of Germany's Dual Waste Management System. The focus is on corporatist bargaining processes between the federal government and interest groups on the one hand, and negotiations between the former and Länder-governments within the German Bundesrat on the other. It shows that incongruence of party majorities in both chambers of parliament does not necessarily lead to political deadlock, as partisan politics would suggest. Rather, in the specific case at hand, it was this particular political constellation that allowed political actors to modify policy solutions resulting from corporatist bargains. Whereas the latter had an industry bias, the Bundesrat negotiations provided the opportunity to correct them in favour of the environment.

*Key words:* Corporatism, Veto Points, Bundesrat, Waste Policy, Packaging Ordinance

## 1. Einführung

2010 jährte sie sich zum 20. Mal die Geburtsstunde des Grünen Punktes in Deutschland, der im Januar 1990 offiziell im Rahmen des Dualen Abfallwirtschaftssystems eingeführt wurde. Die Pflicht der Privatwirtschaft zur haushaltsnahen Wertstoffsammlung war Bestandteil der 1991 vom Bundesrat beschlossenen Verpackungsverordnung (VerpackV) – der im Rückblick „bedeutendsten Verordnung auf dem Abfallsektor“ (Thywissen 1995, S. 124). Im vorliegenden Beitrag wird der politische Prozess, der zur Verabschiedung der VerpackV geführt hat, analysiert.

Im Mittelpunkt steht dabei die Untersuchung der Wechselwirkung zwischen dem geltenden institutionellen Kontext und den darin handelnden individuellen und kollektiven

Akteuren. Dabei geht es zentral um die Rolle des Bundesrates in der legislativen Entscheidungskette. Häufig wird die Rolle des Bundesrates in der deutschen Umweltgesetzgebung hinsichtlich seines Blockadepotenzials von umweltpolitischen Initiativen beleuchtet (so z.B. *Haverland* 2000). Für den hier untersuchten Fall wird jedoch gezeigt, dass der Bundesrat nicht einfach der politischen Blockade diene. Vielmehr bot er Akteuren, die sich für einen stärkeren Schutz der Umwelt im Rahmen der Erarbeitung der VerpackV eingesetzt hatten, einen zentralen strategischen Ansatzpunkt zur Durchsetzung ihrer Ziele.

Mit der ersten Beteiligung der Grünen an einer Landesregierung durch die Koalition mit der SPD in Hessen 1985 und dem damit verbundenen Einzug der Grünen in den Bundesrat, wurde die Regierung Kohl gezwungen, ob des Müllproblems der deutschen „Wegwerfgesellschaft“ aktiv zu werden; eine Problematik, die seit den späten 1970er Jahren zunehmend in den Blick der Öffentlichkeit geraten war. Nach der Wiedervereinigung nahmen sowohl die Größe und Interessensheterogenität im Bundesrat als auch der Parteienwettbewerb entscheidend zu. Innerhalb eines einzigen Jahres (1990) stieg die Zahl der Mitglieder von 41 auf 69 und die Stimmen der Länder mit einer Regierungs-beteiligung der Grünen stiegen von fünf auf 13. Gleichzeitig verlor die Regierungskoalition aus CDU, CSU und FDP auf Bundesebene ihre absolute Mehrheit in der zweiten Kammer. Diese neue politische Konstellation, namentlich die Öffnung des Vetopunktes „Bundesrat“, führte jedoch keineswegs zu dauerhaften Blockaden der Regierung durch die Opposition bei der Ausarbeitung der VerpackV. Vielmehr spielte sie dem damaligen Umweltminister Klaus Töpfer in die Hände, der nun mit dem Verweis auf mögliche Blockaden im Bundesrat den Druck in korporatistischen Verhandlungsgremien erhöhen konnte, die Verordnung möglichst umweltfreundlich auszugestalten.

Wie die vorliegende Studie zeigt, war die Politik des Bundesrates keineswegs dominiert durch die Wettbewerbslogik zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, die eine Blockade der Regierungsvorschläge im Bundesrat impliziert hätte. Vielmehr zeichnete sie sich durch komplexe Kompromissfindungsprozesse aus, in denen ökonomische und ökologische Interessen der Länder die Verhandlungspositionen der Regierungsvertreter im Bundesrat prägten. Dies führt zur Aufstellung der These, dass die Verpackungsverordnung von 1991 ein Beispiel erfolgreicher „Politik des mittleren Weges“ darstellt (*Schmidt* 1987). Es war der Druck, der durch die Bundesregierung, den Bundesrat und insbesondere durch die im Rahmen der VerpackV eingeführten Automatismen ausgeübt wurde, der die Ausarbeitung des Dualen Systems im Rahmen korporatistischer Verhandlungsstrukturen ermöglichte. Der Verlust der Regierungsmehrheit im Bundesrat führte zu einer Verschärfung der Umweltstandards in diesem System, das – auch wenn es nicht vollkommen den Vorstellungen deutscher Umweltaktivisten gerecht wurde – schließlich zu einem Vorbild für andere Staaten in der Europäischen Union und anderen Teilen der Welt wurde.

Um diese Entwicklung nachzuvollziehen, wird im Folgenden zunächst dargestellt, wie das Müllproblem in Deutschland Ende der 1980er Jahre politisch entscheidungsbedürftig wurde und welche politischen Konflikte daraus resultierten. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Kontext das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) von 1986. Dabei wird deutlich, dass die am Ende dieses Prozesses von der Bundesregierung erlassene VerpackV Ergebnis einer veränderten staatlichen Abfallpolitik war (Kapitel 2). Im Anschluss daran gilt es die für die Verabschiedung der VerpackV geltenden institutionellen Spielregeln offenzulegen (Kapitel 3), um die Klärung der Kontextbedingungen für die Analyse des politischen Prozesses vom ersten Entwurf der VerpackV bis zur ihrer endgültigen

Verabschiedung im Bundesrat (Kapitel 4) abzuschließen. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung vor dem Hintergrund der aufgeworfenen Fragestellung (Kapitel 5).

## 2. Abfall als politisch entscheidungsbedürftiges Problem in Deutschland

Wie andere westliche Industrieländer entwickelte sich auch Deutschland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer regelrechten „Wegwerfgesellschaft“. Viele Konsumenten pflegten einen verschwenderischen Produktumgang, so dass Ende der 80er Jahre in der (alten) Bundesrepublik rund 32 Millionen Tonnen Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle<sup>1</sup> anfielen (Haas 1991, S. 1). Industrie und Handel passten sich diesem Nachfrageverhalten an und erzeugten immer verpackungsintensivere, wenig ressourcenschonende Einweggüter. So entwickelten sich die Verpackungsabfälle zur mit Abstand wichtigsten Abfallart. Ihr Anteil am gesamten Hausmüll und den hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen betrug 1990 nach Gewicht etwa 30 Prozent und nach Volumen ungefähr 50 Prozent (Bundesrat 1990b, S. 2). Die Verpackungshersteller wurden im Laufe der 80er Jahre zur sechst-stärksten Wirtschaftsbranche der BRD, sie beschäftigten 1991 rund 500.000 Menschen und verzeichneten einen Jahresumsatz von mehr als 30 Milliarden D-Mark (Vorholz 1991). Der Produktionswert der deutschen Verpackungsindustrie betrug 1989 immerhin 1,57 Prozent am Bruttosozialprodukt (Rationalitätskuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW), zitiert nach Philipp 1993, S. 8).

Vertreten werden die branchenspezifischen Interessen der Verpackungsproduzenten aus der Kunststoff erzeugenden und verarbeitenden Industrie durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Darüber hinaus vertritt der BDI die Branchenanliegen der Chemischen Industrie (Verpackungsmittelhersteller), der Ernährungsindustrie (Abfüller/ Konsumgüterhersteller) und der Entsorgungswirtschaft (BDI 2009).

Letztlich gelangten die gebrauchten Verpackungen zusammen mit dem restlichen Hausmüll auf die Mülldeponien und in die Verbrennungsanlagen der entsorgungspflichtigen Kommunen, deren Standpunkte durch die Mitglieder der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vertreten werden. Dazu gehören der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (Deutscher Städtetag 2009).

Die daraus resultierenden Kapazitätsengpässe verdeutlicht eine zahlenmäßige Bestandsaufnahme der Entsorgungssituation im Jahr 1990: Demnach „[...] werden nur etwa 30 Prozent der Siedlungsabfälle in 47 Müllverbrennungsanlagen verbrannt, drei Prozent werden in 18 Anlagen kompostiert, der Rest wird auf derzeit 332 Deponien abgelagert. In spätestens fünf Jahren [1995] werden bei unverändertem Abfall ca. 50 Prozent der Deponiekapazität erschöpft sein“ (BMU 1990a). Besonders prekär war der Problemdruck in den fünf neuen Bundesländern, „wo durch das veränderte Warenangebot und Verbraucherverhalten, ein Verpackungsaufkommen zu verzeichnen ist dem die bisherige Entsorgungswirtschaft nicht gewachsen ist“ (Bundesrat 1990b, S. 19). Vom ostdeutschen Verbraucherverhalten versprach sich insbesondere der deutsche Einzelhandel wachsende Konsumimpulse und damit ein kräftiges Umsatzplus (Handelsblatt 1991).

Die sozialen Kosten des drastischen Abfallmengenwachses umfassten neben logistischem und finanziellem Aufwand für die Beseitigung des Verpackungsmülls faktisch direkte und indirekte Umweltbeeinträchtigungen. Diese wurden durch ressourcenreiche Produktzyklen der Wirtschaft und mangelhafte Abfallentsorgungstechniken verursacht.

Daraus resultierten unter anderem sehr hohe Schadstoffemissionen in Luft und Wasser (*Prüfer* 1999, S. 13ff.). Bei der Erarbeitung der Verpackungsverordnung war es der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), dessen Vertreter sich explizit für eine Reduzierung der Müllberge einsetzten.

Diese Interessenkonstellation, in der sich Umweltschutzgruppen, Städte und Gemeinden mit ihrer Forderung nach einer Eindämmung der Müllproduktion den Interessen der Industrie an einer Vermeidung staatlich regulativer Eingriffe gegenüber sahen, war charakteristisch für den politischen Prozess sowohl bei der Erarbeitung des Abfallgesetzes von 1986 als auch der Verpackungsverordnung von 1991. Die Länder positionierten sich dabei entsprechend ihrer ökologischen und ökonomischen Interessen, was im Einzelfall, von den konkreten Auswirkungen vorgeschlagener Regulierungsmaßnahmen auf die in ihren Gebietskörperschaften angesiedelten Firmen abhing.

## 2.1 Das novellierte Abfallgesetz von 1986: Ein Stück wegweisende Gesetzgebung

Mit der wachsenden Bedeutung der Umweltproblematik für die Wahlentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger kam es zu einem Paradigmenwechsel (vgl. *Hall* 1993) in der deutschen Umweltpolitik. Mit den zunehmenden Wahlerfolgen der Grünen in Kommunal- und Landtagswahlen, die 1985 schließlich zur Regierungsbeteiligung in Hessen führten, wurden umweltpolitische Fragen zu einer neuen Dimension des Parteienwettbewerbs. Darauf und auf die enorme Zunahme der Abfallmengen reagierte die liberal-konservative Regierungskoalition im Bund 1986 mit einer wegweisenden Neufassung des Abfallbeseitigungsgesetzes (AbfG) von 1972. Das novellierte AbfG (*BGBI* 1986) brachte einen Paradigmenwechsel in der Abfallpolitik mit sich: Vor der Abfallentsorgung und -beseitigung erhielten Abfallvermeidung und -verwertung fortan Priorität. Der langfristige Aufbau einer funktionierenden Abfallwirtschaft wurde damit zu einem wichtigen Schwerpunkt in der Umweltpolitik der Bundesregierung (*Deutscher Bundestag* 1987, S. 3). An die Novellierung des AbfG knüpfte die Bundesregierung drei Prinzipien: das „Verursacherprinzip“, das „Vorsorgeprinzip“ und das „Kooperationsprinzip“ (ebd., S. 12-13).

Das Verursacherprinzip verpflichtet die Abfallerzeuger zur Internalisierung der bis dahin ausschließlich von ihnen externalisierten sozialen Kosten (in Form von Abfall- und Schadstoffen) in den Produktionsprozess. Die Verpackungsproduzenten, die Konsumgüterindustrie und der Handel sollten demnach eine Mitverantwortung für die Wiederverwertung bzw. bedarfsgerechte Entsorgung ihrer Erzeugnisse übernehmen. Das Vorsorgeprinzip fordert ein, dass die Verpackungs- und Konsumgüterindustrie auf die Umweltverträglichkeit ihrer Erzeugnisse achtet und mögliche Entsorgungsprobleme antizipiert. Das Kooperationsprinzip besagt schließlich, dass Strategien zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen nur dann wirksam sein können, wenn es zu einem Interessenausgleich zwischen dem Bund auf der einen Seite und den beteiligten Kreisen auf der anderen Seite kommt (*Prüfer* 1999, S. 28).

Die Einführung der drei Prinzipien macht deutlich, dass die Bundesregierung einen gesamtgesellschaftlichen Konsens zur Lösung der Abfallproblematik erreichen wollte, „der ein Umdenken und anderes Handeln aller gesellschaftlichen Gruppen voraussetzt“ (*Deutscher Bundestag* 1987, S. 6). Der ökonomisch geprägte Diskurs über die Internalisierung negativer Externalitäten, angeregt durch die internationale Debatte zu neuen Formen staatlicher Steuerung, bot der Union die Möglichkeit, durch die Einführung solch

dezentralisierter Steuerungsmechanismen effektiv auf die neue Prominenz umweltpolitischer Problemstellungen in der deutschen Politik zu reagieren, ohne dabei den Arbeitgeberflügel oder ihren liberalen Koalitionspartner vor den Kopf zu stoßen. Außerdem war durch das starke, parteiunabhängige Interesse an einer Lösung des Müllproblems auf kommunaler Ebene eine konfrontative Zurückweisung der Umweltschutzforderungen zugunsten wirtschaftlicher Interessen keine gangbare Option für die Bundesregierung.

Für die spätere Schaffung des Dualen Abfallwirtschaftssystems und die Einführung des Grünen Punktes durch die Privatwirtschaft bildete das novellierte AbfG die entscheidende rechtliche Grundlage (*BGBl* 1986, § 14 Abs. II). Es bezog sich explizit auf die vorherrschende Mengenproblematik im Verpackungsabfallbereich und befähigte die Bundesregierung zunächst, nach Anhörung der beteiligten Akteure, allgemeine Ziele für die Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus bestimmten Erzeugnissen festzulegen. Bei diesen Zielfestlegungen handelte es sich um ein eher unverbindliches „Instrument der indirekten Verhaltensbeeinflussung“ (*Deutscher Bundestag 1990, S. 56*), das auf dem Kooperationsprinzip basierte. Im Fall einer Nichtumsetzung dieser freiwilligen Zielmaßnahmen durch Industrie und Handel wurde die Bundesregierung ermächtigt, ordnungspolitisch durch den Erlass von Rechtsverordnungen einzugreifen.

## 2.2 Wichtige politische Schritte zur Eindämmung der Abfallflut infolge des novellierten AbfG

Nach der Verabschiedung des novellierten AbfG kam es in der Folgezeit zu wichtigen politischen Schritten bei der Bekämpfung von Verpackungsmüll durch das Bundesumweltministerium (BMU). Als die getränkeabfüllende Industrie 1988 in Deutschland flächendeckend PET-Einwegflaschen einführte, reagierte das BMU noch im selben Jahr mit der Verordnung über die Rücknahme von Getränkeverpackungen aus Kunststoff (*BGBl* 1988). Diese Verordnung stellte den ersten wirksamen Schritt der Regierung gegen die anwachsenden Verpackungsabfälle dar, denn sie führte zum Aufbau eines auf PET-Flaschen basierenden Mehrwegsystems (*Hoffmann* in diesem Band). Zudem bediente sich der Staat in den folgenden zwei Jahren des erwähnten Instruments freiwilliger Vereinbarungen mit den Verpackungsherstellern und -verteilern. Zunächst verkündete das BMU 1989 die Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Verpackungen für Getränke, um eine weitere Reduzierung des stark angewachsenen Einwegverpackungsanteils zugunsten des Ausbaus von Mehrwegsystemen zu erreichen (*Philipp* 1993, S. 20). 1990 beschloss die Bundesregierung die Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genussmittel sowie Konsumgüter (*BAnz* 1990). Damit war jedoch keinerlei rechtliche Verbindlichkeit gegenüber den privatwirtschaftlichen Adressaten verbunden.

Nach Bekanntgabe der Zielfestlegungen übernahmen weder die Verpackungs- und Konsumgüterhersteller noch die Handelsunternehmen freiwillig stärkere abfallpolitische Verantwortung. Die Packmittelgestaltung wurde nicht zugunsten von abfallärmeren Verpackungen und von Mehrwegsystemen eingeschränkt (*Philipp* 1993, S. 28). Vor dem Hintergrund dieser nicht kooperativen Verhaltensweise der privatwirtschaftlichen Zieladressaten sah sich die Bundesregierung durch den Erlass der Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (VerpackV) (*Bundesrat* 1990b) 1990 zum ordnungspolitischen Handeln gezwungen.

Das Stichwort Vermeidung hatte in der VerpackV oberste Priorität. So sollten die Produzenten auf unnötiges Verpackungsmaterial verzichten und ihre Produkte so gestalten, dass sie möglichst mehrfach befüllt, und nicht-wiederbefüllbare Verpackungen nach ihrem Gebrauch vorrangig einer stofflichen Verwertung zugeführt werden können (*Bundesrat 1990b*, § 1 VerpackV). So versuchte der Staat unternehmerisches Handeln dahingehend zu beeinflussen, „dass Herstellungsverfahren und Erzeugnisse, die mit größeren Abfallproblemen verbunden sind, von vornherein gar nicht; oder so entwickelt werden, dass die sich daraus ergebenden Umweltbelastungen [in den Unternehmensbereich] internalisiert werden können“ (*Deutscher Bundestag 1990*, S. 20).

Die zweifellos bedeutsamste Vorschrift der VerpackV bezieht sich auf Rücknahmepflichten von Verkaufsverpackungen. Gemäß dem Verursacherprinzip wurden die Vertrieber verpflichtet, „vom Endverbraucher gebrauchte Verkaufsverpackungen in oder in unmittelbarer Nähe der Verkaufsstelle zurückzunehmen“ und diese zusammen mit den Herstellern „einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen“ (*Bundesrat 1990b*, § 6 Abs. I Satz 1, Abs. II Satz 1 VerpackV). Diese Vorschrift beinhaltete jedoch zugleich eine Öffnungsklausel, wonach diese Verpflichtung „für solche Hersteller und Vertrieber [entfällt], die sich an einem System beteiligen, das im Einzugsgebiet des [...] Vertreibers eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen an den Haushaltungen oder in der Nähe der Haushaltungen gewährleistet“ (*Bundesrat 1990b*, § 6 Abs. III Satz 1 VerpackV).<sup>2</sup> Von staatlicher Seite wurde Industrie und Handel dementsprechend die Möglichkeit einer Befreiung von der unmittelbaren Rücknahmeverpflichtung eingeräumt – vorausgesetzt sie würden ein Duales Abfallwirtschaftssystem etablieren. Somit verknüpfte die VerpackV auf steuerungspolitisch innovative Weise „eine ordnungsrechtliche Regelung mit der expliziten Möglichkeit ihrer Suspendierung durch privatwirtschaftliche Selbstorganisation“ (*Timmermeister 1998*, S. 20).

### 3. Institutioneller Kontext – die *de jure* und *de facto* geltenden „rules of the game“

Ob der Bundesrat in der legislativen Entscheidungskette zur Blockadeinstanz gegenüber der bundesdeutschen Regierungspolitik wird, ist in Anlehnung an *Immergut* (1992a, 1992b) kontextabhängig von den *de jure* und *de facto* geltenden „rules of the game“ – das heißt formal-konstitutionellen Regelungen einerseits und den aus Wahlen resultierenden Mehrheitsverhältnissen andererseits.

Die Abfallpolitik Deutschlands ist in formal-konstitutioneller Hinsicht stark föderal geprägt – sie basiert auf einem „ausdifferenzierten Mehrebenensystem“ (*Jänicke 2003*). Während auf Bundes- und Landesebene kompetenzmäßig regulative Politikmuster dominieren, sind es auf kommunaler Ebene überwiegend durch Beiträge und Gebühren finanzierte Dienstleistungsaufgaben (*Jänicke/Mez 2003*, S. 603). Verfassungsrechtlich gehört die Abfallpolitik gemäß Art. 74 Abs. I Nr. 24 Grundgesetz (GG) zum Bereich „konkurrierender Gesetzgebung“ zwischen Bund und Ländern. Auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), von 1987 bis 1994 durch Klaus Töpfer (CDU) geleitet, die entscheidende abfallpolitische Institution. Es wurde 1986 in Reaktion auf die Katastrophe in Tschernobyl neu gegründet. Bis dahin war das Bundesministerium des Inneren (BMI) federführend für die Umweltpolitik zuständig (*Jänicke/Mez 2003*, S. 597). Abfallpolitische Bundesgesetze sind im Bundesrat generell

zustimmungspflichtig. Zudem kann die Bundesregierung zur Bekämpfung der Abfallmengen auf der Grundlage des AbfG und nach Art. 80 Abs. II GG Rechtsverordnungen erlassen, die wiederum eine Zustimmung des Bundesrates mit absoluter Mehrheit (Art. 52 Abs. III GG) erfordern. Somit können die Landesregierungen über den Bundesrat entscheidenden Einfluss auf die deutsche Abfallpolitik nehmen. Weder der Bundestag noch das Bundesverfassungsgericht waren in die abfallpolitische Entscheidungskette involviert, so dass *de jure* vor allem der Abstimmung der Bundesratsmitglieder über die VerpackV eine zentrale Bedeutung zukam.

Die formal-konstitutionellen Regeln genügen jedoch nicht, um den Bundesrat als Vetopunkt zu qualifizieren. So muss der Blick auch auf die *de facto* vorherrschenden Mehrheitsverhältnisse und die daraus resultierende parteipolitischen Konfrontationen gerichtet werden. Infolge der deutschen Wiedervereinigung fanden am 2. Dezember 1990 vorzeitige Neuwahlen im Bund statt. Die seit 1982 amtierende, bürgerlich-konservative Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP wurde dabei mit 55 Prozent der Stimmen im Amt bestätigt. In den Jahren 1990 und 1991 fanden zudem richtungweisende Landtagswahlen in den drei Bundesländern Niedersachsen, Hessen und Berlin statt. Alle drei Länder sind relativ bevölkerungsreich und verfügten zusammen über ein Fünftel (14 von damals 69) der Stimmen im Bundesrat. Sowohl in Hannover (13.05.1990) als auch in Wiesbaden (20.01.1991) verdrängten Bündnisse aus SPD und Grünen die dort amtierenden CDU/FDP-Koalitionen. Im Zuge dessen versuchten insbesondere die Grünen „ihre extreme Schwäche im Bundestag über ihre stärkere Vertretenheit im Bundesrat zu kompensieren“ (Timmermeister 1998, S. 29). In Hessen wurde Joschka Fischer grüner Umweltminister und Staatsminister für Bundesangelegenheiten, in Niedersachsen war Jürgen Trittin Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten und damit auch zuständig für die VerpackV. Somit waren die niedersächsischen und hessischen Sozialdemokraten allein aufgrund ihres grünen Koalitionspartners gezwungen, gewisse umweltpolitische Konzessionen einzugehen.

*Tabelle 1:* Anzahl der Stimmen im Bundesrat nach Regierungs-, Oppositions- und Mischländern 1985-1992\*

Regierungskoalition im Bundestag	Datum der Änderungen	Regierungs-länder	Misch-länder	Oppositions-länder
CDU/CSU, FDP	09.04.85	<b>23</b>	0	18
CDU/CSU, FDP	23.04.87	<b>27</b>	0	14
CDU/CSU, FDP	03.06.87	<b>27</b>	3	11
CDU/CSU, FDP	31.05.88	<b>23</b>	3	15
CDU/CSU, FDP	21.02.90	<b>24</b>	3	15
CDU/CSU, FDP	31.05.90	<b>24</b>	3	16
CDU/CSU, FDP	21.06.90	19	3	<b>22</b>
CDU/CSU, FDP	03.10.90	19	3	<b>26</b>
CDU/CSU, FDP	24.10.90	20	3	<b>26</b>
CDU/CSU, FDP	09.11.90	35	7	22
CDU/CSU, FDP	11.01.91	35	11	22
CDU/CSU, FDP	05.04.91	31	11	26
CDU/CSU, FDP	21.05.91	27	15	26
CDU/CSU, FDP	19.06.91	27	12	29
CDU/CSU, FDP	13.11.91	27	15	26

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach amtlichen Endergebnissen der Landeswahlleiter. Die entsprechenden Informationen sind zugänglich über: <http://www.bundeswahlleiter.de/de/links/landeswahlleiter.html>, Stand: 03.09.2009.

Fett gedruckte Stimmenanzahlen weisen auf absolute Mehrheit hin.

\* Sitzverteilungen bis 10.90 ohne Berlin

Zudem wählten die Berliner (02.12.1990) ihr Abgeordnetenhaus, woraus ein neues Regierungsbündnis aus CDU und SPD resultierte. Berlin mit seinen vier Stimmen nahm dadurch eine wichtige Rolle bei der Abstimmung über die VerpackV im Bundesrat ein, denn bei koalitionsinternen Meinungsverschiedenheiten musste sich das Land entsprechend des Koalitionsvertrages der Stimme im Bundesrat enthalten (*FAZ* 1991b). Dies bedeutete den Verlust der absoluten Mehrheit der unionsgeführten Länder und war damit gleichbedeutend mit einer Nein-Stimme.

Unmittelbar vor der entscheidenden Sitzung zur VerpackV am 19. April 1991 sorgten diese Wahlergebnisse somit für eine veränderte Stimmverteilung in der Länderkammer. Für die Opposition aus SPD und Grünen eröffnete sich damit via Bundesrat die Möglichkeit, Einfluss auf die Ausgestaltung der VerpackV zu nehmen, indem sie dem Regierungslager Konzessionen abverlangen, und andernfalls mit einer kompletten Blockade drohen konnten.

## 4. Die Analyse des politischen Entscheidungsprozesses – Zwischen Korporatismus und Vetopolitik

### 4.1 Der VerpackV-Entwurf der Bundesregierung

Infolge der veränderten Zielsetzungen in der Abfallpolitik seit 1986 forderte die Bundesregierung von Industrie und Handel konsequent die Übernahme von mehr Verantwortung im Sinne des Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzips. Im Januar 1990 wurden, wie oben erwähnt, die Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genussmittel sowie Konsumgüter bekannt gegeben.

Nur wenig später, im März 1990, appellierte der Bundesrat in einem offiziellen Beschluss an die Bundesregierung, über die relativ unverbindlichen Zielfestlegungen hinaus, ordnungspolitische Maßnahmen auf der Grundlage des AbfG zu ergreifen (*Bundesrat* 1991o). Gerade bei den Kunststoffverpackungen sollten fortan „Nägel mit Köpfen“ (Erwin Vetter (CDU), Umweltminister Baden-Württemberg, zitiert nach *Bundesrat* 1990f, S. 99(A)) gemacht werden. Die Bundesregierung begrüßte diese Initiative und kündigte an, gegebenenfalls „im Herbst 1990 Rücknahmeverpflichtungen für den Handel durch Verordnung“ einzuführen (ebd., S. 99(D)).

Aufgrund der anhaltenden Passivität von Herstellern und Vertreibern legte Bundesumweltminister Töpfer im Juni 1990 den ersten Entwurf einer VerpackV vor. Dieser beinhaltete ein umfassendes politisches Programm zur Lösung des Entsorgungsnotstands im Verpackungsmittelbereich. Nach korporatistischen Gesprächen mit betroffenen Verbänden und Institutionen (*BMU* 1990b) wurde der Entwurf nochmals überarbeitet und im November 1990 verfassungsgemäß vom Bundeskanzler an den Bundesrat überwiesen.

Die wichtigste formal-rechtliche Bestimmung der VerpackV sah vor, dass die Vertreter gebrauchte Verpackungen in oder in unmittelbarer Nähe ihrer Verkaufsstelle zurücknehmen und diese zusammen mit den Herstellern einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuführen. Alternativ zu dieser unmittelbaren Rücknahme eröffnete der Staat Industrie und Handel die Möglichkeit, ein Duales Abfallwirtschaftssystem zu etablieren und die Abfälle an den Haushal-

tungen oder in deren Nähe abzuholen. Dieses existiert neben der öffentlichen Abfallentsorgung und ist ausschließlich für die Sammlung, Sortierung und Wiederverwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen zuständig. Die öffentliche Abfallentsorgung besteht weiter und entsorgt den klassischen Hausmüll sowie die von der privaten Abfallwirtschaft aussortierten bzw. nicht-verwertbaren Verpackungsabfälle.

Davon versprach sich die Bundesregierung eine spürbare Entlastung der chronisch überfüllten kommunalen Abfalldeponien und Müllverbrennungsanlagen. Um dies zu gewährleisten, wurde die Einrichtung des Dualen Abfallwirtschaftssystems an strenge qualitative Richtlinien sowie quantitative Standards der Erfassung, Sortierung und Verwertung geknüpft.<sup>3</sup> Im Falle einer nicht fristgemäßen Einhaltung dieser Quoten drohte der Privatwirtschaft automatisch das Inkrafttreten der unmittelbaren Rücknahme- und Wertungspflichten.

## 4.2 Die Positionen der Interessengruppen zum Entwurf der VerpackV

Mit dem Entwurf der VerpackV unternahm die Bundesregierung den erstmaligen Versuch, Hersteller und Vertreiber von Verpackungen rechtlich bindend zur Verantwortungsübernahme für die Abfallproblematik zu zwingen. Dies hatte sich bereits seit der Neufassung des AbfG 1986 abgezeichnet. Infolge dessen hatten sich die betroffenen privatwirtschaftlichen Kreise organisiert. Ziel war es, wirksam als homogene ökonomische Interessenvertretung gegenüber dem Staat aufzutreten. Zu diesem Zweck wurde die Arbeitsgemeinschaft Verpackung+Umwelt e.V. (AGVU) gegründet, die „die Interessen der gesamten Wertschöpfungskette des Produktes Verpackung – vom Rohmaterial über sämtliche Veredelungs- und Vertriebsstufen bis zum Recycling“ vertritt (AGVU 2009).

Unmittelbar vor der Vorlage der VerpackV durch das BMU verständigten sich die beteiligten Wirtschaftskreise im März und Mai 1990 darauf, „Lösungsansätze für eine privatwirtschaftlich organisierte Wertstoffeffassung weiterzuentwickeln und ein [marktkonformes] Konzept zur Dualen Abfallwirtschaft zu konkretisieren“ (Bundesrat 1990e, S. 3). Bereits 1989 hatte die AGVU ein wissenschaftliches Gutachten zum Aufbau eines solchen Systems in Auftrag gegeben (Timmermeister 1998, S. 26). Im August 1990 präsentierte die AGVU schließlich das daraus abgeleitete Modell der Öffentlichkeit.

Für ihre Mitglieder war es absolut prioritär „die Rückführung verbrauchter Verpackungen über die Versorgungsschiene“ zu verhindern und ein System zu schaffen, das „[...] nicht zur Belastung für die Läden [...]“ wird (Bundesrat 1990a, S. 1), denn insbesondere dem Handel kommt als „Bindeglied zwischen Hersteller und Verbraucher eine Schlüsselrolle zu“ (Philipp 1993, Vorwort). Gesetzt den Fall es gälte eine unmittelbare Rücknahmepflicht für gebrauchte Verpackungen, würde gemäß der VerpackV „[...] ausschließlich der Handel, als einziger der beteiligten Marktpartner, durch die Übertragung der Einsammelfunktion in die Pflicht genommen werden“ (Bundesrat 1991a). Der Handel wollte somit nicht zum „Mülleimer der Nation“ werden (Europaverband der Selbständigen, zitiert nach *Der Spiegel* 1991c, S. 125).

Im September 1990 wurde schließlich die Duales System Deutschland GmbH (DSD GmbH)<sup>4</sup> als Trägerorganisation für das Duale Abfallwirtschaftssystem gegründet (Philipp 1993, S. 38). Die wichtigsten Aufgaben der DSD GmbH sind die Beauftragung von Entsorgungsunternehmen zur haushaltsnahen Erfassung und Sortierung von Verkaufsverpackungen und die Vergabe des so genannten Grünen Punktes als Finanzierungs-, Material-

kennzeichnungs- und Marketingsymbol. Vertragspartner des Grünen Punktes können demnach der „Hersteller des Verpackungsvormaterials, der Verpackung, des verpackten Produkts, der Importeur oder das Handelsunternehmen sein“ (*Bundesrat* 1990a, S. 11). Diese müssen zugleich als Garantiegeber für die Abnahme und Verwertung der durch die Entsorgungsunternehmen erfassten gebrauchten Verpackungen bürgen (*Thywissen* 1995, S. 136).

Die Interessen der Privatwirtschaft wurden während der Beratungsphase über die VerpackV im Bundesrat im Wesentlichen durch den BDI – teilweise im Zusammenspiel mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) – vertreten. Beide Organisationen wirkten bereits entscheidend am Aufbau der DSD GmbH mit (*Philipp* 1993, S. 37) und standen dem Dualen Abfallwirtschaftssystem dementsprechend sehr positiv gegenüber. Ihre Vertreter sprachen sich ausdrücklich gegen eine Verschärfung der VerpackV im Bundesrat aus – vor allem gegen eine weitere Anhebung materieller Anforderungen und aus ihrer Sicht unrealistische Umsetzungsfristen (*Bundesrat* 1991b, S. 4). Außerdem forderten sie eine Gleichrangigkeit der stofflichen und thermischen Verwertung der gebrauchten Verkaufsverpackungen (*Bundesrat* 1990c, S. 2). Stoffliche Verwertung bezeichnet dabei „das Gewinnen von Stoffen oder die Nutzung von Stoffen für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke“ und thermische Verwertung die „Verbrennung von Stoffen zur unmittelbaren Energierückgewinnung“ (BMU, zitiert nach *Thywissen* 1995, S. 130). Ob dem stofflichen Verwertungsverfahren der absolute Vorrang vor dem thermischen eingeräumt werden sollte, stellte eine entscheidende Frage im Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses dar.

Grundsätzlich verfolgten die Akteure aus Industrie und Handel eine eher defensiv ausgerichtete Strategie. So würdigten sie gebetsmühlenartig ihre „Selbsthilfeeinrichtung“ (*Bundesrat* 1991b), die DSD GmbH, und beanspruchten die Bestandswahrung des von der AGVU erstellten Konzepts einer Dualen Abfallwirtschaft. Es schien, als hätten sie mit der Gewährung der Öffnungsklausel durch die Bundesregierung ihr wichtigstes Ziel bereits erreicht: die Vermeidung einer rigiden Staatsintervention in Form unmittelbarer Rücknahme- und Verwertungspflichten.

Erklärungsgründe für diese Haltung unterbreitet *Timmermeister* (1998). Demnach erörterte Bundesumweltminister Töpfer (CDU) die Idee einer Dualen Abfallwirtschaft mit dem BDI und dem DIHT, „lange bevor überhaupt ein Entwurf der VerpackV in der Öffentlichkeit diskutiert wurde“ (ebd., S. 28). Außerdem war offenkundig, dass ein ehemaliger Mitarbeiter des bis Anfang der 80er Jahre traditionell FDP-geführten BMI (bis zur Gründung des BMU 1986 zuständig für Fragen der Umweltpolitik) entscheidend daran mitwirkte, die Konzeptideen der AGVU „[...] über ein enges Netzwerk personeller Kontakte in die administrativen Policy-Maker im BMU zu übertragen [...]“ (ebd., S. 26). Daraus wiederum resultierten „[...] Beziehungen zur Spitze der FDP-Bundestagsfraktion, die seitens der AGVU zur Popularisierung ihrer konzeptionellen Ideen genutzt werden konnten [...]“ (ebd., S. 27). Dieser Erklärungsansatz erscheint im Lichte der grundsätzlich wirtschaftsliberalen Programmatik der Freien Demokraten und ihrem Politikansatz des „marktwirtschaftlichen Umweltschutzes als Alternative zur staatlichen Intervention“ (*FAZ* 1991b) durchaus plausibel.

Auch wenn die Idee der Einführung einer Öffnungsklausel in die VerpackV in informellen Diskussionen entstanden und durch das BMU ausgearbeitet worden war, boten die Verhandlungen im Bundesrat und der damit verbundene Einfluss der Landesregierungen Umweltschutzinteressen einen wichtigen Ansatzpunkt, korrigierend zugunsten der Um-

welt in den Rechtssetzungsprozess einzugreifen. Während es den Verpackungsmüllverursachern aus ökonomischen Gründen tendenziell eher darum ging „das Müllvermeiden zu vermeiden“ (Vorholz 1991), hatten vor allem der BUND und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände großes Interesse an einer politischen Lösungsstrategie zur quantitativen Reduktion der hohen Abfallmengen im Verpackungsbereich. Die Positionen beider Interessengruppen waren nahezu identisch. Beide Organisationen standen der VerpackV zwar grundsätzlich positiv, der Öffnungsklausel zur Befreiung von Industrie und Handel von der unmittelbaren Rücknahmepflicht dagegen sehr skeptisch gegenüber. Ihr Hauptkritikpunkt war, dass der Verordnungsentwurf des BMU den Verpackungsmüllverursachern keinerlei Anreize zu einer künftig stärkeren Vermeidung und sparsameren Umgangsweise mit Verpackungsmaterial biete.

Der BUND kritisierte den Grünen Punkt – das medienwirksame Symbol der DSD GmbH – als „vorgegaukeltes ökologisches Gütezeichen, das dem Verbraucher ein gutes Gewissen machen und zu weiterem bedenkenlosen Konsum von Einwegverpackungen anregen soll“ (Bundesrat 1990d). Die Umweltschützer forderten daher im Verlauf der Bundesratsberatungen die Anwendung strikterer abfallpolitischer Maßnahmen, das heißt eine deutlich rigidere Fassung der VerpackV. So sollte dem vom BUND als ökologisch verträglicher eingestuften stofflichen Verwertungsverfahren absolute Priorität vor dem thermischen eingeräumt und außerdem eine nachhaltige Stärkung der Mehrwegverpackungssysteme garantiert werden (ebd.).

In ähnlicher Weise argumentierten die politischen Akteure der lokalen Ebene. Die föderal organisierten kommunalen Spitzenverbände traten gegenüber den politischen Entscheidungsträgern ebenfalls dafür ein, Industrie und Handel durch strengere autoritative Maßregelungen in die Verantwortung zu nehmen. Um das Ziel der substanziellen Abfallvermeidung zu erreichen, sahen sie die Einführung einer unmittelbaren Rücknahme- und Verwertungspflicht für die Adressaten als adäquate Lösung an. Darüber hinaus verlangten sie – wie der BUND – nachdrücklich, gebrauchte Verpackungen unter allen Umständen stofflich und nicht thermisch zu verwerten, sowie die Frist für die quantitativen Erfassungsquoten des Dualen System zu verschärfen (Bundesrat 1991c). Schließlich waren es Städte, Landkreise und Gemeinden, die von den stetig wachsenden Müllbergen am stärksten betroffen waren.

### 4.3 Die Beratungsphase im Bundesrat

Nachdem der Regierungsentwurf der VerpackV im November 1990 vom Bundeskanzler an den Bundesrat überwiesen worden war, begannen Anfang 1991 intensive Ausschussberatungen. Federführend war der Ausschuss für Umwelt, nachgeordnet beteiligt die Ausschüsse für Wirtschaft, Gesundheit und Recht. Es bestand ein erhöhter Abstimmungs- und Kompromissbildungsbedarf, da die Länderkammer einerseits in letzter Instanz über die VerpackV entschied und andererseits die dafür notwendige absolute Mehrheit der unionsgeführten Bundesländer nicht gesichert war.

Gemeinschaftlich erarbeiteten die Abgesandten der verschiedenen Landesregierungen mehrere inhaltliche Änderungsvorschläge für den VerpackV-Entwurf der Bundesregierung. Entgegen den Interessen der Privatwirtschaft sahen sie Verschärfungen und Erweiterungen einzelner Bestimmungen vor. Die zentrale Kontroverse im Zuge der Verhandlungen bestand darin, wie strikt das Gebot der Abfallvermeidung in die VerpackV Ein-

gang finden sollte. Während der Umweltausschuss grundsätzlich für ein möglichst hohes Umweltschutzniveau plädierte, forderte der Wirtschaftsausschuss den VerpackV-Entwurf der Bundesregierung in seiner ursprünglichen Fassung zu erhalten (FAZ 1991a). Daraus wird ersichtlich, dass analog zu den Interessengruppen auch auf politischer Ebene ein Konflikt bestand zwischen eher ökologisch ausgerichteten Ansprüchen auf der einen Seite und eher ökonomisch ausgerichteten Standpunkten auf der anderen Seite. Diese Konstellation spiegelt sich auch in den finalen Empfehlungen der Ausschüsse vom März 1991 (Bundesrat 1991d)<sup>5</sup> wider.

Demzufolge sollten gebrauchte Verpackungen auf jeden Fall stofflich verwertet werden, wogegen der Wirtschaftsausschuss in den Beratungen Widerspruch einlegte und weiter auf der Gleichrangigkeit von stofflichem und thermischem Recycling beharrte. Des Weiteren sollte die Trägerorganisation des Dualen Abfallwirtschaftssystems die gebrauchten Verpackungen nicht nur bei privaten Haushaltungen sondern bei sämtlichen Endverbrauchern<sup>6</sup> abholen. Auch diesem Beschluss verweigerte der Wirtschaftsausschuss die Zustimmung, da er dadurch die Erfüllung der quantitativen Erfassungsquoten gefährdet sah. Abgesehen vom Wirtschaftsausschuss empfahlen die Ausschüsse außerdem, bei Getränkeverpackungen eine höhere und nach Sorten differenzierte Mehrwegquote festzuschreiben.<sup>7</sup>

Einstimmig forderten alle Ausschüsse, dass die behördliche Genehmigung des Dualen Abfallwirtschaftssystems von dessen Abstimmung mit den vorhandenen Sammel- und Verwertungssystemen der Kommunen abhängig sein sollte. Dies sollte eine bestmögliche Optimierung der vorhandenen Kapazitäten zugunsten der vom Abfall hauptsächlich betroffenen lokalen Akteure gewährleisten. Ferner proklamierten die Ausschüsse einvernehmlich verschiedene Entschließungsempfehlungen an die Bundesregierung, die über den Regelungsinhalt der VerpackV hinausreichten. So sollte das BMU beispielsweise Verbote bestimmter Verpackungen durchsetzen und zur Bewertung der Umweltverträglichkeit einzelner Verpackungsarten Ökobilanzen erstellen.

Während der Ausschussberatungen machten die Sozialdemokraten deutlich, dass „die Mehrheit der SPD-geführten Länder einschließlich Berlins in der Länderkammer ‚nur einer echten Abfall-Vermeidungsverordnung‘ zustimmen“ werden (Monika Griefhahn (SPD), Umweltministerin Niedersachsen, zitiert nach *Der Spiegel* 1991b, S. 17). Es bleibt dennoch festzuhalten, dass sich ökologische und ökonomische Interessen nicht eindeutig parteipolitisch zuordnen lassen. So protegierten die abschließenden Ausschussempfehlungen insgesamt stärker ökologische Positionen, was auf einen weitgehenden Konsens im federführenden Umweltausschuss zwischen unionsgeführten und SPD-geführten Bundesländern hindeutet. Dieser Befund reflektiert zum einen die Antizipation der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sowie andererseits den starken gesellschaftlichen Problemdruck und die zunehmende Bedeutung umweltpolitischer Belange im Parteienwettbewerb der Bundesrepublik.

Neben den Empfehlungen der Bundesratsausschüsse stellten einzelne Landesregierungen Änderungsanträge zum Regierungsentwurf der VerpackV, um ihren Positionen Nachdruck zu verleihen. Dies waren in erster Linie die stimmungsgewichtigen Bundesländer Bayern (CSU), Baden-Württemberg (CDU), Niedersachsen (SPD/GRÜNE) und Nordrhein-Westfalen (SPD).

Insbesondere Bayern setzte sich für noch rigidere Maßnahmen zur Bekämpfung des Abfalls ein. Zum einen sollten angelehnt an das am 1. März 1991 in Kraft getretene neue bayerische Abfallgesetz<sup>8</sup> bestimmte Verpackungsarten, wie z.B. Getränkedosen, nicht im

Dualen Abfallwirtschaftssystem gesammelt, sortiert und verwertet werden (*Bundesrat* 1991e). Zum anderen forderte die bayerische Landesregierung analog zum Umweltausschuss die zügige Festschreibung einer höheren und nach Getränkearten differenzierten Mehrwegquote für Getränkeverpackungen (*Bundesrat* 1991f). Damit vertrat die Landesregierung Bayerns regionenspezifisch die Interessen zahlreicher kleiner und mittelständischer Brauereien.<sup>9</sup>

Durch diese Positionierung der traditionell stark bundespolitisch ambitionierten CSU erhöhte sich der Druck auf die Bundesregierung, an welcher die CSU selbst als Koalitionspartner beteiligt war. Unabhängig vom Abstimmungsverhalten Berlins drohte somit der Verlust der absoluten Bundesratsmehrheit im Falle einer Ablehnung der VerpackV durch Bayern. Dies verdeutlicht, dass nicht nur die oppositionellen Parteien im Bundesrat potentielle Vetoakteure sein können.

Gegen den Antrag Bayerns, eine sofortige Erhöhung und Differenzierung der Mehrwegquoten im Getränkeverpackungsbereich festzuschreiben, wendeten sich Baden-Württemberg (CDU) und Berlin (CDU/SPD) (*Bundesrat* 1991g). Beide Länder plädierten dafür die Quoten bis zum Jahr 2000 stufenweise zu erhöhen.

Niedersachsen (SPD/GRÜNE) und Nordrhein-Westfalen (SPD) vertaten während der Verhandlungen im Wesentlichen Positionen des BUND und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Insbesondere die niedersächsische Landesregierung tritt in der Länderkammer für einen absoluten Vorrang des stofflichen Recyclingverfahrens gegenüber dem thermischen (*Bundesrat* 1991h),<sup>10</sup> was auf die Regierungsbeteiligung der ökologisch ausgerichteten Grünen zurückgeführt werden kann.

Die wesentlichen Streitpunkte im Bundesrat waren somit zum einen, ob das stoffliche Recyclingverfahren gegenüber dem thermischen absolut zu priorisieren sei oder nicht. Die Befürworter – der Umweltausschuss, die Länder Niedersachsen (SPD/Grüne) und Nordrhein-Westfalen (SPD), der BUND und die Kommunen – befürchteten andernfalls, dass die privatwirtschaftlichen Träger des Dualen Abfallwirtschaftssystems, das Gros der Verpackungsabfälle aus Kostengründen verbrennen würde. Zum anderen wurde die in der VerpackV festgelegte Höhe der Mehrwegquote von 72 Prozent problematisiert. Die Befürworter einer höheren und nach Getränkesorten differenzierten Mehrwegquote – der Umweltausschuss, das Land Bayern (CSU), Teile der deutschen Getränkeindustrie und der BUND – wollten damit aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen die weitere Verbreitung von Einwegverpackungen eindämmen (*Vorholz* 1991).

Die Analyse der Beratungsphase im Bundesrat zeigt, dass die stimmungswichtigen Länder zwar Veränderungsbedarf bei einzelnen Bestimmungen der VerpackV sahen. Im Großen und Ganzen stimmten sie aber mit der politischen Initiative von Bundesumweltminister Töpfer und der Einführung des Dualen Abfallwirtschaftssystems überein. Dies wird nicht zuletzt daraus ersichtlich, dass kein Land mit größerem Nachdruck die Befreiung der Privatwirtschaft von der unmittelbaren Rücknahme- und Verwertungspflicht von Verpackungen in Frage stellte.

#### 4.4 Die entscheidende Sitzung des Bundesrates

Ursprünglich sollte der Bundesrat am 22. März 1991 über die VerpackV abstimmen. In bis dahin historisch einmaliger Weise (*FAZ* 1991c) wurde die entscheidende Sitzung jedoch kurzfristig durch einen Antrag von Baden-Württemberg auf den 19. April 1991

vertagt (*Bundesrat* 1991l, S. 78 (B)). Nur wenig später, am 21. April, fanden in Rheinland-Pfalz (vier Stimmern im Bundesrat) Landtagswahlen statt. Die zeitliche Nähe zu den Landtagswahlen spricht dafür, dass die Auswahl des Datums für die Abstimmung im Bundesrat aus wahltaktischen Gründen erfolgte, um das umweltpolitische Profil der Union kurz vor der Wahl zu stärken. Die Strategie, damit zusätzliche Wählerschichten für sich zu gewinnen, ist offensichtlich nicht aufgegangen. Ein Bündnis aus SPD und FDP löste nach der Konstituierung des neu gewählten Landtages die amtierende schwarz-gelbe Koalition in Rheinland-Pfalz ab.

Schließlich verabschiedete der Bundesrat die VerpackV am 19. April 1991 (*Bundesrat* 1991m, S. 125 (C)). Dem war eine Einigung in den wesentlichen Streitpunkten zwischen den Akteuren vorausgegangen. So wurde das stoffliche Recyclingverfahren absolut gegenüber dem thermischen priorisiert (*Bundesrat* 1991n, S. 4), womit die ökologische Interessenvertretung, eine ihrer zentralen Forderungen durchgesetzt hatten.

Eine wichtige Voraussetzung dafür war die Unterstützung durch Bundesumweltminister Klaus Töpfer (CDU), der die Möglichkeit einer Blockade der VerpackV im Bundesrat erfolgreich dazu genutzt hatte, den Regierungsentwurf zugunsten umweltpolitischer Interessen abzuwandeln. Da er sich eindeutig zum Recyclingverfahren der stofflichen Verwertung bekannte, signalisierte er in dieser Angelegenheit Kooperationsbereitschaft seitens der Bundesregierung (*Timmermeister* 1998, S. 34). Töpfer spielte generell eine wichtige Rolle in der abschließenden Abstimmung. *Timmermeister* (1998, S. 35) sieht in ihm einen „strategisch kompetente[n] Policy-Maker“, da er im Bundesrat erfolgreich für eine parteiübergreifende Zustimmung zur VerpackV warb. So beschwor er nochmals die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Abfallproblematik und wies eindringlich auf den innovativen Charakter der den gesamten Verpackungsbereich erfassenden Verordnung hin: „Erstmals wird in der BRD und weltweit denjenigen, die ein Produkt herstellen und es vertreiben, die Pflicht auferlegt, das gebrauchte Produkt [...] zurückzunehmen und für dessen Entsorgung die Verantwortung zu übernehmen“ (Klaus Töpfer (CDU), Bundesumweltminister, zitiert nach *Bundesrat* 1991m). Der Bundesumweltminister verstand sich selbst als „Vordenker einer qualitativ anderen [...] – nicht bloß reagierenden – [...] Umweltpolitik“, weshalb „[...] ihm die Grünen, der BUND und die SPD entsprechenden Respekt zollten [...]“ (*Butzlaff* 2009, S. 130-132).

Auch bezüglich der umstrittenen Mehrwegquote konnte durch eine partei- und länderübergreifende Initiative<sup>11</sup> eine Einigung erreicht werden. Der Kompromiss bestand darin, vorerst an der Quote von 72 Prozent festzuhalten und drei Jahre nach Inkrafttreten der VerpackV erneut über die Frage der Erhöhung und Differenzierung der Mehrweganteile zu entscheiden (*Bundesrat* 1991n, S. 21). Damit konnten sich die maßgeblich auf das Land Bayern zurückgehenden Forderungen des Umweltausschusses (*Bundesrat* 1991l, S. 117 (C)) sowie die Ansprüche des BUND, mit sofortiger Wirkung höhere und nach Getränkearten differenzierte Mehrwertquoten für Getränkeverpackungen festzulegen, letztlich nicht durchsetzen. Interessanterweise gelang es Bayern in diesem Punkt nicht, die SPD-geführten Bundesländer auf seine Seite zu ziehen, um so die restlichen unionsgeführten Länder zu überstimmen. Die Gründe hierfür sind in erster Linie länderspezifischen Besonderheiten geschuldet. So ist es für die nord- und westdeutschen Bundesländer wesentlich schwieriger, ohne Weiteres eine höhere Mehrwegquote zu erreichen, als etwa für Bayern mit seinen zahlreichen Brauereien (*Bundesrat* 1991l, S. 120 (D)).

Der Bundesrat befürwortete auch weitere Änderungs- und Entschließungsanträge zur VerpackV. Dazu gehörte die Ausdehnung der Abholpflicht gebrauchter Verkaufsverpak-

kungen durch die Träger des Dualen Abfallwirtschaftssystems auf sämtliche Endverbraucher (*Bundesrat* 1991n, S. 15) und die Verpflichtung der Träger des Dualen Abfallwirtschaftssystems zur Abstimmung auf „vorhandene Sammel- und Verwertungssysteme der entsorgungspflichtigen Körperschaften“ (*Bundesrat* 1991n, S. 16). Außerdem wurde die Bundesregierung zu weiterführenden Maßnahmen aufgefordert. Sie sollte u.a. „über die VerpackV hinaus einen Katalog von unangemessenen und ökologisch bedenklichen Verpackungen aufstellen, die verboten werden sollen“ (ebd., S. 26) sowie zur Bewertung der Umweltverträglichkeit einzelner Verpackungsarten Ökobilanzen erstellen. Die relativ strikten Auflagen bei der Einrichtung des Dualen Abfallwirtschaftssystems in Form von Fristen sowie Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsquoten blieben dagegen unverändert.

Letztendlich muss darauf verwiesen werden, dass mit der Verabschiedung der VerpackV 1991 zum ersten Mal überhaupt in der Geschichte der Bundesrepublik die Hauptverursacher der Abfallproblematik – Verpackungshersteller und -vertreiber – zur Verantwortung gezogen wurden. Damit hatte sie unbestritten innovativen Charakter. Der Grüne Punkt – das Marken- und Finanzierungszeichen der Trägerorganisation des Dualen Abfallwirtschaftssystems – findet sich zwanzig Jahre nach seiner Einführung auf zahlreichen Verpackungen im Handel wieder und das in mittlerweile 24 weiteren europäischen Staaten (*Der Grüne Punkt* 2009).

## 5. Fazit

Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stand die Analyse des politischen Entscheidungsprozesses im Bundesrat, der zur Verabschiedung der VerpackV 1991 führte. Dieser war durch eine relativ lange Verhandlungsphase zwischen Bund und Ländern geprägt, an dessen Ende ein parteiübergreifender Konsens in Bezug auf die wesentlichen Streitpunkte stand.

Basierend auf Initiativen von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen einigten sich Regierungs- und Oppositions-Länder auf die absolute Priorisierung des als ökologisch verträglicher angesehenen stofflichen Recyclingverfahrens. Damit konnten der BUND und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände eine ihrer wichtigsten Forderungen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern im Bundesrat durchsetzen. Auch bei der Ausgestaltung der umstrittenen Mehrwegquote wurde eine Kompromisslösung erreicht. Explizit an dieser Stelle wurde deutlich, dass länderspezifische Interessen im Zweifel entscheidender sein können als parteitaktisches Handeln im Sinne einer Blockadepolitik.

Die wichtigste Vorschrift der VerpackV ermöglichte es dem Staat, Hersteller und Vertreiber zur unmittelbaren Rücknahme gebrauchter Verpackungen an ihren Niederlassungen zu zwingen. Diese ordnungspolitische Klausel stand jedoch eher symbolhaft für den „Schatten der Hierarchie“ (*Scharpf* 1991), wonach der Staat den freien Kräften des Marktes notfalls Schranken setzen würde. Bereits lange im Vorfeld war es den betroffenen Wirtschaftskreisen gelungen, ihre heterogenen Brancheninteressen effektiv zu bündeln und gegenüber den zentralen politischen Akteuren mit Erfolg zu vertreten. So konnte unter Federführung des BDI und mittels informeller Kontakte zur FDP und dem BMU die ausschließliche Statuierung einer unmittelbaren Rücknahmepflicht für Verpackungen verhindert und die Einrichtung eines privatwirtschaftliche organisierten Dualen Abfallwirtschaftssystems erreicht werden.

Dagegen sprachen sich der BUND und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände aus, mit dem Argument, dass damit zwar die Sammlung, Sortierung und Verwertung des Mülls sichergestellt sei, die langfristige Verminderung der Abfallmenge und des Verpackungsmaterials indes keinesfalls. Mit dieser Forderung konnten sich beide Organisationen jedoch nicht gegenüber den politischen Entscheidungsträgern durchsetzen, denn charakteristisch für die Beratungsphase im Bundesrat war, dass trotz mangelnder Mehrheit der Regierungsländer, von Seiten der SPD kein Veto gegen diese wirtschaftsfreundliche Vorschrift eingelegt wurde. Dies kann zum einen auf den hohen Problemdruck und das Fehlen eines Alternativkonzepts zurückgeführt werden. Angesichts der gestiegenen Bedeutung umweltpolitischer Fragen im Parteienwettbewerb wäre die bloße Blockade der Verpackungsverordnung durch die Oppositionsparteien, ohne den Wählern dabei eine alternative, vermeintlich bessere Lösung des Müllproblems zu präsentieren, kaum der Logik des Parteienwettbewerbs gerecht geworden.

Zum anderen war die Kompromissfindung im Bundesrat, die weitgehend den Umweltinteressen entgegen kam, sicher auch das Verdienst von Bundesumweltminister Töpfer, der sich mit viel Engagement und Verhandlungsgeschick dafür eingesetzt hatte. Töpfer verstand es während der Verhandlungen um die VerpackV erfolgreich für einen überparteilichen Konsens in Bezug auf das Duale Abfallwirtschaftssystem zu werben. Entscheidend für seinen Erfolg war jedoch vor allem auch die Macht der Oppositionsparteien, den Verordnungsentwurf im Bundesrat zu blockieren. Nur angesichts eines möglichen Scheiterns des Regierungsentwurfes lässt sich die Kompromissbereitschaft der Regierung gegenüber den oppositionsgeführten Ländern ebenso wie gegenüber denjenigen unionsregierten Ländern erklären, die eine umweltpolitisch ambitioniertere Position zur Verpackungsverordnung vertraten.

Der hier untersuchte Fall zeigt also, dass eine parteipolitische Inkongruenz zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit keinesfalls zwangsläufig zu einer Politikblockade entsprechend der Wettbewerbslogik zwischen den Parteien führen muss. Vielmehr hat sich erst durch diese politische Konstellation die Möglichkeit eröffnet, eine von ökonomischen Interessen geprägte, in korporatistischen Strukturen ausgehandelte Politik im Konsens zugunsten des Umweltschutzes zu korrigieren. Die Verpackungsverordnung von 1991 stellt daher ein Beispiel erfolgreicher „Politik des mittleren Weges“ dar, die die Anliegen von Ökonomie und Ökologie – sicher nicht versöhnte – aber dennoch zusammenführte.

## Anmerkungen

- 1 „Hausmüllähnliche Gewerbeabfällen sind Abfälle die in Gewerbebetrieben, Geschäften, Dienstleistungsbetrieben, öffentlichen Einrichtungen und Industrieunternehmen anfallen“ (*Berliner Stadtreinigung* 2009).
- 2 Zu den Herstellern zählen die Verpackungsmittelindustrie (Vormaterialhersteller), die Verpackungsindustrie, die Konsumgüterindustrie bzw. die Abfüller. Mit Vertriebern sind der Groß- und Einzelhandel gemeint.
- 3 So musste das Duale Abfallwirtschaftssystem bis zum 1. Januar 1993 im Jahresdurchschnitt beispielsweise mindestens 30 Gewichtsprozent aller im Einzugsgebiet anfallenden Kunststoffe von den Endverbrauchern einsammeln und davon wiederum mindestens 30 Gewichtsprozent in stofflich verwertbarer Qualität aussortieren und einer anschließenden Verwertung zuführen. Neben Kunststoffen müssen Glas, Weißblech, Aluminium, Pappe, Karton, Papier und Verbunde eingesammelt, sortiert und verwertet werden. Die jeweiligen Quoten erhöhen sich jeweils ab 1. Juli 1995 (*Bundesrat* 1990b, Anhang zu § 6 Abs. III).
- 4 Die DSD GmbH bestand aus 95 Unternehmen verschiedener Wirtschaftsbranchen.

- 5 Die im Text folgenden Ausführungen über die Vorschläge der Bundsratsausschüsse sind, wenn nicht anders belegt, ebenfalls diesem Dokument entnommen.
- 6 Darunter fallen z. B. Krankenhäuser, Kasernen, Behörden und Gewerbebetriebe.
- 7 Im Entwurf der Bundesregierung war eine Mehrwegquote von mindestens 72 Prozent vorgeschrieben.
- 8 In dem AbfG wurde u. a. ein Abfallvermeidungs- und Schadstoffverringerungsgebot sowie die stoffliche Verwertung als vorrangig anzuwendendes Verwertungsverfahren festgeschrieben (*Die Welt* 1991). Kurz zuvor hatte die lokale Interessengruppe *Das bessere Müllkonzept Bayern e.V.* zusammen mit dem BUND und den Grünen im Freistaat einen Volksentscheid initiiert, um das AbfG zu ändern (*Das bessere Müllkonzept* 2009, *Mehr Demokratie e.V.* 2009). Der ökologische Gesetzentwurf der engagierten Bürger unterlag mit 43 zu 51 Prozent knapp dem Gegenentwurf der CSU-Landesregierung (*Kostede* 1991). Entscheidend daran war, dass die CSU essentielle Vorschläge der Bürgerbewegung aufgriff. „Die Abstimmung hat republikweit exemplarische Bedeutung [...], da damit in Bayern erstmals die Abfallvermeidung, [...] bisher nur durch Vorschriften geregelt [...], in den Gesetzesrang erhoben wird“ (*Der Spiegel* 1991a, S. 66). So stellte die Landesregierung „das Vermeiden und Wiederverwerten von Müll durch Sammeln, Trennen, Sortieren und Recycling geeigneter Stoffe als vorrangige Maßnahme dar“ (ebd.).
- 9 Sowohl der Bayerische Brauerbund als auch der Bundesverband des Deutschen Bier- und Getränkefachgroßhandels kritisierten die VerpackV und das Duale Abfallwirtschaftssystem als wenig mittelstandsfreundlich (*Runge* 1991, S. 103). Gerade Einweggetränkeverpackungen wie Bierdosen bedrohten die Existenz der Mitglieder dieser Interessengruppe, die sich bis heute für den Schutz des Mehrwegsystems einsetzt (*Private Brauereien Deutschland e.V.* 2009).
- 10 siehe auch: *Bundesrat* (1991i, 1991j, 1991k).
- 11 Der entsprechende Antrag wurde von Baden-Württemberg (CDU), Berlin (CDU/SPD), Brandenburg (SPD/F.P./B'90), Bremen (SPD), Mecklenburg-Vorpommern (CDU/FDP), NRW (SPD), Rheinland-Pfalz (CDU/FDP), Saarland (SPD), Sachsen (CDU), Sachsen-Anhalt (CDU/FDP), Thüringen (CDU/FDP) gestellt (*Bundesrat* 1991p).

## Literatur

- AGVU*, 2009: Aufgaben und Leistungen. Online verfügbar unter: <http://www.agvu.de/agvu.html>, Stand: 01.09.2009.
- BAnz*, 1990: Bekanntmachung der Zielfestlegung der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genußmittel sowie Konsumgüter, Bundesanzeiger 42 I, 17.01.1990.
- BDI*, 2009: Übersicht aller Mitgliedsverbände. Online verfügbar unter: <http://www.bdi.eu/Uebersicht-aller-Mitgliedsverbnde.htm>, Stand: 09.09.2009.
- Berliner Stadtreinigung*, 2009: Hausmüllähnliche Gewerbeabfälle. Online verfügbar unter: [http://www.abfallinformation.de/ais\\_maler/inhalte/abfallarten/hmg.htm](http://www.abfallinformation.de/ais_maler/inhalte/abfallarten/hmg.htm), Stand: 11.03.2009.
- BGBl*, 1986: Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG), in: Bundesgesetzblatt 1986/44, Teil I, S. 1410-1420.
- BGBl*, 1988: Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom 28.12.1988, in: Bundesgesetzblatt, 1988/61, Teil I, S. 2455-2456.
- BMU*, 1990a: Drastische Reduzierung von Verpackungsabfällen zur Abwendung des Entsorgungsinfarkts unerlässlich, Pressemitteilung 74/90, 17.05.1990.
- BMU*, 1990b: Verpackungsverordnung – richtiger Weg gegen die Verpackungsflut, Pressemitteilung 91/90, 10.08.1990.
- Bundesrat*, 1990a: Arbeitsgemeinschaft Verpackung+Umwelt e.V. (AGVU) 24.08.1990. Konzeption zum Aufbau des Dualen Entsorgungssystems zur Vermeidung und Verminderung von Verpackungsabfall, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1990b: Drucksache 817/90, Verordnung der Bundesregierung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1990c: Bundesverband der Deutschen Industrie/Deutscher Industrie- und Handelstag August 1990. Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Berlin: Archiv Bundesrat.

- Bundesrat*, 1990d: Duale Abfallwirtschaft: Ein Tanker mit der Verpackungs-Lobby am Lenker. Stellungnahme des BUND zu dem Entwurf einer Rechtsverordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, 06.08.1991, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1990e: Bundesverband der Deutschen Industrie. Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen. August 1990, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1990f: Plenarprotokoll 610, Stenografischer Bericht der 610. Sitzung am 16.03.1990, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991a: Rat des Deutschen Handels. Stellungnahme zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen. 29.01.1991, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991b: Duales System Deutschland Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH 04.02.1991: Duales System zur Vermeidung und Verminderung von Verpackungsabfall, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991c: Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, 22.01.1991, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991d: Drucksache 817/1/90, Empfehlungen der Ausschüsse zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991e: Drucksache 817/2/90, Antrag des Freistaates Bayern zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991f: Drucksache 817/3/90, Antrag des Freistaates Bayern zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991g: Drucksache 817/10/90, Anträge der Länder Baden-Württemberg und Berlin zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991h: Drucksache 817/5/90, Antrag des Landes Niedersachsen zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991i: Drucksache 817/6/90, Antrag des Landes Niedersachsen zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991j: Drucksache 817/7/90, Antrag des Landes Niedersachsen zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991k: Drucksache 817/9/90, Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991l: Plenarprotokoll 610, Stenografischer Bericht der 627. Sitzung am 22.03.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991m: Plenarprotokoll 628, Stenografischer Bericht der 628. Sitzung am 19.04.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991n: Drucksache 236/91 (Grunddrs. 817/90), Beschluss des Bundesrates zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991o: Drucksache 734/1/89, Empfehlungen der Ausschüsse zur Entschließung des Bundesrates über Maßnahmen zur Verringerung der Abfallmengen im Verpackungsbereich – Antrag des Landes Baden-Württemberg, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991p: Drucksache 817/12/90: Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin u.a. zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Butzlaff, Felix*, 2009: Klaus Töpfer – der ewige Seiteneinsteiger, in: *Lorenz, Robert/Micus, Matthias* (Hrsg.), Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-139.
- Das bessere Müllkonzept*, 2009: Landesverband Bayern. Online verfügbar unter: [http://www.das-bessere-muellkonzept.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid=70](http://www.das-bessere-muellkonzept.de/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=70), Stand: 21.09.2009.
- Der Grüne Punkt*, 2009: Europa kommt zum Punkt. Online verfügbar unter: <http://www.gruener-punkt.de/de/unternehmensinfo/europa.html>, Stand: 31.9.2009.
- Der Spiegel*, 1991a: Revolution aus der Mülltonne. Mit Tricks und Panikmache will die CSU verhindern, dass sie bei einem Volksentscheid über Müllgesetze in Bayern von Öko-Gruppen besiegt wird, in: *Der Spiegel*, 7/1991, 11.02.1991, S. 64-67.
- Der Spiegel*, 1991b: Änderung gefordert, in: *Der Spiegel*, 8/1991, 18.02.1991, S. 16-17.

- Der Spiegel*, 1991c: Rüde Methoden. Die Bonner Pläne, die Müllflut zu stoppen, sind vorerst gescheitert; ein Kompromiss ist nicht in Sicht, in: *Der Spiegel*, 14/1991, 01.04.1991, S. 124-126.
- Deutscher Bundestag*, 1987: Drucksache 11/756, Bericht der Bundesregierung über den Vollzug des Abfallgesetzes vom 27. August 1986, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1990: Drucksache 11/8493, Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom September 1990 „Abfallwirtschaft“, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Städtetag*, 2009: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Online verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/10/wir/spitzenverbaende/index.html>, Stand: 09.09.2009.
- Die Welt*, 1991: Ein Abendkleid von der Müllkippe, in: *Die Welt* vom 05.03.1991.
- FAZ*, 1991a: Verpackungsverordnung weiter im Ungewissen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21.03.1991.
- FAZ*, 1991b: Kein Kompromiss für die Verpackungsverordnung in Sicht. Verhandlungen zwischen Bund und Ländern noch schwieriger/Bedenken in Nachbarländern gegen Quoten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 08.04.1991.
- FAZ*, 1991c: Verpackungsverordnung scheitert im Bundesrat, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.03.1991.
- Haas, Hans-Dieter*, 1991: Tagung „Duale Abfallwirtschaft“. Eine Einführung, in: *Haas, Hans-Dieter* (Hrsg.), *Duale Abfallwirtschaft. Tagung des Arbeitskreises „Entsorgung und Recycling“* am 6./7. Dezember 1990 in München, Münster: LIT Verlag, S. 1-7.
- Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain, in: *Comparative Politics*, 25, S. 275-296.
- Handelsblatt*, 1991: Der Bundesrat berät über 155 Änderungsvorschläge, in: *Handelsblatt* vom 13.03.1991.
- Haverland, Markus*, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy*, 20, S. 83-103.
- Immergut, Ellen M.*, 1992a: The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden, in: *Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen Ann/Longstreth, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 57-89.
- Immergut, Ellen M.*, 1992b: Health politics. Interests and Institutions in Western Europe, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jänicke, Martin*, 2003: Umweltpolitik. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/wissen/07812802649396549661223750596746,0,Umweltpolitik.html>, Stand: 02.09.2009.
- Jänicke, Martin/Mez, Lutz*, 2003: Umweltpolitik, in: *Andersen, Uwe/Wichard, Woyke* (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, S. 596-608.
- Kostede, Norbert*, 1991: Niederlage mit Bravour. Der schwarze Freistaat gab ein Beispiel für rot-grüne Verfassungspolitik. Online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/1991/09/Niederlage-mit-Bravour>, Stand: 18.09.2009.
- Mehr Demokratie e.V.*, 2009: Volksentscheide in den Deutschen Bundesländern. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/volkentscheide-in-deutschland.html>, Stand: 18.09.2009.
- Philipp, Andrea* 1993: Duales System, Rücknahmepflicht und Pfandregelung. Eine vergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Einzelhandels, Mainz: Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der wirtschaftlichen Staatswissenschaften des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz.
- Private Brauereien Deutschland e.V.*, 2009: Aufgaben. Online verfügbar unter: <http://www.privatebrauereien.de/>, Stand: 22.03.2009.
- Prüfer, Ralf Michael* 1999: Die Verpackungsverordnung und ihre ökologischen Alternativen, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Runge, Martin*, 1991: Das Konzept „Duale Abfallwirtschaft“ aus der Sicht von Umweltverbänden und Kommunen, in: *Haas, Hans-Dieter* (Hrsg.), *Duale Abfallwirtschaft. Tagung des Arbeitskreises „Entsorgung und Recycling“* am 6./7. Dezember 1990 in München, Münster: LIT Verlag, S. 93-109.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32, S. 621-634.

*Schmidt, Manfred G.*, 1987: West Germany: The Policy of the Middle Way, in: *Journal of Public Policy*, 7, S. 135-177.

*Thywissen, Christian* 1995: *Die Abfallwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.

*Timmermeister, Markus*, 1998: Entstehung und Gestaltung eines neuen Politikfelds. Die Abfallpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den neunziger Jahren. Dissertation am Fachbereich Soziologie der Universität Bielefeld. Online verfügbar unter: <http://bieson.ub.uni-bielefeld.de/volltexte/2002/75/>, Stand: 17.03.2009.

*Vorholz, Fritz*, 1991: Warnschuß aus der Provinz, in: *Die Zeit* vom 29.03.1991.

*Anschrift des Autors:*

Daniel Seifert, Humboldt-Universität zu Berlin, Dirschauer Straße 16, 10245 Berlin

E-Mail: [d.seifert-grz@gmx.de](mailto:d.seifert-grz@gmx.de)

# Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

Robert Hoffmann

## „Was lange währt...“ – Die Einführung des Einwegpfands in Deutschland

### Zusammenfassung

In vorliegendem Beitrag wird der problematische Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozess bei der Einführung des Einwegpfands in Deutschland untersucht. Dabei wird gezeigt, dass es das Zusammenspiel dreier interdependenter Faktoren ist, wodurch sich der eigentümliche Verlauf dieser Prozesse erklären lässt: Die sich wandelnden Bundesratsmehrheiten mit ihren Auswirkungen auf das Strategiespektrum der Umweltministerien; die Interessenheterogenität innerhalb der beteiligten gesellschaftlichen Gruppen; und die Folgewirkung existierender Politiken. Um die Bedeutung dieser Faktoren auszuarbeiten, wird zunächst die Verabschiedung des novellierten Abfallbeseitigungsgesetzes von 1986 und der Verpackungsverordnung von 1991 nachvollzogen. Daran schließt die Analyse des Zustandekommens der Verpackungsverordnung von 1998 und die eines gescheiterten Änderungsversuches 2001 an. Die Untersuchung dieser Prozesse zeigt, dass die daraus resultierende Politik in ihrer konkreten Ausgestaltung eigentlich keine Befürworter mehr hatte. So werden auch die Implementationschwierigkeiten nachvollziehbar, die zu Beginn des Jahrtausends von Seiten der Politik und vor allem seitens der Bürger zu beklagen waren.

*Schlagerworte:* Dosenpfand, Verpackungsverordnung, Bundesrat, Vetopunkte

### Abstract

*'Good things come...' – The Introduction of the One-Way Deposit in Germany*

This case study investigates policy formulation and implementation of the German one-way deposit. It is argued that three interdependent factors are crucial in understanding the irrational and unintended results of these processes: The size of the oppositional majority within the Bundesrat as a veto point, which affected the strategies available to the Department of Environment; the heterogeneity of producer interests; and policy legacies. By analysing the political processes that led to packaging ordinances in 1991 and 1998 as well as a failed attempt to change the latter in 2001, the importance of these factors in explaining the particularities of the German can deposit are elaborated.

*Key words:* Can Deposit, Packaging Ordinance, Bundesrat, Veto Points

## 1. Einleitung

Der Versuch, ein Pfandsystem für Einweggetränkeverpackungen in Deutschland einzuführen, mündete in über zehn Jahre andauernden politischen Konflikten, ohne dabei zu einer zufriedenstellenden Lösung für das zugrundeliegende Problem zu führen: der schrittweisen Aussonderung von Wegwerfbehältern aus deutschen Supermarktregalen. Aus dem 1991 vorherrschenden Konsens, zumindest über diese Zielsetzung, entwickelte

sich ein politischer Streit, der einen chaotischen Implementationsprozess mit zahlreichen unintendierten und irrationalen Konsequenzen nach sich zog.

Deutlich wird dies etwa dann, wenn man die unerwarteten – und ihrerseits überraschten – Profiteure des Einwegpfands ausmacht. So waren es die Großhändler und -hersteller, welche über Jahre hinweg versuchten, die Einführung des Pfands nach abgeschlossenem Gesetzgebungsprozess auch noch auf juristischem Wege zu verhindern, die schließlich besonders vom Pfand profitierten. Bereits in den ersten zehn Monaten wurden 400 Mio. Euro sogenannten Pfandschlupfes in deren Kassen gespült, da viele Verbraucher ihr bepfandetes Einweg nicht zurückbrachten (BMU 2003). Dieser Wert stieg bis April 2006 auf 1,4 Milliarden Euro an (TS 2006). Letztlich wurde auch das wichtige Ziel, die Mehrweganteile an Getränkeverpackungen zu steigern, nicht erreicht. Sie fielen von ursprünglich 72 Prozent im Jahr 1991, über 63 Prozent (2003) bis auf 46 Prozent im Jahr 2006 (UBA 2009, S. 15).

