

Heft 1/2000

Zu diesem Heft.....	3
Brennpunkt	
Roland Sturm, Ist Deutschland korrupt?	5
Fachwissenschaftliche Aufsätze	
<i>Rüdiger von Rosen</i> , Wirtschaft in die Schule! Plädoyer für ein Schulfach Ökonomie an allgemein bildenden Schulen.....	11
<i>Hans-Hermann Hartwich</i> , Kein neues Fach Ökonomie, aber eine moderne Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung!.....	23
<i>Markus M. Müller/Roland Sturm</i> , Was bleibt von staatlicher Verantwortung für die Grundversorgung der Bürger? Die Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland	37
<i>Thomas Göller</i> , Politik und interkulturelle Philosophie der Menschenrechte	49
<i>Everhard Holtmann</i> , Das Demokratieverständnis in seinen unterschiedlichen Dimensionen • Eine vergleichende Betrachtung ostdeutscher und westdeutscher Einstellungen	61
Aktuelle Information	
<i>Heiner Adamski</i> , Die Regelung des Finanzausgleichs ab 2005. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999	71
<i>Luitgard Trommer</i> , Lehrpläne zur Politischen Bildung in der Sekundarstufe I..	79
Rechtsprechung kommentiert	
<i>Wolfgang Janisch</i> , Frauen in die Bundeswehr: Wo Europa zuständig ist, hat selbst das Grundgesetz das Nachsehen	87
Kontrovers dokumentiert	
<i>Wilhelm Knelangen</i> , „Bündnis für Arbeit“ oder „Bündnis für Frührentner“? Der Streit über die Forderungen nach einer „Rente mit 60“	93
Didaktische Planung	
<i>Ingeborg Thümmel</i> , Lernen für Europa • eine bildungspolitische oder eine (grund-)schulpädagogische Forderung?	101
Buchbesprechungen	109
Analyse	
<i>Jürgen Dieringer</i> , Parteien und Parteiensysteme in Mittel- und Osteuropa • Zum Stand der demokratischen Entwicklung zehn Jahre nach dem Systemumbruch.....	111

Anschriften der Autoren

Prof. Dr. Roland Sturm
Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wirtschaft I
Kochstr. 4
91054 Erlangen

Prof. Dr. Rüdiger von Rosen
Deutsches Aktien-Institut e.V.
Biebergasse 6-10
60313 Frankfurt

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich
Treudelbergkamp 12
22397 Hamburg

Markus M. Müller
Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4
91054 Erlangen

PD Dr. Thomas Göller
Tränke 25
36037 Fulda

Prof. Dr. Everhard Holtmann
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Emil-Abderhalden-Str. 7
06108 Halle

Heiner Adamski
Brahmsallee 10
20144 Hamburg

Luitgard Trommer
Max-Planck-Institut für Bildungsforschung
Lentzeallee 94
14195 Berlin

Dr. Wolfgang Janisch
Jollystr. 47
76137 Karlsruhe

Wilhelm Knelangen M.A.
Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft
Scharnhorststr. 100
48151 Münster

Dr. Ingeborg Thümmel
DDominiansstr. 12
56073 Koblenz

Jürgen Dieringer
Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum
Findelgasse 7-9
90402 Nürnberg

Herausgeber: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich, Universität Hamburg; Prof. Dr. Sibylle Reinhardt, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Prof. Dr. Bernhard Schäfers, Universität Karlsruhe; Prof. Dr. Roland Sturm, Universität Erlangen-Nürnberg;.

Zusammen mit Staatsrat a.D. Helmut Bilstein, Hamburg; Prof. Dr. Karl Martin Bolte, München; Prof. Friedrich-Wilhelm Dörge, Bielefeld; Prof. Dr. Walter Gagel, Hagen; Prof. Wolfgang Hilligen, Wiesbaden; Dr. Göttrik Wewer, Kiel

Anschrift der Redaktion: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich, Treudelbergkamp 12, 22397 Hamburg, Tel.: 040/6084255; Fax 02171/490711

GEGENWARTSKUNDE – Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung – erscheint vierteljährlich im Umfang von mindestens 112 Seiten je Heft. Das Einzelheft kostet 16,- DM, das Jahresabonnement 48,- DM, für Studenten, Referendare und Arbeitslose 36,- DM, jeweils zuzüglich Zustellgebühr. Die Bezugsgebühren enthalten den gültigen Mehrwertsteuersatz. Abonnementskündigungen müssen drei Monate vor Jahresende erfolgen, andernfalls verlängert sich das Abonnement um ein weiteres Jahr.

Zum Jahresabonnement gehört ein Sonderheft, das zusätzlich berechnet wird, für das aber keine Abnahmeverpflichtung des Abonnenten besteht.

Gültig ist die Anzeigenpreisliste S6 vom 1.4.1999. Gesamtherstellung: DruckPartner Rübemann, Hemsbach. Verlag: Leske + Budrich Opladen, Gerhart-Hauptmann-Str. 27, 51379 Leverkusen, Postfach 300 551, 51334 Leverkusen, Tel. 02171/49070, Fax: 02171/490711

E-Mail: lesbudpubl@aol.com. Internet: leske-budrich.de

Dieser Ausgabe liegt ein Prospekt des Verlages Bergmoser + Höller, Aachen bei. Wir bitten um freundliche Beachtung.

Ist Deutschland korrupt?

Roland Sturm

Erinnern Sie sich? Friedrich Zimmermann und die bayerischen Spielbanken, Schützenpanzer HS 30, Starfighter-Beschaffungsaffäre, Bundesliga-Skandal, Berliner Bauskandale um den Steglitzer Kreisel mit der Stararchitektin Sigrid Kressmann-Zschach, „Schacher-Kressi“, wie sie die Presse taufte, als Hauptdarstellerin. Und weiter in dieser unvollständigen Skandalchronik: Contergan-Affäre, Herstatt Bankpleite, Neue Heimat, Flick-Parteispenden-Skandal, die Affäre Wörner/Kießling, ein früherer FDP-Landesvorsitzender als Juwelendieb: die Affäre Scholl, die Affäre Barschel, und in jüngster Zeit: CDU-Skandale, nordrheinwestfälische Flugreisenaftäre, die Affäre Glogowski und so weiter.¹ Wie reimt sich das zusammen? Kann man sich überhaupt einen Reim darauf machen? Ist Deutschland korrupt, oder kommt es auf die je spezifische Sichtweise der Dinge, die jeweils besonderen Umstände an? Soll man differenzieren, wie weit darf man pauschalisieren?

Die Beantwortung solcher Fragen kann man natürlich jedem einzelnen Staatsbürger überlassen, und das Echo des Stammtisches ist klar: Denen da oben ist nicht zu trauen, wir haben das ja schon immer vermutet. Erstaunlich ist nur, daß Skandale überhaupt publik werden! Aber auch: Seien wir mal ehrlich, wenn die Selbstbedienung so leicht ist, hätten wir dann nicht auch zugegriffen? Der „Ehrliche“ ist aus dieser Stammtischperspektive eben immer der Dumme.

Solche Reaktionen lassen sich wohlfeil unter der Rubrik Politikverdrossenheit, Parteienverdrossenheit und Vertrauensverlust in die Politik diskutieren. Eigentlich müßte angesichts von spektakulären Unternehmenspleiten à la Holzmann und Schneider auch vom Managementversagen der Unternehmen und Banken die Rede sein, aber hier bleibt der Vertrauensverlust in die Fähigkeiten der deutschen Manager in der Öffentlichkeit erstaunlicherweise relativ marginal. Bleiben wir also beim Versagen der, wie dies modisch aber analytisch wenig hilfreich heute oft heißt, „politischen Klasse“.

Was ist gegen Parteienverdrossenheit zu tun? An Patentrezepten fehlt es nicht: Am besten die Parteien gleich abschaffen oder zumindest das politische System durch Direktwahlen von Führungscämtern und die Einführung von zusätzlichen Mechanismen der direkten Demokratie öffnen. Aber wollen wir das wirklich? Gibt es irgendeinen Beweis dafür, daß direkte Demokratie per se „bessere“ Demokratie hervorbringt? Ist ein direkt gewähltes Staatsoberhaupt automatisch beliebter und vertrauenswürdiger als eines, das beispielsweise aus einer Bundesversammlung

hervorgeht? Patentrezepte idealisieren nicht nur Lösungen, sondern auch die Bürger selbst, die ihrerseits einen Teil zur „besseren Demokratie“ beitragen sollen.

Es ist müßig, hier jene historischen und aktuellen Vergleiche heranzuziehen, die die These stützen oder widerlegen, daß die Parteiendemokratie die Wurzel aller Übel ist. Warum? Weil die Parteiendemokratie heute schlicht alternativlos ist, wenn auch nicht in jedem ihrer gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland vorfindbaren Aspekte. Es könnte sich einem der Verdacht aufdrängen, daß diejenigen, die angesichts der vielen Skandale, Affären und Bestechungsfälle an institutionelle Reformen und neue demokratische Verfahren denken, vor allem eines vergessen: Die besten Institutionen können das gewünschte Verhalten nicht erzwingen. Eine Gruppe der Institutionenreformer glaubt wohl, daß das „Weiter so“ nach alten Grundsätzen dann unproblematisch ist, wenn es sich in den neuen Bahnen bewegt. Das sind die Zyniker - die Optimisten glauben daran, daß neue Institutionen auch neue Verhaltensweisen generieren. Es klingt aus heutiger Sicht geradezu rührend, wie der Soziologe Claus Offe sich an prominenter Stelle zu den möglichen Auswirkungen des Flickskandals äußerte: „So könnte eine nicht bloß trügerische Katharsis der Flick- und Partei-affäre darin bestehen, einer neuen, rigorosen und konstruktiveren Wertung politischer Regeln und Institutionen den Weg zu ebnen.“² Leider Fehlanzeige! Die Institutionenreform, so sie zustande kommt, ist nicht nur als Allheilmittel von zweifelhaftem Wert, sie ist bezeichnenderweise zudem immer eine nachsorgende, nie aber eine Vorsorgemaßnahme. Sie ist eine formale Verarbeitung der kollektiven Reue der Korrupten, die eher deren Entlastung als einem gesellschaftspolitischen Neuanfang dient.

Wir sollten bei unseren Betrachtungen zur Korruptionsanfälligkeit der Bundesrepublik in einem ersten Schritt unser Hauptaugenmerk deshalb vielleicht weniger auf die Manipulation politischer Institutionen oder auf einen Abgesang auf die Parteiendemokratie richten als auf das, was einen Skandal zu einem solchen macht. Warum entsteht ein Korruptionsskandal immer wieder in Gesellschaften mit ganz unterschiedlichen Verfassungen und Institutionensystemen? Der Skandal fängt an, so Karl Kraus, wenn die Polizei ihm ein Ende macht. Oder in die politische Sphäre gehoben: Erst die Feststellung einer gesellschaftlichen Normenverletzung, macht diese zu einem Skandal. Solche Normen sind nichts Überzeitliches, sondern eng verbunden mit einem anderen schwer zu fassenden Konzept der Gesellschaftsanalyse, nämlich der „politischen Kultur“. Diese unterliegt einem ständigen Wandlungsprozeß, so daß die Schwelle der Normverletzung von Land zu Land und in unterschiedlichen historischen Zeiträumen variiert.

Kommt es zum Skandal, kann zweierlei passiert sein, einmal die Verletzung solcher Normen, die allgemein anerkannt sind. Aber auch der Zusammenstoß nicht angepaßter Normen, verkasteter und veralteter Normen mit einem inzwischen neu entstandenen Normenhaushalt in der Gesellschaft. Das Stammtischargument, die Chance zur Bereicherung hätten wir auch genutzt, oder der heuchlerisch inflationäre Gebrauch von Entschuldigungen in nostalgischer Reminiszenz zum alten Normenhaushalt, weist darauf hin, daß die deutsche Skandalchronik nicht frei von letzterem Problem ist. Die Sicherheit über unverletzliche Normen (sollte es keine entsprechenden Gesetze geben, und die gibt es sicherlich nicht für alle Fälle des skandalisierten von Normen abweichenden Verhaltens in Deutschland) besteht schlicht nicht oder nicht mehr durchgängig. Ob Politiker korrupt und damit, wie dies Carl

Joachim Friedrich³ nannte, „pathologisch“ handeln, hängt mindestens so viel von der Gesellschaft wie von der Politik ab.

Genau dies ist das zentrale Argument der struktur-funktionalistischen Schule der Korruptionsforschung.⁴ Sie sieht in der Korruption auch einen Reformimpetus, eine Aufforderung, Konventionen einer Gesellschaft an die neue gesellschaftliche Praxis anzupassen. Oder wieder in der Sprache der Stammtische: „Politiker sind auch nur Menschen“. Hätten wir also weniger Korruption, wenn wir einen höheren Grad dessen was als abweichendes Verhalten gebrandmarkt wird als „heute üblich“ akzeptieren würden. Nein, meinte Theodor Eschenburg: „Ungeahndete Korruption erzeugt weitere und steigert sie“.⁵ Aber vielleicht brauchen wir ein neues Verständnis dafür, warum politische Korruption, die über die Sonderfälle der Bestechlichkeit einzelner Abgeordneten hinausgeht, so endemisch werden konnte. Ist es tatsächlich nur der unaufhaltsame Niedergang der deutschen politischen Kultur, der Verlust an Sitte und Konvention, den wir im Zusammenhang mit Korruptionsfällen beobachten? Oder liefern diese doch Hinweise darauf, daß die Incentives des deutschen politischen Systems mittlerweile korruptes Verhalten zu entschuldigen scheinen?

Die ökonomische Theorie der Korruption⁶ nähert sich dem Korruptionsthema „wertfrei“. Sie geht vom Menschenbild des homo oeconomicus aus, für den es eine Frage der Kosten-Nutzen-Abwägung ist, bestimmte Vorteile anzunehmen oder diese zur verweigern, gleichgültig ob diese legaler oder illegaler Art sind. Im letzteren Falle ist natürlich die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung ein Faktor des Kosten-Nutzen-Kalküls. Dies mag wie eine abstrakte Konstruktion erscheinen, könnte aber auch ganz anders gewertet werden. In einer Zeit, in der es, wie ausgeführt, schwer geworden ist, verbindliche Normen zu identifizieren, die korruptes Verhalten definieren, ist es vielleicht nicht ganz abwegig, davon auszugehen, daß vom Stammtisch bis zum Politiker, vom Wissenschaftler bis zum Befragten in Meinungsumfragen sich alle darauf einigen könnten, daß Kosten-Nutzen-Erwägungen so etwas wie eine Minimalorientierung jedes Menschen, ob dieser sich nun moralisch oder unmoralisch verhält, sind. Wir haben hier ein worst-case-Szenario vor uns. Korruption gibt es sicherlich nicht, wenn sie keinem nützt.

Hieran wäre anzuknüpfen, um darauf aufzubauen. Alternativ zu moralischen Appellen scheint es zur Eindämmung von Korruption erfolgsträchtiger, die Kosten der Korruption zu erhöhen, sowohl ihre materiellen als auch ihre immateriellen. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Transparenz der Interessen und die Transparenz der Ressourcen. Statt angesichts der Individualisierungstendenzen in unserer Gesellschaft auf eine Wiedergeburt allgemein verbindlicher Normen zu hoffen, die alle Bürger in der gleichen Weise anleiten, sollte man bei dem Umgang mit der Korruption den Normenpluralismus der Bürger mit einbeziehen, der beispielsweise im Hinblick auf die Parteiendemokratie dem Berufspolitiker nahelegt mit allen Mitteln, seine parteiinterne Karriere zu befördern, dem Steuerzahler nahelegt, höhere Diäten abzulehnen, oder dem Parteispender nahelegt, sich die wohlfeile Gesinnung einer Partei zu erkaufen. Dies bedeutet nicht, daß wir ohne Gesetze und Regelungen auskommen, es bedeutet aber die schlichte Feststellung, daß einige Gruppen der Gesellschaft und in der Zukunft noch mehr als heute, das Verhalten anderer Gruppen für korrupt halten werden, während letztere nur meinen, alle Wege der Interessendurchsetzung optimal zu nutzen.

Das deutsche politische System bleibt solange schon im Prinzip korruptionsanfällig (und hier ist kriminelles Verhalten einmal draußen vorgelassen) als es weiterhin so tut, als könne es Tatsachen leugnen, die jedem Bürger geläufig sind. Selbstverständlich sind Politiker keine „besseren Menschen“; selbstverständlich verfolgen sie auch Eigeninteressen, selbstverständlich sind sie „beeinflussbar“ und selbstverständlich sind ihre Handlungen nicht immer „rational“ oder „objektiv“ begründet. Gesellschaft ist die Summe gesellschaftlicher Interessen, und kein patriachalischer „Vater Staat“ wacht über die Deutschen. Ein realistisches politisches System geht vom „worst case“ des Politikers aus, der alles dem politischen Machterwerb unterordnet. Die Bezeichnung „Machtpolitiker“ wurde von Bundeskanzler Schröder benutzt, um seinen Vorgänger Helmut Kohl zu kritisieren. Dies ist aber angesichts dessen was den Kern politischen Strebens ausmacht, gänzlich unangebracht. Daran mag man verzweifeln, aber ändern kann man wenig.

Der Soziologe Niklas Luhmann hat zu Recht darauf hingewiesen, daß Macht die zentrale Kategorie politischen Wettbewerbs ist, ebenso wie der Wettbewerb um finanzielle Gewinne die Wirtschaftstätigkeit bestimmt. So wie Macht in der Wirtschaft, also Monopolbildung auf den Märkten, den Wirtschaftswettbewerb verzerrt, verzerrt die Käuflichkeit von Politik den politischen Wettbewerb. Hier nun sind wir im noch weitgehend unaufgeklärten Kern der CDU-Skandale angelangt. War Politik „käuflich“, wurden bestimmte politische Entscheidungen durch Geldgeber einseitig vorbestimmt? Käuflichkeit meint dabei mehr als die von Brauchitsche „politische Landschaftspflege“. Solange Geldmittel „nur“ dazu helfen, das Ohr von Politikern zu finden, steht dieser Weg vielen, wenn auch nicht allen, offen. Der begrenzte Pluralismus um Zugang zu den Politikern ist zu unterscheiden von der direkten Beeinflussung bzw. Verursachung politischer Entscheidungen zu eigenem Nutzen.

Deutschland war und ist, so weit wir das heute wissen, in letzterem Sinne kein korruptes Land. Es ist aber ein Land, das sowohl hinsichtlich seiner Erwartungen an die Politiker und hinsichtlich einer realistischen Bestandsaufnahme des bröckelnden Wertehorizonts, auf den sich nicht zuletzt die Politiker zur Rechtfertigung von politischem Handeln glauben beziehen zu müssen, viel aufzuarbeiten hat. Für die politische Bildung wäre es vielleicht hilfreich, neben das Wunschbild des aufrechten, nur dem Allgemeinwohl verpflichteten Politikers, dasjenige des nicht notwendigerweise nicht aufrechten, aber doch stark an der eigenen Karriere und dem politischen Machterwerb orientierten Politikers zu stellen. Schon 1942 forderte Joseph A. Schumpeter eine Theorie der Demokratie, die lebensnah ist, und die eigentlichen Triebkräfte von Politik in den Vordergrund stellt: „We must start from the competitive struggle for power and office and realize that the social function (beispielsweise Gesetzgebung, R.S.) is fulfilled, as it were, incidentally - in the same sense as production is incidental to the making of profits.“⁷ Wie das individuelle Bemühen um wirtschaftliche Vorteile den gesamtwirtschaftlichen Nutzen hebt, so sollte dafür Rechnung getragen werden, daß aus dem politischen Machtkampf gute Politik erwächst, als „Nebenprodukt“, aber unabdingbar für eine Wiederwahl. Hierfür scheint es heute essentiell, die persönliche, vor allem aber die organisatorische Distanz, zwischen Wählern und Gewählten zu verringern. Denn vielleicht stimmt ja Carl Joachim Friedrichs „Gesetz“ doch, das da lautet: „das Ausmaß der Korruption

nimmt ab, je mehr die Machthaber von der Zustimmung der Bevölkerung abhängig sind“.⁸

Anmerkungen

- 1 Nachzulesen u.a. in: Georg M. Hafner/Edmund Jacoby: *Die Skandale der Republik*, Reinbek 1992.
- 2 Claus Offe: Von der Suchtbildung der Parteien. Vermutungen, wie sich die Flick-Affäre auf Staat und Politik auswirkt, in: *Die Zeit*, 7.12.1984, S.4.
- 3 Carl Joachim Friedrich: *Pathologie der Politik*, Frankfurt am Main/New York 1973.
- 4 Vgl. z.B. Neil J. Smelser: *Stability, Instability, and the Analysis of Political Corruption*, in: Bernard Barber/Alex Inkeles (Hg.): *Stability and Social Change*, Boston 1971, S. 7-29.
- 5 Theodor Eschenburg: *Spielregeln der Politik*, Stuttgart 1987, S.66.
- 6 Z.B. Susan Rose-Ackerman: *Corruption. A Study in Political Economy*, New York 1978.
- 7 Joseph A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York/London 1942, S. 282.
- 8 Friederich, a.a.O. S. 104.

Wirtschaft in die Schule!

Plädoyer für ein Schulfach Ökonomie an allgemein bildenden Schulen

Rüdiger von Rosen

I

„Eines der schwersten Gebrechen unserer Zeit besteht darin, dass das Problem der wirtschaftlichen Ordnung ... ebensowenig verstanden wird wie die besondere Art, in der die Marktwirtschaft es löst.

Die Menschen unserer Zeit werden mit Wissen aller Art vollgestopft, aber etwas Wesentliches lernen sie nicht: die Wirkungsweise und den Sinn des eigenen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems zu verstehen, dessen Glieder sie sind und von dessen Funktion ihr Lebensschicksal abhängt. Keine Kultur aber hat jemals lange bestehen können, wenn ihre inneren Gesetze und der Sinn ihrer Einrichtungen nicht mehr begriffen werden.“

Diese mahnenden Worte stammen von Wilhelm Röpke, einem der Väter der Sozialen Marktwirtschaft. Seine Zustandsbeschreibung stammt zwar aus dem Jahr 1953, aber substantiell hat sich bis heute kaum etwas gebessert.

Unsere wirtschafts- und gesellschaftspolitische Lage ist keineswegs problemfrei. Die Arbeitslosenquote liegt bei neun Prozent. Die öffentlichen Haushalte haben angesichts hoher Soziallasten und systembedingter Steuerausfälle kaum Handlungsspielraum. Weiterhin bedürfen die Systeme der sozialen Sicherung angesichts der absehbaren demographischen Veränderungen in den kommenden Jahrzehnten dringend einer neuen Fundierung. Viele dieser Herausforderungen lassen sich in einer demokratischen Gesellschaft nur dann erfolgreich bewältigen, wenn das Wissen um ökonomische Zusammenhänge und Interdependenzen nicht nur einigen wenigen Fachleuten vorbehalten wird, sondern sich zu einem echten Allgemeingut entwickelt.

Ein Vergleich zwischen den USA und der Bundesrepublik zeigt eines deutlich: Eine stärkere Akzeptanz marktwirtschaftlicher Instrumente – wie z.B. der Aktie – in der Bevölkerung schafft letztlich neue Arbeitsplätze und damit mehr Beschäftigung. Das oft zitierte „Jobwunder“ in den USA ist zu einem wesentlichen Teil auch auf eine andere Einstellung der Bevölkerung gegenüber wirtschaftlichen Fragestellungen zurückzuführen. Man muss die Zahlen auf sich wirken lassen. In Deutschland suchen derzeit rund vier Millionen Menschen einen Arbeitsplatz. Demgegenüber herrscht bei einer Arbeitslosenquote von vier Prozent in den USA annähernd Vollbeschäftigung. Über 7.000 börsennotierten Unternehmen in den USA stehen knapp 1.000 deutsche börsennotierte Gesellschaften gegenüber. Von 1986 bis 1998 gingen in den USA 8.983 Unternehmen an die Börse, bei uns lediglich 302. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Akzeptanz des Kapitalmarktes für die Unter-

nehmensfinanzierung sind keine zufällig zusammengeführten Größen, sondern eng voneinander abhängige Sachverhalte.

Wir brauchen auch in Deutschland eine Gründer- und Unternehmermentalität, eine neue Offenheit gegenüber Selbstständigkeit und wirtschaftlichem Wagnis. Wir haben nicht das Recht, unserer Jugend die Chancen auf ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu verweigern, indem wir ihr in der Schule wichtige Informationen vorenthalten und sie zur passiven Inanspruchnahme staatlicher Leistungen erziehen, statt ihnen Eigeninitiative zu vermitteln. Wir müssen von der Versorgungsgesellschaft zur Chancengemeinschaft kommen. Chancen kann aber nur wahrnehmen, wer sie zu erkennen und zu nutzen gelernt hat.

Eine höhere Aufgeschlossenheit gegenüber wirtschaftlichen Fragen, eine ausgeprägte Gründermentalität und eine starke Innovationskraft sind wesentliche Erfolgsfaktoren in den USA. Die lebenslange Beschäftigung mit Wirtschaftsfragen ist in den Vereinigten Staaten eine Selbstverständlichkeit, und Wirtschaftskenntnisse sind ein weit verbreitetes Allgemeingut. Hiervon sind wir in Deutschland noch weit entfernt.

II

Die Grundlagen für eine qualifizierte Auseinandersetzung mit ökonomischen Fragestellungen müssen in der Schule gelegt werden. Die Vermittlung einer ausreichenden ökonomischen Bildung findet in den Schulen der meisten Bundesländer aber praktisch nicht statt. Wirtschaftliche Inhalte werden oftmals, wenn überhaupt, nur in anderen Fächern – z.B. „Politik“ oder „Sozialwissenschaften“ – angesprochen. Nur in Bayern und in Thüringen gibt es ein eigenes Pflichtfach, z.B. „Wirtschafts- und Rechtslehre“, das alle Schüler erreicht.

Dieser Zustand ist zutiefst unbefriedigend. Er schadet jedem einzelnen, der in der Schule nicht ausreichend auf die Herausforderungen seines künftigen Lebens in seinen Rollen als Konsument, Arbeitnehmer, Unternehmer, Sparer, Versicherter, Steuerzahler und Wähler vorbereitet wird. Wer unserer Jugend eine elementare ökonomische Bildung vorenthält, entlässt sie unzureichend ausgebildet ins Privat- und Berufsleben und vermindert damit ihre Chancen, die vor ihnen liegenden Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Es ist ohne Zweifel, dass der Druck aus Europäisierung und Globalisierung hier zusätzliche Anforderungen stellt.

Die weitgehende Vernachlässigung ökonomischer Bildungsinhalte in den allgemein bildenden Schulen stellt darüber hinaus eine sehr ernst zu nehmende Gefährdung unserer Gesellschaftsordnung dar. Ökonomische Kenntnisse erschließen unserer Jugend den Zusammenhang zwischen unserer Wirtschaftsordnung und der demokratischen Regierungsform, sie vermitteln die enge Verbindung von individueller Leistung, gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt und Leistungsfähigkeit des Sozialstaates und leisten damit auch einen wesentlichen Beitrag zur Werteerziehung. Keine unserer staatstragenden Parteien stellt diese Anforderungen in Frage. Im Gegenteil: Sie sind Kernelemente aller Parteiprogramme.

Der Schlüssel zur Vermittlung grundlegender ökonomischer Kenntnisse liegt in einem eigenständigen Fach Ökonomie, das den Fächerkanon in allen allgemein bildenden Schulen ergänzt. Die Begründung dieser Forderung lässt sich in zwei grundlegenden Thesen fassen:

1. Kenntnisse über Wirtschaft und wirtschaftliche Zusammenhänge gehören zur Allgemeinbildung.
2. Ausreichende Kenntnisse über Wirtschaft und wirtschaftliche Zusammenhänge lassen sich *nur im Rahmen eines eigenen Faches* vermitteln.

III

Zum allgemein bildenden Charakter ökonomischer Kenntnisse und Fertigkeiten:

Oftmals wird argumentiert, die Forderung nach einer stärkeren Vermittlung wirtschaftlicher Inhalte in den Schulen liege vor allem im Interesse der Wirtschaft, die damit einen Teil ihrer Ausbildungskosten auf das Schulsystem, also den Steuerzahler abwälzen wolle. Nach dieser Auffassung würden Wirtschaftskennnisse nicht in den Bereich der Allgemeinbildung gehören, sondern vor allem der Berufsvorbereitung dienen. Daraus würde natürlich folgen, dass das berufsbildende Schulsystem der richtige Ort für die Vermittlung ökonomischer Bildungsinhalte wäre, nicht jedoch die Haupt- und Gesamtschule, die Realschule oder das Gymnasium.

Diese Auffassung kann bei näherer Betrachtung nicht aufrechterhalten werden. Die ökonomische Bildung, die wir brauchen und fordern, umfasst weit mehr als nur das unmittelbar beruflich verwertbare Wissen.