Diese Erfolglosigkeit des Einwegpfands in Deutschland verwundert, ist ein solches Pfandsystem an sich doch kein internationales Novum. So funktionieren beispielsweise in Schweden, Norwegen und einigen US-Bundesstaaten die eingeführten Pfandsysteme auf Einweggetränkeverpackungen relativ gut (Der Spiegel 2003a). Was macht den deutschen Sonderfall aus – ein Land mit korporatistischen politischen Strukturen (Bauld/Judge/Patterson 2003, S. 239, Czada 2003), in dem Regierung und industrielle Interessen häufig zusammenarbeiten, in dem einvernehmliche Lösungen durch den Bundesrat verfassungsmäßig intendiert sind (Lehmbruch 1998, S. 77ff.) und in dem die Bevölkerung sich in besonderem Maße der Umwelt verpflichtet fühlt (Statistisches Bundesamt 2004b)?

In vorliegendem Beitrag wird der problematische Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozess bei der Einführung des Einwegpfands in Deutschland durch drei unterschiedliche Faktoren erklärt. Wie Haverland (2000) darlegt, war die Rolle des Bundesrates entscheidend für die Verzögerungen und aufkeimenden Konflikte um das Einwegpfand. Jedoch bedarf Haverlands internationaler Vergleich der Ergänzung durch eine Längsschnittbetrachtung, die den Wandel der Arithmetik der Bundesratsmehrheiten und deren Zusammenspiel mit den Wahlkampfstrategien der Parteien einbezieht. Wie hier gezeigt wird, war es nicht allein die Existenz des Vetopunktes – also die Tatsache, dass die Regierung im Bundesrat über keine absolute Mehrheit verfügte –, die die Dynamik konkordanzdemokratischer Aushandlungsprozesse bestimmte, sondern das Ausmaß der Oppositionsmehrheit im Bundesrat. Als die Oppositionsparteien die absolute Mehrheit im Bundesrat erlangten und somit in der Lage waren, selbst Gesetzesinitiativen einzuleiten anstatt auf die Blockade von Regierungsentwürfen beschränkt zu sein, wandelte sich der Bundesrat vom konkordanzdemokratischen Verhandlungsforum zum strategischen Instrument des Parteienwettbewerbs. Dieser Wandel wiederum hatte entscheidende Auswirkungen auf die dem Umweltminister bzw. der Umweltministerin zur Verfügung stehenden Strategien, einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Parteien und Interessengruppen herbeizuführen.

Obwohl die institutionelle Konfiguration den Druck beeinflusste, innerhalb korporatistischer Verhandlungen zu einem Kompromiss zu gelangen, kann das Scheitern einer solchen Kompromissfindung, die auch auf das Verhalten der Interessenverbände zurückzuführen ist, nicht allein durch diesen Faktor erklärt werden. Ein zweiter entscheidender Faktor war die Interessenheterogenität innerhalb der einzelnen Lager ökonomischer und ökologischer Interessen. Insbesondere die wirtschaftlichen Interessen waren bezüglich der Einführung des Einwegpfands sehr heterogen. So heterogen, dass sie im Rahmen der korporatistischen Interessenvermittlungsstrukturen nicht erfolgreich aggregiert werden konnten. So hatten etwa

*Aldi* und *Lidl* als Großhändler von Einwegverpackungen andere Ziele als mittelständische Bierbrauer, die in Mehrwegflaschen abfüllen. Aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen ergaben sich hier grundsätzlich unterschiedliche Positionen zum Einwegpfand, die im Rahmen verbandlicher Strukturen kaum zusammenzuführen waren.

Der dritte, historisch-institutionalistischen Ansätzen zur Politikanalyse (*Pierson* 2004) entlehnte Faktor, sind sogenannte *policy legacies*, die sich aus sequentiellen Effekten und unintendierten Konsequenzen ergeben. Diese haben wiederholt Versuche untergraben, die widerstreitenden politischen, ökonomischen und ökologischen Interessen an der Einführung des Einwegpfands zu einem Konsens zu führen.

Um die Bedeutung dieser drei Faktoren und ihr Zusammenspiel beim Beschluss und der Umsetzung des deutschen Einwegpfandsystems auszuarbeiten, wird im Folgenden zunächst die grundlegende Weichenstellung für die Einführung des Dosenpfands durch die Verabschiedung des novellierten Abfallbeseitigungsgesetzes von 1986 und der Verpackungsverordnung (VerpackV) von 1991 nachvollzogen. Die daran anschließende Darstellung des langwierigen politischen Prozesses, der 1998 schließlich in der Verabschiedung einer weiteren Verpackungsverordnung mündete, zeigt, inwieweit diese pfadabhängiges Ergebnis der zuvor verabschiedeten Rechtssetzungsakte unter veränderten politischen Bedingungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene war. In der darauf folgenden Analyse der Debatten zum Änderungsversuch von 2001 unter der neuen rot-grünen Regierung zeigt sich, dass die Einführung des Einwegpfands aus der Unfähigkeit resultierte, unter Bundesregierung, Bundesländern und Interessengruppen eine einvernehmliche Alternativlösung zu entwickeln. Schließlich wird aufgezeigt, welche Schwierigkeiten sich bei der Implementation der daraus resultierenden Politik ergaben, die in ihrer konkreten Ausgestaltung nun eigentlich keine Befürworter mehr hatte.

## 2. Das Abfallbeseitigungsgesetz von 1986 und die Verpackungsverordnung von 1991 als substanzieller Konsens

Wie *Seifert* in seinem Beitrag in diesem Band darlegt, waren das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) von 1986 und die Verpackungsverordnung (VerpackV) von 1991 wegweisende Politiken, die alle folgenden Debatten um Pfandsysteme, Recycling und Verpackungsabfälle prägten. Das AbfG stellte einen Paradigmenwechsel in der deutschen Umweltpolitik dar, da hierdurch das neu gegründete Umweltministerium verpflichtet wurde, künftig der Abfallvermeidung vor dessen Verwertung und Beseitigung die höchste Priorität in der Abfallpolitik einzuräumen und die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen zur Verwirklichung dieser neuen Zielsetzung geschaffen worden waren. Demnach kann die Regierung entsprechende Regelungen per Verordnung erlassen, die jedoch der Zustimmung durch den Bundesrat bedürfen. Die auf dieser Grundlage erlassene VerpackV verpflichtete den Handel, anfallende Verpackungsabfälle vom Verbraucher zurückzunehmen, sofern durch die Privatwirtschaft nicht ein freiwilliges Rücknahme- und Recycling-System geschaffen würde. Um einer direkten staatlichen Regulierung zu entgehen, führte die deutsche Wirtschaft daraufhin durch die gemeinschaftliche Gründung der Duales System Deutschland GmbH (DSD) ein solches System ein. Dabei sollten die Sammlung und Verwertung von Getränkeeinwegverpackungen solange im Rahmen des Dualen Systems integriert bleiben, wie der Mehrweganteil nicht unter den damals aktuellen Wert von 72 Prozent fiel. Andernfalls wäre laut der Verordnung eine Pfandpflicht für Getränkeverpackungen in Kraft getreten.

Obwohl die Opt-out-Option mittels DSD somit für Getränkeeinwegverpackungen nur bedingt galt, wurden die Pfandbestimmungen vielfach als zu weich angesehen, wodurch vor allem Bayern (CSU) und Baden-Württemberg (CDU) gegen sie vorgingen. Ersteres folgte damit einem doppelten Interesse: Zum einen übte die Bürgerinitiative „Das bessere Müllkonzept“ erheblichen Wählerdruck aus; ein Volksentscheid in Bayern war nur knapp gescheitert (*Die Zeit* 1991). Zum anderen befinden sich in Bayern, wie auch in Baden-Württemberg, zahlreiche mittelständische Bierbrauereien. Dies hatte zur Folge, dass beide Länder Anträge mit höheren segmentspezifischen Quoten einbrachten, die zum Teil erst im Zeitverlauf ansteigen sollten (*Bundesrat* 1991c, 1991e). Dies sollte die in Mehrwegflaschen abfüllenden Brauereien schützen und ihren Wettbewerbsnachteil ausgleichen. Bayern schloss selbst ein Dosenverbot nicht aus (*Bundesrat* 1991e, S. 118).

Das abweichende Verhalten der beiden Südländer war mit Blick auf die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat für die Bundesregierung prekär. In Kombination mit dem auch formalen Verlust der absoluten Mehrheit im April 1991 gestaltete sich so die Verhandlungssituation offen. Ohnehin fanden sich parteiübergreifend zahlreiche kritische Stimmen, so etwa auch aus Hessen und Niedersachsen (beide SPD/Grüne) sowie aus Thüringen (CDU), welches nach dem Zusammenbruch des DDR-Mehrwegsystems „Sero“ besonders unter dem steigenden Abfallaufkommen litt (*Bundesrat* 1991a).

Diese unklaren Verhältnisse konnten im Wesentlichen durch breit angelegte Initiativen einiger Länder und den Bundesumweltminister zu einer Einigung geführt werden. So wurde in buchstäblich letzter Minute ein Antrag eingebracht und angenommen, der eine baldige Überprüfung der Quoten vorsah und diese zusätzlich für jedes Land spezifizierte (*Bundesrat* 1991b). Dies unterstützte Umweltminister Töpfer ebenso ausdrücklich, wie den Willen des Bundesrates, die Verwertung umweltfreundlicher zu gestalten (*Bundesrat* 1991a, S. 121ff.). Gleichzeitig drängte er jedoch nachdrücklich auf eine zügige Einigung, da sonst ein europäisches Notifizierungsverfahren die Verordnungsverkündung hinauszögern würde. Dieses fand letztlich nicht statt und es spricht vieles dafür, dass Töpfer die rechtlich unsichere Lage lediglich als Drohung gegenüber dem Bundesrat gebraucht hatte (*Timmermeister* 1998, S. 30ff.). Somit konnte er eine Blockade im Bundesrat verhindern und einen für alle Seiten akzeptablen Kompromiss erzielen.

### 3. Die Verpackungsverordnung von 1998 als Minimalkonsens

Zunächst zog die Verpackungsverordnung von 1991 keine direkten Konsequenzen nach sich, da die angegebenen Quoten eingehalten wurden (*BAnz* 1997). Allerdings hatte der Bundesrat mit seiner Zustimmung und in einer EntschlieÙung deutlich gemacht, dass die Diskussion für ihn noch nicht als abgeschlossen galt. Es war auf umfassende Umweltverträglichkeitsprüfungen (u.a. von Weißblechdosen) gedrängt worden, anhand derer das Verbot umweltschädlicher Verpackungen, ein Kennzeichnungssystem für Verpackungen, sowie spezifizierte und dynamisierte Quoten eingerichtet werden sollten (*Bundesrat* 1991d). Um diese Forderungen umzusetzen, begannen in Vorbereitung einer neuen Verpackungsverordnung, bald nach Erlass der ersten, erneut informelle Gespräche zwischen dem BMU und den Bundesländern. Allerdings verliefen diese unter gänzlich anderen politischen Bedingungen sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaatlicher Ebene.

### 3.1 Wandel politischer Kontextfaktoren

1991 hatte die Regierung noch auf eine rasche Verabschiedung der Verpackungsverordnung gedrängt, da umfassende europäische Vorgaben zu diesem Zeitpunkt noch nicht existiert hatten (Töller 2004, S. 85). Da nun die Verabschiedung einer EU-Verpackungsrichtlinie unmittelbar bevorstand und schließlich auch 1994 erlassen wurde, wartete die Regierung eher ab.

Zudem neigte sich die Legislaturperiode dem Ende entgegen und Umweltminister Töpfer war in ihrem Verlauf zunehmend geschwächt worden (Butzlaff 2009). Umweltpolitische Themen hatten es nach der deutschen Vereinigung schwer, sich gegen wirtschaftspolitische Fragen zu behaupten (Kern/Koenen/Löffelsend 2004, S. 189).

Die Opposition im Bundestag und der zunehmend von der SPD dominierte Bundesrat formulierten jedoch weiter ihre Forderungen. So hatten 1993 einige Abgeordnete im Bundestag eine kleine Anfrage zum Verhandlungsfortgang einer Mehrwegverordnung eingebracht (Deutscher Bundestag 1993c), SPD-Abgeordnete die bedingungslose Einführung einer Pfandpflicht und teilweise Verpackungsverbote gefordert (Deutscher Bundestag 1993b) und es war sich in einer Plenarsitzung dem Thema gewidmet worden (Deutscher Bundestag 1993a). Dort wies die FDP Verbotsforderungen zurück und erklärte, sie sehe eher einen Mangel ökonomischer Elemente in den ergriffenen Instrumenten; ein Jahr später dementsprechend der SPD-Antrag abgelehnt. Nach einem weiteren Antrag Hamburgs (SPD/Statt-Partei) im Bundesrat 1993, der hauptsächlich die Ideen der Entschließung von 1991 aufgriff, reagierte die Bundesregierung und wies insbesondere auf das verfassungsmäßig ausgeschlossene Verbot von Verpackungen und die Notwendigkeit weiterer Untersuchungen zur Umweltverträglichkeit hin (Bundesrat 1994). Damit wurde nun indirekt die Überlegenheit von Mehrwegsystemen infrage gestellt. Der Hamburger Antrag wurde dann nach kontroversen Empfehlungen zwischen dem federführenden Umweltausschuss und dem Wirtschaftsausschuss zunächst von der Bundsratsagenda genommen (Bundesrat 1995).

Die Situation veränderte sich weiter mit der Bundestagswahl im Oktober 1994 als Angela Merkel das Umweltressort in einer neuen, aber deutlich geschwächten CDU-FDP-Koalition übernahm. Nach den Wahlen stellte die Union nur noch 294 statt bislang 319 Abgeordnete und die Mandate der FDP fielen von 79 auf 47. Dies bedeutete für die Regierungskoalition eine Verringerung der Sitzanteile von ehemals 60,1 Prozent auf nunmehr 50,7 Prozent und einen Rückgang von 54,9 Prozent auf 48,4 Prozent gemessen an den Wählerstimmen.

Die (neuen) Mehrheitsverhältnisse im Bundestag waren mit der Ablösung des AbfG durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrW-/AbfG) im Jahr 1996 für die Abfallpolitik bedeutsam geworden. Durch das KrW-/AbfG wurde eine zentrale Anpassung an europäisches Recht vorgenommen. Entsprechend dem Gesetz bedurften Verpackungsverordnungen nunmehr der Zustimmung des Bundestages (Art. 59 KrW-/AbfG). Daraufhin setzte die Regierung zunächst wieder verstärkt auf freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie, dem dominanten Instrument der deutschen Abfallpolitik vor der Verabschiedung der VerpackV (Töller 2004, S. 88). Diese Rückbesinnung auf traditionelle Instrumente korporatistischer Politik entspannte das Verhältnis der Bundesregierung zu den Wirtschaftsverbänden.

Anders war dies in Bezug auf die Verhältnisse in den beiden Kammern des Parlaments. Ausgestattet mit der notwendigen absoluten Mehrheit im Bundesrat und beseelt von der Hoffnung, auch im Bund bald zu einem Regierungswechsel zu gelangen, entwickelte die Opposition vermehrt eigene Bundsratsinitiativen, um die Regierung unter Druck zu setzen.

So wurden im Bundesrat die Forderungen nach einer obligatorischen Pfandpflicht für Getränkeverpackungen und segmentspezifische Quoten angenommen (*Bundesrat* 1995).

Inhaltlich korrespondierte dies mit Anträgen der SPD- und Grünen-Fraktion im Bundestag (*Deutscher Bundestag* 1995). Die Grünen wollten Einweggetränkeverpackungen über steigende Mehrwegquoten langfristig komplett abschaffen und kritisierten die Rolle des DSD. Da letzteres ein Fünftel seines Gesamtumsatzes aus dem Einweggetränkemarkt erwirtschaftete, hätte es als „treibende Kraft“ gegen die Pfandregelungen agiert. Dies zöge vor allem die in Mehrwegverpackungen abfüllende kleinere und mittelständische Getränkeindustrie in Mitleidenschaft (*Deutscher Bundestag* 1996c). Gegen die Stimmen der Opposition wurden die Anträge im September 1996 abgewiesen. Via Bundestag konnte die Bundesregierung somit den aus ihrer Sicht erfolgreichen Status Quo problemlos verteidigen, denn obwohl die Mehrwegquote zwar permanent fiel, war sie doch stets über der 72-Prozent-Marke geblieben (*BMU* 1997b).

Unterstützt wurde die Regierung vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE) und der Metallindustrie, die bereits gegen das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrW-/AbfG) gewirkt hatten und ausdrücklich das Pfandinstrument in verschiedenen Stellungnahmen zurückwiesen (*Bundesrat* 1996).

Aufgrund der inhaltlichen wie parteipolitischen Inkongruenz der Antragsteller in Bundestag und Bundesrat sprach jedoch vieles dafür, dass letzterer zum entscheidenden Problem für die Bundesregierung werden könnte. Einige große Koalitionen hatten zunächst noch die absolute Oppositionsmehrheit im Bundesrat knapp verhindert, doch wurde diese im Verlauf der Legislaturperiode immer wahrscheinlicher.

Der Druck auf die Bundesregierung wuchs zudem durch die immer wieder geäußerten Bedenken anderer EU-Mitgliedstaaten und der Kommission gegen die Pfandregelungen. Zwar hatte in den 1980er Jahren der EuGH ein Verbot von Einweggetränkeverpackungen in Dänemark akzeptiert (*Bundesrat* 1988), woraus die Kommission ihre Praxis ableitete, Umweltschutzmaßnahmen in nicht-harmonisierten Bereichen zu akzeptieren und keine Liberalisierung via EuGH-Entscheidung herbeizuführen, solange keine einheitliche europäische Regelung mit der gleichen Zielsetzung existiert (*Gehring* 1997, S. 342). Jedoch meldeten andere EU-Staaten ob der deutschen Quotenregelung beim Einwegpfand wiederholt Bedenken an. Da einige Einzelhändler bevorzugt Mehrwegflaschen ins Sortiment aufnahmen, um in Absprache mit den deutschen Produzenten ein Absinken der Mehrwegquote zu verhindern, entstünden durch die Quotenregelung ungerechtfertigte Handelsbarrieren. Diese ergäben sich daraus, dass der Export von Mehrwegflaschen aufgrund logistischer Probleme kaum zu bewerkstelligen sei; deutsche Getränkehersteller folgten von der Präferenz des Einzelhandels für Mehrwegflaschen im deutschen Markt profitierten. Da die Kommission dieser Argumentation folgte, jedoch nicht von der beschriebenen Praxis abweichen wollte, beschloss sie durch die Verabschiedung einer Richtlinie eine einheitliche Regelung zu schaffen, um dann gegen die deutsche Quotenregelung vorgehen zu können (*Haverland* 2000, S. 90).

Die politischen Kontextfaktoren für eine neue Verpackungsverordnung hatten sich bis Mitte der 90er Jahre also erheblich verändert: Die Bundesregierung war gegenüber beiden Kammern des Parlaments geschwächt und der Handlungsdruck seitens der EU nahm immer weiter zu. Wie die folgende Darstellung der Ausarbeitung der Verpackungsverordnung von 1998 zeigt, war in dieser Situation und unter Geltung der sich aus der Verpackungsverordnung von 1991 ergebenden Automatismen, die Entwicklung einer dauerhaften, effektiven Lösung für den Umgang mit Einweggetränkeverpackungen unmöglich.

### 3.2 Die Verpackungsverordnung 1998

Im November 1996 legte die Regierung einen neuen Verordnungsentwurf vor. Dieser betonte zwar stark das Kooperationsprinzip und die eigenverantwortlichen Aktivitäten der Industrie, hielt aber generell an der Pfandidee fest (*Deutscher Bundestag* 1996a). Dabei waren zwei Änderungen vorgesehen: Erstens wurden unter Verweis auf die Ergebnisse verschiedener Ökobilanz-Studien des Umweltbundesamtes (UBA) PE-Schlauchbeutel generell, d.h. auch als Einwegverpackung, als umweltverträglich eingestuft. Eine ähnlich außergewöhnliche Behandlung durch die Einführung spezifischer Quoten für das Biersegment, für das in den Studien die Überlegenheit von Mehrwegsystemen festgestellt worden war, unterblieb jedoch mit Verweis auf die neue europäische Regelung. Zweitens wurde die 72-Prozent-Grenze segmentspezifisch ausgerichtet. Das Pfand sollte demnach nur dort gelten, wo der Anteil an Mehrweg gefallen war.

Die SPD kritisierte hauptsächlich die Abkehr von der klaren Differenzierung von Ein- und Mehrweg sowie die ebenfalls veränderten, längeren Überprüfungsregeln (*Deutscher Bundestag* 1996b). Nach der Verabschiedung im Bundestag lehnte der federführende Umweltausschuss im Bundesrat den Regierungsentwurf schon nach kurzen Beratungen gegen die Stimmen von CDU-Ländern und Rheinland-Pfalz (SPD/FDP) ab (*Bundesrat* 1996). Dagegen stimmten Finanz-, Innen-, Rechts- und Wirtschaftsausschuss zu. Der Konflikt war somit parteipolitischer Natur, spiegelte jedoch auch die Gegensätze zwischen Ökologie und Ökonomie wider. Im Unterausschuss Wirtschaft ging es dabei hauptsächlich um das DSD. Nur von Baden-Württemberg wurde ein Antrag mit Bezug auf das Einwegpfand eingebracht, der eine Quote von 78 Prozent für Bier vorsah (*Bundesrat* 1996). Jedoch stimmten lediglich der Antragsteller selbst und Bayern dafür; zwei Länder mit einer starken mittelständischen Biertradition und insofern speziellen wirtschaftlichen Interessen (*Statistisches Bundesamt* 2004a). Nach insgesamt vier Monaten Ausschussberatungen und noch längeren informellen Gesprächen wurde der Entwurf im April 1997 wieder auf die Bundesratsagenda gesetzt. Trotz des Drängens von Umweltministerin Merkel lehnte der Bundesrat ab. In der Auszählung fehlte nur eine Stimme, um den Entwurf passieren zu lassen; deutlich war erkennbar, dass hier die SPD-Opposition die Einigung blockiert hatte (*BMU* 1997a).

Die Industrie befürchtete aufgrund des Vetos Vorbehalte der EU, welche in der Verpackungsverordnung mehr Protektionismus als ökologische Förderung der Mehrwegsysteme sah (*Bundesrat* 1997b, S. 154). So legte die Bundesregierung nur kurze Zeit später einen neuen Entwurf vor. Hinsichtlich des Einwegpfands enthielt er keine Neuerungen und die wiederholten oppositionellen Forderungen in den Bundestagsausschüssen blieben abermals erfolglos. Das Thema wurde aufgrund der Beratungen des BMU und der Umweltlandesminister im Bundesrat zweimal verschoben, bis im November ein Unterausschuss Umwelt eingerichtet wurde (*Bundesrat* 1997a).

Zu diesem Zeitpunkt wäre es der Opposition möglich gewesen, den Regierungsentwurf im Bundesrat zu blockieren. Dass dies allerdings nicht geschah, die Auseinandersetzungen in den Ausschüssen vielmehr jenseits von Parteizugehörigkeiten entsprechend partikularer Länderinteressen verliefen, verdeutlichen die zahlreichen Initiativen der Länder. So forderte Baden-Württemberg beispielsweise abermals eine höhere Quote bei Bier während Nordrhein-Westfalen allgemein segmentspezifische Quoten und Pfandführungen vorsah (ebd.).

Letztlich votierten nur fünf von acht Oppositionsländern im Umweltausschuss gegen den Regierungsentwurf. Kontrastreich war auch die Positionierung zwischen Umwelt- und Wirtschaftsausschuss. Während des gesamten Prozesses warteten beide häufig ab, zögerten

eigene Entscheidungen hinaus und fällten diese dann unter Vorbehalt (ebd.). Dementsprechend wurde der Bundesrat auch nach zweifacher Vertagung mit unterschiedlichen Ausschussempfehlungen im Juli 1998 konfrontiert. Im Sinne des Wirtschaftsausschusses wurde der Antrag Baden-Württembergs im Plenum nicht angenommen. Als Begründung diente dabei die Befürchtung, ein Einwegpfand könnte den Mehrweganteil bei Bier eher senken und so für alle Getränke-segmente ein Pfand auslösen. Trotz dieser Verwerfungen wurde die neue Verordnung angenommen. Wie *Haverland* (2000) feststellt, geschah dies erst nach einem vom Bundesrat erheblich verlängerten Prozess und dies, obwohl der Anpassungsdruck ans europäische Recht eher gering war. So blieben letztlich auch die Pfandregeln im Großen und Ganzen bestehen. Außerdem wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, die bis Anfang 1999 Lösungen der Einwegproblematik auch jenseits eines Pfands entwickeln sollte (*Bundesrat* 1998). Die Verordnung trat bereits Ende August 1998 in Kraft.

Anders als 1991 war für die Auflösung der Blockade des Bundesrates nun nicht die Umweltministerin maßgeblich. Während die Koalitionsparteien damals 40,8 Prozent der Sitze im Bundesrat inne hatten und ihnen nur fünf Stimmen zur absoluten Mehrheit fehlten, sah sich die neue Umweltministerin einem Bundesratsplenum gegenüber, in dem der Regierungskoalition 19 Stimmen zur absoluten Mehrheit fehlten, da sie lediglich 23 Prozent der Sitze kontrollierte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum der Bundesrat überhaupt irgendeinem Regierungsentwurf zustimmen sollte.

Zunächst standen alle Akteure unter verstärktem EU-induzierten Handlungsdruck, der sich aus den Anpassungserfordernissen der deutschen Verpackungsverordnung an die Verpackungsrichtlinie ergab. Forderungen aus der Öffentlichkeit waren hier kaum relevant. Auch die SPD kalkulierte mit Blick auf die anstehenden Bundestagswahlen und ihren dortigen wahrscheinlichen Erfolg, dass ein EU-Vertragsverletzungsverfahren ihnen erhebliche Schwierigkeiten bereiten dürfte. Dies dürfte sich auch direkt auf den Bundesrat bzw. die dortigen SPD-Länder ausgewirkt haben. Ihre Überzeugung, dass das Pfand jedoch nicht gegen EU-Recht verstieß, konnten sie durch ihre Vetomacht gegenüber dem Umweltministerium durchsetzen. Für dieses wiederum wäre eine ersatzlose Streichung des Pfands aus Legitimationsgründen zwar problematisch gewesen, davon abgesehen wäre sie jedoch wohl nicht unmöglich gewesen. Das BMU verlängerte als Zugeständnis an den BDI, das Informations-Zentrum Weißblech (IZW) und andere Pfandgegner die Überprüfungsfristen der Quoten, um Zeit für neue Lösungen zu gewinnen. Obwohl somit wiederum alle Verhandlungspartner ihr Gesicht wahren konnten, stellte das Ergebnis doch kaum eine gemeinsame, fortschrittliche Einigung wie 1991 dar, sondern vielmehr einen Pflichtkonsens zur Schadensbegrenzung. Wie kurzlebig dieser Erfolg sein könnte, hing wesentlich von den angesprochenen Bundestagswahlen, der daraus hervorgehenden neuen Regierung, den neuen Mehrwegquoten und von der Reaktion der EU auf die neue Verpackungsverordnung ab.

#### 4. Der gescheiterte Änderungsversuch von 2001

Mit den Bundestagswahlen 1998 wurde die CDU-FDP-Regierung von Rot-Grün abgelöst und Umweltminister wurde Jürgen Trittin (GRÜNE). Mit Blick auf die Anträge der letzten Jahre und das stark auf Umweltpolitik ausgerichtete Profil der Grünen war eine Abkehr von der vorsichtigen Regierungsstrategie der letzten Jahre zu erwarten.

Viel hing von den neuesten Mehrwegquoten ab. Bereits die letzte Veröffentlichung im November 1997 hatte nur noch eine Quote von 72,03 Prozent genannt (*BAnz* 1997). Doch

auch die neue Regierung zögerte zunächst die Bekanntmachung der neuen Zahlen hinaus. Erst im Januar 1999 wurde nach intensiven Verhandlungen festgestellt, dass die Quote im Bilanzjahr 1997 auf 71,35 Prozent und somit unter die Grenze von 72 Prozent gefallen war (*Schnurer* 1999). Sollte im darauf beginnenden einjährigen Nachprüfungszeitraum wieder die Quote verletzt werden, müsste das Pfand ein halbes Jahr später eingeführt werden.

Im Gegensatz zur vormalig radikaleren Position hatten SPD und Grüne jedoch ihre Haltung mit dem Regierungseintritt relativiert. Trotz klarer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat begaben sie sich zunächst in Gespräche mit den beteiligten Interessengruppen. So wurden die Beratungen der eingerichteten Arbeitsgruppe abgewartet (*Schnurer* 1999), als Druckmittel jedoch wiederkehrend öffentliche Forderungen an die Industrie ausgesprochen (vgl. *BMU* 1999). Dieses Druckpotential ist immer wieder abgeschwächt worden, nachdem die zunehmende Erosion der Regierungsmehrheit im Bundesrat ab April 1999 eingesetzt hatte. Allerdings bot der 1991 eingeführte Automatismus, der das Inkrafttreten der Pfandpflicht bei Unterschreitung der Mehrwegquoten vorsah, auch nach der Segmentspezifizierung der Quoten 1996 der Regierung eine Lösung, sollten die korporatistischen Verhandlungen zu einer neuen Regelung scheitern.

#### 4.1 Zurück zur staatlichen Intervention

Das Regierungsziel verstärkter staatlicher Intervention wurde in einer Stellungnahme zu einem ersten Vorschlag Rheinland-Pfalz' im Februar 2000 deutlich. Das Land hatte gefordert, die 72-Prozent-Quote durch eine minimale Abfüllmenge in Mehrwegverpackungen zu ersetzen, da letztere trotz des Absinkens der Mehrwegquote gestiegen sei. Dies sei vor dem Hintergrund ungeklärter EU-Verfahren und einer ungenügenden Forschungslage eine Möglichkeit, Zeit zu gewinnen und das Pfand als unangemessenes Instrument zur Stabilisierung der Mehrwegsysteme zu verhindern (*Bundesrat* 2000a). Der Regierungsvertreter lehnte aber insbesondere eine zeitliche Verzögerung ab und betonte die Notwendigkeit zügigen Handelns angesichts fallender Mehrwegquoten. Unter dem Druck neuer, inoffizieller Zahlen, nach denen die Mehrwegquote weiter fiel (*BMU* 2000c), folgte die Regierung zwar allgemein dem Prinzip der staatlichen Intervention. So betonte etwa Wirtschaftsminister Müller, dass „die Industrie ihre Marktpolitik für lange Zeit freiwillig hätte verändern können, dies aber nicht getan habe“ (*TS* 2001b). Jedoch zielte die Regierung nicht unbedingt auf die Einführung des Einwegpfands als konkrete Maßnahme ab. Entsprechend wurde auf einem „Dosengipfel“ des BMU mit den beteiligten Wirtschaftskreisen im Juni 2000 als Alternative eine Verpackungsabgabe diskutiert. Während zahlreiche Handels-, Umwelt- und Verbraucherorganisationen diese Lösung ebenfalls favorisierten, wurde sie vom BDI und DIHT strikt abgelehnt (*BMU* 2000b, *Der Spiegel* 2003b). Als Gegenvorschlag nannten diese Selbstverpflichtungen, was allerdings von der Regierungslinie noch weiter entfernt lag als der Verzögerungsvorschlag Rheinland-Pfalz'.

Nachdem das BMU eine neue Ökobilanz-Studie vorgelegt hatte, welche nun auch Getränkekartons als ökologisch verträglich einstufte (*BMU* 2000a), kam es zu verschiedensten Vorschlägen seitens der Bundesländer, die den von der Regierung betonten Handlungsbedarf mit der allgemeinen Ablehnung des Einwegpfands in Einklang zu bringen suchten. Rheinland-Pfalz erneuerte seinen Vorschlag vom Februar 2000, ergänzt um den Aspekt der Getränkekartons (*Bundesrat* 2000b); Bayern schlug eine Erhöhung der Mindestabfüllmenge vor (*Bundesrat* 2000c); das Saarland eine erhöhte Quote mit Berücksichtigung der Getränk-

kekarton-Quoten von 1991 (*Bundesrat* 2000d). Ab Herbst 2000 behandelten die Ausschüsse im Bundesrat die verschiedenen Anträge. Während der Wirtschaftsausschuss schnell für den bayerischen Antrag stimmte, warteten Umwelt- und Agrarausschuss auf einen Regierungsentwurf als Folge der Umweltministerkonferenz vom November. Dort hatte man sich, unter rheinland-pfälzischem Widerspruch, auf die Einführung eines bedingungslosen Pfands auf ökologisch nachteilige (hauptsächlich Einweg-)Verpackungen geeinigt (*Bundesrat* 2000a), was insbesondere vom Fachverband Kartonverpackung begrüßt wurde (*FKN* 2000). Die im Bundesrat herrschende Kakophonie zu diesem Zeitpunkt macht deutlich, dass jenseits der allseits anerkannten, grundsätzlichen Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs zur Eindämmung steigender Anteile von Einweggetränkerverpackungen, keine inhaltlichen Übereinstimmungen zwischen der Bundes- und den Landesregierungen bestanden. Dies stellte die Bundesregierung vor die Herausforderung, einen allseits akzeptablen Entwurf auszuarbeiten, um die einhellig abgelehnte Einführung des Einwegpfands entsprechend der Verpackungsverordnungen von 1991 und 1998 doch noch zu verhindern.

## 4.2 Vetopolitik im Bundesrat

Im Mai 2001 legte die Regierung schließlich einen Entwurf vor, der aus einer Umweltministerkonferenz im November 2000 hervorgegangen war. Der Entwurf passierte sogleich den Bundestag, wobei Anträge der CDU und FDP abgewiesen wurden (*Deutscher Bundestag* 2001). Letztere hatte das Pfand, nachdem sie dieses zwei Jahre zuvor noch gestützt hatte, nun unter anderem wegen hoher Investitionskosten für die Händler kritisiert (*Deutscher Bundestag* 2000).

Die Bundesregierung ging mit ihrem Entwurf auf Konfrontationskurs zu einigen Dachverbänden. Der BDI, die Bundesvereinigung Deutscher Handelsverbände (BDH) und die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) hatten erst im April ihr Selbstverpflichtungsangebot erneuert, drohten allerdings bereits mit juristischen Schritten gegen das Pfand (*FR* 2001a). Nachdem der Regierungsentwurf den Bundestag erwartungsgemäß passiert hatte, war unklar, ob in korporatistischen Verhandlungen übergangene Interessengruppen den Bundesrat würden nutzen können, um den Regierungsentwurf doch noch zu blockieren. Hier hatte sich die parteipolitische Konstellation seit Beginn der Legislaturperiode verschoben. Die Regierungsländer verfügten nunmehr lediglich über 27 Stimmen, die Opposition über 28 und bei Mischländern lagen 14 Stimmen.

Jenseits der Parteizugehörigkeiten war jedoch wiederum mit spezifischen Länderinteressen zu rechnen, was die Bundesregierung veranlasste, sich in einer guten Ausgangssituation zu wännen. Schließlich waren die Alternativen zu ihrem Entwurf – Verpackungsabgabe und Pfandpflicht nach alter Verordnung – von allen Beteiligten abgelehnt worden. Der Umkehrschluss, es müsse daher zur Annahme des eigenen Entwurfs mit neuen Pfandregeln kommen, erscheint zwar plausibel, sollte sich jedoch als falsch erweisen.

Bereits erste Gespräche zwischen den Landesumweltministern nach der Weiterleitung des Entwurfs an den Bundesrat zeigten, dass diese nicht mehr geschlossen hinter der Regierung standen (*Die Welt* 2001). Insbesondere Rheinland-Pfalz (SPD/FDP), Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen und Sachsen (die letzten vier CDU-geführt) erwiesen sich als kontinuierliche Gegner des Regierungsentwurfs. Alle anderen Länder vertraten je nach Ausschuss unterschiedliche Positionen (*Bundesrat* 2001c). Vor dem Hintergrund dieser ambivalenten Interessenlagen war mit komplizierten Verhandlungen zu rechnen.

Im SPD-regierten Niedersachsen, wo kurz nach der geplanten Pfandeinführung gewählt werden sollte, stand Ministerpräsident Gabriel dem Entwurf ablehnend gegenüber. Schmalbach-Lubeca, damaliger Marktführer in der Dosenproduktion, sah Arbeitsplätze im Land gefährdet (*taz* 2001). Da jedoch das niedersächsische Parlament eindeutig für den Entwurf war und Gabriel wohl Druck von der Bundesregierung verspürte (*FAZ* 2001e, *TS* 2001a), wurde ein Kompromissantrag erstellt, der eine einjährige Verschiebung des Pfands vorsah (*Bundesrat* 2001b).

Die Wirkung des eher starken niedersächsischen Parlaments wird im Falle Bayerns konterkariert. Dort wurde der Pfandeinführung mit 80 zu 60 Stimmen bei 18 Enthaltungen überraschend zugestimmt (*FAZ* 2001c, *SZ* 2001b). Die Fronten waren hier politisch und industriell unscharf. Während Umweltminister Schnappauf die enorme Höhe des Mehrweganteils in Bayern einräumte, plädierte er für andere Mittel als das Pfand, um diese zu schützen (*FAZ* 2001a). Der Bundesverband privater Bierbrauereien unterstützte dagegen das Einwegpfand, da so die Wettbewerbsnachteile der kleinen und mittelständischen Betriebe ausgeglichen würden (*Bundesverband Private Brauereien Deutschland* 2004). Mit der Hälfte aller Bierbrauereien bei lediglich einem Fünftel des in Deutschland produzierten Bieres stellten diese einen zentralen Wirtschaftszweig in Bayern dar (*Statistisches Bundesamt* 2004a). Der Getränkefachgroßhandel befürchtete daher einen Arbeitsplatzabbau von 250.000 Stellen in Bayern, sollte das Pfand nicht eingeführt werden (*Handelsblatt* 2001). Demgegenüber sprach sich der Deutsche Brauer-Bund (DBB), dessen Präsident gleichzeitig Vorsitzender der Großbrauerei Beck's war, als Dachverband gegen das Pfand aus (*FR* 2001b).

Beide Fälle zeigen, dass innerhalb einzelner Länder nach wie vor Spannungen zwischen den parteipolitischen und industriellen Länderinteressen bestanden. Im Gegensatz zu den Debatten zur Verpackungsverordnung von 1998 überwog nun allerdings insbesondere in den unionsregierten Ländern die parteipolitische Komponente. Die meisten CDU-geführten Länder positionierten sich gegen den Entwurf, obgleich sie durchaus eigene, den Regierungsvorschlag jedoch zurückweisende Anträge einbrachten. Auch Baden-Württemberg, das sich schon 1991 und 1998 eher auf Linie der jetzigen Regierung befunden hatte, blieb nun zurückhaltend. Klarer Abweichler war lange Zeit lediglich das von CDU allein regierte Saarland. Dessen Umweltminister war zuvor der Landesvorsitzende des Naturschutzbundes (NABU) gewesen (*NABU* 1999), welcher neben Verbraucherorganisationen, dem BUND und der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zu den stärksten Pfandbefürwortern zählte (*Stg. Ztg.* 2001).

Auf SPD-Seite positionierten sich ebenfalls viele Länder zügig entlang der Parteilinie. Eine besondere Rolle spielten jedoch Rheinland-Pfalz (SPD/FDP) und Nordrhein-Westfalen (SPD/Grüne). Ersteres widersetzte sich dem Regierungsentwurf, war allerdings an der darin enthaltenen Ausnahme für Wein interessiert, für die auch das BMU, der Deutsche Bauern-Verband (ebenfalls für Ausnahmen bei Bier und Milch) und der Bundesverband der Deutschen Weinkellereien und des Weinfachhandels (BDWW) (Hauptsitz in Rheinland-Pfalz) plädierten (*Stg. Ztg.* 2001). Aus diesem gemeinsamen Interesse zwischen dem Land und BMU leitete letzteres seine Hoffnung auf eine Zustimmung zum Regierungsentwurf ab. Tatsächlich hatte sich Rheinland-Pfalz jedoch seit einem knappen Jahr für eine Mindestabfüllmenge stark gemacht, die sich immer mehr als mehrheitsfähiger Gegenvorschlag zum Regierungsentwurf herauskristallisierte.

Kontrovers war auch die Position Nordrhein-Westfalens (SPD/Grüne), ein Land mit großen Dosenherstellern und Handelsunternehmen (*Bundesrat* 2001a, S. 345 (C)). Dort hatten Schmalbach-Lubeca, Tengelmann, Metro und Rewe ihren Hauptsitz und es wurden

die größten Biermengen bei nur einem Zehntel der deutschlandweiten Bierbrauereien produziert (*Statistisches Bundesamt* 2004a). Der Landesverband der Grünen befürwortete den Regierungsentwurf, während Ministerpräsident Clement (SPD) ihn ablehnte.

Die durch partei-politische Überlegungen geprägte Neupositionierung einzelner unionsgeführter Länder bei gleichzeitigem Verharren einzelner Regierungsländer auf ihren an spezifischen Länderinteressen ausgerichteten Positionen machte eine Einigung im Bundesrat unmöglich, so dass der Regierungsentwurf schließlich unter Enthaltung von Nordrhein-Westfalen und der Ablehnung durch Rheinland-Pfalz mit 36 Stimmen zurückgewiesen wurde (*SZ* 2001a). Gleichzeitig wurden die Ideen einer minimalen Abfüllmenge und eines Vertragswerks mit Strafen bei Verletzung der selbigen angenommen (*Bundesrat* 2001c). SPD-Bundestagsabgeordnete und Trittin kritisierten diese Entscheidung und letzterer kündigte nun die Umsetzung des Pfands nach den Regeln von 1998 an – dies, obwohl das BMU noch kürzlich festgestellt hatte, wie irrational diese seien (*BMU* 2001b). Die Verantwortung dafür wurde jedoch auf die Vorgängerregierung abgewälzt.

Der Prozess um den gescheiterten Änderungsversuch 2001 zeigt, dass Trittin als Umweltminister einer anderen Strategie folgte als dies insbesondere Klaus Töpfer 1991 getan hatte. Obwohl ersterer zunächst durchaus Verhandlungen mit Dachverbänden und Interessengruppen führte, war sein eigenes Interesse zugunsten der staatlichen Intervention klar dominant, sodass die Gespräche stärker unter dem Schatten der Hierarchie standen als unter dem Willen, eine Einigung in gegenseitigem Einvernehmen zu erreichen. Dass die Ausarbeitung einer korporatistischen Lösung letztlich scheiterte, ist auf zwei interdependente Faktoren zurückzuführen: Zum einen fiel es den Verbänden schwer, aufgrund der unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder, der Regierung mit einer einheitlichen Position zu begegnen. Dies war auch Folge des geringen Konsenszwangs in den Verhandlungen, der sich daraus ergab, dass es dem BMU nicht gelang, seine Drohung mit der Pfandeinführung nach altem Recht glaubhaft zu machen. Ferner sahen die Industrievertreter in den anstehenden, schwierigen Verhandlungen im Bundesrat eine zweite Chance, sich mit ihren Interessen im politischen Prozess einzubringen, sollten die korporatistischen Verhandlungen scheitern.

Mit Blick auf die ausgebliebene Zustimmung im Bundesrat für den Regierungsentwurf behielten die Industrieverbände dabei Recht. Dass dies allerdings ein Pfand generell verhindern würde, erwies sich als Fehleinschätzung. Die verschiedenen Änderungsvorschläge waren im Bundesrat gescheitert, da die Union die durch sie gestellten Landesregierungen zur Parteiräson brachte, während dies der SPD nicht gelang. Trotz der durch die Regierung aufrecht erhaltenen Drohkulisse einer Einführung des Einwegpfands entsprechend den Vorschriften von 1991 und 1998, die eigentlich einhellig von allen beteiligten Akteure abgelehnt wurde, gelang es dem Umweltminister nicht, einen Konsens unter den Ländern herzustellen. Nachdem die Einführung des Einwegpfands somit in der Phase der Politikformulierung weder von den Befürwortern effizient gestaltet, noch von den Gegnern ganz verhindert werden konnte, verlagerten sich die Auseinandersetzungen in die Phase der Umsetzung einer Politik, die so eigentlich niemand mehr wollte.

## 5. Die Implementation des Einwegpfands

Nach den gescheiterten Versuchen, die Einführung des Einwegpfands bei der Exekutive und Legislative zu verhindern, wandten sich die Akteure nun mit ihren Anliegen an Ge-

richte in verschiedenen Instanzen. Damit begann eine Phase des Hoffens und Bangens, des Ankündigens und Verwerfens, der Niederlagen – und nur weniger Erfolge. Widersprüchliche Urteile und die Tatsache, dass viele juristische Detailfragen erstmals verhandelt wurden, bestärkten sowohl Pfandgegner als auch -befürworter in ihrem Weg (*BMU* 2001a, *FAZ* 2001d).

So reichten die Pfandgegner Klage beim Bundesverfassungsgericht ein, die jedoch (wie schon 1994) abgewiesen wurde (*Der Spiegel* 2003b). Parallel befassten sich auch verschiedene Verwaltungsgerichte mit dem Fall. Auf Bundesebene wurde eine Klage etlicher großer Bierbrauereien, Rewes und einiger Dosenproduzenten abgewiesen, die sich gegen die Länder als ausführende Organe der Verordnung gewendet hatte (*Handelsblatt* 2002). Trotz der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts entschied das Landesverwaltungsgericht Düsseldorf, die Pfandpflicht auszusetzen (*Flanderka/Renke* 2006). Dies dürfte abermals Hoffnung bei den Pfandgegnern geweckt haben, die inzwischen zum Januar 2003 geplante Einführung doch noch verhindern zu können.

Das BMU stellte diese Frist als Angebot gegenüber der Industrie dar, um sich noch auf das Pfand einstellen zu können (*BMU* 2002c). Doch auch die anstehenden Bundestagswahlen, in deren Vorfeld die Umsetzung der umstrittenen Regelung Stimmenverluste hätte verursachen können, dürften zu dieser Terminwahl beigetragen haben (*FAZ* 2001b). Die Bedeutung der Wahl spiegelt sich auch im schärferen Ton zwischen BMU und Bayern wider, welches in Edmund Stoiber den Kanzlerkandidaten der Opposition stellte (vgl. *BMU* 2002b). Zudem war klar, dass, wenngleich die Wahl weder formal noch praktisch ein Referendum über das Einwegpfand darstellte, ein Sieg der Opposition das Pfand wohl gestoppt hätte.

Obwohl eine Entscheidung zum EU-Vertragsverletzungsverfahren weiterhin ausstand (*Töller* 2004, S. 86), war die Pfandeinführung zum Januar 2003 nach den gescheiterten Klagen nicht mehr zu stoppen. Obwohl die Konfliktparteien über informelle Gespräche in Kontakt standen, wurde erst im Dezember ein weiterer „Dosengipfel“ abgehalten (*Der Spiegel* 2003b). Die konfrontative Strategie der letzten Monate und Jahre stand dabei im Widerspruch zur dringend notwendigen Einigung, an der sowohl die Regierung als auch die Händler und Produzenten interessiert waren. Erstere hatte Pfandvorbereitungen bei einigen Unternehmen festgestellt und daher wenig Verständnis für die Pfandgegner, die nun unvorbereitet waren (*BMU* 2002a). Beim Dosengipfel drohte der Handel mit dem Boykott des Pfands, was von Seiten der Deutschen Umwelthilfe (DUH) die Androhung von Testkäufen auslöste (*Der Spiegel* 2003b). Der Druck wuchs damit sowohl auf die Regierung als auch die Industrie und führte zu einer geradezu skurrilen Situation. Obwohl die Pfandgegner ihre Interessen weder in den Verhandlungen um den Änderungsversuch 2001, noch vor Gericht hatten durchsetzen können, befanden sie sich nunmehr in einer verhältnismäßig starken Verhandlungsposition gegenüber dem BMU, da dieses bei der Implementation des Einwegpfands auf die Kooperation der Industrie angewiesen war.

Das Ergebnis war eine Vereinbarung, nach der während einer Übergangsphase bis Oktober 2003 die Getränkeeinwegverpackungen nur am Ort des Einkaufs zurückgenommen werden mussten. Dies entlastete zunächst die Händler, belastete dafür jedoch umso mehr die Konsumenten. Die Folge war der Pfandschlupf, der neben den Händlern zwar auch dem Staat über die Mehrwertsteuer Einnahmen verschaffte, jedoch eindeutig zu den negativen, nicht-intendierten Konsequenzen des deutschen Einwegpfands zu zählen ist.

In Bezug auf die Sicherung der Mehrwegquote war das Einwegpfand hingegen zunächst erfolgreich. So sanken die Einwegabsatzzahlen bei gleichzeitigem Anstieg der Mehrweganteile im Jahr 2003 (*UBA* 2009). Aufgrund der daher zu erwartenden Auslis-

tung von Einweg zögerte der Handel, überhaupt bis Oktober ein gemeinsames Rücknahmesystem zu installieren (*Lepszy* 2003). Die Forderung nach einer Verpackungsabgabe, die im Gegensatz zum Jahr 2000 nun von BDI und HDE kam, sowie der Wunsch nach einer Abschaffung des Pfands, geäußert von IG Metall und FDP, wurden vom BMU abgelehnt (ebd.). Die unter den gegebenen Bedingungen herrschende Verbraucherunfreundlichkeit und neuerliche Bedenken seitens der Europäischen Kommission machten das Pfand nicht einmal für das BMU zu einer Erfolgsgeschichte. Dieses arbeitete daher nun vor allem auf die Einrichtung von Rücknahmesystemen hin (*Der Spiegel* 2003b). Im Oktober 2003 kam es schließlich zu den sogenannten Insellösungen, wonach Verpackungen dort zurückgegeben werden konnten, wo diese auch vertrieben wurden. Obwohl sich der Aufbau eines umfassenden Rücknahmesystems weiter verzögerte, brachte diese Veränderung schon bald wieder höhere Verkaufszahlen von Dosen mit sich, die ab August 2004 wieder verstärkt eingelistet wurden (*Lepszy* 2003). Die Abschaffung der Insellösungen und die Einführung eines einheitlichen Rücknahmesystems im Zuge einer weiteren Verpackungsverordnung vom Mai 2006 begünstigten, dass sich diese Entwicklung sinkender Mehrweganteile auch langfristig fortsetzen konnte, was den ursprünglichen Intentionen bei der Einführung des Einwegpfands entgegen steht.

## 6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Antwort auf die Frage, wie es zur chaotischen Einführung des Einwegpfands in Deutschland kommen konnte, liegt im Zusammenspiel drei zentraler Faktoren begründet: Die sich wandelnden Bundesratsmehrheiten mit ihren Auswirkungen auf das Strategiespektrum der Umweltministerien; die Interessensheterogenität innerhalb der gesellschaftlichen Gruppen, die eine korporatistische Lösung unmöglich machte; und die Folgewirkung der existierenden Regelungen, die nach 1991 eine Lösung bei mangelnden Alternativen vorgaben.

Für alle drei hier untersuchten Entscheidungszeitpunkte wurde die Rolle der Regierung bzw. des Umweltministeriums als zentral beurteilt. Dieses verfügte über eine außerordentliche Definitionsmacht und war Dreh- und Angelpunkt der Verhandlungen, indem es in zwei hauptsächlich entgegengesetzte Richtungen zu agieren hatte. Der Logik des deutschen Korporatismus folgend, war auf der einen Seite der Dialog mit den beteiligten Interessengruppen hinsichtlich der Implementation von besonderem Interesse. Auf der anderen Seite bedurfte der Bundesrat besonderer Aufmerksamkeit, stellte er aufgrund inkongruenter Mehrheitsverhältnisse zum Bundestag doch einen Vetopunkt im politischen Prozess dar. Für einen Konsens bedurfte es der erfolgreichen Integration beider Seiten.

Im ersten Fall von 1991 verstand Minister Töpfer es, die verschiedenen Verhandlungsebenen so abzustimmen, dass jeweilige Gewinne von Beteiligten nicht als Verluste auf der anderen Seite interpretiert wurden. Seine eigenen Präferenzen hielt er dabei häufig im Hintergrund, betonte sie jedoch in den entscheidenden Verhandlungen mit dem Bundesrat, um mit diesem Einigkeit zu demonstrieren. So wurde auch seine errichtete Drohkulisse ernst genommen, ohne die eine Verabschiedung äußerst unwahrscheinlich gewesen wäre. Der Konsens war letztlich nicht minimal, sondern ein Schritt mit Pioniercharakter (Prüfer 1999, S. 29).

Im zweiten Fall von 1997/98 war der substantielle Handlungsdruck zwar geringer, aus formalen Gründen durch die Anpassung an die EU-Verpackungsrichtlinie jedoch ebenfalls hoch. Hier wandte der Bundesrat einmal die Praxis des prinzipiellen, parteipolitischen Vetos

an, schwenkte jedoch später auf einen Minimalkonsens ein. Dieser war weniger eine gemeinsame Einigung als der Ausdruck, die möglichst günstige Wahrung einzelner Interessen sicherzustellen. Umweltministerin Merkel zeigte sich ebenfalls mit dem Status quo zufrieden, aus dem sie ihre Legitimation schöpfte und in alle Richtungen verteidigen konnte.

Erst im dritten Fall von 2001 bezog der Umweltminister in Person Trittins deutlich Stellung und verließ damit seine Vermittlerrolle. Er versuchte, den Schatten der Hierarchie in den korporatistischen Verhandlungen stärker auszuspielen. Dies war insofern plausibel, da eine Nicht-Einigung stets die Gültigkeit der alten Pfandregeln zur Folge gehabt hätte und schließlich ja auch gehabt hat. Dass Trittin jedoch Preis gab, an diesen selbst nicht interessiert zu sein, machte seine Drohungen mit der alten Pfandpflicht unglaubwürdig. Die korporatistischen Verhandlungen scheiterten schließlich an der beidseitigen Prinzipientreue der Beteiligten (*Schnurer* 1999). Der Bundesrat beschränkte sich zwar nicht auf die verhältnismäßig einfache Herstellung eines negativen Votums, sondern schaffte es, positive Mehrheiten und Alternativen zum Regierungsvorschlag zu entwickeln. Dabei wurden jedoch die Partikularinteressen der unionsregierten Länder von der Linie der Bundespartei überlagert. Ziel war hier vor allem der symbolträchtige Sieg über den politischen Gegner geworden. Infolge dessen kam es dann doch zur Umsetzung des Einwegpfandes entsprechend der Regelungen von 1998. Diese traten trotz der einhelligen Ablehnung durch alle beteiligten Akteure in Kraft, da es nicht gelang, einvernehmlich eine Alternative auszuarbeiten.

Dass sich zunächst beinahe alle beteiligten Akteure einer reibungslosen Umsetzung des Einwegpfands verweigerten, ist durchaus nachvollziehbar. Schließlich hatte keiner dieser Akteure die Regelungen so wie sie bis 2003 umzusetzen waren, unterstützt. Nicht einmal das zuständige BMU hatte zu Beginn des Umsetzungsprozesses ein fertiges Konzept zur Einrichtung eines einheitlichen Rücknahmesystems, bestand doch auch hier bis zuletzt die Hoffnung, zu anderweitigen Lösungen zum Umgang mit Einweggetränkeverpackungen zu gelangen. Die graduelle Abnahme der Klagen gegen das Einwegpfand und seine Umsetzung sowie die inzwischen vollzogene Einrichtung eines einheitlichen Rücknahmesystems zeigen jedoch, dass zumindest langfristig auch ineffiziente, irrationale und unintendierte Politiken umgesetzt werden. Dass diese Umsetzung jedoch nicht unbedingt der ursprünglich angestrebten Zielsetzung dienlich ist, belegen die verschiedenen Einwegflaschen und Getränkedosen, die heute wieder vermehrt in deutschen Supermarktgallen zu finden sind.

## Literatur

- BAnz*, 1997: Bekanntmachung der Erhebungen der Bundesregierung bzgl. der Mehrweganteile der Getränkeverpackungen in den Jahren 1991 bis 1996 nach § 9 Abs. 3 der VerpackV., in: *Bundesanzeiger*, 206, S. 13380-13381.
- Bauld, Linda/Judge, Ken/Paterson, Iain*, 2003: New Directions for the British Welfare State, in: *Gilbert, Neil/van Voorhis, Rebecca A.* (Hrsg.), *Changing Patterns of Social Protection*, New Brunswick/London: Transaction Publishers, S. 169-217.
- BMU*, 1997a: Bundesrat lehnt Novelle Verpackungsverordnung ab, Pressemitteilung 30/97 S, 25.04.1997. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13\\_legislaturperiode/pm/1331.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13_legislaturperiode/pm/1331.php), Stand 11.07.2009.
- BMU*, 1997b: Mehrweganteile bei Getränken 1996 weiterhin stabil. Anstieg bei Getränkedosen gestoppt, Pressemitteilung 53/97, 30.09.1997. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13\\_legislaturperiode/pm/1259.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/13_legislaturperiode/pm/1259.php), Stand 24.09.2009.

- BMU*, 1999: Trittin fordert Handel und Industrie zur Stützung der Mehrwegquote auf, Pressemitteilung 062/99, 05.05.1999. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/199.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/199.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2000a: Dosen und Einwegflaschen ökologisch nachteilig, Pressemitteilung 146/00, 09.08.2000. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/869.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/869.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2000b: Es bleibt bei Pfandpflicht zum Schutz von Mehrweggetränkerverpackungen – Wirtschaft kann sich nicht auf Alternative einigen, Pressemitteilung 103/00, 14.06.2000. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/775.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/775.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2000c: Mehrweganteil bei Getränkeverpackungen weiter gesunken, Pressemitteilung 38/00, 16.03.2000. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/621.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/621.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2001a: Schutz für Mehrweg behindert den Binnenmarkt nicht, Pressemitteilung 066/01, 29.03.2001. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1154.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1154.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2001b: Chancen für vernünftige Pfandregelung wachsen, Pressemitteilung 141/01, 11.07.2001. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1727.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1727.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2002a: Front der Dosenpfandgegner bröckelt, Pressemitteilung 184/02, 08.08.2002. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1637.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1637.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2002b: Es wird kein Pfand auf Milchkartons geben, Pressemitteilung 106/02, 08.05.2002. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1481.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1481.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2002c: Dosenpfand kommt ab 1. Januar 2003, Pressemitteilung 068/02, 20.03.2002. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14\\_legislaturperiode/pm/1445.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/pm/1445.php), Stand 17.09.2009.
- BMU*, 2003: Zwischenbilanz: Das Pfand wirkt, Pressemitteilung 159/03, 12.09.2003. Online verfügbar unter: [http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/15\\_legislaturperiode/pm/4561.php](http://www.bmu.bund.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/4561.php), Stand: 17.09.2009.
- Bundesrat*, 1988: Beschluss des Bundesrates über die Verordnung der Bundesregierung zur Verordnung über die Rücknahme und Pfänderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoff. Drucksache 431/88 (Beschluss) vom 20.09.1988, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991a: Plenarprotokoll 628. Sitzung am 19.04.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991b: Antrag zur Verpackungsverordnung. Drucksache 817/12/90 vom 19.04.1990, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991c: Antrag der Länder Baden-Württemberg und Berlin zur Verpackungsverordnung. Drucksache 817/10/90 vom 22.03.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991d: Beschluss des Bundesrates zur Verpackungsverordnung. Drucksache 236/91 vom 19.04.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991e: Antrag des Freistaates Bayern zur Verpackungsverordnung. Drucksache 817/3/90 vom 19.03.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1994: Stellungnahme der Bundesregierung zur Entschließung des Bundesrates vom 19.04.91 zur Verpackungsverordnung, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1995: Entschließung des Bundesrates zur Novellierung der Verpackungsverordnung und zur Abfallvermeidung. Drucksache 317/94 (Beschluss) vom 17.02.1995, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1996: Verordnung der Bundesregierung über die Verpackungsverordnung. Drucksache 992/96 vom 19.12.1996, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1997a: Verordnung der Bundesregierung. Verpackungsverordnung. Drucksache 518/97 vom 10.07.1997, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1997b: Plenarprotokoll 711. Sitzung am 25.04.1997, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1998: Beschluss des Bundesrates. Drucksache 445/98 (Beschluss) vom 29.05.1998, Berlin: Archiv Bundesrat.

- Bundesrat*, 2000a: Verordnungsantrag des Landes Rheinland-Pfalz. Drucksache 105/00 vom 17.02.2000, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 2000b: Entwurf des Landes Rheinland-Pfalz zum Entwurf einer Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung. Drucksache 105/2/00 vom 05.09.2000, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2000c: Antrag des Freistaates Bayern zum Entwurf einer Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung. Drucksache 105/5/00 vom 28.09.2000, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2000d: Antrag des Saarlandes zum Entwurf einer Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung. Drucksache 105/4/00 vom 28.09.2000, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2001a: Plenarprotokoll 766. Sitzung am 13.07.2001, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2001b: Antrag des Landes Niedersachsen. Drucksache 361/2/01 vom 19.06.2001, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat*, 2001c: Verordnung der Bundesregierung. Zweite Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung. Drucksache 361/01 vom 18.05.2001, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesverband Private Brauereien Deutschland*, 2004: Plus will Mehrweg einlisten, Pressemitteilung, 02.01.2004. Online verfügbar unter: [http://www.private-brauereien.de/brau/presse/preseschau/2004\\_01\\_02.php?navid=23](http://www.private-brauereien.de/brau/presse/preseschau/2004_01_02.php?navid=23), Stand 18.09.2009.
- Butzlaff, Felix*, 2009: Klaus Töpfer – der ewige Seiteneinsteiger, in: *Lorenz, Robert/Micus, Matthias* (Hrsg.), *Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-139.
- Czada, Roland*, 2003: Konzertierung in verhandlungsdemokratischen Politikstrukturen, in: *Jochem, Sven/Siegel, Nico A* (Hrsg.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat: Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich, S. 35-69.
- Der Spiegel*, 2003a: Wie ein Lottogewinn, in: *Der Spiegel* vom 04.08.2003.
- Der Spiegel*, 2003b: Die Dosenrepublik, in: *Der Spiegel* vom 04.08.2003.
- Deutscher Bundestag*, 1993a: Plenarprotokoll 12/176, Stenografischer Bericht der 176. Sitzung am 23.06.1993, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1993b: Antrag der Fraktion der SPD. Novellierung der Verpackungsverordnung. Drucksache 12/5242 vom 23.06.1993, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1993c: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Drucksache 12/4115 vom 14.01.1993, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1995: Antrag der Fraktion der SPD. Eckpunkte zur Novellierung der Verpackungsverordnung. Drucksache 13/2818 vom 30.10.1995, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1996a: Verordnung der Bundesregierung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen. Drucksache 13/5999 vom 07.11.1996, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1996b: Beschlussempfehlung und Bericht des Umweltausschusses zur Verordnung der Bundesregierung. Drucksache 13/6518 vom 11.12.1996, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1996c: Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Ersatz der VerpackV durch eine Verpackungsvermeidungs- und Mehrwegverordnung. Drucksache 13/4354 vom 16.04.1996, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 2000: Antrag der Fraktion der FDP. Novellierung der VerpackV und Flexibilisierung der Mehrwegquote. Drucksache 14/3814 vom 05.07.2000, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 2001: Verordnung der Bundesregierung. Zweite Verordnung zur Änderung der VerpackV. Drucksache 14/5941 vom 04.05.2001, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Die Welt*, 2001: Bundestag beschließt Pfand - Länder weiter uneins, in: *Die Welt* vom 19.05.2001.
- Die Zeit*, 1991: Niederlage mit Bravour. Online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/1991/09/Niederlage-mit-Bravour>, Stand: 20.07.2010.
- FAZ*, 2001a: Das Kabinett beschließt das Dosenpfand, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 03.05.2001.
- FAZ*, 2001b: Trittin kann Terminplan für Zwangspfand nicht einhalten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 06.10.2001.
- FAZ*, 2001c: Bayerns Landtag für Dosenpfand, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.05.2001.
- FAZ*, 2001d: Rechliche Zweifel am Zwangspfand, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.07.2001.
- FAZ*, 2001e: Für Trittin ist der Zwang zum Pfand unausweichlich, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.05.2001.

- FKN*, 2000: Getränkekartonhersteller begrüßen Umweltgutachten. Online verfügbar unter: [http://www.getraenkekarton.de/01\\_seiten/page.php?id=217](http://www.getraenkekarton.de/01_seiten/page.php?id=217), Stand: 23.09.2009.
- Flanderka, Fritz/Renke, Ilona*, 2006: Die neuen Pfandpflichten für Getränkeverpackungen, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 25, S. 23-26.
- FR*, 2001a: Bundesregierung hält an Dosenpfand fest, in: *Frankfurter Rundschau* vom 19.04.2001.
- FR*, 2001b: „Dosenpfand lädt zum Missbrauch ein“, in: *Frankfurter Rundschau* vom 15.06.2001.
- Gehring, Thomas*, 1997: Governing in nested institutions: environmental policy in the European Union and the case of packaging waste, in: *Journal of European Public Policy*, 4, S. 337 - 354.
- Handelsblatt*, 2001: Trittin kämpft um das Dosenpfand, in: *Handelsblatt* vom 11.05.2001.
- Handelsblatt*, 2002: Klagewelle gegen Bundesländer soll Dosenpfand doch noch stoppen, in: *Handelsblatt* vom 26.03.2002.
- Haverland, Markus*, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy*, 20, S. 83-103.
- Kern, Kristine/Koenen, Stephanie/Löffelsend, Tina*, 2004: Red-Green Environmental Policy in Germany: Strategies and Performance Patterns, in: *Reutter, Werner* (Hrsg.), *Germany on the Road to Normalcy. Policies and Politics of the Red-Green Federal Government*, New York: Palgrave, S. 183-206.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lepszy, Norbert*, 2003: Das politische System der Niederlande, in: *Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich, S. 349-387.
- NABU*, 1999: Ministerehren für Stefan Mörsdorf. Online verfügbar unter: <http://www.nabu.de/nh/499/magazin499.htm> – saar, Stand: 22.08.09.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Prüfer, Ralf M.*, 1999: *Die Verpackungsverordnung und ihre ökologischen Alternativen*, Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Schnurer, Helmut*, 1999: Ausblick auf die künftige Verpackungsabfallentsorgung aus nationaler und europäischer Sicht, in: *Wiemer, K./Kern, M.* (Hrsg.), *Bio- und Restabfallbehandlung III*, Witzhausen:
- Statistisches Bundesamt*, 2004a: Brauwirtschaft. Fachserie 14 Reihe 9.2.2. Online verfügbar unter: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1013590>, Stand: 30.08.2009.
- Statistisches Bundesamt*, 2004b: Datenreport, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Stg. Ztg.*, 2001: Regierung beschließt Dosenpfand, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 03.05.2001.
- SZ*, 2001a: Schwere Niederlage für Trittin, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 14.07.2001.
- SZ*, 2001b: Trittin: Länder sollen von Bayern lernen, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 11.05.2001.
- taz*, 2001: Im Namen der Dose, in: *taz Berlin* vom 11.05.2001.
- Timmermeister, Markus*, 1998: Entstehung und Gestaltung eines neuen Politikfelds. Die Abfallpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den neunziger Jahren. Dissertation am Fachbereich Soziologie der Universität Bielefeld. Online verfügbar unter: <http://bieson.ub.uni-bielefeld.de/volltexte/2002/75/>, Stand: 20.07.2010.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2004: Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 48, S. 66-96.
- TS*, 2001a: Niedersachsens lehnt Dosenpfand ab, in: *Der Tagesspiegel* vom 06.05.2001.
- TS*, 2001b: „Den Verbraucher kostet das Ganze nichts“, in: *Der Tagesspiegel* vom 03.05.2001.
- TS*, 2006: Vergessene Werte in Kellern und Kofferräumen, in: *Der Tagesspiegel* vom 23.04.2006.
- UBA*, 2009: Verbrauch von Getränken in Einweg- und Mehrwegverpackungen. Berichtsjahr 2007. Online verfügbar unter: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3832.pdf>, Stand: 14.09.2009.

*Anschrift des Autors:*

Robert Hoffmann, Humboldt-Universität zu Berlin, Südwestkorso 21, 14197 Berlin  
E-Mail: [ro-bert.hoffmann@t-online.de](mailto:ro-bert.hoffmann@t-online.de)

# Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

Matthias Orlowski/Wolfgang Gründinger

## Der Streit um heiße Luft

Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich

### Zusammenfassung

In der ersten Handelsphase nach Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) kam es zu einer Überallokation von Gratiszertifikaten, so dass es seine ökologische Lenkungswirkung nicht entfalten konnte. Die beiden größten Emittenten der EU, Deutschland und das Vereinigte Königreich, weisen in dieser Hinsicht erhebliche Unterschiede auf. In der vorliegenden Studie werden die Erklärungsfaktoren für diese nationalen Unterschiede ausgearbeitet. Dabei wird gezeigt, dass es weniger Anpassungs- und Problemdruck sind, als vielmehr der institutionell strukturierte Einfluss von Interessengruppen, der die unterschiedliche umweltpolitische Ambitioniertheit der Nationalen Allokationspläne erklärt. Insbesondere die Rolle des Bundesrates als Vetopunkt und Unterschiede bei der Institutionalisierung von Verhandlungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren stellen hier wichtige Erklärungsfaktoren dar.

*Schlagerworte:* Europäisches Emissionshandelssystem, Nationale Allokationspläne, Implementation, Vetopunkte

### Abstract

*Bargaining 'Hot Air'*  
*Interest groups' influence on the implementation of the European Emissions Trading System in Germany and the UK*

During its first phase, the European Emission Trading System failed to bring about any reductions in European CO<sub>2</sub> emissions. The National Allocation Plans of Europe's biggest emitters, Germany and the UK, vary significantly in regard to the relative amount of certificates granted to domestic industries. Our study assesses explanatory factors for these differences in accordance with the literature on European policies' implementation. It reveals that it is the institutional opportunity structure for interest groups' influence rather than adaptation and/or problem pressure that accounts for the differences in the environmental ambitiousness of National Allocation Plans. In particular, the German Bundesrat as a veto point and differences in institutionalised relations between societal and state actors serve as important explanatory factors for the national differences observed.

*Key words:* European Emissions Trading System, National Allocation Plans, implementation, veto points

## 1. Das Versagen des Europäischen Emissionshandelssystems

Im Juli 2003 wurde durch die Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie (2003/87/EC) die Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) als zentrales Instrument zur Reduktion klimaschädlicher Treibhausgase in der EU beschlossen. In der ersten Phase von 2005 bis 2007 konnte das EU-ETS diesem Anspruch jedoch kaum gerecht werden. Der Treibhausgasausstoß der vom EU-ETS erfassten Sektoren stieg in diesem Zeitraum um 1,9 Prozent anstatt zu sinken, da zum einen deutlich mehr Zertifikate ausgegeben wur-

den als von der Industrie tatsächlich benötigt wurden und zum anderen die Zertifikate kostenlos ausgegeben wurden statt auktioniert zu werden. Diese Überallokation von Gratiszertifikaten führte zu einem Preisabsturz für die Verschmutzungsrechte, so dass der Zertifikatehandel zusammenbrach und seine beabsichtigte Lenkungswirkung nicht entfalten konnte (Ellerman/Buchner 2007, 2008). Zudem konnten die Energieversorgungsunternehmen (EVUs) zulasten der Stromkunden erhebliche Sondergewinne einfahren, indem sie die kostenlos zugeteilten Zertifikate als Opportunitätskosten in die Strompreise überwälzten.

Diese Schwächen gehen vor allem auf die nationale Umsetzung der EU-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten zurück. So unterscheiden sich die Nationalen Allokationspläne (NAPs) zum Teil erheblich, in denen unter anderem die jeweilige Zertifikatmenge (Cap) und die Allokationsmethode auf nationalstaatlicher Ebene festgelegt wurden, woraus sich dann die Gesamtmenge der in der EU vergebenen Zertifikate ergab. Unter den sechs größten Emittenten der EU wurden in drei Staaten<sup>1</sup> mehr Zertifikate ausgegeben als schließlich im Jahr 2005 tatsächlich emittiert wurde. Darunter fällt auch der mit Abstand größte Emittent Deutschland, wo es zu einer Überallokation von 4,3 Prozent kam. Im Vereinigten Königreich, dem Mitgliedstaat mit den zweithöchsten CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU, wurden demgegenüber 17,7 Prozent weniger Zertifikate ausgegeben als tatsächlich emittiert wurde (Ellerman/Buchner 2006, S. 3).

Angesichts der sowohl von der deutschen als auch der britischen Regierung beanspruchten Vorreiterrolle im Klimaschutz stellt sich die Frage, warum lediglich im Vereinigten Königreich das EU-ETS als effektives Klimaschutzinstrument genutzt wurde. Wie lassen sich die gravierenden Unterschiede bei der nationalen Umsetzung des Europäischen Emissionshandelssystems erklären?

## 1.1 Unterschiedliche Erklärungsansätze: Anpassungsdruck, Problemdruck oder Vetopunkte?

In der Literatur zur Umsetzung europäischer Richtlinien und Verordnungen werden im Allgemeinen drei Faktoren identifiziert, die zur Erklärung nationaler Unterschiede bei der Umsetzung europäischer Politiken herangezogen werden können: Der Anpassungsdruck, der sich aus den (wahrgenommenen) Abweichungen zwischen Regulierungsstil und Regulierungsstruktur zwischen der jeweiligen europäischen und den existierenden nationalen Regelungen ergibt; der (wahrgenommene) Problemdruck bzw. das Ausmaß, in dem bestehende nationale Problemlösungen unter Druck geraten, da das entsprechende Problem fortbesteht; sowie die Kapazität staatlicher Akteure, Vetopositionen zu überwinden, die sich innerhalb des Institutionengefüges der Nationalstaaten für politische, administrative und gesellschaftliche Akteure ergeben (Haverland 2000, Heritier 1997, Knill 1998, 2001, Knill/Lenschow 1998, 2000).

Skjaereth und Wettestad (2008a, 2008b) identifizieren in einer vergleichenden Studie zur Umsetzung des EU-ETS drei Erklärungsfaktoren für die unterschiedliche Ambitioniertheit Nationaler Allokationspläne. Dabei dient ihnen vor allem das Ausmaß an CO<sub>2</sub>-Reduktionen, die mit der Einführung des EU-ETS durchgesetzt werden sollten, als Beurteilungskriterium für die umweltpolitische Ambitioniertheit der NAPs. Unter die von den Autoren genannten Faktoren fällt der *institutional fit* des Policy-Instruments entsprechend des Anpassungsdrucks nach Knill (1998, 2001) und Knill/Lenschow (1998, 2000). Außerdem führen sie die Notwendigkeit weiterer Reduktionen zur Erfüllung vereinbarter

Reduktionsziele sowie den Willen politischer Entscheidungsträger zur CO<sub>2</sub>-Reduktion als zwei weitere Erklärungsfaktoren an. Ausdruck findet letzterer in der Existenz nationaler Reduktions-Zielsetzungen, die über das Maß der internationalen Verpflichtungen hinausgehen (*Skjaereth/Wettestad* 2008a, S. 278).

Ambitionierte nationale CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele wurden bereits vor der Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems sowohl in Deutschland als auch im Vereinigten Königreich verabschiedet (*Deutscher Bundestag* 2004a, S. 7668, *House of Commons* 2005b, S. 37). Ferner hatten zu diesem Zeitpunkt beide Staaten ihre internationalen Reduktionsverpflichtungen nahezu erfüllt (*Skjaereth/Wettestad* 2008b: 170), so dass weder der Wille zu, noch die Notwendigkeit von CO<sub>2</sub>-Reduktionen herangezogen werden können, um die angesprochene Varianz in der umweltpolitischen Ambitioniertheit der NAPs zwischen den beiden hier untersuchten Ländern zu erklären. Daher führen *Skjaereth* und *Wettestad* (2008a, S. 281-283) diese Unterschiede vor allem auf den verbleibenden Faktor zurück, den *institutional fit* zwischen Emissionshandel und bestehenden nationalen Klimaschutzpolitiken.