Eine Vielzahl der aktuellen Probleme in unserem Land ist wirtschaftlicher Natur. Arbeitslosigkeit und Altersvorsorge sind primär ökonomische Phänomene und bedürfen einer ökonomisch fundierten Politik. Jeder Bürger in einer demokratischen Gesellschaft braucht wirtschaftliche Grundkenntnisse, um die Programme der verschiedenen Parteien beurteilen und sein Wahlrecht verantwortungsvoll ausüben zu können. Es darf nicht dem Zufall überlassen werden, ob ein besonders engagierter und qualifizierter Lehrer in seinem Unterricht die erforderliche ökonomische Basis legt oder ob ein Schüler diese Basis in einem Wahlpflichtfach erwirbt. Erst dieses Grundwissen ermöglicht es dem Schüler, wirtschaftliche und politische Vorgänge selbstständig zu durchschauen und seine eigenen Interessen zu erkennen und zu vertreten. Wo ökonomisches Urteilsvermögen fehlt, können Vorurteile gedeihen. Es droht die Gefahr, dass vorschnell Scheinlösungen einer nachhaltig erfolgreichen Politik vorgezogen werden. Ökonomische Bildung trägt hingegen effizient zur wirklichen Lösung ökonomischer Probleme bei und stabilisiert die Demokratie.

Aber nicht nur als Wähler oder politisch engagierter Bürger, sondern auch für den privaten Bereich sind ökonomische Kenntnisse und Fertigkeiten unerlässlich. Dies gilt für die Berufswahl und das Leben als Konsument ebenso wie für die immer wichtiger werdenden Vorsorge- und Anlageentscheidungen. Einige *Beispiele* sollen dies verdeutlichen.

Immer noch fallen erschreckend viele – auch junge Menschen – auf unseriöse Finanzangebote oder Kredithäie herein, weil ihnen die einfachsten Voraussetzungen fehlen, die Unseriösität entsprechender Angebote zu durchschauen. Es ist sicher nicht richtig, der ungenügenden Behandlung dieser Themen in der Schule die ausschließliche Verantwortung hierfür zu geben. In einem gewiss nicht unbeträchtlichen Maße kann und muss die Schule aber besser auf den verantwortungsvollen Umgang mit dem eigenen Einkommen vorbereiten.

In noch viel stärkerem Maße gilt dies für die Vorsorgeentscheidungen, die jeder Bürger in eigener Verantwortung zu treffen hat. Gerade das System der gesetzlichen Altersvorsorge wird in einigen Jahrzehnten nicht mehr die gleiche Leistungsfähigkeit besitzen wie jetzt. Wenn heute zwei Beitragszahler die Altersrente für einen Leistungsempfänger aufbringen müssen, so wird im Jahr 2035 auf jeden Beitragszahler ein Rentner kommen. Es ist unmittelbar einsichtig, dass die Rentenbeiträge gegenüber dem bereits heute viel zu hohen Stand nicht noch einmal verdoppelt werden können. Eine Schließung der bevorstehenden Beitragslücke durch allgemeine Steuereinnahmen ist ebenfalls nicht möglich. Mit der überfälligen politischen Entscheidung, vom Umlageverfahren auf das einzel- wie auch gesamtwirtschaftlich leistungsfähigere Kapitaldeckungsverfahren zu wechseln, ist zur Zeit nicht zu rechnen. Also verbleibt nur eine drastische Absenkung der Höhe der gesetzlichen Rente als realistische Alternative.

Eine geringere gesetzliche Rente erfordert kompensatorisch eine verstärkte private Eigenvorsorge, wenn beim Eintritt in den Ruhestand der bis dahin erreichte Lebensstandard aufrechterhalten werden soll. Die richtige Strukturierung der Vorsorge für das eigene Alter ist aber ohne fundierte Kenntnisse der alternativen Möglichkeiten der Geldanlage und Versicherung sowie der spezifischen Stärken und Schwächen der einzelnen Anlagemedien kaum möglich.

Warum es so bedeutsam ist, bereits jungen Menschen dieses Wissen zu vermitteln, sei an einem einfachen Sachverhalt aufgezeigt: In der langen Frist erreicht ein Anleger mit einem breit gestreuten Aktiendepot sehr zuverlässig eine Rendite von etwa 10 % p.a. Damit erzielt er gegenüber einem Depot mit festverzinslichen Wertpapieren einen Renditevorsprung von zwei bis drei Prozentpunkten. Diese relativ gering erscheinende Renditedifferenz bewirkt allerdings dank des Zinseszineffektes in dreißig Jahren eine Verdoppelung des Endvermögens. Und ob ein Arbeitnehmer beim Eintritt in den Ruhestand über ein Privatvermögen von 100.000 oder 200.000 DM verfügt, bedeutet einen großen Unterschied nicht nur im materiellen Niveau der Absicherung, sondern auch – und dies ist vielleicht noch bedeutsamer für den Einzelnen, aber auch für die Stabilität unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung – im subjektiven Gefühl der Absicherung.

Um in den späteren Genuss eines relativ hohen Vermögens zu gelangen, bedarf es bereits sehr frühzeitig qualifizierter Anlageentscheidungen. Das Thema Altersvorsorge hat somit nicht nur eine extrem hohe Zukunftsbedeutung für die heutigen Schüler, es erfordert auch eine lebenslange Handlungskompetenz.

Wenn Unternehmen und Institutionen der Wirtschaft also – unter anderem – für die Behandlung von Anlagethemen in den allgemein bildenden Schulen eintreten, ist das Ziel weder die Erleichterung der späteren Ausbildung zum Bankkaufmann noch die Förderung des Wertpapiergeschäftes der Banken. Es ist allerdings bezeichnend für das Weltbild vieler für die Bildungsinhalte Verantwortlichen, dass sie jedem Versuch zur Verbesserung der ökonomischen Bildung seitens der Wirtschaft sofort unterstellen, ausschließlich von diesen sehr enggefassten Eigeninteressen motiviert zu sein.

Unsere Forderung nach breiter ökonomischer Bildung hat vielmehr einen ganz konkreten gesellschafts- und sozialpolitischen Hintergrund. Die Beschäftigung mit wirtschaftlichen Fragestellungen darf nicht einigen wenigen vorbehalten werden, sondern geht uns alle an. Diese Themen gehören eindeutig zur Allgemeinbildung

und müssen deshalb bereits in der Schule – und zwar in jeder allgemein bildenden Schule ! – grundlegend vermittelt werden. Es liegt in unserem gemeinsamen Interesse und nicht nur im Partikularinteresse einzelner Branchen, nachwachsende Generationen grundlegend auf ihre Aufgaben vorzubereiten.

IV

Nach der Frage des „ob“ der Vermittlung wirtschaftlicher Inhalte sei nun die Frage des „wie“ angesprochen. Dies führt mich zu meiner zweiten These:

Ausreichende Kenntnisse über Wirtschaft und wirtschaftliche Zusammenhänge lassen sich nur im Rahmen eines eigenen Faches vermitteln.

Oftmals wird zwar zugestanden, ökonomische Inhalte gehörten durchaus zu den Bildungsinhalten der allgemein bildenden Schulen, doch gleichzeitig behauptet, es bedürfe keines eigenständigen Faches Ökonomie. Vielmehr sei ein fächerübergreifender oder integrativer Ansatz vorzuziehen. Frau Behler, Ministerin für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, sieht einer Pressemeldung zufolge „keinen Bedarf für ein eigenes Pflichtfach Wirtschaft“, die Einbindung dieser Themen in den sozialwissenschaftlichen Lernbereich sei „sinnvoll“. Auch dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden.

Der bayerische Kultusminister Hans Zehetmair hat die Bedeutung eines eigenen Faches Ökonomie erkannt: „Die Komplexität wirtschaftlichen Geschehens, die Prozesse und Strukturen unserer Wirtschaftsordnung lassen sich nur mit fachspezifischen Methoden sachgerecht erfassen und schülergerecht aufbereiten. Bei unsachgemäßer Wissensvermittlung besteht die Gefahr einer irrationalen Urteilsbildung.“

Wirtschaftliche Inhalte lassen sich nur im Rahmen eines eigenen Faches adäquat vermitteln. Es bedarf eigener Richtlinien und eines eigenen Lehrplans, einer eigenen Fachdidaktik, speziell ausgebildeter und kontinuierlich fortgebildeter Lehrer und aktuellen Unterrichtsmaterials, um den Schülern ökonomische Inhalte mit Erfolg zu vermitteln. Jede Integration von Wirtschaftsthemen in andere Fächer führt tendenziell dazu, ökonomische Phänomene aus dem Blickwinkel dieser Fächer zu betrachten, ohne zuvor die für eine sachliche Beurteilung und Problemlösung unabdingbaren ökonomischen Grundlagen zu vermitteln. Dies muss unweigerlich zu vordergründig einleuchtenden, tatsächlich aber falschen Lösungsvorschlägen für wirtschaftspolitische Fragestellungen führen.

In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel finden wirtschaftliche Themen im Rahmen des Faches „Politik“ Berücksichtigung. Der Politikunterricht hat im Wesentlichen die Aufgabe, bei den Schülern die Bereitschaft und Fähigkeit zu rationalem und kritischem Denken, zu selbstständigem und unabhängigem Urteilen und zu verantwortungsvollem Handeln in der jetzigen Lebenssituation und für die zukünftigen Lebensbedingungen zu entwickeln und zu fördern.

„Wirtschaft“ ist immerhin eines von vier Lernfeldern im nordrhein-westfälischen Politikunterricht – neben „Gesellschaft“, „Öffentlichkeit“ und „Nationalen und internationalen Beziehungen“. Dies könnte auf den ersten Blick vermuten las-

sen, die Forderung nach der Vermittlung ökonomischer Inhalte sei in Nordrhein-Westfalen bereits erfüllt. Bei eingehender Analyse der Richtlinien für den Politikunterricht stellt sich aber doch heraus, dass dieser Ansatz noch nicht befriedigend ist. Im Zentrum der Konzeption des Politikunterrichtes für die Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen stehen zwölf verschiedene „Qualifikationen“, die durch nicht weniger als 86 Lernziele konkretisiert werden. Jede dieser Qualifikationen und jedes dieser Lernziele ist unbestritten richtig und wichtig für die Erziehung junger Menschen zu mündigen Demokraten. Für die ökonomische Bildung sind diese Lernziele jedoch absolut nicht ausreichend, weil sie etwas wesentliches außer Acht lassen:

Alle Qualifikationen und alle Lernziele für den Politikunterricht betreffen die Auseinandersetzung im öffentlichen Diskurs und die Entscheidungsfindung in der Demokratie. Im Mittelpunkt des hier zugrunde liegenden Weltbildes stehen Konflikte zwischen widerstreitenden Interessen und die Möglichkeiten, diese Konflikte durch Überzeugung und Diskussion, durch Wahlen und die Ausübung staatlicher Macht zu lösen. Folgerichtig werden auch die wirtschaftlichen Themen in den Richtlinien aus politischer, nicht aber aus wirtschaftlicher Perspektive angegangen.

Keine explizite Berücksichtigung findet in den Richtlinien des Faches Politik hingegen ein anderer Entscheidungsmechanismus, auf dem unser heutiger Wohlstand beruht: die Koordination wirtschaftlichen Handelns durch den Markt. Die eingangs zitierte Feststellung von Wilhelm Röpke, dass der Beitrag der Marktwirtschaft zur Lösung ökonomischer Probleme und der Sinn marktwirtschaftlicher Institutionen verkannt werden, manifestiert sich heute also bereits in den Unterrichtsrichtlinien!

Wir bekommen unsere wirtschaftlichen Probleme aber nicht in den Griff, wenn wir uns nicht mit den elementaren Grundlagen wirtschaftlichen Handelns befassen. Hierzu gehören in der Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft, für die wir uns zu Recht entschieden haben, aber vor allem die Veranstaltung des Marktes, seine Funktionsweise und die Bedingungen für seine Funktionsfähigkeit. Letzteres ist besonders wichtig. Nur wenn die Bedingungen für funktionsfähige Märkte in weiten Bevölkerungskreisen bekannt sind, kann die Politik der naheliegenden Versuchung widerstehen, wirtschafts- und sozialpolitische Probleme stets durch weitere Einschränkungen des Marktmechanismus lösen zu wollen, statt zunächst zu prüfen, ob die Probleme nicht erst durch Behinderung des Marktes entstanden sind.

Die Richtlinien Politik für die Sekundarstufe I im Land Nordrhein-Westfalen bieten allerdings keine Garantie für die Vermittlung der grundsätzlichen Funktionsweise einer Marktwirtschaft – ganz im Gegenteil: Wann immer das Stichwort Markt fällt, dann geschieht dies im Zusammenhang mit Fehlfunktionen und Mißständen. Was jedoch fehlt, ist die Information darüber, dass es mehrere effiziente Koordinationsmechanismen gibt, die alle ihre Stärken und Schwächen, ihre spezifischen Anwendungsgebiete und Anwendungsvoraussetzungen haben: Diskussion, Wahl und Abstimmung in der demokratischen Gesellschaft, Angebot, Nachfrage und freie Preisbildung in der Sozialen Marktwirtschaft.

Es sei an dieser Stelle nicht behauptet, der Koordinationsmechanismus des Marktes würde immer und überall reibungslos funktionieren und stets zu einem optimalen, auch sozialpolitisch erwünschten Ergebnis führen. Unsere Wirtschaftsordnung beruht aber aus guten Gründen auf dem Markt als Lenkungsinstrument, und es ist essentiell für die Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft, dass die

Menschen in unserem Land mit ihrer grundsätzlichen Funktionsweise vertraut gemacht werden. Wenn diese Basis gelegt ist, reduziert sich die Gefahr, wirtschafts- und sozialpolitische Probleme lediglich emotional im Stile des Statements „*Finde ich gut*“ oder der Bekundung „*Mag ich nicht*“ zu bewerten.

Ein Medizinstudent lernt zu Beginn seines Studiums ja auch zuerst den Aufbau und die Funktionsweise des gesunden menschlichen Körpers kennen, bevor er sich mit Krankheiten und Fehlfunktionen auseinandersetzt, und ein Fahrschüler erfährt, welche Verkehrsregeln es gibt und wie er richtig fährt, um Unfälle zu verhindern – und wird in der Fahrschule nicht ausschließlich mit Unfällen und Umweltfolgen des Straßenverkehrs konfrontiert.

Es ist die Aufgabe eines eigenständigen Faches „Ökonomie“, den Schülern von heute die wirtschaftlichen Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln, die sie in ihrem zukünftigen Leben benötigen. Hierzu zählt auch ein Grundverständnis über die Funktionsweise unserer Wirtschaftsordnung und ihrer Institutionen. Auf dieser soliden und zuverlässigen Basis sind dann selbstverständlich auch Probleme und Schwachstellen anzusprechen.