Vor der Einführung des EU-ETS waren die dominanten Instrumente der deutschen Klimaschutzpolitik vor allem freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie und die Ökosteuer, was den generell regulatorischen Charakter der deutschen Umweltpolitik widerspiegelt (*Bailey* 2007). Demgegenüber wurde im Vereinigten Königreich neben einer Klimaschutzabgabe, der sogenannten Climate Change Levy, bereits im April 2002 ein freiwilliges nationales Emissionshandelssystem eingerichtet (*Nye/Owens* 2008). Der Anpassungsdruck in Bezug auf Regulierungsstil und -strukturen, der von der Emissionshandelsrichtlinie auf die deutsche Klimaschutzpolitik ausging, war folglich in der Tat höher als dies im Vereinigten Königreich der Fall war.<sup>2</sup> Es verwundert daher kaum, dass die generelle administrative Durchführung des Emissionshandels (die Einrichtung der Emissionshandelsregister, die Ausarbeitung von Verifizierungsverfahren etc.) im Vereinigten Königreich schneller erfolgte als in Deutschland. Die Unterschiede in der administrativen Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie lassen sich durchaus durch die Varianz im Anpassungsdruck erklären. Aber reicht dies aus, um trotz wiederholter Bekenntnisse der amtierenden Regierungen zum Klimaschutz für den umweltpolitisch ganz erheblichen Unterschied zwischen einer Unterallokation von 17,7 Prozent und einer Überallokation von 4,3 Prozent eine zufriedenstellende Erklärung zu bieten?

Der eingehende Vergleich der Umsetzungsprozesse der Emissionshandelsrichtlinie zeigt, dass es vor allem die institutionellen Gelegenheitsstrukturen für den Einfluss politischer und gesellschaftlicher Akteure sind, wodurch sich die unterschiedliche relative Höhe der nationalen Caps erklären lässt. Neben den sich aus der institutionellen Struktur und den jeweiligen politischen Verhältnissen ergebenden Vetopunkten im politischen System spielen dabei zwei weitere Faktoren eine wichtige Rolle. Einerseits ist dies die Kapazität staatlicher Akteure, den Druck konfliktfähiger Interessengruppen zu umgehen (vgl. *Heritier* 1997). Diese wiederum ist abhängig vom zweiten hier ausgemachten Faktor: der Position wichtiger Entscheidungspunkte des Implementationsprozesses in den Wahlzyklen.

## 1.2 Institutionen, Interessen und Parteienwettbewerb in der vergleichenden Prozessanalyse

Aus der Darstellung der institutionellen Entscheidungsstrukturen in Deutschland und dem Vereinigten Königreich im folgenden Abschnitt wird deutlich, dass sich die britische Re-

gierung im Umsetzungsprozess keinem Vetopunkt gegenüber sah, wohingegen in Deutschland insbesondere dem Bundesrat als Vetopunkt eine entscheidende Rolle zukam. Um die Bedeutung dieser institutionellen Gelegenheit für den Einfluss gesellschaftlicher Akteure genauer benennen zu können, wird im Anschluss daran aufgezeigt, dass sich in beiden Ländern gesellschaftliche Gruppen gegenüberstanden, die wirtschaftliche oder ökologische Interessen vertraten. Während erstere für eine möglichst großzügige Ausstattung der Unternehmen mit Zertifikaten eintraten, strebten letztere eine möglichst strikte Ausgestaltung der NAPs an.

Wirtschaftliche Interessen sind jedoch keineswegs auf die Vereinnahmung von Vetopunkten angewiesen, um ihre Interessen durchzusetzen. Wie *Lindblom* (1977, S. 170) früh erkannte, besetzen sie „privileged positions“ im politischen Prozess und verfügen über eine hohe Konfliktfähigkeit, also die Kapazität, die Politik durch glaubhafte Androhung des Entzugs von Ressourcen unter Druck setzen (*Mayntz* 1997, *Offe* 1972). Solche Drohungen umfassen unter anderem den Abbau von Arbeitsplätzen, die Verlagerung von Standorten, die Zurückhaltung von Investitionen, Streiks, Demonstrationen, und den Entzug politischer Unterstützung. Generell implizieren diese Drohungen immer einen Verlust von Wählerstimmen und Mehrheiten für politische Mandatsträger, die für den Einfluss der Interessengruppen dann empfindlich sind, wenn diese glaubhaft den Verlust politischer Entscheidungsgewalt androhen können.

Das Kräfteverhältnis der genannten Koalitionen in Bezug auf ihre Konfliktfähigkeit war in beiden Ländern ähnlich. Die Analyse der Umsetzungsprozesse in den Abschnitten drei und vier zeigt jedoch, dass das Ausmaß, in dem diese Kapazität in politischen Einfluss umgemünzt werden konnte, nicht nur mit der jeweiligen Konfliktfähigkeit, sondern auch mit den unterschiedlichen Ausprägungen der Gelegenheitsstrukturen des politischen Systems variierte. Die Bereitschaft politischer Mandatsträger, bestimmte Interessen zu bedienen und die Anliegen anderer auszuschlagen, macht einen Teil der Kapazität staatlicher Akteure aus, die Vetomacht von Interessengruppen zu schwächen. Wie die abschließende vergleichende Betrachtung beider Fälle zeigt, variieren die Umsetzungschancen einer bestimmten Politik sowohl zwischen den beiden untersuchten Ländern als auch zwischen verschiedenen Entscheidungszeitpunkten mit ihrer Nähe zu anstehenden Wahlen.

## 2. Institutionelle Gelegenheitsstruktur und Konfliktfähigkeit beteiligter Interessengruppen

Die Implementation des EU-ETS in den Nationalstaaten erfolgte im Rahmen der durch die von der EU-Richtlinie vorgegebenen Bedingungen und kann insofern als eingeschränkter nationaler politischer Willensbildungsprozess aufgefasst werden. Das Institutionengefüge strukturiert diesen Prozess entlang einer Entscheidungskette von Vetopunkten – Institutionen, deren Zustimmung zur Verabschiedung einer Politik erforderlich ist – an denen die Interessengruppen Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben versuchen (*Immergut* 1992a, 1992b). Der politische Druck der Interessengruppen resultiert aus deren formellen und informellen Zugängen zu politischen Entscheidungsträgern sowie ihrer Konfliktfähigkeit.

## 2.1 Institutionelle Gelegenheitsstruktur

In Deutschland erfolgte die Umsetzung des EU-ETS durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) und das Zuteilungsgesetz (ZuG). Zwischen der rot-grünen Bundesregierung und dem schwarz-gelb dominierten Bundesrat hatte es Differenzen hinsichtlich der Bewertung der Zustimmungspflichtigkeit dieser beiden Gesetze gegeben. Im ursprünglichen TEHG-Entwurf des BMU hätten die Länderadministrationen die Erteilung und Überwachung der Zertifikate verwalten sollen. Dies erforderte eine Änderung der 34. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchV), welche zustimmungspflichtig war. Aufgrund des Zeitdrucks zur fristgerechten Verabschiedung des TEHG wurde hierauf vom BMU der Novellierungsbedarf der BImSchV in das TEHG integriert, das nun vorsah, die Administration mit der Einrichtung der Deutschen Emissionshandelsstelle auf Bundesebene anzusiedeln. Nach Auffassung der Bundesregierung war das TEHG damit nicht zustimmungspflichtig. Jedoch vertraten Bundesrat und Opposition die gegenteilige Ansicht, da zum einen den Landesbehörden eine originäre Zuständigkeit entzogen würde (*Deutscher Bundestag* 2004b, S. 8795-8803) und Länderinteressen zum anderen allein aufgrund der erheblichen struktur- und regionalwirtschaftlichen Auswirkungen des NAP I tangiert seien (*Mock Rechtsanwälte* 2005). Die Bundesregierung vertrat dagegen die Auffassung, die Gesetze seien nicht zustimmungspflichtig, da keine neuen Pflichten für die Landesbehörden erwüchsen.

Nach dem Kabinettsbeschluss vom 31.3.2004 rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuss an und drohte mit einer Normenkontrollklage, so dass in der Folge die Gesetze als zustimmungspflichtig anerkannt wurden und eine Aufteilung der Verwaltungsaufgaben zwischen Bund und Ländern vorgenommen wurde (*Mock Rechtsanwälte* 2005). Im Bundesrat hatten während des gesamten Umsetzungsprozesses die unionsregierten Länder die Mehrheit inne, deren Positionen bei der NAP-Konzeption damit zu bedenken waren, um Verzögerungen oder gar ein Scheitern der Gesetzesvorlagen zu verhindern.

Im Vereinigten Königreich erfolgte die Umsetzung des EU-ETS hingegen ausschließlich durch sekundäre Rechtsetzung. Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage bildete dabei der bereits 1972 verabschiedete European Communities Act. Dieser sieht für die parlamentarische Kontrolle der im Zusammenhang mit der Umsetzung europäischer Politiken verabschiedeten Statutory Instruments (SI) das *negative resolution procedure* im Standing Committee on Delegated Legislation des House of Commons vor.<sup>3</sup> Demnach treten die entsprechenden Verordnungen in Kraft, wenn das Parlament nicht binnen 40 Tagen nach deren Vorlage im Ausschuss eine ablehnende Resolution verabschiedet. Dabei kann das Parlament die SIs jedoch lediglich insgesamt ablehnen und keine Änderungen im Detail veranlassen. Bisher kam es nur sehr selten zu ablehnenden Entscheidungen in Bezug auf SIs im Rahmen dieses parlamentarischen Kontrollverfahrens (*House of Commons* 2008, S. 4). Die parlamentarische Kontrolle dient vielmehr dazu, den Rechtfertigungsdruck der Regierung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zu erhöhen. Da kein Verfahren existiert, durch welches das House of Lords Verordnungen der Regierung aufheben könnte, stellten weder das Ober- noch das Unterhaus Vetopunkte im Umsetzungsprozess der Emissionshandelsrichtlinie dar.

Hauptadressat für die Lobbyingaktivitäten der betroffenen Interessengruppen war in beiden Ländern die (Bundes-)Regierung, wobei sich mit dem Beschluss der Zustimmungspflicht in Deutschland mit den Landesregierungen weitere Adressaten für die Einflussversuche durch Interessengruppen hervortaten. Welche Unterschiede sich daraus für die Einflussmöglichkeiten

ten der unterschiedlichen Interessen ergaben, bleibt im Folgenden genauer zu erörtern. Zuvor sei noch auf einen weiteren wichtigen institutionellen Unterschied in der Gelegenheitsstruktur verwiesen: den institutionalisierten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern.

Im Vereinigten Königreich hatten sowohl Industrievertreter als auch Vertreter von Umweltschutzorganisationen über den gesamten Umsetzungsprozess hinweg die Gelegenheit, sich im Rahmen formaler Konsultationsprozesse mit ihren Anliegen an das Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) und das Department of Trade and Industry (DTI),<sup>4</sup> die beiden zuständigen Ressorts in Whitehall, zu wenden (*DEFRA* 2005a, S. 34, 2007, S. 43f.). Zur generellen Information der Industrie fanden außerdem Treffen der beiden Ressorts mit der UK Emissions Trading Group (UKETG)<sup>5</sup> statt. Nach Angaben des DEFRA wurden ferner regelmäßig Gespräche mit Umweltverbänden und anderen Betroffenen zu der Implementierung des EU-ETS geführt (*DEFRA* 2007, S. 44). Neben diesen generellen Kontakten zwischen der Regierung und den Betroffenen wurden in Bezug auf spezielle Regelungsinhalte mehrfach formelle Konsultationsprozesse durchgeführt. Alle interessierten Akteure hatten also einen institutionalisierten Zugang zu den formalen Entscheidungsträgern in der Ministerialbürokratie.

Anders war dies in Deutschland. Hier fanden zur Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe zunächst korporatistische Verhandlungen zwischen verschiedenen Industrievertretern, Umweltverbänden und Regierungsakteuren im Rahmen der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ (AGE) statt. Nachdem im Rahmen dieses Gremiums jedoch kein Konsens erzielt werden konnte, wurden zunächst die Umweltverbände von den institutionalisierten Verhandlungen mit der Bundesregierung, die von da an in einer deutlich kleineren „Staatssekretärsrunde“ stattfanden, ausgeschlossen. Nachdem auch diese kleinere Verhandlungsrunde gescheitert war, wurden die Verhandlungen zwischen Exekutive und Interessengruppen vollkommen auf selektive, bilaterale, nicht-institutionalisierte und intransparente Absprachen seitens der Regierung mit einzelnen Wirtschaftsakteuren beschränkt.

Die Gelegenheitsstrukturen für den Einfluss gesellschaftlicher Akteure auf die Umsetzung des EU-ETS unterscheiden sich also grundlegend. Der zentralisierte Entscheidungsfindungsprozess im Vereinigten Königreich bot allen Interessengruppen zumindest formale gleiche Zugangschancen zur Regierung, die sich keinem Vetopunkt gegenüber sah. Demgegenüber bot der Bundesrat Interessengruppen in Deutschland zusätzliche Ansatzpunkte, während die Einbindung von Interessengruppen in die Entscheidungsfindung selektiv von Seiten der Regierung erfolgte. Bevor in der Darstellung der jeweiligen Umsetzungsprozesse gezeigt wird, dass diese institutionellen Bedingungen in Deutschland vor allem den wirtschaftlichen Interessengruppen zugutekamen, seien die grundlegenden Positionen der verschiedenen Interessengruppen und ihre Konfliktfähigkeit im Folgenden kurz dargestellt.

## 2.2 Relevante Akteure und ihre Positionen: Ökonomie vs. Ökologie

Im Rahmen des von der EU-Emissionshandelsrichtlinie gewährten Umsetzungsspielraums waren es vor allem die Wahl der Allokationsmethode sowie die Höhe des nationalen Caps die zwischen Umweltschützern und Wirtschaft hoch umstritten waren. Bei der Ausarbeitung des Nationalen Allokationsplans blieben jedoch auch weitere wichtige Fragen zu klären (*NERA/AEA Technology/SPRU* 2003): Inwieweit sollten frühere Anstrengungen einzelner Anlagen oder Sektoren anerkannt werden, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken (Early Action)?

Musste die Übertragung von Zertifikaten zwischen den einzelnen Phasen des EU-ETS möglich sein? War eine gewisse Menge an Zertifikaten als Reserve, z.B. für Neuanlagen, zurückzustellen, oder sollten diese die Zertifikate am Markt kaufen? Was sollte mit den bereits vergebenen Zertifikaten einer Anlage nach deren Schließung geschehen?

Bezüglich dieser Fragen konnten sich die beteiligten Industrievertreter weder in Deutschland noch im Vereinigten Königreich auf eine gemeinsame Position einigen. Weitgehende Einigkeit im wirtschaftlichen Lager bestand lediglich dahingehend, dass eine ausreichende, möglichst großzügige Ausstattung der Unternehmen mit Zertifikaten erfolgen sollte, was am ehesten durch eine Allokation auf Basis historischer Emissionswerte (Grandfathering) zu erreichen sei. Eine Auktionierung von Zertifikaten, die im Rahmen der EU-Richtlinie ohnehin auf fünf Prozent der auszugebenden Zertifikate beschränkt geblieben wäre, wurde hingegen einhellig abgelehnt. Bezüglich der anderen Punkte folgten die einzelnen Unternehmen in ihren Forderungen einer jeweils individuellen betriebswirtschaftlichen Logik und verlangten eine Ausgestaltung der NAPs so, dass sie ihnen Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten einbringen würden.

Diese Zersplitterung des wirtschaftlichen Lagers machte eine Aggregation der Interessen innerhalb der Verbandsstrukturen schwierig. So traten denn auch die großen nationalen Industrieverbände, der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Confederation of British Industry (CBI), lediglich generell für ein großzügiges Cap ein und lehnten verschiedene Forderungen der Umweltschutzverbände ab. Auch den Fachverbänden, die in beiden Ländern an der Ausarbeitung des NAPs beteiligt waren, fiel die Erarbeitung einheitlicher Positionen schwer. So traten beispielsweise die Unternehmen der britischen Nuklearwirtschaft für ein striktes Cap ein, hätten ihnen hohe Zertifikatpreise doch Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten verschafft, die überwiegend Energie aus fossilen Brennstoffen gewinnen. Dies machte eine einheitliche Positionierung der Association of Electricity Producers (AEP) unmöglich. Ähnliches galt für den Verband der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland, wo die großen Energieversorger unterschiedliche Forderungen entsprechend ihres jeweiligen Brennstoffmixes stellten.

Ohne auf die detaillierten Positionen einzelner Akteure weiter einzugehen, kann festgehalten werden, dass sich in beiden Ländern die Wirtschaftsinteressen durch eine hohe Konfliktfähigkeit auszeichneten. Sie vertraten CO<sub>2</sub>-intensive Industrien, in denen mehrere Millionen Menschen beschäftigt sind, so dass Drohungen mit Investitionszurückhaltungen und Arbeitsplatzverlusten einer gewissen Glaubwürdigkeit nicht entbehren. Die Akteure in dieser Gruppe haben ferner gute Verbindungen zu Ministerialbürokratie und politischen Mandatsträgern. Sie verfügen über wichtige Informationen, weshalb die Regierungen für eine reibungslose Implementierung des EU-ETS auf die Zusammenarbeit mit ihnen angewiesen waren. Allerdings stand dieser Konfliktfähigkeit eine geringe inhaltliche Geschlossenheit gegenüber.

Im Lager der Umweltinteressen verhielt es sich demgegenüber eher umgekehrt. Die beteiligten Verbände der Umweltindustrie sowie die Umweltverbände BUND, Germanwatch, Greenpeace, der WWF, Friends of the Earth (FoE) und die Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) forderten eine möglichst strikte Festlegung des nationalen Caps und sprachen sich dafür aus, die Möglichkeiten zur Auktionierung von Zertifikaten voll auszuschöpfen. Eine Anerkennung von Early Action wurde von ihnen ebenso kritisch gesehen wie die Allokation der Zertifikate durch Grandfathering.

Die Konfliktfähigkeit dieser Gruppe war gegenüber dem wirtschaftlichen Lager jedoch gering. Für die Umweltverbände ergibt sich diese vor allem aus ihrer moralischen

Reputation in der Öffentlichkeit, ihrer Mitgliederzahl und den verfügbaren Finanzmitteln. Diese machen es möglich, viele Menschen für Protestaktionen zu mobilisieren und Studien anzufertigen, die eigene Argumente untermauern oder die Argumentationen anderer Akteure schwächen. Ferner haben diese Gruppen im Laufe der Zeit durch ihre Arbeit eine erhebliche Expertise in umweltpolitischen Fragen entwickelt, auf die insbesondere Parlamentarier im Rahmen des Umsetzungsprozesses immer wieder zurückgegriffen haben. Glaubhafte Drohungen mit Investitionsverweigerungen und Arbeitsplatzverlusten gehören hingegen nicht zu den politischen Ressourcen, mit denen Vertreter von Umweltinteressen ihrer Position Nachdruck verleihen können.

Während sich die institutionellen Gelegenheitsstrukturen in Deutschland und dem Vereinigten Königreich erheblich unterschieden, waren Interessenskonstellation und Konfliktfähigkeit der widerstreitenden Lager durchaus vergleichbar. Inwiefern dies zu der großzügigen Festlegung der nationalen Zertifikatmenge in Deutschland und dem demgegenüber relativ strikten Cap im Vereinigten Königreich führte, zeigt die folgende Untersuchung des Umsetzungsprozesses in beiden Ländern.

### 3. Der Umsetzungsprozess in Deutschland

Einzelne Interessengruppen waren in Deutschland von Beginn an in den Willensbildungsprozess zum NAP einbezogen. Dabei können drei Phasen unterschieden werden: Erstens die vorbereitenden Verhandlungen in der Arbeitsgruppe Emissionshandel (AGE), zweitens die Verhandlung kritischer Entscheidungen unter Zeitdruck in der Staatssekretärsrunde, und drittens die nicht mehr institutionalisierten Verhandlungen in der kritischen Schlussphase. Mit jeder dieser Phasen nahm der Einfluss ökonomischer Interessen zulasten der ökologischen zu, während die Entscheidungsfindung zugleich sukzessive in den Arkanbereich verlagert wurde.

#### 3.1 Phase 1: Vorbereitende Verhandlungen in der Arbeitsgruppe Emissionshandel

Bereits während der Beratungen zur EU-Richtlinie wurde von der Bundesregierung am 18.10.2000 die Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ (AGE) eingerichtet. Die AGE fungierte als das zentrale Gremium, um die Position der Bundesregierung zur Ausgestaltung des EU-ETS auf europäischer Ebene und dessen nationale Umsetzung zu beraten und bildete damit eine politisch gewollte Einflussgelegenheit für gesellschaftliche Interessenvertreter. In der AGE vertreten waren zahlreiche Industrieunternehmen, insbesondere aus energieintensiven Sektoren und der Automobilindustrie; die Energiewirtschaft; mehrere Wirtschaftsverbände (BDI, DIHK, Gesamtverband Deutsche Steinkohle, Verband der Chemie-Industrie, VDEW u.a.); drei Umweltverbände (BUND, Germanwatch und WWF); zwei Gewerkschaften (IG Metall und verdi, vorübergehend zusätzlich die IG BCE); mehrere Bundesministerien (BMU, BMWa u.a.); die Bundestagsfraktionen sowie drei Bundesländer (Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen). Den Vorsitz führte das BMU (AGE 2004, BMU 2003).

Die Analyse der Sitzungsprotokolle zeigt, dass die Vertreter wirtschaftlicher Gruppen ihre Anliegen wirksam verfolgen konnten.<sup>6</sup> Beispielhaft sei die Erwartungshaltung des

BASF-Vertreters Günter Röder genannt, er gehe „von einer großzügigen Genehmigung für die erste Verpflichtungsperiode“ aus. Vattenfall-Vertreter Helmuth Groscurth meinte, eine geringfügige Überallokation sei „vermutlich kein Kernproblem“, wenn diese nur europaweit „einheitlich“ sei, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (Corbach 2007, S. 84). Ein Zertifikatehandel käme in diesem Fall allerdings effektiv nicht zustande.

Im Streit um den Allokationsmechanismus wurde von Seiten der Wirtschaft bereits während der Verhandlungen zur EU-ETS-Richtlinie ein kostenfreies Grandfathering gefordert und eine Auktionierung abgelehnt (ebd., S. 46). Im weiteren Verlauf wurden auch Benchmarks diskutiert, die nicht einhellig verworfen wurden, sofern nach Brennstoffen differenziert werde. Gerd Weber vom Steinkohleverband erläuterte, dass „bei einheitlichen Benchmarks für Strom gerade für die Steinkohle die Gefahr eines Brennstoffwechsels als das zentrale Problem“ bestehe (ebd., S. 58f.). Auch RWE-Vertreter Jürgen Engelhardt wollte einen Brennstoffswitch von Kohle zu Erdgas vermeiden, was den Interessen von RWE aufgrund deren hohen Kohleanteils im Strommix zuwidergelaufen wäre (IWÖ 2009, S. 75-86, Liedtke 2006, S. 131-136, RWE 2005, S. 19, 2008, S. 61). EnBW-Vertreter Horst Wolter äußerte dagegen weniger Bedenken, da erst bei höheren CO<sub>2</sub>-Preisen ein Brennstoffwechsel rentabel sei (Corbach 2007, S. 86). Da die EnBW über keine Braunkohle und relativ wenig Steinkohle im Portfolio verfügt, ist sie von einem Brennstoffwechsel weniger betroffen und hat insofern weniger Interesse an einem brennstoffspezifischen Benchmarking (EnBW 2008, IWÖ 2009, S. 34-48, Liedtke 2006, S. 146-150). Die Umweltverbände äußerten dagegen ihre Skepsis gegenüber brennstoffspezifischen Benchmarks, da dann keine Anreize zu Brennstoffwechsel mehr gegeben seien (Corbach 2007, S. 57f.). Auch das BMU lehnte brennstoffspezifische Benchmarks zumindest für Neuanlagen ab (ebd., S. 86f.).

In Bezug auf Early Action setzte sich vor allem die VEAG/Vattenfall für eine großzügige Honorierung früherer Reduktionsmaßnahmen auf Basis eines möglichst frühen Bezugszeitraums ein (ebd., S. 48). Damit wollte sie eine Berücksichtigung der zu Beginn der 1990er Jahre durchgeführten Modernisierung ihres Kraftwerkparks und verschiedener Neubauten erreichen, die allerdings von den früheren privatwirtschaftlichen Eigentümern sowie dem Staat finanziert worden war (IWÖ 2009, S. 49-60, Liedtke 2006, S. 142-146, Vattenfall 2009).

### 3.2 Phase 2: Verhandlungen kritischer Punkte unter Zeitdruck in der Staatssekretärsrunde

Aufgrund zunehmenden Zeitdrucks durch die Frist zur Einreichung des NAPs bei der EU-Kommission zum 31.3.2004 wurden die AGE-Gespräche zwar fortgesetzt, die kritischen Punkte jedoch fortan in die hierzu geschaffenen „Hochrangigen Arbeitsgruppe Emissionshandel“, kurz „Staatssekretärsrunde“, verlagert. Dieses auf Vorstands- bzw. Staatssekretärsbene angesiedelte Gremium war deutlich kleiner als die AGE und sollte so die Verhandlungsprozesse beschleunigen. Zum Teilnehmerkreis gehörten Vertreter des BMWA, des BMU und des Bundeskanzleramts, 13 Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen (koordiniert vom BDI) sowie zwei BDI-Vertreter. Zu den 13 Mitgliedern aus der Wirtschaft gehörten E.on, Vattenfall Europe, EnBW, RWE, MVV/VKU, Degussa, BP, Hydro Aluminium sowie die Verbände der Stahl-, Papier-, Glas- und Zementindustrie (Corbach 2007, S. 91). Umweltverbände, Bundestag und Bundesländer hatten hingegen keinen Zugang zu den Verhandlungen in dieser Runde. Im Gegensatz zur AGE,

die allein vom BMU geleitet wurde, führte dieses den Vorsitz der Staatssekretärsrunde gemeinsam mit dem BMWA. Über die Gespräche wurde Stillschweigen vereinbart und es fanden weder mit der AGE noch mit Abgeordneten des Bundestags – trotz deren wiederholter Nachfragen – Abstimmungen statt (Zöckler 2004, S. 60). Damit war das Parlament nun gänzlich von den Gesetzesberatungen ausgeschlossen.

Durch die Beschränkung der Anzahl beteiligter Akteure sollte das Interessenspektrum reduziert, und so die Ausarbeitung eines konsensfähigen Entwurfs für weitere Beratungen in größerem Kreis vorangetrieben werden. Man widmete sich dabei insbesondere der Zertifikatmenge und deren Aufteilung auf die einzelnen Industriesektoren. Dabei traten jedoch zunehmend interne Interessenkonflikte der wirtschaftlichen Interessenvertreter zutage, da jedes Unternehmen in den detaillierteren Allokationsfragen eigene unternehmensspezifische Interessen durchzusetzen suchte und nur in allgemeinen Fragen, wie einem generell großzügigen Cap, ein Konsens erzielt werden konnte. Kein Interessenvertreter war bereit zugunsten eines Kompromisses von der eigenen Position abzurücken, so dass die Verhandlungen bereits früh ins Stocken gerieten.

Wünschte Vattenfall insbesondere eine Anerkennung von Early Action sowie – gemeinsam mit RWE – die Verhinderung eines Brennstoffswitchs, so verfolgten E.on und EnBW vor allem das Ziel der Kompensation des Atomausstiegs. Die energieintensive Industrie wiederum bestand auf eine großzügige Zuteilung, da sie – anders als die Energiewirtschaft, die in geringerem Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist – die Kosten nur begrenzt an den Endkunden weiterreichen könne. Weder BDI noch VDEW konnten diese Konflikte schlichten; beide Verbände waren paralysiert. Alle Akteure lehnten den BMU-Entwurf ab, konnten aber keine gemeinsame Gegenposition entwerfen (Corbach 2007, S. 102-105, *Der Spiegel* 2004, *FAZ* 2004). Erst nachdem E.on, RWE und Vattenfall sich auf brennstoffspezifische Benchmarks verabreden konnten, nahm auch der VDEW eine entsprechende Position ein (Corbach 2007, S. 103, Zöckler 2004, S. 66f.).

Die Gespräche brachen schließlich zusammen, nachdem das BMU am 29.01.2004 einen unabgestimmten Vorschlag für einen NAP vorgelegt hatte, der zwar in einigen Punkten der Wirtschaft entgegenkam, jedoch grundsätzlich eine ökologisch ambitionierte Ausgestaltung des NAPs verfolgte. Darin war etwa eine Gesamtmenge von 488 Mio. to CO<sub>2</sub> für 2005/2007 und 480 Mio. to für 2008/2012 vorgesehen. Die Vertreter der Wirtschaft gaben sich ob dieses Vorschlags brüskiert und brachen die Gespräche ab (BMU 2004, Corbach 2007, S. 101f., Zöckler 2004, S. 69f.).

### 3.3 Phase 3: Ressortabstimmungen in der Bundesregierung

Nach dem Abbruch der Verhandlungen im Rahmen der Staatssekretärsrunde existierten überhaupt keine institutionalisierten Verhandlungen mehr. Die relevanten Aushandlungsprozesse verliefen fortan zwischen BMU, BMWA und Bundeskanzleramt in intransparenten, bilateralen Unterredungen mit anderen Akteuren. Zu den relevanten Entscheidungsprozessen hatten dabei lediglich wenige große wirtschaftliche Akteure Zugang, darunter v.a. der BDI und die Energiewirtschaft. Umweltgruppen blieben außen vor und auch das Parlament wurde nicht beteiligt.

Mehrere Versuche einer Ressortabstimmung zwischen BMU und BMWA endeten ergebnislos. Im Vorfeld zur Frist des 31.3.2004 verlangte Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement wiederholt Kompromisse, die den Anliegen der Wirtschaft entgegen kom-

men sollten. Selbst eine Mitte März von den beiden Staatssekretären des BMWA und des BMU ausgehandelte Kompromisslösung, in der ein Cap von 499 Mio. to für 2005/2007 vorgesehen war (statt 488 Mio. to im ursprünglichen BMU-Entwurf), wurde von ihm überraschend verworfen. Clement verlangte indes in einem Zwölf-Punkte-Katalog u.a. ein deutlich weiches Cap von 520 Mio. to mit zusätzlichen Reserven bei hohem Wirtschaftswachstum, eine bedarfsgerechte Ausstattung von Kohlekraftwerken sowie zusätzliche Zertifikate für die Stahlindustrie. Bis 2012 sei auf jegliche Reduktionsziele vollständig zu verzichten. Ferner sei bei Verwirklichung des EU-ETS eine Abschaffung der Ökosteuer, des EEG und des KWK-Gesetzes zu prüfen.

Zwei Tage vor Ablauf der Frist wurde schließlich am 29.3.2004 bei einem Treffen zwischen Bundeskanzler Schröder, Wirtschaftsminister Clement, Umweltminister Trittin, dem Außenminister und Vorsitzenden der Grünen Joschka Fischer sowie Kanzleramtsminister Frank-Walter Steinmeier eine Einigung erzielt und am 31.3.2004 im Kabinett beschlossen. Für 2005/2007 waren nun 503 Mio. to CO<sub>2</sub> (statt 488 Mio. to im BMU-Entwurf) und für 2008/2012 waren nun 495 Mio. to CO<sub>2</sub> (statt 480 Mio. to) vorgesehen. Neuanlagen sollten bedarfsgerecht ausgestattet werden. Die Übertragungsregel sollte nur für vier statt acht Jahre gelten und Ersatzanlagen sollten dann für 14 Jahre von Reduktionspflichten ausgenommen sein. Dadurch wurde auch der Bau von Braunkohlekraftwerken wirtschaftlich rentabel gehalten (*BMU 2004*).

Eine Schlüsselrolle für die Durchsetzung der Positionen wirtschaftlicher Interessensvertreter nahm Bundeswirtschaftsminister Clement ein. Der von 2002 bis 2005 amtierende Wirtschaftsminister war zuvor Ministerpräsident von NRW, dem bevölkerungsreichsten Bundesland, das zugleich wirtschaftlich stark vom Steinkohlebergbau, der Stromwirtschaft und der energieintensiven Industrie im Ruhrgebiet geprägt ist. Drei der fünf großen Stromversorger haben dort ihren Sitz (E.ON in Düsseldorf, RWE und RAG/Evonik in Essen). Dieses wirtschaftliche und soziokulturelle Umfeld schuf die Voraussetzung für eine strukturelle Nähe der gewerkschaftlich geprägten Wählerschaft zur SPD, die jedoch ihre 39 Jahre lang ununterbrochen gehaltene Landtagsmehrheit im Jahre 2005 an die CDU verlor. Die Rücksichtnahme auf die Interessen der Industrie, der Gewerkschaften und der schwankenden SPD-Wählerklientel in diesem wichtigen Bundesland ließen das SPD-geführte BMWA zu einem starken Advokaten gegen eine strikte Umsetzung des EU-ETS werden. Clement profitierte enorm von dem Verhandlungsvorteil, der sich aus seiner latenten Rücktrittsdrohung und dem Wissen um seine Unersetzbarkeit für den Machterhalt der SPD nährte. Der Kanzler konnte so auch gegen den Unmut des ökologischen Flügels in der SPD erfolgreich unter Druck gesetzt werden.

### 3.4 Bundesrat und Bundestag: Länderinteressen und Parteienwettbewerb

Wie oben dargelegt wurde, stand den Bundesländern nach der Einigung mit der Bundesregierung über die Zustimmungspflichtigkeit der relevanten Gesetze die Möglichkeit offen, über den Bundesrat Einfluss auf die Umsetzung des EU-ETS zu nehmen. Dass hier vor allem die wirtschaftlichen Anliegen zur Ausgestaltung des NAPs Gehör fanden, wird bereits in der Stellungnahme des Bundesrates vom 13.2.2004 deutlich. Darin enthalten ist die Forderung „zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland [sien] bestehende Spielräume bei der Erstellung des nationalen Zuteilungsplans zu nutzen und insbe-

sondere die Anzahl der insgesamt zu verteilenden Zertifikate ausreichend zu bemessen. Nur so können die bereits erbrachten Leistungen der deutschen Wirtschaft beim Klimaschutz honoriert werden“ (*Bundesrat* 2004, S. 16). Explizit wurde auf die ausdrückliche Anerkennung von Early Action bei Kohlekraftwerken und chemischer Industrie gedrängt.

Insbesondere Politiker der ostdeutschen Länder Brandenburg (SPD), Sachsen (CDU/SPD), Sachsen-Anhalt (CDU/FDP) und Thüringen (CDU) mahnten eine Anerkennung von Early Action an, was den Interessen des in Ostdeutschland aktiven Stromerzeugers Vattenfall entsprach. Sachsen-Anhalt drohte sogar mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung der Unternehmerfreiheit und der Wettbewerbsgleichheit, wenn Early Action nicht ausreichend anerkannt würde. Sachsen, Thüringen und Brandenburg wollten zunächst nicht klagen, kritisierten jedoch ebenfalls den NAP in einer gemeinsamen Erklärung: „Der von der Bundesregierung geplante Entwurf des Emissionsrechtehandels gefährdet Arbeitsplätze und Investitionen in den neuen Ländern und belastet die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen schwer“ (*FAZ* 2004, S. 13). Mit besonderem Nachdruck setzte sich Manfred Stolpe, als damaliger Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (SPD) im Kabinett verantwortlich für den Aufbau Ost sowie ehemaliger Ministerpräsident des Landes Brandenburg, für die Anerkennung von Early Action ein. Dessen Nachfolger im Amt des brandenburgischen Ministerpräsidenten, Matthias Platzeck (SPD), wandte sich persönlich an den Bundeskanzler, um sich für die Honorierung von Early Action auszusprechen (*Corbach* 2007, S. 131). Die Position Brandenburgs hatte vor dem Hintergrund der anstehenden Landtagswahlen vom 19.9.2004 besonderes Gewicht. Da der SPD spürbare Verluste drohten, versuchte sie jeden Vorwurf, sie riskiere Arbeitsplätze, zu vermeiden.

In noch stärkerem Ausmaß als die ostdeutschen Länder setzte sich die SPD-Führung von NRW für wirtschaftliche Interessen bei der Ausgestaltung des NAPs ein. In diesem traditionell sozialdemokratischen Land drohte mit der Landtagswahl vom 22.5.2005 erstmals eine dramatische Wahlniederlage der SPD, welche zugleich auch „das Ende der rot-grünen Bundesregierung“ bedeute, wie NRW-Ministerpräsident Peer Steinbrück öffentlich erklärte (*Welt Online* 2004). Dass diese Sorge nicht unberechtigt war, bestätigte sich nach den Wahlen: nach dem Sieg von CDU/FDP in NRW rief Kanzler Schröder vorzeitige Neuwahlen im Bund aus. Im März 2004, in der entscheidenden Endphase der NAP-Verhandlungen, erklärte Steinbrück: „Ich kämpfe dafür, dass unsere Industrie hier bleibt. Wir können unsere Wirtschaftsleistung nicht allein damit erbringen, Blaupausen zu erstellen, Solarzellen zu bauen und Haare zu schneiden.“ NRW sei ein Land, in dem hunderttausende Menschen in der Grundstoff erzeugenden Industrie arbeiten. „Wenn die Vorschläge von Trittin unverändert umgesetzt werden, dann führt das zur De-Industrialisierung Nordrhein-Westfalens. [...] Setzt sich Trittin durch, dann würde die Stromindustrie Kraftwerke außerhalb Nordrhein-Westfalens bauen.“ (*Strom Magazin* 2004) Die Gewerkschaften agierten in NRW in ungewohntem Schulterschluss mit der Industrie. Während der Endphase der NAP-Verhandlungen demonstrierten mehrere tausend Stahlarbeiter im Ruhrgebiet auf Initiative der IG Metall zusammen mit dem gesamten Präsidium der NRW-SPD, um Clement „den Rücken zu stärken“ (*Wirtschaftswoche* 2004). Die Bedeutung dieser Protestveranstaltungen ergab sich vor allem aus der Verbindung mit einer möglichen Wahlniederlage der SPD, da mit den Gewerkschaftsmitgliedern wichtige Teile ihrer Stammwählerschaft gegen eine strikte Ausgestaltung des NAPs opponierten. Dies veranlasste Steinbrück dazu, zweifach persönlich beim Bundeskanzler zu intervenieren, um Clements Position zu unterstützen (*Welt Online* 2004).

Der Bundestag war de facto nicht an der Ausarbeitung des NAPs beteiligt. Er fungierte vielmehr zur formalen Ex-Post-Legitimation der im Arkanbereich von der Exekutive mit den Interessengruppen ausgehandelten Entscheidungen. Die Gesetze wurden unter hohem Zeitdruck von der Bundesregierung in engem Kontakt mit verschiedenen Interessenvertretern erarbeitet. Für eine Beratung im Bundestag war der Zeitplan aufgrund des Drucks zur fristgerechten Einreichung bei der EU-Kommission zu knapp: Erst am 31.3. 2004, dem letzten Tag der Frist, konnte das Kabinett den NAP nach konfliktintensiven Verhandlungen beschließen und nach Brüssel melden. Zwar bestand formal ein Parlamentsvorbehalt, doch der Bundestag konnte nicht auf nennenswerte Ex-Post-Änderungen insistieren. Dies hätte zum einen die EU-Kommission diskreditiert. Sowie zum anderen den mühsam zwischen Trittin und Clement ausgehandelten Kompromiss gefährdet und damit auch implizit den Fortbestand der Koalition infrage gestellt.

Dass es in Deutschland den Vertretern wirtschaftlicher Interessen gelang, eine sukzessive Ausweitung des nationalen Caps zu erwirken und zahlreiche Sonderinteressen durchzusetzen, ist also im Wesentlichen zwei Tatsachen geschuldet: Aufgrund der Zersplitterung wirtschaftlicher Interessen entsprechend individueller betriebswirtschaftlicher Kalküle war eine Aggregation dieser Interessen durch die entsprechenden Verbände nicht möglich, so dass die zunächst breiten korporatistischen Verhandlungen in der AGE scheiterten. Um das Interessenspektrum einzugrenzen, reagierte die Regierung mit einer Verlagerung entsprechender Verhandlungen zunächst in den kleineren Kreis der Staatssekretärsrunde und schließlich in bilaterale Treffen mit einzelnen Akteuren. Dass dabei ausgerechnet die Umweltverbände zuerst aus den Verhandlungen ausgeschlossen wurden, hat zwar sicherlich das Interessenspektrum der Beteiligten insgesamt reduziert. An der grundlegenden Problematik einer Uneinigkeit innerhalb der Wirtschaft änderte dies jedoch nichts. Gehör für ihre individuellen Anliegen fanden insbesondere die großen EVUs schließlich bei den Landesregierungen und Bundespolitikern, die entsprechenden Landesverbänden angehören. Mit den nahenden Wahlen nahm die Konfliktfähigkeit wirtschaftlicher Interessen zu, so dass sie den Vetopunkt Bundesrat als wichtigen Einflusskanal für sich gewinnen konnten.

## 4. Der Umsetzungsprozess im Vereinigten Königreich

Auch der Implementationsprozess im Vereinigten Königreich lässt sich grob in drei Phasen gliedern: Die Erarbeitung des ersten NAP-Entwurfs, die Verabschiedung des vorläufigen NAP I und die Aushandlung eines NAP-Nachtrags. Im Gegensatz zum deutschen Fall bezieht sich diese Einteilung jedoch nicht auf Änderungen der institutionellen Struktur der Aushandlungen zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen und staatlichen Akteuren. Diese blieben im Vereinigten Königreich während des gesamten Umsetzungsprozesses unverändert. Jedoch nahm auch hier die Rolle des Wirtschaftsministeriums gegenüber dem Umweltministerium schrittweise zu, wobei gleichzeitig das nationale CAP immer weiter heraufgesetzt wurde.

### 4.1 Der NAP-Entwurf: Stunde des Klimaschutzes

Bereits zu Beginn des Umsetzungsprozesses fiel innerhalb der britischen Regierung die Entscheidung, kein absolutes Cap für die Zuteilung von Zertifikaten a priori festzulegen.

Man entschied, dieses relativ zur Allokationsmethode festzusetzen; die Zertifikatmenge also entweder entsprechend historischer Emissionswerte oder entsprechend vorhergesagter Emissionswerte zu bestimmen. Daher stand diesbezüglich zunächst auch keine Zahl im Raum. Vielmehr verlief die Diskussion entlang der Alternativen, ob das Cap lediglich am verbindlichen Reduktionsziel einer Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 12,5 Prozent gegenüber 1990 bis 2010 entsprechend des EU Burden-Sharing-Agreements ausgerichtet werden sollte oder an der nationalen Zielsetzung einer Reduktion von 20 Prozent im selben Bezugszeitraum. Das DEFRA sprach sich frühzeitig für ein striktes Cap entsprechend dem 20 Prozent Reduktionsziel aus (*ENDS* 2003). Daraufhin bahnte sich ein Streit zwischen DEFRA und DTI über die Höhe des Caps an, der sich durch den gesamten Implementationsprozess ziehen sollte. Während das DEFRA immer wieder den möglichen Beitrag des EU-ETS zum Klimaschutz hervorhob (*House of Commons* 2003, Column 376W), wurden von dem anderen Ressort vor allem Bedenken bezüglich möglicher negativer Auswirkungen einer strikten Reduktionspolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Volkswirtschaft geäußert (*House of Commons* 2004b, Column 767W).

Am 19. Januar 2004 veröffentlichte das DEFRA den europaweit ersten Entwurf für den Nationalen Allokationsplan (*DEFRA* 2004d). Bezüglich der Allokationsmethode entschied sich das Umweltministerium für eine Mischung aus Grandfathering und Vorhersagen sowie die kostenlose Zuteilung aller Zertifikate an bestehende Anlagen. Eine Reduktion gegenüber den BAU-Emissionen<sup>7</sup> sollte generell nicht erfolgen. Die Berechnung des Caps beruhte ebenso wie die Allokation auf Anlagenebene auf den letzten offiziellen Emissionsvorhersagen für 2010 durch das DTI. Im NAP-Entwurf resultierten daraus 714,5 Mio. to CO<sub>2</sub> für die drei Jahre der ersten Handelsphase. Dies hätte einer CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion der betroffenen Sektoren von 16,3 Prozent gegenüber 1990 entsprochen. Generell war eine Zuteilung von Zertifikaten entsprechend der Vorhersagen unter Einbezug der möglichen Wirkungen anderer Klimaschutzpolitiken vorgesehen. Daraus hätte sich bis 2010 eine Emissionsreduktion von 15,3 Prozent gegenüber 1990 ergeben. Entsprechend dem im Climate Change Programm der Regierung (*DEFRA* 2000) vorgesehenen Beitrag des Emissionshandels zur Erfüllung der Reduktionsziele waren nach Anerkennung der Reduktionsleistungen des UK-ETS weitere Einsparungen von 5,5 Mio. to CO<sub>2</sub> notwendig. Diese Abweichung vom BAU, also die Reduktion gegenüber 1990 von 16,3 Prozent statt 15,3 Prozent, sollte von den Stromerzeugern erbracht werden (*DEFRA* 2004d, S. 4).

Eine spezielle Anerkennung von Early Action war im NAP-Entwurf nicht vorgesehen, da die Zuteilung der Zertifikate auf Anlagenebene auf Basis der durchschnittlichen Emissionen von 1998-2002 emissionsmindernde Maßnahmen in diesen Jahren bereits berücksichtige (ebd., S. 22). Die Regierung folgte der Argumentation der Umweltverbände, frühere Bemühungen um Emissionsreduktionen seien aus ökonomischen Kalkülen erwachsen und daher bei der Allokation nicht gesondert anzuerkennen. Zwar sollte es keine Auktionierung bei der Erstzuteilung der Zertifikate an bestehende Anlagen geben, jedoch sieht der NAP-Entwurf eine Auktionierung derjenigen Zertifikate vor, die am Ende eines Jahres nicht aus einer noch einzurichtenden Rücklage von Zertifikaten für Neueinsteiger (NER) vergeben wurden. Nach dem Entwurf sollte die Übertragung von Zertifikaten nach der Schließung von Anlagen nicht möglich sein. Auch die Forderungen eines Großteils der Industrievertreter und des DTI nach der Möglichkeit, ungenutzte Zertifikate in die zweite Handelsperiode zu überführen, wurde abgewiesen.

Ein Abgleich des NAP-Entwurfs mit den grundlegenden Positionen verschiedener Interessengruppen zeigt, dass sich hier Umweltinteressen in wesentlichen Punkten durchset-

zen konnten. In vielen Fragen war die Position des DEFRA bereits zu Beginn des Umsetzungsprozesses beinahe deckungsgleich mit der der Umweltverbände und es konnte diese in vielen Punkten gegenüber dem DTI behaupten. Dabei spielte es sicherlich eine Rolle, dass das DEFRA das federführende Ressort und das DTI nur angemessen einzubeziehen war. Außerdem fand das Umweltministerium wichtige Argumente gegen Warnungen vor möglichen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU, die seitens des DTI und verschiedener wirtschaftlicher Interessenvertreter immer wieder ausgesprochen worden waren. Dem hielt das DEFRA entgegen, dass viele Staaten gezwungen sein würden, ihre nationalen Caps strikt zu setzen, da sie im Gegensatz zum Vereinigten Königreich noch weit von der Erfüllung ihrer Kyoto-Ziele entfernt seien (*House of Commons* 2004a, Column 011). Außerdem würde es die frühzeitige Abgabe des NAPs bei der Kommission ermöglichen, einen Referenzpunkt für andere EU Mitgliedstaaten zu setzen, die dann ebenso anspruchsvolle NAPs ausgestalten müssten. Angesichts der Tatsache, dass für alle Sektoren Emissionen entsprechend des vorhergesagten BAU ausgegeben werden sollten, müssten die betroffenen Unternehmen ferner auch weiterhin im internationalen Wettbewerb bestehen können, da ja zunächst keinerlei Einsparungen von ihnen verlangt wurden (*ENS* 2004).

Bei der Ausarbeitung des NAP-Entwurfs konnten die großen Stromerzeuger ihre Interessen am wenigsten durchsetzen. Immerhin war es ihr Sektor, der als einziger weniger Zertifikate zugestanden bekam als es den vorhergesagten BAU-Emissionen entsprechen hätte. Die Schwäche der EVUs bestand zum einen darin, dass der Sektor wie in Deutschland entsprechend des Brennstoffmixes der einzelnen Unternehmen in sich gespalten war. Im Unterschied zu Deutschland wurde ferner die Konfliktfähigkeit der EVUs seitens des DEFRA nicht anerkannt: Drohungen mit Arbeitsplatzverlusten und Investitionsverweigerungen liefen ins Leere, da das Ministerium trotz entgegengesetzter Verlautbarungen der Unternehmen die Ansicht vertrat, der Sektor sei aufgrund der Insellage im Vereinigten Königreich kaum internationalem Wettbewerb ausgesetzt (*DEFRA* 2004d, S. 14).

In der Reaktion auf dieses Argument verschoben sich die Argumentationsmuster der Vertreter aus dem Energiesektor. Anstatt auf mögliche Arbeitsplatzverluste wurde nun auf potenzielle Strompreissteigerungen verwiesen, da die EVUs auf den Zukauf von Zertifikaten angewiesen sein würden. Dies wiederum hätte negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten britischen Volkswirtschaft. Außerdem wurde die Methodik des DTI bei der Berechnung der Emissionsvorhersagen kritisiert und angekündigt, sich in dieser Angelegenheit intensiv mit dem Ministerium zu beraten (*House of Lords* 2004, Q549ff.). Auch andere Interessenvertreter änderten ihre Argumentationsstrategie dahingehend, dass sie die Validität der vorhergesagten BAU-Emissionen in Zweifel zogen. Da hier die Zuständigkeit nicht mehr beim DEFRA, sondern dem DTI lag, sollte das Ministerium im weiteren Verlauf des Umsetzungsprozesses der bedeutendere Adressat des Lobbying derjenigen Akteure werden, die mit der ihnen nach dem NAP-Entwurf zugestandenen Menge an Zertifikaten nicht zufrieden waren.

## 4.2 Der vorläufige NAP: Das Wiederaufleben ökonomischer Interessen

Welchen Einfluss die Diskussionen zum NAP-Entwurf auf die Arbeit in den zuständigen Ministerien hatte, zeigt der Vergleich mit dem vorläufigen NAP, der nach Beanstandungen durch die Kommission erst am 7. Juli genehmigt wurde (*Europäische Kommission* 2004). Die Angaben zum Cap im vorläufigen NAP I basierten auf immer noch inoffiziellen aber

neuen Vorhersagen, die das DTI Ende Mai veröffentlicht hatte (*DTI 2004a*). Entsprechend der neuen Berechnungen stieg das Cap um 3 Prozent gegenüber dem NAP-Entwurf vom Januar 2004 auf 736,3 Mio. to CO<sub>2</sub>. Demnach hätte sich bei einer Ausgabe der Zertifikate nach BAU bis 2010 eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von 14,3 Prozent gegenüber 1990 in den vom EU-ETS erfassten Sektoren ergeben. Im Entwurf waren es noch 15,4 Prozent. Auch im vorläufigen NAP war die Ausgabe von weniger Zertifikaten vorgesehen als sie sich aus dem BAU ergeben hätten. Wie schon im NAP-Entwurf so sollten auch nach dem vorläufigen NAP Einsparungen von 5,5 Mio. to CO<sub>2</sub> im Energiesektor erfolgen. Daraus hätte sich nach den neuen Vorhersagen des DTI bis 2010 eine Reduktion von 15,2 Prozent – statt zuvor 16,3 Prozent – ergeben (*DEFRA 2004c*, S. 10, *2004d*, S. 4).

Das DEFRA hatte die Angaben zu den Allokationsmengen im genehmigten NAP mit dem Vorbehalt einer möglichen nachträglichen Änderung versehen, da diese noch immer auf vorläufigen Prognosen des DTI basierten (*DEFRA 2004c*, S. 8). Daher war mit der Annahme des NAPs durch die Kommission das Bemühen der Industrievertreter um die Zuteilung größerer Zertifikatmengen für ihre Anlagen und Sektoren noch nicht beendet. Allerdings stellte die Kommission bei der Genehmigung klar, dass eine eigenmächtige nachträgliche Erhöhung durch die britische Regierung nicht möglich sei. In diesem Fall müsse der gesamte NAP zur erneuten Genehmigung bei der Kommission vorgelegt werden (*Europäische Kommission 2004*, Art. 3 (3)).

Durch die faktische Verlagerung der Zuständigkeit über die Entscheidung des Caps vom DEFRA in das DTI befürchteten die Umweltverbände bereits nach dieser ersten Erhöhung des Caps gegenüber dem NAP-Entwurf, dass die Interessen der Industrievertreter dort stärker zum Tragen kommen würden (*ENDS 2004c*). Die Reaktionen der Industrievertreter auf den vorläufigen NAP bestätigten diese Befürchtungen der Umweltverbände. Die Association of Electricity Producers (AEP) übte scharfe Kritik an den Berechnungen des DTI, aus welchen sich für den Stromsektor eine Minderung der Zertifikatmenge für bestehende Anlagen um 1,5 Prozent gegenüber dem NAP-Entwurf ergeben hatte. Die Emissionsmenge liege weit unter den tatsächlichen BAU-Emissionen und „reductions on this scale cannot be met [...] other than via the purchase of allowances.“ (*ENDS 2004b*, S. 50) Und dies, so die Vertreter der EVUs, führe unweigerlich zu einer Steigerung der Strompreise und damit zu Wettbewerbsnachteilen der verarbeitenden Industrie.

### 4.3 Der nachgereichte NAP: Am Ende entscheidet Europa

Am 27. Oktober veröffentlichte das DEFRA eine neue Liste mit den Allokationsmengen, die auf einer weiteren vorläufigen Berechnung des DTI basierten (*DTI 2004b*). Nach den neuen Berechnungen ergab sich ein Cap von 792,4 Mio. to CO<sub>2</sub>, was 7,6 Prozent über dem ursprünglich im vorläufigen NAP angegebenen lag. Angesichts der Frage, ob man bei der Kommission eine nachträgliche Erhöhung des Caps um die Differenz von 56,1 Millionen Zertifikaten beantragen sollte, war es zu einem Wiederaufleben des Konflikts zwischen DTI und DEFRA gekommen. Das höhere Cap hatte sich aus den in den neuen Berechnungen höheren BAU-Emissionen ergeben. Während das Wirtschaftsministerium an seiner Position festhielt, britische Unternehmen nicht über das Maß der bestehenden Klimaschutzpolitiken hinaus mit Reduktionsverpflichtungen zu belasten und folglich eine entsprechende Nachbesserung im NAP verlangte, fürchteten die Verantwortlichen im DEFRA den aus dem Antrag zur nachträglichen Erhöhung möglichen Imageschaden

(ENDS 2004a). Selbst auf höchster Ebene konnte zwischen den Ressorts keine Einigung erzielt werden, so dass die Minister mit ihrem Problem an den Premierminister herantraten, um um eine Entscheidung zu bitten.

Mit der Veröffentlichung der neuen Allokationsmengen am 27. Oktober gab das DEFRA bekannt, dass man bei der Kommission eine nachträgliche Erhöhung der insgesamt auszugebenden Zertifikatmenge um 19,8 Mio. to CO<sub>2</sub> beantragen wolle (DEFRA 2004b). Zwar bemühte sich Umweltministerin Beckett, die Erhöhung um nur 19,8 statt 56,1 Millionen Zertifikate als Erfolg des Umweltministeriums für mehr Klimaschutz auszulegen. Jedoch zeigt die letztendliche Entscheidung, überhaupt eine nachträgliche Erhöhung des Caps zu beantragen, dass sich das DTI in der Auseinandersetzung weitgehend durchsetzen und den Premierminister von den Bedenken bezüglich möglicher Schäden für die Wettbewerbsfähigkeit britischer Unternehmen überzeugen konnte. Bei einer Befragung am 8. Februar 2005 im Liaison Committee des Unterhauses erklärte Tony Blair denn auch, dass er die Entscheidung zur nachträglichen Erhöhung des nationalen Caps getroffen habe, um Wettbewerbsnachteile britischer Unternehmen im europäischen Markt zu vermeiden (House of Commons 2005a, Q123).

Die offiziellen Vorhersagen wurden erst am 11. November 2004 durch das DTI veröffentlicht, wobei es gegenüber den vorläufigen Zahlen vom Oktober zu einer dritten Erhöhung der geschätzten BAU-Emissionen und verschiedenen Änderungen in den sektoralen Allokationsmengen kam (DTI 2004c). Forderungen nach einer Erhöhung des Caps um mehr als die zuvor vereinbarten 19,8 Millionen Zertifikate blieben jedoch aus. Der NAP-Nachtrag mit dem entsprechenden neuen Allokationsplan wurde schließlich am 14. Februar 2005 veröffentlicht, nachdem bereits ein Antrag zur Genehmigung des höheren Caps bei der Kommission eingereicht worden war (DEFRA 2005b).

Die nachträgliche Erhöhung des Caps wurde seitens der Umweltverbände als tiefer Rückschlag empfunden. Vielfach wurde der Regierung vorgeworfen, gegenüber den Drohungen der Industrie mit Investitionsverweigerungen und Arbeitsplatzverlusten eingeknickt zu sein und die eigenen ambitionierten Zielsetzungen in der Klimaschutzpolitik aufgeben zu haben (Greenpeace 2004). Allerdings war dieser Erfolg der wirtschaftlichen Interessengruppen mit einer Einschränkung insbesondere für die EVUs versehen. Denn während alle anderen Sektoren, wie bisher auch, Zertifikate entsprechend der vorhergesagten BAU-Emissionen erhalten sollten, würden alle Abweichungen vom BAU zu Lasten des Stromsektors gehen (DEFRA 2004a, S. 8). Darunter fielen die 5,5 Mio. to CO<sub>2</sub>, die entsprechend dem Energy White Paper (DEFRA 2000) durch den Emissionshandel eingespart werden sollten und die 36,3 Mio. to CO<sub>2</sub>, für die nach der Übereinkunft zwischen DTI und DEFRA keine nachträgliche Erhöhung beantragt werden sollte. Außerdem trugen die EVUs das Risiko, dass der Erhöhung des Caps durch die Kommission nicht stattgegeben werden könnte. Dieses Risiko schien sich am 13. Januar 2005 nach einer inoffiziellen Ankündigung der Kommission, der nachträglichen Erhöhung des Caps nicht stattzugeben, zu materialisieren. Die britische Regierung erhöhte danach den Druck auf die Kommission, indem sie mit rechtlichen Schritten in diesem Fall drohte, was die offizielle Ablehnung des britischen Gesuchs am 2. Februar 2005 jedoch nicht verhinderte.

Die Verzögerung der Ausgabe der Zertifikate im Vereinigten Königreich aufgrund des Streits zwischen der Regierung und der Kommission wurde von den meisten Industrievertretern kritisiert (The Financial Times 2005a). Der Druck der Unternehmen, endlich Rechtssicherheit zu schaffen, fiel im Februar und März 2005 mit der Veröffentlichung verschiedener Artikel in der Presse zusammen, die die Unvereinbarkeit der öffent-

lich beanspruchten Vorreiterrolle der Labour-Regierung in puncto Klimaschutz mit der Erhöhung des nationalen Caps hervorhoben (bspw. *The Financial Times* 2005b, *The Guardian* 2005). Auch das Parlament rügte die Regierung für dieses Vorgehen und verlangte eine möglichst baldige Beilegung des Streits mit der Kommission, um den Schaden für das internationale Ansehen des Vereinigten Königreichs zu begrenzen (*House of Commons* 2005b, S. 18).

Am 5. Mai 2005 standen Unterhauswahlen an, die wohl das Kalkül der Regierungsmitglieder, insbesondere des Premierministers, beeinflussten. Mit den nahenden Wahlen und der damit einhergehenden stärkeren Präsenz des Parteienwettbewerbs bekamen – wie in Deutschland – nun auch im Vereinigten Königreich ökonomische Interessen den Vorzug vor ökologischen. So war die Kritik der Industrievertreter am vorläufigen NAP sowohl von manchen Abgeordneten im Unterhaus,<sup>8</sup> als auch in Teilen der Presse aufgenommen worden, und erst verstummt, nachdem Tony Blair beschlossen hatte, die nachträgliche Erhöhung des Caps bei der Kommission zu beantragen. Nachdem nun, neben der Industrie, auch das House of Commons drängte, das EU-ETS endlich umzusetzen und britischen Unternehmen die Teilnahme am Handel zu ermöglichen (*House of Commons* 2005c, S. 42), ließ eine Entscheidung erneut nicht lange auf sich warten. Im März ließ das DEFRA verlautbaren, zunächst die Zertifikate nach dem von der Kommission genehmigten NAP I auszugeben. Gleichzeitig kündigt es an, Klage<sup>9</sup> gegen die Kommission wegen dem Nicht-Zugeständnis der zusätzlichen Emissionsmenge im NAP I einzureichen (*DEFRA* 2005c). Der genehmigte NAP I wurde schließlich in eine Verordnung eingearbeitet, die am 24. Mai 2005 dem Parlament sowie der Öffentlichkeit vorgelegt wurde und schließlich unverändert am 14. Juni 2005 in Kraft trat (*DEFRA* 2005d).

## 5. Vergleichende Betrachtung der nationalen Umsetzung des EU-ETS

Die vergleichende Analyse der politischen Prozesse um die Ausgestaltung der NAPs in Deutschland und dem Vereinigten Königreich zeigt, dass deren unterschiedlich starke umweltpolitische Ambitioniertheit das Ergebnis des Einflusses verschiedener Interessengruppen auf die Entscheidungsfindung in den formal legitimierten Institutionen ist. In beiden Staaten konnte ein wirtschaftliches Lager ausgemacht werden, dessen Mitglieder ihre Positionen mit Wachstum, Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit begründeten. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, drohten sie mit Investitionsverweigerungen und beschworen düstere Szenarien von Werksschließungen, Standortverlagerungen und Arbeitsplatzverlusten herauf. Allerdings wurde dieser Argumentation im Vereinigten Königreich zunächst weniger gefolgt als in Deutschland. Das zuständige Umweltministerium versuchte die Argumente industrieller Interessenvertreter strategisch außer Kraft zu setzen und schwächte so deren Position.

Der Bundesrat, der aufgrund der parteipolitischen Inkongruenz zur Regierungskoalition auf Bundesebene ein Vetopunkt im formalen Entscheidungsprozess darstellte, bot einen wichtigen Kanal zur Vermittlung partikularer Interessen in Deutschland. Da die Interessen von NRW und den ostdeutschen Ländern, wo zahlreiche Anlagen energieintensiver Industrien angesiedelt sind, stark von der Erarbeitung des NAPs tangiert waren, standen in diesen Ländern Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften in einer seltenen Allianz gegen einen progressiv ausgestalteten NAP. Ihre Vetoposition im Bundesrat bot die-

ser Allianz die Möglichkeit, ihre Forderungen in Verhandlungen mit der Regierung durchzusetzen. Einen solchen Ansatzpunkt für den Einfluss von geographisch in bestimmten Regionen konzentrierten Wirtschaftsinteressen gab es im zentralistischen System des Vereinigten Königreichs nicht, was einer umweltpolitisch relativ ambitionierten Ausgestaltung des NAP I zugute kam.

Ein weiterer bedeutender Unterschied ergab sich aus dem im politischen System angelegten Umgang mit Interessengruppen und deren Beziehungen zum Staat; sprich die Unterschiede im Zugang der Interessengruppen zu den politischen Entscheidungsträgern. In Deutschland wurde ganz im Sinne der korporatistischen Tradition die AGE zur Erstellung des NAPs gegründet, wo zunächst neben zahlreichen Wirtschaftsverbänden, Unternehmen und Gewerkschaften auch einige Verbände und Unternehmen aus dem Umweltbereich sowie die Bundestagsfraktionen beteiligt waren. Mit der Verlagerung der wesentlichen Verhandlungen in die Staatssekretärsrunde wurden jedoch sämtliche ökologischen Interessengruppen vom Zugang ausgeschlossen. Nach dem Abbruch der Staatssekretärsrunde kam es nur noch zu informellen, bilateralen Kontakten zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern. In dieser intransparenten Grauzone, der gerade in der entscheidenden Schlussphase der NAP-Willensbildung die größte Bedeutung zukam, konnten sich die ressourcenreicheren Gruppen besser durchsetzen.

Demgegenüber gestaltete sich der zentralisierte, auf die einzelnen Ressorts ausgerichtete Willensbildungsprozess im Vereinigten Königreich wesentlich offener. Hier konnten sich alle potenziell Interessierten im Rahmen der formalen Konsultationsverfahren an die Regierung wenden. Dabei wurde die Fachkompetenz der Umweltverbände vor allem vom DEFRA anerkannt, was deren Einfluss in der Anfangsphase stärkte. Ferner verweigerte das DEFRA die Anerkennung der Konfliktfähigkeit wichtiger wirtschaftlicher Interessenvertreter, so dass viele der klimaschonenden Regelungen des NAPs in dieser Anfangsphase im NAP-Entwurf festgeschrieben und später nicht mehr geändert wurden.

Jedoch erhöhte sich auch im Vereinigten Königreich der Einfluss wirtschaftlicher Interessen im Zeitverlauf. Dies ergab sich, ebenso wie in Deutschland, durch eine stärker werdende Rolle des Wirtschafts- gegenüber dem Umweltministerium im Umsetzungsprozess. Aufgrund der gewählten Allokationsmethode fiel nicht nur die Erarbeitung des Makroallokationsplans in den Zuständigkeitsbereich des DTI, was lediglich einen Streit um Allokationsmengen zwischen den verschiedenen betroffenen Sektoren – und damit innerhalb des wirtschaftlichen Lagers – zur Folge gehabt hätte. Mit den Vorhersagen des DTI änderte sich auch das Cap und durch die Erhöhung der BAU-Emissionen konnte die Argumentation gegen Drohungen mit Standortverlagerung aufgrund von Wettbewerbsnachteilen nicht aufrechterhalten werden. Damit stieg der Einfluss wirtschaftlicher Interessen, die nun ihre Konfliktfähigkeit voll entfalten konnten. Damit konnten diese in der Schlussphase des Umsetzungsprozesses auch im Vereinigten Königreich einen wesentlich größeren Einfluss geltend machen als zu Beginn. Dabei beschränkte sich der Einfluss jedoch auf die Berechnung der Emissionsvorhersagen und damit auf die Höhe der sektoralen und des nationalen Caps. Sonderregelungen, wie etwa die besondere Anerkennung von früheren Maßnahmen zur Emissionsreduktion, waren hingegen nicht mehr durchzusetzen, da der NAP I vom DEFRA zuvor bereits weitgehend ausformuliert worden war.

Mit den anstehenden Unterhauswahlen stieg der Einfluss wirtschaftlicher Interessen insbesondere über den Druck auf Abgeordnete im Unterhaus, so dass sie letzten Endes den Premierminister dazu bewegen konnten, das Umweltministerium aufzufordern, bei

der Kommission eine nachträgliche Erhöhung des Caps zu beantragen. Durch den Vorbehalt der Europäischen Kommission, jede nachträgliche Erhöhung des Caps in einem gesonderten Verfahren zu genehmigen, hatte sie sich jenseits der Grenzen, die den nationalen Umsetzungsspielraum ausmachen und deren Einhaltung sie ohnehin kontrollierte, als weiteren Vetopunkt im Umsetzungsprozess des EU-ETS im Vereinigten Königreich installiert, den die wirtschaftlichen Interessensvertreter nicht für sich gewinnen konnten. So blieb es insgesamt bei einer umweltpolitisch vergleichsweise ambitionierten Ausgestaltung des NAPs, die aus dem institutionell bedingten, relativ großen Einfluss der Umweltinteressen und der vor allem durch die Aberkennung des Drohpotenzials durch die politischen Entscheidungsträger relativ kleinen Konfliktfähigkeit der Wirtschaft resultierte.

Anders war dies in Deutschland. Die Konstellation eines politisch unverzichtbaren Wirtschaftsministers, einem Schulterschluss von Wirtschaft und Gewerkschaften mit hohem Drohpotenzial, der politisch immensen Bedeutung der nahenden Landtagswahl in NRW gepaart mit dem innerparteilich hohem Gewicht des NRW-Landesverbands sowie der geringen Wertschätzung des Emissionshandels bei Teilen der Umweltindustrie und -politik, potenzierten sich hier zu einer hohen Konfliktfähigkeit wirtschaftlicher Interessen. Damit war es deren Vertretern möglich, das Cap sukzessive aufzuweichen und verschiedene Sonderregelungen durchzusetzen, was insgesamt zu einem wenig ambitionierten NAP führte.

Diese Schlussfolgerungen aus der vergleichenden Betrachtung der Umsetzungsprozesse des Europäischen Emissionshandelssystems machen deutlich, dass es sich dabei nicht einfach um den administrativen Vollzug einer europäischen Politik handelte. Vielmehr waren es umkämpfte nationale politische Prozesse, in denen Eigentumsrechte definiert und verschiedenen Akteuren zugesprochen wurden. Um solche Prozesse adäquat analysieren zu können, ist der Einbezug originär politischer Variablen unumgänglich. Erst die Betrachtung des Zusammenspiels von Interessen, Institutionen und der Logik politischen Wettbewerbs macht nachvollziehbar, warum die Einführung des EU-ETS im Vereinigten Königreich genutzt werden konnte, um Emissionsrechte tatsächlich zu verknappen, während es in Deutschland zur klimapolitisch unsinnigen Überallokation von Verschmutzungsrechten kam.

## Anmerkungen

- 1 Neben Deutschland waren dies Polen und Frankreich mit einer Überallokation von 12,8 Prozent bzw. 12,7 Prozent (*Ellerman/Buchner* 2007, S. 79).
- 2 Das britische Emissionshandelssystem und das EU-ETS weisen jedoch zum Teil erhebliche Unterschiede auf. So umfasste ersteres zum Beispiel sechs Treibhausgase, die Teilnahme war freiwillig und im Gegensatz zum EU-ETS handelte es sich um ein downstream System (*Nye/Owens* 2008). Ohne weiter auf diese Details einzugehen sei darauf verwiesen, dass sich aufgrund dieser Unterschiede mit der Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie auch im Vereinigten Königreich ein höherer Anpassungsdruck ergab, als dies die Existenz des nationalen Emissionshandelssystems allein vermuten ließe.
- 3 Im Rahmen einer Reform der Arbeitsweise der Ausschüsse des britischen Parlaments wurden die Standing Committees im Sommer 2006 in General Committees umbenannt.
- 4 Das heutige Wirtschaftsministerium des Vereinigten Königreichs, das Department for Business, Innovation and Skills, entstand im Juni 2009 durch die Zusammenlegung des Department for Innovation, Universities and Skills und des Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, die erst im Juni 2007 durch die Aufspaltung des DTI eingerichtet worden waren.
- 5 Das nationale Emissionshandelssystem im Vereinigten Königreich wurde in einem dichten Netzwerk zwischen Industrie und Politik entworfen (*Engels/Knoll/Huth* 2008). Die Verbindungen zwischen Politik und

- Wirtschaft wurden dabei über die UKETG koordiniert, in der vor allem Unternehmen aus Strom- und Mineralölwirtschaft vertreten sind.
- 6 Da die Sitzungsprotokolle größtenteils nicht öffentlich zugänglich sind, wird hier auf eine von *Corbach* (2007) vorgelegte Inhaltsanalyse zurückgegriffen, die sich allerdings weitgehend auf die Aktivitäten der Energiewirtschaft beschränkt sowie die institutionellen Bedingungen des politischen Systems vernachlässigt.
  - 7 BAU (business-as-usual)–Emissionen bezeichnen Emissionsvorhersagewerte entsprechend bestehender Produktionsverfahren im Gegensatz zu BAT (best-available-technology)-Emissionen; Vorhersagewerten auf Basis der besten zur Verfügung stehenden Technologie. Letztere fallen im Allgemeinen niedriger aus.
  - 8 So zum Beispiel die Conservatives-Abgeordnete Anne McIntosh in ihrer Auseinandersetzung mit Junior-Umweltminister Elliot Morley (*House of Commons* 2004a).
  - 9 Am 23. November 2005 sprach das Gericht erster Instanz des Europäischen Gerichtshofs ein Urteil zugunsten der Briten, wonach der Antrag noch einmal zu prüfen sei. Nach einer erneuten Prüfung kam die Kommission jedoch im Februar 2006 zum gleichen Ergebnis wie zuvor und lehnte die nachträgliche Erhöhung des NAP I mit einer anderen Begründung ab (*Europäische Kommission* 2006). Wohl angesichts des geringen Verständnisses der Öffentlichkeit und des unerwartet niedrigen Preises der Emissionszertifikate auf dem europäischen Markt kündigte das DEFRA daraufhin im April 2006 an, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen (*The Guardian* 2006).

## Literatur

- AGE*, 2004: Zwischenberichte der drei Unterarbeitsgruppen. Online verfügbar unter: <http://www.bmu.de/emissionshandel/age/doc/35212.php>, Stand: 12.02.2009.
- Bailey, Ian*, 2007: Market Environmentalism, New Environmental Policy Instruments, and Climate Policy in the United Kingdom and Germany, in: *Annals of the Association of American Geographers*, 97, S. 530-550.
- BMU*, 2003: Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ (AGE). Zusammensetzung der Arbeitsgruppe, Juli 2003. Online verfügbar unter: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/age2003.pdf>, Stand: 13.02.2009.
- BMU*, 2004: Nationaler Allokationsplan für die Bundesrepublik Deutschland. 2005-2007. Entwurf vom 29.1.2004. Berlin: BMU.
- Bundesrat*, 2004: Stellungnahme des Bundesrats: Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG). Drucksache 14/04 vom 13.2.2004, Berlin: Bundesrat.
- Corbach, Matthias*, 2007: Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel, Stuttgart: ibidem-Verlag.
- DEFRA*, 2000: UK Climate Change Programme 2000 – Summary. Online verfügbar unter: <http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/climatechange/uk/ukccp/2000/pdf/summary.pdf>, Stand: 25.08.2009.
- DEFRA*, 2004a: EU Emissions Trading Scheme. Proposed Amendments to the UK National Allocation Plan. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2004b: UK Announces Plans on EU Emissions Trading Scheme, Pressemitteilung 419/04, 27.10.2004. Online verfügbar unter: <http://web.archive.org/web/20050205145459/www.defra.gov.uk/news/2004/041027a.htm>, Stand: 10.09.2009.
- DEFRA*, 2004c: EU Emissionstrading Scheme. UK National Allokation Plan 2005-2007. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2004d: EU Emissions Trading Scheme. UK Draft National Allocation Plan for 2005-2007. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2005a: EU Emissions Trading Scheme. Approved National Allocation Plan 2005-2007. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2005b: EU Emissions Trading Scheme. UK National Allocation Plan. Revised list of installations and allocations – February 2005. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2005c: UK Announces Next Steps on EU Emissions Trading Scheme, Pressemitteilung 119/05, 11.03.2005. Online verfügbar unter: <http://web.archive.org/web/20050405082117/www.defra.gov.uk/news/2005/050311b.htm>, Stand: 17.08.2009.

- DEFRA*, 2005d: EU Emissions Trading Scheme: Trading Gets the Green Light with Opening of UK Registry, Pressemitteilung 216/05, 24.05.2005. Online verfügbar unter: <http://web.archive.org/web/20060111175824/www.defra.gov.uk/news/2005/050524a.htm>, Stand: 17.08.2009.
- DEFRA*, 2007: EU Emissions Trading Scheme. Approved Phase II National Allocations Plan 2008-2012. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Der Spiegel*, 2004: Emissionshandel: Industrie will aussteigen, in: *Der Spiegel*, 6/2004, 02.02.2004, S. 19.
- Deutscher Bundestag*, 2004a: Plenarprotokoll 15/87. Stenografischer Bericht der 87. Sitzung am 06.01.2004, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 2004b: Plenarprotokoll 15/98, Stenografischer Bericht der 98. Sitzung am 12.03.2004, Berlin: Deutscher Bundestag.
- DTI*, 2004a: Updated UK Energy Projections. Working Paper. London: Department of Trade and Industry.
- DTI*, 2004b: Updated Energy and Emissions Projections and EUETS Allocations – 27 October 2004. London: Department of Trade and Industry.
- DTI*, 2004c: Updated Emissions Projections. Final Projections to Inform the National Allocation Plan (NAP) – 11. November 2004. London: Department of Trade and Industry.
- Ellerman, A. Denny/Buchner, Barbara K.*, 2006: Overallocation or Abatement? A Preliminary Analysis of the EU ETS based on 2005 Emissions Data, FEEM Working Paper No. 139.06, November 2006. Online verfügbar unter: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=946091](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946091), Stand: 25.07.2009.
- Ellerman, A. Denny/Buchner, Barbara K.*, 2007: The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results, in: *Review of Environmental Economics and Policy*, 1, S. 66-87.
- Ellerman, A. Denny/Buchner, Barbara K.*, 2008: Over-Allocation or Abatement? A Preliminary Analysis of the EU ETS Based on the 2005-06 Emissions Data, in: *Environmental and Resource Economics*, 41, S. 267-287.
- EnBW*, 2008: Zahlen, Daten, Fakten 2007, Karlsruhe: EnBW.
- ENDS*, 2003: UK carbon market limps to a close as scramble for EU allowances starts, in: *ENDS Report*, 337, S. 5-6.
- ENDS*, 2004a: Emissions allocation at critical stage, in: *ENDS Report*, 355, S. 55-56.
- ENDS*, 2004b: Carbon Trust hits out over revised emissions allocation, in: *ENDS Report*, 359, S. 50.
- ENDS*, 2004c: Questions on UK's carbon cap as Commission clears allocation plans, in: *ENDS Report*, 354, S. 56-57.
- Engels, Anita/Knoll, Lisa/Huth, Martin*, 2008: Preparing for the “real” market: national patterns of institutional learning and company behaviour in the European Emissions Trading Scheme (EU ETS), in: *European Environment*, 18, S. 276-297.
- ENS*, 2004: UK Sets Greenhouse Gas Emission Allocations for Trading, 20.01.2004. Online verfügbar unter: <http://www.ens-newswire.com/ens/jan2004/2004-01-20-02.html>, Stand: 02.09.2009.
- Europäische Kommission*, 2004: Commission Decision of 07/VII/2004 concerning the national allocation plan for the allocation of greenhouse gas emission allowances notified by the United Kingdom in accordance with Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Decision C(2004) 2515/4 final, 07.07.2004.
- Europäische Kommission*, 2006: Commission Decision of 22/II/2006 concerning the proposed amendment to the national allocation plan for the allocation of greenhouse gas emission allowances notified by the United Kingdom in accordance with Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Decision C(2006) 426 final, 22.02.2006.
- FAZ*, 2004: Klagen gegen Emissionshandel geplant, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.03.2004, S. 13.
- Greenpeace*, 2004: Emissions trading scheme – Greenpeace reaction, Pressemitteilung, 27.10.2004. Online verfügbar unter: <http://www.greenpeace.org.uk/media/press-releases/emissions-trading-scheme-greenpeace-reaction-0>, Stand: 08.09.2009.
- Haverland, Markus*, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy*, 20, S. 83-103.

- Heritier, Adrienne*, 1997: Market-making policy in Europe: its impact on member state policies. The case of road haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy, in: *Journal of European Public Policy*, 4, S. 539-555.
- House of Commons*, 2003: Written Answers to Questions, Hansard (House of Commons Daily Debates), 30.10.2003. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo031030/text/31030w18.htm>, Stand: 10.09.2009.
- House of Commons*, 2004a: Fifth Standing Committee on Delegated Legislation: Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2003, Delegated Legislation Committee Debates, 03.04.2004. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmstand/eleg5/st040303/40303s03.htm>, Stand: 10.09.2009.
- House of Commons*, 2004b: Written Answers to Questions, Hansard (House of Commons Daily Debates), 10.11.2004. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/a/m200304/cmhansrd/vo041110/text/41110w25.htm>, Stand: 02.09.2009.
- House of Commons*, 2005a: Select Committee on Liaison: Minutes of Evidence, Select Committee Publications (Examination of Witnesses), 08.02.2005. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmliaisn/318/5020808.htm>, Stand: 13.09.2009.
- House of Commons*, 2005b: Environmental Audit Committee – The International Challenge of Climate Change: UK Leadership in the G8 & EU. Fourth Report of Session 2004-05, London: The Stationery Office.
- House of Commons*, 2005c: Environment, Food and Rural Affairs Committee – Climate Change: looking forward. Ninth Report of Session 2004-2005, London: The Stationery Office.
- House of Commons*, 2008: Factsheet L7 Legislative Series: Statutory Instruments, London: House of Commons Information Office.
- House of Lords*, 2004: Select Committee on European Union: Minutes of Evidence, Select Committee Publications (Examination of Witnesses), 09.06.2004. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/lducom/179/4060905.htm>, Stand: 10.09.2009.
- Immergut, Ellen M.*, 1992a: The Rules of the Game: The Logic of Health-Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden, in: *Steinmo, Sven/Thelem, Kathleen/Longstreth, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 57-89.
- Immergut, Ellen M.*, 1992b: *Health politics. Interests and institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- IWÖ*, 2009: *Investitionen der vier großen Energiekonzerne in Erneuerbare Energien. Bestand, Ziele und Planungen von E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall konzernweit und in Deutschland*, Berlin: Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung.
- Knill, Christoph*, 1998: European Policies: The Impact of National Administrative Traditions, in: *Journal of Public Policy*, 18, S. 1-28.
- Knill, Christoph*, 2001: *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of institutional change and persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea*, 1998: Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy, in: *Journal of European Public Policy*, 5, S. 595-614.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea* (Hrsg.), 2000: *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*, Manchester: Manchester University Press.
- Liedtke, Rudiger*, 2006: *Das Energie-Kartell. Das lukrative Geschäft mit Strom, Gas und Wasser*, Frankfurt a.M.: Eichborn.
- Lindblom, Charles E.*, 1977: *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books.
- Mayntz, Renate*, 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Mock Rechtsanwälte*, 2005: *Emissionshandel. Gesetzgebungsverfahren*. Online verfügbar unter: <http://www.emissionsrecht-handel.de/serv01.htm>, Stand: 30.03.2009.

- NERA/AEA Technology/SPRU*, 2003: Alternatives for Implementing the UK's National Allocation Plan. A Report for the Department for Environment, Food and Rural Affairs. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Nye, Michael/Owens, Susan*, 2008: Creating the UK emission trading scheme: motives and symbolic politics, in: *European Environment*, 18, S. 1-15.
- Offe, Claus*, 1972: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: *Kress, Gisela/Senghaas, Dieter* (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 135-164.
- RWE*, 2005: Halbjahresbilanz 2005, Essen: RWE.
- RWE*, 2008: RWE Facts & Figures. RWE's German Power Plant Portfolio 2007, Essen: RWE.
- Skjaereth, Jon Birger/Wettestad, Jørgen*, 2008a: Implementing EU emissions trading: success or failure?, in: *International Environmental Agreements-Politics Law and Economics*, 8, S. 275-290.
- Skjaereth, Jon Birger/Wettestad, Jørgen*, 2008b: EU emissions trading: initiation, decision-making and implementation, Aldershot: Ashgate.
- Strom Magazin*, 2004: Strom-News: Steinbrück fordert Nachbesserungen beim Emissionshandel, 05.03.2004. Online verfügbar unter: [http://www.strom-magazin.de/strommarkt/steinbrueck-fordert-nachbesserungen-beim-geplanten-emissionshandel\\_11002.html](http://www.strom-magazin.de/strommarkt/steinbrueck-fordert-nachbesserungen-beim-geplanten-emissionshandel_11002.html), Stand: 08.06.2009.
- The Financial Times*, 2005a: UK - Emissions dispute seen as bad for business, 25.02.2005. Online verfügbar unter: <http://news.ft.com/cms/s/2a1bf87c-86d4-11d9-8075-00000e2511c8.html>, Stand: 13.08.2009.
- The Financial Times*, 2005b: UK – Allocating blame instead of emissions, 15.02.2005. Online verfügbar unter: <http://news.ft.com/cms/s/6e426850-7ef6-11d9-9c86-00000e2511c8.html>, Stand: 13.08.2009.
- The Guardian*, 2005: Britain fights greenhouse gas cuts, 12.03.2005. Online verfügbar unter: <http://www.guardian.co.uk/environment/2005/mar/12/greenpolitics.business>, Stand: 13.08.2009.
- The Guardian*, 2006: Government relents in emissions fight with EU, 29.04.2006. Online verfügbar unter: <http://www.guardian.co.uk/world/2006/apr/29/europeanunion.pollution>, Stand: 13.08.2009.
- Vattenfall*, 2009: Zuverlässige Stromversorgung. Online verfügbar unter: [http://www.vattenfall.de/www/vf/vf\\_de/225583xberx/225613dasxu/225933bergb/226503kerng/226173kraft/index.jsp](http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/225613dasxu/225933bergb/226503kerng/226173kraft/index.jsp), Stand: 28.04.2009.
- Welt Online*, 2004: Die Entzauberung der Grünen, 31.03.2004. Online verfügbar unter: [http://www.welt.de/print-welt/article303755/Die\\_Entzauberung\\_der\\_Gruenen.html](http://www.welt.de/print-welt/article303755/Die_Entzauberung_der_Gruenen.html), Stand: 03.06.2009.
- Wirtschaftswoche*, 2004: IG Metall: Emissionshandel bedroht Arbeitsplätze, 29.03.2004. Online verfügbar unter: <http://www.wiwo.de/unternehmer-maerkte/ig-metall-emissionshandel-bedroht-arbeitsplaetze-342271>, Stand: 03.06.2009.
- Zöckler, Jan*, 2004: Die Einführung des Emissionshandels in Deutschland. Eine polit-ökonomische Analyse unternehmerischer Interessenvertretung am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft, Lüneburg: CSM.

#### *Anschriften der Autoren:*

Matthias Orlowski, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin Graduate School of Social Sciences, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin  
E-Mail: [matthias.orlowski@cms.hu-berlin.de](mailto:matthias.orlowski@cms.hu-berlin.de)

Wolfgang Gründinger, Humboldt-Universität zu Berlin, Alexanderstr. 21, 10179 Berlin  
E-Mail: [gruendinger@googlemail.com](mailto:gruendinger@googlemail.com)

Dirk A. Heyen

### *Policy Termination* durch Aushandlung<sup>1</sup>

Eine Analyse der Ausstiegsregelungen zu Kernenergie und Kohlesubventionen

#### **Zusammenfassung**

Die Analyse der Beendigung von Politiken (*Policy Termination*) ist in der europäischen Politikwissenschaft fast völlig vernachlässigt. Dabei stellt sich insbesondere angesichts der Überlastung von staatlichen Ressourcen die Frage nach den Bedingungen und Strategien für die Abschaffung von ineffizienten oder aus anderen Gründen nicht mehr gewünschten *Policies*. Der Aufsatz möchte die Terminierungsliteratur mit einem verhandlungstheoretischen Element bereichern und fragt, ob die Aushandlung der Beendigungsmodalitäten mit den bisherigen Nutznießern einer Politik ein attraktiver Weg für terminierungswillige Regierungsparteien ist. Zur Beantwortung werden anhand von zwei jüngeren und „prominenten“ Terminierungsprojekten (mit schwierigen Rahmenbedingungen) die Vorteile der Verhandlungslösung den dafür notwendigen Zugeständnissen gegenübergestellt. Trotz verlängertem Zeithorizonts des Ausstiegs und dadurch erhöhtem Revisionsrisiko scheint der kompromissorientierte Weg zumindest im Fall von hohen Beendigungshürden und starkem Adressatenwiderstand sinnvoll.

*Schlagworte:* Politikbeendigung, Kooperativer Staat, Verhandlungen, Atomausstieg, Subventionsabbau

#### **Abstract**

*Policy termination through negotiation*

*An analysis of the phase-out provisions on nuclear energy and coal subsidies in Germany*

The analysis of policy termination has been almost wholly neglected in European political sciences. But particularly in light of the overload of state resources, it is important to identify conditions and strategies for the abolition of inefficient (as well as of any politically undesirable) programmes. This article wants to enrich the termination literature by negotiation theory, and examines whether negotiating the terms of a termination with the affected policy's clientele is an attractive way for government parties pursuing termination. Therefore, advantages and necessary concessions are contrasted within two case studies drawn from recent German politics. Despite a more long-term phasing out, in the end, going for compromise seems to be beneficial at least in cases where termination obstacles and clientele opposition are high.

*Key words:* Policy Termination, Cooperative State, Negotiations, Nuclear phase-out, Subsidy reduction

## 1. Einleitung

Angesichts ständig neuer politischer Programme zur Lösung neuer und alter gesellschaftlicher Probleme sollte man denken, dass es im Gegenzug zu *Policy Termination* kommt: also der Einstellung anderer öffentlicher Leistungen, Instrumente, Programme, Politikziele oder ganzer Staatsaufgaben (vgl. *Bauer* 2006, S. 163).<sup>2</sup> So könnte man erwarten, dass manche Subventionen abgeschafft würden, um den Spielraum für wichtigere Finanzhilfen, für Steuersenkungen oder zur Haushaltskonsolidierung zu vergrößern. Ist eine

Policy allerdings erst einmal eingeführt, wird sie nur selten wieder abgeschafft – oftmals aufgrund des Widerstands ihrer Nutznießer. Die Folgen sind ein „Jurassic Park of programs“ (Pollitt 2003, S. 113), eine Überlastung begrenzter staatlicher Ressourcen, und schließlich Schwierigkeiten für neu antretende Regierungen, einen Politikwandel zu vollziehen.

Mit einer Perspektive auf politische Steuerung sollten Erfolgs- und Misserfolgsbedingungen für *Policy Termination* (Politikbeendigung) untersucht werden (vgl. Bauer 2006, S. 163). Angesichts der eben konstatierten Probleme ist es nicht nur von theoretischem Interesse, sondern auch hoher praktischer Relevanz, die Voraussetzungen und Strategien für die Abschaffung von *Policies* zu klären. Im Hinblick auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit *Policy Termination*, die grundsätzlich sehr dünn ausfällt,<sup>3</sup> zog jedoch deLeon (1997, S. 2199) einmal das auch heute noch gültige Fazit: „We have learned quite a bit about what motivates and impedes policy termination. [...] But we still are apparently naive when it comes to the ‚how to do it‘ exercise“.

Ein völlig vernachlässigter Aspekt diesbezüglich liegt in der Rolle von Verhandlungen mit denjenigen gesellschaftlichen Akteuren, die von einer bisherigen Regelung profitieren – also den „Betroffenen“<sup>4</sup> von Terminierungsvorhaben. Von solch kooperativem Handeln wird in der Politikwissenschaft eigentlich grundsätzlich die Steigerung staatlicher Handlungsfähigkeit erwartet (vgl. Benz 1994, S. 59), unter anderem durch Vermeidung von Widerstand. Es wurde jedoch noch nicht die Frage gestellt, ob Verhandlungen auch bei *Policy Termination* von Vorteil sind. Die (amerikanisch dominierte) Terminierungsliteratur hat Verhandlungen nicht nur vernachlässigt, sondern empfiehlt teilweise explizit, Terminierungsgegnern keinen Einfluss zu lassen (vgl. Behn 1978, S. 400). Die Praxis – jedenfalls im korporatistisch geprägten Deutschland – sieht zumindest in manchen Fällen anders aus.

Im Jahr 2000 einigte sich die *rot-grüne* Bundesregierung nach langen Verhandlungen mit den großen Energieversorgungsunternehmen auf ein Auslaufen der unbefristet ausgestellten Betriebsgenehmigungen für alle Kernkraftwerke. Und nach jahrzehntelanger Produktions- und Absatzförderung deutscher Steinkohle einigten sich 2007 die *Große Koalition* auf Bundesebene sowie zwei Landesregierungen mit den Vertretern des Bergbaus auf ein Auslaufen der Subventionen 2018 (aus haushaltspolitischen, nicht aus energiepolitischen Erwägungen). Angesichts solcher ausgehandelten Beendigungsbeschlüsse soll die Terminierungsliteratur mit einem verhandlungstheoretischen Element bereichert werden. Konkretes Ziel ist, Fälle verhandlungstheoretisch nachzuzeichnen und schlussendlich folgende Frage zu beantworten: *Inwieweit ist für Regierungen die Aushandlung mit den „Betroffenen“ ein attraktiver Weg, um Politikbeendigung durchzusetzen?*

Die Fälle Kernenergie und Kohlesubventionen wurden ausgewählt, weil sie die bedeutendsten ausgehandelten Terminierungsprojekte jüngerer Zeit darstellen, die auch das größte öffentliche Interesse hervorriefen. Sie zeigen zudem, dass eine ausgehandelte Lösung auch wieder in Frage gestellt und abgeändert werden kann. Aus theoretischen Gesichtspunkten sind die Fälle interessant, weil es sich zum einen um besonders schwierige Terminierungsvorhaben mit hohem Konfliktniveau und geringer Erfolgswahrscheinlichkeit handelte. Zudem unterscheiden die beiden Fälle sich hinsichtlich der Machtressource der „Betroffenen“ und hinsichtlich des Policy-Typus’ des Terminierungsobjekts (Regulierung/Subvention).

Der vorliegende Aufsatz basiert auf der Annahme, dass Regierungs-Entscheidungen vor allem durch Regierungsparteien geprägt werden (vgl. Budge/Keman 1990, S. 158).

An Zielen wird Parteien neben *vote-* und *office-* auch *policy-seeking* unterstellt (vgl. Ström 1990), das heißt, sie haben gesellschaftliche Steuerungsambitionen. Wenn in der Fragestellung von „Attraktivität“ die Rede ist, dann ist damit gemeint, in wie weit eine ausgehandelte Terminierungslösung diesen Parteiinteressen gerecht wird. Wegen der steuerungstheoretischen Perspektive hier erfolgt die Bewertung in erster Linie anhand der inhaltlichen *policy*-Dimension, also in wie weit der Verhandlungsweg der Durchsetzung der Ausstiegspräferenzen der Parteien dient.

Der folgende Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über relevante Faktoren, die *Policy Termination* erschweren und erleichtern können. Als mögliche Lösung für Terminierungsprobleme sind Verhandlungen dann Gegenstand von Abschnitt 3: ihre Entstehungsbedingungen, ihr Ablauf und Ergebnis. Anschließend widme ich mich entlang dieser Kategorien den Fällen (Kernenergie Abschnitt 4; Kohlesubventionen Abschnitt 5), die durch Medienrecherche und Dokumentenanalyse rekonstruiert wurden. Dabei sind Vor- und Nachteile der Kooperation sowie das Ausmaß der Zugeständnisse herauszuarbeiten und mit möglicher Zielverwirklichung unter Nicht-Kooperation zu vergleichen. Aktuelle Entwicklungen wie in der Atompolitik werden berücksichtigt (mit Stand Januar 2011). Abschnitt 6 vergleicht die Befunde und fragt nach ihrer Generalisierbarkeit. Der Text schließt mit einem Fazit, der „Rückkopplung“ an die Literatur und einem Forschungsausblick (7).

## 2. *Policy Termination* als Problem politischer Steuerung

Die Politikfeldforschung hat in heuristischen Phasenmodellen (vgl. Jann/Wegrich 2003) Politikbeendigung als letzte Phase im „Leben“ einer Policy konzipiert. Problematischerweise suggerieren Modelle wie der *Policy Cycle* dabei, dass die Beendigung eines Programms Folge von Evaluation sei. Nach Erkenntnis der Terminierungsliteratur erfolgen Beendigungsbestrebungen aber oft nicht wegen mangelnder Effektivität oder Effizienz, sondern politisch-ideologisch motiviert (vgl. deLeon 1978, S. 191). Regierungswechsel gelten daher als typische Auslöser von Politikbeendigung (vgl. Bardach 1976, S. 162).<sup>5</sup>

Für eine adäquatere Darstellung müsste man zudem in der *Policy-Cycle*-Phase „Beendigung“ noch einmal den selben Etappenverlauf vom Agenda-Setting über die Politikformulierung usw. „zeichnen“, oder *Policy Termination* gleich als einen eigenen *Cycle* konzipieren. Denn für eine Analyse ist es sinnvoll, angestrebte Politikbeendigung als eigenständiges Politikvorhaben anzusehen; entsprechend hielt auch Bardach (1976, S. 126) in einer klassischen Formulierung fest: „there is as struggle to adopt a policy A, the substance of which is to eliminate policy B“. Es handelt es sich bei Terminierungsvorhaben also um einen eigenen Prozess politischer Auseinandersetzung.

Des Weiteren sollte zu Beginn klargestellt werden, dass das Konzept der *Policy Termination* nur Sinn macht, wenn man hinsichtlich des Terminierungsobjekts bisher begünstigende *Policies* betrachtet, denn Kern des Konzepts ist der Widerstand auf Seiten der „Betroffenen“. Das heißt im Umkehrschluss, dass bei *Policy Termination* (als eigene Policy betrachtet) es immer um eine Verhinderung künftiger Vorteile geht – es sich um Maßnahmen mit redistributiver Wirkung handelt. Entsprechend bezeichnet z.B. Dose (vgl. 2008a, S. 222) den Wegfall von (bisher ja distributiv wirkenden) Subventionen als redistributiv.

Verluste werden als schwerwiegender empfunden als Gewinne und somit motivieren verlustbringende *Policies* besonders zum Handeln, nämlich zu Widerstand (vgl. ders. 2008b, S. 182). Die größte Hürde für Politikbeendigungen liegt daher auch in der Exis-

tenz einer *anti termination coalition* der Nutznießer der bisherigen Policy. Nun sind Koalitionen in der Politikformulierung üblich, aber diese ist besonders stark, weil „Betroffene“ besser identifizierbar und organisierbar sind als üblich (vgl. *Brewer* 1978, S. 340). Je wichtiger die Policy für ihre Klientel, je besser sie also klientelökonomisch geschützt ist (vgl. *Bauer* 2006, S. 162), desto höher ist der erwartbare Widerstand.<sup>6</sup>

*Bardach* (vgl. 1976, S. 128f.) weist zudem auf Formen politisch-legitimatorischer Kosten und Gründe erhöhten Rechtfertigungsdrucks für die Regierung hin. So gilt die Sympathie der Bevölkerung oft den „Opfern“ von Veränderung, und Politikbeendigung als Eingeständnis von Misserfolg. Darüber hinaus können monetäre Kosten entstehen, etwa durch Entschädigungszahlungen, wovon Politiker wegen ihres kurzen Zeithorizonts abgeschreckt sein könnten (vgl. *Behn* 1978, S. 407). Hinzu kommen eventuell rechtliche Hürden in Form von Klage- und Einspruchsmöglichkeiten (vgl. *deLeon* 1978, S. 385).

Zur Schwächung des Widerstands der „Betroffenen“ wird geraten, die Auswirkungen einer Terminierung durch Übergangsregelungen (vgl. ebd., S. 390) abzufedern, was von *Bardach* (vgl. 1976, S. 125) als seltene, aber scheinbar attraktive Lösung eingestuft wurde.<sup>7</sup> Eine andere Möglichkeit der „Abfederung“ sind Ausgleichszahlungen (vgl. *Behn* 1978, S. 407). *Behn* sagt aber zugleich „inhibit compromise“ (ebd., S. 400), was bedeuten würde, dass Kompensationsleistungen lieber einseitig von der Politik bestimmt werden sollten. Ansonsten drohe, so wohl die Sorge, die Terminierung als Ganzes zu scheitern. Dieser Rat steht im Gegensatz zu einem ausgehandelten Ausstieg.

### 3. Verhandlungen als Lösung von Steuerungsproblemen

Verhandeln gilt als ein Modus sozialer Interaktion, bei der eine gemeinsame Entscheidung gesucht wird (vgl. *Benz* 2007, S. 106) – auch im Hinblick auf politische Steuerungsvorhaben. Aufbauend auf *Benz* (vgl. 1994), wenn auch leicht modifiziert, widme ich mich der Entstehung, dem Ablauf und den Ergebnissen von Verhandlungen – mit ersten eigenen Überlegungen auf Politikbeendigung bezogen.

#### 3.1 Entstehungsbedingungen von Verhandlungen

Ein wichtiger Einflussfaktor auf die Entstehung von Verhandlungen ist das *Konfliktniveau*, das sich aus der Konstellation der Interessen und deren Bedeutung für die Akteure ergibt (vgl. ebd., S. 93ff.). Da *Policy Termination* redistributive Wirkung hat, sind antagonistische und oft auch hoch bewertete Interessen zu erwarten. Die Chancen kooperativen Handelns zur Lösung redistributiver Probleme werden üblicherweise als gering erachtet, weil angenommen wird, keiner sei bereit, freiwillig Verluste in Kauf zu nehmen (vgl. ebd., S. 269). Aber auch bei Verteilungskonflikten sind Verhandlungen möglich, wenn es nicht nur um Umverteilung geht, Gegenleistungen geboten werden oder Nicht-Kooperation mit Unsicherheit verbunden ist (vgl. ebd., S. 274).

Die *Machtkonstellation* basiert auf dem Durchsetzungsvermögen der Akteure bei Nicht-Kooperation. Kooperation ist wahrscheinlicher, je symmetrischer die Kräfteverteilung, da die Machtstrategie dann recht unsicher ist (vgl. ebd., S. 100). Die Konfliktfähigkeit der „Betroffenen“ wird von Fall zu Fall unterschiedlich sein; der Beendigungsliteratur folgend sind Terminierungsgegner aber tendenziell im Vorteil. Eine Ablehnung von

expliziten Verhandlungsangeboten kann sich jedoch wiederum nur leisten, wer eindeutig überlegen ist (vgl. ebd., S. 103). Da zumeist keine eindeutige Machtasymmetrie vorliegen dürfte, ist zumindest das Austesten von Kooperation wahrscheinlich.

Zudem gibt es fast immer *Verhandlungsanreize*; für Regierung und Verwaltung sind das Ressourcenschonung, Steuerungsinformationen und Widerstandsvermeidung – bei Politikbeendigung wohl vor allem letzteres. In Verhandlungen erzielt man zwar nur Teilerfolge, dafür haben diese dann aber größere Chance auf Umsetzung (vgl. ebd., S. 90f.), was der *policy*-Orientierung dient (im Hinblick auf die nächste Wahl zudem *vote* und *office*). Steuerungsadressaten winkt in erster Linie die Möglichkeit der Einflussnahme. Aber auch andere Motive können eine Rolle spielen: z.B. das Image; und wenn den Akteuren für künftige Steuerungsfragen eine Vertrauensbeziehung wichtig ist, oder sie auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sind.

### 3.2 Verhandlungsverhalten und Verhandlungsergebnisse

Verhandlungen unterscheiden sich in dem Ausmaß, in dem Macht – also die Möglichkeit, wirkungsvoll mit Abbruch zu drohen – eingesetzt wird (vgl. ebd., S. 119). Wer über ein Klagerecht verfügt oder die Öffentlichkeit zu mobilisieren vermag, kann Druck auf die Politik ausüben. Diese kann durch die Drohung, gesetzlich zu intervenieren („Schatten der Hierarchie“), Druck erzeugen (vgl. *Scharpf* 1991, S. 629), wobei ein Verhandlungsabbruch Kosten verursacht. *Benz* (vgl. 1994, S. 119ff.) unterscheidet drei verschiedene Verhandlungsmodi: positions-, kompromiss- und verständigungsorientiertes Verhandeln.

Letzteres kann zu einem „integrativen Konsens“ führen, bei dem die Akteure aus Überzeugung einem Ergebnis zustimmen (vgl. ebd., S. 125ff.). Positionsorientierte Verhandlungen (vgl. ebd., S. 120f.) sind dagegen von Überredung und Drohung mit Verhandlungsabbruch gekennzeichnet. Mögliche Verhandlungsergebnisse beruhen hier auf Tausch und Kompensation (vgl. ebd., S. 150ff.): also die Koppelung von Konfliktgegenständen zu einer Paketlösung (*package deal*, *issue linkage*) oder Ausgleichszahlungen (*side payments*). Ohne Drohung kommen kompromissorientierte Verhandlungen (vgl. ebd., S. 122ff.) aus. Die Akteure beschränken sich auf eine partielle Zielrealisierung und schließen einen Kompromiss in der Mitte (vgl. ebd., S. 159ff.).

Angesichts der Interessenkonstellation ist bei Politikbeendigung kein verständigungsorientiertes Verhandlungsverhalten zu erwarten. Eine eventuelle Verhandlungslösung würde aus Kompromiss oder Tausch bestehen. Das hieße, dass sich beide Seiten „irgendwo in der Mitte“ treffen, indem sie sich auf eine Teil-Beendigung oder einen längeren Zeithorizont einigen (Kompromiss). Oder die Politik entschädigt die „Betroffenen“ durch Ausgleichszahlungen oder durch Zugeständnisse bei anderen Themen (Tausch). Um die Geeignetheit ausgehandelter Lösungen für Politikbeendigungen beurteilen zu können, bietet sich nun die Analyse von realen Terminierungsfällen an.

## 4. Fall Eins: Der Ausstieg aus der Kernenergie-Nutzung

Mit dem Kompromiss zum Atomausstieg – sprachlich verunglückt als „Konsensvereinbarung“ bezeichnet<sup>8</sup> – sollte erstmals in Deutschland eine „Hochtechnologie“ per Gesetz beendet werden (vgl. *Wagner* 2001, S. 1089). Da die Kernenergie-technik jahrzehntelang

von der Politik (zunächst parteiübergreifend) normativ, finanziell und regulativ gefördert worden war, lässt sich dies als *Policy Termination* definieren.

#### 4.1 Akteure und Entstehungsbedingungen der Verhandlungen

Mit der Bundestagswahl 1998 kam erstmals eine Regierungskoalition zustande, deren Parteien (SPD, GRÜNE) sich vornahmen, aus der Kernenergie auszusteigen, die bis dato ca. 30% zur Stromerzeugung beitrug. In der Koalitionsvereinbarung hieß es, der Ausstieg werde „umfassend und unumkehrbar gesetzlich geregelt“ (*Rot-Grün* 1998, S. 19). Das Vorhaben entsprach angesichts unbefristet ausgestellter Betriebsgenehmigungen einem Eingriff in Besitzstände und hatte ein hohes *Konfliktniveau*. Die Energieversorgungsunternehmen (EVU) planten zwar keine neuen Kernkraftwerke (AKW),<sup>9</sup> wollten aber die bestehenden, amortisierten Anlagen möglichst lange laufen lassen.

Bei der *Machtkonstellation* bestand eine Asymmetrie zugunsten der EVU, denn die meisten Verfassungsrechtler sahen die nachträgliche Befristung als entschädigungspflichtig oder sogar als grundsätzlich unzulässig an. Eine Stilllegungsanordnung berühre Art. 14 GG und es würde sich hier um eine Enteignung handeln. Eine solche sei nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig, und wenn dies das Interesse der Betroffenen weit überwiege. Das sei hier aber zweifelhaft, da keine neuen Gefahren vorlägen und die bisher bekannten Risiken als vertretbar galten (vgl. beispielhaft *Ossenbühl* 1999, S. 29ff.).

Der zentrale *Verhandlungsanreiz der Regierung* war die Umgehung dieser rechtlichen Hürden. Einseitig-hoheitliches Handeln hätte eine Nichtigkeits-Erklärung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) oder hohe Entschädigungszahlungen mit sich bringen können. Die SPD hatte schon im Wahlkampf Wert auf einen entschädigungsfreien Ausstieg gelegt. Im Programm der GRÜNEN (vgl. 1998, S. 23f.) war Entschädigungsfreiheit als Ziel, nicht aber als Bedingung genannt worden. In der Koalitionsvereinbarung (vgl. *Rot-Grün* 1998, S. 19) hieß es dann aber letztlich, der Ausstieg solle entschädigungsfrei stattfinden – und zwar möglichst im Konsens mit den EVU.

Es gab aber auch *Verhandlungsanreize für die EVU*: insbesondere die Unsicherheit, ob ihre Position höchstrichterlich bestätigt werden würde. Denn eine Minderheitenmeinung, wie sie von *Denninger* (vgl. 2000) repräsentiert wurde, argumentierte, dass eine Befristung auf beispielsweise 25 Jahre (mit einer Übergangsfrist von drei Jahren) keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung sei, die keiner Entschädigung bedürfe. In jedem Fall war auch den Unternehmen an einem langen Rechtsstreit nicht gelegen; so wenig wie an schlechten Beziehungen zur Regierung, schließlich standen noch andere energiepolitische Reformprojekte an (man denke etwa an Erneuerbare Energien, Netzregulierung, Energiebesteuerung).<sup>10</sup>

#### 4.2 Verhandlungsverhalten und Verhandlungsergebnis

Auf den Verhandlungsablauf kann hier nicht im Detail eingegangen werden (s. hierzu *Rüdiger* 2000). Jedenfalls war das Ob des Ausstiegs „von Beginn an nicht Verhandlungsgegenstand, sondern vielmehr das Wie und vor allem das Wann“ (*Michael* 2002, S. 106) – wobei auch die Frage der Wiederaufbereitung eine wichtige (im Folgenden vernachlässigte) Rolle spielte. Verhandlungspartner wurden letztlich die Unternehmen RWE, EnBW

sowie die Mischkonzerne VEBA (mit der Stromtochter *PreussenElektra*) und VIAG (*Bayernwerk*), die alle zusammen den Großteil der installierten Leistung besaßen.<sup>11</sup>

Auch wenn man von „Konsensverhandlungen“ sprach, war klar, dass keine Seite die andere Seite inhaltlich werde überzeugen können. So wurden die eigentlichen Argumente für und gegen Kernenergie auch nicht ausgetauscht. Verhandelt wurde nur *positionsorientiert* auf der Grundlage von Macht: Regierungsmitglieder verwiesen regelmäßig auf die Möglichkeit einseitigen Handelns; gelegentlich auch auf eine mögliche Antastung der Privilegien.<sup>12</sup> Während der Umweltminister eine Laufzeit von deutlich unter 30 Jahren und Abschaltungen noch in der laufenden Legislaturperiode wollte, forderten die EVU 35 Volllastjahre (etwa 42 Kalenderjahre)<sup>13</sup> und drohten ansonsten mit einer Klage.

Schließlich, in der Nacht vom 14. auf den 15. Juni 2000, gelang bei einem Spitzentreffen der Kompromiss. In der Einleitung der als Basis für ein Gesetz gedachten „Vereinbarung“ heißt es, die Regierung und EVU hätten sich trotz unterschiedlicher Haltungen zur Nutzung der zivilen Kernenergie darauf geeinigt, die Laufzeit der vorhandenen Kernkraftwerke zu befristen (vgl. BMU 2000, S. 3). Dafür stelle die Bundesregierung aber für die verbleibende Nutzungsdauer einen ungestörten Betrieb der Kernkraftwerke sicher und gewährleiste auch deren Entsorgung. Beide Seiten würden ihren Teil dazu beitragen, dass der Inhalt der Vereinbarung dauerhaft umgesetzt werde.

Bei der zentralen Frage der Laufzeiten ist kein fester Termin für die letzte Abschaltung festgelegt worden. Stattdessen wurde für jedes AKW bestimmt, wie viele Kilowattstunden Strom es noch produzieren darf, wobei eine Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren zugrunde gelegt wurde. Ausfallzeiten eines Kernkraftwerks gehen damit nicht zu Lasten der Betreiber. Dieser Klärung der Laufzeiten schließen sich eine Reihe weiterer Kompromisse an – auch der, dass die Bundesregierung auf (steuerrechtlich) diskriminierende Maßnahmen verzichtet.<sup>14</sup> Eher beiläufig wird erwähnt, dass die EVU die Absicht der Regierung eines Neubauverbots „zur Kenntnis nehmen“ (ebd.).

Die Verhandlungslösung ist gekennzeichnet durch Kompromiss und Tausch (Kompensation). Im Kernstreitpunkt tauschte man: Während die EVU die Befristung der Laufzeiten akzeptierten, sagte ihnen die Bundesregierung zu, auf steuerrechtliche Maßnahmen und einen „obstruktiven, 'ausstiegsorientierten' Gesetzesvollzug“ (*Michael* 2002, S. 113) zu verzichten. Bei den AKW-Laufzeiten schloss man einen Kompromiss im mittleren Bereich: während die GRÜNEN lange Zeit 25 Kalenderjahre gefordert und man sich koalitionsintern dann auf 30 geeinigt hatte, wollte die Wirtschaft mindestens 42 Kalenderjahre – letztlich wurden es 32. Die Verknüpfung mit Wiederaufbereitung und Endlagerung zeigt zudem den Charakter einer „Paketlösung“.

### 4.3 Bewertung des kooperativen Vorgehens und aktuelle Entwicklung

Der Atomausstieg stellt(e) einen besonders anspruchsvollen Fall von Politikbeendigung dar. Die Regierung war sich der rechtlichen Hürde bewusst und konnte durch das kooperative Vorgehen eine Klage der EVU vor dem BVerfG vermeiden. Diese hätte zur Nichtigkeit oder zu Entschädigungszahlungen in Milliardenhöhe führen können, worunter die Handlungsfähigkeit der Regierung an anderer Stelle gelitten hätte – genauso wie wohl ihr Image. Die Konsenslösung hatte den Vorteil, dies und einen langen Rechtsstreit im Allgemeinen zu verhindern. Im Vergleich zu den ursprünglichen Akteurspräferenzen war jedoch der Kompromiss zumindest für die GRÜNEN auch eine „bittere Pille“: flexible

Laufzeiten, unklarer Zeitpunkt der letzten AKW-Abschaltung, sowie Verzicht auf eine erste Stilllegung in der Legislaturperiode.

Ermöglicht durch die lange Auslaufphase hatte der ausgehandelte Kompromiss nicht einmal „Bestandsschutz“. Schon 2002 verkündete der EnBW-Vorstand (2002), dass man mit einer neuen Regierung über den Atomkonsens sprechen werde. 2010 beschloss die „frisch“ gewählte *schwarz-gelbe* Bundesregierung unter öffentlichem Protest schließlich die Gewährung zusätzlicher Reststrommengen, die einer Laufzeitverlängerung von durchschnittlich 12 Jahren gleichkommt.<sup>15</sup> Aber man kann auch festhalten, dass entgegen früherer Reden über den „Ausstieg vom Ausstieg“ dieser nicht komplett aufgekündigt, sondern nur um einige Jahre verschoben wurde. Zudem klagen die Oppositionsparteien sowie einige Bundesländer vor dem BVerfG mit dem Argument der Zustimmungspflicht des (oppositionsdominierten) Bundesrates, sodass das letzte Wort noch nicht gesprochen ist. Wie und ob sich letztlich die Ereignisse im japanischen Kernkraftwerk Fukushima auf die Planung des Ausstiegs auswirken, war zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht abzusehen (siehe auch Anmerkung 1).

Gab es in Anbetracht der in jedem Fall sichtbar gewordenen Möglichkeit der Aufkündigung des Atomkompromisses Alternativen, um einen schnelleren Ausstieg zu erreichen? Ein Sofort-Ausstieg war aus pragmatischen (Energieversorgung) sowie rechtlichen Gründen ausgeschlossen. Für den Fall nun, die Regierung hätte einseitig eine Laufzeit von etwa 25 Jahren beschlossen, hätte man auf einen Erfolg vor dem BVerfG hoffen können. In dem nicht unwahrscheinlichen Fall eines Scheiterns hätte man sich dann jedoch mit Zeitverlust und in schwierigem Gesprächsklima zusammensetzen müssen. Für jede zweifelsfrei gerichtsfeste Regelung wären die Laufzeiten der meisten AKW letztlich deutlich über die eigene erste Legislaturperiode hinausgegangen und hätte somit die Gefahr der Revision bestanden.

Zusammengefasst im Hinblick auf die *policy*-Interessen der Parteien lässt sich sagen: Es waren erhebliche Abstriche von ursprünglichen Vorstellungen (v.a. bezüglich des Zeithorizonts) nötig; und nun wird der beschlossene Ausstieg – vorausgesetzt, das BVerfG hat keine (prozeduralen) Einwände – gar noch um einige Jahre verschoben. Dennoch würde die Kernenergie in Deutschland dann – angesichts von Laufzeiten von 60 Jahren im Ausland – immer noch frühzeitig beendet, und zusammen mit dem weiter bestehenden Neubauverbot das zentrale Politikziel letztlich erreicht werden. Dagegen gab es bei einseitigem Handeln das Risiko, dass das Projekt ganz scheitert; und gestörte Beziehungen zu den wichtigen EVU wären sicher gewesen. Kooperation war somit im Fall des Atomausstiegs kein notwendiger, aber ein geeigneter und für die Regierungsparteien attraktiver Weg.

## 5. Fall Zwei: Der Ausstieg aus der Steinkohle-Subventionierung

Der Beschluss zur Beendigung der Kohlesubventionen ist nicht nur ein junger, wissenschaftlich noch nicht untersuchter Fall. Er ist auch interessant, weil die Beendigung von (insbesondere existenziellen) Subventionen als sehr schwierig gilt. Damit der deutsche Bergbau Steinkohle auf dem Niveau des Importkohlenpreises verkaufen kann und überhaupt „lebensfähig“ ist, wird er seit Jahrzehnten staatlich massiv unterstützt. Trotz bereits erheblicher Kürzungen 1996 unter *Schwarz-Gelb* und 2003 unter *Rot-Grün* förderte der Bund 2005 den Bergbau mit knapp 2 Mrd. Euro (vgl. BMWi 2009), was fast einem Drittel der Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft entsprach.

## 5.1 Akteure und Entstehungsbedingungen der Verhandlungen<sup>16</sup>

Aus haushaltspolitischen Gründen erklärten CDU/CSU (vgl. 2005, S. 30) im Wahlprogramm 2005 zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine sozialverträgliche Beendigung der Kohlesubventionen zum Wahlziel. Da die „Wunschkoalition“ mit der FDP nicht zu Stande kam, koalierte man stattdessen mit der SPD, bei der von einer traditionellen Nähe zur Bergbauindustrie und ihren Angestellten ausgegangen wird. In deren Wahlmanifest (SPD 2005, S. 38) hieß es zur Steinkohlepolitik, man wolle den sozialverträglichen Strukturwandel weiter begleiten. In ihren „Koalitionsvertrag“ schrieben die Parteien letztlich, dass weitere Einsparungen geprüft würden (vgl. *Schwarz-Rot* 2005, S. 50f.).

Wenige Monate vor den Bundestagswahlen fanden in Nordrhein-Westfalen (NRW) Landtagswahlen statt, bei denen CDU und FDP die Mehrheit gewannen. Im Wahlprogramm der CDU NRW (vgl. 2005, S. 5) hieß es damals knapp, dass man die Steinkohlesubventionen des Bundeslandes – rund 560 Mio. Euro jährlich – bis 2010 halbieren werde. Die FDP NRW (vgl. 2005, S. 35) forderte in ihrem Programm den „schnellstmöglichen Ausstieg“. In der Koalitionsvereinbarung der zwei Parteien hieß es schließlich, man wolle ein sozialverträgliches Auslaufen mit allen Beteiligten verhandeln (vgl. *Schwarz-Gelb* 2005, S. 8). Später wurde das angepeilte Ausstiegsdatum auf spätestens 2014/15 (CDU) bzw. das Jahr 2012 (FDP) konkretisiert.

Durch die Beendigung einer Subvention wird ein bisher gewählter Vorteil genommen (redistributiv), was hier sogar einem Entzug der unternehmerischen Existenzgrundlage gleichkommt – entsprechend gestaltete sich das *Konfliktniveau*. Die Interessen von CDU/CSU und FDP standen antagonistisch zu den hoch bewerteten Interessen des Bergbaus: d.h. der RAG AG und ihrer Tochter *Deutsche Steinkohle AG* (DSK) als Betreiber aller damals acht deutschen Bergwerke, und der *IG Bergbau, Chemie, Energie* (IG BCE). Gegen eine weitere Subventionskürzung wurde mit den sozial- und regionalpolitischen Folgen argumentiert; zudem diene ein „Sockelbergbau“ (dauerhafte Förderung auf Mindestniveau) als nationale Energiereserve.

Im korporatistisch geprägten Steinkohle-Politikfeld hat Kooperation Tradition (vgl. *Hucke* u.a. 1980); darüber hinaus gab es im konkreten Fall *Verhandlungsanreize für die Regierungsparteien*, vor allem das Widerstandspotenzial der IG BCE. Die Bergbaugewerkschaft hatte ihre Mobilisierungsfähigkeit der Mitglieder unter anderem 1997 in Bonn unter Beweis gestellt. Somit war für die Regierungsparteien Kooperation nicht nur normativ geboten (angesichts der struktur- und beschäftigungspolitischen Dimension des Vorhabens), sondern auch opportun. Für die von den Parteien angestrebte Sozialverträglichkeit des Subventionsausstiegs bestand zudem Informationsabhängigkeit, da nur die RAG AG den personalwirtschaftlichen Überblick hatte.

Die *Machtkonstellation* gestaltete sich insgesamt aber zugunsten der Politik. Die Einhaltung bereits ausgestellter Subventionsbescheide (bis 2008) vorausgesetzt, gab es keine rechtliche Handhabe gegen das Terminierungsvorhaben, sodass die Bergbauvertreter sich von Verhandlungen immer noch ein besseres Ergebnis als bei Nicht-Kooperation versprechen konnten. Und die IG BCE wusste zwar von der Mobilisierungsfähigkeit der Bergleute; auf breite Unterstützung in der Bevölkerung konnte sie aber nicht zählen.<sup>17</sup> *Verhandlungsanreiz für die „Betroffenen“* war überdies der von RAG-Vorstand Werner Müller angestrebte – und von der Gewerkschaft auch mit unterstützte – Börsengang des so genannten „weißen Firmenbereichs“ der RAG; ein Projekt, für das man auf die Politik angewiesen war.<sup>18</sup>

## 5.2 Verhandlungsverhalten und Verhandlungsergebnis

Ein Konsens über „das Richtige“ war von vornherein eigentlich ausgeschlossen, sodass die inhaltliche Überzeugung der Gegenseite nicht Ziel der Akteure war. Die Gespräche zogen sich über einige Monate hin, doch mit deren Ende drohte keiner ernsthaft, was einem *kompromissorientierten* Verhandeln entspricht. Für die Regierungen hätte ein Abbruch legitimatorische Kosten verursacht. Die Bergleute nutzten Protest zwar als Druckmittel, doch bestand Unsicherheit über ihre ausreichende Macht bei Nicht-Kooperation. Im Laufe der Zeit wechselte zudem der RAG-Vorstand, den Zeitplan des Börsengangs zunehmend gefährdet sehend, die Seite und forderte nun selbst eine Einigung auf einen langfristigen Ausstieg (vgl. *Wdr.de* 13.12.06).

Indem die SPD im Januar 2007 anbot, auf einen Sockelbergbau zu verzichten, wenn der Ausstiegsbeschluss 2012 überprüft werde, war eine Lösung nahe. Die Bundesregierung einigte sich am 29. Januar 2007 intern auf Richtlinien; der Kompromiss mit dem vereinbarten Subventionsende 2018 wurde aber vom NRW-Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers (CDU) nicht akzeptiert. Eine Verhandlungsrunde am 7. Februar brachte schließlich die „Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung“ hervor: nämlich ein sozialverträgliches Auslaufen der Absatzbeihilfen des Bundes Ende 2018, für NRW Ende 2014, sowie eine Revisionsoption des Ausstiegs 2012 (vgl. BMWi 2007). Auch bei den Themen Folgekosten und Börsengang einigte man sich.<sup>19</sup>

Die Verhandlungslösung basiert zunächst einmal auf Kopplung: Das Subventionsende wurde mit dem Börsengang verknüpft. So hieß es schließlich auch, „dass allein das Gesamtpaket dieser Verträge und Vereinbarungen das Konzept trägt“ (*Evonik* 2007, S. 5). Letztlich wurde ein Ausstiegsbeschluss gegen eine Verlangsamung des Vorhabens und die Revisionsoption getauscht. CDU/CSU und FDP kam es vor allem darauf an, überhaupt das Wahlziel eines Ausstiegs zu beschließen. Die Terminierungsgegner aus SPD und IG BCE, die im Laufe der Zeit nicht mehr auf den RAG-Vorstand zählen konnten, konzentrierten sich am Ende auf die Abmilderung der Bedingungen.

## 5.3 Bewertung des kooperativen Vorgehens und aktuelle Entwicklung

Kooperation war mehr als die automatische, unüberlegte Fortsetzung von traditionellem Korporatismus in der deutschen Steinkohlepolitik. Die Politik hatte von ihr Vorteile zweierlei Art: personalwirtschaftliche Informationen zur Umsetzung des Ziels der Sozialverträglichkeit, und die Vermeidung härter werdender Auseinandersetzungen mit 35.000 Bergleuten und einer auch für andere Industriebereiche zuständigen Gewerkschaft. Dem Land NRW bot Kooperation zudem die Lösung des Problems der Bergbau-Folgekosten, auf denen man im Fall einer Zahlungsunfähigkeit des Bergbau-Unternehmens „sitzen geblieben“ wäre. Und tatsächlich konnte ein Ausstieg beschlossen werden, der dafür sorgt, dass Bund und Land im Vergleich zu gleichbleibenden Absatzbeihilfen langfristig 2 Mrd. Euro pro Jahr einsparen.<sup>20</sup>

Allein der Bund hätte allerdings weitere 2-3 Mrd. Euro (summiert)<sup>21</sup> einsparen können, wenn es zu dem ursprünglich anvisierten Ausstieg 2012-2014 gekommen wäre, sodass sich die Frage nach Alternativen zur Aushandlung stellt. Ein von der Politik einseitig beschlossener Ausstieg 2012-2014 (vorausgesetzt die SPD hätte im Bundeskabinett dies mitgetragen) war rechtlich möglich, da die Förderbescheide nur bis 2008 rechtsverbind-

lich ausgestellt waren. Aber staatlich bedingte Kündigungen hätten soziale Unruhen provozieren und die Arbeit und das Ansehen von Bundes- und Landesregierung belasten können. Außerdem wären Einsparungen eines schnellen Ausstiegs laut einer (vom Bergbau beauftragten) Studie der *Prognos AG* (2007) durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Mehrausgaben sowie steuerliche Einnahmeausfälle kompensiert worden, was für das übergeordnete Politikziel Haushaltskonsolidierung nicht förderlich gewesen wäre.

Als die Europäische Kommission im Juli 2010 einen Entwurf für eine neue EU-Ratsverordnung vorstellte,<sup>22</sup> die Kohlebeihilfen nur noch bis 2014 erlaubt hätte, wollte sogar die neu amtierende *schwarz-gelbe* Bundesregierung die Möglichkeit der Ausstiegsbeschleunigung nicht nutzen, sondern kämpfte darum, den deutschen Kompromiss (2018) bewahren zu können. Die Kommission änderte ihren Vorschlag und die im Dezember 2010 vom Ministerrat beschlossene Verordnung erlaubt nun doch Beihilfen bis 2018, auch wenn sie in den nächsten Jahren etwas schneller zurückgefahren werden müssen als geplant. Zudem ist – sicherlich zur Zufriedenheit der terminierungswilligen Parteien – eine Revision 2012 nun ausgeschlossen. Wobei die Revisionsoption auch vorher schon als kein allzu großes Zugeständnis erschien, da die notwendigen politischen Mehrheiten nicht in Sicht waren.

Zusammengefasst vor dem Hintergrund der Interessen der Parteien: Mit dem Ausstiegsbeschluss wurde das *policy*-Interesse der Parteien erfüllt, jedoch weniger zügig als gewünscht und angekündigt, aber sozialverträglich. Einseitigem Vorgehen stand ein regierungsinterner Terminierungsgegner im Weg, sowie die Sorge vor einer öffentlichen Konfrontation mit dem Bergbau, die politisch-legitimatorische (*vote*-Interessen schädigende) Kosten verursacht und das Verhältnis zu einem wichtigen Akteur (der IG BCE) geschädigt hätte. Zumindest ohne Kenntnis oder Vorahnung des später erfolgenden ehrgeizigen Kommissionsvorschlags war Kooperation somit kein notwendiger, aber ein für die terminierungswilligen Parteien attraktiver Weg.

## 6. Vergleich und Generalisierbarkeit der Fälle

Im Folgenden sollen die beiden Fälle miteinander verglichen und die Befunde unter dem Aspekt der Generalisierbarkeit erörtert werden. Die Gemeinsamkeiten zwischen den Fällen überwiegen, vor allem im Hinblick auch auf den Charakter des Verhandlungsergebnisses. Der Unterschied im Policy-Typus des Terminierungsobjekts (*Kernenergie-Regulierung*, *Steinkohle-Subventionierung*) scheint keine große Rolle zu spielen. Letztlich handelt es sich bei beiden um begünstigende, also distributive (Geld bzw. Rechtspositionen, Privilegien verteilende) Politiken, deren Beendigung redistributive Wirkung hat. Zentral dürfte generell eher das Ausmaß von Begünstigung und Eingriff sein.

In den Fallstudien handelte es sich um Vorhaben einschneidenden Ausmaßes: existenzgefährdend für die AKW-Betreibergesellschaften und die RAG-Tochter DSK, wenn auch nicht für die Mutterkonzerne. Beim Atomausstieg sorgte vor allem das Interesse der EVU an noch möglichen Gewinnen, beim Kohlesubventionsausstieg das Interesse der Gewerkschaft und Bergleute an Arbeitsplätzen dafür, dass der Status quo klientelökonomisch gut geschützt war. Da die Vorhaben zentrale Wahlversprechen der Regierungsparteien waren, lief es auf antagonistische Interessen und ein hohes Konfliktniveau hinaus – eine Konstellation, die in vielen Terminierungsfällen zu erwarten ist.

Die Konfliktfähigkeit und Verhandlungsmacht der „Betroffenen“ war unterschiedlich. Beim Atomausstieg waren die *rechtlichen Hürden* so hoch, dass die Machtkonstel-

lation zugunsten der EVU ausgeprägt war. Bei der Kohle lag das höhere rechtliche Durchsetzungspotenzial bei der Politik; wegen Arbeitsplatzverlusten und Protesten allerdings nur in Verbindung mit *politischen Kosten*. Die terminierungswilligen Regierungsparteien wollten Widerstand in Form von Gerichtsprozess und Demonstrationen vermeiden, um ihr Projekt nicht zu gefährden. Hinzu kam das Interesse an intakten Beziehungen zu – auch für andere Politikvorhaben – wichtigen Akteuren (EVU, RAG, IG BCE).

Es sind natürlich Umstände denkbar, die den Widerstand geringer als in den hier analysierten Fällen ausfallen lassen: wenn die *Policies* weniger klientelökonomisch geschützt, Verluste weniger existenziell sind, oder auch die „Betroffenen“ schwächer sind, da ohne rechtliche Abwehrmöglichkeit oder schlecht organisiert und organisierbar. Es ist jedoch auch denkbar, dass die Terminierungsbedingungen schwerer sind: wenn nämlich die *Policies* nicht sowieso schon gesellschaftlich seit langem umstritten sind; oder vom Beendigungsvorhaben breitere Bevölkerungsgruppen betroffen sind als in den untersuchten Fällen.

In den zwei Fällen hier entschieden sich die Regierungen jedenfalls für ein kooperatives Vorgehen und tatsächlich konnte nach langen Verhandlungen (Kernenergie: positionsorientiert; Kohlesubventionen: kompromissorientiert) auch eine Vereinbarung getroffen werden. Die Parteien konnten so ihr primäres Kooperationsziel erreichen: eine Terminierung beschließen und dabei Widerstand ausschließen, was der Erfüllung ihrer *policy*- und *vote*-Interessen dient. Anders als beim schwedischen Atomausstieg bzw. bei britischen Grubenschließungen der 80er Jahre gab es keine Entschädigungszahlungen bzw. soziale Verwerfungen. Monetäre und politische Kosten wurden vermieden.

Vorteil von Kooperation ist auch der Zugang zu steuerungsrelevanten Informationen. Zwar kann man davon ausgehen, dass Regierungen in Fällen von Politikinnovation (neuen *Policies*) abhängiger sind, da Unsicherheit und Meinungsvielfalt über Wirkungszusammenhänge die Regel sind. Aber auch bei Politikbeendigung kann Unsicherheit herrschen, wie die Abschaffung einer Policy wirken wird. Es kann wie im Fall der Steinkohlesubventionen sein, dass das Terminierungsziel für die Regierung nicht verhandelbar ist, man für eine bestimmte Art der Ausgestaltung aber (eben zum Beispiel Sozialverträglichkeit) auf das Insiderwissen der „Betroffenen“ angewiesen ist.

Die Verwirklichung des *policy*-Ziels der Parteien wird eingeschränkt durch die für eine konsensuale Lösung nötigen Zugeständnisse. Sie können das eigentliche Terminierungsvorhaben (beispielsweise den Zeithorizont) als auch andere Themen betreffen. „Zielverwässerung“ ergibt sich automatisch aus dem Kompromiss- und Tauschcharakter von Vereinbarungen, wobei statt inhaltlicher Abstriche auch eine Kompensation (Ausgleichszahlung) vorstellbar ist, welche in Form von Geld aber wiederum die monetären Kosten erhöhen würde. Das Ausmaß der Zugeständnisse wird sich von Fall zu Fall unterscheiden – je nach Machtkonstellation und Verhandlungsgeschick.<sup>23</sup>

Auch aufgrund ihres Kompromisscharakters sind die beiden hier untersuchten Ausstiege so langfristige, dass die „Betroffenen“ (teils mit Recht) auf andere Mehrheiten und Rücknahme oder Verlangsamung des Ausstiegs durch eine neue Regierung hoffen konnten. Es besteht mit oder ohne Revisionsklausel keine Garantie, dass es am Ende zu vollständiger *Policy Termination* kommt; vielmehr hängt dies von den späteren politischen Mehrheitsverhältnissen ab. Auf die „Treue“ der „Betroffenen“ zur ursprünglichen Vereinbarung kann jedenfalls nicht gezählt werden. Das Problem der ungewissen Umsetzung gilt für alle mittel- bis langfristigen Terminierungsprojekte – zumindest wenn es keinen Parteienkonsens gab. Vorausgesetzt, dass die terminierende Partei nicht selbst ihre Positi-

on ändert, stellt dies einen zusätzlichen Nachteil von per Aushandlung verlängerten Ausstiegsprozessen dar.

Angesichts der Nachteile ergab sich schon bei den Fallanalysen die Frage, ob hoheitlich-einseitiges Handeln besser gewesen wäre. Eine detaillierte Aushandlung war nicht unbedingt notwendig und auch in den meisten anderen Beendigungsfällen würde die Regierung *Policy Termination* wohl unilateral durchsetzen können. Sie müsste dann aber ebenfalls die Hürden und Widerstände antizipieren und je nach Macht der „Betroffenen“ von ursprünglichen Vorstellungen abrücken. Ein sofortiger Ausstieg ist nur möglich, wenn die rechtlichen Hürden gering und die „Betroffenen“ nicht motiviert oder schlecht organisiert sind. Oft dürfte ein einseitiger Ausstieg nicht viel schneller und auch womöglich nicht innerhalb der Legislaturperiode stattfinden, sodass das Revisionsrisiko kein exklusiver Nachteil von Kooperation wäre.

Die Diskussion ging bisher davon aus, dass Verhandlungen für die Politik immer zur Verfügung stehen, was jedoch nicht der Fall sein muss. „Betroffene“ müssen a) organisiert und verhandlungsfähig (vgl. *Mayntz* 1987, S. 104f.) und b) ebenfalls kooperationsbereit sein. Das Vorliegen der ersten Voraussetzung ist wahrscheinlich, aber nicht sicher. Und je stärker das Durchsetzungspotenzial der „Betroffenen“, desto geringer der Anreiz zur Kooperation. Aber wie das Beispiel der EVU gezeigt hat, können diese dennoch kompromissbereit sein, da Unsicherheit über den Machteinsatz herrscht, man gute Beziehungen zur Politik pflegen will oder man einen Imageschaden fürchtet.

## 7. Forschungsbeitrag und Ausblick

Als Fazit lässt sich formulieren: Die Verhandlungslösungen haben durch die Zugeständnisse einvernehmliche Terminierungsregelungen hervorgebracht, die allerdings noch kein Garant für eine tatsächliche *Policy Termination* sind. Sie waren auch nicht unbedingt notwendig, jedoch wäre der Versuch einer stärkeren Durchsetzung der *policy*-Ziele mit anderen Nachteilen einher gegangen – darunter das Risiko, komplett zu scheitern. Angesichts der Bedingungen war die Lösung eines „Einstiegs in den Ausstieg“ vorteilhaft. Zumindest in Fällen, wo die Hürden hoch sowie die Kooperationsalternativen mit Unsicherheit und Kosten behaftet sind, empfehlen sich Verhandlungen.

Die Verhandlungstheorie hat zur Untersuchung der Beendigungsfälle ein gutes Analyseraster geboten; *Policy Termination* scheint in die Verhandlungstheorie auch ohne Modifikationen integrierbar zu sein. Hinsichtlich der Terminierungsforschung entsprechen einige Befunde der Literatur,<sup>24</sup> doch müssen manche Aussagen und Empfehlungen in Anbetracht der Fallstudien hinterfragt werden. Im Hinblick auf die Fragestellung ist vor allem der Empfehlung „inhibit compromise“ von *Behn* (vgl. 1978, S. 400) zu widersprechen. Kompromissbereitschaft bedeutete hier nicht, wie wohl von ihm befürchtet, das Abrücken vom Terminierungsziel, sondern die Gewährung von Übergangsfristen. Diese sind von vielen Forschern ja selbst empfohlen worden, auch wenn sie an weniger lange Zeitspannen gedacht haben mögen.

Tendenziell wird in der bisherigen Literatur die Terminierungs- und Konfliktbereitschaft und letztlich das Durchsetzungsvermögen der Politik unterschätzt. Der Tenor ist, dass je höher der zu erwartende Widerstand sei, desto mehr würde sich die Politik vor den Kosten scheuen und von ihrem Ziel abrücken. So vermutete auch *Bauer* (vgl. 2006, S. 162), dass einer mobilisierungsstarken Klientel „nach Möglichkeit keine oder nur margi-

nale Kosten auferlegt [werden]“. Die Fälle Kernenergie und Steinkohlesubventionen lassen allerdings hier den Schluss zu, dass sich Regierungsparteien bei für sie zentralen Terminierungsprojekten von Widerstand nicht abhalten lassen.

In Frage gestellt wird durch die Ergebnisse der beiden Fallstudien auch die Policy-Typologie von *Bauer* (vgl. 2006), mit den Variablen Ideologiebezug sowie Klientelwiderstand. Solche *Policies*, die im Regierungslager ideologisch „peripher“, aber von der betroffenen Klientel sehr gut geschützt sind, hatte *Bauer* zwar als „gestaltbar“ bezeichnet (ebd., S. 163). Jedoch ging er in seinem weit definierten Beendigungskonzept von einer geringen Eingriffsintensität aus: Dass eine bestimmte Policy nicht vollständig und ersatzlos abgeschafft, sondern nur *ersetzt* würde. Von solch einer Ersetzung kann in den beiden hier untersuchten Fällen aber nicht die Rede sein.<sup>25</sup>

Erweitert werden muss schließlich der Begriff der *anti termination coalition*. Eine solche konnte der bestehenden Definition nach aus den Adressaten der bisher geltenden, begünstigenden Policy, den mit ihrer Umsetzung vertrauten Behörden, und „privaten Zulieferern“ bestehen (vgl. *Bardach* 1976, S. 127). Im Steinkohle-Fall gab es mit der SPD aber zusätzlich eine Regierungspartei, was zeigt, dass in parlamentarischen Systemen mit Mehr-Parteien-Regierungen auch ein Koalitionspartner Teil dieser *anti termination coalition* sein kann. Verhandlungen mit den „Betroffenen“ haben dann die Verlagerung des koalitionsinternen Disputes in ein anderes Forum zur Folge und lassen dadurch eine neue Akteurskonstellation entstehen.<sup>26</sup>

Zu guter Letzt muss noch einmal daran erinnert werden, dass mit den zwei Fällen nur illustrative Evidenz aufgezeigt wird. Die Aussage „further research is needed“ gilt für die ganze Beendigungsforschung und im speziellen für die hier aufgeworfene Fragestellung. Ziel muss sein, jene Faktoren (wie Konfliktniveau oder die Machtkonstellation) genauer zu untersuchen, die Kooperation notwendig oder überflüssig machen. Weitere Fallstudien erfolgreicher Beendigungsbeschlüsse auf Basis von Verhandlungen sind hierfür nützlich. Genauso bedarf es Untersuchungen zu erfolgreichen Terminierungen, für die keine Aushandlung nötig war (siehe Abschaffung der Eigenheimzulage<sup>27</sup>).

Weil hier auch grundsätzlich eine besonders große Lücke in der Forschung klafft, bedarf es aber vor allem der Analyse von Fällen, wo politische Akteure *Policy Termination* zum Ziel hatten und eventuell auch in Angriff genommen haben, aber scheiterten. In den Fällen, in denen der Widerstand von „Betroffenen“ die entscheidende Ursache des Misserfolgs war, interessiert die (zugegeben etwas spekulative) Frage, ob Politikbeendigung mit einem kooperativen Vorgehen hätte durchgesetzt werden können. Ist sie *trotz* Verhandlungen gescheitert, muss analysiert werden, ob es am „Missgeschick“ der Akteure lag, oder ob sich die Policy jeder Beendigungschance geradezu entzog.

Forschungsbeiträge mit einem Fokus auf *Policy Termination* sind auf Dauer aber nur sinnvoll, wenn es eine kritische Masse an Forschern in diesem Feld und einen ausreichenden Wissenschaftsdiskurs gibt. Dies wäre zu wünschen, da das Thema angesichts der Überlastung der staatlichen Ressourcen nicht nur von theoretischem Interesse, sondern auch praktischer Relevanz und Dringlichkeit ist.

## Anmerkungen

- 1 Nach Fertigstellung des Manuskripts (Januar 2011) ereignete sich im März 2011 in Japan das größte nukleare Unglück seit Tschernobyl. Dies sorgte in der Bundesrepublik unmittelbar für eine Debatte um die Sicherheit deutscher Kernkraftwerke und deren Laufzeiten. Die vollen politischen und atomrechtlichen Konsequenzen

- waren zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht absehbar. Doch auch wenn die Stilllegung zumindest älterer Kernkraftwerke nun wieder schneller als von der *schwarz-gelben* Koalition beschlossen ablaufen sollte, ändert dies nicht viel an der Analyse und Schlussfolgerung in diesem Aufsatz. Zum einen ist dort bereits ein mögliches Scheitern der Laufzeitverlängerung berücksichtigt: in Form einer Nichtigkeitserklärung durch das BVerfG aus prozeduralen Gründen. Zweitens würde sich durch eine erneute Modifikation des Atomgesetzes (genauso wie durch die erwähnte Nichtigkeitserklärung) nichts ändern an der im Aufsatz diskutierten und in der Bewertung berücksichtigten prinzipiellen Umkehrbarkeit langfristiger Ausstiegsbeschlüsse. Die Geschehnisse und die Reaktionen im März 2011 machen jedoch die Bedeutung von Ereignissen und damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Stimmungen deutlich. Ein Unglück wie in Japan zu einem früheren, aber nicht so weit wie Tschernobyl zurückliegenden Zeitpunkt hätte die Rahmenbedingungen sowohl für die ursprünglichen Ausstiegsverhandlungen (s. in der Terminierungsliteratur den Faktor ‚Krise‘), als auch eine nachträgliche Rücknahme oder Modifikation des Ausstiegs sicherlich deutlich beeinflusst.
- 2 Zum Teil werden Organisationen in die Definition eingeschlossen (vgl. *Bardach* 1976, S. 124). *Daniels* (vgl. 2001, S. 250) meint jedoch zu Recht, diese „golf-course-size umbrella of policy termination“ führe zu Konfusion. Zudem ist nur vollständige und ersatzlose Politikbeendigung gemeint (vgl. *Daniels* 1997, S. 5). *Bauer* (vgl. 2006, S. 160) dagegen schließt auch Ersetzung und Abbau mit ein.
  - 3 Die wissenschaftliche Thematisierung blieb wohl (auch wegen der empirischen Seltenheit des Phänomens *Policy Termination*) lange vernachlässigt; es war der „neglected butt of the policy process“ (*Behn* 1978, S. 413). Erst Mitte der 70er Jahre begann in den USA eine Debatte (vgl. *Bardach* 1976), doch blieb sie auf das Land beschränkt und erlebte auch dort Schwankungen (vgl. *Bauer* 2006).
  - 4 Der Ausdruck „Betroffene“ wird in der Arbeit verwendet, im Folgenden jedoch in Anführungsstriche gesetzt, da er fälschlicherweise eine Passivität impliziert.
  - 5 Aus der Perspektive von *Kingdons* (1984) Multiple-Streams-Modell könnte man auch sagen: Ein Terminierungsvorhaben befindet sich über längere Zeit im sog. „policy stream“ und interessierte Akteure warten auf einen Regierungswechsel (als „window of opportunity“), um das Vorhaben zu forcieren. *Geva-May* (2004) hat bereits die Anwendung des Modells auf *Policy Termination* vorgeschlagen.
  - 6 *Bauer* (vgl. 2006, S. 162f.) vermutet bei mobilisierungsstarken Klientel und gut geschützten *Policies* daher nur eine Ersetzung der Policy, keine Abschaffung.
  - 7 *Bardach* (vgl. 1976, S. 125) nennt eigentlich zwei Terminierungsarten: „bang“ mit sofortiger Wirkung, und „very long whimper“ als langsames Zurückfahren ohne Ausstiegsbeschluss. „[A] moderately paced and deliberately implemented phasing out, [...] seems a quite infrequent termination scenario. One might speculate, however, that in many cases it would represent a superior outcome“.
  - 8 Dieser von Medien und Politikern verwendete Pleonasmus entstand vermutlich aus der Bezeichnung „(Energie-)Konsensverhandlungen“ für die Gespräche.
  - 9 Insbesondere nach der Energiemarktreform 1998 galt ein Neubau wegen hoher Investitionskosten (im Vergleich zu Großkraftwerken anderer Energieträger) und langer Genehmigungsphasen als wirtschaftlich unattraktiv (DIE ZEIT 16.7.98).
  - 10 Neben der Befristung der Betriebsgenehmigungen bestanden für die Regierung zudem andere, rechtlich unproblematischere Wege, die Kernenergienutzung zu erschweren (vgl. *Michael* 2002, S. 110). So waren etwa nachträgliche Auflagen bei bestehenden AKW oder zu genehmigenden Atomtransporten denkbar. Auch bestand die Möglichkeit, rechtlich kaum geschützte Privilegien anzutasten, um den Betreibern das Leben *ökonomisch* schwer zu machen. Hierzu gehörten eine geringe Versicherungspflicht für AKW sowie die Nicht-Besteuerung von Uran und von Zinseinnahmen aus den vorgeschriebenen Rückstellungen der Unternehmen (vorgesehen für den Kraftwerksrückbau und die Entsorgung).
  - 11 Im Laufe der Gespräche fusionierten VEBA und VIAG zu E.ON. Die später von *Vattenfall* gekauften *Hamburger Elektrizitätswerke*, die ebenfalls über AKW-Beteiligungen verfügten, stießen erst gegen Ende der Verhandlungen hinzu.
  - 12 So regte Umweltminister Trittin eine Steuer auf Kernbrennstoffe an (vgl. FAZ 4.1.99), Finanzminister Lafontaine auf Rückstellungen (vgl. SPIEGEL 1.3.99).
  - 13 Da AKWs jedes Jahr für einige Wochen vom Netz genommen werden (u.a. zur Wartung), entsprechen Volllastjahre einer höheren Anzahl an Kalenderjahren.
  - 14 Nur die Deckungsvorsorge für den Versicherungsfall wurde verdoppelt. Andere Details betreffen die Wiederaufbereitung und die Endlagerfrage. Für das älteste AKW (Obrigheim) wurde eine Laufzeit-Übergangsfrist bis Ende 2002 vereinbart.
  - 15 Ältere Kraftwerke sollen acht Jahre, jüngere 14 Jahre länger betrieben werden. Auch wieder in Verhandlungen mit den vier großen EVU wurde zudem beschlossen, dass die EVU im Gegenzug (ebenfalls eine

- Abweichung vom früheren Atomkompromiss) in den nächsten sechs Jahren jeweils eine Brennelementesteuer von 2,3 Mrd. Euro zahlen, und insgesamt rund 15 Mrd. Euro in einen Fonds für Erneuerbare Energien (*Zeit.de* 6.9.10).
- 16 Die CDU-geführte Regierung des Saarlands (mit noch einem Bergwerk) spielte nur eine Nebenrolle (pro mittelfristigem Ausstieg) und wird hier vernachlässigt.
  - 17 Im Politbarometer Mai 2004 sprachen sich 64% für die Kürzung der Subvention aus – es war die Einsparungsmaßnahme mit dem höchsten Zustimmungswert.
  - 18 Der „weiße Firmenbereich“ mit den Sparten Energie, Chemie und Immobilien stand in Haftungsverbund mit der Kohlesparte, haftete also für wirtschaftliche Risiken inklusive der Bergbau-Folgekosten: der Altlasten (Aufwendungen u.a. für Altersversorgungsansprüche, Schachtsicherung und Flächensanierung) und der Ewigkeitskosten (dauerhafte Aufwendungen für die Grubenwasserhaltung, Grundwasserreinigung sowie für Dauerbergschäden). Der Plan sah vor, dass der Staat diese Lasten übernimmt, der so von Haftungsrisiken befreite „weiße Bereich“ an die Börse geht und der Erlös hieraus an die öffentliche Hand fließt.
  - 19 Eine neue Stiftung solle RAG-Eigentümerin werden, den „weißen Bereich“ nach der Auflösung des Haftungsverbunds an die Börse bringen und den Erlös für die *Ewigkeitskosten* einsetzen. Für die geschätzten 8,4 Mrd. € könnten Börsenerlös und Zinsen Berechnungen zufolge ausreichen. Falls nicht, muss die öffentliche Hand einspringen, die auch die *Altlasten* übernimmt (vgl. *Landtag NRW* 2007).
  - 20 Zwar zahlten Bund und Land damals etwa 2,5 Mrd. Euro Kohlesubventionen im Jahr, davon waren aber nur 2 Mrd. Euro einsparbare Absatzbeihilfen. Und auch nur „langfristig“ einsparbar, weil zumindest bis 2018 – und wahrscheinlich auch etwas darüber hinaus – laut *Prognos AG* (vgl. 2007, S. 70f.) die Einsparungen durch soziale Mehrausgaben und auch Einnahmeausfälle kompensiert werden.
  - 21 Zwar sind jährliche Subventionsbeträge zwischen 1,0 und 1,4 Mrd. Euro in der Zeit geplant. Sie beinhalten neben Absatzbeihilfen aber auch Aufwendungen für Bergwerkstilllegungen und Altlasten, die nur vorgezogen, nicht gespart würden.
  - 22 Die bis dato gültige, Beihilfen erlaubende Verordnung lief Ende des Jahres aus. Für weitere Zahlungen über 2010 hinaus bedurfte es einer neuen Verordnung.
  - 23 Trotz des rechtlich unterschiedlichen Durchsetzungspotenzials der Politik in den Fällen scheinen die Zugeständnisse beim Zeithorizont ähnlich: 32 statt 25 Jahre Laufzeit beim Atomausstieg; 2018 statt 2012 als Subventionsende (beim Bund).
  - 24 Die Fälle bestätigen Annahmen, dass Terminierungsbestrebungen weniger mit Evaluation als mit politischer Ideologie zu tun haben, mit Regierungswechseln entsprechend einher gehen, und sie quasi einem eigenen *Policy Cycle* folgen.
  - 25 Im Fall der Kernenergie kann auch angesichts der verstärkten Förderung erneuerbarer Energien nicht von (kompensatorischer) Ersetzung gesprochen werden, da die Adressaten eher mittelständische Betriebe waren als die EVU.
  - 26 Bei Einbeziehung der „Betroffenen“ müsste theoretisch die Anti-Terminierungs-Partei gestärkt werden. Durch Zugeständnisse und Ausgleichszahlungen sind die „Betroffenen“ eventuell aber auch sogar eher zu einem Kompromiss bereit.
  - 27 Der Bundesregierung gelang es damit, ein langjähriges Programm trotz breiten Adressatenkreises und der hohen Bedeutung für die Bauwirtschaft einzustellen.