Dieses Themengebiet ist von der Sache her kein Bestandteil der Fächer „Politik“, „Sozialwissenschaften“ oder „Gemeinschaftskunde“. Es steht gleichberechtigt neben der Politik, und diese Gleichberechtigung muss sich auch in einer Eigenständigkeit des Faches „Ökonomie“ niederschlagen.

Die Einführung eines eigenen Faches „Ökonomie“ ist natürlich nicht von heute auf morgen möglich. Es wird einige Zeit brauchen, Richtlinien und Lehrpläne zu erarbeiten. Es wird wahrscheinlich noch einige Zeit länger dauern, Lehrer für das neue Fach auszubilden. Bereits kurzfristig wäre es demgegenüber möglich, Materialien für das neue Fach bereitzustellen. Diese drei Faktoren – Lehrpläne, ausgebildete Lehrer und geeignete Unterrichtsmaterialien – müssen gleichzeitig gegeben sein, damit ein Fach „Ökonomie“ erfolgreich eingeführt werden kann.

Wir brauchen dieses neue Fach „Ökonomie“, aber wir dürfen nicht so lange warten, bis es in allen Bundesländern und für alle Schulformen soweit ist. Wo sofort eine Verbesserung erreichbar ist, sollte diese Chance genutzt werden. Dies ist z.B. im Bereich der Projektarbeit der Fall. Hier haben die Schulen weitgehende Freiheiten, und dieser Freiraum muss genutzt werden, um etwa Themen wie „Verantwortungsvoller Umgang mit Geld“ praxisnah und umfassend zu behandeln.

Auch die zahlreichen Initiativen aus der Wirtschaft, die Unterrichtsmaterial zur Verfügung stellen, Unternehmensgespräche, Praktika oder Planspiele anbieten, sollten noch intensiver als bisher genutzt werden. Damit ist zwar noch nicht der grundlegende Durchbruch gelungen, den wir brauchen, aber es lässt sich bereits vieles erreichen und verbessern.

Wichtig ist bei diesen ersten Ansätzen natürlich das Engagement der Lehrer, die sich über das normale Maß hinaus einsetzen. Deshalb gilt allen Lehrerinnen und Lehrern besondere Hochachtung, die sich im Interesse ihrer Schüler intensiv mit der Verbesserung der ökonomischen Bildung auseinandersetzen.

V

Für das Deutsche Aktieninstitut stellt das Thema „Schulfach Ökonomie“ einen wichtigen Schwerpunkt seiner Arbeit dar. Wir können unseren vermögens- und gesellschaftspolitischen Auftrag nur mit Hilfe einer verbesserten ökonomischen Grundbildung in der Bevölkerung erfüllen. Für diese Aufgabe müssen wir mit 16 Bundesländern mit jeweils vier oder fünf unterschiedlichen Schulformen diskutieren und die zuständigen schulpolitischen Instanzen von der Richtigkeit unserer Argumente überzeugen. Angesichts leerer öffentlicher Kassen und des angespannten Stundenbudgets ist dies nicht einfach, aber im Interesse unserer Gesellschaftsordnung dringend notwendig.

Aus diesem Grund hat das Deutsche Aktieninstitut einen „Beirat für ökonomische Bildung“ berufen, in dem Vertreter der Wirtschaftspädagogik und -didaktik, der Lehrerorganisationen, der Lehrerbildung und der Schulpraxis zusammenarbeiten. Dieser Beirat hat eine grundsätzliche Argumentation für ein Fach „Ökonomie“ erarbeitet. In diesem Memorandum – das die Forderung nach einem Schulfach Ökonomie nicht aus wirtschaftlicher, sondern aus pädagogischer Sicht begründet und sich damit von zahlreichen ebenso richtigen Stellungnahmen anderer Wirtschaftsverbände unterscheidet – wird ein breit angelegtes Ziel-/Inhaltskonzept für ein Curriculum vorgeschlagen, aus dessen thematischer Breite und inhaltlicher Vielfalt bereits ersichtlich wird, dass eine fundierte ökonomische Bildung außerhalb eines eigenständigen Faches nicht möglich ist (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Ziel-/Inhaltskonzept für ein Schulfach „Ökonomie“ an allgemein bildenden Schulen

I Der private Haushalt im Wirtschaftsgeschehen, z.B.:

- die Stellung der privaten Haushalte im Wirtschaftsgeschehen
- Markt und Preis
- Einkommensentstehung und -verwendung
- Einflussfaktoren auf Verbraucherverhalten
- Geldanlage, Vermögensbildung und private Vorsorge
- Recht und Konsumalltag
- Macht des Verbrauchers
- Umweltbewusstes Verhalten

II Die Unternehmung als ökonomisches und soziales System und Aktionszentrum, z.B.:

- die Stellung von Unternehmen im Wirtschaftsgeschehen
- Grundkomponenten, die unternehmerische Prozesse beeinflussen (Zielsysteme, Managementsysteme, betrieblicher Leistungsprozess, Finanzprozess)
- Unternehmensethik
- Aufbau- und Ablauforganisation eines Unternehmens
- wirtschaftliche Kennzahlen (Produktivität, Wirtschaftlichkeit, Rentabilität, Liquidität usw.)
- Unternehmensverfassung und Rechtsordnung
- Arbeitsbeziehungen in einem Unternehmen
- Mitbestimmung
- Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesse und ihre Auswirkungen auf Unternehmen

III Wirtschaftsordnung als Institutionen- und Regelsystem, z.B.:

- Grundlegende Ordnungsformen (Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft) und Eigentumsverfassungen

- Der Markt als Koordinationsmechanismus zwischen Haushalten und Unternehmen (Preisbildung, Güter- und Faktormärkte)
 - Marktformen und Marktmacht
 - Wettbewerb als „notwendige Zumutung“
 - Verteilungsergebnisse des Marktes
 - Ethische Qualität des Marktes (Eigennutz und Gemeinwohl)
- IV *Die Funktion des Staates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, z.B.:*
- Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsfunktion des Staates (Bereitstellung öffentlicher Güter, Staatseinnahmen und -ausgaben)
 - Marktversagen (z. B. bei Wettbewerbsbeschränkungen, öffentlichen Gütern, externen Effekten, asymmetrischer Information)
 - Wirtschaftspolitische Handlungsbereiche: Ordnungspolitik, Strukturpolitik, Prozesspolitik
 - Bestandteile einer wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption: Lageanalyse, Zielanalyse, Ordnungsanalyse, Instrumentenanalyse
 - Wirtschaftspolitische Konzeptionen in historischer Genese: Merkantilismus, klassischer Liberalismus, wissenschaftlicher Sozialismus, Interventionismus, Ordoliberalismus, Soziale Marktwirtschaft
 - Staatsversagen (z. B. politisch motivierte Entscheidungen, Regulierungskosten, Verzerrung der Allokationseffizienz)
 - Gruppenphänomene in der Wirtschaftspolitik
- V *Internationale Wirtschaftsbeziehungen, z.B.:*
- Gründe und Erklärungsansätze für internationale Wirtschaftsbeziehungen
 - Entwicklung des Außenhandels und des internationalen Kapitalverkehrs
 - Leitbilder des internationalen Handels
 - Störungen des internationalen Handels (tarifäre, nicht-tarifäre Handelshemmnisse)
 - regionale Ordnungssysteme (Europäische Union, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion)
 - globale Ordnungssysteme (Währungsordnung im IWF, Handelsordnung in der WTO, Sozialordnung in der ILO und UNO, Umweltordnung und internationale Entwicklungszusammenarbeit)

Quelle: Beirat für ökonomische Bildung des Deutschen Aktieninstituts e.V., Memorandum zur ökonomischen Bildung. Ein Ansatz zur Einführung des Schulfaches Ökonomie an allgemeinbildenden Schulen, 2. Aufl. Frankfurt 1999, S. 25ff.

VI

Gegen ein eigenständiges Fach Ökonomie werden verschiedene Argumente vorgebracht, die u.E. allesamt einer näheren Prüfung nicht standhalten. Manche müssen sogar als Vorurteile oder Fehlvorstellungen gelten. Die beiden am häufigsten bemühten Argumente möchte ich hier zur Diskussion stellen:

1. *Fehlvorstellung: Ökonomische Bildung kann und soll fächerübergreifend erfolgen.*

Der Gedanke ist verlockend: in vielen anderen Fächern bestehen durchaus Anknüpfungspunkte zu ökonomischen Fragestellungen. Von Fächern wie Geschichte und Politik über Geographie bis hin zu Mathematik, aber auch von Deutsch, Religion und Biologie lassen sich leicht Brücken zur Ökonomie herstellen. Dies ist grundsätzlich richtig und begrüßenswert, wie einige Beispiele zeigen: die „Soziale Frage“ des 19. Jahrhunderts kann ohne fundierte Ökonomiekenntnisse ebenso wenig ver-

standen werden wie die Europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Zinseszinsrechnung findet wohl kein besseres Anwendungsbeispiel als in Fragen der privaten Geldanlage und Altersvorsorge. Umweltpolitische Fragestellungen sind typischerweise an der Schnittstelle zwischen Ökonomie und Biologie oder Geographie angesiedelt und damit prädestiniert für fächerübergreifendes Arbeiten. Und in einem modernen Religionsunterricht müssen selbstverständlich auch wirtschaftsethische Fragen angesprochen werden – aber fundiert!

Es wäre allerdings falsch, anzunehmen, jeder Geschichts-, Mathematik- oder Biologielehrer sei auch in ökonomischen Fragestellungen so bewandert, dass er die sein Spezialgebiet überschreitenden Fragen – auch wenn sie sein eigenes Fachgebiet tangieren und sein Interesse finden – im Unterricht kompetent mit behandeln könnte. Ebenso vermessen wäre es im Gegenzug natürlich von jedem Ökonomen, wenn er behaupten würde, er könne allein dank seiner ökonomischen Ausbildung auch biologische Themen im Bereich der Umweltpolitik oder historische Fragestellungen aus dem Geschichtsunterricht mit der erforderlichen Sachkenntnis abdecken. Hier stellt sich die Frage an alle, die einen fächerübergreifenden Unterrichtes anstelle eines eigenständigen Schulfaches Ökonomie präferieren, warum auf der einen Seite zumindest implizit in ökonomischen Fragen Kompetenz bei den Vertretern anderer Fächer vermutet wird, während andererseits den Ökonomen die „spiegelbildliche“ Kompetenz in anderen Fächern abgesprochen wird.

Ein weiterer Vergleich ist geeignet, die Vorstellung eines fächerübergreifenden Unterrichts ohne eigenständige Fächer zu relativieren. Niemand käme auf die Idee, z.B. das Fach Latein abzuschaffen, da man in zahlreichen anderen Fächern vom Lateinischen abgeleitete Fachausdrücke vermittele und man auch hin und wieder das eine oder andere lateinische Sprichwort einfließen lassen könne; ein eigenständiges Fach Latein also durch fächerübergreifenden Unterricht ersetzbar sei. Der Schüler lernt bei einer solchen Vorgehensweise aber bestenfalls einen gewissen Fremdwort- und Zitatenschatz kennen; die auch heute wichtige grammatikalische Klarheit und Konsistenz der lateinischen Sprache bleibt ihm hingegen verborgen. Genau so verhält es sich mit dem Ökonomieunterricht. Er soll sich nicht auf die Interpretation – oder gar das Auswendiglernen – einzelner Tabellen im Geographieunterricht oder das (meist vorschnelle) Zuordnen von Ursachen und Wirkungen im Fach Geschichte beschränken.

Ökonomie ist eine theoretisch fundierte Wissenschaft, deren Gesetze und Regeln man von Grund auf erlernen muss, bevor man sie anwenden kann. Ökonomische Theorie ist insofern der Grammatik einer Sprache vergleichbar: nur wer die Regeln souverän beherrscht, kann sie auch sauber und fehlerfrei anwenden. Das setzt aber wiederum voraus, dass diesen Regeln ausreichender Raum im Unterricht eingeräumt wird und dass der Unterricht von Lehrern erteilt wird, die fachlich sattefest sind. Und dies erfordert eben ein eigenständiges Fach.

Fächerübergreifender Unterricht ist demgegenüber sinnvoll und notwendig, um gedankliche Brücken zwischen verschiedenen Fachgebieten zu bauen. Eine Brücke ist aber nur dann tragfähig und stabil, wenn sie auf beiden Seiten einen festen Stand hat. Für die – durchaus berechtigte – Forderung nach mehr fächerübergreifendem Unterricht bedeutet dies, dass zunächst ein Fundament ökonomischer Kenntnisse gelegt werden muss, bevor eine Verknüpfung mit anderen Fächern vorgenommen wird. So lange es kein eigenständiges Fach Ökonomie an den allgemein bildenden

Schulen gibt, ist ein echter fächerübergreifender Unterricht zu den aktuellen ökonomischen Themen überhaupt nicht möglich. Ohne dieses Fach Ökonomie können die Schüler bestenfalls in Bruchstücken ökonomisches Wissen erwerben, wahrscheinlicher ist aber eine gefährliche Ansammlung von Halb- und Falschwissen.

2. *Fehlvorstellung: Ökonomische Bildung kann in einem Kombinationsfach (Gemeinschaftskunde, Sozialwissenschaften o.ä.) erfolgen.*

In einer ganzen Reihe von Bundesländern sollen ökonomische Grundkenntnisse im Rahmen eines „Kombinationsfaches“ (Gemeinschaftskunde, Sozialwissenschaften etc.) vermittelt werden. Weitere Disziplinen in diesen Fächern sind zumeist Politologie und Soziologie. Angesichts der Existenz dieser Fächer, so wird behauptet, gebe es keinen Bedarf für ein eigenständiges Fach Ökonomie.

Bei allem Respekt vor diesen Fächern und den diesen Stoff vermittelnden Lehrkräften haben Politologie und Soziologie jedoch mit Ökonomie nur wenig gemein. Die Zusammenfassung dieser drei Disziplinen in einem einzigen Fach ist ein allzu starres Korsett, und eine sinnvolle fachübergreifende Gestaltung des Unterrichts gelingt nicht einmal innerhalb des Kombinationsfaches, obwohl hier sogar die Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen den Lehrern entfällt. In der Praxis werden Inhalte der einzelnen Disziplinen ohne Bezug aufeinander abgearbeitet, und die Schüler müssen sich alle paar Monate auf andere Gedankengebäude einstellen.