## Literatur

Internetseiten zuletzt besucht und geprüft im März 2010

- Bardach, Eugene*, 1976: Policy Termination as a Political Process, in: *Policy Sciences*, 7, S. 123-131.
- Bauer, Michael W.*, 2006: Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 47, S. 147-168.
- Behn, Robert D.*, 1978: How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator, in: *Policy Analysis*, 4, S. 393-413.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos.
- BMU*, 2000: Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen, [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/atomkonsens.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/atomkonsens.pdf)

- BMWi*, 2007: Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung, [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunktepapier-20070208-kohlebergbau,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunktepapier-20070208-kohlebergbau,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf)
- BMWi*, 2009: Kohlepolitik, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/kohlepolitik.html>
- Brewer, Garry D.*, 1978: Termination: Hard Choices - Harder Questions, in: *Public Administration Review*, 38, S. 338-344.
- Budge, Ian/Keman, Hans*, 1990: Party Influences on Government Policy, in dies.: *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in twenty states*, Oxford: Oxford University Publications, S. 132-158
- CDU/CSU*, 2005: [Wahlprogramm], [www.cdu.de/doc/pdf/05\\_07\\_11\\_Regierungsprogramm.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_07_11_Regierungsprogramm.pdf)
- CDU-NRW*, 2005: [Wahlprogramm], [www.cdu.de/doc/pdf/05\\_03\\_05\\_Zukunftsprogramm\\_CDU\\_NRW.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_03_05_Zukunftsprogramm_CDU_NRW.pdf)
- Daniels, Mark R.*, 1997: Terminating Public Programs: An American Political Paradox, Armonk: M.E. Sharpe.
- Daniels, Mark R.*, 2001: Policy and organizational termination, in: *International Journal of Public Administration*, 24, S. 249-262.
- Denninger, Erhard*, 2000: Verfassungsrechtliche Fragen des Ausstiegs aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung, Baden-Baden: Nomos.
- deLeon, Peter*, 1978: Public Policy Termination: An End and a Beginning, in: *Policy Analysis*, 4, S. 369-392.
- deLeon, Peter*, 1997: Afterward: the once and future state of policy termination, in: *International Journal of Public Administration*, 20, S. 2195-2212.
- DIE ZEIT*, 16.7.98: Atomkraft, nein danke, 30/1998, [www.zeit.de/1998/30/199830.atomausstieg\\_.xml](http://www.zeit.de/1998/30/199830.atomausstieg_.xml)
- Dose, Nicolai*, 2008a: Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design, Baden-Baden: Nomos.
- Dose, Nicolai*, 2008b: Wiederbelebung der Policy-Forschung durch konzeptionelle Erneuerung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175-190.
- EnBW*, 4.3.02: [Pressemitteilung], [www.enbw.com/content/de/presse/pressemitteilungen/2002/03/3\\_4\\_2002\\_Goll\\_zur\\_Meldung\\_Berliner\\_Zeitung\\_/index.jsp](http://www.enbw.com/content/de/presse/pressemitteilungen/2002/03/3_4_2002_Goll_zur_Meldung_Berliner_Zeitung_/index.jsp)
- Evonik*, 2007: [Stellungnahme], [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a09/anhoerungen/Archiv/10\\_Anhoerung/Stellungnahmen/16\\_9\\_819\\_Stellungn\\_Dr\\_M\\_ller\\_Evonik\\_Industries\\_SFG.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a09/anhoerungen/Archiv/10_Anhoerung/Stellungnahmen/16_9_819_Stellungn_Dr_M_ller_Evonik_Industries_SFG.pdf)
- FAZ*, 4.1.99: Trittin will Extra-Steuer auf Kernbrennstäbe erheben, 2/1999, S. 2.
- FDP NRW*, 2005: [Wahlprogramm], [www.das-neue-nrw.de/files/557/250223\\_in\\_wp.pdf](http://www.das-neue-nrw.de/files/557/250223_in_wp.pdf)
- Geva-May, Iris*, 2004: Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy, in: *Journal of Political Research and Theory*, 14, S. 309-333.
- GRÜNE*, 1998: [Wahlprogramm], [www.archiv.gruene-partei.de/gremien/bdk/98Magdeburg/Wahlprog98/wahlprog.pdf](http://www.archiv.gruene-partei.de/gremien/bdk/98Magdeburg/Wahlprog98/wahlprog.pdf)
- Hucke, Jochen/Heß-Ohnacker, Brigitte/Beuss, Hartmut*, 1980: Sekundäranalyse der Implementationsprobleme von Finanzhilfe-programmen als politischen Handlungsinstrumenten, Universität Köln.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: Oldenbourg, S. 71-104.
- Landtag NRW*, 2007: Erblastenvertrag, zugänglich im Archiv.
- Mayntz, Renate*, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: *Ellwein, Thomas et al.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1, S. 89-110.
- Michael, Lothar*, 2002: Rechtssetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat, Berlin: Duncker & Humblot.
- Ossenbühl, Fritz*, 1999: Verfassungsrechtliche Fragen eines Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 124, S. 1-54.
- Pollitt, Christopher*, 2003: *The Essential Public Manager*, Maidenhead: Open University Press.
- Prognos AG*, 2007: Endbericht: Regionalökonomische Auswirkungen des Steinkohlenbergbaus in Nordrhein-Westfalen, [www.gvst.de/dokumente/fachbeitraege/PrognosStudie\\_06092007.pdf](http://www.gvst.de/dokumente/fachbeitraege/PrognosStudie_06092007.pdf)
- Rot-Grün*, 1998: [Koalitionsvereinbarung], [www.boell.de/downloads/stiftung/1998\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf)

- Rüdig, Wolfgang*, 2000: Phasing Out Nuclear Energy in Germany, in: *German Politics*, 9, S. 43-80
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32, S. 621-634.
- Schwarz-Gelb*, 2005: [Koalitionsvereinbarung], [www.im.nrw.de/vm/doks/Koalitionsvereinbarung.pdf](http://www.im.nrw.de/vm/doks/Koalitionsvereinbarung.pdf)
- Schwarz-Rot*, 2005: [Koalitionsvereinbarung], [www.cdu.de/doc/pdf/05\\_11\\_11\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf)
- SPD*, 2005: [Wahlprogramm], [www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/040705\\_Wahlmanifest.pdf](http://www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/040705_Wahlmanifest.pdf)
- SPIEGEL*, 1.3.99: Strombosse gegen Lafontaine, 9/1999, S. 73.
- Strøm, Kaare*, 1990: A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, in: *American Journal of Political Science*, 34, S. 565-598.
- Wagner, Hellmut*, 2001: Atomkompromiss und Ausstiegsgesetz, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 20, S. 1089-1098
- Wdr.de*, 13.12.06: Koalition weiter uneins über Steinkohle-Ausstieg, [www.wdr.de/themen/wirtschaft/wirtschaftsbranche/steinkohle/061213.jhtml?rubrikenstyle=wirtschaft](http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/wirtschaftsbranche/steinkohle/061213.jhtml?rubrikenstyle=wirtschaft)
- Zeit.de*, 6.9.10: AKW sollen zwölf Jahre länger laufen, [www.zeit.de/politik/deutschland/2010-09/atom-akw-laufzeiten](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-09/atom-akw-laufzeiten)

*Anschrift des Autors:*

Dipl. pol. Dirk A. Heyen, Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland und Europa, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam  
E-Mail: [heyen@uni-potsdam.de](mailto:heyen@uni-potsdam.de)

*Jørgen Grønnegaard Christensen*

# Regulierung im Interesse des Gemeinwohls Eine kritische Bilanz\*

### Zusammenfassung

Die Regulierungstheorie kreist um zwei Fragen: Welche Rolle spielen die betroffenen Interessengruppen in der regulativen Politik und der Regulierungsverwaltung und inwieweit wägt die Regulierungsverwaltung zwischen dem Interesse des Gemeinwohls und den regulierten Interessen innerhalb des privaten Sektors ab? Dieser Artikel vergleicht drei Theorien – die klassische Public Interest-Theorie, die Capture-Theorie und die moderne Credible Commitment-Theorie. Die ihnen zugrundeliegende Logik und Annahmen werden herausgearbeitet und die empirische Reichweite jeder Theorie aufgezeigt. Zu guter Letzt wird noch auf der Grundlage bestehender Untersuchungen herausgearbeitet, ob es Belege für diese Theorien gibt. Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass alle höchstrelevante Themen angehen, allerdings in einem stark politisierten Umfeld. Interessant ist die Beobachtung, dass diese Politisierung Veränderungen und Reformen zwar nicht im Wege gestanden ist. Das Veränderungsmuster ist jedoch nicht den Mustern gefolgt, die von der Capture- und Credible Commitment-Theorie vorgeschlagen wurden. Dieser Artikel trägt daher zur Rehabilitation der klassischen Public Interest-Theorie bei, wenn auch in einer moderaten und verbesserten Form.

*Schlagworte:* Capture, Credible Commitment, unabhängige Regulierungsbehörden, Agenturen

### Abstract

*Public Interest Regulation  
A critical reappraisal*

Two questions remain central in the study of regulation. First, what is the role of affected interests in regulatory policy and administration? Second, to what extent does regulatory administration balance the public interest against the regulated interests within the private sector? The paper here compares three different theories and the research based on them. These theories are classical public interest theory, capture theory, and the modern theory of credible commitment. Their underlying logic and assumptions are identified and the empirical scope of each of the theories is set out. Finally, it is discussed, on the basis of existing research whether there is supporting evidence for them. The conclusion is that they all cope with highly relevant issues but also points to the persistence of a highly politicized environment. The interesting observation is that this politicization has not excluded change and reform but the pattern of change has not followed the patterns proposed by capture and credible commitment theory. To the contrary the paper contributes to the rehabilitation of classical public interest theory, although in a modest and refined form.

*Key words:* capture, credible commitment, independent regulators, agencies

## Regulierung und Staat

Regulierung ist eine der klassischen Kernfunktionen des Staates. Regulierung definiert die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Regierung und Markt. Daher stellt die Regulierung den Versuch der Regierung dar, das Ausmaß privater Aktivitäten zu begrenzen. Dieser Begriff ist zwar weitgefasst, dennoch gilt: Wenn die Regierung eine Wa-

re oder eine Dienstleistung unter ihrer Schirmherrschaft erbringt, beispielsweise durch ein staatseigenes Unternehmen oder ein öffentlich-rechtliches Krankenhaus ist es nicht angemessen, von Regulierung zu sprechen. Wenn jedoch ein privates Unternehmen dieselbe Dienstleistung innerhalb gesetzlich definierter Grenzen erbringt, beispielsweise im Bereich Schienenverkehr oder Krankenhausbehandlung, dann sprechen wir von Regulierung. Die Bedeutung der Regulierung als ein Instrument der Rechtsordnung ist demnach äußerst variabel. Sie hängt vom jeweiligen Staat ab, was die überaus verschiedenen Auffassungen in der amerikanischen und kontinentaleuropäischen Gesellschaft belegen. Sie ist auch Veränderungen unterworfen, wenn die Rolle der Regierung neu überdacht wird, wie es bei Privatisierungen und marktfreundlichen Reformen einerseits und entschlossenen Bemühungen um den Umweltschutz andererseits der Fall war. Derartige Paradigmenwechsel sind eine historische Tatsache. Die gleichzeitige Inkraftsetzung dieser Veränderungen illustriert heutzutage die epochale Veränderung in der Konzeption des Staates (*Moran 2000*).

Eine der ergiebigsten Definitionen von Regulierung stammt von *Barry Mitnick*: „Regulation is the public administrative policing of a private activity with respect to a rule prescribed in the public interest“ (*Mitnick 1980*, S.7). Diese Begriffsbildung hat auch in europäischen Politikwissenschaften an Akzeptanz gewonnen (beispielsweise *Bogumil/Jann 2005*, S. 53). Sie stellt drei zentrale Ideen heraus: Regulierung ist restriktiv und auf private Aktivitäten ausgerichtet; sie beruht auf administrativen Kontrollen, die auf der Grundlage allgemeiner Regeln vorgenommen werden; diese Regeln und deren Umsetzung gelten stillschweigend als dem Gemeinwohl förderlich. Die Definition wirft auch zwei Fragen auf, um die sich seit den frühen 1980er Jahren im Wesentlichen die politikwissenschaftlichen Untersuchungen über staatliche Regulierung drehen:

1. Welche Rolle spielen die betroffenen Interessengruppen in der regulativen Politik und der Regulierungsverwaltung?
2. Inwieweit wägt die Regulierungsverwaltung zwischen dem Interesse des Gemeinwohls und den regulierten Interessen innerhalb des privaten Sektors ab?

Diese Fragen sind von zentraler Bedeutung, da sie sich auf die Beziehung zwischen den betroffenen Interessengruppen und der regulativen Politik konzentrieren. Die staatliche Regulierung geht davon aus, dass öffentliche Interessen vor privaten Interessen – insbesondere Unternehmensinteressen – geschützt werden können. Es besteht jedoch das Risiko, dass diese Beziehung sich wendet, wenn private Interessengruppen die staatliche Regulierung zum Zwecke des „Rent Seeking“ einsetzen, um beispielsweise ihr Unternehmen vor Wettbewerb zu schützen. Dies ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, da zwischen Regulierungsgesetzen und der für deren Umsetzung verantwortlichen Behörden unterschieden wird. Entweder gibt es Regulierung, um das Gemeinwohl in Form von Drittmitteln vor den negativen Folgen privater Aktivitäten wirkungsvoll zu schützen; oder der Gesetzgeber gibt privaten Interessen nach und setzt die regulative Politik als Schutzschild ein, um diese damit vor Wettbewerb und Verbrauchern zu schirmen. In beiden Fällen kann die Verwaltung unter Umständen neutral in ihren Bemühungen sein, die offizielle Politik auszuführen, da jedwede Verzerrung das Ergebnis von Entscheidungen ist, die während der Gesetzgebungsphase getroffen wurden.

Geht man dann davon aus, dass die Neutralität der Verwaltung nicht gegeben ist, ergeben sich zwei andere Möglichkeiten. Die erste ist, dass die Regulierungsverwaltung durch die regulierten Interessen gefangen ist. Folglich operiert die Verwaltung auf eine

Weise, die ganz systematisch zugunsten der regulierten Vorteile ausgerichtet ist. Die zweite Möglichkeit ist, dass die Regulierungsverwaltung zu einem Wächter des öffentlichen Interesses wird. Bei dieser Annahme hat der Gesetzgeber die Verwaltung angewiesen, dass private Interessen nicht das öffentliche Interesse verdrängen dürfen, beispielsweise in Form von Drittinteressen, die negativen externen Effekten ausgesetzt sind.

Die oben umrissenen Ideen sind relativ einfach. Dennoch hat sich hierzu eine umfangreiche Forschungsagenda entwickelt, die sich im Laufe der Zeit verändert hat (*Moran 2002; Döhler 2007a; Döhler 2007b; Döhler/Wegrich 2010*). Frühe Forschungen und Theorien umfassen sowohl die Gesetzgebung als auch die Regulierungsverwaltung. Jüngere Forschungen stellen die Regulierungsverwaltung in den Mittelpunkt und hinterfragen deren Rolle, wenn es um die Bereitschaft und Fähigkeit der Regierung geht, Partikularinteressen gegenüber dem abzuwägen, was als langfristige, gesellschaftliche Belange betrachtet wird. Dieser Artikel legt die wichtigsten Theorien dar, die in den letzten Jahrzehnten entwickelt wurden und betrachtet dann die empirische Unterstützung für jede. Die Untersuchung konzentriert sich auf drei Kerntheorien: das klassische Public Interest-Modell, das regulative Capture-Modell und das Credible Commitment-Modell. Der gemeinsame Schwerpunkt ist die Rolle der Bürokratie in der regulativen Politik und deren Umsetzung. Alle haben überdies absolut glaubwürdige Argumente zur Unterstützung ihrer Positionen entwickelt, „but what is plausible in the abstract may prove false in fact“ (*Croley 2008, S. 160*).

## Der administrative Fokus

In einer Demokratie definiert der Gesetzgeber das Gemeinwohl. Wenn er eine Entscheidung trifft, meistens in Form von allgemeinen Vorschriften, so sollte er das aufgrund seines Wählermandats tun. Aus der Sicht des Volksvertreters sind diese Entscheidungen die beste Annäherung an das Gemeinwohl, da der Gesetzgeber dem Wähler Rechenschaft schuldig ist.

Selbst in diesem idealisierten Bild arbeitet der Gesetzgeber nicht in seiner eigentlichen Eigenschaft. Er ist von einer Bürokratie abhängig. Der Beamtenapparat kommt ins Spiel, wenn neue ordnungsrechtliche Maßnahmen ausgearbeitet werden und erneut, wenn diese ausgeführt und umgesetzt werden. Da die Fähigkeit des Gesetzgebers im Bereich Information wie Organisation stark eingeschränkt ist, kann die Bedeutung der Regulierungsverwaltung kaum überbewertet werden. Es darf dabei jedoch nicht vergessen werden, dass die Regulierungsverwaltung die vom Gesetzgeber beschlossenen Maßnahmen weder ergänzt noch reduziert. Dem Gemeinwohl dürfte damit gedient sein, aber nur exakt im Sinne des Gesetzgebers. Die Bürokratie bemächtigt sich weder des Gemeinwohls noch schützt sie dieses vor Übergriffen durch Partikularinteressen, die in der Regulierung ein Instrument für ihre eigenen Anliegen sehen.

Die Ansicht erscheint naiv. Der regulativen Capture-Theorie ist eine derartige Naivität fremd. Die Capture-Theorie, die von der Gefangennahme des Regulierers spricht, kann als kritische Reaktion darauf gesehen werden. Sie folgt neoklassischen Wirtschaftslehren und hat ihren Weg in die Politikwissenschaft über die Rational Choice-Theorie gefunden. Die Capture-Theorie beruht auf der Behauptung, dass Partikularinteressen die staatliche Regulierung als Schutzschild sehen, und dass der Staat im Großen und Ganzen deren Forderungen erfüllt. Doch damit nicht genug. Sie hat auch eine Reihe von Be-

hauptungen aufgestellt, die die Neutralität der Regulierungsverwaltung in Frage stellt. Für die Capture-Theorie arbeitet die Regulierungsverwaltung bereitwillig als der verlängerte Arm von Unternehmen, deren Interesse dem so genannten Rent Seeking gilt. Zentraler Punkt ist hier, dass auf eigenes Interesse bedachte Bürokraten hohe Gegenleistungen in Aussicht gestellt werden, wenn sie nicht nur Interessengruppen nachgeben, sondern auch die Regulierung ausweiten. Folge ist die Ablehnung jedweder Form von Regulierung im Sinne des Gemeinwohls. Selbst die Regulierung, die zur Korrektur negativer externer Effekte – wie die Regulierung von Umwelt- und Verbraucherschutz oder Lebensmittelsicherheit – erdacht wurde, wird schnell vereitelt, um Partikularinteressen zu dienen (*Stigler 1971; Posner 1974; Peltzman 1976*). Daher ist die Vorstellung von einer guten Regulierung sinnlos oder um *William Niskanen* zu zitieren: „Good regulation is no regulation.“<sup>41</sup> Wenn also Politiker nicht durch private Interessen aufgehalten werden, dann werden eigennützige Bürokraten von ihnen gefangen genommen.

Die Credible Commitment-Theorie, bei der die glaubwürdige Selbstverpflichtung im Vordergrund steht, sieht die klassische Public Interest-Theorie gleichermaßen kritisch. Allerdings geht diese in eine andere Richtung als die regulative Capture-Theorie. Sie differenziert nämlich zwischen dem Verhalten der Politiker, wenn diese über ordnungsrechtliche Maßnahmen entscheiden, und dem Verhalten berufsmäßiger Regulierer innerhalb der Bürokratie (*Levy/Spiller 1996; Jordana/Levi-Faur 2004*). Sie geht davon aus, dass Politiker versucht sein werden, kurzfristigen Anliegen nachzugeben, wenn eine vernünftige regulative Politik ihren wahlpolitischen Interessen zuwiderläuft. Die Theorie besagt, dass dies insbesondere relevant ist, wenn Privatunternehmer in langfristige Projekte investieren; wenn sie nicht darauf vertrauen können, dass die Politiker das ordnungspolitische System zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung aufrechterhalten, laufen sie Gefahr, dass der Wert ihrer Investitionen von Politikern untergraben wird, die opportunistisch handeln. Die Credible Commitment-Theorie sieht jedoch die Lösung für eine derartige Zeitinkonsistenz in der richtigen Organisation der Regulierungsverwaltung. Politiker sollen ihre eigenen Schwächen erkennen und sich daher für institutionelle Strukturen entscheiden, die es unmöglich oder zumindest schwierig machen, ihre anfänglichen politischen Versprechen zu brechen. Die Lösung besteht darin, die Entscheidungsfindung an unabhängige Regulierer oder autonome Behörden zu delegieren. Diese dürfen dann auch über Einzelfälle entscheiden und Richtlinien erlassen, die in ihren Kompetenzbereich fallen. Diese Denkart ist von Ökonomen übernommen (vgl. *di Mauro 2009*), auch wenn einige Ökonomen nach der Finanzkrise die Komplexität dieses Problems anerkennen (*Hüther u.a. 2009*).

Die Credible Commitment-Theorie steht zwischen der klassischen Public Interest-Theorie und der Capture-Theorie. Mit der Capture-Theorie hat sie gemeinsam, dass sie äußerste Vorbehalte gegenüber der Anfälligkeit von Politikern hat; ebenso wie die Public Interest-Theorie hat sie ein großes Vertrauen in das Beamtentum. Es gibt jedoch feine, aber wichtige Unterschiede zwischen der Credible Commitment-Theorie und den beiden etablierten Theorien der staatlichen Regulierung. Die Capture-Theorie, bei der die Kontrollierten die Kontrollierenden gefangen nehmen, misstraut den Politikern als regulative Entscheidungsträger. Diese werden schnell von privaten Interessengruppen eingefangen, die sich geballte Vorteile von der Regulierung erwarten oder verstärkte Kosten durch ihnen auferlegte Restriktionen befürchten. Daher haben sie ein großes Interesse bei Gesetzgebern Lobbyarbeit zu leisten, verglichen mit den Gruppen, bei denen es nur um vereinzelte Kosten oder geringe Vorteile aus der Regulierung geht.

Doch gemäß der Credible Commitment-Theorie ist die Regulierung des Gemeinwohls eher durch die Wähler als durch betroffene Interessengruppen gefährdet. Es ist die Schwäche der um Stimmenmaximierung bemühten Politiker vor kurzfristigen politischen Verlusten, die sie dazu bewegt, ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ändern, die langfristig das Gemeinwohl fördern. Ebenso subtil ist die Beziehung zu der klassischen Public Interest-Theorie. Der regulierende Bürokrat dieser gutgläubigen Theorie ist ein typischer Jurist, der Einzelfälle in allgemeine und exakt formulierte Gesetzesvorschriften einordnet. Von sich aus hat er mit dem Erstellen von Vorschriften nichts zu tun. Der regulierende Bürokrat der Credible Commitment-Theorie hingegen ist ein Technokrat, idealerweise ein Ökonom, der seine analytischen Erkenntnisse auf einen Lösungsapparat anwendet, der das Gemeinwohl im Sinne wirtschaftlicher Effizienz fördert. Die Idee ist, dass diese analytischen Fähigkeiten sowohl bei der Entscheidung über Einzelfälle als auch bei der Erstellung allgemeiner Vorschriften anwendbar sind. Die Credible Commitment-Theorie sieht offensichtlich nicht die Motivation des Bürokraten als mögliches Problem für die Regulierung im Interesse des Gemeinwohls an. Sie ist in diesem Sinne völlig in Einklang mit der klassischen Public Interest-Theorie.

Die Theorien decken einen langen Zeitraum ab. Die Public Interest-Theorie herrschte bis in die 1960er Jahre vor, bis die Public Choice-Theorie einen kritischen Angriff auf die etablierte Theorie startete. Der offensichtliche Realismus und die kritische Haltung der Capture-Theorie ebneten den Weg für ihren Einfluss bis in das späte 20. Jahrhundert. Am Ende steht die Credible Commitment-Theorie, die eng mit den ordnungspolitischen Reformen verbunden ist, die der Marktöffnung und der Privatisierung der öffentlichen Versorgungsbetriebe folgten, die in den 1990er Jahren begann. Alle drei Theorien haben gemeinsam, dass sie sich auf die Regulierungsverwaltung konzentrieren – sei es nun auf deren Aufgaben, deren Organisation oder Leistung. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass die Theorien mit dem Begriff des Gemeinwohls operieren. Dennoch bleibt für jede der drei Theorien dieser Begriff schwer zu erfassen, zwar leicht in den politischen Diskurs einzubringen, aber organisatorisch schwer aufrechtzuerhalten (*Levine/Forrence* 1990; *Mitnick* 1980, S. 242-282; *Scharpf* 1997, S. 163-165). Eine Lösung für diese Herausforderung ist die Unterscheidung zwischen den Interessen regulierter Unternehmen und Bürgern und denjenigen Dritten, die ein Interesse an regulativer Politik und Regulierungsverwaltung haben, weil die regulierte Aktivität deren Interessen negativ beeinflusst.

## Konkurrierende Modelle

Die Theorien stellen konkurrierende Modelle dar. Ihre Ansprüche unterscheiden sich deutlich voneinander, wie bereits weiter oben beschrieben. Tabelle 1 vergleicht die grundlegenden Züge der Modelle.

Tabelle 1: Konkurrierende Modelle der Regulierungsverwaltung

	Public Interest-Theorie	Regulative Capture-Theorie	Credible Commitment-Theorie
Grundforderung	Beamte handeln nach allgemeinen Gesetzen, die das Gemeinwohl fördern sollen.	Beamte favorisieren regulierte Unternehmen.	Beamte wenden Fachwissen an, um eine gute Regulierung zu fördern.
Verhaltensannahme	Beamte als Amtsträger	Beamte aus Eigeninteresse motiviert	Beamte als professionelle Normbefolger
Geltungsbereich	Ökonomische und soziale Regulierung	Ökonomische und soziale Regulierung	Ökonomische Regulierung

Dieser Unterschied ergibt sich hauptsächlich aus deren abweichenden Verhaltensannahmen. Die Public Interest-Theorie beruht auf denselben Annahmen wie die klassische Bürokratietheorie. Gemäß *Max Weber* sind Beamte Amtsträger, die die Pflichten ausführen sollen, die ihre betreffende Rolle oder Aufgabe innerhalb einer streng geordneten und spezialisierten Hierarchie ausmachen (*Weber* 1921, S. 124-130, 552-553). Die Kombination aus Verdienst und Amt mit den eindeutigen Regeln der Unvoreingenommenheit unterstützt den rationalen Entscheidungsprozess, der auf administrativen Entscheidungsprozessen basiert, bei der individuelle Entscheidungen „entweder: Subsumtion unter Normen, oder: Abwägung von Zwecken und Mitteln“ (*Weber* 1921, S. 565) zuzuordnen sind. Absolute Standards für die richtige Politik sind hier unvorstellbar. Eher unterliegen die Beamten einer Verantwortungsethik, wo man „für die (voraussehbaren) Folgen seines Handelns aufzukommen hat“ (*Weber* 1919, S. 551-552).

Die regulative Capture-Theorie hat eine andere Betrachtungsweise, die entweder als zynisch oder einfach nur als hinreichend realistisch zu betrachten ist. Die wesentliche Annahme ist, dass Beamte aus Eigeninteresse motiviert sind. Die negative Auswirkung ist, dass sie nicht durch Normen und offizielle Aufgaben gebunden sind. Die positive Auswirkung ist, dass sie Strategien verfolgen, die entsprechend der individuellen Kosten-Nutzen-Analyse in erster Linie ihnen selbst zu Gute kommen. Diese Verhaltensannahme entstammt einer allgemeineren Theorie, wie sie von *William Niskanen* in seiner ökonomischen Theorie der Bürokratie (Niskanen-Modell) dargestellt wird (*Niskanen* 1971). Wenn diese auf die Regulierungsverwaltung angewendet wird, gibt es eine weitere Annahme, nämlich die, dass die Vorteile regulierter Unternehmenskontrollen für die Bürokratie und deren Bedienstete so wertvoll sind, dass sie systematisch Unternehmensanfragen nachkommen. Im Falle der regulativen Bürokraten liegt der Vorteil in der Aussicht, dass lukrativere Karrieren außerhalb der Regierung oder eine Anstellung in der regulierten Branche nach ihrer Amtszeit in Aussicht stehen (*Levine/Forrence* 1990; *Mitnick* 1980, S. 206-214).

Bei der Public Interest-Theorie und der Capture-Theorie entstammen deren zugrundeliegenden Annahmen und die daraus folgenden empirischen Vorhersagen allgemeinen politikwissenschaftlichen Theorien. Dies ist bei der modernen Credible Commitment-Theorie weniger der Fall. Hier werden die Verhaltensannahmen selten offengelegt und müssen daher anhand der Fachliteratur abgeleitet werden. Angesichts der Idee, die Regulierungsgewalt einer Regulierungsagentur zu übertragen, die nicht in der Regierungshierarchie steht, muss implizit angenommen werden, dass die Agentur von Fachleuten geführt und besetzt wird, die sich an professionelle Normen halten, wenn sie ihre speziellen

Kenntnisse bei der Behandlung von Regulierungsproblemen einsetzen (vgl. auch *Majone* 2001). Vergleicht man sie zuerst mit der Public Interest-Theorie, dann ist es auffällig, dass diese Regulierungsexperten ebenso von sozialen Interessen geleitet werden, auch wenn die Grundlage für deren Entscheidungen nicht die Anwendung von Regeln oder deren striktes Durchsetzen ist. Zum anderen werden im Gegensatz zur Capture-Theorie die Regulierungsexperten als gütige Ausführer ihres Berufs dargestellt, die optimale Lösungen verfolgen, auch wenn es dafür keine klare gesetzliche Linie gibt.

Es gibt einige Unsicherheit hinsichtlich ihrer empirischen Reichweite. Sie richten die Aufmerksamkeit meistens auf ökonomische Regulierungen, beispielsweise Zugangsregulierung und Wettbewerbsrecht. Ein Grund dafür könnte gänzlich historischer Natur sein, da sowohl die Public Interest- als auch die Capture-Theorie zu einer Zeit entwickelt wurden als soziale Regulierung, beispielsweise Umwelt- und Verbraucherschutz oder Lebensmittelsicherheit, auf der politischen Tagesordnung noch kaum eine Rolle spielte. Allerdings gibt es hier drei wichtige Einsprüche.

1. Als die Unterscheidung zwischen der ökonomischen und der sozialen Regulierung eingeführt wurde, führte die Anwendung der Rational Choice-Theorie zu der Voraussage, dass die soziale Regulierung von geringerer Bedeutung als die ökonomische Regulierung wäre, da sich der Gesetzgeber dort konzentrierten Unternehmensinteressen ausgesetzt sah. Die Befürworter der ordnungspolitischen Einmischung ihrerseits hatten es äußerst schwer, Unterstützer in einer Öffentlichkeit zu mobilisieren, deren Mitglieder nur begrenzte und weit gestreute Vorteile erwarten konnten (*Wilson* 1980).
2. Als insbesondere die Anhänger der Capture-Theorie einen neuen Regulierungstrend ausmachten, dachten sie zuerst, es handelte sich dabei um eine verbesserte Form zur Schaffung von Zugangsbeschränkungen (*Peltzman* 1998, S. 334-336).
3. Arbeiten, die durch die Credible Commitment-Theorie inspiriert wurden, haben im großen Stil die Regulierung der öffentlichen Versorgungsunternehmen analysiert, und zwar zu einem Zeitpunkt, an dem der Marktwettbewerb eingeführt und frühere staats-eigene Betriebe privatisiert wurden. Viele dieser theoretischen Schlussfolgerungen konzentrieren sich stark auf Infrastrukturregulierungen (*Levi-Faur* 2003).

## Plausible Logik, fragwürdige Gültigkeit

Das Grundprinzip jedes dieser konkurrierenden Modelle beruht auf altherwürdigen politikwissenschaftlichen Theorien. Jedes legt plausible politische und institutionelle Mechanismen offen. Sie weisen sogar auf Phänomene hin, wie sie in der realen Welt der Politik und Verwaltung vorkommen. Aber in welchem Maße finden Vorschläge aus diesen rivalisierenden Theorien empirische Unterstützung? Tabelle 2 fasst die Argumente zusammen, die für und gegen ihre empirischen Behauptungen angeführt werden können.

Tabelle 2: Pro und Kontra für Modelle der Regulierungsverwaltung

	Public Interest-Theorie	Regulative Capture-Theorie	Credible Commitment- Theorie
Unterstützende Evidenz	Leistungsbürokratie	Enge Zusammenarbeit mit regulierten Unternehmen	Delegierung an unabhängige Regulierer
	Strikte Regulierung der Verfahrensvorschriften durch öffentliches Recht	Ausschluss dritter Interessengruppen	Besetzung mit entsprechenden Fachleuten
	Integration in Ministerialhierarchie durch strikte Trennung von Politik und Verwaltung	Karrieren mit „Drehtür“-Effekt	Ausschluss betroffener Interessengruppen Beweisgeführte Entscheidungsfindung
Zurückweisende Evidenz	Einmischung durch politische Exekutive	Seltene Beförderungsmöglichkeiten	Regulierungsbehörden sind in die Hierarchie der Exekutive eingebunden.
	Verhandlung mit externen Interessengruppen	Breite Einbindung betroffener Interessengruppen	Institutionelle Integration von betroffenen Interessengruppen
	Institutionelle Integration externer Interessengruppen	Strikte Regulierung entscheidungsfindender Verfahren	Politische Einmischung in die Entscheidungsfindung
		Entscheidungen gegen regulierte Unternehmen	De-facto-Verhandlungen mit betroffenen Interessengruppen

Die Public Interest-Theorie geht von der Existenz einer Leistungsbürokratie aus, die innerhalb der geringen Spielräume des öffentlichen Rechts operiert. Ihre Prinzipien und Verfahren beruhen auf der Nichtakzeptanz von Diskriminierung unter Regulierten und anderer betroffenen Interessengruppen. Sie geht auch von einem Respekt vor den Verfahren aus, die Regulierten und anderen Betroffenen erlauben gehört zu werden und ihren Fall letztendlich vor Gericht zu bringen. Selbst wenn das Modell die Integration der Regulierungsgewalt in die Regierungshierarchie für gegeben ansieht, geht es davon aus, dass der Gegensatz zwischen Politik und Verwaltung ein Verhaltensmuster beschreibt.

Die Theorie scheint einfach zu widerlegen. Einfache Indikatoren wie Störungen seitens der politischen Exekutive, des Parlaments oder legislativer Ausschüsse lassen nicht nur Zweifel an deren Glaubwürdigkeit aufkommen. Es besteht auch Zweifel an deren Bedeutung als anderes als ein normatives Ideal. Ebenso ist zu erwähnen, dass es verfassungsmäßig anerkannt ist, dass ein Großteil der administrativen Entscheidungsfindung und -umsetzung Fragen beinhaltet, die im politischen Ermessen eines Fachministers oder dessen Beamten durchgeführt wird. Gleichermaßen sind viele ordnungspolitische Probleme zwar kompliziert, aber dennoch politisch sensibel, weil der Gesetzgeber die Regeln weder so detailliert festlegen will noch kann, wie es notwendig wäre, um sie auf Einzelentscheidungen zu reduzieren und damit Einzelfälle unter einer Gesetzesvorschrift zu subsumieren. Dies lässt Raum für eine Kombination aus politischem Ermessen und Handeln oder einem Dialog mit Regulierten und anderen Interessengruppen.

Die Folge ist, dass nur wenige die Public Interest-Theorie als eine Darstellung sehen, die mit Hilfe empirischer Beweise aufrecht erhalten werden kann. Daher ist die Theorie seit Jahrzehnten offen für eine Alternative. Die Capture-Theorie präsentiert eine Logik, die aus den Indikatoren der zurückweisenden Evidenz positive Thesen macht. Aus diesen Gründen hat sich die Theorie auf drei unterstützende Beweisargumente konzentriert: en-

ge, ja sogar institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden und regulierten Unternehmen, gleichzeitiger Ausschluss von Drittinteressen von Beratung und Verhandlung und schließlich die Möglichkeit von Karrieren mit so genanntem Drehtür-Effekt. Hier führt eine anfängliche Beschäftigung bei einer Regulierungsbehörde später zu einer lukrativeren Karriere im Privatsektor.

Für die Theorie spricht, dass die Indikatoren für die unterstützende Evidenz relativ einfach in organisatorische Maßnahmen umgewandelt werden können, insbesondere wenn der Schwerpunkt auf institutionellen und strukturellen Phänomenen liegt. Ebenso wie bei der Public Interest-Theorie ist es jedoch sehr viel schwieriger, Verhaltensindikatoren aufzustellen, die uns genauer über das Vorherrschen eines effektiven Rent-Seeking durch regulierte Unternehmen informieren können. In der Literatur über Neokorporatismus, Sektorisierung, QUANGOs, Netzwerke und kooperative Regulierung im europäischen Kontext sowie in parallelen Studien über „eiserne Dreiecke“ und Lobbyismus in den USA gibt es ausreichende Hinweise, um zu schlussfolgern, dass regulierte Interessengruppen schon immer und häufig ihren Einfluss bei der Regulierungsverwaltung geltend gemacht haben. Es gibt auch einen deutlichen Beleg dafür, dass die Strukturwahl häufig organisatorische Gestaltungsmaßnahmen und institutionelle Bestimmungen beinhalten, die die Regulierungsbehörden in ein weiteres Umfeld einbetten, das ihnen somit Vorrang gegenüber einigen Interessengruppen auf Kosten anderer geben (vgl. auch *Schuppert* 1981; *Hood/Schuppert* 1988).

Dieser Beweis genügt kaum als Bestätigung der Capture-Hypothese (*Sabatier* 1975). In ihrer striktesten Form geht sie davon aus, dass die Tatsache, dass die Verwaltung auf Rent Seeking bedachte Unternehmen unter ihre Fittiche nimmt, das Ergebnis einer Strategie selbstsüchtiger Bürokraten ist, um ihre eigenen Karrieren voranzutreiben. Logischerweise wurde die Frage aufgeworfen, ob dies zu einem Drehtür-Effekt führt (*Mitnick* 1980, S. 8). Der Beweis dafür ist eher zweifelhaft (*Mitnick* 1980, S. 214-241). Eine Parallelstudie kam zu einer ähnlichen Schlussfolgerung für eine Reihe von amerikanischen Regulierungsagenturen (*Quirk* 1981). Eine jüngere Studie ist ähnlich skeptisch, doch ohne neue Daten zu präsentieren, um die Hypothese zu widerlegen (*Croley* 2008, S. 48-50). Wenn dies das amerikanische Bild widerspiegelt, dann ist es sogar noch weniger wahrscheinlich für das geschlossene europäische Beamtenlaufbahnsystem. Die Personalpolitik in der amerikanischen Verwaltung beruht teilweise auf einem nachfolgenden Karrierewechsel von der Verwaltung in den privaten Sektor. Dies entspricht ganz und gar nicht dem europäischen Muster (z.B. *Christensen* 2004; *Christensen/Pallesen* 2001). In Frankreich hat jedoch der Wechsel vom öffentlichen in den privaten Sektor noch immer einen – recht häufigen – Drehtüreffekt. Allerdings wird dies weitgehend als Einmischung der Regierung in die Unternehmen gedeutet (*Peters* 2010, S. 94-102). Im deutschen Verwaltungssystem findet man endlich die Koexistenz von einer Verwaltungshierarchie, die ministeriellen Weisungen und parlamentarischer Verantwortung unterliegt sowie eine kooperative Tradition für brancheninterne Selbstregulierung (*Schuppert* 1981). Die Vermutung ist jedoch, dass der Staat sich heute verhältnismäßig stärker behauptet (*Döhler* 2001; *Töller* 2007; 2008).

Andere Indikatoren, die die Hypothese der Capture-Theorie untergraben, schließen die Einbindung weitschichtiger Interessenvertreter bei Anhörungen und Verhandlungen sowie bei formellen Verfahren ein, die die administrative Entscheidungsfindung derart regulieren, dass der Zugang zu Informationen sowohl bei materiellen als auch bei formellen Verfahren garantiert ist (*Sabatier* 1975). Solche Verfahren sind beispielsweise be-

reits in der US-Regierung aufgrund des Verwaltungsverfahrensgesetzes gut entwickelt (Croley 2008). Rechtsvorschriften, die die Offenlegung von Akten garantieren, sowie Normen, die eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz zusichern und von einem Gericht durchgesetzt werden können, sind in Europa Bestandteil des öffentlichen Rechts.

Die Forschung, die auf der Credible Commitment-Theorie basiert, wird stark von den umfangreichen Arbeiten über unabhängige Zentralbanken beeinflusst. Die hierfür verwendeten Indikatoren, um das Ausmaß der Kompetenzübertragung an unabhängige Regulierer aufzudecken, sind mit denen vergleichbar, die bei den Zentralbankstudien entwickelt wurden (Cukierman 1992; Gilardi 2008). Aufgrund fehlender brauchbarer Definitionen gilt als Unterscheidungsmerkmal eines unabhängigen Regulierers die Schaffung von Behörden mit ordnungspolitischen Aufgaben. Im amerikanischen System der „Checks and Balances“ sind diese aus der Präsidentialhierarchie herausgenommen. In den parlamentarischen Systemen Europas sind sie von den Ministerien getrennt (Döhler/Jann 2007). Betrachtet man es stärker von der organisatorischen Seite her, dann führen Indikatoren wie Berufungsverfahren, Amtsdauer oder Finanzstatus zur Schaffung von Indizes, die systematische länder- und zeitübergreifende Vergleiche ermöglichen. Andere Indikatoren sind indirekt die personelle Ausstattung unabhängiger Regulierern mit Fachleuten sowie der Ausschluss betroffener Interessengruppen von Entscheidungsgremien und von Verhandlungen über Vorschriften und Einzelentscheidungen.

Mehrere Arbeiten unterstützen die Theorie. Demzufolge stellt das Delegieren an unabhängige Regulierer eine stetige Entwicklung dar, die sich mit bemerkenswerter Geschwindigkeit verbreitet. Dies hat, so die Behauptung, den Weg für eine allgemeine Bewegung bereitet, bei der der Gesetzgeber die administrative Umsetzung an Fachagenturen anstatt an Ministerialabteilungen delegiert hat. Gelegentlich spricht man sogar von einer Agenturrevolution.<sup>2</sup> Bei diesen Untersuchungen, ebenso wie bei der Public Interest- oder Capture-Theorie, sind nur wenige Studien über eine Strukturanalyse hinausgegangen, um das Entscheidungsverhalten der angeblich unabhängigen Regulierer aufzudecken.

Einige Belege widerlegen jedoch die Schlussfolgerungen der Studien zur Delegierung an unabhängige Regulierer und Agenturen. Einige beinhalten tiefer gehende Verhaltensanalysen, während andere wiederum andere Strukturindikatoren betrachten. Wenn wir hier bürokratische Autonomie als die formelle Freistellung eines Agenturleiters von der vollständigen politischen Überwachung durch die politische Exekutive definieren (Christensen 2001, S. 120), beispielsweise in Europa durch die Fachminister oder in den USA durch das Weiße Haus, dann sind die nächsten logischen Schritte in der Operationalisierung, dass nach der Einbindung einer alternativen oder konkurrierenden Ebene in der politischen Aufsicht gesucht wird. Die Frage ist, ob die betroffenen und andere Interessengruppen in die Aufsicht und Kontrolle der Agentur integriert sind, vielleicht sogar auf eine Art, die das Delegieren von Entscheidungsgewalt an sie impliziert. Ein weiterer, wichtiger Indikator ist, ob die Agenturleitung dennoch der politischen Exekutive berichten muss, oder ob in den ordnungsrechtlichen Regulierungsgesetzen die Kompetenzen einer eigenständigen Agenturleitung festgelegt sind und damit einen Kompetenzbereich abstecken, der den zuständigen Minister ausschließt. Beispielhaft sei hier die Stellung der Kartellbehörden in Ländern wie Dänemark und Deutschland angeführt, die in vielerlei Hinsicht in die Verwaltungshierarchie integriert sind, bei denen aber ministerielle Weisungen in Einzelfällen nicht erlaubt sind (Hüther u.a. 2009).

Bestehende empirische Studien sind alles andere als eindeutig. Es gibt einige Hinweise auf eine Welt der Regulierungsverwaltung, die viel stärker politisch beeinflusst ist als

angenommen. Politiker in Regierung und Parlament haben sich aus der Regulierung von Wirtschaft und Gesellschaft nicht zurückgezogen und damit eine unpolitische Atmosphäre geschaffen (vgl. *Lohmann 2006; Döhler 2007a;b*). Drei Fakten sollen hier in Erinnerung gebracht werden, die die Gültigkeit eines allgemeinen Trends in Frage stellen. Erstens sind die amerikanischen unabhängigen Regulierungskommissionen oft als ein Beispiel dafür angeführt, wie stark die amerikanische Gesetzgebung lange Zeit anerkannt hat, dass die Delegierung an unabhängige Regulierer die Glaubwürdigkeit steigert (*Majone 1994*). Es wird jedoch ignoriert, wie stark sowohl unabhängige Regulierungskommissionen als auch andere nicht zur Exekutive zählende Agenturen politischen Belangen unterworfen sind, was sich sogar in der Zusammensetzung der Kommissionen und deren politischer Empfänglichkeit widerspiegelt (*Cushman 1941; Weingast/Moran 1983; Shapiro 1997; Ingraham 2006*). Zweitens sind die genaue Organisation und die gesetzlichen Befugnisse dieser Büros und anderen Agenturen nur selten Gegenstand genauer Untersuchungen gewesen, auch wenn Großbritannien zu Recht seit den 1980er Jahren als Pionier für marktöffnende Reformen angesehen wird, so auch die Reform, die zur Gründung spezieller Regulierungsbüros führte.<sup>3</sup> Drittens ist das Delegieren administrativer Gewalt an Agenturen außerhalb des Ministeriums tief mit der institutionellen Tradition Kontinentaleuropas und in gewissem Ausmaß auch mit Großbritannien verwurzelt (*Hood/Schuppert 1988*). Derartige Delegieren gründet sich seitdem auf eine Mischung aus dem Credible Commitment-Prinzip (was durch die Tradition der schwedischen Agenturen belegt ist, die bis in das 17. Jahrhundert zurückgeht) und den leistungsorientierten Versuchen Ministerien von routinemäßigen Ausführungen zu befreien, und diese äußerst flexibel an Agenturen zu delegieren. Somit können Sonderfälle durch den Minister und dessen Ministerium beurteilt werden, wie die dänischen (*Binderkrantz/Christensen 2009*), deutschen (*Brecht/Glaser 1940, S. 10; Schuppert 1981; Döhler 2007a;b*) und norwegischen (*Lægreid/Roiness/Rubecksen 2006*) Agenturtraditionen des 19. und insbesondere des 20. Jahrhunderts belegen.

## Eine erste Bilanz

Die regulative Capture- und die Credible Commitment-Theorie liefern glaubhafte Belege dafür, wie die Regulierungsverwaltung organisiert ist und wie deren Einbindung in das politische oder wirtschaftliche Umfeld deren Betrieb beeinflussen könnte. Studien, die deren theoretische Behauptungen genauer unter die Lupe nehmen, haben es kaum zu bedeutender Beachtung gebracht. Ebenso haben es Befürworter der jeweiligen Theorien versäumt, ihre Vorschläge kritischeren Tests mit Indikatoren zu unterwerfen, die Zweifel an der Gültigkeit dieser Behauptungen hätten aufkommen lassen. Für die Public Interest-Theorie scheinen die Dinge viel einfacher zu liegen, da ihre Behauptungen auf naiven Annahmen beruhen. Dennoch betrachten einige jüngere Studien diese aus einer anderen Perspektive (*Croley 2008; Huber 2007*). Im Gegensatz zu der ursprünglichen Theorie haben sie jedwede Bestrebungen aufgegeben, ein abstraktes Interesse am Gemeinwohl zu definieren, das als Richtschnur oder ultimativer Standard für eine gute Regulierung dienen könnte. Ihr Ansatz sieht eher die Aufnahme von Indikatoren und Maßnahmen in ihre empirische Analyse vor. Diese könnten Beweise dafür liefern, die die Gültigkeit der Capture- und Credible Commitment-Theorie in ihren mutigeren Ansätzen in Frage stellen könnte. Daher konzentrieren sie sich auf die Einbindung von Interessengruppen anstelle

von betroffenen Unternehmen in regulative Entscheidungsprozesse, beispielsweise Umwelt- oder Verbraucherschutzgruppen. Sie betrachten ebenso die Anwendung formeller Verfahren, die den ordnungsgemäßen Verwaltungsprozess in der amerikanischen Regierungsverwaltung regulieren. Diese Verfahren können Verzerrungen bei Agenturenentscheidungen zugunsten des Regulierten begrenzen.

Dieser Ansatz lässt zwei Folgerungen zu. Eine bietet die breitere Basis für eine kritische Beurteilung der etablierten Theorie und der empirischen Forschung. Dies wird am besten im Falle der Capture-Theorie sichtbar. In dem Maße, in dem andere Interessen als diejenigen, die direkt private Unternehmen treffen, von Regulierungsbehörden gehört werden und tatsächlich aktiv deren Entscheidungen beeinflussen, wird die Gültigkeit der Theorie in Zweifel gezogen. Ein so wichtiger Beleg untergräbt jedoch auch die Behauptungen der Credible Commitment-Theorie, die ja in erster Linie besagen, dass der Gesetzgeber die Regulierungsgewalt an Agenturen delegieren sollte, die ihre Entscheidungen auf wissenschaftliche und fachliche Analysen stützen. Die andere Schlussfolgerung ist, dass im Gegensatz zu der ursprünglichen, normativen Public Interest-Theorie der neue Ansatz keine inhaltlichen Kriterien für die Umsetzung dieser Theorie formuliert. Weder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit noch Kriterien zu Umweltverträglichkeit, Nachhaltigkeit oder Verteilungsgerechtigkeit werden berücksichtigt. Die Kriterien fördern eher die Konzentration auf politische Beteiligung und Aktivitäten. Das ultimative Kriterium für die Durchsetzung der Public Interest-Theorie wird daher sein, ob die Regulierungsverwaltung Entscheidungen trifft, die ein breites Spektrum an Insidern und Interessengruppen einbeziehen, und ob sie an Verfahren festhält, die Offenheit und eine zweite Überprüfung zulassen. Dies sind die politischen Kriterien, bei denen es nicht darum geht, eine gerechte oder optimale Entscheidung zu finden, sondern politische Nachhaltigkeit und Rechtmäßigkeit auch in der administrativen Entscheidungsfindung zu erhalten.

Diese jüngsten Arbeiten zur Regulierungsverwaltung haben eine Einschränkung. Es ist schwierig, die dort gewonnenen Einblicke zu verallgemeinern, da sie auf wenigen amerikanischen Fallstudien beruhen. In der Studie von *Steven Croley* (2008) sind es die EPA, die FDA und der United States Forest Service, in *Gregory Hubers* Studie (2007) ist es die OSHA. Diese Arbeiten liefern Anhaltspunkte, um deren Schlussfolgerungen zum weiteren Vergleich heranziehen zu können. Im Raum steht insbesondere die Frage, ob außer den Regulierten andere von einer Beteiligung ausgenommen werden (Capture-Theorie) sowie die Frage, ob eine steigende Tendenz zum Delegieren an unabhängige Regulierer zu verzeichnen ist, die in einem Abstand zur Regierungshierarchie stehen und ohne Beteiligung betroffener Interessengruppen operieren (Credible Commitment-Theorie). In beiden Fällen lässt die Behauptung der Theorien, dass es eine besondere Bedeutung für ökonomische Regulierung gibt, Raum für Diskussionen.

## Die europäische Erfahrung

In den parlamentarischen Demokratien Westeuropas finden sich drei Arten von zentralen Regierungsorganisationen. Ministerien, die in Abteilungen unterteilt sind, sind von Staatssekretären geleitet, die die Minister beraten. In dieser Eigenschaft erledigen sie politische Aufgaben und setzen diese um. Je nach Land werden einige Aufgaben an Agenturen und Kollegialorgane delegiert. Eine Agentur ist eine Behörde, die für die Umsetzung von politischen Maßnahmen innerhalb eines mehr oder weniger engen Aufgabenspek-

trums des Ministeriums verantwortlich ist. Sie hat eine eigenständige Leitung, eigenes Personal und ein eigenes Budget. Sie kann mal mehr, mal weniger in das politische Geschehen innerhalb ihres zugewiesenen Rahmens eingreifen. Allerdings ist es sehr stark von dem jeweiligen Land abhängig, in welchem Maß sie eingesetzt werden. Bis zu der Next Steps-Reform waren sie in Großbritannien praktisch unbekannt, während sie in Nordwesteuropa seit langem ein wesentlicher Bestandteil sind. Kollegialorgane sind eine Einheit der Zentralregierung, bei der eine Mischung aus Beratungs- und Entscheidungsverantwortlichkeit an ein Gremium delegiert wird, das mehrheitlich nicht aus Ministerialvertretern besteht. Auch hier variiert der Einsatz von Kollegialorganen, aber sie werden häufig in der regulativen Politik zu Rate gezogen. Sie sind ein gesamteuropäisches Phänomen.

Diese grundlegenden Formen des administrativen Aufbaus beleuchten vor allem Probleme hinsichtlich der Capture- und Credible Commitment-Theorie. Zum einen stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die Regulierungsagenturen in die Ministerialhierarchie integriert sind. Wenn die Agentur dem Minister über die jeweilige Fachabteilung berichtet, dann zeugt dies von einem hohen Maß an Integration. Eine Schlussfolgerung ist, dass der Minister (oder die Regierung) die Agenturleitung ernennt und entlässt, deren Budget festlegt und über deren interne Organisation bestimmt. Eine weitere ist, dass der Minister und sein Ministerium in administrative Entscheidungsprozesse eingreifen können. Der Grad der Integration ist hingegen niedrig, wenn ein Verwaltungsrat eingesetzt wird, so dass die Agenturleitung diesem anstelle des Ministers über die Fachabteilung berichtet und der Verwaltungsrat die exekutiven Aufgaben des Fachministers/Abteilungsleiters unternimmt. Tabelle 3 zeigt die abweichende Praxis in den vier Ländern. In Dänemark und Norwegen ist die Agentur in der Regel in die Ministerialhierarchie eingebunden. Bestehende Unterschiede zwischen Agenturen, die für die ökonomische oder soziale Regulierung verantwortlich sind, haben sich verflacht. In den Niederlanden und Schweden ist hier die Integration sehr viel geringer. In Schweden besteht eine jahrhundertealte Verfassungsordnung, die den Agenturen Eigenständigkeit einräumte, um die Interessen des Adels vor Enteignungen seitens des Königs zu schützen. In den Niederlanden ist diese ebenso stark in der dortigen Konkordanzregierung vertreten. In keinem der Länder hat jedoch der Grad der Integration abgenommen und der Unterschied zwischen Agenturen mit ökonomischer und denen mit sozialer Regulierung ist nicht mehr existent.

Zum anderen stellt sich die Frage, wie die Kollegialorgane organisiert sind. Allen vier Ländern ist sowohl aus historischer als auch aus heutiger Sicht gemeinsam, dass die Entscheidungsgewalt an diese delegiert wird. Sie erlauben somit den Gesetzgebern, die exekutive Hierarchie auf eine Weise einzuschränken, die nicht so verschwommen ist wie das Delegieren an Agenturen. Tabelle 3 liefert nochmals wichtige Informationen. Die Abweichungen bei den Ländern sind frappierend. Wieder ähneln sich Dänemark und Norwegen in der starken Einbindung von Interessenverbänden und der nur geringen und abnehmenden Beteiligung von Ausschussmitgliedern, die von den Parteien berufen werden. Die Niederlande haben die Interessenvertretung bei der ökonomischen Regulierung reduziert, aber bei der sozialen Regulierung verstärkt. Eine ähnliche Entwicklung hat in Norwegen stattgefunden, während in Schweden alles im stabilen und moderaten Rahmen geblieben ist. Allerdings haben in Schweden die parlamentarischen Parteien zu einem Großteil die Ausschussmitglieder ernannt. Diese Praxis ist im Bereich der sozialen Regulierung sogar verstärkt worden. Es gibt wiederum keinen klaren Unterschied zwischen ökonomischer und sozialer Regulierung. Ferner ist es offensichtlich, dass die Ausschussmitglieder insbesondere in den skandinavischen Ländern, häufig Richter als Vorsitzende haben.

*Tabelle 3:* Grundlegende Struktur der Regulierungsverwaltungen in vier europäischen Ländern 1980-2000 (in Prozent; N in Klammern)

	Dänemark				Niederlande				Norwegen				Schweden			
	1980		Veränd. <sup>1</sup> 1980-2000		1980		Veränd. <sup>1</sup> 1980-2000		1980		Veränd. <sup>1</sup> 1980-2000		1980		Veränd. <sup>1</sup> 1980-2000	
	Öko. Reg.	Soz. Reg.	Öko. Reg.	Soz. Reg.	Öko. Reg.	Soz. Reg.	Öko. Reg.	Soz. Reg.	Öko. Reg.	Soz. Reg.	Öko. Reg.	Soz. Reg.	Öko. Reg.	Soz. Reg.	Öko. Reg.	Soz. Reg.
Agenturlei- tung berich- tet Minis- terialab- teilung	88 (33)	94 (17)	+1 (18)	-1 (13)	19 (72)	85 (26)	-11 (63)	-57 (39)	42 (24)	59 (17)	+26 (24)	+9 (13)	15 <sup>2</sup> (27)	9 <sup>2</sup> (11)	-1 (28)	+18 (22)
Vertretung in Regulatorausschüssen																
Interessen verbände	82	85	-6	+6	56	35	-12	+25	50	82	-12	+13	26	58	+1	-5
Parlamen- tarische Beauftragte	9	7	-6	-2	0	0	0	0	14	6	-14	-6	19	13	-6	+20
Richter	33	44	-6	+4	11	6	0	+14	25	35	+6	+5	30	33	+50	0
N	55	27	62	44	18	17	9	5	28	17	16	20	27	40	15	15

Anm.: Die Daten wurden gemeinsam mit *Kutsal Yesilkagit* zusammengestellt, vgl. *Christensen/Yesilkagit* (2006) und *Yesilkagit/Christensen* (2010).

1 Veränderung in Prozent. 2 Agenturleitung berichtet der Regierung, da in Schweden Fachminister keine direkten exekutiven Aufgaben haben.

Sicherlich lässt dies keinen definitiven Schluss über die relative Stärke der Capture- gegenüber der Credible Commitment-Theorie zu. Dennoch zeigt selbst diese einfache Analyse keine Anzeichen einer Verschiebung von einer Vorherrschaft der politischen Exekutive hin zu einer Entpolitisierung. Ebenso ist kein Unterschied bei der administrativen Organisation der ökonomischen oder sozialen Regulierung feststellbar. Allenfalls zeichnet sich über die Jahre eine allmähliche Anpassung der sozialen Regulierung an die Muster an, die die ökonomische Regulierung ausmachen. Dies ist ein relativ neues Phänomen. Und letztendlich stellt die starke Präsenz von Interessenverbänden die zentralen Elemente der Credible Commitment-Theorie in Frage. Dies wird darüber hinaus durch die Berufung der Ausschussmitglieder durch das schwedische Parlament deutlich.

Es gibt also keine bedingungslose Unterstützung für die regulative Capture-Theorie, allerdings kann sie auch nicht verworfen werden. Zumindest in diesen Ländern gibt es einen eindeutigen Beweis dafür, dass organisierte Interessengruppen stark an der Regulierungsverwaltung beteiligt sind. Aber es gibt kein universelles Muster. Es gibt keine Daten, womit man diese übersichtliche Analyse auf andere europäische Länder erweitern kann. Jedoch gibt es eine verstärkte Annahme für ein ähnliches Muster in der Entwicklung der deutschen Verwaltung seit 1980 (*Schuppert* 1981 im Vergleich mit *Döhler* 2001, 2007a und 2007b sowie *Töller* 2008). Es ist jedoch zu betonen, dass in keinem dieser Länder eine ausgeprägte Prinzipientreue gilt. Die „Anything-Goes“-Hypothese (*Döhler* 2007a, S. 18-22) kann nicht nur für die Bundesverwaltung, sondern auch für diese Länder in Anspruch genommen werden.

Das Heranziehen von Daten aus vergleichsweise ähnlichen parlamentarischen Demokratien in Nordwesteuropa wirft natürlich die Frage auf, ob diese Erkenntnisse sich auf andere europäische Länder übertragen lassen. Aufgrund fehlender Studien mit vergleichbaren Daten kann diese Frage nicht klar beantwortet werden. Doch andere Studien zeigen, dass dort seit längerem unterschiedliche nationale Modelle bestehen. Sie zeigen auch

die institutionelle Verwicklung von Interessenverbänden selbst in der heutigen regulativen Politik und Regulierungsverwaltung. Eine weiterführende Verallgemeinerung ist nicht zulässig, da sie auf einer Reihe vergleichender Fallstudien basiert (vgl. z.B. *Black/Lodge/Thatcher* 2005; *Coen/Héritier* 2005; *Pedersen* 2006; *Thatcher* 2007; *Busch* 2009).

## Ist die Public Interest-Theorie rehabilitiert?

Die Argumentation führt bis jetzt zu einer beträchtlichen Skepsis hinsichtlich der Gültigkeit der Credible Commitment-Theorie und zu Bedenken gegenüber der vollständigen Gültigkeit der Capture-Theorie. Dies führt zurück zur klassischen Public Interest-Theorie. Sie ist verworfen als eine Manifestation eines normativen Ideals, obwohl das Grundprinzip der Credible Commitment-Theorie ihr klar zu Dank verpflichtet ist. Das Hauptproblem ist die Operationalisierung des Gemeinwohls. Dies ist ein Problem, wenn es beispielsweise sowohl unter dem Aspekt wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, umweltpolitischer Nachhaltigkeit als auch der Verteilungsgerechtigkeit erfasst wird. Aus der Perspektive der Politikwissenschaft ist eine weitere Option im Bereich der Prozesse und Verfahren denkbar (*Croley* 2008; *Huber* 2007). Dann konzentriert man sich auf die Vielfalt der Interessengruppen, die in die Entscheidungen involviert sind, die Verfahren, die zur Entscheidungsfindung eingesetzt werden, und auf die Offenheit, womit Entscheidungen getroffen werden.

Die Analysen zeigen, dass die Public Interest-Theorie, die eher als Verfahren denn als etwas wirklich Greifbares wahrgenommen wird, nicht so schlecht abschneidet. Ein Hinweis dafür ist die weite und im Laufe der Zeit immer stärker werdende Einbindung organisierter Interessenverbände; ein weiterer der in einigen Ländern recht häufige Einsatz von Richtern als Obmänner oder als Verfahrenswächter (vgl. Tabelle 3). Ein anderer Hinweis ist die mutmaßliche Stärkung von Verfahren, die Informationen von betroffenen Interessengruppen, Zugang zu Informationen sowie offizielle Beschwerdeverfahren fordern. Dieser verfahrensbasierte Ansatz ist das Herzstück der empirischen Politikwissenschaft. In erster Linie ist er eine Erweiterung der von *McCubbins*, *Noll* und *Weingast* (1987) angeführten Argumentation, wonach die Verwaltungsverfahren eine flexible und effektive Strategie für Entscheidungsträger darstellen, die Ex-ante-Kontrollen bei der Politikdurchführung installieren wollen. Zudem finden langfristige Veränderungen statt, die die Regulierungsverwaltung der effektiven Betrachtung anderer als der betroffenen Gruppen zugänglich macht. Sie zeigen die Empfänglichkeit der gewählten Politiker für Veränderungen im Meinungs- und Stimmungsbild der Wirtschaft und des Wählervolkes (*Peltzman* 1998). Die oben angeführten Zahlen belegen ebenso das Ausmaß, mit dem Entscheidungsträger die ordnungspolitische Governance so verändern, dass sie ein breites Spektrum an Interessenvertretern einschließen kann. Schließlich wiederholt sich damit die klassische Verwaltungslehre, die die relative Überlegenheit der prozeduralen Rationalität gegenüber einer materiellen Optimalität befürwortet. Für *Herbert Simon* war dies eine Sache praktischen Denkens, angesichts des engen kognitiven Rahmens der Entscheidungsträger (*Simon* 1955). Für *Max Weber* war es eher eine Frage der Moral, angesichts der Manipulierbarkeit allgemeiner Standards für angemessene Vorschriften (*Weber* 1919, S. 549-553). Die heutige Forschung innerhalb der Governance-Tradition hat diese Denkweise weiterentwickelt. Regeln, die Verhandlungssysteme zusammenfügen, können verantwortungsethisches Handeln fördern, denn „[s]ie definieren nicht, was das Gemeinwohl

ist oder was getan werden sollte. Sie sind dazu da anzuleiten, *wie* die Akteure entscheiden sollten etwas zu tun, nämlich unter Respektierung der Interessen der anderen“ (*Braun* 2000, S. 136).

## Von Struktur zum Verhalten

Die konkurrierenden Theorien beruhen ausschließlich auf strukturellen und organisatorischen Merkmalen, weil davon ausgegangen wird, dass die äußere Struktur das Verhalten bestimmt. Folglich leidet die empirische Forschung ebenfalls unter diesen Beschränkungen. Es ist also möglich, dass formal unabhängige Behörden politischen Interventionen unterliegen und dafür empfänglich sind, wenn es um die Durchführung regulativer Politik geht. Ebenso können Behörden, die formal in die exekutive Hierarchie eingebunden sind, über eine beträchtliche De facto-Autonomie verfügen.

Studien, die sich mit diesen Problemen beschäftigen, zeigen, dass die folgenden Abweichungen von offiziellen Vorschriften bestehen. Es ist zum einen bekannt, dass die schwedischen Agenturen, die verfassungsrechtlich von den Ministerien getrennt sind, eng mit den Fachministern zusammenarbeiten (*Jacobsson* 1984). Durch eine Kombination aus politisch gewollten Ernennungen und dem Einsetzen von Ausschussmitgliedern, in dem die Parteien vertreten sind, verbindet die offizielle Agenturstruktur immer stärker die unabhängigen Agenturen mit der Regierung und der parlamentarischen Delegierungskette (*Christensen/Yesilkagit* 2006). Eine ähnliche Beobachtung trifft auf das Komitee für monetäre Politik der Bank of England zu (*Hix/Høyland/Vivyan*, im Erscheinen). Zum anderen zeigen zwei vergleichende Studien, dass formal unabhängige Agenturen sowohl als Entscheidungsträger in den Ministerien involviert sind als auch politischen Interventionen unterliegen (*Maggetti* 2007; 2009). Zu dieser Schlussfolgerung sind Studien über die Finanzaufsicht auch gekommen (*Barth* 2003; *Busch* 2009). Eine deutsche Analyse bestätigt wie formaler und organisatorischer Abstand zum Minister die Antizipation von politischen Ansichten innerhalb der Beamtenschaft reduziert; die Analyse zeigt aber zugleich, dass politische Salienz diese funktionale Politisierung einer Behörde steigert (*Ebinger/Schmitt* 2010). Ferner hat eine vergleichende Studie der nationalen Finanzregulierungen die Wichtigkeit bürokratischer Qualität für die Entwicklung der Finanzmärkte erwiesen (*Nee/Opper* 2009). Zu guter Letzt hat *Gregory Huber* eindrucksvoll argumentiert, dass amerikanische Beamte – egal ob politisch ernannte Mitarbeiter oder Karrierebeamten – häufig relativ unabhängig von ihren politischen Vorgesetzten die regulative Politik verwalten (*Huber* 2007). Hier ergeben sich Parallelen zu *Buschs* Beobachtung, dass die Finanzaufsicht eine erhebliche De-facto-Autonomie aufweist, solange ein Thema von geringer politischer Salienz ist, und dass eine derartige Autonomie neben relativ engmaschigen Branchennetzen existieren kann (*Busch* 2009, S. 214-223; vgl. auch *Quaglia* 2008). Eine so genannte „No-Surprises-Rule“ dürfte auch außerhalb Whitehall gelten (*Flinders* 2008, S. 54 und 147-165). Dies ist zum Beispiel der Fall bei der Interaktion zwischen deutschen Ministerien und nicht-ministeriellen Bundesbehörden, wo ein „Hintertürchen“ für hierarchisches Eingreifen offen gehalten wird (*Döhler* 2007a, S. 38-39). Wenn dem so ist, dann hat dies zwei Auswirkungen: Die eine ist, dass unabhängig von der offiziellen Vereinbarung, die Fachminister und deren Abteilungen zu organisatorischen Fragen Stellung nehmen müssten, sei es, weil sie dafür politisch verantwortlich gemacht werden können oder weil sie in einem bestimmten Fall der politischen Kritik zu-

vorkommen möchten. Die andere Auswirkung ist, dass die politische Salienz eine wichtige Variable sein könnte.

## Regulierung im Interesse des Gemeinwohls

Dieser Artikel hat konkurrierende Theorien der staatlichen Regulierung als Ausgangspunkt genommen. Jede hat seine Zeit gehabt und jede hat Probleme aufgeworfen, die noch immer im Mittelpunkt unseres Verständnisses von regulativer Politik und Regulierungsverwaltung stehen. Der Vergleich zeigt, dass sie in hohem Maße mit demselben Problem kämpfen, nämlich inwieweit die Regulierungsverwaltung die Interessen der Regulierten übertreffen kann.

Niemand ist in der Lage, die klassische Public Interest-Theorie mit fundierten empirischen Daten zu verteidigen. Zum einen bleibt das Public Interest-Modell als ein inhaltlicher Standard schwer erfassbar. Zum anderen haben derartige Konzeptualisierungen sich intensiv mit der Tatsache auseinandergesetzt, dass die Politik in erster Linie damit beschäftigt ist, konkurrierende und widersprüchliche Behauptungen gegeneinander abzuwägen, und dass sich dieses Abwägen bis zur administrativen Umsetzung erstreckt. Letztendlich bleibt die Anrufung des Gemeinwohls in den ordnungspolitischen Diskursen ein Dauerthema und zwar unabhängig von der Kosten-Nutzen-Verteilung.

Beide Nachfolgemodelle haben klare empirische Ziele, und beide haben auf sehr überzeugende Probleme hingewiesen. Die Capture-Theorie fragt: Kann ein reguliertes Unternehmen die staatliche Regulierung effektiv als Rent Seeking- und Schutzstrategie verwenden? In jüngster Zeit hat die Credible Commitment-Theorie die Frage aufgeworfen: Schafft die Zeitinkonsistenz ein Selbstverpflichtungsproblem für Entscheidungsträger und kann dieses Problem durch das glaubwürdige Delegieren der Entscheidungsgewalt seitens der Entscheidungsträger an unabhängige Regulierer gelöst werden? Dieser Artikel belegt, dass die Public Interest-Theorie innerhalb der Credible Commitment-Theorie überlebt hat.

Die Capture-Theorie sowie die Credible Commitment-Theorie haben Probleme, wenn deren Behauptungen mit empirischen Daten konfrontiert werden. Keine findet in ihren ausgeprägten Formen viel Unterstützung. Dies gilt heute unumstritten für die Capture-Theorie. Die Credible Commitment-Theorie ist noch immer auf ihrem Höhepunkt. Dennoch gibt es gute Gründe, die Tagesordnung neu zu schreiben angesichts des Wissens, das sich in jahrzehntelanger Forschungsarbeit bei konkurrierenden Theorien angesammelt hat und sie mit anderen politischen und administrativen Forschungen kombiniert. Dies muss sicherlich auch eine dynamischere Forschungsarbeit involvieren, da sich hartnäckig der Verdacht hält, dass alle zu einem früheren Zeitpunkt zutreffender waren als zu einem späteren.

Betrachten wir zuerst die regulative Capture-Theorie. Selbst wenn die Gefangennahme des Regulierers in der oben beschriebenen Form erfolgt, ist es sehr schwer schlüssig zu beweisen, dass es eine starke, wenn auch wechselnde Verflechtung sowohl von regulierten als auch anderen Interessengruppen in der Regulierungsverwaltung gibt. Die Frage bleibt, ob das eine jüngere Entwicklung ist und, wenn ja, wie sie entstanden ist. Durch die Einbindung regulierter Interessengruppen in administrative Entscheidungen gibt es auch Möglichkeiten zur Korrektur der repräsentativen Demokratie, die eine variable Intensität oder Betroffenheit der Interessengruppen berücksichtigt (*Lewin 1992; vgl. Bell/Hindmoor 2009, S.162-185*).

Als Nächstes macht die Credible Commitment-Theorie vollkommen korrekt auf ein Problem aufmerksam, dem Gesetzgeber und die politische Exekutive ausgesetzt sind. Dies ist nicht nur das Ergebnis eines kurzfristigen Opportunismus, sondern spiegelt die Tatsache wider, dass es ihre Aufgabe ist, ein breites Spektrum an stark variierenden Anliegen gegeneinander abzuwägen.

Dies führt uns wieder zurück zur Public Interest-Theorie, allerdings nun in einer bescheideneren und verfeinerten Form. Nun wird der Schwerpunkt auf Verfahren gelegt, die die breite Einbindung sowohl regulierter als auch dritter Interessengruppen erleichtern. Solche Verfahren legen Informationen über unterstützende Informationen und definitive Entscheidungen offen, und sie bieten Möglichkeiten diese Entscheidungen letztendlich vor Gericht zu bringen. Es gibt Anzeichen für eine Veränderung in dieser Richtung. Dies impliziert, dass künftige Studien sich auf Faktoren wie eine sich verändernde politische Salienz und Pfadabhängigkeiten konzentrieren sollten (*Schuppert* 1981; *Döhler* 2001, 2007a, 2007b; *Christensen/Yesilkagit* 2006; *Ebinger/Schmitter* 2010). Sie schließen weder Veränderungen noch Reformen aus, sondern bereiten sogar den Weg für Veränderungen, die auf gleichartige Druckmittel reagieren, bei denen jedoch die Entscheidungsträger andere Richtungen wählen, um lokalen Interessen entgegenzukommen (*Levi-Faur* 1999; *Jordana/Levi-Faur/Puig* 2006; *Lütz* 2006; *Busch* 2009). Ebenso mag es Gründe für die Neudefinition der Credible Commitment-Theorie geben. Wie bereits angeführt, wird sie häufig als technokratisch wahrgenommen, da der ideale Regulierer ein Ökonom ist. Der alternative Ansatz ist die Neuerfindung des klassischen Beamten (*Derlien* 1988; *Miller* 2000; *Frey/Osterloh* 2005; *Ingraham* 2006; *Nee/Opper* 2009). Dieser Bürokrat kombiniert eine entsprechende Ausbildung mit einer klaren Vorstellung seiner Rolle als neutraler Übermittler eines Amtes, das politischer Führung und Kontrolle ausgesetzt ist, aber durch eine Mischung aus juristischen und ordnungspolitischen Verfahren eingeschränkt ist.

## Anmerkungen

- \* Ich bin sehr dankbar für Kommentare von Bernhard Blanke und Viola Burau sowie meinen Kollegen. Martina Hesse-Hujber hat einen grossen Einsatz bei der deutschen Fassung geleistet.
- 1 Zitat aus einem Interview auf C-SPAN während der Präsidentschaftskampagne 1996 (ohne Beleg)
- 2 Repräsentative Studien sind die von *Christensen/Lægveid* (2006); *Gilardi* (2008); *Jordana/Levin-Faur* (2004); *Levi-Faur/Jordana* (2005); *Thatcher/Stone Sweet* (2002).
- 3 Vgl. beispielsweise *James* (2003) mit *Hogwood/Judge/McVicar* (2001), *Spiller/Vogelsang* (1996) und *Flinders* (2008)

## Literatur

- Barth, James R.* et al., 2003: 'A Cross-country analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance', *Financial Markets, Institutions, and Instruments*, 12, S. 67-120.
- Bell, Stephen/Hindmoor, Andrew*, 2009: *Rethinking Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær/Christensen, Jørgen Grønnegaard*, 2009: 'Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts, in: Danish Central Government', *Governance*, 22, S. 263-293.
- Black, Julia/Lodge, Martin/Thatcher, Mark* (Hrsg.), 2005: *Regulatory Innovation*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Braun, Dietmar*, 2000, ‚Gemeinwohlorientierung im modernen Staat‘, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.), 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt, Campus Verlag, S. 125-153.
- Brecht, Arnold/Glaser, Comstock*, 1940 (1971): *The Art and Technique of Administration in German Ministries*, Westport Greenwood Press.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2005: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Busch, Andreas*, 2009: *Banking Regulation and Globalization*, Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard*, 2001: Bureaucratic autonomy as a political asset, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, S. 119-131.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard*, 2004: Political responsiveness in a merit bureaucracy, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge, S. 14-40.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard/Pallesen, Thomas*, 2001: The Political Benefits of Corporatization and Privatization, in: *Journal of Public Policy*, 21, S. 283-309.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard/Yesilkagit, Kutsal*, 2006: Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands, in: *Christensen, Tom/Læg Reid, Per* (Hrsg.), *Autonomy and Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 203-234.
- Christensen, Tom/Læg Reid, Per* (Hrsg.), 2006: *Autonomy and Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Coen, David/Héritier, Adrienne* (Hrsg.), 2005: *Refining Regulatory Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Croley, Steven P.*, 2008: *Regulation and Public Interests*, Princeton: Princeton University Press.
- Cukierman, Alex*, 1992: *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Cushman, Robert E.*, 1941: *The Independent Regulatory Commissions*, New York: Oxford University Press.
- di Mauro, Beatrice Weder*, 2009: The dog that didn't bark, in: *The Economist*, 3 Oktober 2009.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1988: Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratietheorie in der Organisations- und Verwaltungslehre, in: *Verwaltungsarchiv*, 79, 4, S. 319-329.
- Döhler, Marian*, 2001: Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems, in: *Die Verwaltung*, 34, 1, S. 159-191.
- Döhler, Marian*, 2007a: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und Institutionelle Wandlungsprozess im deutschen Verwaltungsmodell, in: *Döhler, Marian/Jann, Werner* (Hrsg.), *Agencies in Western Europe*, Wiesbaden, VS Verlag, S. 12-47.
- Döhler, Marian*, 2007b: Die politische Steuerung der Verwaltung, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian/Jann, Werner* (Hrsg.), 2007: *Agencies in Western Europe*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *der moderne Staat*, 3, 1, S. 31-52.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrative Führungspotentials beeinflussen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51, 1, S. 69-93.
- Flinders, Matthew*, 2008: *Delegated Governance and the British State*, Oxford: Oxford University Press.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit*, 2005: Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats, in: *Journal of Management Inquiry*, 14, S. 96-111.
- Gilardi, Fabrizio*, 2008: *Delegation in the Regulatory State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hix, Simon/Høyland, Bjørn/Vivyan, Nick* (im Erscheinen): From Doves to Hawks: A Spatial Analysis of Voting in the Monetary Policy Committee of the Bank of England, in: *British Journal of Political Science*.
- Hogwood, Brian W./Judge, David/McVicar, Murray*, 2001: Agencies, ministers and civil servants in Britain, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicians, Bureaucrats, and Administrative Reform*, London: Routledge, S. 35-44.
- Hood, Christopher/Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), 1988: *Delivering Public Services in Western Europe*, London: SAGE Publications.

- Huber, Gregory A.*, 2007: *The Craft of Bureaucratic Neutrality*, New York: Cambridge University Press.
- Hüther, Michael u.a.*, 2009: *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzkrise*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Ingraham, Patricia W.*, 2006, *Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide*, in: *Public Administration Review*, 66, (4), S. 486-495.
- Jacobsson, Bengt*, 1984: *Hur styrs förvaltningen?*, Lund: Studentlitteratur.
- James, Oliver*, 2003: *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Houndsmills: Palgrave.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David/Puig, Imma*, 2006: *The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors*, in: *Governance*, 19, S. 437-464.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David* (Hrsg.), 2004: *The Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Levi-Faur, David*, 1999: *The Governance of Competition: The Interplay of Technology, Economics, and Politics*, in: *Journal of Public Policy*, 19, S. 175-207.
- Levi-Faur, David*, 2003: *The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation-for-Competition in Europe's and Latin-America's Telecoms and Electricity Industries*, in: *European Journal of Political Research*, 42, S. 705-740.
- Levi-Faur, David/Jordana, Jacint*, 2005: *The rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order*, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, S. 598.
- Levine, Michael E./Forrence, Jennifer L.*, 1990: *Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: toward a Synthesis*, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, S. 167-198.
- Lewin, Leif*, 1992: *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: Norstedts.
- Levy, Brian/Spiller, Pablo T.* (Hrsg.), 1996: *Regulations, Institutions, and Commitment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lohmann, Susanne*, 2006: *The Non-Politics of Monetary Policy*, in: *Weingast, Barry R./Wittman, Donald A.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, S. 523-544.
- Lütz, Susanne*, 2006: *Einleitung: Governance in der politischen Ökonomie*, in: *Lütz, Susanne* (Hrsg.), *Governance in der politischen Ökonomie*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 13-55.
- Læg Reid, Per/Roness, Paul G/Rubecksen, Kristin*, 2006: *Autonomy and control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?*, in: *Christensen, Tom/Læg Reid, Per* (Hrsg.), *Autonomy and Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 235-267.
- Maggetti, Martino*, 2007: *De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis*, in: *Regulation & Governance*, 1, S. 271-294.
- Maggetti, Martino*, 2009: *The role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis*, in: *Journal of European Public Policy*, 16, S. 450-470.
- Majone, Giandomenico*, 1994: *The rise of the regulatory state in Europe*, in: *Müller, W.C./Wright, V.* (Hrsg.), *The State in Western Europe Retreat or Redefinition?*, Ilford: Frank Cass, S. 77-101.
- Majone, Giandomenico*, 2001: *Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, *European Union Politics*, 1, S. 103-122.
- McCubbins, Matthew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R.*, 1987: *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, in: *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3, S. 243-277.
- Miller, Gary J.*, 2000: *Above Politics: Credible commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, S. 289-327.
- Mitnick, Barry M.*, 1980: *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
- Moran, Michael*, 2000: *The Frank Stacey Memorial Lecture. From Command State to Regulatory State?*, in: *Public Policy and Administration*, 15, S. 1-13.
- Moran, Michael*, 2002: *Understanding the Regulatory State*, in: *British Journal of Political Science*, 32, S. 391-413.
- Nee, Victor/Opper, Sonja*, 2009: *Bureaucracy and Financial Markets*, in: *Kyklos* 62, (2), S. 293-315.
- Niskanen, William A.*, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Pedersen, Lene Holm*, 2006: *Transfer and transformation in processes of Europeanization*, in: *Journal of European Political Research*, 45, S. 985-1021.
- Peltzman, Sam*, 1976: *Toward a More General Theory of Regulation*, in: *Journal of Law and Economics*, 19, S. 211-240.

- Peltzman, Sam*, 1998: Political Participation and Government Regulation, Chicago: The University of Chicago Press.
- Peters, B. Guy*, 2010: Politics and Bureaucracy, London: Routledge, 6th Ed.
- Posner, Richard A.*, 1974: Theories of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, 5 (2), S. 335-358.
- Quaglia, Lucia*, 2008: Explaining the Reform of Banking Supervision in Europe: An Integrative Approach, in: Governance, 21, S. 439-463.
- Quirk, Paul J.*, 1981: Industry Influence in Federal Regulatory Agencies, Princeton: Princeton University Press.
- Sabatier, Paul*, 1975: Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a More Adequate – and Less Pessimistic – Theory of Clientele Capture, in: Policy Sciences, 6, 3, S. 301-342.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: Games Real Actors Play, Boulder: Westview Press.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1981: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co.
- Simon, Herbert*, 1955: A Behavioral Model of Rational Choice, in: The Quarterly Journal of Economics, 69, S. 99-118.
- Shapiro, Martin*, 1997: The problems of independent agencies in the United States and the European Union, in: Journal of European Public Policy, 4, S. 276-291.
- Spiller, Pablo T./Vogelsang, Ingo*, 1996: The United Kingdom: A pacesetter in regulatory incentives, in: *Levy, Brian/Spiller, Pablo T.* (Hrsg.), Regulations, Institutions, and Commitment, Cambridge: Cambridge University Press, S. 79-120.
- Stigler, George T.*, 1971: The Theory of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1), S. 3-21.
- Thatcher, Mark*, 2007: Internationalization and Economic Institutions, Oxford: Oxford University Press.
- Thatcher, Mark/Stone Sweet, Alec*, 2002: The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Western Europe, in: West European Politics, 25 (1).
- Töller, Annette Elisabeth*, 2007: Die Rückkehr des befehlenden Staates? Muster und Ursachen der Veränderung staatlicher Handlungsformen in der deutschen Abfallpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 48, 1, S. 66-96.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2008: Kooperation im Schatten der Hierarchie. Dilemmata des Verhandeln zwischen Staat und Wirtschaft, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, S. 282-312.
- Weber, Max*, 1919 (1988): Politik als Beruf, in: Gesammelte Politische Schriften, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weber, Max*, 1921 (1976): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weingast, Barry R./Moran, Mark J.*, 1983: Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission, in: Journal of Political Economy, Vol. 91, S. 765-800.
- Wilson, Jame Q.* (Hrsg.), 1980: The Politics of Regulation, New York: Basic Books.
- Yesilkagit, Kutsal/Christensen, Jørgen Grønnegaard*, 2010: Institutional Design and formal Autonomy: Politics versus Historical and cultural Explanations, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 20 (1), S. 53-74.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet, Institut for Statskundskab,  
Bygning 1331, DK – 8000 Arhus C  
E-Mail: jgc@ps.au.dk



Annette Elisabeth Töller/Marcus Dittrich

# Die Privatisierung des Maßregelvollzugs

## Die deutschen Bundesländer im Vergleich

### Zusammenfassung

Während der Strafvollzug in Gefängnissen in Deutschland nach wie vor als nicht privatisierbarer Kernbereich staatlicher Aufgaben gilt, wurde der damit eng verwandte psychiatrische Maßregelvollzug (MRV), also die Unterbringung schuldunfähiger oder gemindert schulfähiger Straftäter in psychiatrischen Kliniken zur „Besserung und Sicherung“, in den letzten 10 Jahren in Deutschland in 6 von 16 Bundesländern funktional privatisiert, d.h. in die Hände privater Betreiber übergeben, und in weiteren 3 formell privatisiert, ohne dass dies von einer breiteren Öffentlichkeit bemerkt worden wäre. Der Beitrag beschreibt zunächst diese heikle Staatsaufgabe, gibt dann einen Überblick über die bislang erfolgte Privatisierung und skizziert schließlich weitere politikwissenschaftliche Forschungsperspektiven, die sich zum einen mit den Ursachen für die Privatisierung (und für die erheblichen Unterschiede zwischen den Bundesländern in der Privatisierungspolitik) und zum anderen mit den Folgen der Privatisierung befassen.

*Schlagnworte:* Maßregelvollzug, schuldunfähige Straftäter, Privatisierung, Politikfeldanalyse

### Abstract

*Privatization of Hospital Order Treatment  
Comparing the German Länder*

Whereas in Germany the regular enforcement of prison sentences is considered a public task that cannot be privatized, a closely related field has been privatized functionally in 6 out of 16 Länder (and formally in 3) over the last 10 years without the public noticing: the treatment of criminally incapable offenders in forensic psychiatric hospitals in order to “secure and improve” them (“Massregelvollzug”/hospital order treatment). The article first outlines this delicate public task, then gives an overview of the state of privatization developments and finally turns to those research questions which from a political science perspective require to be answered: What are the reasons for privatization (and for differences between the Länder in privatization policies) and what are its consequences?

*Key words:* Hospital order treatment, criminally incapable offenders, privatization, policy analysis

## 1. Maßregelvollzug: der tote Winkel der Privatisierungsforschung<sup>1</sup>

Die *Privatisierung von Staatsaufgaben* hat in den vergangenen 20 Jahren auch in Deutschland das alltägliche und das politische Leben verändert. Während die Versorgung der Bevölkerung mit vielen Dienstleistungen heute in großem Maßstab durch Private oder unter Beteiligung von Privaten erfolgt (Killian et al. 2006; Sack 2006; Schneider/Tenbücken 2004), gelten jedenfalls in Deutschland (anders als z.B. in den USA oder Großbritannien) Tätigkeiten, in denen sich das *Gewaltmonopol des Staates* materialisiert, wie etwa der Strafvollzug in Gefängnissen, immer noch weitgehend als nicht privatisierbare

*Kernbereiche* staatlicher Aufgaben (Kammeier 2004: 74; Burgi 2008: 65; Dessecker 2008: 18ff.; Pollähne 2008: 153).

Umso erstaunlicher erscheint es, dass ein mit dem Strafvollzug eng verwandter Bereich, der *psychiatrische Maßregelvollzug* (MRV)<sup>2</sup>, also die Unterbringung von heute knapp 10.000 schuldunfähigen oder gemindert schulfähigen Straftätern in psychiatrischen Kliniken zur „Besserung und Sicherung“ auf der Basis von § 63 (Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus) und § 64 (Unterbringung in einer Entziehungsanstalt) StGB (Stolpmann 2010; Kammeier 2010), in den letzten 10 Jahren in der Mehrzahl der Bundesländer privatisiert worden ist. Ebenso überraschend ist, dass dieser „Privatisierungstrend“ (Pollähne 2008: 140) von einer politischen Öffentlichkeit verspätet (Kammeier 2004: 62) wahrgenommen worden ist, und das, obwohl das Thema „Maßregelvollzug“ seit Mitte der 1990er Jahre durch Fälle, in denen schuldunfähige Straftäter Gewalttaten an Kindern verübten, zunehmend zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen geworden ist und 1998 gesetzliche Verschärfungen beschlossen worden sind (s.u.).

Eine verstärkte *rechtspolitische* Debatte zur Privatisierung ist seit 2005 in Gang gekommen, als sich das Landgericht Flensburg weigerte, eine private MRV-Klinik ins Handelsregister einzutragen (Pollähne 2008:140; s.u.). Zu einer intensiveren *politischen* Diskussion in einigen Ländern kam es insbesondere seit dem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom Dezember 2008, das die zuvor in Niedersachsen zwischen 2005 und 2007 geführte politische Diskussion auch in andere Länder, z.B. Hamburg (Koalitionsvertrag 2008; Drucksachen 19/1759, 19/3569, 19/2773, 19/5527 und 19/7411) und Brandenburg (Hauk 2009), „überspringen“ ließ. In diesem Zusammenhang ist in den gerade genannten Ländern eine jedenfalls vorsichtige Einhegung des Privatisierungstrends zu erkennen. In Hamburg legte der Senat im September 2010 einen Gesetzentwurf vor, demzufolge die staatlichen Kontrollmöglichkeiten über den privat durchgeführten Maßregelvollzug gestärkt werden sollen (Drs. 19/7411).

Die bislang vorliegende wissenschaftliche Diskussion ist auf juristische und forensische Beiträge beschränkt, wovon die meisten die Frage der Privatisierung allenfalls am Rande betrachten (z.B. Köhler/Kallert 2009; Schaumburg 2010; Schalast et al. 2009; Stolpmann 2010) oder v.a. der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Privatisierung nachgehen (etwa Broß 2007; Grünebaum 2006; Scherer 2007; Willenbruch/Bischoff 2006). Empirische Untersuchungen sind reine Bestandsaufnahmen und entweder veraltet (Bron 2004) oder sie beschränken sich auf Teilaspekte der Privatisierung (Strohm 2008; Scherer 2007; Pollähne 2008). Systematische empirische Untersuchungen, die die bislang erfolgte Privatisierung des MRV in die gängigen Privatisierungstypologien einordnen und Ausmaß, Ursachen und Folgen der Privatisierung untersuchen, liegen bislang nicht vor. Die politik- und verwaltungswissenschaftliche Privatisierungsforschung hat sich mit der Privatisierung des Maßregelvollzugs noch nicht befasst.

Der vorliegende Beitrag erläutert zunächst die Natur dieser heiklen Staatsaufgabe und die mit ihr verbundenen Wandlungsprozesse der vergangenen ca. 15 Jahre (2.). In einem weiteren Schritt wird im Bundesländervergleich die bislang erfolgte Privatisierung dieser Staatsaufgabe aufgezeichnet, die insbesondere durch erhebliche Varianz zwischen den Bundesländern gekennzeichnet ist (3.). Schließlich werden die Forschungsfragen skizziert, die sich aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive auf das Thema ergeben (4.). Diese Fragen zielen zum einen auf die Erklärung der *Varianz* zwischen den Bundesländern ab und zum anderen auf die Ermittlung der *Folgen* der Privatisierung auf die Aufgabenerfüllung. Der Beitrag schließt mit einem Resümee (5.).

In der Beantwortung der gerade umrissenen Fragen liegt das spezifische *wissenschaftliche* Leistungspotential einer vergleichenden politikfeldanalytischen Herangehensweise<sup>3</sup>, auch wenn der vorliegende Beitrag hierzu nur eine erste Skizze liefern kann. Zugleich versteht sich der Aufsatz auch als Beitrag zu einer nachholenden *politischen* Diskussion über die Privatisierung des Maßregelvollzugs. Denn während die rechtswissenschaftliche Diskussion mit wenigen Ausnahmen (Kammeier 2010: Rn. A 76) versucht, die Frage der *Richtigkeit* der Privatisierung dieser Staatsaufgabe in Kategorien der *Verfassungsmäßigkeit* (Funktionsvorbehalt und Demokratieprinzip) zu entscheiden und eine Klärung letztlich durch Gerichtsurteile erwartet, erscheint (nicht nur) aus einer politikwissenschaftlichen Sicht jede Privatisierungsentscheidung als eine genuin politische Entscheidung (so auch Dessecker 2008: 25; Burgi 2008: 56; Kammeier 2010: Rn. A 67), die eine öffentliche Diskussion erfordert.

## 2. Inhalt und Entwicklung einer heiklen Staatsaufgabe

Bundesrechtliche Vorgaben für die Vollstreckung des MRV finden sich im Strafgesetzbuch (§§ 63 und 64 sowie 67d StGB) und im Strafvollzugsgesetz (§§ 136 und 137). Seit der Föderalismusreform von 2006 liegt die Zuständigkeit für die Regelung des Vollzugs der Maßregeln alleine bei den Ländern, auch zuvor hatte der Bund von seiner Kompetenz in der konkurrierenden Gesetzgebung keinen Gebrauch gemacht (Pollähne 2000: 65f.; Kammeier 2007: 77ff., 2010: Rn. A 53f.; Köhler/Kallert 2009: 58). Traditionell erfolgt der Maßregelvollzug überwiegend in psychiatrischen Landeskliniken (Dessecker 2008: 23).

### 2.1 Idee und Recht des Maßregelvollzugs

Eine Maßregel ist – wie eine Strafe auch – die Rechtsfolge einer Straftat (vgl. Bron 2004: 4). Eine Strafe setzt allerdings „die Vorwerfbarkeit des geahndeten Verhaltens“ (Grünebaum/Volckart 2009: 1), also Schuld, voraus. Schuld bedingt eine Zuschreibung von personaler Verantwortung (Grünebaum/Volckart 2009: 1). Bei krankhaften und anderen schweren seelischen Störungen, tiefgreifenden Bewusstseinsstörungen und Schwachsinn kann aber eine Schuldfähigkeit des Täters ausgeschlossen sein (Grünebaum/Volckart 2009: 1; Kammeier 2010: Rn. A 40; Schuldunfähigkeitsbestimmungen nach § 20 StGB). Eine Bestrafung ohne Schuld ist jedoch nicht mit dem Grundrecht der Menschenwürde vereinbar. Hier greift der Maßregelvollzug als Sanktion, wobei es neben freiheitsentziehenden auch nicht freiheitsentziehende Maßregeln (z.B. Entzug der Fahrerlaubnis) gibt (§§ 61 bis 72 StGB, Schaumburg 2010: 9). Die Rechtsgrundlage für den freiheitsentziehenden Maßregelvollzug sind die §§ 63 und 64 StGB (zur Entstehung siehe Kammeier 2010: Rn A 29ff).

Der Maßregelvollzug verfolgt ein „Doppelmandat“ (Stolpmann 2010: 30), wie an den Worten Besserung und Sicherung deutlich wird: die Unterbringung in Maßregelvollzugseinrichtungen erfolgt nicht nur, um die Allgemeinheit vor gefährlichen Tätern zu schützen (Sicherung), sondern auch, um die Gefährlichkeit zu senken bzw. zu beseitigen (Besserung). Damit wird letztlich eine Entlassung des Täters angestrebt (vgl. Stolpmann 2010: 30f.). Aus diesem Doppelmandat lässt sich ebenfalls ableiten, dass der Maßregelvollzug

zwar eine juristisch angeordnete Zwangsmaßnahme ist, aber in einem psychiatrischen Krankenhaus unter ärztlicher Leitung vollzogen wird (vgl. *Stolpmann* 2010: 29). Von der allgemeinpsychiatrischen Behandlung unterscheidet sich der Maßregelvollzug insbesondere durch das Kriterium der (krankheitsbedingten) Gefährlichkeit. Der Maßregelvollzug nach § 63 StGB ist unbefristet, da eine Entlassung erst bei einer entsprechenden Prognose über die Gefährlichkeit erfolgen kann und einige Patienten damit lebenslänglich in einer Maßregelvollzugseinrichtung untergebracht werden müssen (*Willenbruch/ Bischoff* 2006: 1776). Die Unterbringung nach § 64 StGB ist hingegen auf höchstens zwei Jahre begrenzt (vgl. *Schaumburg* 2010: 10).

In den letzten Jahren wurden zunehmend psychiatrische Behandlungskonzepte für den Maßregelvollzug entwickelt, womit die Behandlung deutlich verbessert worden ist (*Strohm* 2008: 175; *Stolpmann* 2010). Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Maßregelvollzug für die ihm Unterworfenen massive (wenn auch rechtsstaatlich abgesicherte) Grundrechtseingriffe mit sich bringt. Die dem Maßregelvollzug zugewiesenen Straftäter werden nicht nur eingesperrt, sie können in den meisten Ländern auch nicht frei über Beginn und Beendigung ihrer Therapie entscheiden (*Stolpmann* 2010: 31; *Kammeier* 2004: 73). Weitere Grundrechtseingriffe betreffen die Beschränkung des persönlichen Besitzes, des Besuchsrechts, der Kommunikation und der Religionsausübung (*Scherer* 2007: 622) sowie die Anwendung unmittelbaren Zwangs. Die Möglichkeit zu diesen Eingriffen wiegt umso schwerer, als – anders als im Strafvollzug – die Dauer des Grundrechtseingriffs für Untergebrachte nach § 63 StGB nicht begrenzt wird (*Willenbruch/Bischoff* 2006: 1776).

## 2.2 Entwicklung in den letzten 15 Jahren

Seit Mitte der 1990er Jahre ist in Deutschland die Anzahl der im Maßregelvollzug Untergebrachten nach § 63 und § 64 (wie auch in anderen Ländern) kontinuierlich gestiegen. Die Anzahl der nach § 63 Untergebrachten stieg – sowohl durch mehr Zuweisungen als auch durch weniger Entlassungen – von 2724 im Jahr 1994 auf 6287 in 2008 (*Kammeier* 2010: 19; *Traub/Weithmann* 2008: 597). Die Anzahl der nach § 63 und § 64 Untergebrachten liegt derzeit bei knapp unter 10.000 Menschen bundesweit (*Heinz* 2011: 64).

Verschiedene Faktoren werden als *Ursachen* für diese Gesamtentwicklung diskutiert: Eine Verschiebung von allgemeinpsychiatrischen Patienten in die forensische Psychiatrie (*Traub/Weithmann* 2008), zunehmende Schwere der Störungen der Untergebrachten (*Stolpmann* 2010: 30) sowie eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung, die nur unzureichend als eine „Verschärfung des Sicherheitsdiskurses“ beschrieben werden kann. Seit den 1990er Jahren ist der Maßregelvollzug in Deutschland durch einige spektakuläre Fälle, in denen schuldunfähige Straftäter insbesondere Gewalttaten an Kindern verübten, zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen geworden (*Kammeier* 2010: Rn. A 62). Dies setzte einerseits politische Entscheidungsträger unter Handlungsdruck (berühmt wurde hier Gerhard Schröders „Wegschließen für immer“, Bild am Sonntag 8.7.2001) und brachte auch eine gesetzliche Verschärfung durch das Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26.1.1998 (BGBl. I, 160) hervor, durch das die Entlassung aus dem Maßregelvollzug erschwert wurde (§ 67d II StGB).

Allerdings ist es nicht ganz einfach, Aussagen darüber zu treffen, inwieweit Veränderungen in den Einweisungs- und Entlassungszahlen *kausal* auf die geänderte Gesetzesla-

ge oder auf einen darüber hinausgehenden verschärften „Sicherheitsdiskurs“ (*Kammeier* 2010: 17; *Schott* 2007: 105f.; *Freise/Jehle* 2009: Rn. 5; *Traub/Weithmann* 2008: 594) zurückzuführen sind. Die von allen Autoren vermutete restriktive *Entlassungspraxis* entwickelte sich vor allem bis zur Gesetzesänderung von 1998 (s.o., *Traub/Weithmann* 2008: 584; *Traub* 2010), das verschärfte Gesetz hinkte also eher der Vollzugspraxis hinterher. Die zunehmende *Einweisung* in den MRV erfolgt bei unveränderten gesetzlichen Schuldfähigkeits- und Einweisungsvoraussetzungen und erscheint daher ausschließlich als Resultat eines neuen rechtspolitischen Klimas, in dem der Präventionsgedanke insgesamt mehr Bedeutung erfährt, aber auch eine „neue Lust auf Strafe“ (*Hassemer* 2000) zum Tragen kommt (*Kammeier* 2010: Rn. A 18). Dass in der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben insgesamt erheblicher Spielraum besteht, zeigt sich auch in den deutlichen Unterschieden zwischen den Bundesländern trotz gleicher strafrechtlicher Grundlagen (*Traub/Weithmann* 2008). Zur beschriebenen „Klimaveränderung“ gehört auch – dezentral auf der lokalen Ebene – die Formierung von Bürgerprotest insbesondere gegen die Einrichtung neuer und die Erweiterung bestehender MRV-Einrichtungen (*Strohm* 2008: 175).

Betrachtet man die *Folgen* der gerade skizzierten Entwicklung, dann zeigt sich erstens, dass die massiv zunehmenden Unterbringungszahlen steigende Belastungen für die Länder mit sich bringen, die die Kosten des MRV zu tragen haben. Die Länder können diese Entwicklung praktisch nicht steuern, da sowohl die Einweisung in den Maßregelvollzug als auch die Entlassung aus dem Maßregelvollzug durch Gerichte erfolgt (*Pollähne* 2008: 143; *Kammeier* 2010: Rn. A 65). Dass die Kostenfrage zunehmend die Diskussion beherrscht (*Kammeier* 2010: Rn. A 71), hat aber nur zum Teil mit dem Anstieg der Kosten zu tun. Hinzu kommt, dass die Kostensteigerung in eine Situation der staatlichen Austerität trifft, in der aus vielfältigen Gründen der Anteil der verfügbaren Mittel immer weiter sinkt und Politiken zur Haushaltskonsolidierung die Agenda bestimmen (*Streek/ Mertens* 2010).

Zweitens ergeben sich Probleme in der Arbeit der Kliniken, da die bestehenden Kliniken den zunehmenden Bedarf an MRV-Plätzen nicht decken können und die meisten deutlich überbelegt sind (*PWC* 2005: 54; *Strohm* 2008: 182). Der Neubau von Kliniken aber trifft nicht nur auf fiskalische Hindernisse, sondern auch auf die erwähnten lokalen Proteste. Schließlich führt der erwähnte „Sicherheitsdiskurs“ zu einer verstärkten baulichen Sicherung der Einrichtungen, was einerseits die Kosten des MRV zusätzlich in die Höhe treibt (*Schott* 2007: 106; *Strohm* 2008: 175), andererseits die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Behandlung beeinflusst; Kritiker sprechen von „trügerische(r) Sicherheit durch kategorisches Wegsperrern statt differenzierter Therapie“ (*Schott* 2007: 108; *Pollähne* 2006, 2008).

### 3. Privatisierung des Maßregelvollzugs: der Befund

Im Folgenden werden nur die wichtigsten Eckpunkte der Privatisierung des MRV der letzten 10 Jahre in chronologischer Reihenfolge skizziert und die Länder dann in eine Privatisierungstypologie eingeordnet.

### 3.1 Privatisierungsverlauf

Den Beginn der Privatisierung des MRV kann man auf das Jahr 2000 festlegen, als Sachsen-Anhalt die zwei MRV-Kliniken des Landes in private Rechtsformen umwandelte. Diese blieben in Landeseignerschaft (Salus gGmbH), wobei die Betriebsführung durch einen Managementvertrag von der Asklepios Kliniken GmbH übernommen wurde. 2002 verkaufte Thüringen (auf der Basis der bereits 1994 geschaffenen landesgesetzlichen Grundlagen) seine drei MRV-Einrichtungen an private und frei-gemeinnützige Träger (Rhönklinikum, Asklepios, Caritas/Diakonie; *Pollähne* 2008: 146). In Bremen wurde 2004 die MRV-Einrichtung in eine gGmbH umgewandelt. Auf der Basis des bereits 2000 geänderten Gesetzes verkaufte Mecklenburg-Vorpommern 2004 zwei von drei MRV-Kliniken (vgl. auch *Pollähne* 2008: 146). Schleswig-Holstein verkaufte zum 1. Januar 2005 seine zwei MRV-Klinken an private Betreiber (Damp-Gruppe, Ameos; vgl. *Pollähne* 2008: 146). Anfang 2005 lehnte es das Landgericht Flensburg ab, die Fachklinik Schleswig GmbH in das Handelsregister einzutragen, mit der pikanten Begründung, diese verfolge mit dem privatwirtschaftlichen Betrieb einer Maßregelvollzugseinrichtung einen verfassungswidrigen Zweck (LG Flensburg 2005; *Pollähne* 2008: 141). Diese Entscheidung wurde im Oktober 2005 aber durch das Oberlandesgericht Schleswig „korrigiert“ (OLG Schleswig 2005). In Hamburg veräußerte der Senat 2005 im Zuge des Verkaufs des Landesbetriebs Krankenhäuser (LBK) an Asklepios auch den Maßregelvollzug in Ochsenzoll „mit“, obwohl die Justizbehörde Bedenken hatte. In Bayern entschied sich 2005 die Landesregierung aufgrund des Widerstands der Bezirke, die Träger des MRV sind, nach einem Gutachten der Unternehmensberatung PriceWaterhouseCoopers im Kern gegen die Privatisierung (*PWC* 2005), allerdings erhielten die Bezirke die Möglichkeit, ihre MRV-Einrichtungen formell zu privatisieren. Inzwischen haben vier Bezirke ihre Bezirkskrankenhäuser in Kommunalunternehmen (i. e. AöR) und einer in eine GmbH umgewandelt. In Brandenburg wurden die MRV-Einrichtungen 2006 verkauft (an Asklepios und eine kommunale GmbH; vgl. *Pollähne* 2008: 146). In Hessen wurden 2007 die Maßregelvollzugseinrichtungen in eine gGmbH (Vitos) umgewandelt, die eine 100%ige Tochter des Landeswohlfahrtsverbandes (Träger des MRV) ist.

Im Frühjahr 2007 verkaufte das Land Niedersachsen nach Änderung der gesetzlichen Grundlagen 8 Landeskrankenhäuser für insgesamt 107 Mio. Euro an sieben verschiedene, überwiegend privatwirtschaftlich organisierte Träger. Die ausschließlich mit dem Maßregelvollzug betrauten LKH Moringen und Brauel sowie deren Abteilungen Bad Rehburg und Göttingen blieben in der Trägerschaft des Landes, zudem gelten für die MRV-Abteilungen in den privaten Kliniken Einschränkungen der privaten Trägerschaft (Wahrnehmung von 21 grundrechtseinschränkenden Aufgaben nur durch staatliches Personal, staatliche Vollzugsleitung; vgl. *Dessecker* 2008: 23). Im Dezember 2008 entschied der Niedersächsische Staatsgerichtshof, den die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN im niedersächsischen Landtag im Oktober 2007 angerufen hatten, das Privatisierungsgesetz stelle eine Einschränkung des Demokratieprinzips dar, was zu einer Änderung des MRV-Gesetzes im Juni 2010 führte: Nun dürfen grundrechtseinschränkende Maßnahmen nur noch durch Beamte vollzogen werden, die Fachaufsicht erfolgt mit Weisung (Niedersächsischer Staatsgerichtshof 2008). In das neue brandenburgische Psychisch-Kranken-Gesetz von 2009 floss das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes bereits mit ein: ärztliche Leiter der Einrichtungen in Brandenburg müssen Beamte sein. In Hamburg sah der Koalitionsvertrag zwischen CDU und GAL von 2008 die Prü-

fung einer wieder stärker staatlichen Wahrnehmung des MRV vor. Im September 2010 legte der Hamburger Senat der Bürgerschaft einen entsprechenden Gesetzentwurf vor, der als Maßnahmen zur Sicherung der demokratischen Legitimation der Beschäftigten, die die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, drei Veränderungen vorsieht, die die staatliche Steuerung und Kontrolle des privatisierten Maßregelvollzugs stärken sollen: erstens wird durch eine sogenannte *Bestellung* erstmals ein Rechtsverhältnis zwischen Behörde und den im MRV *Beschäftigten* hergestellt, innerhalb dessen die Behörde auch die persönliche und fachliche Eignung der Beschäftigten überprüfen kann (§ 4 Abs. 1.2); zweitens wird damit die Rechts- und Fachaufsicht mit Weisungsbefugnis, die bisher nur gegenüber dem Träger bestand, auf dessen Beschäftigte ausgedehnt (§ 4 Abs. 4); drittens wird die Person, die gem. § 5 Abs. 1 über Widersprüche von untergebrachten Personen entscheidet, nun von der zuständigen Behörde benannt<sup>4</sup> (Drs. 19/7411).

### 3.2 Privatisierungstypen

Zwar dürfte der Befund der Privatisierung des Maßregelvollzugs nach diesem Überblick unstrittig sein (z.B. *PWC* 2005: 86ff.; *Pollähne* 2008; *Kammeier* 2010: Rn. A 75ff.), aber eine Strukturierung dieser empirischen Befunde mit Hilfe der gängigen Privatisierungstypologien (z.B. *Maurer* 2009) erweist sich als schwierig, auch deshalb, weil es nicht nur Varianz zwischen den, sondern auch innerhalb der Bundesländer gibt. Es gibt, wie bereits deutlich geworden ist, in diesem Feld zwei Privatisierungsformen. Die erste Form ist leicht dem Typus der *formellen Privatisierung* zuzuordnen: Krankenhäuser wandeln sich in private Rechtsformen (meist gGmbH) um, verbleiben aber in öffentlichem Besitz, der Maßregelvollzug bleibt in öffentlicher Hand.

Schwieriger zuzuordnen ist die zweite, häufigere Privatisierungsform. Hier werden einerseits die Kliniken verkauft, was den Begriff der *Vermögensprivatisierung* nahelegt (*Maurer* 2009: 7); das Land zieht sich aus der Zuständigkeit für die Betreibung der Kliniken zurück, was auf den ersten Blick den Begriff der *materiellen Privatisierung* zutreffend erscheinen lässt (so *PWC* 2005: 86). Andererseits gilt die eigentliche *Aufgabe* des MRV als nicht privatisierbar, (*Scherer* 2007: 618; *Pollähne* 2008: 152), sondern nur deren *Durchführung*, und zwar durch Beleihung (*Pollähne* 2008: 152). Das heißt, der Staat bleibt in der „Erfüllungsverantwortung“, und auch verfassungsrechtliche Bindungen, z.B. an die Grundrechte, bleiben bestehen (*Burgi* 2008: 59; *Schmidt am Busch* 2007). Das systematische Problem besteht darin, dass zwar einerseits in der (auch juristischen) Literatur eindeutig von einer Privatisierung des Maßregelvollzugs (oder doch von einer „Privatisierung im Maßregelvollzug“, *Pollähne* 2008: 151) die Rede ist, dass aber andererseits streng rechtswissenschaftlich betrachtet eine *Beleihung* keine Privatisierung darstellt (*Maurer* 2009: 7), weil hier gerade Private *hoheitlich* tätig werden.

Das Dilemma kann hier nicht systematisch aufgelöst werden, sondern nur pragmatisch, indem der Begriff der *funktionalen Privatisierung* in dem Sinne verwendet wird, dass eine Aufgabe beim Staat verbleibt, an ihrer Erfüllung aber Private beteiligt werden (*Maurer* 2009: 5). Allerdings sollten zwei Prämissen für die Verwendung dieses Begriffs deutlich gemacht werden. Erstens handelt es sich bei dieser Art der Übertragung von Aufgaben mit Grundrechtseingriffen durch Beleihung um eine deutlich weitergehende Art der funktionalen Privatisierung als beispielsweise beim Outsourcen von Wäscherei oder Küche (z.B. *Schulten/Böhlke* 2009: 102f.). Zweitens: Auch wenn die eigentliche Aufgabe des MRV

nicht materiell privatisierbar ist, der Staat sich dieser Aufgabe also nicht entäußern kann, werden mit dem Verkauf der Einrichtung, in der der MRV durchgeführt wird, Fakten geschaffen, die nicht ohne Auswirkung auf die Art der Aufgabenwahrnehmung bleiben können. Zumindest die Vorstellung einer nur bedingten und reversiblen Einbindung Privater erscheint jedenfalls fraglich. Unter diesen Prämissen wird hier mit einer Privatisierungstypologie gearbeitet, die eine nur *formelle* von einer *funktionalen Privatisierung* im Sinne der Übernahme der Durchführung des MRV durch Private unterscheidet.

Allerdings sind sowohl hinsichtlich der Typologie (Idealtypen) als auch hinsichtlich ihrer *Anwendung* auf den Einzelfall (Realtypen) einige Differenzierungen erforderlich. Erstens findet eine Übertragung des MRV nicht nur auf privatwirtschaftliche, sondern auch auf frei-gemeinnützige (kirchliche und kommunale) Träger statt (*Pollähne* 2008: 147). Auch dies ist zunächst einmal eine Art der Privatisierung. Ob diese Träger eher wie staatliche oder wie privatwirtschaftliche Träger zu verstehen sind, hängt von der Fragestellung ab. Im Hinblick auf die Übertragung von staatlichen Aufgaben ist die Beleihung von gemeinnützigen Trägern mit den Eingriffsbefugnissen des MRV ähnlich wie die von privatwirtschaftlichen zu sehen: es sind nicht-staatliche Akteure, die hier zu Grundrechtseingriffen befugt sind und zugleich die Sicherheit der Allgemeinheit schützen sollen. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Orientierung sind die gemeinnützigen eher mit den staatlichen Trägern gleichzusetzen, insofern ihr Organisationsziel nicht in der Erzielung von Gewinnen liegt.

*Tabelle 1:* Typen der Privatisierung des Maßregelvollzugs in den Bundesländern

Funktionale Privatisierer	Formelle Privatisierer	Nicht-Privatisierer
Länder, die die Einrichtungen verkauft und die Aufgabe des MRV durch Beleihung einem oder mehreren privaten Träger(n) übertragen haben.	Länder, die die MRV-Einrichtungen in eine private Rechtsform (GmbH oder gGmbH) umgewandelt haben, deren Eigentümer jedoch vollständig das Land bleibt.	Länder, die rechtlich keine Übertragung auf Private vorsehen oder diese jedenfalls nicht in relevantem Umfang wahrgenommen haben.
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Thüringen (2002)</li> <li>– Mecklenburg-Vorpommern (2004)</li> <li>– Hamburg (2005)</li> <li>– Schleswig-Holstein (2005)</li> <li>– Brandenburg (2006)</li> <li>– Niedersachsen (2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sachsen-Anhalt (gGmbH 2000)</li> <li>– Bremen (gGmbH 2004)</li> <li>– Hessen (gGmbH des LWV 2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bayern</li> <li>– NRW</li> <li>– Berlin</li> <li>– Sachsen</li> <li>– Baden-Württemberg</li> <li>– Rheinland-Pfalz</li> <li>– Saarland</li> </ul>

Zweitens stimmt die in den Ländern vorfindbare Realität immer nur bedingt mit diesen Idealtypen überein. Hier sind zwei Ebenen zu unterscheiden: zum einen die *gesetzliche* Ebene, auf der eine Privatisierung des MRV durch Beleihung vorgesehen sein muss, zum anderen die Ebene der konkreten Kliniken. Die rechtliche Möglichkeit, MRV-Einrichtungen an nicht-staatliche Träger zu übertragen, besteht inzwischen in 15 von 16 Bundesländern (*Volckart/Grünebaum* 2009: 299; *Baur* 2010: Rn. C 61). Erst wenn eine oder mehrere Einrichtungen tatsächlich an einen privaten Betreiber verkauft werden und dieser Betreiber durch einen Beleihungsvertrag die Durchführung des MRV übertragen bekommen hat, liegt eine *funktionale Privatisierung* im hier verstandenen Sinne vor. Die Gesetzesänderung ist somit eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine Privatisierung. Es gibt Länder, die zwar gesetzlich eine Privatisierung vorsehen, diese aber nicht oder nur in untypischen Ausnahmefällen tatsächlich realisiert haben (z.B. NRW und Bayern<sup>5</sup>). Diese werden hier unter die Nicht-Privatisierer subsumiert. Ebenfalls in die Kategorie der Nicht-Privatisierer wird Berlin gefasst, weil hier der Maßregelvollzug als solcher

bewusst in staatlicher Verantwortung bleibt, wenngleich in größerem Umfang periphere Dienstleistungen ausgelagert wurden.

In Niedersachsen ist das Bild gemischt, aber der Umfang der Privatisierung (7 von 9 Einrichtungen privatisiert, davon 3 an gewerbliche und 4 an gemeinnützige Träger) rechtfertigt es, das Land unter die funktionalen Privatisierer zu fassen, auch wenn hinzukommt, dass die Aufgabenübertragung gerade im Bereich der Grundrechtseingriffe vielfältige Ausnahmen vorsieht.

Damit gehören Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Niedersachsen zu den *funktionalen Privatisierern*, Sachsen-Anhalt, Bremen und Hessen zu den *formellen Privatisierern*. Bayern, NRW, Berlin, Sachsen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland sind hingegen (bislang) *Nicht-Privatisierer* (s. Tabelle 1).

Die bisherigen Erhebungen zur Trägerschaft der insgesamt bestehenden MRV-Kliniken sind unvollständig. Nach unserer Gesamterhebung befinden sich von 72 Maßregelvollzugseinrichtungen 53 (73,6 %) weiterhin in staatlicher Hand, 7 Einrichtungen sind in den Händen gemeinnütziger Träger. 12 Einrichtungen (16,7 %) befinden sich in „echter“ privater Trägerschaft. *Pollähne* geht davon aus, dass sich knapp 30 % der Plätze bundesweit in privaten Einrichtungen befinden (*Pollähne* 2008: 147).

## 4. Politikwissenschaftliche Perspektiven

Auch wenn bereits die Erfassung von Privatisierungsmustern und damit die Identifikation des Ausmaßes der Privatisierung (mithin die Erhebung der abhängigen Variable) einen deutlichen Erkenntnisfortschritt darstellen kann, verfolgt die verwaltungswissenschaftliche wie auch die politikfeldanalytische Privatisierungsforschung zwei wesentliche, darüber hinausgehende Ziele: erstens geht es darum, die *Ursachen* der Privatisierung insgesamt und die Gründe für die *Varianz* in der Privatisierung zu erklären (*Boix* 1997; *Fink/Schneider* 2004; *Schneider/Tenbücken* 2004; *Zohnhöfer/Obinger* 2005): Warum haben 6 von 16 Bundesländern den MRV funktional und weitere 3 formell privatisiert, sieben aber nicht? Zweitens geht es darum, die *Auswirkungen* der Privatisierung auf die Aufgabenerfüllung zu ermitteln (z.B. *Blum/Schubert* 2009: 15; *Kuhlmann* 2009). Beides sind anspruchsvolle Anliegen, die der systematischen Analyse vielfältiger Entwicklungen in den 16 Ländern bedürfen. An dieser Stelle können nur erste Überlegungen hierzu skizziert werden.

### 4.1 Ursachen der Privatisierung und der Varianz in der Privatisierung

Über die Gründe für die Privatisierung finden sich in der wissenschaftlichen Literatur über den Maßregelvollzug allenfalls implizite, alltagstheoretisch inspirierte Annahmen. Demnach wurde der MRV vor allem privatisiert, um leichteren Zugang zu Investitionskapital für den Ausbau bestehender und die Errichtung neuer Einrichtungen zu erhalten. Auch wird die Vermutung geäußert, die Privatisierung sei erfolgt, weil man von den Privaten eine effizientere und kostengünstigere Erledigung der Aufgabe erwarte (*Bron* 2004; *PWC* 2005: 8; *Willenbruch/Bischoff* 2006; *Schwerdtfeger* 2008; *Kammeier* 2007: 87; *Schott* 2007; *Strohm* 2008; vgl. auch *Salewski* 2001; *Mühlenkamp* 2008; kritisch: *Pollähne* 2008: 149f.; *Kammeier* 2010: Rn. A 77ff.). Mit der geringfügig anders gelagerten Frage, *warum* 6 von 16

Bundesländern den MRV funktional privatisiert haben, 3 „nur“ formell und immerhin 7 nichts dergleichen unternommen haben, befassen sich selbst diejenigen Beiträge nicht, die sich ausgiebig den Unterschieden zwischen den Ländern widmen (z.B. *Pollähne* 2000; *Bron* 2004; *Kammeier* 2007; *Köhler/Kallert* 2009). An dieser Stelle können nur, ausgehend von den allgemeinen Befunden der vergleichenden Privatisierungsforschung (z.B. *Boix* 1997: 495; *Fink/Schneider* 2004; *Zohlnhöfer/Obinger* 2005), erste Eindrücke aus dem Feld der MRV-Privatisierung und plausible Vermutungen in Hypothesen überführt werden, die dann im weiteren Forschungsverlauf systematisch überprüft werden müssen.

Was die Triebkräfte der Privatisierung des MRV insgesamt betrifft, erscheint die Interpretation, die Privatisierung sei eine Antwort auf die oben skizzierten Probleme des Maßregelvollzugs, eher als eine „retrospektive Rationalisierung“ (*Lascoumes/Le Gales* 2007: 9), die dem verbreiteten Problemlösungsbias<sup>6</sup> der Politikfeldanalyse (vgl. *Mayntz* 2001; *Greven* 2008) zuzurechnen ist. Vielmehr gibt es in vielen Ländern deutliche Hinweise darauf, dass die Privatisierung des MRV eher als „Nebenprodukt“ der Privatisierung der Landeskrankenhäuser insgesamt zustande gekommen (vgl. hierzu *Klenk/Nullmeier* 2010: 34) und eben nicht als „Lösungsstrategie“ für die Probleme des Maßregelvollzugs selbst zu verstehen ist. Dafür spricht u.a., dass in keinem Land der MRV alleine privatisiert worden ist, sondern dies immer im Kontext einer Privatisierung aller Landeskliniken erfolgte (*PWC* 2005: 103). Die „Mit-Privatisierung“ des Maßregelvollzugs, der zumeist an die Allgemeinpsychiatrie angebunden ist (vgl. *Grünebaum/Volckart* 2009; *Kammeiner* 2010), war dabei offenbar entweder bewusst eingeplant worden, was aus den Parlamentsprotokollen und Drucksachen z.B. für Brandenburg (vgl. Drucksache 3/6951), Hamburg (vgl. Drucksache 18/849) oder Sachsen-Anhalt<sup>7</sup> hervorgeht, oder aber sie erfolgte „versehentlich“, worauf die sehr späte Schaffung der notwendigen rechtlichen Grundlagen etwa in Bremen (vgl. *Pollähne* 2008: 139) und Schleswig-Holstein hindeuten (vgl. Landtagsprotokolle 15/118, 15/126).

Um die erhebliche Varianz in den Privatisierungsentscheidungen zwischen den Bundesländern zu erklären, müsste man daher die gängige erklärende Variable „*Problemdruck*“ (*Zohlnhöfer/Obinger* 2005: 609; *Hildebrandt/Wolf* 2009: 16) nicht auf die MRV-immanente Entwicklung, sondern auf die Haushaltslage des Landes im Allgemeinen und die Situation der Landeskrankenhäuser im Besonderen anwenden (*Hohagen* 2007: 1087). Demnach ist eine Privatisierung des MRV dort wahrscheinlich, wo die Haushaltslage des Landes und die Situation der Landeskliniken bzw. eine dezidierte Haushaltskonsolidierungspolitik eine Privatisierung der Kliniken als Lösung erscheinen lassen – weil das Land damit der Finanzierung von Defiziten und den Investitionen entkommt und durch den Verkauf des „Tafelsilbers“ auch noch kurzfristig den Haushalt entlasten kann (siehe exemplarisch die Diskussion in Niedersachsen, Plenarprotokolle 15/69, 15/79, 15/92, 15/99, 15/109 und 15/113; zur Konsolidierungspolitik der Länder: *Wagschal/Wenzelburger* 2009).

Ein weiterer Erklärungsfaktor ist die *Pfadabhängigkeit*: Dort, wo Modernisierungsstrategien im öffentlichen Bereich erfolgreich waren (wie die Umwandlung der Landeskliniken in AöR in Baden-Württemberg, siehe Landtagsprotokoll 14/53ff.), so dass die Landeskliniken nicht als fiskalisches Problem erscheinen, ist eine Privatisierung der Landeskliniken (und damit auch des MRV) weniger wahrscheinlich.<sup>8</sup> Einem anderen Entwicklungspfad folgten die meisten ostdeutschen Länder. Hier musste die Forensik nach der Vereinigung überhaupt erst aufgebaut werden, daher waren die Strukturen weniger verfestigt und eine Privatisierung erschien leichter möglich.

Des Weiteren wird auch *Institutionen* eine Rolle zur Erklärung von Privatisierungspolitiken zugeschrieben, da sie Akteurshandeln ermöglichen und beschränken und auch Einfluss

darauf haben, wie Akteure ihre Interessen definieren (*Hall/Taylor 1996; Zohlnhöfer/Obinger 2005: 611*). In unserem Zusammenhang sind vor allem zwei institutionelle Settings von Bedeutung: zum einen die Eignerschaft der MRV-Einrichtungen und zum anderen die Trägerschaft. In Ländern, in denen die MRV-Einrichtungen dem Land nicht gehören, ist der Anreiz für eine Privatisierung geringer, weil das Land damit auch nicht den Erlös für den Verkauf des „Tafelsilbers“ einstreichen kann. In Ländern, in denen der MRV von eigenständigen, vom Land mehr oder weniger unabhängigen organisatorischen Einheiten (und nicht vom Land selbst) wahrgenommen wird, gibt es zudem einen „natürlichen Widerstand“ gegen jegliche Privatisierungsbestrebungen. Beides zusammen wirkt als Privatisierungsbremse. Damit erklärt sich die ablehnende Haltung sowohl Bayerns als auch Nordrhein-Westfalens gegen eine Privatisierung des MRV daraus, dass im ersten Fall die Bezirke, im zweiten Fall die Landschaftsverbände für die Durchführung des MRV zuständig sind. Beide hätten im Fall einer Privatisierung fundamentale Aufgabenbereiche einzubüßen. In Bayern haben die Bezirke eine Privatisierung explizit verhindert, in NRW ist eine Diskussion hierzu gleich weitgehend unterblieben. Näher betrachtet werden müsste auch die Größenordnung der MRV-Kliniken in den einzelnen Bundesländern, da sich z.B. die Übernahme für die potentiellen privaten Träger erst ab einer bestimmten Größenordnung lohnt.

Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob die Verwaltungsstruktur der Länder eine Rolle spielt. Jedenfalls haben die dreigliedrig strukturierten Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, NRW und Rheinland-Pfalz; *Reiners 2010*) den MRV bislang nicht privatisiert, während Niedersachsen, welches die Mittelinstanzen 2004 abgeschafft hat, als Privatisierer ins Auge fällt.

Zwar wird allgemein auch der *Parteiendifferenzhypothese* hohe Erklärungskraft für unterschiedliche Privatisierungspolitiken eingeräumt, da die ideologischen Positionen der politischen Parteien zu Staat und Markt im Allgemeinen und zu öffentlichen Unternehmen im Besonderen eine elementare Trennschiene zwischen linken und konservativen Parteien darstellen (*Zohlnhöfer/Obinger 2005: 609*). Nachdem noch in den 1980er Jahren konservative Regierungen eindeutig eine größere Disposition zu umfassenden Privatisierungsmaßnahmen aufgewiesen hatten als linke Regierungen (*Boix 1997: 495*), schwächte sich jedoch in den 1990er Jahren insbesondere innerhalb der EU der Einfluss von Parteiendifferenzen auf Privatisierungspolitiken stark ab (*Fink/Schneider 2004: 228ff.; Allan/Scruggs 2004*): rechte und linke Regierungen privatisierten gleichermaßen, mit einigen begrenzten Ausnahmen (*Zohlnhöfer/Obinger 2005: 606; 609f.*). In der neueren Gesundheitspolitik erscheint Parteipolitik ebenfalls nicht als entscheidender Bestimmungsfaktor (*Gerlinger/Mosebach 2009: 15*). Diese parteipolitische Nullhypothese scheint sich bei vorläufiger Betrachtung auch für den Maßregelvollzug zu bestätigen. Grundsätzlich gibt es (wider Erwarten) Länder, die unter SPD-Regierungen privatisiert haben (z.B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern), ebenso wie CDU-geführte Länder, die nicht (z.B. Baden-Württemberg, NRW, Saarland) oder nur formell (Hessen) privatisiert haben.

## 4.2 Auswirkungen der Privatisierung

In einem weiteren Schritt sind auch die Folgen der Privatisierung zu ermitteln. Dieses Anliegen folgt letztlich einem institutionentheoretischen Ansatz, wonach die institutionellen Strukturen, in denen Leistungen erbracht werden, Auswirkungen auf die Leistungen selbst haben (siehe z.B. *Kuhlmann 2009*).

In der Literatur werden die möglichen Folgen der Privatisierung des MRV allenfalls am Rande und keinesfalls systematisch untersucht (z.B. *Pollähne* 2008; *Schott* 2007). Allerdings winden sich vielfältige Befürchtungen durch die Publikationen. Kritiker der Privatisierung des MRV fürchten u.a., das Personal in den privatisierten Kliniken könnte in die Lage geraten, „die unausweichlichen Gegensätze zwischen den markt- und betriebswirtschaftlichen Interessen der neuen Dienstherren und dem rechts- und sozialstaatlichen Schutzauftrag der Gesellschaft aushalten und ggf. ‚ausbaden‘ zu müssen“ (*Pollähne* 2007: 142). Erwartet werden „reduzierte Qualitätsstandards durch Personalverringerung, Senkung der Qualifikationsrate der Mitarbeiter und Minimierung der therapeutischen Angebote, Rückgang der Lockerung bei mangelnden Rehabilitationsbemühungen zur Steigerung der Belegung, vermehrte Zwischenfälle und Sicherheitsmängel...“ (vgl. *Strohm* 2008: 176; *PWC* 2005: 8), die Ersetzung von teurem qualifiziertem Personal durch billiges Bewachungspersonal, trügerische Sicherheit durch kategorisches Wegsperrern statt differenzierter Therapie (*Schott* 2007: 108; *Pollähne* 2006, 2008). Empirische Erhebungen zu den Auswirkungen der Privatisierung liegen jedoch bislang nicht vor (*Strohm* 2008: 176).

Die Annahmen, die den skizzierten Überlegungen zugrunde liegen, sind allerdings meist diffus. Bei einer systematischen Rekapitulation der in der Literatur diskutierten Effekte lassen sich eine Reihe von vermuteten Wirkungen der Krankenhausprivatisierung im Bereich des MRV herausdestillieren: Angenommen wird, dass privatwirtschaftliche Unternehmen aufgrund ihrer Strukturen, insbesondere des betrieblichen Managements und der unternehmerischen Kompetenz, und auch aufgrund ihres Gewinnstrebens effizienter mit vorhandenen Mitteln umgehen (*PWC* 2005: 102; *Franke* 2008: 207; *Schulten/Böhlke* 2009: 97). Hier müsste die Aufgabenübertragung auf nicht-gewinnorientierte freigemeinnützige Träger als ‚Sonderfall‘ der Privatisierung in den Blick genommen werden. Zudem kann man davon ausgehen, dass private Betreiber „Überschüsse“ für ihre Anteilseigner erwirtschaften (*Klenk/Nullmeier* 2010: 34). Beides, Effizienzsteigerung und Profitstreben, könnte auf moderaten bis starken Druck v.a. auf die Personalkosten (die etwa 60 % der Kosten in Kliniken betragen) hinauslaufen (*Schulten/Böhlke* 2009: 108). Druck auf die Ausgaben kann zu Kompromissen bei der Qualität der medizinischen Versorgung und ggf. auch bei der Sicherung führen (s.u.).

Außerdem sind private, anders als öffentliche Betreiber an viele Auflagen (z.B. Tarifverträge für den öffentlichen Dienst, *Schulten/Böhlke* 2009: 108) nicht gebunden, so dass sie auf vielfältige Herausforderungen flexibler reagieren können. Auch nimmt man an, dass Private verstärkt periphere Aufgaben wie Küche und Reinigung auslagern (*PWC* 2005: 93). Zudem erwartet man von den privaten Trägern, die einem zunehmenden Konzentrationsprozess unterworfen sind (*Klenk/Nullmeier* 2010: 47), dass sie über eine Spezialisierung und eine Expertise in der Führung von Kliniken verfügen und auch nach außen hin durchsetzungsfähig sind. Schließlich wird angenommen, dass die private Rechtsform den Zugang zu Investitionskapital erleichtert (*Franke* 2008: 209).<sup>9</sup> Für die Zukunft ist es denkbar, dass mit der zunehmenden Börsennotierung der Klinikkonzerne auch Krankenhäuser verstärkt ins unsichere Fahrwasser der Kapitalmärkte geraten (*Klenk/Nullmeier* 2010: 49; *Gerlinger/Mosebach* 2009: 30).

Zu untersuchen wären im Einzelnen die Auswirkungen der Privatisierung auf die *Kosten*, auf die *Investitionstätigkeit*, auf die *Leistungsqualität* und auf die staatliche *Steuerungsfähigkeit*.

Die Kostenfrage, also ob Private in diesem Bereich wirklich effizienter arbeiten, ist nicht leicht zu beantworten, da dies die Existenz valider, vergleichbarer Kostendaten erfordert.

Zwar werden im sogenannten „Kerndatensatz“ seit einigen Jahren für alle Länder, außer Bayern und Baden-Württemberg, Daten u.a. über die Tagessätze im Maßregelvollzug gesammelt (Jaschke/Oliva 2010: 20). Aber es gibt Zweifel an der Vergleichbarkeit dieser Daten, da sie in den verschiedenen Ländern zum Teil nur die laufenden Kosten, zum Teil aber auch Investitionskosten enthalten (vgl. Kammeier 2002, 2007). Die Beantwortung der Kostenfrage macht es mithin zunächst notwendig, die Verlässlichkeit der Kostendaten genauer zu überprüfen. Unterstellt wird in diesem Zusammenhang häufig, dass die Privaten ein Interesse an der Verlängerung der Aufenthalte hätten, um die Menge der Untergebrachten wie auch die Gesamtkosten pro Patient und damit insgesamt ihre Einnahmen zu steigern (vgl. Schott 2007: 108). Daher muss, um Fallkosten und denkbare Einsparungen ausmachen zu können, auch die Verweildauer der Patienten betrachtet werden (Kammeier 2002).

Die Problematik der Frage, ob die Privatisierung und die damit erwartbaren Kosteneinsparungen (s.o.) zu einer *Leistungsverschlechterung* führen müssen (für den Strafvollzug vgl. Mühlenkamp 2008: 40ff.), beginnt mit der Operationalisierung von Leistung. Leistungsqualität ist grundsätzlich keine leicht zu bestimmende Größe, denn die Abbildung komplexer Sachverhalte durch Indikatoren stößt prinzipiell an Grenzen (Mühlenkamp 2008: 42f.; Kuhlmann et al. 2004). Die Leistung im Maßregelvollzug ist kaum erfassbar über die Leistungskriterien für „normale“ Kliniken (Schulten/Böhlke 2009: 115). Die im MRV angestrebte Qualität ist in sich ambivalent, da die Qualität der psychiatrischen Behandlung („Besserung“) und die sichere Verwahrung der Straftäter („Sicherung“) in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen (s.u.; vgl. auch Entorf 2010; Niess 2010: 19). Sinnvoll erscheint – in Anlehnung an Mühlenkamp (2008: 42f.) –, eine Unterscheidung zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität vorzunehmen (vgl. PWC 2005: 97f.).

Unter *Strukturqualität* wären Sicherheitstechnik, (Über-) Belegung, Zellengröße, Personalschlüssel, Ausbildung und Status des Personals sowie die Entwicklung des Personals im Zeitverlauf zu ermitteln. Prinzipiell können Einsparungen im Personalbereich durch Private sowohl durch effizienteren Personaleinsatz als auch durch Lohnsenkungen und Personalabbau (insbesondere in der Pflege) erreicht werden (Mühlenkamp 2008: 41). Hier weist die Befragung von Strohm jedenfalls darauf hin, dass in privaten und privat/gemeinnützigen MRV-Kliniken bislang eher Personal reduziert wurde als in öffentlichen Einrichtungen, aber auch, dass in den ostdeutschen Bundesländern eher Personal reduziert wurde als in den westdeutschen Bundesländern (Strohm 2008: 190).

Unter *Prozessqualität* wären Therapieangebote, Beschwerden, aber auch die Häufigkeit von Zwischenfällen und „Entweichungen“ (Strohm 2008: 176; Jaschke/Oliva 2010) zu fassen.

Komplizierter ist die Bestimmung sinnvoller Kriterien für *Ergebnisqualität*: So ist jedenfalls ein wesentliches Ziel des Maßregelvollzugs nach § 63 der Schutz der Allgemeinheit, denn sonst könnte man die Straftäter auch in die Freiheit entlassen. Insofern wäre ein brauchbarer Indikator für die Leistungsqualität die *Rückfallquote* (z.B. Pollähne 2008: 148). Denn wer nach Entlassung einschlägig rückfällig wird, ist entweder nicht ausreichend gebessert oder nicht lange genug gesichert worden.

Wenn man den mehrfach geäußerten Verdacht, die privatisierten Kliniken strebten aus Kostengründen danach, die Patienten möglichst lange zu behalten und unterstützten daher eine restriktive Lockerungspraxis (vgl. Strohm 2008: 179; Stolpmann 2010: 30), verfolgt, dann bietet sich die Anzahl bzw. der Anteil der *Lockerungen* als Indikator für Qualität an, wobei freilich eine Lockerung nur dann eine Leistung im Sinne von Qualität darstellt, wenn von dem Untergebrachten keine Gefahr mehr ausgeht. Als ähnlich ambi-

valenter Indikator für die Leistung des MRV gilt die *Verweildauer* der Untergebrachten (Pollähne 2008; Niess 2010: 21).

Insbesondere für die Kosten, Investitionstätigkeit und einige Leistungsparameter liegen allerdings zum Teil Daten gar nicht, zum Teil nicht aus der Zeit vor der Privatisierung vor, was eine Ermittlung der tatsächlichen Privatisierungseffekte (vorher – nachher) erschwert. Hilfsweise können die skizzierten Parameter im Vergleich privatisierter und nicht privatisierter Kliniken erhoben werden, aber hier gibt es wiederum eine Reihe von weiteren Unterschieden, die die Varianz in den untersuchten Parametern nur schwer alleine der öffentlichen oder privaten Trägerschaft zurechnen lassen.

Zum Gemeingut der Privatisierungsforschung gehört die Erkenntnis, dass mit der Privatisierung von Staatsaufgaben meist eine Zunahme von Regulierung und Kontrolle verbunden ist. Daher stellt sich zunächst allgemein die Frage nach der Auswirkung der Privatisierung auf die staatliche Steuerungsfähigkeit in diesem Bereich (vgl. allgemein Sack 2006: 59ff.). Zwar gilt es als die Besonderheit der Privatisierung durch Beleihung, dass dem Staat erhebliche Steuerungsmöglichkeiten verbleiben (Schmidt am Busch 2007: 533), aber für die Länder mit privatisiertem MRV wäre eben noch zu untersuchen, ob und in welcher Hinsicht die Länder die Ausübung des privatisierten MRV zu steuern beabsichtigen, ob die verbleibenden Steuerungs- bzw. Regulierungsinstrumente (z.B. Minderheitsbeteiligungen, Beleihungsverträge, Vereinbarungen über Kosten, Beamtenstatus oder Bestellung, Rechts- und Fachaufsicht, ggf. mit Weisungsbefugnis, Widerspruchsverfahren, Besuchscommissionen etc.) eingesetzt werden und ob sie relevante Steuerungsmöglichkeiten eröffnen.

In diesem Zusammenhang muss auch diskutiert werden, inwieweit diese Steuerungsinstrumente die verfassungsrechtlich gebotene rechtsstaatliche Absicherung des Grundrechtseingriffs nach der Privatisierung (noch) ermöglichen. Es wurde bereits betont, dass der Maßregelvollzug für die ihm Unterworfenen massive Grundrechtseingriffe mit sich bringt. Daher hebt die juristische Diskussion zu Recht stark darauf ab, dass im Verfassungsstaat, sofern die Privatisierung der Durchführung dieser Aufgabe durch Beleihung zulässig ist, die staatlichen Kontrollverfahren angemessen ausgestattet werden müssen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Kontrolle der Wahrnehmung dieser übertragenen Aufgabe durch die Gewährleistung staatlicher Fachaufsicht abgehoben (Grünebaum 2006: 56; Willenbruch/Bischoff 2006; Niedersächsischer Staatsgerichtshof 2008). Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat in diesem Zusammenhang argumentiert, das Demokratieprinzip verlange eine Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung durch eine Fachaufsicht *mit Weisung*. Zudem wird auf die personelle Legitimation derjenigen verwiesen, die die Grundrechtseingriffe vornehmen (ärztliches und pflegerisches Personal), die das Gericht nur dann gewährleistet sieht, wenn diese Personen durch die Bestellung zu Verwaltungsvollzugsbeamten eine staatliche Legitimation erhalten (was ggf. auch einen staatlichen Zugriff erlauben würde; Niedersächsischer Staatsgerichtshof 2008). Diese Diskussion über den (mangelnden oder wünschenswerten) Beamtenstatus der Mitarbeiter in den MRV-Einrichtungen könnte aber nur dann überzeugen, wenn *vor* der Privatisierung bzw. in nicht-privatisierten Einrichtungen ärztliches und pflegerisches Personal einen Beamtenstatus innehatte bzw. hätte, was aber meist nicht der Fall ist (Grünebaum 2006: 48); die Mitarbeiter sind auch hier häufig „nur“ Angestellte des Öffentlichen Dienstes.

So wichtig es auch erscheint, dass im Verfassungsstaat Private nicht unlegitimiert und unkontrolliert in die Grundrechte Dritter eingreifen können, so geht nach einem ersten, wenngleich noch vorläufigen Eindruck diese Diskussion doch am eigentlichen Problem vorbei. Zwar mögen sowohl der Beamtenstatus als auch das Vorsehen einer Weisung für

die Fachaufsicht größere Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Staates erlauben, wichtiger scheint aber z.B. die institutionelle und personelle Kapazität der aufsichtführenden Fachbehörde zu sein.

## 5. Resümee

Die drastische Zunahme der im Maßregelvollzug Untergebrachten in den vergangenen 15 Jahren, die ihrerseits teils Folge geänderter gesetzlicher Regelungen, teils eines neuen Sicherheitsdiskurses ist, stellt die Maßregelvollzugseinrichtungen und die für sie finanziell und organisatorisch zuständigen Länder gleichermaßen vor Probleme. Dies ist der Hintergrund, aber wie es scheint, nicht die Ursache für weitgehende Privatisierungsentwicklungen in den vergangenen 10 Jahren: 6 von 16 Bundesländern haben den Maßregelvollzug funktional privatisiert, indem sie die Einrichtungen an private Betreiber verkauft und diese durch Beleihung zur Durchführung des Maßregelvollzugs ermächtigt haben. 3 Länder haben formell privatisiert, indem sie die Rechtsform geändert, die Einrichtungen aber in öffentlicher Eignerschaft belassen haben. Immerhin 7 Länder haben bislang keine Privatisierung des Maßregelvollzugs vorgenommen.

Die Literatur beschränkt sich bislang auf rechtswissenschaftliche und forensische Studien. Die in dieser Literatur vorherrschende Interpretation der Privatisierung des Maßregelvollzugs als Maßnahme, um die oben skizzierten Probleme des Maßregelvollzugs zu lösen, erscheint nach vorläufiger Sichtung der Daten aus den politischen Prozessen fraglich. Vielmehr entsteht der Eindruck – der aber noch der systematischen empirischen Überprüfung bedarf –, dass die Privatisierung des Maßregelvollzugs eine Art „Kollateralschaden“ der allgemeinen Privatisierung von Landeskrankenhäusern darstellt. Die Frage drängt sich auf, ob man dabei den besonderen Anforderungen des MRV gerecht werden konnte.

Auch hinsichtlich der Ursache der erheblichen *Varianz* zwischen den Ländern konnten bislang lediglich erste Hypothesen entwickelt werden, die die allgemeinen Erkenntnisse der Privatisierungsforschung mit den ersten empirischen Ergebnissen aus den Fallstudien verbinden. Demnach könnte durchaus „Problemdruck“ eine erklärende Variable sein, dieser resultiert aber weniger aus der spezifischen Situation im Maßregelvollzug, sondern vielmehr aus der Haushaltssituation des jeweiligen Landes sowie aus der Aufstellung der jeweiligen Landesklinik(en). Während die Parteiendifferenzhypothese hier wenig erklärungskräftig erscheint, sind es insbesondere die institutionellen Kontexte, in denen der MRV organisiert ist, die als Privatisierungsbremse wirken können, wie man insbesondere an den Fällen Bayern und NRW zeigen kann.

Noch weniger Anhaltspunkte gibt es derzeit hinsichtlich der Frage, wie sich die Privatisierung auf den Maßregelvollzug auswirkt. Im Hinblick auf die Kosten gibt es erhebliche Probleme, vergleichbare Daten aufzutun. Ob Private die Aufgabe wirklich effizienter wahrnehmen, kann daher derzeit nicht gesagt werden; das Ergebnis der PWC-Studie für Bayern, die von einem Kosteneinsparungspotential von 4 % ausging, lässt diese Erwartung als eher übertrieben erscheinen. Auch kann eine Aufgabendurchführung durch Private nichts daran ändern, dass die Länder am Ende die laufenden Kosten für den Maßregelvollzug zu tragen haben, auch wenn sie nicht mehr Träger der MRV-Einrichtungen sind.

Ebenfalls Unklarheit herrscht darüber, ob die Privatisierung aufgrund von Personaleinsparungen zu einer Reduzierung der Sicherheit führt, oder ob die privaten Betreiber vielmehr (schon aus Imagegründen) Sicherheit betonen, die Privatisierung aber mögli-

cherweise zu Lasten differenzierter Behandlungsmethoden geht. Anhand der oben skizzierten Parameter müssten hier Daten im Ländervergleich erhoben und ausgewertet werden (siehe ansatzweise *Jaschke/Oliva* 2010).

Die Frage der staatlichen Steuerungsfähigkeit ist von Bedeutung sowohl im Hinblick auf Kostenaspekte als auch im Hinblick auf die Qualität der „Besserung und Sicherung“. Die rechtswissenschaftliche Diskussion ist zwar hilfreich, indem sie anhand des Kriteriums des Grundrechtseingriffs auf die Sensibilität dieser Staatsaufgabe hinweist. Allerdings ist neben den Grundrechten der Unterbrachten auch das Schutzbedürfnis der Öffentlichkeit vor gefährlichen, massiv gestörten Straftätern zu beachten. Die juristische Diskussion geht aber u.E. in ihrer Fokussierung auf den Beamtenstatus und ggf. die Weisungsbefugnis der Aufsichtsbehörde am eigentlichen Problem vorbei.

Die Privatisierung des Maßregelvollzugs hat in den meisten Bundesländern – mit Ausnahme Niedersachsens – stattgefunden, ohne dass in der Öffentlichkeit diskutiert worden wäre, ob dies eine Staatsaufgabe ist, deren private Durchführung wirklich wünschenswert ist. Dies könnte man als „Schnee von gestern“ abtun, wenn nicht die neueren Entwicklungen Widersprüche aufwerfen würden, die eine – zumindest nachholende – politische Diskussion geboten erscheinen lassen. Einerseits weist der Maßregelvollzug in den letzten zwei Jahren mit einer zunehmend kritischen Diskussion in einigen Ländern und entsprechenden rechtlichen Änderungsprojekten eine vorsichtige Trendwende auf – dies ist am Fall Hamburg und der Diskussion dort exemplarisch zu zeigen. Damit befindet sich der MRV in guter Gesellschaft mit anderen zuvor privatisierten Staatsaufgaben (etwa die „Rekommunalisierung“ der Abfall- und Energieversorgung; *Röber* 2009); ob dies einen Gesamttrend der Wiederverstaatlichung darstellt, ist derzeit noch nicht abzusehen. Andererseits wird in der Gesundheitspolitikforschung damit gerechnet, dass es in naher Zukunft in Folge der Wirtschaftskrise zu einer „dritten Welle“ der Krankenhausprivatisierung (*Schulten/Böhlke* 2009: 117) und damit möglicherweise auch weiterer MRV-Einrichtungen kommen wird. Zusätzliche Brisanz könnte die bislang erfolgte Privatisierung des Maßregelvollzuges auch durch die u.a. von Forensikern befürchtete Verschiebung der Sicherungsverwahrung in den Maßregelvollzug in Folge des neuen Therapieunterbringungsgesetzes bekommen. Vor dem Hintergrund dieser widersprüchlichen Entwicklungen erscheinen substantielle Erkenntnisse über Muster, Ursachen und Auswirkungen der Privatisierung des Maßregelvollzugs entlang der in diesem Beitrag skizzierten Linien ebenso wichtig wie eine nachholende politische Diskussion.

## Anmerkungen

- 1 Wir danken Lars Holtkamp, Heinz Kammeier, Dorothee de Nève, Renate Reiter und Detlef Sack für hilfreiche Kommentare zu einer ersten Version dieses Beitrags und Stefan Hatzenberger, Regina Herzbrusch-Schütte und Sophia Schönborn für Unterstützung bei Literaturrecherche, Textkorrektur und Formatierung. Eventuell verbleibende Irrtümer liegen natürlich allein in unserer Verantwortung.
- 2 Der psychiatrische Maßregelvollzug ist zu unterscheiden von der kürzlich durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in die Diskussion geratenen Sicherungsverwahrung gemäß § 66 StGB, die bei schuldfähigen Straftätern nach Verbüßung einer Haftstrafe verhängt werden kann, bei denen ein Hang zur Begehung schwerwiegender Straftaten besteht (*Stolpmann* 2010). Sicherungsverwahrung findet in Gefängnissen und nicht in Kliniken statt.
- 3 Der Bundesländervergleich gilt als noch unterentwickeltes Genre (*Hildebrandt/Wolf* 2008).
- 4 Bislang ist hierfür eine „vom Träger in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde benannte Person außerhalb der Abteilung“ (§ 5 Abs. 3 HambMVollzG) zuständig.

- 5 In NRW gibt es zwei Ausnahmen für MRV-Kliniken mit speziellem Auftrag, diese befinden sich in kirchlicher Trägerschaft. In Bayern wurde den Bezirken die Möglichkeit einer formellen Privatisierung eingeräumt; sie wurde nur vom Bezirk Oberpfalz wahrgenommen. Vier Bezirke haben ihre Bezirkskliniken in Kommunalunternehmen umgewandelt, in zwei Bezirken laufen sie weiterhin als Regiebetriebe ([http://www.bay-bezirk.de/downloads/dd6d7b068265fd2b1f555de00bf8bc81\\_Verteiler - Betriebsformen der psychiatrischen Ein.pdf](http://www.bay-bezirk.de/downloads/dd6d7b068265fd2b1f555de00bf8bc81_Verteiler_-_Betriebsformen_der_psychiatrischen_Ein.pdf), 14.11.2010).
- 6 Als Problemlösungsbias bezeichnet man (kritisch) eine Sichtweise politischer Prozesse in der Steuerungstheorie und der Politikfeldanalyse, die nicht fragt, „ob politische Akteure primär an der Lösung gesellschaftlicher Probleme orientiert sind, sondern unterstellt, dass dieses ihr dominantes Ziel [...] ist“ (Mayntz 2001: 19). Diese Sichtweise führt zu einer Idealisierung von Politik als „Problemlösung“ und blendet systematisch Aspekte wie Macht, Ideologien oder Zufall aus (Greven 2008: 27; Töller 2011).
- 7 Aufgrund rechtlicher Bedenken wurde die MRV-Privatisierung zunächst ausgenommen, aus fachlichen Gründen später aber vollzogen (vgl. Landtagsprotokoll 3/8, Drucksache 3/783).
- 8 In Hamburg scheiterte hingegen eine solche Modernisierungsstrategie *im öffentlichen Bereich* mit dem LBK: Die Zentralisierung der städtischen Krankenhäuser im Landesbetrieb Hamburger Krankenhäuser (LBK) in den 1980er Jahren und dessen Umwandlung in eine AöR 1995 konnten die bestehenden finanziellen Probleme nicht lösen bzw. verursachten neue Probleme (Ries-Heidtke/Böhlke 2009: 132). Zwar heißt das nicht, dass damit eine Privatisierung zwingend gewesen wäre, aber es bestand ein erheblicher Problemdruck, der eine Privatisierung für politische Akteure als bedenkenswerte Option erscheinen ließ.
- 9 Allerdings haben privatwirtschaftliche Kliniken gegenüber öffentlichen auch Nachteile: So können sie bei der Beschaffung von Kapital nicht von der Anstaltslast bzw. der Gewährträgerhaftung profitieren, die Risiken und damit Kosten reduzieren, und sie sind zunächst grundsätzlich steuerpflichtig, auch wenn es eine Reihe von Ausnahmen gibt (Franke 2008: 205ff.).