Nun könnte man einwenden, dass zumindest ein gewisser Anteil dieser Kombinationsfächer der Vermittlung ökonomischer Inhalte gewidmet werden könne. Dies sei in jedem Fall besser als gar kein Unterricht auf diesem Fachgebiet. Auch diese Argumentation ist vordergründig durchaus eingängig, wir sollten ihr aber dennoch keinen Raum geben. Neben dem Fach Gemeinschafts- oder Sozialkunde studiert der angehende Lehrer ein weiteres Fach, etwa Mathematik oder Sport, sowie natürlich Pädagogik. Die beiden Fächer nehmen etwa einen Anteil von jeweils zwei Fünfteln, die Pädagogik das verbleibende letzte Fünftel des Studiums ein. Für Ökonomie verbleiben somit neben Politologie und Soziologie gerade einmal zwei Fünftel oder rund ein Achtel des Gesamtstudiums. Dass ein Lehramtskandidat mit umgerechnet gerade einmal einem Semester Ökonomiestudium nicht das gleiche erforderliche Verständnis für die Funktionsweise einer arbeitsteilig organisierten Marktwirtschaft in all ihrer Komplexität entwickeln kann, ist sicherlich nachvollziehbar.

Selbst wenn der Anteil der Ökonomie an den Kombinationsfächern in der Praxis wirklich ein Drittel der Gesamtzeit einnimmt, so wird er doch von Lehrern geleistet, die nicht zwei, sondern vier grundverschiedene Fächer studiert haben. Auch hier kann die Absurdität der Vorstellung, unter diesen Voraussetzungen könne ein fachlich anspruchsvoller und motivierender Unterricht gelingen, leicht an einem Beispiel demonstriert werden: Niemand käme ernsthaft auf den Gedanken, die Fächer Biologie, Physik und Chemie zu einem Kombinationsfach „Naturwissenschaften“ zusammenzufassen und die Lehrerbildung in jeder dieser Disziplinen auf ein Drittel zu reduzieren. Die Zusammenfassung von Ökonomie, Soziologie und Politologie zur „Gemeinschaftskunde“ ist aber letztlich nichts Anderes.

Ein anspruchsvoller und fundierter Ökonomieunterricht lässt sich nur mit gut ausgebildeten Lehrern bewerkstelligen. Dies erfordert einen ausreichenden Anteil ökonomischer Inhalte im Studium sowie in der Seminarbildung, was wiederum

ein eigenständiges Fach Ökonomie voraussetzt. Auch die Existenz von Kombinationsfächern kann somit letztlich die Forderung nach einem eigenständigen Fach Ökonomie nicht wirksam entkräften.

VII

Die Umsetzung dieser Forderung ist zweifelsohne eine anspruchsvolle und ehrgeizige Aufgabe, deren Erfüllung eines langen Atems bedarf. Drei Voraussetzungen müssen für die Einführung eines Faches Ökonomie praktisch gleichzeitig erfüllt sein:

- Es bedarf – erstens – eines expliziten politischen Willens in allen Bundesländern, dem Fach Ökonomie in den Stundentafeln den erforderlichen Raum zuzugestehen und moderne, nicht mehr von überholten makroökonomischen Kontroversen geprägte Lehrpläne zu erarbeiten.
- Es bedarf – zweitens – einer gut ausgebildeten und motivierten Lehrerschaft, die in entsprechend ausgelegten Studiengängen auf ihren Einsatz vorbereitet wurden oder aber die notwendige Qualifikation in einem berufsbegleitenden Zusatzstudium erworben haben. Dass diese Zusatzqualifikation nicht in zwanzigstündigen Kurzseminaren erworben werden kann, braucht hier sicherlich nicht eigens begründet zu werden.
- Es bedarf – drittens – aktueller Materialien, die sich aller verfügbaren traditionellen und modernen Medien bedienen, denn mit mehrere Jahre alten Lehrbüchern lässt sich gerade im Ökonomieunterricht nicht der anzustrebende Qualitätsstandard erreichen und sichern. Hier ist auch die Wirtschaft gefordert, über die bisherigen hohen Aufwendungen hinaus einen weiteren Beitrag zur Ausstattung der Schulen zu leisten.

Die Einführung eines eigenständigen Faches Ökonomie ist sicherlich keine einfache Aufgabe, die innerhalb kurzer Zeit bewältigt werden kann. Die zu erwartenden Hemmnisse und Schwierigkeiten dürfen aber nicht als Vorwand dienen, dieses wichtige Anliegen überhaupt nicht zu forcieren und statt dessen den dringenden Bedarf an mehr ökonomischer Bildung weiterhin zu ignorieren, wie es in vielen Bundesländern nach wie vor geschieht. Es steht zu viel auf dem Spiel, als dass wir vorschnell resignieren dürfen.

Kein neues Fach Ökonomie, aber eine modernere Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung!

Hans-Hermann Hartwich

„Strukturelle Zusammenhänge von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik sind an der Schwelle zum dritten Jahrtausend ohne ökonomische Grundkenntnisse nicht zu erfassen. Deshalb benötigt jeder Bürger diese Kenntnisse und zwar nicht nur für die Meisterung privater und beruflicher Situationen, sondern auch für die aktive Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Geschehen eines Landes“ so die These des „Memorandums zur ökonomischen Bildung“, das der Vorstandsvorsitzende des Deutschen Aktieninstituts (DAI) in Frankfurt am Main, Professor Dr. Rüdiger von Rosen, vorstellt. Dieser These kann in jeder Hinsicht zugestimmt werden. Ja, weitergehende, vertiefende Forderungen an Lehr- und Lerninhalte über die „strukturellen Zusammenhänge“ sind berechtigt. Ökonomische Bildung gehört in das allgemeine Schulwesen.

Zweifel bestehen hinsichtlich der Prämissen und Akzente im Memorandum des DAI. So wird von einer „Einführung“ der ökonomischen Bildung in das allgemeinbildenden Schulwesen ausgegangen. Wer mit den Bemühungen um die sozialwissenschaftliche Ausbildung im Rahmen eines Faches Politische Bildung an den allgemeinbildenden Schulen nur einigermaßen vertraut ist, weiß, dass von Anfang die ökonomische Bildung einen erheblichen Anteil hatte. So kann es nicht um „Neu-Einführung“ gehen. Aber eine Modernisierung von Zielen und Inhalten ist sehr wohl geboten.

Das DAI und seine wissenschaftlichen Ratgeber fordern sodann rundheraus ein eigenes Fach, das alsbald von der Kultusminister-Konferenz (KMK) beschlossen werden müsse. Es ist davon auszugehen, dass die Autoren um diese Problematik wissen. Angesichts des durch Stundenzahlen begrenzten Kanons kann die Forderung nur dadurch erfüllt werden, dass eingeführte Fächer gestrichen oder im Stundenplan nur stark verkürzt angeboten werden. Welche Fächer kämen dafür in Frage? Sicher nicht die Naturwissenschaften, der Fremdsprachen- und der Deutsch-Unterricht. Im Grunde bleiben nur Geschichte und die verschiedenen Formen der „Gemeinschaftskunde/Sozialkunde“ als Steinbruch übrig. Der Geschichtsunterricht hat sich stets gegenüber allen Kritiken behauptet und ist auch in der Sache eine unerläßliche Grundlage des Abiturs. Also Streichung oder noch weitere Reduzierung der politischen Bildung? Eine Antwort der Initiatoren hierauf wäre hilfreich.

Die speziellen Fächer der politischen Bildung an den Gymnasien gibt es seit Anfang der 60er Jahre, nachdem die Oberstufenreform durch die KMK 1960 (Saar-

brücker Rahmenvereinbarung) beschlossen und durch die „Rahmenrichtlinien“ der KMK von 1962 präzisiert worden war: „Gemeinschaftskunde“ sollte sich aus Geschichte, Geografie und Sozialkunde zusammensetzen. Letztere wurde dann im Laufe der Jahre und Jahrzehnte zum spezifischen Fach der schulischen politischen Bildung, ohne dass sich deshalb Geschichte und Geografie aus diesem Auftrag an die Schulen entfernten.

Heute gibt es unterschiedlichste Bezeichnungen für die Fächer dieses Grundansatzes. Viele Irrungen und Wirrungen begleiteten den Streit um den jeweiligen Fächerinhalt und die Lernziele. Trotz starker Belastung mit sehr unterschiedlichen disziplinären Sichtweisen wurden in der Regel Strukturen, Zielsetzungen und Inhalte der sozialkundlichen Lehrerausbildung an den Universitäten gefunden, die studierbar waren und zu soliden Unterrichtsbefähigungen der Lehrer führten.

Die fachwissenschaftlichen Grundlagen der Sozialkunde/Gemeinschaftskunde oder genereller, der politischen Bildung an den Gymnasien, lieferten in unterschiedlichem Grade Politikwissenschaft und Soziologie. Dies geschah und geschieht jedoch niemals mit totaler Einseitigkeit. Zumindest rechtliche und ökonomische Grundlagen müssen vom Sozialkundelehrer beherrscht werden.

Dass die Sozialkundelehrerausbildung zu einer Domäne der Politikwissenschaft werden konnte, war übrigens nicht zwingend. Sie ergab sich aus dem unterschiedlichen Engagement der Universitätsfächer in Sachen schulischer politischer Bildung. Auch kann sicher von einer besonderen Verpflichtung dieser Universitätsdisziplin gegenüber der politischen Erziehung im Sinne der Demokratie gesprochen werden. Die anfängliche „natürliche Ehe“ zwischen Politikwissenschaft und politischer Bildung ist jedoch längst aufgelöst, wenn auch nicht geschieden.

Die empirischen und theoretisch-konzeptionellen Befunde der Soziologie spielen heute in der „Sozialkunde“ eine große Rolle. Nur die Wirtschafts- und die Rechtswissenschaften haben sich an den Universitäten bezüglich der schulischen Aufgabenstellung stets zurückgehalten, behutsam formuliert.

„Rechtskunde“ ist z.B. eine sehr alte Forderung. Immer wieder vorgelegte Konzepte konnten zumeist überzeugen. Aber es fand sich niemand, der den Brückenschlag zwischen universitärer Ausbildung und schulischer Aufgabenstellung ernsthaft anging und sich in den Dienst einer systematisch konzipierten Aufgabenerfüllung für die schulische Bildung stellte.

Bezüglich der wirtschaftskundlichen Themen muss leider von den Universitätsfächern Volkswirtschafts- und Betriebswirtschaftslehre ähnliches gesagt werden. Offensichtlich spielte hier stets eine bedeutende Rolle, auch im Sinne einer Exkulpierung, dass es ja die Wirtschaftspädagogik und genereller die Ausbildung der Diplom-Handelslehrer gab. Deren Ausbildung kann aber hier nicht das Thema sein. Sie lehren unter gänzlich anderen Zielsetzungen und Bedingungen.

So blieb es in der universitären Sozialkundelehrerausbildung in der Regel bei „einführenden“ Lehrveranstaltungen als fachwissenschaftliche Grundlegungen, die sich zumeist mit der Makroökonomie und der Mikroökonomie befassten. Die Betriebswirtschaftslehre kommt, soweit erkennbar, nicht vor.

1. Ein selbständiges Schulfach Ökonomie ist weder praktikabel noch sinnvoll

Es muss und soll hier jetzt nicht um die Aufrechterhaltung der schulischen politischen Bildung gekämpft werden. Eine Streichung oder drastische Verkürzung wäre einfach unverantwortlich angesichts der stets gefährdeten demokratischen Ordnung – trotz ihrer begrenzten Wirkungsmöglichkeiten. In diesem Rahmen sind auch die wichtigen rechtskundlichen Themen wie die Verfassung, die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, Fragen des Eigentums- und Arbeitsrechts (Tarifvertragswesen), das Bundesverfassungsgericht, – nicht zuletzt im Kontext der Vergemeinschaftung von Recht in der europäischen Unionsbildung – unerlässlich.

Zu dieser politischen Bildung gehört ein vertieftes Verständnis für die wirtschaftlichen Zusammenhänge in Gesellschaft und Staat, für die Europäisierung der Wirtschaft, für die Bedeutung von wirtschaftlichen Innovationen und Unternehmen, für die Rolle jedes Wählers und Staatsbürgers als Konsument, Arbeitnehmer, Unternehmer, Anleger.

Nur – und das ist hier die erste These gegen die Forderung nach einem eigenen neuen Fach, das andere zwangsweise verdrängen müsste -: nicht als ein neues selbständiges Schulfach an den allgemeinbildenden Schulen, sondern als Bestandteil der Fächer schulischer politischer Bildung.

Die Ablehnung eines selbständigen Schulfaches „Ökonomie“ an den Gymnasien fußt nicht nur auf den schulpraktischen Problemen einer Verdrängung anderer wichtiger Fächer und auf der Tatsache, dass bereits viel mehr geschieht, als es das „Memorandum“ wahrhaben will. Es muss auch bedacht werden, dass nicht unter Berufung auf die alte und vieldiskutierte Vorstellung vom „homo oeconomicus“ die Welt allein durch die Brille der Wirtschaft erschlossen werden darf. So lebenswichtig diese auch immer ist. Zu umstritten sind nach wie vor überdies die normativen Leitbilder, wie denn „Wirtschaft“ zum Wohl der Menschen und Gesellschaften ge-
deihen sollte. Deswegen taugt die Einübung eines „Systems“ nicht.

Gerade „die Kontroverse“ ist bislang Bestandteil der sozialkundlichen Bildung und dabei muß es auch bleiben. Erst mit der Erschließung unterschiedlicher Werturteile erschließt Bildung den Weg zu individueller Wertungssicherheit.

Gefordert werden soll aber von den Kultusverwaltungen die Ausarbeitung modernerer Richtlinien für ökonomische Bildung in der Lehrerbildung und im Unterricht. Dabei darf sich die Aufmerksamkeit nicht allein auf die Sozialkunde richten, sondern sollte auch der Tatsache Rechnung tragen, dass traditionell ein guter Geschichtsunterricht ökonomische Themen wie z.B. die Industrialisierung, die Entstehung von Kapitalgesellschaften, Wirtschaftskrisen, soziale Lebenslagen und Erwerbsarbeit, einbezieht. In ähnlicher Weise ergänzt der gute Geografieunterricht die ökonomische Bildung durch Strukturanalysen, internationale und regionale Strukturen und Vergleiche, ja selbst durch Kreislaufanalysen.

So lautet die zweite These: Modernisierung der ökonomischen Bildung im Rahmen der schulischen politischen Bildung.