## Literatur

- Allan, James/Scruggs, Lyle, 2004: Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies, in: American Journal of Political Science, Jg. 48, Nr. 3, S. 496-512.
- Baur, Fritz, 2010: Vollzugsgrundlagen, Organisation und Finanzierung, in: Kammeier, Heinz (Hg.), Maßregelvollzugsrecht: Kommentar, 3. neu bearb. Aufl., Berlin, New York: De Gruyter, S. 69-106.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden: VS Verlag.
- Boix, Charles, 1997: Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments, in: British Journal of Political Science, Jg. 27, Nr. 4, S. 473-496.
- Bron, Karsten, 2004: Maßregelvollzug (Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW), Information 13/1208 Düsseldorf.
- Broß, Siegfried, 2007: Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Gefahren für die Steuerungsfähigkeit von Staaten und für das Gemeinwohl? Unter besonderer Berücksichtigung des Straf- und Maßregelvollzugs, in: Saimeh, Nahlah (Hg.), Maßregelvollzug in Zeiten ökonomischer Begrenzung: Forensik 2007, Bonn: Psychiatrie-Verlag, S. 9-27.
- Burgi, Martin, 2008: Möglichkeit und Grenzen der Privatisierung von Aufgaben der Strafrechtspflege, in: Dessecker, Axel (Hg.), Privatisierung in der Strafrechtspflege, Wiesbaden: VS, S. 55-70.
- Dessecker, Axel, 2008: Privatisierung in der Strafrechtspflege: Einführung und Überblick, in: Dessecker, Axel (Hg.), Privatisierung in der Strafrechtspflege, Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-30.
- Entorf, Horst, 2010: Evaluation des Maßregelvollzugs: Grundsätze einer Kosten-Nutzen-Analyse, in: Fegert, Jörg M./Schläpke, Detlef (Hg.), Maßregelvollzug zwischen Kostendruck und Qualitätsanforderungen, Lengerich: Dustri, S. 87-135.
- Fink, Simon/Schneider, Volker, 2004: Die Determinanten nationaler Privatisierungspfade: Parteipolitik, Globalisierungsdruck und institutionelle Rahmenbedingungen, in: Schneider, Volker/Tenbücken, Marc (Hg.), Der Staat auf dem Rückzug: Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, Frankfurt am Main: Campus, S. 209-240.
- Franke, Ulrich, 2008: Asset Securitization im Gesundheitswesen – Erfahrungen in den USA und anderen Ländern als Basis einer Abwägung von Einsatzmöglichkeiten in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag.

- Freise, Ulrich/Jehle, Martin-Jörg*, 2009: Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus und in einer Erziehungsanstalt, in: *Schwind, Hans-Dieter/Böhm, Alexander/Jehle, Martin-Jörg/Laubenthal, Klaus* (Hg.), *Strafvollzugsgesetz – Bund und Länder*, Berlin: De Gruyter, S. 921-933.
- Gerlinger, Thomas/Mosebach, Kai*, 2009: Die Ökonomisierung des deutschen Gesundheitswesens: Ursachen, Ziele und Wirkungen wettbewerbsbasierter Kostendämpfungspolitik, in: *Böhlke, Nils/Gerlinger, Thomas/Mosebach, Kai/Schmucker, Rolf/Schulten, Torsten* (Hg.), *Privatisierung von Krankenhäusern: Erfahrungen und Perspektiven aus Sicht der Beschäftigten*, Hamburg: VSA, S. 10-42.
- Greven, Michael Th.*, 2008: Politik als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 23-33.
- Grünebaum, Rolf*, 2006: Zur Privatisierung des Maßregelvollzugs – Wie eine Diskussion haarscharf am Kern vorbeigeht, in: *Recht & Psychiatrie (R&P)*, Jg. 24, Nr. 2, S. 55-59.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R.*, 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms* (MPIFG Discussion Paper), Köln.
- Hassemer, Winfried*, 2000: Die Neue Lust auf Strafe, in: *Frankfurter Rundschau*, 20.12.2000.
- Hauk, Andreas*, 2009: Öffentlich-rechtliche Unterbringung und Maßregelvollzug nach dem neuen Brandenburgischen Psychisch-Kranken-Gesetz, in: *Recht & Psychiatrie (R&P)*, Jg. 27, Nr. 4, S. 174-182.
- Heinz Wolfgang*, 2011: Wie weiland Phönix aus der Asche – die Renaissance der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung in rechtstatsächlicher Betrachtung, in: *Recht & Psychiatrie (R&P)*, Jg. 29, Nr. 2, S. 63-78.
- Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder*, 2009: Die Potenziale des Bundesländervergleichs, in: *Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder* (Hg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 7-10.
- Hohagen, Fritz*, 2007: Privatisierung in Psychiatrie und Psychotherapie – zwischen Shareholder Value und öffentlich-rechtlicher Gesundheitsfürsorge, in: *Der Nervenarzt*, Jg. 78, Nr. 9, S. 1082-1093.
- Jaschke, Heinz/Oliva, Hans*, 2010: Kerndatensatz im Maßregelvollzug: Teil 1: Auswertungen, Kennzahlen, Relationen, Teil 2: Tabellenband.
- Kammeier, Heinz*, 2002: Der Preis der Sicherheit: Aufwendungen der Bundesländer für den Maßregelvollzug, *Recht & Psychiatrie (R&P)*, Jg. 20, Nr. 3, S. 168-176.
- Kammeier, Heinz*, 2004: Maßregelvollzug nach §§ 63, 64 StGB durch Private, in: *Kammeier, Heinz/Michalke, Regina* (Hg.), *Streben nach Gerechtigkeit: Festschrift für Prof. Dr. Günter Tondorf zum 70. Geburtstag*, Münster: LIT, S. 61-94.
- Kammeier, Heinz*, 2007: Föderale Vielgestaltigkeiten im psychiatrischen Maßregelvollzug: Empirische und rechtspolitische Anmerkungen, in: *Rode, Irmgard/Kammeier, Heinz/Leipert, Matthias* (Hg.), *Einsperren statt behandeln? Neue Wege im Straf- und Maßregelvollzug*, Berlin: LIT Verlag, S.75-97.
- Kammeier, Heinz* (Hg.), 2010: *Maßregelvollzugsrecht: Kommentar*. 3. neu bearb. Aufl., Berlin, New York: De Gruyter.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan H.*, 2006: Einleitung, in: *Killian, Werner* (Hg.), *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabewahrnehmung*, Berlin: 9-24.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank*, 2010: Welfareindustries: Enterprises as providers of public goods, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Jg. 4, Nr. 1, S. 29-52.
- Koalitionsvertrag 2008: Vertrag über die Zusammenarbeit in der 19. Wahlperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg, GAL*, online: [http://www.cduhamburg.de/27002/Uploaded/2008\\_koalitionsvertrag.pdf](http://www.cduhamburg.de/27002/Uploaded/2008_koalitionsvertrag.pdf), 28.09.2010.
- Köhler, Norbert/Kallert, Thomas W.*, 2009: Forensisch-psychiatrische Versorgungsstrukturen in Deutschland: Ein Vergleich zwischen Alten und Neuen Bundesländern, in: *Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie*, Jg. 3, Nr. 1, S. 56-66.
- Kuhlmann, Sabine*, 2009: *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut* (Hg.), 2004: *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis*, Wiesbaden: VS Verlag.

- Lascoumes, Pierre/Le Gales, Patrick*, 2007: Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, in: *Governance*, Jg. 20, Nr. 1, 1-21.
- Landgericht (LG) Flensburg*, 2005: Beschluss 6 T 1/05 vom 02.03.2005, in: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ)*, Nr. 2/2005, 208.
- Maurer, Hartmut*, 2009: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland: Gliederungsübersicht, in: *Juridica International XVI*, 4-13.
- Mayntz, Renate*, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Burth, Hans-Peter/ Görlitz, Axel* (Hg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden: Nomos, S. 17-27.
- Mühlenkamp, Holger*, 2008: Die Strafrechtspflege als Unternehmen? Ökonomische Überlegungen zur (Teil-) Privatisierung von Gefängnissen, in: *Dessecker, Axel*, (Hg.): *Privatisierung in der Strafrechtspflege*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 31-54.
- Niess, Yorick*, 2010: Privatisierung des Maßregelvollzuges in Deutschland: Entwicklungen der Bundesländer im Vergleich, Bachelorarbeit in Politik und Verwaltungswissenschaften der FernUniversität Hagen, LG III (unveröffentlicht).
- Oberlandesgericht (OLG) Schleswig*, 2005: Beschluss 2 W 120/05 vom 19.10.2005, in: *Recht & Psychiatrie (R&P)*, Jg. 24 (2006), Nr. 1, 37-41.
- Pollähne, Helmut*, 2000: Entwicklungstendenzen in der Maßregelvollzugsgesetzgebung, *Forensische Psychiatrie und Psychiatrie und Psychotherapie: Werkstattsschriften*, Jg. 7, Heft 2, 61-101.
- Pollähne, Helmut*, 2006: Der hoheitliche Auftrag in der Psychiatrie. Maßregelvollzug und Privatisierung, Bericht aus der AG II. Tagung der Evangelischen Akademie Loccum: Darf Psychiatrie „verkauft“ werden?
- Pollähne, Helmut*, 2007: Effektive Sicherheit der Bevölkerung und schärfere Kontrolle der Lebensführung: Zur Reform des Maßregelrechts und der Führungsaufsicht, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV)*, Jg. 90, Nr. 1/2, 386-424.
- Pollähne, Helmut*, 2008: Die Privatisierung psychiatrischer Krankenhäuser und ihre Folgen für den Maßregelvollzug, in: *Dessecker, Axel* (Hg.), *Privatisierung in der Strafrechtspflege*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 139-174.
- PricewaterhouseCoopers AG (PWC)*, 2005: Neustrukturierung des Maßregelvollzugs im Freistaat Bayern: Machbarkeit einer Privatisierung der Maßregelvollzugseinrichtungen, Vorschläge zur konkreten Umsetzung sowie Untersuchung alternativer Strukturen: Gutachten, Frankfurt am Main.
- Reiners, Markus*, 2010: Regierungsbezirke im Vergleich – Voraussetzungen umfassenden organisatorischen Wandels. Diverse Paradigmen, strukturelle Anpassungsleistungen und differierende Handlungsspektren deutscher Gliedstaaten, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Jg. 4, S. 105-129.
- Ries-Heidtko, Katharina/Böhlke, Nils*, 2009: Vom LBK Hamburg zur Asklepios Kliniken Hamburg GmbH, in: *Böhlke, Nils/Gerlinger, Thomas/Mosebach, Kai/Schmucker, Rolf* (Hg.), *Privatisierung von Krankenhäusern: Erfahrungen und Perspektiven aus Sicht der Beschäftigten*, Hamburg: VSA-Verlag, S. 127-140.
- Röber, Manfred*, 2009: Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: *Verwaltung & Management*, Jg. 15, Nr. 5, S. 227-240.
- Sack, Detlef*, 2006: Liberalisierung und Privatisierung in den Kommunen – Steuerungsanforderungen und Folgen für Entscheidungsprozesse, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, Nr. 2/2006, S. 25-38.
- Salewski, Barbara*, 2001: Erfahrungen im Ausland, in: *Stober, Rolf* (Hg.), *Privatisierung im Strafvollzug?*, Köln: Heymanns, S. 81-85.
- Schalast, Norbert/Palaszke, Melanie/Dönisch-Seidel, Uwe*, 2009: Evaluation des Maßregelvollzugs gemäß § 64 StGB, in: *Recht & Psychiatrie (R & P)*, Jg. 27, S. 183-190.
- Schaumburg, Cornelia*, 2010: *Maßregelvollzug*, 1. Aufl. der Neuausgabe, Bonn: Psychiatrie-Verlag.
- Scherer, Joachim*, 2007: Vom staatlichen zum staatlich regulierten Maßregelvollzug, in: *Gornig, Gilbert H./Frotscher, Werner* (Hg.), *Staat – Wirtschaft – Gemeinde: Festschrift für Werner Frotscher zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 617-634.
- Schmidt am Busch, Birgit*, 2007: Die Beleihung: Ein Rechtsmittel im Wandel, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Nr. 13/2007, S. 533-542.

- Schneider, Volker/Tenbücken, Marc* (Hg.), 2004: Der Staat auf dem Rückzug: Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, Frankfurt am Main: Campus.
- Schott, Martin*, 2007: Recht und schlecht: Über die Organisation von Menschenleben im Maßregelvollzug, in: *Rode, Irmgard/Kammeier, Heinz/Leipert, Matthias* (Hg.), Einsperren statt behandeln? Neue Wege im Straf- und Maßregelvollzug, Berlin: LIT Verlag, S. 99-113.
- Schulten, Thorsten/Böhlke, Nils*, 2009: Die Privatisierung von Krankenhäusern in Deutschland und ihre Auswirkungen auf Beschäftigte und Patienten, in: *Böhlke, Nils/Gerlinger, Thomas/Mosebach, Kai/Schmucker, Rolf* (Hg.), 2009: Privatisierung von Krankenhäusern: Erfahrungen und Perspektiven aus Sicht der Beschäftigten, Hamburg: VSA, S. 97-126.
- Schwerdtfeger, Friedrich*, 2008: Privatisierung im Maßregelvollzug – Hintergründe, aktueller Stand, Modelle, Risiken und Möglichkeiten, in: Saarland – Ministerium für Justiz, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hg.): Dokumentation der Fachtagung „Maßregelvollzug im Kreuzfeuer – Disput oder Dialog?“, 18./19. Mai 2008 in Merzig, S. 30-38.
- Stolpmann, Georg*, 2010: Psychiatrische Maßregelbehandlung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Nr. 7/2010, S. 28-33.
- Streek, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der Moderne Staat* (dms), Nr. 1/2010, S. 7-29.
- Strohm, Ramona*, 2008: Erfahrungen mit Strukturformen im psychiatrischen Maßregelvollzug, in: *Dessecker, Axel* (Hg.), Privatisierung in der Strafrechtspflege, Wiesbaden: VS Verlag, S. 175-194.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2011: Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie. Schriftenreihe Staatslehre und politische Verwaltung, Baden-Baden: Nomos, i.E.
- Traub, Hans-Joachim*, 2010: Persönliche Mitteilung, 22.09.2010.
- Traub, Hans-Joachim/Weithmann, Gerd*, 2008: Maßregelvollzug nach § 63 StGB. Vergleich der Entwicklungen in den Bundesländern, in: *Der Nervenarzt*, Jg. 79, Nr. 5, S. 594-603.
- Volckart, Bernd/Grünebaum, Rolf*, 2009: Maßregelvollzug: Das Recht des Vollzuges der Unterbringung nach §§ 63, 64 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus und in einer Entziehungsanstalt, 7., neu bearb. und erw. Aufl., Köln: Heymanns.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2009: Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992-2006), in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Jg. 3, S. 33-58.
- Willenbruch, Klaus/Bischoff, Kristina*, 2006: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Privatisierung des Maßregelvollzugs, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, Jg. 25, S. 1776-1778.
- Zohlhöfer, Reimut/Obinger, Herbert*, 2005: Ausverkauf des „Tafelsilbers“: Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Jg. 46, Nr. 4, S. 602-628.

#### *Anschriften der Autoren*

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, FernUniversität Hagen, Politikwissenschaft III: Politikfeldanalyse, Universitätsstr. 41, 58084 Hagen  
E-Mail: [annette.toeller@fernuni-hagen.de](mailto:annette.toeller@fernuni-hagen.de)

Marcus Dittrich, Mittelberg 19, 34385 Bad Karlshafen  
E-Mail: [Marcus.Dittrich@t-online.de](mailto:Marcus.Dittrich@t-online.de)

Carina Schmitt

# Der Staat als Unternehmer bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen – Konvergenz im internationalen Vergleich?

### Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht einerseits, ob sich der Staat als Unternehmer aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurückgezogen hat und andererseits ob dabei Konvergenz im internationalen Vergleich festgestellt werden kann. Die empirische Konvergenzanalyse auf Grundlage eines neuen Messinstruments und Primärdaten für den Telekommunikations-, Post-, und Bahnsektor zeigt, dass sich die Entwicklung in den drei Sektoren stark unterscheidet. Zwar ist ein Rückzug des Staates aus allen drei Sektoren feststellbar. Dies führt jedoch nur im Telekommunikationssektor zu Sigma-Konvergenz. Im Postsektor hingegen nimmt die Varianz des staatlichen Unternehmertums über die Zeit signifikant zu. Ferner ziehen sich in allen drei Sektoren Staaten mit ehemals stärker ausgeprägtem öffentlichen Unternehmertum in stärkerem Maße zurück als Länder mit einem vergleichsweise niedrigen Ausgangsniveau.

*Schlagerworte:* Konvergenz, Staat als Unternehmer, Privatisierung, öffentliche Dienstleistungen, OECD

### Abstract

*Convergence of the Entrepreneurial State in the Provision of Public Utility Services? An International Comparison*

This paper examines whether the state as entrepreneur has retreated from the provision of public utilities and whether there is convergence over time. The convergence analysis is based on a new measurement and a new panel data set for telecommunication, postal and railway services. It is shown that the development differs substantially across the sectors. Even though the state has retreated in all sectors, sigma-convergence is only observable in telecommunication services. In the postal sector, in contrast, the variance increased significantly over time. Furthermore the states with a higher initial level of entrepreneurial activities moved back to a greater extent than states with a relatively low starting level.

*Key words:* Convergence, Entrepreneurial State, Privatization, Public Utilities, OECD

## 1. Einleitung

Dienstleistungen in den netzbasierten Infrastrukturbereichen<sup>1</sup> wurden in den entwickelten Demokratien der OECD traditionellerweise vom Staat und meist durch Behörden oder öffentlich-rechtliche Unternehmen bereitgestellt. Spätestens seit Ende der 80er Jahre, so die weit verbreitete Annahme, hat jedoch ein grundlegender Wandel von Staatlichkeit eingesetzt, der zur Einführung marktähnlicher Steuerungselemente und zu einem Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten geführt hat (*Obinger u.a.* 2010). Davon sind nicht nur die traditionellen Industriesektoren, sondern auch öffentliche Dienstleistungen wie Post, Telekommunikation und Bahn betroffen. Üblicherweise wird angenommen, dass es dabei zu einer Konvergenz des unternehmerisch tätigen Staates kommt. Politik-

konvergenz bezeichnet „[the] tendency of policies to grow more alike, in the form of increasing similarity“ (Drezner 2001, S. 53). Als Ursachen für den Konvergenzprozess werden meist gemeinsame Problemlagen, Imitations- und Lernprozesse, ökonomischer Systemwettbewerb oder Verregelungen auf europäischer Ebene genannt (Holzinger/Knill 2007; Scharpf 1999; Schmidt 1998).

Doch zieht sich der Staat tatsächlich aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurück und gleichen sich die OECD-Staaten immer mehr an? Bislang wurde international vergleichend nicht systematisch untersucht, ob der seit den 1980er Jahren zu beobachtende Wandel zu einer Konvergenz der Rolle des unternehmerisch tätigen Staates bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen geführt hat.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag am Beispiel von drei klassischen netzbasierten Infrastrukturbereichen – Telekommunikation, Post und Eisenbahnwesen – die folgenden Fragen untersucht: Erstens, wie hat sich die Rolle des Staates als Unternehmer in den letzten 30 Jahren entwickelt? Zweitens, ist ein Konvergenztrend feststellbar? Und wenn ja, handelt es sich dabei tatsächlich um einen Rückzug?

Die Analyse von Konvergenzprozessen kann mit den in der Literatur vorhandenen Indikatoren (beispielsweise Privatisierungserlöse), die lediglich Veränderungen jedoch nicht den Bestand staatlichen Unternehmertums erfassen, nicht durchgeführt werden. Es wird daher ein neues Messinstrument vorgestellt, mit dem das Ausmaß staatlichen Unternehmertums abgebildet werden kann und das erstmals eine umfassende empirische Konvergenzanalyse ermöglicht. Auf dieser Basis wurde ein Paneldatensatz erstellt, der das öffentliche Unternehmertum im Telekommunikations-, Post- und Bahnsektor für 21 OECD-Staaten im Zeitraum von 1980 bis 2007 erfasst. Für die Analyse des Konvergenzprozesses wird einerseits auf Verteilungs- und Streuungsparameter zurückgegriffen (= Sigma-Konvergenz). Da dies jedoch für eine umfassende Konvergenzanalyse nicht ausreicht, werden andererseits dynamische Panelmodelle geschätzt, mit denen absolute und konditionale Beta-Konvergenz überprüft werden kann.

Der Beitrag ist dabei wie folgt aufgebaut. Zunächst wird das Konvergenzkonzept erläutert sowie ein Privatisierungskonzept präsentiert, mit dem der Rückzug des Staates erfasst werden kann (Kapitel 2). Im Anschluss daran wird auf dieser Grundlage das neue Messinstrument und der neue Datensatz vorgestellt (Kapitel 3). In Kapitel 4 folgt die empirische Konvergenzanalyse. Kapitel 5 fasst die zentralen Ergebnisse des Artikels zusammen.

## 2. Konzepte: Konvergenz und Rückzug des Staates

Politikkonvergenz bezeichnet die wachsende Ähnlichkeit von Politikergebnissen über die Zeit. In der Literatur werden verschiedene Arten von Konvergenz unterschieden (Heichel/Pape/Sommerer 2005). Die wichtigsten Formen sind dabei Beta-Konvergenz und Sigma-Konvergenz (Barro/Sala-i-Martin 1992; Holzinger/Knill 2005). Sigma-Konvergenz bezeichnet die abnehmende Streuung der betrachteten Politik über die Zeit. Beta-Konvergenz hingegen bezieht sich auf den inversen Zusammenhang zwischen Startwert und Veränderung im Zeitverlauf. In der Ökonomie verweist Beta-Konvergenz auf einen „catch-up-Prozess“. Die Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen wachsen im Vergleich zu reichen Ökonomien stärker, wobei sich alle Länder einem Gleichgewichtszustand (dem „steady state“) annähern (Barro/Sala-i-Martin 1995). Eine weitere

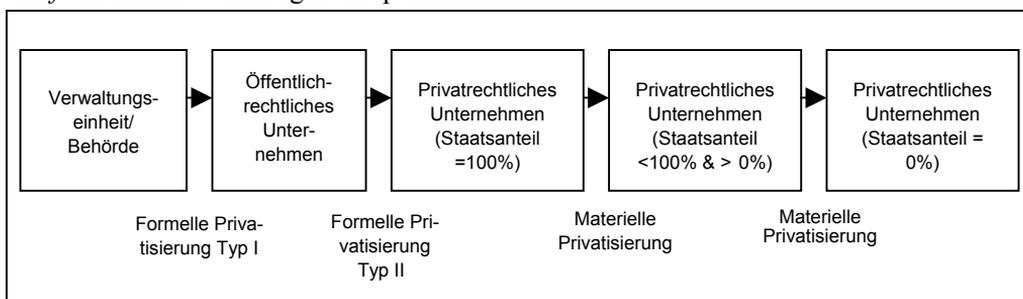
wichtige Unterscheidung kann zwischen absoluter und konditionaler Konvergenz getroffen werden (*Barro 1991; Barro/Sala-i-Martin 1992; Plümper/Schneider 2009*). Absolute Konvergenz liegt dann vor, wenn alleine das Startniveau für die Länderunterschiede verantwortlich ist. Von konditionaler Konvergenz hingegen spricht man, wenn der Konvergenzprozess darüber hinaus von strukturellen Faktoren bestimmt wird. Je nach Ausprägung dieser strukturellen Faktoren ist ein anderer Gleichgewichtszustand zu erwarten. Sigma-Konvergenz zielt damit auf die Homogenität der Gruppe, während sich Beta-Konvergenz auf die Relationen der Länder innerhalb einer Gruppe bezieht. Während Sigma-Konvergenz notwendigerweise auch Beta-Konvergenz impliziert, ist Beta-Konvergenz keine hinreichende Bedingung für Sigma-Konvergenz. Die Varianz kann sogar zunehmen, wenn Nachzüglerstaaten die Vorreiter überholen.

Um Aussagen über Rückzug oder Konvergenz treffen zu können, muss zunächst festgelegt werden, welche Formen staatlichen Unternehmertums in den netzbasierten Infrastrukturbereichen vorliegen und wie ein Rückzug des Staates erfasst werden kann.

Der Rückzug des Staates findet in den netzbasierten Infrastrukturbereichen insbesondere in Form von formeller und materieller Privatisierung statt. Formelle Privatisierung bezeichnet die Umwandlung unternehmerischer Organisationsformen hin zu im Privatsektor üblichen Unternehmensformen. Es können zwei Typen formeller Privatisierung identifiziert werden. Einerseits kann eine ursprünglich unselbständige Verwaltungseinheit in ein spezialrechtliches oder öffentlich-rechtliches, selbständiges Unternehmen umgewandelt werden. Öffentlich-rechtliche Unternehmen sind im Gegensatz zu Verwaltungseinheiten mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Diese Transformation ist ein erster Schritt in Richtung marktorientierter Organisationsformen (*Boes 1986, 1987; Mühlenkamp 2001; Topsch 2002*). Andererseits kann ein spezialrechtliches oder öffentlich-rechtliches in ein privatrechtliches Unternehmen (z.B. Aktiengesellschaft) umgewandelt werden.<sup>2</sup> Im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die in erster Linie dem Gemeinwohl verpflichtet sind, sind Unternehmen des Privatrechts nur noch dem Unternehmenswohl verantwortlich und unterliegen zudem einer harten Budgetrestriktion. An den Eigentumsverhältnissen ändert sich durch diese Organisationsumwandlung zunächst jedoch nichts (*Boes 1986; Topsch 2002*). Nach einer formellen Privatisierung ist der Weg schließlich frei für die materielle Privatisierung, d.h. die partielle oder vollständige Veräußerung von öffentlichen Unternehmen an private Wirtschaftssubjekte.

Grafik 1 fasst das Privatisierungskonzept und damit die Konzeptionalisierung des Rückzugs des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten zusammen.

Grafik 1: Privatisierungskonzept



Aufbauend auf diesem Privatisierungskonzept wird im folgenden Kapitel ein Messinstrument vorgestellt, das die Erfassung des Rückzugs des Staates im Bereich der netzbasierten öffentlichen Dienstleistungen ermöglicht.

### 3. Rückzug des Staates – Messinstrument und Datensatz

Die Literatur konzentrierte sich bislang auf die Analyse von Ursachen (*Belke u.a. 2007; Bortolotti/Siniscalco 2004; Schneider/Fink/Tenbücken 2005; Schneider/Häge 2008; Zohlnhöfer/Obinger 2006*) und Folgen (*Bortolotti u.a. 2002; Boubakri/Cosset 1998; D'Souza/Meggison/Nash 2005*) materieller Privatisierungserlöse. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen für eine Konvergenzanalyse ungeeignet. Erstens ist mit materiellen Privatisierungsindikatoren keine Bestandsaufnahme öffentlichen Unternehmertums möglich. Privatisierungsindikatoren bilden generell nur Veränderungen ab, jedoch nicht Ausgangs- und Endpunkt, die für eine Konvergenzanalyse unabdingbar sind. Zweitens können mit Privatisierungsindikatoren keine gegenläufigen Bewegungen, also Nationalisierungen, erfasst werden. Es lassen sich damit also weder Aussagen darüber treffen, ob sich der Staat aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurückzieht oder ob sich die Staaten bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen annähern. Eine weitere zentrale Schwachstelle besteht, drittens, darin, dass mit bislang verwendeten Indikatoren lediglich die materielle Dimension von Privatisierung betrachtet wurde und die für die netzbasierten Infrastrukturbereiche besonders relevante formelle Privatisierungsdimension unberücksichtigt blieb. Wie später gezeigt wird, werden damit Veränderungen im Bahn- und Postsektor nicht abgebildet, da die Unternehmen in diesen Sektoren in den letzten Jahrzehnten in erster Linie formell privatisiert wurden. Neben den genannten quantitativen Arbeiten liegen weitere qualitative oder rein beschreibende Arbeiten zur Entwicklung der Rolle des Staates im Bereich öffentlicher Dienstleistungen vor, die jedoch nicht explizit auf die Konvergenz in diesen Sektoren fokussieren (*Bartle 2002; PIQUE 2009*).

Angesichts der genannten Defizite wurde mit dem „Index staatlichen Unternehmertums“ ein neues Messinstrument entwickelt. Dieser Index erfasst den Bestand staatlichen Unternehmertums und bildet sowohl formelle als auch materielle Privatisierungsschritte ab. Ferner wird der internationale Vergleich staatlichen Unternehmertums im Zeitverlauf ermöglicht (*Schmitt/Schuster 2010; Traub u.a. 2009*).

Der „Index staatlichen Unternehmertums“ wurde wie folgt berechnet:

$$(1) \quad I = X^{VE} + \alpha \cdot X^{\text{ÖU}} + \beta \cdot \sum_{i \in SC_j} X_i^{AG} \cdot s_i^{AG}$$

$X^{VE}$	1=Verwaltungseinheit; 0=andere Unternehmensform
$X^{\text{ÖU}}$	1=öffentlich-rechtliches Unternehmen; 0=andere Unternehmensform
$X_i^{AG}$	1=Aktiengesellschaft; 0=andere Unternehmensform
$\alpha$	Gewicht für formelle Privatisierung Typ I
$\beta$	Gewicht für formelle Privatisierung des Typs II
$s_i^{AG}$	Staatsanteile am Unternehmen

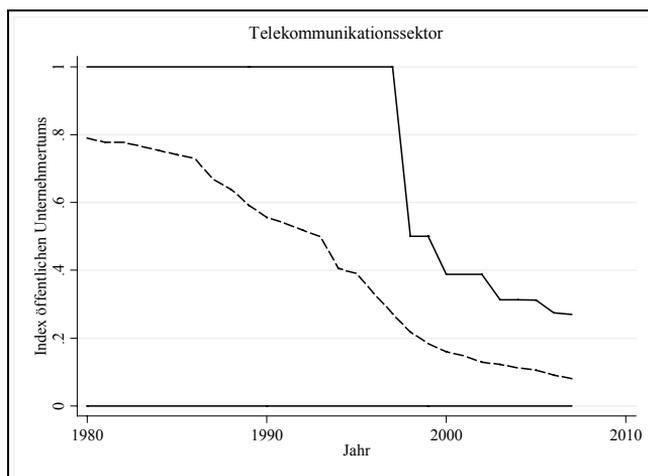
Der Index identifiziert auf Jahresbasis zunächst die Organisationsform (Verwaltungseinheit, öffentlich-rechtliches Unternehmen, Aktiengesellschaft) und die direkt vom Staat

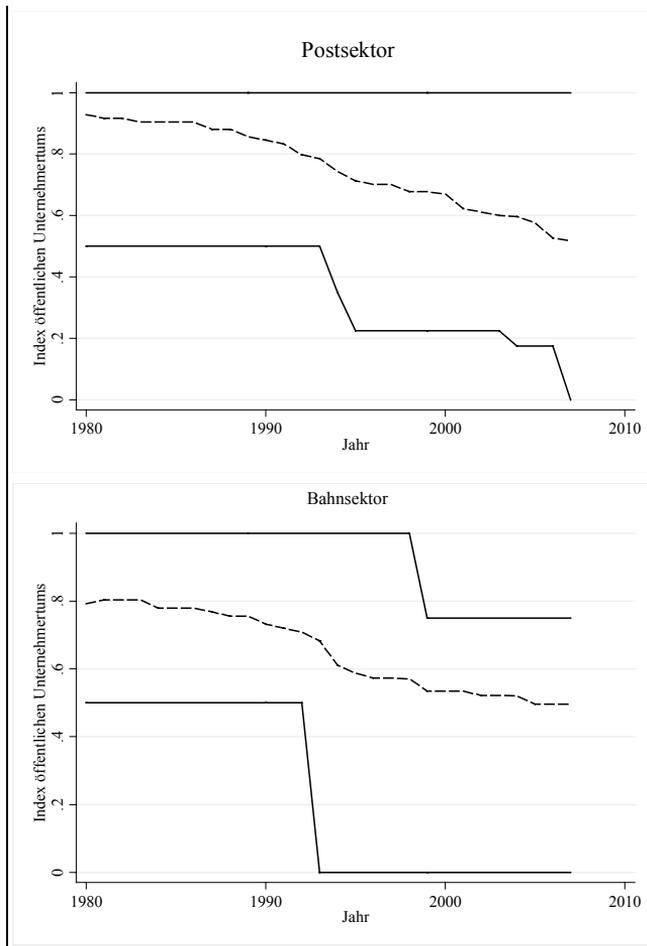
gehaltenen Anteile am Unternehmen (S) und umfasst einen Wertebereich von 0 bis 1. Die unterschiedlichen Organisationsformen werden je nach Unabhängigkeit vom politischen Machtzentrum unterschiedlich gewichtet (*Ebinger/Schmitt* 2010; *Schwanke/Ebinger* 2006). Stellt eine Behörde alle Güter und Dienstleistungen eines Sektors bereit, dann nimmt der Index den Maximalwert von 1 an und indiziert damit die größtmögliche Ausprägung des unternehmerisch tätigen Staates in diesem Sektor (in diesem Fall sind  $X^{OU}$  und  $X^{AG}$  gleich 0). Wird die Verwaltungseinheit in ein öffentlich-rechtliches Unternehmen umgewandelt, dann ist  $X^{OU}=1$  und wird mit  $\alpha$  gewichtet (hier sind  $X^{VE}$  und  $X^{AG}$  gleich 0).  $\alpha$  muss dabei kleiner 1 sein, um den Rückzug des Staates abzubilden, der durch die stärkere Handlungsautonomie des Unternehmens gegenüber politischen Akteuren entstanden ist. Wird das Unternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, dann wird  $X^{AG} = 1$  und mit  $\beta$  gewichtet. Auch hier bildet  $\beta < \alpha$  ab, dass die Eingriffsmöglichkeiten des Staates als Anteilseigner einer Aktiengesellschaft geringer sind als noch beim öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Werden zusätzlich noch Staatsanteile am Unternehmen verkauft, dann sinkt der Indexwert weiter. So führt beispielsweise eine Veräußerung von 49% der Aktien zu einer Gewichtung von  $.51 * \beta$ , da 51% der Anteile beim Staat verbleiben. Wird ein Unternehmen vollständig materiell privatisiert, nimmt der Index schließlich den Wert 0 an.<sup>3</sup>

Auf Grundlage dieses Messinstrumentes wurde ein neuer Datensatz erstellt, der Informationen aller (ehemals) staatlichen Unternehmen im Post- Telekommunikation- und Bahnsektor enthält. Für die Erstellung des Datensatzes wurden gezielt Unternehmensinformationen von den zuständigen Ministerien und den Unternehmen abgefragt, sowie Geschäftsberichte, Firmendatenbanken systematisch ausgewertet. Der Datensatz umfasst 21 OECD-Länder<sup>4</sup> im Zeitraum von 1980 bis 2007.

Grafik 2 veranschaulicht die Entwicklung des unternehmerisch tätigen Staates in den drei untersuchten Sektoren. Dabei stellen die durchgezogenen Linien jeweils Maximal- und Minimalwert eines Jahres dar, während die gestrichelte Linie den Mittelwert wiedergibt.

Grafik 2: Öffentliches Unternehmertum 1980-2007





Die grafische Darstellung der Entwicklung des öffentlichen Unternehmertums macht deutlich, dass sich die drei Sektoren in den letzten drei Jahrzehnten sehr unterschiedlich entwickelt haben. So zeichnet sich der Telekommunikationssektor durch einen klaren Abwärtstrend aus, der alle 21 OECD-Länder erfasst hat. Insbesondere seit den 1990er Jahren zieht sich der Staat hier sowohl durch formelle als auch materielle Privatisierungsmaßnahmen aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurück. Der Trend geht hier eindeutig zu einem vollständigen Rückzug des unternehmerisch tätigen Staates.<sup>5</sup>

Im Gegensatz dazu hat sich der Postsektor sehr heterogen entwickelt. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums befanden sich die nationalen Postunternehmen in allen 21 Ländern in staatlicher Hand und waren in den meisten Ländern in die Verwaltung eingegliedert. 2007 hingegen sind im Postsektor sämtliche Formen staatlichen Unternehmertums vorzufinden. In manchen Ländern ist das Postunternehmen immer noch in die Verwaltung eingegliedert (USA) oder wurde nur formell privatisiert, das heißt in eine Aktiengesellschaft umgewandelt (Finnland). In anderen Ländern wurde bereits mit dem materiellen Privatisierungsprozess begonnen (Österreich) oder das Unternehmen vollständig verkauft (Niederlande). Interessanterweise haben lediglich Mitgliedsländer der Europäischen Union den materiellen Privatisierungsprozess eingeleitet. Die Entwicklung des Sample-

Mittelwerts indiziert wie im Telekommunikationssektor einen Rückzug des Staates, wenn auch in deutlich geringerem Ausmaß.

Im Eisenbahnsektor waren die meisten nationalen Bahnbetreiber zu Beginn des Untersuchungszeitraums vollständig in staatlicher Hand. Daran hat sich im Zeitverlauf wenig geändert. Lediglich das Vereinigte Königreich und Neuseeland haben ihre Bahnbetreiber Anfang der 90er Jahre veräußert. Der Bahnsektor ist in erster Linie von formellen Privatisierungsmaßnahmen betroffen. Im Gegensatz zum Postsektor waren es hier, mit Ausnahme von Großbritannien, lediglich außereuropäische Staaten, die Staatsanteile veräußerten.

## 4. Konvergenz

### Sigma-Konvergenz

Zur Überprüfung von Konvergenz werden in einem ersten Schritt Verteilungs- und Streuungsmaße betrachtet, bevor in einem zweiten Schritt Fehlerkorrekturmodelle zum Vorliegen von Beta-Konvergenz geschätzt werden. Tabelle 1 fasst die Verteilungs- und Streuungsmaße zu vier verschiedenen Zeitpunkten in den drei Sektoren zusammen.<sup>6</sup>

*Tabelle 1:* Telekommunikations-, Post und Bahnsektor im Vergleich

	1980	1990	2000	2007
<b>Telekommunikationssektor</b>				
Mittel	0,789	0,556	0,160	0,080
Minimum	0	0	0	0
Maximum	1	1	0,389	0,27
Standardabweichung	0,288	0,320	0,147	0,099
<b>Postsektor</b>				
Mittel	0,929	0,845	0,671	0,517
Minimum	0,5	0,5	0,225	0
Maximum	1	1	1	1
Standardabweichung	0,140	0,185	0,207	0,240
<b>Bahnsektor</b>				
Mittel	0,792	0,752	0,534	0,496
Minimum	0,5	0,5	0	0
Maximum	1	1	0,75	0,75
Standardabweichung	0,207	0,203	0,225	0,209

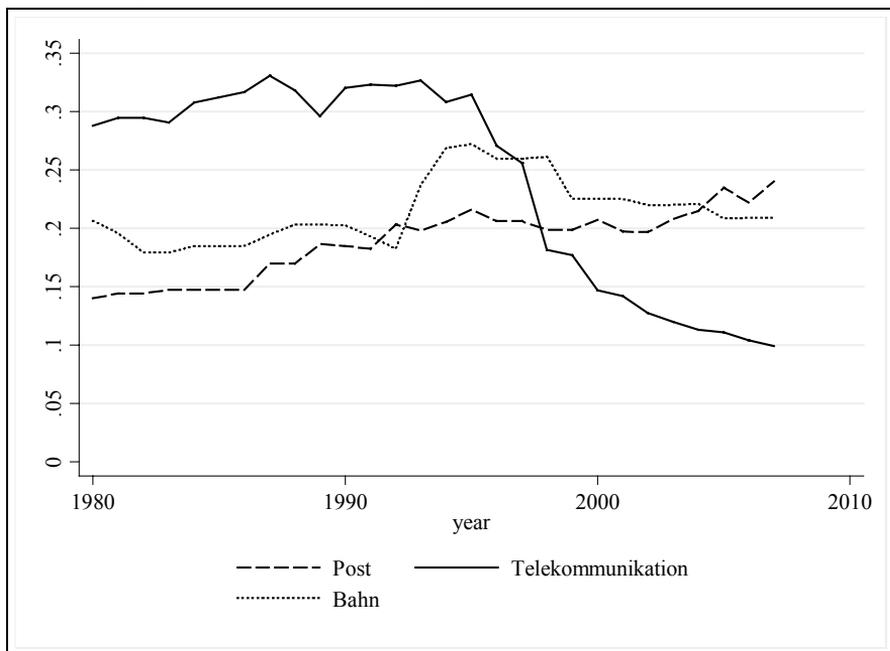
Auch hier treten die Sektorunterschiede klar in Erscheinung. Während Bahn- und Telekommunikationssektor noch 1980 im Mittel einen ähnlichen Wert aufwiesen, liegt der Mittelwert im Telekomsektor 2007 nur noch bei 0,08 im Vergleich zu einem Wert von ca. 0,5 im Bahnsektor. Dies deutet darauf hin, dass sich der Rückzug des Staates im Eisenbahnwesen in erster Linie auf formelle Privatisierungsmaßnahmen beschränkt, während sich der Staat aus dem Telekommunikationsbereich fast vollständig zurückgezogen hat. Der Postsektor hingegen startete 1980 mit 0,929 von einem sehr hohen Niveau. Fast in allen Ländern wurden Postdienstleistungen durch Verwaltungseinheiten erbracht. Derzeit liegt der Mittelwert immer noch bei 0,517 und damit knapp über der Grenze zur materiellen Privatisierung.

Auch die Entwicklung der Standardabweichung<sup>7</sup> (SD) weist deutliche Unterschiede auf. Im Telekommunikationssektor war die SD 1980 mit 0,288 am höchsten und hat sich

im Laufe der Zeit bis zu einem Wert 0,099 im Jahr 2007 stark verringert. Der Maximalwert liegt derzeit nur noch bei 0,27. 1980 lag der Wertebereich noch zwischen 0 und 1. Im Postsektor ist die Entwicklung exakt gegenläufig. Wie schon in Grafik 2 zu erkennen war, nahm hier die Streuung über die Zeit zu. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums waren in allen Ländern die Postunternehmen in staatlicher Hand (Minimum=0,5 und Maximum=1). Im Jahre 2007 hat sich die Spannweite extrem erhöht mit einem Minimalwert von 0 und einem Maximum bei 1. Die Varianz im Bahnsektor ist hingegen relativ stabil geblieben. Allerdings ist sowohl im Bahn- und Postsektor ein Abwärtstrend feststellbar, sodass sich der Staat als Unternehmer tendenziell aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurückzieht.

Grafik 3 zeigt die Entwicklung der Standardabweichung über die Zeit:

Grafik 3: Entwicklung der Standardabweichung von 1980 bis 2007



Auch statistische Tests stützen die visuellen Befunde. Sowohl ein klassischer F-Test als auch der Levene-Test auf Varianzgleichheit bestätigen, dass die Varianz im Postsektor signifikant zu- und im Telekommunikationssektor signifikant abgenommen hat. Im Bahnsektor kann entsprechend der visuellen Analyse keine signifikante Abnahme oder Zunahme festgestellt werden.

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf Sigma-Konvergenz Folgendes festhalten: Lediglich im Telekommunikationssektor ist ein deutlicher „race to the bottom“ festzustellen (Abnahme der Streuung bei gleichzeitig sinkendem Mittelwert). Im Postsektor nahm hingegen die Streuung signifikant zu. Dies ist insofern überraschend, als in vielen Ländern beide Sektoren zu Beginn der Untersuchungsperiode im Verbund geregelt waren. Im Bahnbereich hingegen ist weder ein deutlicher Konvergenz- noch Divergenzprozess erkennbar. In allen drei Sektoren und allen voran im Telekommunikationsbereich zieht sich der Staat aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurück.

## Beta-Konvergenz

Zur Überprüfung von Beta-Konvergenz wird zusätzlich auf die Anwendung von Schätzverfahren zurückgegriffen (*Plümper/Schneider* 2009). Dies hat den Vorteil, dass für konditionierende Variablen kontrolliert werden kann. Ferner kann der ausschließliche Fokus auf statistische Streuungsmaße bei systematischen Messfehlern zu Fehlinterpretationen führen (*Holzinger* 2006; *Plümper/Schneider* 2009). Um Beta-Konvergenz zu testen, wurden dynamische Panelmodelle geschätzt (Error Correction Models; im Folgenden ECM). ECMs wurden ursprünglich für die Analyse nicht-stationärer Daten und für kointegrierte Zeitreihen verwendet. *De Boef and Keele* (2008) konnten jedoch zeigen, dass Fehlerkorrekturmodelle auch für stationäre Daten verwendet werden können. Aufgrund der Annahme der Existenz eines langfristigen Gleichgewichtszustandes sind ECM besonders gut für eine Konvergenzanalyse geeignet (*De Boef/Keele* 2008).<sup>8</sup>

Zur Überprüfung von Beta-Konvergenz wird das Vorjahresniveau öffentlichen Unternehmertums ( $STAAT_{t-1}$ ) als zentrale unabhängige Größe mit in die Analyse einbezogen. Darüber hinaus wird für eine Reihe von Faktoren kontrolliert, von denen anzunehmen ist, dass sie den Konvergenzprozess konditionieren. Da Privatisierung als Instrument zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden kann, sollte ein hohes Defizit in Relation zum BIP die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen antreiben (*DEFIZIT*) (*Bortolotti/Fantini/Siniscalco* 2003). Weiter dürften Linksregierungen Privatisierungen eher skeptisch gegenüber stehen. Deshalb ist zu vermuten, dass ein hoher Kabinettsitzanteil von linken Parteien mit einem moderaten Rückzug des Staates einhergeht (*LEFT*) (*Belke u.a.* 2007; *Boix* 1997; *Zohlnhöfer/Obinger/Wolf* 2008). Das Ausmaß ökonomischer Integration wird durch die Summe der Exporte und Importe relativ zum BIP abgebildet (*HANDEL*). In Anlehnung an die Effizienzhypothese sollte eine große Außenhandelsöffnung dazu führen, dass der Privatisierungsprozess beschleunigt wird. Das BIP sowie das Wirtschaftswachstum geben Auskunft über die ökonomische Situation eines Landes. Aufgrund des niedrigen sozioökonomischen Problemdrucks sollte ein hohes Wirtschaftswachstum (*WACHSTUM*) sowie ein BIP pro Kopf (*BIP*) nicht zu einem starken Rückzug des Staates führen (*Bortolotti u.a.* 2003). Da durch den europäischen Integrationsprozess die Liberalisierung der netzbasierten Infrastrukturbereiche seit den 1990er Jahren in den Mitgliedsländern massiv forciert wurde, wird zusätzlich eine Dummy Variable für EU-Mitgliedschaft eingeführt (*Clifton/Comín/Diaz Fuentes* 2006; *Höpner u.a.* 2009; *Schmidt* 1998; *Schneider/Häge* 2008). Darüber hinaus beeinflusst das institutionelle Arrangement den Handlungsspielraum für die Regierungen, Privatisierung durchzuführen (*INSTITUTION*). Vetopunkte sollten aufgrund ihrer machtdispersiven Wirkung die für Privatisierung notwendigen Reformschritte erschweren (*Immergut* 1992). Eine detaillierte Beschreibung der Operationalisierung aller Variablen findet sich im Anhang in Tabelle A2.

Die Analyse von Paneldaten ist üblicherweise mit einer Reihe von Problemen behaftet. Der Wooldridge-Test für Autokorrelation (*Wooldridge* 2002) indiziert keine serielle Korrelation der Residuen. Aufgrund niedriger Vif-Werte ( $< 2.5$ ) sowie Korrelationen liegen keine Multikollinearitätsprobleme vor. Ferner weist der augmented Fully Dicker Test auf stationäre Daten hin. Die Modelle werden mit panelkorrigierten Standardfehlern geschätzt, da Panelheteroskedastizität vorliegt.

Tabelle 2: Konvergenzanalyse (Error Correction Models)

	Telekom	Post	Bahn
<i>STAAT<sub>t-1</sub></i>	-,054*** (,012)	-,059*** (,016)	-,052*** (,014)
<i>HANDEL</i>	,0002 (,0001)	-,0001 (,0001)	,0002 (,0001)
$\Delta$ <i>HANDEL</i>	-,0008 (,0008)	-,0008 (,0007)	-,0003 (,0007)
<i>DEFIZIT</i>	,0002 (,0003)	,0004 (,0002)	,0003 (,0003)
$\Delta$ <i>DEFIZIT</i>	-,001 (,003)	-,002 (,001)	-,0006 (,002)
<i>BIP pro Kopf</i>	-1,26e-06 (5,75e-07)*	-1,19e-06** (4,31e-07)	-1,01e-06* (4,51e-07)
<i>WACHSTUM</i>	-,002 (,002)	,002 (,002)	-,002 (,002)
<i>EU</i>	-,018* (,008)	-,014* (,007)	,006 (,006)
<i>INSTITUTION</i>	,001 (,003)	,002 (,002)	,003 (,002)
$\Delta$ <i>INSTITUTION</i>	,010 (,018)	,016 (,015)	-,008 (,006)
<i>LINKS</i>	,0001 (,0001)	-2,91e-05 (7,63e-05)	5,44e-05 (7,74e-05)
$\Delta$ <i>LINKS</i>	-,0001 (,0001)	-2,46e-06 (,0001)	8,18e-05 (,0001)
F	2,24**	1,93*	1,71
N	566	566	566

Abhängige Variable:  $\Delta$  Staat

Anmerkung: Panelkorrigierte Standardfehler in Klammern \*\*\*  $z < 0.001$ , \*\*  $z < 0.01$ , \*  $z < 0.05$

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass in allen drei Sektoren Beta-Konvergenz vorliegt. Der Regressionskoeffizient des Vorjahresniveaus staatlichen Unternehmertums (*STAAT<sub>t-1</sub>*) ist in allen Modellen negativ und auf dem 0,1%-Niveau signifikant. Staaten mit ausgeprägtem staatlichem Unternehmertum ziehen sich stärker aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurück als Staaten mit einem niedrigen Ausgangsniveau. Da im Postsektor zwar Beta-Konvergenz aber nicht Sigma-Konvergenz vorliegt, haben in diesem Sektor die ehemaligen Nachzüglerstaaten die einstigen Vorreiter überholt. Im Hinblick auf die Kontrollvariablen ist lediglich die EU-Mitgliedschaft sowie das BIP pro Kopf signifikant. In EU Mitgliedstaaten wird tendenziell stärker privatisiert als in den Nicht-Mitgliedstaaten. Die im Zuge der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes verabschiedeten EU-Direktiven zur Liberalisierung der Märkte und Einführung marktähnlicher Steuerungs-elemente in den Unternehmen haben den Rückzug des Staates beschleunigt. Darüber hinaus ist ein hohes ökonomisches Entwicklungsniveau mit einem starken Rückzug verbunden. Es erstaunt jedoch, dass die meisten in der Literatur diskutierten ökonomischen und politischen Variablen eine relativ geringe oder gar keine Erklärungskraft aufweisen. Eine mögliche Ursache könnte sein, dass bislang verwendete Indikatoren wie Privatisierungserlöse nicht nur Regierungsentscheidungen messen, sondern von mehreren insbesondere ökonomischen Faktoren wie beispielsweise der Kapitalmarktentwicklung beeinflusst werden.

Insgesamt sind folgende Ergebnisse festzuhalten: Erstens unterscheidet sich die Entwicklung des unternehmerisch tätigen Staates in den drei Sektoren erheblich. Während im Telekommunikationssektor signifikante Sigma-Konvergenz festgestellt werden konnte,

ist die Entwicklung im Postsektor durch Divergenz gekennzeichnet. Der Bahnsektor weist weder einen deutlichen Divergenz- oder Konvergenztrend auf. Zweitens zieht sich der Staat in allen drei Sektoren tendenziell aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurück. Drittens ziehen sich insbesondere die Staaten als Unternehmer zurück, die einen hohen Ausgangswert aufwiesen (Beta-Konvergenz). Vorreiter werden von Nachzüglern eingeholt und im Postsektor sogar überholt.

## 5. Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag wurde untersucht, inwieweit sich der Staat aus der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zurückgezogen hat und ob dabei eine Konvergenz im internationalen Vergleich festgestellt werden kann. Da mit bisherigen Messinstrumenten und Daten eine Konvergenzanalyse nicht möglich war, wurde ein Index staatlichen Unternehmertums vorgestellt, mit dem die Rolle des Staates international vergleichend erfasst werden kann. Dieser Bestandsindex ermöglicht im Gegensatz zu Indikatoren wie „Privatisierungserlösen“ erstmals eine umfassende Konvergenzanalyse. Auf Grundlage dieses Messinstrumentes wurde ein neuer Datensatz zusammengestellt, der den unternehmerisch tätigen Staat im Telekommunikations-, Post- und Bahnsektor in 21 OECD Staaten für den Zeitraum 1980 bis 2007 erfasst.

Entgegen bisheriger Vermutungen haben sich die drei Sektoren in den letzten drei Jahrzehnten sehr unterschiedlich entwickelt. Insbesondere die Unterschiede zwischen dem Post- und Telekommunikationssektor sind markant. War der Telekommunikationssektor 1980 noch sehr heterogen gestaltet, ist heute eine klare Tendenz zu einem vollständigen Rückzug des Staates erkennbar. Die meisten nationalen Telekommunikationsunternehmen wurden nahezu vollständig verkauft. Hingegen erbrachten Behörden in den 80er Jahren üblicherweise Postdienstleistungen. Heute sind, unter anderem angestoßen durch den europäischen Integrationsprozess, mannigfaltige Organisationsformen vorzufinden. Interessanterweise wurde in diesem Sektor zumindest zunächst ein Divergenzprozess durch europäische Verregelungen ausgelöst. In keinem der außereuropäischen Staaten wurde ein materieller Privatisierungsprozess eingeleitet. Im Bahnsektor beschränkt sich Privatisierung zumindest in den EU-Staaten auf formelle Privatisierungsmaßnahmen. Lediglich einige außereuropäische Staaten wie Neuseeland und Japan sowie das Vereinigte Königreich haben bereits mit dem materiellen Privatisierungsprozess begonnen. Es bleibt abzuwarten, wie sich der Trend im Post- und Bahnsektor in Zukunft entwickeln wird.

Die empirischen Befunde werfen zahlreiche weitere Fragestellungen auf. So wäre zu klären, ob es sich bei der Europäischen Union um einen Konvergenzclub handelt, welche Faktoren nicht nur den Konvergenzprozess konditionieren, sondern die Anpassungsgeschwindigkeit beschleunigen oder hemmen oder auf welchem Gleichgewichtszustand sich die Sektoren einpendeln. Darüber hinaus stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der geringen Erklärungskraft ökonomischer und politischer Faktoren die Frage, ob Diffusionsprozesse für den Rückzug des Staates verantwortlich sind.

## Anmerkungen

- 1 Dienstleistungen in den netzbasierten Infrastrukturbereichen werden hier den öffentlichen Dienstleistungen zugeordnet, da es sich um wirtschaftliche Tätigkeiten handelt, die von den Staaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen versehen wurden (*Ambrosius 2000; Krajewski 2009*). Der Begriff der öffentlichen Dienstleistung besitzt im Gegensatz zum Begriff der Daseinsvorsorge den Vorteil, dass er keine verfassungsrechtlichen Implikationen beinhaltet und sich nicht auf eine bestimmte nationale Rechtsordnung bezieht.
- 2 Es ist auch die direkte Umwandlung einer Verwaltungseinheit in ein privatrechtliches Unternehmen denkbar.
- 3 Da es keine theoretische Begründung für die Auswahl von  $\alpha$  und  $\beta$  gibt, wurden Sensitivitätsanalysen mit verschiedenen Gewichten durchgeführt. Die Ergebnisse verändern sich durch den Einsatz unterschiedlicher Gewichte nicht. Formelle und materielle Privatisierung werden in diesem Beitrag daher gleich gewichtet, wobei formelle Privatisierung in zwei Subtypen differenziert wurde. Damit ergibt sich für  $\alpha$  der Wert 0,75 und für  $\beta$  0,5.
- 4 Bei den 21 OECD-Ländern handelt es sich um Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Irland, Japan, die Niederlande, Norwegen, Neuseeland, Portugal, Spanien, Schweiz, Schweden, Großbritannien und die Vereinigten Staaten.
- 5 Beim Rückzug des Staates wird in diesem Beitrag ausdrücklich auf die Rolle des Staates als Unternehmer Bezug genommen. Gerade in den netzbasierten Infrastrukturbereichen wurde dieser Rückzug oft von der Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden sowie dem Abbau wettbewerbsbeschränkender Regulierungen begleitet (*Gilardi 2005; Levi-Faur 2005; Majone 1997*).
- 6 In Tabelle A1 (siehe Anhang) sind sowohl die nationalstaatlichen Ausprägungen als auch die deskriptive Statistiken ausführlich dokumentiert.
- 7 In der Literatur wird häufig auch der Variationskoeffizient zur Überprüfung von Sigma-Konvergenz herangezogen. Da sich die Skala des verwendeten Indexes weder über die Zeit, noch zwischen Ländern und Sektoren unterscheidet, wird der Variationskoeffizient als normiertes Maß der Streuung nicht in diesem Beitrag verwendet.
- 8 Die allgemeine ECM Gleichung lautet  $\Delta Y_t = \alpha_0 - \alpha_1(Y_{t-1} - \beta_1 X_{t-1}) + \beta_0 \Delta X_t + \varepsilon_t$ .  $\beta_0$  erfasst dabei den unmittelbaren Kurzeffekt während  $\beta_1$  den Langzeiteffekt den X auf Y widerspiegelt. Die Realisierung des Langzeiteffekts wird von der Fehlerkorrekturrate  $\alpha_1$  wiedergegeben. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit ECM und der Ableitung der Gleichungen findet sich bei *De Boef and Keele (2008)*.

## Literatur

- Ambrosius, Gerold, 2000: Service Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste? Zur historischen Dimension eines zukünftigen Elements europäischer Gesellschaftspolitik, in: Cox, Helmut (Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos, S. 15-44.*
- Armingeon, Klaus/Leimgruber, Philipp/Beyeler, Michelle/Menegale, Sarah, 2008: Comparative Political Data Set 1960-2006.*
- Barro, Robert J., 1991: Economic Growth in a Cross Section of Countries, in: Quarterly Journal of Economics, 106(2), S. 407-443.*
- Barro, Robert J./Sala-i-Martin, Xavier, 1992: Convergence, in: The Journal of Political Economy, 100, S. 223-251.*
- Barro, Robert J./Sala-i-Martin, Xavier, 1995: Economic Growth, New York: McGraw-Hill.*
- Bartle, Ian, 2002: When Institutions no Longer Matter: Reform of Telecommunications and Electricity in Germany, France and Britain, in: Journal of Public Policy, 22(1), S. 1-27.*
- Belke, Ansgar/Baumgärtner, Frank/Schneider, Friedrich/Setzer, Ralph, 2007: The Different Extent of Privatization Proceeds in OECD-countries: A Preliminary Explanation Using a Public-Choice Approach, in: Finanzarchiv, 63(2), S. 211-243.*
- Boes, Dieter, 1986: Public Enterprise Economics, Amsterdam: North Holland.*

- Boes, Dieter*, 1987: Privatisation of Public Enterprises, in: *European Economic Review*, 31(1), S. 352-360.
- Boix, Carles*, 1997: Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments, in: *British Journal of Political Science*, 27, 473-496.
- Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico*, 2003: Privatisation around the World: Evidence from Panel Data, in: *Journal of Public Economics*, 88, S. 305-332.
- Bortolotti, Bernardo/Siniscalco, Domenico*, 2004: *The Challenges of Privatization. An International Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Bortolotti, Bernardo/Siniscalco, Domenico/Fantini, Marcella/ Megginson, William. L.*, 2002: Privatization and the Sources of Performance Improvement in the Global Telecommunication Industry, in: *Telecommunications Policy* 26, S. 243-268.
- Boubakri, Narjess/Cosset, Jean-Claude*, 1998: The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries, in: *The Journal of Finance*, LIII(3), S. 1081-1110.
- Clifton, Judith/Comin, Francisco/Diaz Fuentes, Daniel*, 2006: Privatizing Public Enterprises in the European Union 1960-2002: Ideological, Pragmatic, Inevitable, in: *Journal of European Public Policy*, 13, S. 736-756.
- D'Souza, Juliet/Megginson, William L./Nash, Robert*, 2005: Effect of institutional and form specific characteristics on post-privatization performance, in: *Journal of Corporate Finance*, 11, S. 747-766.
- De Boef, Suzanna/Keele, Luke*, 2008: Taking Time Seriously, in: *American Journal of Political Science*, 52(1), S. 184-200.
- Drezner, Daniel W.*, 2001: Globalization and Policy Convergence, in: *International Studies Review*, 3(1), S. 53-78.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des politischen Führungspersonals beeinflussen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51(1), S. 69-93.
- Gilardi, Fabrizio*, 2005: The Institutional Foundation of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Europe, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598, S. 84-101.
- Heichel, Stephan/Pape, Jessica/Sommerer, Thomas*, 2005: Is There Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence, in: *Journal of European Public Policy*, 12(5), S. 817-840.
- Heston, Alan/Summers, Robert/Aten, Bettina*, 2009: Penn World Table Version 6.3. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.
- Holzinger, Katharina*, 2006: Methodological Pitfalls of Convergence Analysis, in: *European Union Politics*, 7, S. 271-287.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph*, 2005: Causes and conditions of cross-national policy convergence, in: *Journal of European Public Policy*, 12(5), S. 775-796.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph*, 2007: Ursachen und Bedingungen internationaler Politikkonvergenz, in: *Holzinger/Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 85-106.
- Höpner, Martin/Petring, Alexander/Seikel, Daniel/Werner, Benjamin*, 2009: *Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme von zweieinhalb Dekaden marktschaffender Politik in entwickelten Industrieländern*, Köln: MPIfG.
- Immergut, Ellen M.*, 1992: *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krajewski, Markus*, 2009: *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*. Unveröffentlichtes Manuskript, Potsdam.
- Levi-Faur, David*, 2005: The Global Diffusion of Regulatory Capitalism, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598, S. 12-32.
- Majone, Giandomenico*, 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, in: *Journal of Public Policy*, 17(2), S. 139-167.

- Mühlenkamp, Holger*, 2001: Trägerschaft und Effizienz öffentlicher Unternehmen – Eine Untersuchung der Auswirkungen formeller Privatisierungsmaßnahmen am Beispiel öffentlicher Theater mit Hilfe von Panel-Daten, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 24, S. 152-169.
- Obinger, Herbert/Traub, Stefan/Etling, Andreas/Mause, Karsten/Schmitt, Carina/Schreeb, Katharina/Schuster, Philipp*, 2010: Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Eine Zwischenbilanz, in: *der moderne staat*, 3(1), S. 3-26.
- OECD*, 2008: *Economic Outlook No. 84*, Paris: OECD.
- PIQUE*, 2009: *Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity*. Summary report, Vienna: PIQUE.
- Plümper, Thomas/Schneider, Christina*, 2009: The analysis of policy convergence, or: how to chase a black cat in the dark room, in: *Journal of European Public Policy*, 16(7), S. 990-1011.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?* Frankfurt: Campus.
- Schmidt, Susanne K.*, 1998: *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt: Campus.
- Schmitt, Carina/Schuster, Philipp*, 2010: The Retreat of the State from Telecommunication Services in European Countries, in: *TransState Working Paper*, 117.
- Schneider, Volker/Fink, Simon/Tenbücken, Marc*, 2005: Buying Out the State? A Comparative Perspective on Privatization in Infrastructures, in: *Comparative Political Studies*, 38(6), S. 704-727.
- Schneider, Volker/Häge, Frank M.*, 2008: Europeanization and the Retreat of the State, in: *Journal of Public Policy*, 15(1), S. 1-19.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk*, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 37*, S. 227-249.
- Topsch, Katrin*, 2002: *Die Privatisierung staatlicher Unternehmen in Großbritannien*, Köln: Heymanns.
- Traub, Stefan/Obinger, Herbert/Schmitt, Carina/Schuster, Philipp*, 2009: *The REST Database: A Technical Manual*, Unveröffentlichtes Manuskript, Bremen.
- United Nations Statistics Division (UN)*, 2009: *National Accounts Statistics Database*, New York: United Nations.
- Wooldridge, Jeffrey M.*, 2002: *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge: MIT Press.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert*, 2006: Selling Off the "Family Silver": The Politics of Privatization, in: *World Political Science Review*, 2(1), S. 29-52.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder*, 2008: Partisan Politics, Globalization, and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies (1990-2000), in: *Governance*, 21(1), S. 95-121.

## Appendix

Tabelle A1: Staatliches Unternehmertum von 1980 bis 2007

	1980			1990			2000			2007			1980-2007		
	T	P	B	T	P	B	T	P	B	T	P	B	T	P	B
Australien	1	1	0,5	0,75	0,75	0,5	0,25	0,75	0,5	0	0,75	0,5	1	0,25	0
Belgien	1	0,75	1	1	0,75	1	0,26	0,5	0,75	0,26	0,26	0,5	0,75	0,5	0,5
Dänemark	1	1	1	0,5	1	1	0	0,75	0,75	0	0,38	0,75	1	0,63	0,25
Deutschland	1	1	1	0,75	0,75	1	0,22	0,36	0,5	0,08	0,15	0,5	0,93	0,85	0,5
Finnland	1	1	1	1	1	0,75	0,32	0,75	0,5	0,07	0,5	0,5	0,93	0,5	0,5
Frankreich	1	1	0,5	0,75	1	0,75	0,28	0,75	0,75	0,14	0,75	0,75	0,86	0,25	0,25
Griechenland	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,26	0,5	0,5	0,13	0,5	0,5	0,37	0	0
Großbritannien	0,75	0,75	0,75	0,24	0,75	0,75	0	0,75	0	0	0,5	0	0,75	0,25	0,75
Irland	1	1	0,5	0,5	0,75	0,75	0	0,75	0,75	0	0,75	0,75	1	0,25	0,25
Italien	0,5	1	1	0,5	1	0,5	0,01	0,5	0,5	0	0,33	0,5	0,5	0,68	0,5
Japan	0,75	1	0,75	0,33	1	0,5	0,26	1	0,35	0,17	0,5	0,29	0,58	0,5	0,47
Kanada	0,62	1	0,63	0,18	0,75	0,63	0	0,75	0,38	0	0,75	0,4	0,62	0,25	0,25
Neuseeland	1	1	1	0	0,5	0,5	0	0,5	0	0	0,5	0	1	0,5	1
Niederlande	0,75	0,75	0,75	0,5	0,5	0,75	0,2	0,23	0,5	0	0	0,5	0,75	0,75	0,25
Norwegen	1	1	1	0,75	1	1	0,39	0,75	0,75	0,27	0,75	0,5	0,73	0,25	0,5
Österreich	1	1	1	1	1	1	0,24	1	0,75	0,13	0,26	0,5	0,87	0,75	0,5
Portugal	0,75	0,75	0,75	0,5	0,75	0,75	0	0,5	0,75	0	0,5	0,75	0,75	0,25	0
Schweden	0,75	1	0,75	0,75	1	0,5	0,35	0,5	0,5	0,19	0,5	0,5	0,56	0,5	0,25
Schweiz	1	1	1	1	1	1	0,33	0,75	0,5	0,26	0,75	0,5	0,74	0,25	0,5
USA	0	1	0,5	0	1	0,5	0	1	0,5	0	1	0,5	0	0	0
Mittel	0,79	0,93	0,79	0,56	0,85	0,75	0,16	0,67	0,53	0,08	0,52	0,50			
Minimum	0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0,23	0	0	0	0			
Maximum	1	1	1	1	1	1	0,39	1	0,75	0,27	1	0,75			
Standardabweichung	0,29	0,14	0,21	0,32	0,19	0,20	0,15	0,21	0,23	0,10	0,24	0,21			

Anmerkungen: T = Telekommunikation, P = Post, B = Bahn

Tabelle A2: Operationalisierung und Quelle der verwendeten Variablen

Variable	Beschreibung	Quelle
STAAT	Index öffentlichen Unternehmertums	Eigene Quelle
LINKS	Cabinet seats of leftist parties as a percentage of total cabinet posts (weighted by days)	Armington u.a., 2008
HANDEL	Summe der Exporte und Importe in Prozent des BIP	Heston u.a. 2009
DEFIZIT	Jährliches Defizit in Prozent des BIP	Armington u.a. 2008
BIP pro Kopf	Reales BIP pro Kopf	UN 2009
WACHSTUM	Wachstumsrate des realen BIP	OECD 2008
EU	EU Mitgliedschaft in Jahr, (1=Ja; 0=Nein)	Eigene Quelle
INSTITUTION	Additivindex zusammengesetzt aus fünf Indikatoren: (1) Föderalismus (0=nein, 1=schwach, 2=stark) (2) Parlamentarismus =0, Präsidentialismus u.a. =1 (3) Verhältnismehrheitswahlrecht =1, Mehrheitswahlrecht =2 (4) Bikameralismus (1=schwach, 2=stark), (5) häufige Referenda (1=ja, 2=nein).	Armington u.a. 2008

Anschrift der Autorin:

Carina Schmitt, Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Linzerstr. 9A, 28359 Bremen

E-Mail: carina.schmitt@sfb597.uni-bremen.de



*Andreas Lasar/Gabriele Buchholz/Andreas Hellenbrand*

# Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung

### Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren haben viele Kommunen ihre Aufgaben aus der Kernverwaltung in verselbstständigte Aufgabenträger ausgegliedert. Dieser Trend ist trotz einzelner Rekommunalisierungen ungebrochen. Es entsteht ein konzernähnliches Gebilde. Obwohl die Kommune, insbesondere Verwaltungsführung und Politik, für die Aufgabenerfüllung auch in den ausgegliederten Einheiten verantwortlich ist, werden die verselbstständigten Aufgabenträger oftmals nicht ausreichend in die Steuerung der Kommune einbezogen. Es fehlt an einer integrierten Konzernsteuerung. Ausgehend von der Begriffsklärung und Darstellung der spezifischen Merkmale des kommunalen Konzerns werden die Problemlagen der kommunalen Konzernsteuerung beschrieben und Anforderungen an eine integrierte Konzernsteuerung in der Kommune aufgezeigt.

*Schlagerworte:* kommunaler Konzern, Beteiligungsmanagement, Gesamtabschluss

### Abstract

*Integrated group management in municipal administration*

In recent years, many municipalities have set up independent companies to perform their tasks. This trend has continued unabated despite some remunicipalisation of tasks. The result is a local group consisting of the municipal authority and the independent companies. Although the municipality, in particular local management and local council remain responsible for the completion of tasks, the independent carriers are often not sufficiently involved in the control of the municipality. There is a lack of integrated corporate management. Based on the definition and presentation of the specific characteristics of the local group, the problems of local group management are described and requirements for integrated local group management in the municipality are identified.

*Key words:* local group, public management, consolidated financial statements

## 1. Einleitung

Im Rahmen der Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung in verselbstständigte Aufgabenträger<sup>1</sup> haben sich die Kommunen zu einem konzernähnlichen Gebilde entwickelt. Die Kommunen sind verpflichtet, unabhängig von der gewählten Rechts- und Organisationsform ihre Aufgaben zum Wohle ihrer Einwohner wahrzunehmen und die Sicherung des Gemeinwohls zu gewährleisten. Obwohl die Kommunen in der Einführung geeigneter Steuerungsinstrumente und -strukturen erhebliche Fortschritte zu verzeichnen haben, lassen sich mehr oder minder ausgeprägte Steuerungsdefizite nicht nur in der Steuerung der Kernverwaltung, sondern auch der ausgegliederten Einheiten identifizieren. Die Steuerung des kommunalen Konzerns erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, der die unterschiedlichen Aufgabenträger integriert und auf die Ziele der Kommune ausrichtet. Dabei sind nicht nur die erforderlichen Instrumente zu entwickeln, sondern es sind

auch adäquate Organisationsstrukturen, insbesondere auf der Ebene des Controllings, zu schaffen und eine gemeinsame Konzernkultur zu entwickeln.

Nach der Einleitung im 1. Kapitel werden im 2. Kapitel die Grundlagen der Konzernsteuerung behandelt. Nach einer kurzen Darstellung der Gründe für eine Ausgliederung von Aufgaben und der möglichen Rechts- und Organisationsformen in der Kommune, werden die Anwendung des Begriffs „Konzern“ als Bezeichnung für das Konglomerat aus Kernverwaltung und verselbstständigten Aufgabenträgern geklärt und die spezifischen Merkmale des kommunalen Konzerns besprochen. Kapitel 2 schließt sich mit der Beschreibung der Steuerungsdefizite im kommunalen Konzern an. Im 3. Kapitel werden die Notwendigkeit der Konzernsteuerung herausgestellt und Anforderungen an eine integrierte Konzernsteuerung in der Kommune formuliert. Nachdem ein Sollkonzept für eine integrierte Konzernsteuerung aufgezeigt ist, wird die Notwendigkeit diskutiert, Organisationsstrukturen und Organisationskulturen im kommunalen Konzern anzupassen. Abschließend erfolgt eine Einschätzung, ob die Implementierung einer Konzernsteuerung durch das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen forciert wird.

## 2. Grundlagen der Konzernsteuerung

### 2.1 Rechts- und Organisationsformen in der Kommune

Kommunen können die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der aus der kommunalen Selbstverwaltung abgeleiteten Organisationshoheit in verschiedenen Rechts- und Organisationsformen wahrnehmen. Sie können Aufgaben im Rahmen der Ämter- bzw. Fachbereichsstruktur verwaltungsintern durchführen oder in öffentlich-rechtliche Rechts- und Organisationsformen wie Eigenbetrieb und kommunale Anstalt oder in Organisationsformen des Privatrechts wie GmbH oder AG ausgliedern. Sie können außerdem die Aufgabenwahrnehmung in die Trägerschaft von Dritten – beispielsweise Bürgern, Non-Profit-Organisationen oder privaten Unternehmen – geben.

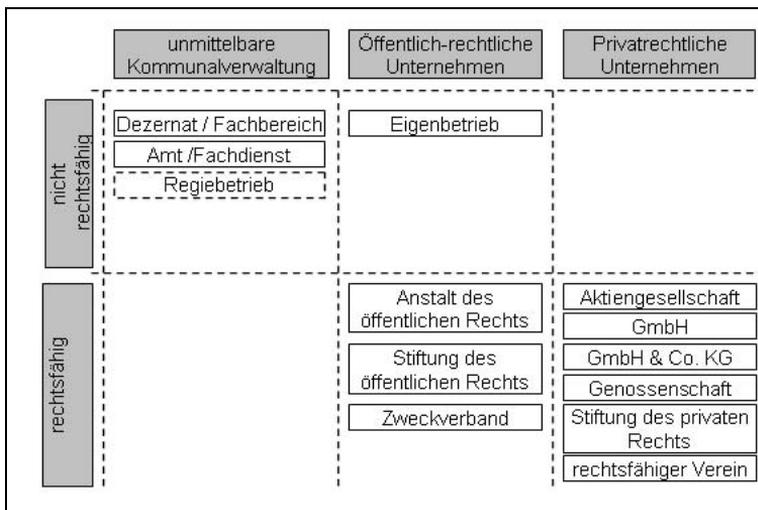


Abb. 1: Überblick über die wichtigsten Rechts- und Organisationsformen im kommunalen Konzern<sup>2</sup>

Überwiegende Gründe für eine Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in verselbstständigte Aufgabenträger sind die Erhöhung der Flexibilität und der Zugriff auf Know-how und Kapital von Mitgesellachtern. Daneben spielen die Einschränkung der politischen Einflussnahme, die Entlastung des kommunalen Haushalts und Stellenplans und der Schutz von Unternehmensinterna eine Rolle (vgl. *Hille* 2003, S. 68ff.; *Cronauge/Westermann* 2006, S. 67ff.). Auch Limitierungen hinsichtlich der Kreditaufnahmemöglichkeiten der Kommune können hier ein Anlass sein. Aufgrund der gewonnenen Handlungsfreiheit außerhalb des öffentlichen Haushalts-, Dienst- und teilweise auch Vergaberechts wird eine höhere Effizienz der Leistungserstellung bei den verselbstständigten Aufgabenträgern vermutet. Es gibt bislang aber keine empirischen Belege für die Behauptung, dass private Unternehmen per se wirtschaftlicher handeln als öffentlich-rechtliche Unternehmen oder Verwaltungen. Entscheidender für effizientes Handeln scheint vielmehr das Vorhandensein von Wettbewerbsstrukturen zu sein. Bei einem etwaigen Vergleich sind nicht nur finanzielle Aspekte zu berücksichtigen, sondern auch die Dienstleistungsqualität sowie kommunal- und strukturpolitische Aspekte (vgl. *Bremeier/Brinckmann/Killian* 2006, S. 63 u. 112).