Dabei ist eine Verständigung über die „neue Qualität des Lernens“ (Memorandum, S.20) durchaus möglich. Denn der Erwerb von Fähigkeiten wie

- „breites Verständnis sozialer, ökonomischer, politischer und technischer Zusammenhänge;
- Denken in übergreifenden komplexen Strukturen;
- kognitive Fähigkeiten der Wissensanwendung in unterschiedlichen Kontexten;
- Kommunikations- und Teamfähigkeit unter Einschluss von Empathie“;

ist nicht neu für Sozialkunde-, Geschichts- und Geografielehrer. Allenfalls der Erwerb von „metakognitiven Fähigkeiten der Selbststeuerung des Lernens“ im Zusammenhang mit ökonomischer Bildung mag ein Ziel sein, das bislang nicht genügend verfolgt wurde.

2. Was ist zum Stand der ökonomischen Bestandteile des Sozialkundeunterrichts zu sagen ?

Es wäre ein wenig das berühmte „Eulen nach Athen tragen“, wenn in dieser Zeitschrift noch einmal die Geschichte der ökonomischen Themen im Rahmen der schulischen politischen Bildung nachgezeichnet würde. Die GEGENWARTSKUNDE wurde einst von der Deutschen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft herausgegeben und hat in den sechziger und siebziger Jahren vor allem durch Friedrich-Wilhelm Dörge permanent die Verbindung von Politikwissenschaft, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften als Leitdisziplinen des sozialkundlichen Unterrichts in den Mittelpunkt gestellt. Damit entsprach die Zeitschrift den praktischen Bedürfnissen der frühen Curricula und ihrer Weiterentwicklung durch Lehrplankommissionen und Kultusministerien über die stürmischen Jahre des Streits um Emanzipation und Marxismus hinweg.

Um die Bedeutung der ökonomischen Themen für die politische Bildung zu exemplifizieren, sei etwas näher auf die „Politik“, ein großes „Studienbuch zur politischen Bildung“ von Bernhard Sutor (Verlag Ferdinand Schöningh, 1994) zurückgegriffen. Dieser wahrlich jeder politischen Einseitigkeit und fachwissenschaftlicher Eindimensionalität unverdächtige Autor widmet den ökonomischen Themen über 100 Seiten. Das einschlägige Kapitel ist überschrieben mit „Grundfragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik am Beispiel: Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland“.

Das Buch von Sutor ist nicht nur ein Beleg für den Stellenwert der ökonomischen Bildung innerhalb der politischen Bildung, sondern zugleich eine gute Bündelung jenes Ziel-/Inhaltskonzepts für Ökonomie innerhalb der gymnasialen politischen Bildung, das im großen und ganzen die Curricula in den Bundesländern bestimmt.

Zwecks Gegenüberstellung mit den Forderungen nach einer „neuen“ ökonomischen Bildung seien zunächst die inhaltlichen Hauptthemen des – wie man wohl sagen darf • bestehenden Kanons genannt.

I. Industriegesellschaft:

Das Wirtschaften • Grundbegriffe und Ordnungsmodelle mit Funktionsweisen des Marktes, Geld und Währung, Bankensystem und Funktion der Zentralbank

II. Die Entscheidung für Soziale Marktwirtschaft

Vorstellungen von Wirtschaftsordnungen in der frühen Nachkriegszeit. Währungsreform und Preisfreigaben, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, Verfassungsinterpretationen, Sozialstaatsprinzip

III. Wirtschaftlicher Wiederaufbau und Ausbau der Sozialen Marktwirtschaft

Ordnung des wirtschaftlichen Wettbewerbs, Unternehmerfunktionen und Unternehmensformen, Mitbestimmung, Tarifautonomie. Eigentum und Vermögensstruktur. Arbeitslosigkeit, Sozialpolitik, Leistungs- und Bedürfnis- und Chancengerechtigkeit, Familienpolitik, Umbau des Sozialstaats

IV. Probleme staatlicher Wirtschaftssteuerung (Prozesspolitik)

Konjunktoren und Krisen, Instrumente der Konjunkturpolitik, Zusammenhänge, Globalsteuerung, Widerstreitende Theorien und Interessen in der Konjunktursteuerung, Strukturpolitik, Aufbau Ost

V. Internationale Verflechtung

Zwischen Freihandel und Protektionismus. Außenhandel und Zahlungsbilanz. Internationale Währungsordnung

VI. Ökonomie und Ökologie

Grenzen des Wachstums, Technik oder Umweltschutz, Umweltschutz und wirtschaftliches Wachstum, ökologische soziale Marktwirtschaft, ethische Fragen.

Auch wenn sicher nicht angenommen werden kann, dass dieser Katalog in Gänze verwirklicht wird, so werden doch ganz deutliche Anforderungen an die „ökonomische Bildung“ gestellt. Es gibt sie also, diese ökonomische Bildung an den Schulen. Dies beweist u.a. ein Blick auf die heute geltenden Hamburger Lehrpläne für die gymnasiale Oberstufe „Gemeinschaftskunde“ und „Geschichte und Sozialkunde“ in der Sekundarstufe I und II.

Während im Geschichtsunterricht der Klasse 8 bereits erste wirtschaftsgeschichtliche Unterweisungen erfolgen, beschäftigt sich der Lehrplan Sozialkunde Klasse 10 mit konkreten Elementen ökonomischer Grundbildung: dem Betrieb und der Güterproduktion im Detail, einschließlich Absatz und Werbung, der Arbeit, Ausbildung und Interessenvertretung und dem Verbraucher, Verbraucherschutz. Der Katalog zu erlernender Begriffe umfaßt alle einschlägigen Grundbegriffe der Wirtschaftslehre.

Von ähnlichem Gewicht ist die ökonomische Bildung in der Sek. II. In der Vorstufe werden anhand aktueller Konflikte Themen vorgeschlagen wie z.B. das Problem „Ansiedlung eines Industrieunternehmens“. Die im Hintergrund stehenden Fragen nach der Eigentumsordnung, wirtschaftspolitischen Doktrinen und Verfassungsfragen verbinden sich ggfs. mit Betriebspraktika.

In der Studienstufe ist eines der insgesamt vier Semester der Thematik „Wirtschaft und Wirtschaftspolitik“ gewidmet. Im Lehrplan sind genannt:

Wirtschaftliche Situation der Bundesrepublik und ihre internationalen Verflechtungen, konjunkturelle und strukturelle Veränderungen, Möglichkeiten und Folgen staatlicher Steuerung, unterschiedliche Wirtschaftsordnungen. Überprüfung von Wirtschaftsdaten in Verbindung mit Informatik. Im einzelnen werden wie seit langem üblich „Konjunkturpolitik“, „Wachstum und Umwelt“, „Konzentration und Märkte“, „Arbeitslosigkeit“, „Rationalisierung und Investitionen“ genannt.

Die im Dienst stehenden Lehrer haben zwar in ihrer Ausbildung nicht immer das Nötige auch an wirtschaftswissenschaftlicher Grundausbildung erfahren. Aber sie waren zu eigenen Aktivitäten im Studium, im Referendariat und in der Praxis ständig herausgefordert und auch motiviert, weil die Themen dadurch unterrichtlich interessant gemacht werden können, dass stets aktuelle „Einstiege“ über Ereignisse möglich sind, die die Schüler interessieren oder anregen. Die didaktischen Umsetzungen – so ist in der Lehrerweiterbildung für Gymnasiallehrer immer wieder zu hören – möchten die meisten Lehrer selbst in der Hand behalten.

Es muß also konstatiert werden, dass das „Memorandum zur ökonomischen Bildung“ fehlgeht, wenn es unter der Voraussetzung argumentiert, um die ökonomische Bildung im allgemeinbildenden Gymnasium (5./7.-13.Klasse) sei es schlecht bestellt. Ökonomische Bildung sei (S. 18) bisher kein integraler Bestandteil im inhaltlichen Profil des Gymnasiums (mit Ausnahme Bayerns). Ökonomische Inhalte seien zwar in den einschlägigen Schulfächern vertreten, es gebe aber kein inhaltliches Konzept. Das stimmt nicht.

3. Das inhaltliche Konzept des „Memorandums zur ökonomischen Bildung“

Es fällt schwer, signifikante Unterschiede zwischen dem bisher Gesagten und dem „Ziel-/Inhaltskonzept für ein Curriculum Ökonomie“ im Memorandum (S. 29ff.) zu entdecken. Die fünf zentralen Inhaltsfeldern des nun geforderten Ökonomieunterrichts sind auch im Beitrag Herrn von Rosens in diesem Heft abgedruckt. Die Grobgliederung und die exemplarisch genannten Inhalte unterscheiden sich nicht von den herkömmlichen Konzepten:

- Der private Haushalt im Wirtschaftsgeschehen
- Die Unternehmung als ökonomisches und soziales System und Aktionszentrum
- Wirtschaftsordnung als Institutionen und Regelsystem
- Die Funktion des Staates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung
- Internationale Wirtschaftsbeziehungen

Hier sind keine neuen Ansätze oder interessante neue Lerndimensionen aufgezeigt.

Die Autoren des „Memorandums“ betonen, dass zum Verständnis der einzelnen Inhaltsfelder die Kenntnis des immanenten Regel- und Institutionsgefüges einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie der wirtschaftlich bedingten Verknüpfungen der Institutionen und Akteure unerlässlich sei. Außerdem wird den Themen „Wirtschaftskreislauf und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“, „betriebliches Rechnungswesen“ und Kosten- und Leistungsrechnung eine besondere Bedeutung als Analysewerkzeuge für den Aufbau eines ökonomischen Systemverständnisses beigegeben.

Um auch dem Leser eine präzisere Bewertung des Konzepts zu ermöglichen, sei ergänzend das in „Grundeinheiten“ und „vertiefende Einheiten“ konkretisierte Tableau abgedruckt. Dies macht die geforderten Inhalte noch griffiger und verständlicher.

4. Bewertung und vergleichende Analyse des Konzepts

Für die generelle Beurteilung sind zunächst einmal die Empfehlungen zum „Aufbau eines ökonomischen Systemverständnisses“ besonders wichtig. Es heißt nicht mehr „ökonomische Bildung“, sondern „System“verständnis. Wie wertneutral ist dies gemeint? Bislang wird die Einübung in ein Wirtschafts“system“ als nicht-wertneutral verstanden. Das unterscheidet die geltenden Lehrpläne und Inhalte in der Tat von den im Memorandum genannten Zielen, obwohl auch sie die Marktwirtschaft zum Gegenstand haben.

Überdies: Da der Hinweis auf die einübende Bedeutung von betrieblichem Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung im fachdidaktischen Teil noch durch Hervorhebung des Lernens an Modellen ergänzt wird, nähert sich diese Wirtschaftslehre doch recht stark dem leider ziemlich steril gewordenen wirtschaftswissenschaftliche Grundstudium an den Universitäten. Ob dieser Eindruck gemildert oder korrigiert werden kann durch die gründlichen fachdidaktischen Erwägungen im Memorandum muß hier dahingestellt bleiben. Sie bedürfen einer späteren Auseinandersetzung durch die fachdidaktischen Experten.

Beides kann keine erstrebenswerte Neuerung für die schulische ökonomische Bildung sein. Der offene, innovative Charakter gerade der modernen, von elektronischen Informations- und Medientechnologien geprägten Ökonomie, der Selbstständigkeit, Leistungsbereitschaft und Illusionen des Grenzenlosen beinhaltet, bleibt bei jedem „Modell“ auf der Strecke.

In der inhaltlichen Ausgestaltung des Konzepts sind allerdings Themenbereiche enthalten, die in eine modernisierte ökonomischen Bildung unbedingt Eingang finden müssen.

Eher konventionell ist die Grundorientierung an den Institutionen des Wirtschaftskreislaufs: Haushalt – Unternehmen – Staat – Ausland. Dazu kommt die eben kritisierte und altbekannte Kategorie der „Wirtschaftsordnung“. Die Konzeptualisierung des Letzteren stammt aus den sechziger Jahren der Wirtschaftslehre im Rahmen der Gemeinschaftskunde. Vor allem Walter Euckens „Denken in Ordnungen“ und die ordoliberalen, besonders von K. Paul Hensel (Grundformen der Wirtschaftsordnung, 1972) zuletzt so engagiert gelehrten Ordnungssysteme der „Zentralverwaltungswirtschaft“ im Grundgegensatz zum Typ „Marktwirtschaft“, sind lange Zeit Gegenstand des Unterrichts gewesen, auch dann noch, als weder diese Art von Ordnungslehre noch der Typus der Zentralverwaltungswirtschaft zu reflektiertem Wissen um reale wirtschaftliche Zusammenhänge führten.

Dabei ging es dann immer noch um Marktformen des vollkommenen Wettbewerbs und Kartellverbote durch das „Grundgesetz der Marktwirtschaft“ („Kartellgesetz“) als längst die Diskussion über die Notwendigkeit von Fusionskontrollen und eine Monopolkommission geführt wurde.

Thematisch zupackender sind die in der Abbildung aufgeführten ökonomischen Inhaltsfelder.

Sie können zu einem größeren Teil als Appell an eine Modernisierung der Themen des bestehenden Unterrichts verstanden werden. Einiges ist aber dabei auch wieder auf der Strecke geblieben. So werden im Memorandum unter dem Themenblock IV. „Staat“ bemerkenswert zurückhaltend und untertreibend „Gruppen-

phänomene“ in der Wirtschaftspolitik genannt. Offensichtlich handelt es sich um die Vielzahl der mächtigen und weniger mächtigen Interessengruppen, Verbände und global agierenden Unternehmen in der Wirtschaft. Dieses Thema gehörte als Kategorie „Interessen“ und „wirtschaftliche Macht“ in den bestehenden Lehrplänen immer dazu, weil die ökonomische Bildung Teil einer zugleich „politischen Bildung“ ist. Warum erscheinen diese „Phänomene“ nicht mehr im Tableau ?

In der Verknüpfung von Marktwirtschaft und Demokratie ist das Wirken der Interessenverbände legitim und Ausdruck der freiheitlichen Ordnung. Als Tarifparteien haben Verbände rechtsetzende Funktionen. Sie und das was hinter ihnen steht, wirtschaftliche Macht, gehört so selbstverständlich zum „System“ oder zur Realität, dass es weder einer besonderen Verteidigung, noch verschämten Niederschlagens der Augen bedarf. Interessenvertretung und Macht dürfen nicht versteckt als „Phänomene“ im „neuen“ Programm des Memorandums erscheinen.

Es soll nicht gleich unterstellt werden, dass dies als „nicht-ökonomisch“ oder „nicht-systemgerecht“ bewußt ausgeklammert wurde. Aber ob dies nun als eine Frage des „Systems“ angesehen wird oder nicht, – das Wissen um Interessen und Macht in der modernen Wirtschaft ist ein ganz wichtiges Element jeder ökonomischen Bildung.

Auf der anderen Seite fehlen im Memorandum Konkretisierungen zu den grundlegenden neuen und neuesten Entwicklungen, die auch beruflich relevant sind. Vermutlich haben die Autoren an sie gedacht. Jedoch verhinderten die Systematik und „System“orientierung eine konkrete Benennung. So sollte nicht nur von den „Rahmenbedingungen für Unternehmensaktivitäten“ gesprochen werden, sondern über die Entwicklung der Technik und die damit verbundene ständige Herausforderung für die Unternehmen, die bis hin zur Verlagerung der Unternehmensaktivitäten in andere Bereiche, etwa von industrieller Produktion in die Telekommunikationsbereiche hinein reichen.

Natürlich sprengt ein solches Beispiel die zu enge Systematik. Aber erst daran wird die Realität der Ökonomie in ihrer die Lebenswirklichkeit verändernden Dynamik plastisch. Man könnte hier auch an die geradezu revolutionierende Bedeutung der Containertechnik für die Häfen und ihr Umland in den letzten 20 Jahren denken. Oder auch an den Zerfall einer einst grundlegenden Technik, der Erzeugung von Kohle und Stahl und ihre Bedeutung für das Ruhrgebiet.

Wo sind die Banken mit ihren vielfältigen Aktionsfeldern, in Deutschland gerade auch der Unternehmensfinanzierung, mit der Steuerung der Refinanzierung durch das Zentralbankwesen und den Maximen nationaler und europaweiter Zinspolitik ? Die Europäische Zentralbank?

Vor der „Internationalisierung“ und „Globalisierung“ steht für die deutsche Wirtschaft der „Gemeinsame Markt“ der EU mit einem immer enger werdenden Netz von Harmonisierungs-Richtlinien und -Verordnungen. Das wird nicht deutlich.

Damit ist auch die Systemkategorie „Staat“ in der vorgetragenen Konzeption nicht mehr zutreffend. Was ist „Staat“ in einer signifikanten „Europäisierung“ des Wirtschaftsrechts und fehlender wirtschaftspolitischer Handlungskompetenzen des Nationalstaats ?

Gerade wenn Innovationskraft und Dynamik der Unternehmen in den Mittelpunkt gestellt werden, was eher ein Defizit der bestehenden Lehrpläne ist, müssen

die Auswirkungen auf die Struktur der Gesamtwirtschaft deutlicher als es im Memorandum geschehen, hervorgehoben werden.

5. Modernisierung der ökonomischen Bildung im Rahmen der schulischen politischen Bildung

Die besonders durch den Kalten Krieg forcierte Entgegensetzung von Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft wurde als Thema des Unterrichts allmählich von einem ähnlich beherrschenden Thema in den siebziger Jahren abgelöst, das auch heute noch ein beliebter Unterrichtsgegenstand ist: Keynesianismus und nachfrageorientierte, fiskalische Konjunktursteuerung versus – später – Milton Friedman, Monetarismus und die angebotsorientierte staatliche Intervention.

An diesen beiden für den ökonomischen Unterricht großformatigen Beispielen wird deutlich, dass sich die Paradigmenwechsel nur sehr langsam vollziehen. Dies hängt nicht zuletzt mit der Ausbildung der Lehrer zusammen. Sie werden nach Studium und Referendarzeit die dort dominierenden Thematiken noch lange Zeit als ihre bevorzugten Unterrichtsthemen pflegen. Dennoch bleibt natürlich die Frage, ob es nicht allerhöchste Zeit ist, wieder näher an die Realitäten des wirtschaftlichen Geschehens heranzurücken. Nicht zuletzt, um im Unterricht interessant zu bleiben, ohne allein von den hereinbrechenden Tagesthemen und aktuellen Aufhängern leben zu müssen.

Aus jahrelanger Befassung mit den einschlägigen Fragen des wirtschaftskundlichen Unterrichts im Rahmen der Sozialkunde ergibt sich die Einsicht, dass allzu grundsätzliche Zugangsweisen zur Ökonomie zu Dogmatismus, veralternden Inhalten, und zu Einsichten führen, die eher irritieren, weil sie der Wirklichkeit nicht mehr gerecht werden. Es geht ja nicht um wissenschaftliche Ausbildung oder um die Vorbereitung auf wirtschaftswissenschaftliche Forschung. Es geht um ökonomische Bildung, die als Bildungswissen und als Einsicht in bestehende Zusammenhänge lebens- und berufstüchtig macht.

Wenn es überhaupt eine Art „Kanon“ zur Orientierung geben muss, dann muss die Institutionenorientierung gleichsam „dynamisiert“ werden. Damit wird den immer schneller werdenden Wandlungsprozessen in der Wirtschaft Rechnung getragen und eine ganz andere individuelle „Positionierung“ in der schulischen Sozialisation vorbereitet, als wenn dem Schüler ein Institutionen- und Regelsystem präsentiert wird.

Damit wird für den Lernenden zugleich spürbar, wie wichtig es ist, die Triebkräfte des wirtschaftlichen Wandels zu erforschen. Dies kann nur in komplexer Form geschehen und bedarf unideologischer Wägung von Chancen und Gefährdungen.

Gegenwärtig und in nächster Zukunft verwandelt sich die noch industrielle Welt mit großer Geschwindigkeit in eine Welt der Informations- und Kommunikationsmedien, die selbst die sicher geglaubte Einteilung in Wirtschaftssektoren wie primär, sekundär und tertiär sprengt.

Die Realität des „Gemeinsamen Marktes“ der EU wird bislang kaum wahrgenommen. Für ihn gibt es ja nicht nur das signifikante Signal der einheitlichen Währung, sondern genau so ein immer enger werdendes Netz von Harmonisierungs-Richtlinien und -Verordnungen, die das nationale Wirtschaftsrecht überlagern.

Aus der Fülle der denkbaren Beispiele für den hier skizzierten Gedankengang ergibt sich ein „Kanon“, der die bekannten wirtschaftlichen Kreislauf- und Marktinstitutionen in ein „Von-bis-Schema“ einordnet. Hierzu ein noch nicht ausgearbeitetes Modell eines modernen Ökonomieunterrichts:

- Historische Phasen der Wirtschaftsentwicklung und die Konstruktion von Wirtschaftssystemen: Von der Industrialisierung bis zur Globalisierungsdynamik der Gegenwart
- Haushalte. Von den Einkommensarten Erwerbs-, Kapital- und Transfereinkommen über den Verbrauch, das Spar- und Geldanlageverhalten bis hin zur individuellen Altersvorsorge. Vom Sparbuch zur Börse.
- Unternehmen. Von den Grundkomponenten unternehmerischen Handelns, der Wirtschaftsrechnung und Marketing über die „schöpferische Zerstörung“ (Schumpeter) von Technik, Kapital und Arbeit zu zukunftssträchtigen Produkten auf nationalen, europäischen und globalen Märkten und Strategien für die digitale Wirtschaft, wie sie die moderne „Internet-Ökonomie“ (European Communication Council Report, 1999) anbietet.
- Staat als Fiskus, Wirtschaftsfaktor und Umverteiler. Vom Steuerstaat, der Umverteilung und der Bereitstellung öffentlicher Güter, der Ordnungspolitik und der Prozeßsteuerung bis hin zu steuer- und abgabenpolitischer Ermöglichung und Freisetzung privatwirtschaftlicher Innovationen und Energien.
- Märkte und wirtschaftliche Kreisläufe in nationalen und internationalen Verflechtungen. Vom Marktideal der unvollständigen Konkurrenz zur Auflösung der nationalstaatlichen Oligopolstrukturen und zur Herausbildung des europäischen Binnenmarktes im Kontext von Großfusionen europäischer und globaler Art. Der nationalwirtschaftliche Kreislauf im europäischen Binnenmarkt unter dem Einfluß internationaler Finanz- und Kapitalmärkte.
- Regulierende Instanzen und Regime. Von der Politik des Nationalstaats zur Europäischen Union und der EWWU: Marktregulierungen, Wettbewerbsrecht und die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank. Möglichkeiten und Grenzen nationaler Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik sowie einer europäischen Beschäftigungspolitik. Vom Bretton-Woods-System stabiler Wechselkurse zu globalen Finanzmärkten mit marktbedingten Instabilitäten. Vom GATT zur World Trade Organization WTO. Von der Entwicklungshilfe zur weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer.

Es liegt in der Natur eines ersten Entwurfs für eine modernere ökonomische Bildung, dass die inhaltlichen Anmerkungen anfangs eher unausgeglichen sind. So muss natürlich die Rolle der Finanzierungsinstitutionen wie Banken und Börsen markanter herausgestellt werden, und zwar übergreifend für die Bereiche „Haushalt“, „Unternehmen“, „Staat“ und supranationale Einrichtungen wie die EZB.

Ähnliches gilt für die wichtige Entwicklung vom Prinzip der Umweltauflagen zu integrierten Systemen und zu einem komplexen ökologischen Denken, auch in bezug auf künftige technisch-wirtschaftliche Innovationen.

Auch dürfen die Leitlinien eines modernen Ökonomie-Unterrichts nicht zu eng alleine auf Institutionen und Prozesse bezogen sein. Ohne den Blick auf die Akteure: die Menschen mit ihren Qualifikationen, die Unternehmer und Manager, die Verbandsfunktionäre der Arbeitgeber und der Gewerkschaften, die Politiker und

Parteien, die öffentlichen Verwaltungen in Gemeinden, Ländern dem Bund und die Akteure in den Europäischen Gemeinschaften, ist das Bild der modernen Ökonomie unvollständig.

Diese Aufzählungen sollen den Rahmen dessen konkretisieren, was den Kern der modernen Ökonomie ausmacht. Die einzelnen Inhalte sollen und können nicht als jeweils unabdingbar für eine „ordentliche“ Unterrichtung angesehen werden. Der Rahmen sollte im Unterricht durch Inhalte konkretisiert werden, die verallgemeinerbar sind, die überzeugend und interessant für die Schülerschaft, unterrichtlich plan- und durchführbar sind, und im Idealfall durch viele Hilfsmittel, einschließlich der Betriebspraktika und -exkursionen ergänzt werden können. Das Augenmerk liegt auf der Pflicht für die Schule, im Rahmen ihrer zeitlichen und inhaltlichen Möglichkeiten eine ökonomische Bildung zu vermitteln, die dem Heute und dem Morgen gerecht zu werden versucht und damit Berufs- und Lebenshilfen gibt.

In vielen denkbaren Punkten und Beispielen gibt das Memorandum des Deutschen Aktieninstituts gute und brauchbare Anregungen und stellt kompetente Mitarbeit in Aussicht.

Die Unterschiede bleiben bestehen:

- Kein neues Fach, aber eine modernere ökonomische Bildung
- Keine systematische Verselbständigung dessen, was „das Wirtschaftssystem“ genannt wird.
- Einbettung des ökonomischen Wissens in das Wissen um den Zusammenhang der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lebensbereiche
- Keine Nähe zu einem systematisch angelegten wirtschaftswissenschaftlichen Propädeutikum

6. Überschätzung der Schule, Unterschätzung der Schwierigkeiten der universitären Lehrerausbildung

„Wir brauchen auch in Deutschland eine Gründer- und Unternehmermentalität, eine neue Offenheit gegenüber Selbständigkeit und wirtschaftlichem Wagnis“. Diesem Satz im Beitrag von Herrn von Rosen soll uneingeschränkt zugestimmt werden. Aber er setzt zur Verwirklichung dieses Wunsches in einer Weise auf die Schule, die allen sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen und schulpraktischen Erfahrungen widerspricht:

„Die Grundlagen für eine qualifizierte Auseinandersetzung mit ökonomischen Fragestellungen müssen in der Schule gelegt werden“. Das ist eine Überschätzung der Schule. Viele andere wichtige Schulfächer haben stets bedauert, dass die Schule als solche nicht jene systematischen Wissens- und Bildungselemente verankern konnte, die wünschenswert gewesen wären. Individuelle, familiäre und soziale Faktoren schaffen Grundlegungen und ermöglichen Vertiefungen und Erweiterungen neben der Schule. Sie stören auch. Neben Interesse und Leistungswillen ist bekanntlich das Elternhaus ausschlaggebend gerade in bezug auf soziale Interessen.

Die mediale Umwelt, Fernsehen und Internet, prägen heute wohl genau so stark wie die Schule die Sozialisation. Vermutlich stärker als die Schule. Das Experimen-

tieren mit dem Computer, erst mit Spielen, dann im Internet, sind Elemente, die die ökonomische Bildung an der Schule positiv beeinflussen können. Dazu gehört aber dann, dass das durch die modernen technischen Medien geweckte Interesse nicht in der Schule konfrontiert wird mit einer noch so didaktisch ausgearbeiteten Systemlehre, sondern aufgenommen und in die jeweils größeren Zusammenhänge hineingeführt wird. Um dies bewerkstelligen zu können, braucht der Lehrer ein „Netz ökonomischer Vorstellungen und Zuordnungsmöglichkeiten“. So kann die Hineinführung bewerkstelligt werden. Ein systematisches Propädeutikum mit wirtschaftswissenschaftlichem Anspruch zerstört eher.

Die Inhalte also und die Zusammenhänge sind wichtig. Als solche können und müssen sie alle Bestandteil einer modernen „politischen Bildung“ sein, die sich eben gerade nicht in Tages- und Parteipolitik erschöpft, sondern „verstehen“ lehrt, wie die Dinge zusammengehören.

Keineswegs wird – wie im vorstehenden Beitrag angenommen – implizit eine Kompetenz für ökonomische Fragestellungen im fächerübergreifenden Unterricht allein bei Politikwissenschaft und Soziologie vermutet, während umgekehrt die „spiegelbildliche“ Kompetenz des Ökonomen für politische und soziale Fragen verneint wird. Man wünschte sich vielmehr eine größere Zahl wirtschaftswissenschaftlich ausgebildeter Lehrer für den Sozialkundeunterricht. An der Universität Hamburg kann sich der Lehrerstudent für Politikwissenschaft oder Soziologie oder Wirtschaftswissenschaften als Schwerpunkte entscheiden. Letzteres geschieht aber selten. Und das hat etwas mit dem wirtschaftswissenschaftlichen Studium zu tun.