Die Tendenz zur Auslagerung von kommunalen Aufgaben in organisatorisch und teilweise rechtlich selbstständige Aufgabenträger und durch materielle Privatisierung ist weiterhin ungebrochen. Die anhaltende Tendenz zur Ausgliederung führt vor allem bei den großen Städten und den Landkreisen zu mehrstufigen Konzernstrukturen mit beachtlicher Komplexität. Insbesondere ausgelöst durch die Einführung eines neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens werden aber auch Überlegungen zur Rekommunalisierung durch die Rückholung von ausgegliederten Aufgaben in die Kernverwaltung bzw. von privatisierten Aufgaben in den kommunalen Konzern angestellt.<sup>3</sup> Eine zunehmende Bedeutung erhält das bürgerschaftliche Engagement in den Kommunen. Des Weiteren ist eine „Neubelebung“ der interkommunalen Zusammenarbeit erkennbar, die von Kooperationen in der Leistungserstellung bis hin zu Gebietsreformen reichen kann (vgl. *KGSt*, 2010, S. 13ff.).

## 2.2 Der Konzernbegriff im kommunalen Haushaltsrecht

Im kommunalen Haushaltsrecht wird der in der handelsrechtlichen Rechnungslegung verwendete Begriff des „Konzerns“ für mehrere rechtlich selbstständige Unternehmen, die von einem anderen Unternehmen beherrscht werden (vgl. § 18 AktG), als Begriff für das Gebilde aus der Kommune (als öffentliche Gebietskörperschaft) selbst und den ausgegliederten Organisationseinheiten möglichst vermieden, ohne ihn durch eine adäquate andere Bezeichnung zu ersetzen. Der Konzern aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist eine autonome Entscheidungs- und Handlungseinheit, die im kommunalen Kontext mehrere juristisch selbstständige wie unselbstständige Unternehmen und Betriebe umfasst, die als wirtschaftliche Einheit in personeller, institutioneller und/oder funktioneller Hinsicht zeitlich befristet oder auf Dauer im Rahmen entsprechender Planungen ein gemeinsames wirtschaftliches Ziel verfolgen (*Theisen* 2000, S. 18). Da das Gebilde aus Kommunalverwaltung und Ausgliederungen diese Definition erfüllt, kann dieses Konstrukt durchaus als „kommunaler Konzern“ bezeichnet werden, auch wenn die Kernverwaltung als öffentliche Gebietskörperschaft privatrechtlich kein Unternehmen im Sinne des Aktiengesetzes ist.<sup>4</sup> Der kommunale Gesamtabschluss, der von der in den Beschlüssen der Ständigen

Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) als konsolidierter Jahresabschluss bzw. Gesamtabschluss bezeichnet wird (IMK 2003, Anlage 2, S. 31), kann ebenso als Konzernabschluss betrachtet werden, wie dies z.B. in §§ 290 ff. HGB oder auf der Ebene des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens (vgl. BT-Drs. 16/12060, S. 9)<sup>5</sup> erfolgt. Die Kommune bzw. Kernverwaltung könnte im Zusammenhang mit der Konzernrechnungslegung als „Mutterkörperschaft“ bezeichnet werden, die Ausgliederungen als „Tochterunternehmen“ oder „Tochterorganisationen“. Im kommunalen Haushaltsrecht der meisten Bundesländer wird für die Ausgliederungen der Begriff der „(verselbstständigten) Aufgabenträger“ (vgl. z.B. § 116 Abs. 2 GO NW) gewählt.

### 2.3 Spezifische Merkmale des kommunalen Konzerns

Die Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele durch die Kommune bedingt regelmäßig ein komplexes Zielbündel und daraus abgeleitet ein umfangreiches Aufgaben- und Leistungsportfolio. Grundsätzlich hat der öffentliche Zweck Vorrang, in den meisten Fällen spielt Gewinnerzielung keine Rolle, sodass das Vorhandensein von dauerhaften Zuschussbereichen akzeptiert wird. Der kommunale Konzern ist gekennzeichnet durch eine Heterogenität der Aufgaben, die anhand des Produktrahmens offensichtlich wird. Ein solches Portfolio unterschiedlicher Leistungen ist in erwerbswirtschaftlichen Konzernen kaum vorfindbar und wird letztlich nur beeinflusst durch die Größe einer Kommune sowie die Struktur ihrer Aufgabenwahrnehmung. Zudem ist die Konzernstruktur nicht durch gezielte Unternehmenskäufe aufgebaut worden, sondern sukzessive durch Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt im relativ engen Rahmen der zulässigen wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen entstanden bzw. in Teilen unter steuer- und gesellschaftsrechtlichen oder aufgabenbezogenen Gesichtspunkten gestaltet und optimiert worden.

In den einzelnen Aufgabenfeldern liegen unterschiedliche Ziel- und Leistungsstrukturen und eine unterschiedliche Dynamik im Hinblick auf Veränderungen von Umweltbedingungen vor. Einerseits wird die Kommune hoheitlich tätig, sie besitzt bei der Leistungsabgabe eine Monopolstellung, teilweise mit Anschluss- und Benutzungszwang der Abnehmer (z.B. bei der Abwasserbeseitigung), andererseits tritt sie als Wettbewerber auf Märkten auf, die einem permanenten Wandel unterliegen (z.B. bei der Energieversorgung). Die Kernverwaltung – aber auch die verselbstständigten Aufgabenträger – unterliegen aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung hohen Anforderungen an Transparenz und stehen im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Die Planungen im kommunalen Konzern werden durch die Kommunalpolitik beeinflusst.

Neben diesen systemimmanenten Besonderheiten kommunaler Konzernsteuerung sind Einflussfaktoren zu nennen, die sich zumindest einer unmittelbaren Gestaltung durch die Kommune entziehen. Insbesondere ist hier an Restriktionen des rechtlichen Rahmens zu denken (z.B. der bereits angeführte Rahmen der „wirtschaftlichen Betätigung“, das öffentliche Personalentwicklungs- und Vergütungssystem oder das öffentliche Vergaberecht). Kommunalrechtliche Vorgaben sind zusätzlich bzw. teilweise vorrangig zu den Regelungen des Gesellschaftsrechts zu beachten.

Auch auf der Führungsebene innerhalb des kommunalen Konzernverbundes sind substantielle Unterschiede gegenüber der Privatwirtschaft zu beobachten. Statt eines klassischen Konzernvorstandes mit strategischem Steuerungseinfluss auf die nachgeordneten Konzernunternehmen bestehen im Kommunalkonzern häufig recht hohe Freiheitsgrade

der großen Teilkonzernmütter (beispielsweise bei den Stadtwerken). Die Richtlinienkompetenz ist dadurch oftmals eingeschränkt und die Sanktionsmöglichkeiten (bis hin zur privatwirtschaftlich gängigen Veräußerung, Zerschlagung oder Liquidation von Unternehmen) sind relativ schwach ausgeprägt. Ein weiteres Spezifikum ergibt sich aus der Rolle der Kommunalpolitik, die weit über jene eines Aufsichtsrats hinausgeht, da durch sie die demokratisch legitimierte und haushalterisch fundierte Kommunalwirtschaft erst möglich wird – grundsätzlich bis in den Beteiligungsbereich hinein. Dadurch kann es zu Steuerungs- und Zielkonflikten zwischen den Akteuren kommen, die im Rahmen einer integrierten Konzernsteuerung nur schwer aufzulösen sind.<sup>6</sup>

Insgesamt steht den Kommunen für die Umsetzung konzeptioneller Ansätze einer Konzernsteuerung nicht der gleiche Gestaltungsfreiraum zur Verfügung wie privaten Konzernen. Dies bedingt eine abweichende Steuerungslogik.

## 2.4 Steuerungsdefizite im kommunalen Konzern

Die Kommunen haben in der Einführung geeigneter Steuerungsinstrumente und -strukturen in ihren Verwaltungen erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Trotzdem lassen sich mehr oder weniger konkrete Steuerungsdefizite erkennen (*Busch/Lasarzik/Heiling* 2009, S. 422f.).<sup>7</sup> Obwohl die Verpflichtung zur ergebnis- bzw. outputorientierten Steuerung mittelbar durch die Aufnahme von Zielen und Kennzahlen in den kommunalen Haushalt gesetzlich verankert worden ist<sup>8</sup>, laufen vielerorts die Planungsprozesse weiterhin inputorientiert ab. Es fehlt eine flächendeckende Verknüpfung von Wirkungszielen, Produktzielen und den eingesetzten Ressourcen (vgl. *PwC* 2009, S. 14 u. 19f.; vgl. *Buchholz/Lasar* 2010). Das strategische Management ist wenig ausgeprägt, insbesondere legt sich die Kommunalpolitik nicht auf messbare Ziele fest (vgl. *Holtkamp* 2010, S. 56). Findet in der Kernverwaltung keine effiziente Steuerung statt, kann aber i.d.R. auch keine gute Beteiligungssteuerung gelingen.

Überlegungen zur Konzernsteuerung werden gar nicht oder nur zeitlich nachgelagert angestellt. Die verselbstständigten Aufgabenträger sind nur ansatzweise in das Zielsystem, wenn ein solches überhaupt vorliegt, einbezogen (beispielsweise durch Zielvorgaben zur Zuschussgewährung an Aufgabenträger im kommunalen Produkthaushalt). Es fehlt eine Gesamtstrategie, die die verselbstständigten Aufgabenträger einbezieht (*Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 70). Es gibt keine integrierte Konzernsteuerung. Eine einheitliche Steuerung wird durch eine zu hohe Autonomie der verselbstständigten Aufgabenträger behindert.

In der Wissenschaft werden die Themenfelder „Steuerung der Kernverwaltung“ und „Steuerung der Beteiligungen“ bislang überwiegend voneinander isoliert betrachtet. In der kommunalen Praxis hat sich ebenso bezogen auf Instrumente und Organisationsstrukturen eine mehr oder weniger starke Trennung zwischen Verwaltungsmanagement und Beteiligungsmanagement entwickelt.

Zuständigkeiten für Beteiligungen, Finanzziele und Leistungsziele sind oftmals nicht zentralisiert. Dasselbe gilt für das diesbezügliche Controlling und Berichtswesen (vgl. *PwC* 2009, S. 15f.). Während die Aufstellung des Haushaltes mit der Zuordnung von Budgets und der Vorgabe von Finanzzielen traditionell in der Kämmerei angesiedelt ist, erfolgt die Entwicklung von Ergebniszielen unabhängig davon in anderen Organisationseinheiten wie z.B. der Hauptverwaltung oder den zuständigen Fachbereichen. Daneben

existiert teilweise eine eigene Organisationseinheit für das Teilnehmungsmanagement und die Teilnehmungsverwaltung, die isoliert für die Unterstützung der Mandatsträger in Politik und Verwaltungsführung im Hinblick auf die Steuerung der ausgegliederten Aufgaben sowie für die Teilnehmungsberichterstattung zuständig ist.

In den verselbstständigten Aufgabenträgern und der Kernverwaltung entwickeln sich unterschiedliche Organisationskulturen, die zu Misstrauen unter den Handelnden führen können. Die verselbstständigten Aufgabenträger verfolgen häufig eigene Ziele und verstehen sich nicht als Teil der Kommune, welcher vorrangig kommunale Aufgaben zu erfüllen hat. Andererseits werden die Führungskräfte der Ausgliederungen nicht hinreichend in die Gesamtinteressenlage der Kommune eingebunden (vgl. *Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ NRW 2009*, S. 104). Die städtischen Mitarbeiter betrachten die verselbstständigten Aufgabenträger wegen der ihnen zugestandenen Freiheiten und mangelnder Transparenz nicht selten mit Argwohn.

Während für das politische Management der Bereiche der Kernverwaltung gegenwärtig trotz der Reformen der letzten Jahre weiterhin oftmals eine Übersteuerung in Form von detaillierten Maßnahmeregelungen zu erkennen ist, gibt es bezüglich der Teilnehmungen i.d.R. eine Untersteuerung. Die Verselbstständigung von Einheiten wird von der Politik dahin gehend interpretiert, dass möglichst keine Eingriffe in die Aufgabenabwicklung der Teilnehmungen vorzunehmen sind. Insbesondere wird Ausgliederung oftmals als Automatismus für eine Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung angesehen, ohne dass deren Zustandekommen aktiv gesteuert und überwacht würde.

Ein Teil der Steuerungsproblematik zwischen Kernverwaltung und verselbstständigten Aufgabenträgern resultiert aus der simplen Tatsache, dass die Finanz- und Leistungsbeziehungen in der Vergangenheit organisch gewachsen sind, ohne dass der Ansatzpunkt einer Konzernsicht hierauf strukturierend und regulierend eingewirkt hätte. Deshalb sind im Aufgaben- und Leistungsverbund des kommunalen Konzerns eventuell Lücken in den bilateralen vertraglichen Beziehungen bzw. in der faktischen Handhabung entstanden, die nunmehr aufwändig auf dem Verhandlungswege zu bereinigen sind. Zudem sind die Auskunftsrechte und Einflussmöglichkeiten aus der Sphäre der Kommune als Gebietskörperschaft vor allem in die Kapitalgesellschaften hinein durch das Privatrecht limitiert (vgl. *Marettke/Detemple 2008*, S. 481f., Rz. 125 u. 126).

### 3. Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung

#### 3.1 Begriff und Notwendigkeit der Konzernsteuerung

Steuerung wird als zielgerichtete und absichtsvolle Beeinflussung von Akteuren verstanden. Steuerung benötigt allgemein ein Ziel, ein Subjekt und ein Objekt der Steuerung, Maßnahmen, Instrumente sowie eine Vorstellung von Wirkungszusammenhängen zwischen Maßnahmen und Resultaten (vgl. *Bolay 2006*, S. 1). Steuerung wird einerseits mit Management oder Führung gleichgesetzt (vgl. *Steinmann/Schreyögg 2005*, S. 6ff.). Management kann in diesem Sinne als ein Komplex von Steuerungsaufgaben bezeichnet werden. Andererseits werden Steuerungsaufgaben lediglich als Teil der Managementtätigkeiten verstanden. Im Folgenden wird von Steuerung als Synonym für Management ausgegangen. Controlling hingegen bezeichnet alle Funktionen der Steuerungsunterstützung (vgl. *Homann 2005*, S. 1ff.).

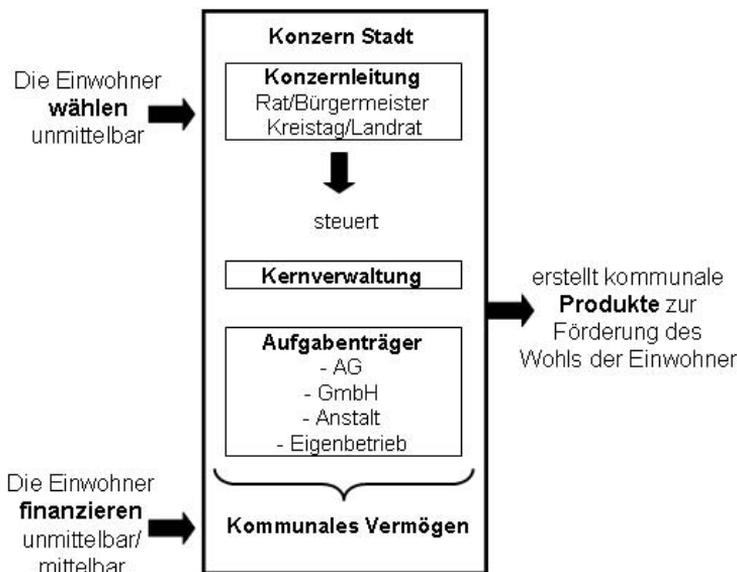


Abb. 2: Der kommunale Konzern

Die Kommune als Mutterkörperschaft hat als oberste Leitungsorgane den Rat bzw. Kreistag mit seinen Ausschüssen als politisches Leitungsorgan und den Bürgermeister bzw. Landrat als administratives Leitungsorgan, die von den Bürgern demokratisch zur Leitung legitimiert sind. Diese beiden Organe haben als zentrale Aufgabe, die Kommune als Mutterkörperschaft und die der Konzernmutter nachgeordneten Tochterorganisationen zu steuern. Da die verselbstständigten Aufgabenträger kommunale Aufgaben mit kommunalem Vermögen abwickeln, welches durch die Einwohner finanziert wird, muss die Kommune die verselbstständigten Aufgabenträger in die Steuerung einbinden und ihre Leitungsfunktionen im Rahmen einer Gesamtsteuerung wahrnehmen (Beckhof/Pook 2001, S. 69). Die Ämterverwaltung und die verselbstständigten Aufgabenträger bleiben organisatorische Hilfsmittel kommunaler, politisch beschlossener Leistungserstellung (vgl. *Deutscher Städtetag* 2009, S. 6). Die Kommunen sind verpflichtet, unabhängig von der gewählten Rechtsform die Aufgaben zum Wohle ihrer Einwohner wahrzunehmen und die Sicherung des Gemeinwohls zu gewährleisten sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen wirtschaftlich und sparsam als Treuhänder zu verwalten. Verselbstständigte Aufgabenträger sind unter Berücksichtigung rechtlicher, wirtschaftlicher und technologischer Rahmenbedingungen vergleichbar zu steuern wie die Facheinheiten der Kernverwaltung und angemessen in die Gesamtsteuerung zu integrieren (vgl. *Innenministerium NRW* 2010, S. 749.). Mit Blick auf den Einsatz von Ressourcen zum Wohle der Bürger und Nutzen der Gebietskörperschaft kann bei den Aufgabenträgern nichts anderes gelten als bei der Kommune, da ihre Daseinsberechtigung letztlich aus dem ursprünglichen Auftrag der Kommune abzuleiten ist.

Die vielerorts zu beobachtende Konzentration der Steuerung von Beteiligungen auf ökonomische bzw. fiskalische Parameter ist in Anbetracht der kommunalen Haushaltskrise verständlich. Das Erfordernis der Erfüllung eines öffentlichen Zweckes der verselbstständigten Aufgabenträger ist allein mit einem Beitrag zur Haushaltskonsolidierung je-

doch nicht eingelöst, da innerhalb eines vorgegebenen Finanzrahmens unterschiedliche wirtschaftliche Ziele und Sachziele verfolgt werden können, wie das Beispiel in Abb. 3 zeigt (Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 129).

Strategisches Ziel	Maßnahmen	Erfolgskriterien
Hohe Rendite	Entwicklung des Gewinns	Hoher Gewinn
Sicherung des kommunalen Vermögens	Entwicklung des Eigenkapitals	Angemessener Anteil des Unterhaltungsaufwandes
Mietpreisbeeinflussung	Mieten am unteren Ende der Vergleichsmieten	Vergleich der Mieten mit anderen Kommunen
Wohnungsversorgung für sozial Schwächere	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Wohnungsversorgung bei Integrationsproblemen	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Wohnungsversorgung für ältere Menschen	Wohnungszuteilung nach entsprechenden Kriterien	Quoten im Vergleich, Versorgungsgrad
Städtebauliche Ziele	Baulückenplanung, Energieeinsparung	Neu- und Umbau, Beitrag zur Baukultur
Ortsteilbezogene Wohnungspolitik	Verteilung des Wohnungsangebotes auf Ortsteile	Bedarfsgerechter Anteil der Ortsteile
Wirtschafts- und Arbeitsplatzpolitik	Vergabe von Aufträgen an lokale Unternehmen	gesicherte Arbeitsplätze, Steuereinnahmen

Abb. 3: Strategische Ziele im Wohnungsbau

Ein Verzicht auf die Integration der strategischen Ziele der Kommune und ihrer verselbstständigten Aufgabenträger in die Gesamtstrategie des kommunalen Konzerns oder die Reduzierung auf eine finanzwirtschaftliche Steuerung bei einer Ausgliederung in einen verselbstständigten Aufgabenträger überließe die Ausrichtung der Strategie und deren Umsetzung der Leitung des Aufgabenträgers oder seinem Aufsichtsorgan und wäre nicht ausreichend politisch (durch die Kommune selbst) legitimiert.

Eine umfassende Verpflichtung zur Beteiligungssteuerung ist im kommunalen Haushaltsrecht der einzelnen Bundesländer gesetzlich verankert (vgl. u.a. § 109 GO NW). Über die Inhalte, die Organisation und die Intensität des Beteiligungsmanagements entscheidet die Kommune im Rahmen ihrer Organisations-, Personal- und Finanzhoheit.<sup>9</sup> Die Betätigung der Kommune als Gesellschafterin oder Aktionärin und damit auch das Beteiligungsmanagement einer Kommune können der Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt unterworfen werden (vgl. u.a. § 103 Abs. 2 Nr. 2 GO NW). Die Genehmigung neuer Beteiligungen und die Überwachung der Regeln für die wirtschaftliche Betätigung sind darüber hinaus Aufgabe der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden.

Die Steuerungsmöglichkeiten von verselbstständigten Aufgabenträgern sind abhängig von der Rechts- oder Organisationsform, von der Beteiligungsquote, der Größe der zu steuernden betrieblichen Einheit, dem persönlichen Verhältnis zwischen Mitgliedern der Verwaltungsführung – insbesondere dem Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister, Landrat) – und der Leitung der betreffenden ausführenden Einheit, dem Qualitätsanspruch der handelnden Akteure sowie der Organisation und der personellen Ausstattung der Steuerungsunterstützung. Die Intensität der Steuerung sollte nicht ausschließlich beeinflusst sein von der Rechts- oder Organisationsform, also ob es sich bei der ausführenden Einheit um die verwaltungsinterne (Fachbereich) oder verwaltungsexterne (Beteiligung) Sphäre handelt, sondern von den vorhandenen Risiken, der Höhe des Vermögens und der Schulden, der politisch-strategischen Bedeutung des Aufgabenfeldes und der Ertragslage. Ins-

besondere muss dann intensiver gesteuert werden, wenn ein Zuschussbetrieb vorliegt, der den Haushalt der Kommune unmittelbar belastet. Es gibt allerdings gesellschaftsrechtliche Einschränkungen der Einflussnahme auf Aktiengesellschaften (AG) und Begrenzungen des Gesellschaftereinflusses bei Minderheitsbeteiligungen.

Kommunale Konzernsteuerung bedeutet somit die zielorientierte Steuerung der Kernverwaltung und der verselbstständigten Aufgabenträger durch die Kommunalpolitik (Gemeinderat, Kreistag) und die Verwaltungsführung nach einheitlichen Rahmenseetzungen sowie unter Verwendung geeigneter Instrumente und Strukturen. Dabei hat eine kommunale Konzernsteuerung die Aufgabenwahrnehmung aus Konzernsicht zum Wohle der Bürger in den Fokus zu stellen (vgl. *Linhos* 2006, S. 220ff.). Demokratische Legitimationketten (ausgehend von der haushalterischen und politischen Steuerung der Kommune selbst über die Wirtschaftspläne der Beteiligungen bis hin zur Mandatswahrnehmung in Aufsichtsgremien) sind auch bei einer dezentralen Struktur zwingend einzuhalten. Die Verwaltungsführung steht im Zuge ihrer Gesamtverantwortung unmittelbar für die Kernverwaltung und mittelbar für die Ausgliederungen in der Pflicht, die demokratisch legitimierenden Entscheidungen der kommunalen Vertretung konzernweit umzusetzen. Es stellt gewiss bei den stark eigenständigen Kapitalgesellschaften (und hier wiederum vor allem bei der AG) eine besondere Herausforderung dar, den Bogen aus der Kommunalpolitik bis in die Gesellschaft zu schlagen und den notwendigen Interessenausgleich herbeizuführen.

### 3.2 Anforderung an eine Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung

Grundsätzlich kann eine Kommune sämtliche Aufgaben in der Organisation der Kernverwaltung abwickeln oder aber Teile ihres Aufgabenbereichs in anderen Organisations- und Rechtsformen des öffentlichen oder Privatrechts verselbstständigen, soweit sie die gesetzlichen Rahmenbedingungen des jeweils geltenden kommunalen Wirtschaftsrechts beachtet. Es sollte derjenige Aufgabenträger den Auftrag zur Aufgabenabwicklung erhalten, der die kommunalen Produkte im Hinblick auf Verlässlichkeit, Flexibilität, Effektivität und Effizienz optimal erfüllt.

Die Kommune sollte im Rahmen ihrer Organisationshoheit zunächst eine Grundentscheidung zur organisationspolitischen Orientierung auf der Basis einer strategischen Vorgabe für die Gesamtverwaltung treffen. Zu den organisationspolitischen Entscheidungen gehört die Definition von Handlungsfeldern für die kommunalen Dienstleistungen und damit die Festlegung, was als kommunale Aufgabe verstanden werden soll. Innerhalb der einzelnen kommunalen Aufgaben ist die Rolle der Kommune zu bestimmen, ob sie in diesem Aufgabenfeld als Produzentin, Kooperationspartnerin, Auftraggeberin oder Förderin auftritt. Damit verbunden sind die grundsätzlichen Regeln zur Leistungsproduktion und Leistungssteuerung als funktionale Entscheidung. Nach dieser Festlegung ist ggf. eine Entscheidung über den Träger der kommunalen Aufgabe zu treffen und eine Auswahl von geeigneten Trägern für die definierten Dienstleistungen vorzunehmen. Im Rahmen der Entscheidungen zu Leistungserbringern und zur Form der Leistungserbringung ist die Ausgestaltung der Steuerungsprozesse zu bestimmen (*KGSt* 2010, S. 8).

Die Kommune hat im Rahmen unterschiedlicher Verantwortungsstufen die Gewährleistungsverantwortung, die Vollzugsverantwortung und/oder eine Finanzierungs- und

Auffangverantwortung wahrzunehmen. Gewährleistungsverantwortung bedeutet eine dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung zu politisch gewollten Standards und Kosten. Im Rahmen ihrer Vollzugsverantwortung produziert die Kommune die erforderlichen Dienstleistungen gemäß dem kommunalen Auftrag. Finanzierungs- und Auffangverantwortung bedeutet die Garantie, dass die gewährleisteten Aufgaben auch dann erbracht werden, wenn ein Leistungserbringer ausfällt (vgl. *KGSSt*, 2010, S. 9).

### 3.3 Sollkonzept für ein Steuerungssystem im kommunalen Konzern

Konzernsteuerung im Kreislauf des Verwaltungsmanagements<sup>10</sup> setzt voraus, dass zunächst Planungsdaten auf der Ebene des kommunalen Konzerns vorliegen (vgl. *Dörschell/Schulte/Heck* 2007, S. 4.). Grundlage der Steuerung ist das hierarchisch aufgebaute Zielsystem der Kommune. Die Ziele sind Ausgangspunkt des Managementprozesses und des Steuerungskreislaufes in der Kommune.

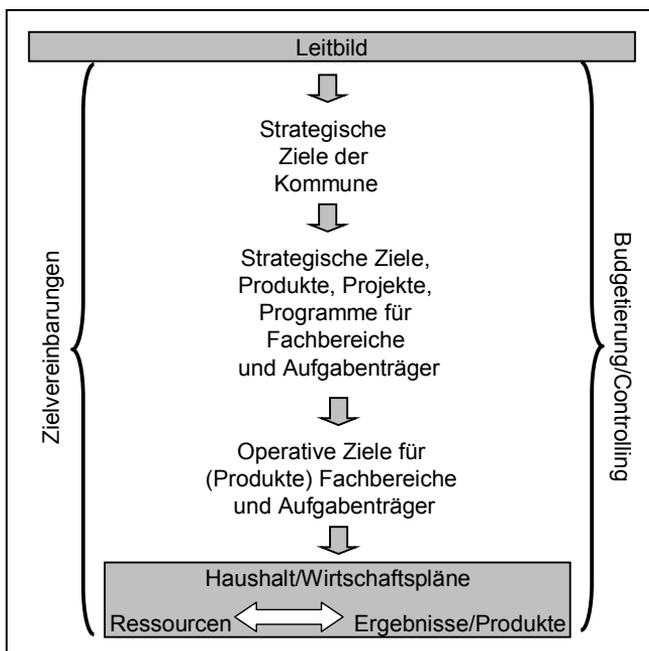


Abb. 4: Zielsystem im kommunalen Konzern (in Anlehnung an *Deutscher Städtetag* 2009, S. 11).

Im Leitbild als Grundlage des normativen Managements werden generelle Ziele, Prinzipien, Normen und Spielregeln festgelegt. Die Kommune gibt dabei vor, wie die Zusammenarbeit mit den Bürgern gestaltet werden soll, wie sie ihre Mitarbeiter behandeln will und welche politischen Handlungsfelder ihr wichtig sind. Nicht alle Kommunen beschäftigen sich gegenwärtig mit der Erstellung eines Leitbildes (*PwC* 2009, S. 14). Auch werden die erarbeiteten Leitbilder selten konsequent umgesetzt und aktualisiert. Ein Leitbild als Rahmensetzung ist wünschenswert, aber nicht Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Verwaltungssteuerung, da es nicht ausschließlich als Grundlage von Zielvor-

gaben dient und Leitvorgaben auch auf der Ebene des strategischen Managements formuliert werden können (Heinz 2000b, S. 118ff.; Reichard 2001, S. 86). Werden allerdings Handlungsprinzipien im Leitbild festgelegt, sollten sich alle Aktivitäten des kommunalen Konzerns danach ausrichten. Sieht das Leitbild eine umfassende Information oder sogar Beteiligung der Bürgerschaft bei politischen Entscheidungen vor, dann dürfen wichtige Maßnahmen nicht außerhalb der Öffentlichkeit entschieden werden. Wird im Leitbild von den Mitarbeitern teamorientiertes Arbeiten verlangt, verbietet sich eine Prämierung Einzelner im Rahmen der leistungsorientierten Vergütung ohne Einbeziehung des Beitrags für die Teamarbeit. Zweckmäßig ist es, ein Leitbild für den kommunalen Konzern zu erstellen, aus dem Leitbilder für die Kommune und die verselbstständigten Aufgabenträger abgeleitet werden.

Aus der Ebene des Leitbildes als wesentlichem Element des normativen Managements sind messbare Ziele für die strategische und operative Steuerung zu entwickeln. Ausgehend vom Leitbild beschäftigt sich die Kommune auf der Ebene des strategischen Managements mit mittel- und langfristigen Zielen in für die Bürger relevanten Politikfeldern unter Berücksichtigung der Umweltbedingungen wie der künftigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, rechtlichen und technologischen Entwicklung und der vorhandenen internen Ressourcen in der Verwaltung. Aktuelle Themen in der Entwicklung von Strategien sind gegenwärtig die Auswirkung des demografischen Wandels auf die Kommunen, eine nachhaltige Stadtentwicklung und der Umgang mit den Folgen der kommunalen Finanzkrise. Um eine Struktur für die Bildung strategischer Ziele zu erhalten, ist es zweckmäßig, losgelöst von den organisatorischen Strukturen politische Handlungsfelder zu bilden, wie z.B. Bildung, Umwelt, Wirtschaft. In diesen Handlungsfeldern sind entsprechend den Umweltbedingungen, der Problemlagen bzw. des Handlungsbedarfes und der besonderen Stärken und Schwächen der Kommune strategische Ziele festzulegen. In diesem Zusammenhang können bereits einzelne Maßnahmen oder Projekte vorgegeben oder die Relevanz bestimmter Produkte aufgezeigt werden.

Für die systematische Entwicklung strategischer Ziele in den politischen Handlungsfeldern stehen geeignete betriebswirtschaftliche Instrumentarien wie SWOT-Analyse, Portfoliomethode, Benchmarking und Balanced Scorecard zur Verfügung, die kommunal-spezifisch anzupassen sind. Ein geeignetes Hilfsmittel bilden beispielsweise die Zielfelder der KGSt (vgl. Heinz 2000a, S. 69ff.), die die Phasen des strategischen Managements umfassend abdecken und sowohl für die Bildung von Strategien für die Kernverwaltung als auch die verselbstständigten Aufgabenträger gleichermaßen geeignet sind (Heinz 2000a, S. 64ff.). Im Rahmen des strategischen Managements ist festzulegen, welche Organisations- bzw. Rechtsform die besten Leistungsvoraussetzungen hat (Reichard 2001, S. 81).

Leitbild	Unsere Umwelt werden wir schützen und erhalten
Strategische Ziele	CO2-Reduzierung 40 % bis 2020 (Basis 1990)
Maßnahmen bzw. operative Ziele	energetisch optimierte Sanierung aller Verwaltungs-, Schul- und Funktionsgebäude bis zum Jahr 2015 Ausbau des Radwegenetzes auf 120 km Sicherung und Ausbau des ÖPNV Anteil regenerativer Energien von mindestens 20 % an der Gesamtversorgung Reduzierung des motorisierten Verkehrs im Stadtgebiet um 10 % und des Schwerlastverkehrs um 20%
Produktgruppen	Grundstücks- und Gebäudemanagement Wohnbauförderung Elektrizitätsversorgung Straßen ÖPNV

Abb. 5: Verknüpfung der Leitbild-, Strategie-, Maßnahmen- und Produktebene

Das Beispiel in Abb. 5 soll verdeutlichen, dass grundsätzlich mehrere ausführende Organisationseinheiten unabhängig von der gewählten Organisations- bzw. Rechtsform an der Umsetzung eines strategischen Ziels beteiligt sein können, deren Aktivitäten dahin gehend aufeinander abgestimmt werden müssen.

Die Kommune ist verpflichtet, ihr Vermögen zu erhalten und die kommunalen Leistungen effektiv und effizient zu erstellen. Aufgrund von Analysen des Gesamtproduktportfolios (Gesamtaufgabenkritik) im Rahmen des strategischen Managements ist regelmäßig zu prüfen, welche Produkte zusätzlich erstellt, verändert oder abgebaut werden und ob die gewählte Rechts- und Organisationsform für die Aufgabenerfüllung effizient und effektiv ist (vgl. *Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW 2009*, S. 109f.). In diesem Zusammenhang kann es zu Verkäufen oder Zusammenlegungen von verselbstständigten Aufgabenträgern kommen, zu zusätzlichen Ausgliederungen oder einer Rekommunalisierung von ausgegliederten Aufgaben. Des Weiteren ist darauf zu achten, dass nicht nur das Vermögen der verselbstständigten Aufgabenträger, sondern auch deren Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt. Das Risikomanagement der Kommune hat die Risiken der verselbstständigten Aufgabenträger einzubeziehen. Daneben ist permanent die Schaffung von Synergieeffekten zwischen der Kernverwaltung und den verselbstständigten Aufgabenträgern zu prüfen. Diese ergeben sich nicht nur durch z.B. ein gemeinsames Cash-Management, sondern auch durch eine stärkere Zentralisierung von Querschnittsaufgaben, insbesondere in den Aufgabenfeldern Beschaffung, Informationstechnik, Personal und Rechnungswesen.

Das operative Management befasst sich mit der Umsetzung der normativen und strategischen Vorgaben in operative Produkt-, Leistungs- und Prozessziele und zielgerichtete Aktivitäten. Dazu sind die zu erstellenden Produkte und Leistungen festzulegen, die sich größtenteils aus gesetzlichen Auftragsgrundlagen ergeben. Zum operativen Management gehören neben der Bestimmung der einzelnen Produkte und des Produktsortiments, die Festlegung von Preisen, die Grundsätze zur Verteilung, wie z.B. Umfang von Öffnungszeiten oder die Lieferung von Produkten an den Bürger und die Kommunikation, z.B. die Information über die angebotenen Produkte (*Heinz 2000a*, S. 153ff.). Zum operativen Management werden auch Festlegungen zum Organisations-, Personal- und Informationsmanagement gerechnet. Auch wenn viele kommunale Leistungen in der Abwicklung

gesetzlich verpflichtend geregelt sind, lassen sich sowohl auf der strategischen als auch der operativen Ebene Anpassungen v. a. in der Leistungsqualität vornehmen.

### 3.4 Sollkonzept für eine integrierte Konzernsteuerung

Wegen der Dominanz von Sachzielen aufgrund der Gemeinwohlorientierung in der Kommunalverwaltung sollte die integrierte Konzernsteuerung grundsätzlich ergebnisorientiert erfolgen. Ergebnisziele beinhalten die beabsichtigten Wirkungen kommunalen Handelns und die dazu erforderlichen Leistungsziele. Eine Zuordnung der Ressourcen zu den zu erzielenden Ergebnissen soll auf jeder Ebene stattfinden. Ergebnisse müssen Ausgangspunkt für die Bildung von Budgets werden (vgl. *Klieve/Knirsch* 2010, S. 221).

Die Zielerreichung muss permanent auch unterjährig durch ein Konzerncontrolling überwacht werden. Zur Umsetzung der Gesamtstrategie bzw. der strategischen Ziele ist es erforderlich, diese den Fachbereichen und verselbstständigten Aufgabenträgern zuzuordnen. Dabei ist es zweckmäßig, die organisatorischen Strukturen so anzupassen, dass die strategischen Ziele optimal verfolgt werden können. Um die Fachbereiche und verselbstständigten Aufgabenträger zur wirtschaftlichen Verfolgung der gesetzten Ziele zu motivieren, sollte eine weitgehende Dezentralisierung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung vorgenommen werden, d.h. innerhalb der zugeordneten Ressourcen und vorgegebenen Ergebnisse können die Fachbereiche und verselbstständigten Aufgabenträger weitgehend selbstständig über die Aufgabenausführung entscheiden (vgl. *Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW* 2009, S. 107). Dazu ist es erforderlich, neben einer outputorientierten Budgetierung das Kontraktmanagement zu nutzen, in dem Ziele zwischen den hierarchischen Ebenen vereinbart werden. Den Hauptkontrakt bildet dabei der ergebnisorientierte Haushalt, der in Fachbereichskontrakte als Vorgaben für die Fachbereiche heruntergebrochen wird. Das Kontraktmanagement sollte nicht auf der Ebene der Fachbereiche und verselbstständigten Aufgabenträger verharren, sondern fortgesetzt werden bis auf die Ebene der Mitarbeiter auf der Grundlage von Zielvereinbarungen. Bis zu einer flächendeckenden Umsetzung ist in vielen Kommunen jedoch noch ein weiter Weg zurückzulegen (vgl. bspw. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 27).

Die verselbstständigten Aufgabenträger sind in das Kontraktmanagement zu integrieren und über Zielvereinbarungen zu steuern (vgl. Abb. 6). Zur transparenten Führung der verselbstständigten Aufgabenträger sollte angestrebt werden, angepasst an die vorhandenen Rahmenbedingungen vergleichbare Instrumentarien wie zur Steuerung des Kernhaushaltes, nämlich produktorientierte Haushalts- oder Wirtschaftspläne, einzusetzen (vgl. *Fischer* 2008, S. 7). Mindestens sollten jedoch die Planungen durch die Aufgabenträger mit der Haushaltswirtschaft verzahnt werden, indem die Zuschüsse und Ausschüttungen mit Zielgrößen operationalisierbar gemacht werden.

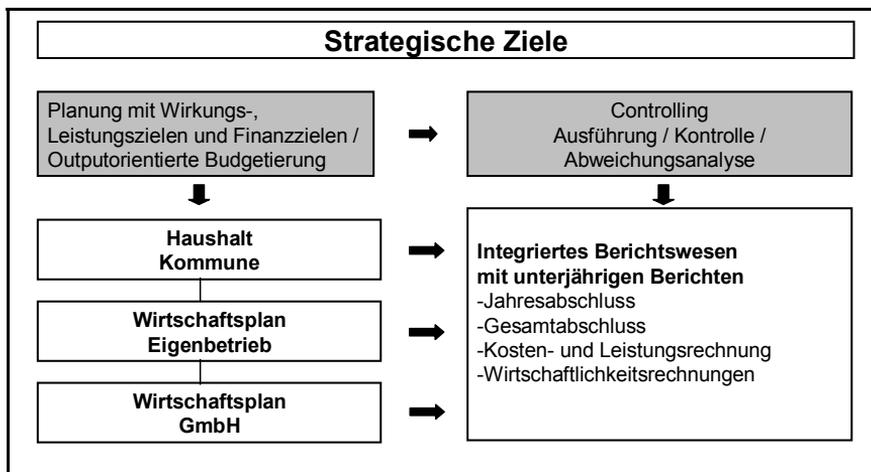


Abb. 6: Integration der verselbstständigten Aufgabenträger in das kommunale Management

Neben Finanzziele sind Leistungsvorgaben in die Planung für die verselbstständigten Aufgabenträger aufzunehmen, deren Erreichung durch ein unterjähriges Gesamtberichts-wesen zu gewährleisten ist (vgl. *Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW 2009*, S. 110f.). Dessen konkrete Ausprägung im Zusammenspiel mit dem Beteiligungs- und Konsolidierungsbericht ist sicherlich noch zu klären.

Wie bereits ausgeführt wurde, bedarf es im kommunalen Konzernverbund einer explizit auf politische und gemeinwohlorientierte Aspekte kalibrierten Steuerungskonzeption. Es ist dabei sinnvoll, die Führungskräfte in Kommunalpolitik, Verwaltung und den verselbstständigten Aufgabenträgern dort abzuholen, wo sie hinsichtlich ihrer strategischen Ausrichtung agieren, und dabei die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Kommunalverwaltung einzubeziehen. Als Referenzmodell mit kommunalem Bezug wird vor diesem Hintergrund eine Spartenorientierung diskutiert, die sich an den sog. Produktbereichen des finanzstatistischen Produktrahmenplans ausrichtet:

"Gesamtproduktrahmen"		
11 Innere Verwaltung	41 Gesundheitsdienste	55 Natur- und Landschaftspflege
12 Sicherheit und Ordnung	42 Sportförderung	56 Umweltschutz
21 Schulträgeraufgaben	51 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	57 Wirtschaft und Tourismus
25 Kultur und Wissenschaft	52 Bauen und Wohnen	61 Allgemeine Finanzwirtschaft
31 Soziale Hilfen	53 Ver- und Entsorgung	71 Stiftungen
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	

Abb. 7: Spartenorientierung anhand der Produktbereiche des „Gesamtproduktrahmens“ (vgl. *Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ NRW 2009*, S. 108)<sup>11</sup>

Innerhalb des Zusammenwirkens von Kommunalpolitik, Verwaltung und Beteiligungen gliedert sich die Steuerung üblicherweise in „Entscheidungssilos“ auf, die den jeweils im Mittelpunkt stehenden Steuerungsbereich (z.B. das Handlungsfeld „Kultur“) auf Basis

der übergreifenden Rahmenseetzungen, wie der Haushaltswirtschaft und einem ggf. formulierten Leitbild konkretisiert und verfeinert. So ergibt sich ein Steuerungszusammenhang, der bspw. ein politisch motiviertes „kulturelles Leitbild“ mit der Umsetzung durch das Kulturamt und in einer ausgegliederten Theater GmbH koppelt. Im Haushalt finden sich die hierzu geplanten Maßnahmen im Produktbereich 25-29 „Kultur und Wissenschaft“ und die Haushaltsansätze der Produkte mit Kulturbezug der Kommune. Als Besonderheit ist zu beachten, dass im genannten Beispiel die Theater GmbH im Produktportfolio der Kommune regelmäßig nur in Form eines Zuschusses abgebildet wird. Der Steuerungskomplex wird durch die Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandats in der Theater GmbH und die steuerungsunterstützende Tätigkeit des Beteiligungsmanagements abgerundet. Fehlt ein übergreifender Steuerungsansatz, dann besteht das Risiko, dass sich solche „Entscheidungssilos“ ohne einen Querbezug zu anderen Steuerungsbereichen der Kommune durchaus inhaltlich verselbstständigen können.

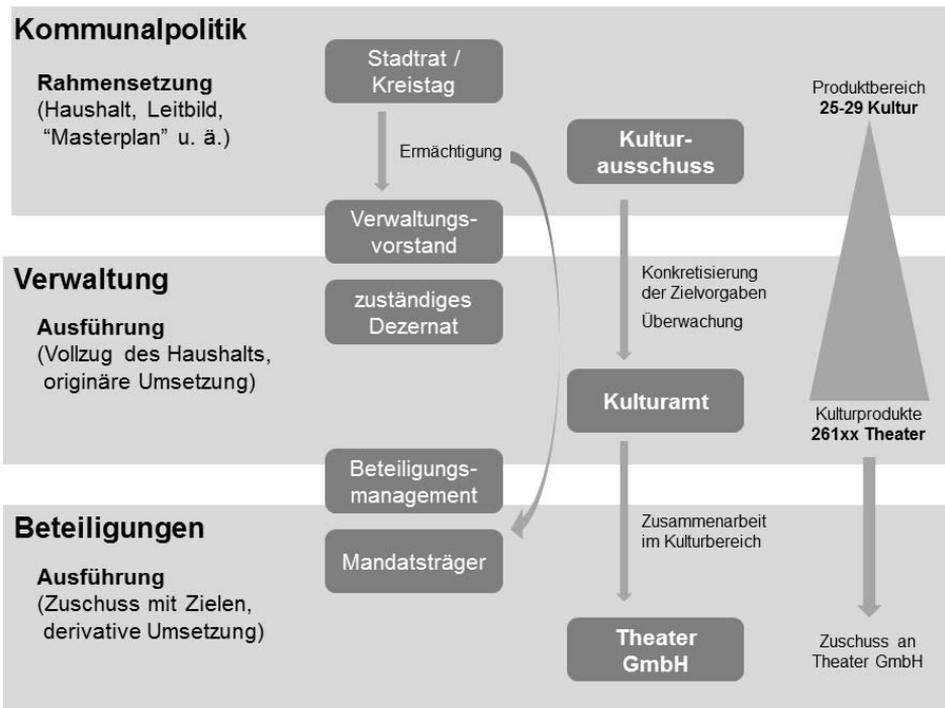


Abb. 8: Steuerungsebenen am Beispiel Kultur

Im Sollkonzept für eine integrierte Konzernsteuerung eröffnet sich die Chance, solche „Entscheidungssilos“ im strukturierenden Rahmen eines Steuerungsgesamtkonzepts einzubeziehen und dadurch die Gefahr von Fehlsteuerungen aufgrund von Partikularinteressen einzelner Steuerungsbereiche zumindest zu begrenzen.

### 3.5 Anpassung der Konzernstruktur und der Verwaltungskultur

Die Umsetzung der Strategie erfordert nicht nur den Einsatz entsprechender Instrumente, sondern die Anpassung der Organisationsstruktur, insbesondere der Führung und der Steuerungsunterstützung, sowie die Schaffung der kulturellen Voraussetzungen, d.h. eine möglichst einheitliche Steuerungskultur (vgl. *Deutscher Städtetag/PwC*, 2011, S. 69). Die vorhandene Struktur und Kultur im Konzern wirken dabei zurück auf die Formulierung der Strategie und deren Umsetzung, sie können fördernd oder hemmend wirken (*Thom/Ritz* 2008, S. 76ff.).

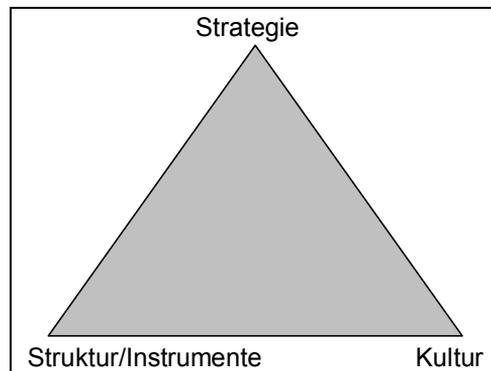


Abb. 9: Das magische Dreieck der Organisation bzw. des Managements (*KGSt* 1999, S. 4-17).

Um eine integrierte Konzernsteuerung zu ermöglichen, sind die Programme, die Strukturen und die unterschiedlichen Organisationskulturen der Kernverwaltung und der selbstständigen Aufgabenträger durch einheitliche Planungsinhalte, ein einheitliches, integriertes Berichtswesen, einheitliche Methoden und Verfahren und einheitliche Symbole miteinander zu verzahnen.

Die integrierte Konzernsteuerung muss durch zweckmäßige Steuerungsstrukturen ermöglicht werden. Eine funktionierende integrierte Konzernsteuerung erfordert die Anpassung der Strukturen für die Steuerungsunterstützung bzw. für das Konzerncontrolling. Träger der Konzernsteuerung im Sinne einer „Konzernführung“ sind die Kommunalpolitik und die Verwaltungsführung sowie die Leitung der selbstständigen Aufgabenträger. Die Steuerung der Kernverwaltung sollte eng mit der Beteiligungssteuerung verknüpft werden. Es sollte eine zentrale Steuerungsunterstützung bzw. ein zentrales Konzerncontrolling installiert werden. Dies erfordert die organisatorische Integration der Aufgaben des Beteiligungsmanagements der Kommune in die Steuerungsunterstützung der Kernverwaltung (vgl. *Deutscher Städtetag* 2009, S. 13). Gleiches gilt für die kommunale Konsolidierungsstelle, in der die Arbeiten zum Gesamtabschluss koordiniert und fachlich durchgeführt werden. Für die Organisation des Konzerncontrollings stehen unterschiedliche Organisationsformen bzw. Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung zur Verfügung (vgl. *Otto et al.* 2002). In kleineren Kommunen bietet sich die Zuordnung des Konzerncontrollings zum Finanzbereich (d.h. zur Kämmerei) an, da im Rahmen der Haushaltsaufstellung auf jeden Fall eine Beschäftigung mit Finanzziele zu erfolgen hat. Darin eingeschlossen sind die finanziellen Auswirkungen des Beteiligungsportfolios durch Verlustabdeckungen oder Gewinnaus-

schüttungen. In größeren Kommunen sind eigenständige Organisationseinheiten (z.B. Stabsstellen oder eigenständige Fachdienste) zweckmäßig. Eine Dezentralisierung von spezifischen Aufgaben des Konzerncontrollings auf die Ebene der Fachbereiche kann – wie schon heute regelmäßig im Beteiligungsmanagement praktiziert – sinnvoll sein, um deren Erkenntnisse und Fachinteressen angemessen einzubeziehen.

Im Rahmen der Beauftragung verselbstständigter Aufgabenträger mit der Durchführung kommunaler Aufgaben fallen in der beauftragenden Kommune operative Tätigkeiten an, die mit dem Sammelbegriff der Beteiligungsverwaltung belegt werden (wie die Betreuung der kommunalen Mandatsträger in den Gremien der verselbstständigten Aufgabenträger und die Überwachung der Einhaltung rechtlicher Regelungen und Vorgaben), die sich insbesondere aus dem Gesellschaftsrecht oder dem Gesellschaftsvertrag ergeben. Diese sollten ebenfalls durch die Konzernsteuerung wahrgenommen werden (im Zuge der angesprochenen Integration des Beteiligungsmanagements).

Die Verwaltungskultur entsteht durch den internen Lernprozess der Verwaltungsmittglieder und durch Beeinflussungen aus der Verwaltungsumwelt. Sie ist eine gemeinsam geteilte und symbolisch repräsentierte Überzeugung, die das Selbstverständnis der Mitarbeiter und die Identität einer Organisation prägen (*Steinmann/Schreyögg* 2005, S. 711). Um die aufgezeigte Steuerungskonzeption umzusetzen, ist die Entwicklung einer gemeinsamen Kultur im kommunalen Konzern erforderlich. Dies gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, unter denen die einzelnen ausführenden Einheiten und die in ihnen tätigen Führungspersönlichkeiten agieren, sehr schwierig. Eine gemeinsame Kultur erfordert ein Zugehörigkeitsgefühl aller ausführenden Einheiten zur Kommune. Eine gemeinsame Organisationskultur im Konzern können Strategiekonferenzen mit den Führungskräften der Kernverwaltung und der verselbstständigten Aufgabenträger oder ein gemeinsamer Personalpool, der zu einem Personalaustausch zwischen Kernverwaltung und den Aufgabenträgern führt, fördern. Hilfreich kann auch eine konzernweite Arbeitnehmervertretung sein. Die Kernverwaltung und die Ausgliederungen sollen sich intern als Einheit fühlen und nach außen hin als Einheit wahrgenommen werden. Dies würde dann letztendlich in der Zusammenarbeit und Steuerungskultur den Gedanken der Einheitstheorie untermauern, wie er im Rahmen des konsolidierten Gesamtabchlusses aus Rechnungswesensicht propagiert wird.

### 3.6 Berücksichtigung der Rolle der Kommunalpolitik

Das aufgezeigte Konzept für eine Steuerung des kommunalen Konzerns ist nicht neu. Es folgt im Wesentlichen ökonomischen Rationalitäten und bedient sich der aktuellen Erkenntnisse aus der Managementlehre, die Eingang in das New Public Management bzw. das Neue Steuerungsmodell gefunden haben. Es handelt sich um eine pragmatische Vorgehensweise, die sich an erfolgreichen Vorbildern aus der Privatwirtschaft orientiert und diese verwaltungsspezifisch anpasst. Viele Beziehungen im Konzern Stadt verlaufen auf der informellen Ebene außerhalb der vorgesehenen formellen Strukturen. In und um den kommunalen Konzern agieren unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Interessen, die nicht zwingend der ökonomischen Rationalität des aufgezeigten Steuerungskonzeptes folgen (vgl. *Thom/Ritz* 2008, S. 29f.; vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 299f.). Das Ziel der Gemeinwohlorientierung ist anders als das Ziel der Gewinnmaximierung in erwerbswirtschaftlichen Konzernen nicht eindeutig messbar, sondern wird

durch die Politik im System der repräsentativen Demokratie festgelegt. Angetrieben von den Ansprüchen einzelner Bürger und Interessengruppen tendiert die Politik vornehmlich zu einer Steuerung über Einzelprojekte und Einzelmaßnahmen sowie in der kurz- bis mittelfristigen Perspektive der kommunalen Haushaltswirtschaft. Die Befassung mit langfristigen Entwicklungslinien ist eher atypisch (auch wegen der nur mittelfristigen Wahlperioden); auch besteht eine gewisse Scheu, konkrete Ziele festzulegen, an denen der politische Erfolg messbar ist. Prioritätensetzungen mit Budgeterhöhungen setzen im Grunde voraus, dass an anderer Stelle Leistungen reduziert werden müssen. Mit Blick auf die Maximierung von Wählerstimmen und den kurzfristigen Legislaturperioden tut sich die Politik schwer, entsprechende Beschlüsse zu fassen und Budget- bzw. Qualitätskürzungen gegenüber ihren Wählern zu vertreten. Zur politischen Rationalität gehört nicht nur das Verfolgen eigener Ziele, sondern genauso das Verhindern von Projekten, die zwar für das Gemeinwohl sinnvoll sein können, aber konkurrierenden fraktionellen oder persönlichen Zielen nützen (Richter 2001, S. 60).

Gegenüber der Verwaltungsführung und den Verwaltungsmitarbeitern hat die Politik erhebliche Informationsnachteile und ggf. fachliche Defizite (vgl. auch *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 64). Die Politik kann die den Budgets zugrunde liegenden Kosten- und Leistungsstrukturen kaum überprüfen. Diese Informationsasymmetrie birgt das Risiko, dass die Verwaltungsführung durch Nutzung der fehlenden Steuerungsmechanismen, insbesondere in den ausgegliederten Aufgabefeldern, den politischen Einfluss reduzieren kann. Auf der anderen Seite werden politische Interessen außerhalb des Parlamentes über politisch besetzte Führungspositionen auf Fachbereichsebene in die Kernverwaltung getragen bzw. über entsandte Mitglieder in die Gremien der verselbstständigten Aufgabenträger. Die Leitungen der ausführenden Einheiten, sowohl innerhalb der Kernverwaltungen als auch der verselbstständigten Aufgabenträger, streben nach Budgetmaximierung, größtmöglicher Handlungsfreiheit und sind den Interessen ihres Ressorts verhaftet – z.T. unterstützt von Fachpolitikern.

Die Veränderung von Steuerungsmechanismen und die Intensivierung von Steuerung, die stärker an ökonomischer Rationalität orientiert ist, treffen auf vielfältige Widerstände und Hindernisse bei Politik, Führungskräften und Mitarbeitern. Es ist zu erwarten, dass durch den Einsatz entsprechender Instrumente auf der Basis von Leistungs- und Kostendaten, durch die notwendige Anpassung der Strukturen und den Versuch kulturelle Angleichungen systematisch vorzunehmen, eine Beeinflussung des Verhaltens der oben angesprochenen Akteure gelingen und damit eine effektive und effiziente Konzernsteuerung gefördert werden kann. Das aufgezeigte Steuerungssystem führt zu größtmöglicher Transparenz, die Vertrauen zwischen den Akteuren schaffen kann. Unterstützt werden können Transparenz, Vertrauen und Kooperation durch schriftliche Regelungen im Sinne von Good Governance bzw. Public Corporate Governance, die eine Selbstverpflichtung der handelnden Akteure vorsehen, die ihnen im Steuerungssystem zugewiesenen Aufgaben zu übernehmen und ihr Verhalten einer umfassenden Kontrolle zu unterwerfen (vgl. *Breimeier/Brinckmann/Killian* 2006, S. 124; *Deutscher Städtetag* 2009, S. 13).<sup>12</sup> Diese setzen auch den verbindlichen und verlässlichen Rahmen für alle Akteure in der integrierten Konzernsteuerung, damit die vorhandenen Freiräume zur Strategiediskussion nicht durch eine mangelnde Information und Transparenz untergraben werden.

### 3.7 Impulse durch das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen

Zwischenzeitlich ist in allen Bundesländern das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen auf der Basis der Empfehlungen der IMK (vgl. *IMK*, 2003) neu geordnet worden. In den meisten Bundesländern ist innerhalb vorgegebener Übergangsfristen die Einführung eines Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der doppelten Buchführung vorgesehen bzw. zwischenzeitlich in sämtlichen Kommunen erfolgt; z.T. gibt es ein Wahlrecht zwischen der Kameralistik und der Doppik (vgl. Übersicht in *KGSt* 2010, S. 12). Zwar wird im Rahmen der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens oftmals vereinfachend von der „Einführung der Doppik“ gesprochen, wenn die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens gemeint ist (*Wolfrum* 2009, S. 193), allerdings handelt es sich hierbei nicht primär um den Wechsel der Buchführungstechnik, sondern um die Einführung eines grundlegend neuen Steuerungssystems für Politik und Verwaltung auf der Basis des Ressourcenverbrauchskonzeptes, bei dem ein doppisch geprägtes Rechnungslegungs- und Informationssystem zur Anwendung kommt (*Budäus* 2009, S. 16 u. 46). Letztlich ist die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens die konsequente Fortsetzung der im Rahmen des New Public Management (NPM) (vgl. *Schedler/Proeller* 2009; *Schroeter* 2011) bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) (vgl. *Jann* 2011; vgl. *KGSt* 1993) begonnenen grundlegenden Modernisierung des Managements öffentlicher Verwaltungen (*IMK* 2003, Anlage 1, S. 1f.; *Klieve/Knirsch* 2010, S. 217). Durch die umfassende Reform des kommunalen Haushaltsrechts sollen die Bemühungen der Kommunen zur Modernisierung der Verwaltungssteuerung unterstützt werden, insbesondere durch vollständige Informationen über den Verbrauch und das Aufkommen der finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen. Der Haushalt der Kommune bildet zukünftig nicht nur den vollständigen geplanten Ressourcenverbrauch eines Haushaltsjahres und der folgenden drei Planungsjahre ab, sondern enthält auch Ziele und Kennzahlen für relevante kommunale Produkte.<sup>13</sup> Der um die Leistungsseite ergänzte und auf die mittelfristige Planung ausgeweitete Haushalt bildet als Ermächtigungsgrundlage weiterhin das wichtigste Steuerungsinstrument einer Kommune an der Schnittstelle zwischen operativer und strategischer Planung. Während die operative Seite durch die Vorgabe von Konten- und Produktrahmen, der Verpflichtung eine KLR entsprechend den örtlichen Gegebenheiten einzusetzen und die Möglichkeit, weitreichende Budgets<sup>14</sup> zu bilden, gesetzlich mehr oder weniger ausführlich geregelt ist, bleibt das Feld des strategischen Managements zu Recht unreglementiert, um nicht unangemessen in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen. Umso wichtiger ist es, dass diese strategische Lücke von Politik und Verwaltung gefüllt wird.

Durch die Einführung der Doppik für den Kernhaushalt erfolgt tendenziell eine Harmonisierung mit der Rechnungslegung der verselbstständigten Aufgabenträger, auch wenn es bei substantiellen Unterschieden hinsichtlich Ausweis und Bewertung gegenüber dem Handelsrecht und internationalen Rechnungslegungsstandards bleibt. Das neue kommunale Haushaltsrecht verpflichtet die Kommunen, die Jahresabschlüsse der Kernverwaltung und der Ausgliederungen zu einem Gesamtabschluss (Konzernabschluss) zu konsolidieren, um die finanzielle Lage der Kommune zusammenfassend darzustellen und so in seiner Gesamtheit betrachtungs- und beurteilungsfähig zu machen (vgl. *Innenministerium Niedersachsen*, 2003, S. 4). Erst durch den Gesamtabschluss als Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune wird die finanzielle und wirtschaftliche Situation einer Kommune transparent und mit anderen Kommunen vergleichbar. Mit dem Gesamtabschluss sollen Impulse für die

Einführung und Optimierung der Konzernsteuerung gegeben werden. Der Nutzen des kommunalen Gesamtabschlusses für die Steuerung der verselbstständigten Aufgabenträger wird nach derzeitigen Erfahrungen und Einschätzungen aber kritisch gesehen (vgl. *Fischer* 2008, S. 7; *Busch/Lasarzik/Heiling* 2009, S. 438; *Lasar/Fischer* 2010, S. 148ff.). Es fehlen die Instrumente für eine ganzheitliche Steuerung des kommunalen Konzerns, aus der eine höhere Akzeptanz des Gesamtabschlusses resultieren könnte (vgl. *Linhos* 2006, S. 1f.).

#### 4. Zusammenfassung

Im Rahmen ihrer Organisationshoheit nutzen die Kommunen weiterhin verstärkt die Möglichkeit, kommunale Aufgaben in Rechts- und Organisationsformen außerhalb der Kernverwaltung abzuwickeln. Es entstehen kommunale Konzerne mit komplexen Strukturen und ein zunehmender Bedarf an Steuerungskonzepten und Handlungsempfehlungen für die Koordination dieses kommunalen Konzerns (*Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 63; auch *Marettke/Detemple* 2008, S. 149f., Rz. 149). Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in einigen Kommunen bereits heute mehr als die Hälfte der personellen und finanziellen Ressourcen verselbstständigten Leistungsbereichen zugeordnet sind, werden Konzepte zur politisch-strategischen Einflussnahme und Steuerung notwendig (vgl. *Günther/Niepel* 2006, S. 325). Die Kommune hat als oberste Leitungsorgane die Kommunalpolitik und den Hauptverwaltungsbeamten, die aufgrund ihrer demokratischen Legitimation nicht nur unmittelbar die Aufgabenabwicklung in der Kernverwaltung, sondern auch mittelbar in den verselbstständigten Aufgabenträgern verantworten. Die erforderlichen Strukturen und Instrumente für eine Konzernsteuerung werden aktuell zeitlich nachgelagert entwickelt. Daraus ergeben sich häufig Steuerungsdefizite, insbesondere durch eine mangelnde Informationsausstattung der Mandatsträger und eine fehlende Integration der verselbstständigten Aufgabenträger und ihrer wirtschaftlich-strategischen Ziele in das kommunale Zielgesamtsystem. Die im Rahmen der Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens vorgesehene Aufstellung eines konsolidierten Jahresabschlusses bzw. Gesamtabschlusses ist aufgrund des Vergangenheitsbezuges nicht ausreichend, um die bestehende Steuerungslücke zu schließen.

Vielmehr sind die verselbstständigten Aufgabenträger in den Management- und Controllingkreislauf einzubeziehen und unter Berücksichtigung unterschiedlicher rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen vergleichbar zu steuern, wie die organisatorischen Einheiten der Kernverwaltung – durch die Vorgabe von Ergebniszielen, die mit Finanzzielen verknüpft werden. Neben einer entsprechenden Ausprägung der Steuerungsinstrumente ist die Implementierung eines zentralen Konzerncontrollings, welches die Trennung von Verwaltungscontrolling und Beteiligungscontrolling auflöst, besonders wichtig. Daneben ist ein besonderes Augenmerk auf die Verzahnung der unterschiedlichen Organisationskulturen zu legen. Es leuchtet ein, dass die Entwicklung eines Konzernmanagements aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Akteure in der Kommunalverwaltung zu zahlreichen Widerständen, insbesondere der Politik und der betroffenen Führungskräfte führen kann. Es sollte akzeptiert werden, dass die idealtypische Umsetzung der aufgezeigten Steuerung des kommunalen Konzerns nicht vollständig und widerspruchsfrei gelingen wird. Zudem wird sie permanent weiterentwickelt werden müssen, um die dynamische Umwelt der Kommunen zeitnah einzubeziehen und im Steuerungskonzept abzubilden.

## Anmerkungen

- 1 Der Begriff des „verselbstständigten Aufgabenträgers“ wird hier in Anlehnung an das nordrhein-westfälische Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) einheitlich für alle Formen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen in ausgegliederten Einheiten mit Bezug zum Gesamtabschluss verwendet. Dieser umfasst insbesondere die Eigenbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechts, Kapitalgesellschaften (AG und GmbH) sowie rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts. Die verselbstständigten Aufgabenträger werden z.T. auch als „Beteiligungen“ bezeichnet, ohne dass es inhaltliche Unterschiede zwischen den Begriffen gibt.
- 2 Regiebetriebe bzw. optimierte Regiebetriebe werden im Rahmen der Einführung des Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der Doppik i.d.R. als Produktbereich in die Organisationsstruktur der Kernverwaltung eingegliedert. In Niedersachsen ist diese Organisationsform allerdings beibehalten worden (vgl. § 139 NKomVG).
- 3 Bestrebungen zur Rekommunalisierung zeigen sich aktuell insbesondere im Bereich der Energieversorgung; vgl. *Schorsch/Faber* 2010.
- 4 In der Literatur wird das Gebilde aus Kommune und Ausgliederungen z.T. durchaus als Konzern betrachtet, vgl. *Linhos* 2006, S. 12; *Meinen* 2006, S. 141ff.
- 5 Die Freie und Hansestadt Hamburg, die als erstes Bundesland bereits zum 31.12.2007 einen Gesamtabschluss aufgestellt hat, bezeichnet diesen als Konzernabschluss.
- 6 So auch *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 70 zu den notwendigen Integrationsbestrebungen im Strategiegeflecht.
- 7 Zu weiteren Problemen der Konzernsteuerung in der Kommune vgl. *Barthel* 2008, S. 89f.
- 8 Vgl. § 12 GemHVO NRW.
- 9 Konkrete Regelungen über Aufgaben und Organisation des Beteiligungsmanagement finden sich lediglich in § 75a Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern.
- 10 Zum Management- und Controllingprozess in der Kommunalverwaltung vgl. *Buchholz/Lasar* 2010, S. 293ff.
- 11 In der Abb. 7 wird die Nummerierung der Produktbereiche allerdings anhand des Produktrahmens der IMK vorgenommen. In NRW wird inhaltlich zwar der ursprünglich von der IMK vorgeschlagene Produktrahmen angewendet, allerdings sind die Nummerierungen der Produktbereiche und Produktgruppen geändert worden.
- 12 Weiter gehend im Sinne eines sog. Steuerungskodex für die öffentliche Verwaltung *Hellenbrand* 2010.
- 13 Zur Problematik der Ziel- und Kennzahlensteuerung im doppischen Produkthaushalt vgl. *Deutscher Städtetag/PwC* 2011, S. 64, sowie *Marettke/Hellenbrand/Detemple* 2009, S. 449.
- 14 Zur Deckungsfähigkeit im doppischen Produkthaushalt vgl. *Marettke/Hellenbrand/Detemple* 2009, S. 523ff.

## Literatur

- Barthel, Thomas*, 2008: Beteiligungscontrolling im öffentlichen Bereich, Hamburg: Dr. Kovac.
- Beckhof, Heiner/Pook, Manfred*, 2001: Gesamtstädtische Steuerung als „Konzernsteuerung“, in: *Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias* (Hrsg.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, S. 68-79.
- Bolay, Sebastian*, 2006: Arbeitspapier 4, Steuerung in Kommunen, Implikationen für eine strategische Energiepolitik, Kommunalwissenschaftliches Institut, Potsdam.
- Bremeier, Wolfgang/Brinckmann, Hans/Killian, Werner*, 2006: Public Governance kommunaler Unternehmen, Kassel.
- Buchholz, Gabriele/Lasar, Andreas*, 2010: Entwicklung der ergebnisorientierten Steuerung in der Kommunalverwaltung; in: *Verwaltung und Management*, Heft Nr. 6/2010, S. 293-303.
- Budäus, Dietrich*, 2009 in: *Bertelsmann/KGSt* (Hrsg.), Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Busch, Manfred/Lasarzik, Maik/Heiling, Jens*, 2009: Steuerungspotenziale des kommunalen Konzernabschlusses; in: *Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung* 2009, S. 421-440.
- Cronauge, Ulrich/Westermann, Georg*, 2006: *Kommunale Unternehmen*, Berlin: Erich Schmidt.
- Deutscher Städtetag*, 2009: *Strategien guter Unternehmensführung*, Berlin.
- Deutscher Städtetag/PwC*, 2011: *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens*, Berlin.
- Dörschell, Andreas/Schulte, Jörn/Heck, Christoph*, 2007: Grundzüge einer NKF-gestützten Gesamtsteuerung für Kommunen in Nordrhein-Westfalen; in: *Der Gemeindehaushalt*, Heft Nr. 1/2007, S. 1-7.
- Fischer, Edmund*, 2008: Einheitliches Haushalts- und Rechnungswesen nicht in Sicht; in: *Innovative Verwaltung*, Nr. 12/2008, S. 13-15.
- Günther, Thomas/Niepel, Mirko*, 2006: Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie –, in: *Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung*, 2006, S. 323-343.
- Heinz, Rainer*, 2000a: *Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Heinz, Rainer*, 2000b: Leitbilder: Unverzichtbar oder wirkungslos?; in: *KGSt-Info* Nr. 15/2000, S. 118-120.
- Hellenbrand, Andreas*, 2010: Öffentliche Finanzsteuerung am Scheideweg – Das Neue Steuerungsmodell ist in die Jahre gekommen; in: *BehördenSpiegel*, April 2010, S. 40.
- Hille, Dietmar*, 2003: *Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen*, Heidelberg/München/Berlin: Jehle.
- Holtkamp, Lars*, 2010: *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*, Berlin: edition sigma.
- Homann, Klaus*, 2005: *Verwaltungscontrolling*, Wiesbaden: Gabler.
- IMK*, 2003: *Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena*.
- Innenministerium Niedersachsen*, 2003, Anlage 1 zum Protokoll v. 15.12.2003, Eckpunkte zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts.
- Innenministerium NRW*, 2010, *Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen*, 4. Auflage, Düsseldorf.
- Jann, Werner*, 2011: Das neue Steuerungsmodell; in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 98-108.
- KGSt*, 1993: *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung – Konturen – Umsetzung*, Bericht Nr. 5/1993, Köln.
- KGSt*, 1999: *Handbuch Organisationsmanagement*, Köln.
- KGSt*, 2010: *Kommunale Organisationspolitik, Teil 1: Entwicklungslinien, Konzepte, Erscheinungsformen*, Gutachten Nr. 1/2010, Köln.
- KGSt*, 2010: *Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens*, Materialien Nr. 6/2010, Köln.
- Klieve, Lars/Knirsch, Hanspeter*, 2010: Ziele und Kennzahlen im NKF; in: *Verwaltungsrundschau*, Heft Nr. 7/2010, S. 217-222.
- Lasar, Andreas/Fischer, Edmund*, 2010: Der konsolidierte Gesamtabschluss als Informations- und Steuerungsinstrument; in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, Heft Nr. 7/2010, S. 145-150.
- Linhas, Ramon*, 2006: *Der Konzern Stadt*, Kommunalwissenschaftliches Institut, Arbeitsheft 11, Potsdam.
- Marettke, Christian/Hellenbrand, Andreas/Detemple, Peter*, 2009: *Doppische Kommunalhaushalte richtig gestalten*, München: Rudolf Haufe.
- Marettke, Christian/Detemple, Peter*, 2008: *Konsolidierter Gesamtabschluss*; in: *Henneke, Hans-Günter/Strobl, Heinz/Diemert, Dörte* (Hrsg.), *Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft – Doppik, Neue Steuerung*, München: Verlag C. H. Beck.
- Meinen, Jörg*, 2006: *Konzernrecht im kommunalen Bereich*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Modellprojekt NKF-Gesamtabschluss NRW*, 2009: *Praxisleitfaden zur Aufstellung eines NKF-Gesamtabschlusses*, 4. Auflage, Düsseldorf.
- Otto, Raimund et al.*, 2002, *Beteiligungsmanagement in Kommunen*, Stuttgart: Deutscher Sparkassen-Verlag.

- PricewaterhouseCoopers (PwC)*, 2009: Outputorientierte Steuerung in Landkreisen, Studie zum Stand der Implementierung, Berlin.
- Reichard, Christoph*, 2001: Strategisches Management in der Kernverwaltung; in: *Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias* (Hrsg.), *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*, Baden-Baden: Nomos, S. 80-91.
- Richter, Walter*, 2001: Schnittstellen-Management von Kommunalpolitik und -verwaltung; in: *Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias* (Hrsg.), *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*, Baden-Baden: Nomos, S. 58-67.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2009: *New Public Management*, 4. Auflage, Bern: Haupt.
- Schorsch, Christoff/Faber, Jessica*, 2010: Rekommunalisierung der Energieversorgung – Chancen und Risiken, <http://www.demo-online.de/print/content/rekommunalisierung-der-energieversorgung-aechancen-und-risiken>.
- Schröter, Eckhard*, 2011: *New Public Management*; in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79-89.
- Steinmann, Horst/Schreyögg, Georg*, 2005, *Management*, 6. Auflage, Gabler, Wiesbaden.
- Theisen, Manuel*, 2000: *Der Konzern*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2008: *Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 4. Auflage, Wiesbaden: Gabler.
- Wolfrum, Gudrun*, 2010: Nachhaltigkeit als Richtschnur für die kommunale Finanzpolitik und für die kommunale Finanzwirtschaft?; in: *Der Gemeindehaushalt*, Heft Nr. 7/2010, S. 148-156.

*Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück, Caprivistr. 30a, 49076 Osnabrück  
E-Mail: [lasar@wi.hs-osnabrueck.de](mailto:lasar@wi.hs-osnabrueck.de)

Prof. 'in Dr. Gabriele Buchholz, Hochschule Osnabrück, Caprivistr. 30a, 49076 Osnabrück  
E-Mail: [gbuchholz@wi.hs-osnabrueck.de](mailto:gbuchholz@wi.hs-osnabrueck.de)

Andreas Hellenbrand, PricewaterhouseCoopers AG WPG, Lise-Meitner-Str. 1, 10589 Berlin  
E-Mail: [andreas.hellenbrand@de.pwc.com](mailto:andreas.hellenbrand@de.pwc.com)

# der moderne staat – dms

Die Schwerpunkte der bisherigen Ausgaben

1-2008

**Bürokratie in der Kritik**

2-2008

**Reformen dezentraler Staatsaufgaben**

1-2009

**Öffentlicher Dienst**

2-2009

**Performance Management**

1-2010

**Regulierung**

2-2010

**Der Staat in der Krise**

1-2011

**Institutionen und Umwelt in Deutschland**

Alle Ausgaben von dms sind im Volltext im Internet verfügbar –  
12 Monate nach Erscheinen kostenlos.

[www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)



Verlag Barbara Budrich Opladen & Farmington Hills