Selbst die angehenden Diplom-Handelslehrer haben es nicht immer leicht, das für sie geeignete Studium in einer großen wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät in Richtung auf ihren späteren Beruf zu organisieren. Die Starrheit des Grundstudiums und die zu erbringenden Leistungsnachweise erlauben zunächst so gut wie keine Sonderwege. Es sei denn, dass Grundkurse I-III für „Nicht-Ökonomen“ (Makro-, Mikroökonomie und Wirtschaftskreislauf), unterrichtet durch Dozenten, angeboten werden. „Nicht-Ökonomen“ sind aber weder die künftigen Handelslehrer noch die vom DAI gewünschten Ökonomielehrer. Angesichts der Nachfrage sind überdies die Hauptseminare vor allem bei der Betriebswirtschaftslehre eindeutig von den wirtschaftswissenschaftlichen Diplom-Abschlüssen dominiert. Selbst guter Wille der Professoren dürfte dies nicht ändern.

Schließlich muss leider auch konstatiert werden, dass der Kreis wirtschaftswissenschaftlicher Professoren, – ausserhalb der Handelslehrausbildung *, die sich bislang für eine Schule als Einrichtung ökonomischer Grundausbildung interessiert, klein ist, um es höflich auszudrücken.

Sachliche (die Überfüllung der Studiengänge, die Knappheit an professoralem Personal) wie persönliche (Überlastung mit Prüfungen, dominante Forschungsinteressen, Publikationsverpflichtungen) Gründe sind so gravierend, dass ohne eine deutliche Vermehrung des Universitätspersonals und der Sachmittel die Forderungen des DAI nicht erfüllbar wären.

Will man eine „theoretisch fundierte Wissenschaft, deren Gesetze und Regeln man von Grund auf erlernen muss, bevor man sie anwenden kann“, für die eine „gut ausgebildete und motivierte Lehrerschaft, die in entsprechend ausgelegten Studiengängen auf ihren Einsatz vorbereitet wurde“ oder die Qualifikationen durch

ein Zusatzstudium größeren Zuschnitts erworben hat, – wie es im Memorandum und im vorstehenden Beitrag heißt – so stellen sich noch einmal konkret folgende grundlegende Bedenken ein:

- Die Schule ist nicht der richtige Ort für eine solche Propädeutik, die in die heute gelehrt Wirtschaftswissenschaft so umfassend einführt;
- Ungeklärt ist, ob ein künftiger Lehrer tatsächlich, um die gewünschte theoretische Fundierung zu erlangen, beides, sowohl „Volkswirtschaftslehre“ als auch „Betriebswirtschaftslehre“ studieren und abschließen soll. Sind dabei Schwerpunktbildungen erlaubt, die wiederum das Wissen um den Gesamtkanon einschränken?
- Wer soll und will diese Lehrer ausbilden ?

Alles spricht mithin für eine deutliche Verbesserung der wirtschaftswissenschaftlichen Lehrerausbildung neben der Modernisierung der Lehrinhalte. In dieser Hinsicht sind das Memorandum und die Aktivitäten des DAI hilfreich. Die Behauptung aber, die Fächer Politologie und Soziologie hätten mit der Ökonomie „nur wenig gemein“, ist falsch. Auch ist das Zusammenwirken in einem einzigen Fach keineswegs einem „starrten Korsett“ vergleichbar.

„Gemeinschaftskundelehrer sind es gewohnt, neue Themen wie z.B. die wirtschaftliche Globalisierung in den Unterricht aufzunehmen“, heisst es in einem Beitrag des Hamburger Instituts für Lehrerfortbildung. Ein Thema wie „Ökonomie und Ökologie“ gehört längst zum Repertoire. Aber es braucht in der Regel Zeit, bis solche komplexen Themen in den Medien und in der Schule ihre angemessene sachliche Differenzierung und theoretische Fundierung erhalten.“ (Pragal: „Gedanken zum Stand des Faches 1999). Deshalb gehören Fortbildungsangebote gerade auch für neue wirtschaftskundliche Themen seit langem zu den Selbstverständlichkeiten der einschlägigen Lehrerfortbildungsinstitute der Länder und auch ihrer Landeszentralen für politische Bildungsarbeit. Diese müssten und könnten im hier vereinbarten Sinne besonders und ausdrücklich aktiviert werden.

Die Vorstellungen des DAI („starrtes Korsett“ der schulischen politischen Bildung) beruhen auf der irrigen Annahme, dass es sich bei dem eingeführten Schulfach um eine erzwungene Zusammenschnürung von Universitätsfächern handelt. Dem ist aber nicht so. Seit nun schon 40 Jahren ist dieses Fach in seinen unterschiedlichen Ausformungen ein Schulfach und kein Universitätsfach. Vor allem die Didaktik hat wesentliche und grundlegende Beiträge für den inneren Zusammenhang der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Lehrbereiche im konkreten Unterricht geleistet. Die Lehrer, gerade jene an den Gymnasien und mit Unterricht in den Studienstufen, haben die Integration auf ihre Weise bewirkt und dabei „Synergieeffekte“ erzielt, die die Theorie selbst nicht hätte konstruieren können.

Was bleibt von staatlicher Verantwortung für die Grundversorgung der Bürger?

Die Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland

Markus M. Müller/Roland Sturm

1. Reform der staatlichen Grundversorgung durch Wettbewerb?

Die Versorgung der Bürger mit Telekommunikationseinrichtungen und Strom wurde bis in die neunziger Jahre vom Gesetzgeber als besonders heikle und den Schutz und die Betreuung des Staates erfordernde Aufgabe angesehen. Das 1957 verabschiedete Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das „Grundgesetz“ der sozialen Marktwirtschaft (Ortwein 1998), nahm in seinem Paragraphen 103 unter anderem die Stromversorgung von dem Verbot monopolistischer Marktbeherrschung durch Privatunternehmen aus. Die Telekommunikation war sogar ein durch das Grundgesetz, Artikel 87f.(1), geschütztes allein staatliches Monopol. Weder hatten die Bürger die freie Wahl ihrer Telefongesellschaft, noch konnten sie sich ihren Stromversorger auswählen (Sturm/ Wilks 1996).

Was heute im Zeitalter des Handy, des Yello-Stroms und des „call-by-call“ Service zunehmend undenkbar erscheint, war in fast fünfzig Jahren Bundesrepublik durchaus akzeptiert und politisch unumstritten. Was waren die Argumente hierfür und welche Rolle spielte der Staat im Hinblick auf die Grundversorgung der Bürger mit den entsprechenden Dienstleistungen? Warum und mit welchen Konsequenzen hat sich die Liberalisierung der Telekommunikations- und Strommärkte durchgesetzt? Und was bedeutet dies für die Rolle des Staates in der Grundversorgung heute, v.a. auch im Hinblick auf die voneinander abweichenden Modelle der weiterhin vorhandenen regulierenden staatlichen Eingriffe auf beiden Märkten?

Die Versorgung der Bürger mit gewissen von allen gebrauchten und gewünschten Dienstleistungen wurde als Aufgabe des Staates bzw. privater Monopole gerechtfertigt,

- weil die technischen Voraussetzungen für das Erbringen dieser Dienstleistungen einen sinnvollen Wettbewerb nicht zuließen. Solange die Stromversorgung und der Telefondienst netzgebunden abgewickelt wurden und solange Dritte keinen Zugang zu den privaten oder staatlichen Netzen hatten, schien es nicht sinnvoll hier für Wettbewerb sorgen zu wollen. Zum einen konnte die Öffentlichkeit kein Interesse an einem Wald von Strommasten konkurrierender Firmen haben, zum anderen war es unwahrscheinlich, daß neue Wettbewerber

überhaupt finanziell in der Lage gewesen wären, solche alternativen Netze zu errichten.

- weil diese Dienstleistungen für jedermann erschwinglich und zugänglich sein sollten. Serviceleistungen nach dem Maßstab der privaten Gewinnorientierung hätten sich im „Rosinenpicken“ geübt, also vor allem finanzkräftige und geographisch in den Zentren des Landes konzentrierte Kundenreservoir bedient, während abgelegene ländliche Gebiete nicht oder nur zu weit höheren Preisen als die Zentren versorgt worden wären.
- und weil der Markt bestimmte Schwerpunktsetzungen, wie z.B. ökologische Gesichtspunkte bei der Stromproduktion oder den militärischen Gebrauch von Telekommunikationseinrichtungen, nicht automatisch berücksichtigen würde.

Es soll nicht bestritten werden, daß diese Argumente plausibel sind. Sie werden aber dann erneut auf den Prüfstand gestellt, wenn sich die technischen Voraussetzungen für die Strom- und Telekommunikationsversorgung ändern und sich Zweifel an der Effizienz monopolistischer Strukturen und ihrer Überlegenheit gegenüber Märkten durchsetzen. Es kann z.B. gefragt werden, ob Monopole nicht aufgeblähte Bürokratien und parteipolitische Pfundwirtschaft, sowie überhöhte Preise und eine Geringschätzung der Konsumenten nach sich ziehen, da diese bei unangemessenen Leistungen der Versorger ihren Lieferanten nicht wechseln können. In den neunziger Jahren verband sich der Einfluß eines bereits Mitte der siebziger Jahre beginnenden wirtschaftstheoretischen Paradigmenwechsels mit der politischen Notwendigkeit zur Deregulierung der nationalen Volkswirtschaften in den EU-Ländern aufgrund des Binnenmarktprojektes der Europäischen Union. Der Staat wurde nicht mehr als Problemlöser bei dem als unvermeidlich betrachteten Marktversagen gesehen, sondern selbst als Problem, weil seine Intervention die Effizienzgewinne durch freie Märkte nicht ausreichend zur Geltung kommen lasse.

Bei der Neuordnung des Telekommunikations- und Strommarktes wurde der staatliche Eingriff aber nicht einfach ersetzt durch die selbstregulierenden Kräfte der Märkte. Trotz neuer technischer Möglichkeiten und Wettbewerbsfreiheit sollten Preisgestaltung, Versorgungssicherheit und die Abwehr nichtintendierter Effekte des Wettbewerbs weiter möglich sein. Staatlichkeit machte sektorbezogen eine Metamorphose durch und wurde im Stromsektor als „Restgröße“ in Form des Gesetzgebers und des Bundeskartellamtes erhalten, bzw. im Telekommunikationssektor mit der Telekommunikationsbehörde neu konstituiert. Der Staat erkennt damit seine nur noch unterstützende Rolle für die Märkte an, die heute das tun, was früher die Aufgabe des Staates war, nämlich Richtungsentscheidungen wirtschaftlicher Art für die Grundversorgung der Bevölkerung mit bestimmten Dienstleistungen zu treffen. Der Staat wird vom das Gemeinwohl aktiv definierenden Wohlfahrtsstaat zum Gemeinwohlaspekte nur noch passiv verteidigenden regulatorischen Staat und zieht damit nicht zuletzt die Lehre aus dem Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Wirtschaftssteuerung in einer sich globalisierenden Wirtschaft.

2. Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes

Das Fernmeldewesen der Deutschen Bundespost war über Jahrzehnte hinweg durch ein erstaunliches Maß an Kontinuität, um nicht zu sagen Stagnation gekennzeichnet. Seitdem der Telegraphen- und Telefondienst Ende des vergangenen Jahrhunderts in die Deutsche Reichspost integriert und damit zur zentralstaatlichen Aufgabe erhoben worden war, hatte sich hinsichtlich staatlicher Zuständigkeiten und administrativer Organisation bis Ende der achtziger Jahre nichts Wesentliches verändert. So ist es denn auch nicht verwunderlich, daß bis zur Postreform I (1989) noch immer das, wenngleich mehrmals novellierte, Fernmeldegesetz aus dem Jahre 1928 galt.

Ursächlich für die Monopolisierung des gesamten Fernmeldewesens waren zu Beginn neben den bekannten wirtschaftlich-technischen Erwägungen v.a. militärische. Da die Landesverteidigung schon immer Reichssache war, wurde auch 1871 dieser verteidigungsrelevante, neue Bereich ‚Telefon‘ den Kompetenzen des Reiches zugeschlagen. Wie wichtig der militärische Aspekt tatsächlich gewesen ist, sieht man u.a. daran, daß die öffentliche Nutzung des Fernmeldenetzes erst einige Jahre später zugelassen wurde.

Die Bundesrepublik ‚erbte‘ die Reichspost und führte sie fortan als Deutsche Bundespost (DBP). Das Grundgesetz wies ihr den Status eines sog. ‚Sondervermögens des Bundes‘ zu. Das bedeutet im Grunde aber lediglich, daß die DBP (ebenso wie die Deutsche Bundesbahn) organisatorisch ausgegliedert und nicht unmittelbarer Teil der Bundesverwaltung war sowie über eine eigene Haushaltsführung verfügte. Wirtschaftlich und betrieblich wirklich selbständig, wie etwa die Bundesbank, waren weder DBP noch die Deutsche Bundesbahn. Denn der Bundespostminister, integriert in das Bundeskabinett, fungierte als oberster Manager und Kontrolleur in einem. Durch ihn waren die Anliegen der DBP unmittelbar im Kabinett vertreten und dauerhaft geschützt. So hielt denn auch dieser Status quo mehreren Reformversuchen seit Mitte der sechziger Jahre stand. Eine Koalition aus Vertretern der Beschäftigten und der Zulieferer der DBP vermochte beständig genügend Widerstand zu organisieren, um politische Eingriffe abzuwehren (Jäger 1993). Für die Beschäftigten der DBP konnte eine grundlegende Strukturreform wie etwa die Abschaffung des öffentlichen Dienstrechts oder gar eine Marktöffnung kaum Vorteile bringen. Und für die Zulieferer der DBP, die sich auf einen relativ berechenbaren Abnehmer für ihre Telefongeräte und sonstigen Gerätschaften verlassen konnten, bestand ebenso kein Grund, den ‚Unsicherheitsfaktor‘ Wettbewerb zu favorisieren. Gleichzeitig war bis Mitte der 70er Jahre die Bürokommunikation noch nicht soweit vorangeschritten, daß bei den Kunden der DBP starke Forderungen nach mehr Innovation und Leistungsorientierung entstanden (ausführlicher Werle 1990 und Grande 1989).

2.1. Ursachen der Postreform

Daß es schließlich dennoch zu einer grundlegenden Postreform kam, kann insbesondere drei Ursachen zugerechnet werden. Erstens, die überkommene Struktur der DBP erwies sich zunehmend als so ineffizient, daß kosmetische oder kurzfristige

Abhilfen nicht mehr ausreichen. Die DBP war seit den 50er Jahren unterkapitalisiert und konnte deshalb notwendige Infrastrukturinvestitionen (also insbesondere in das Telefonnetz) im wesentlichen nur aus den laufenden Einnahmen finanzieren. Letztere waren jedoch häufig aus sozialpolitischen Gründen nicht ohne weiteres steigerbar, denn die Gebühren für ihre Leistungen waren politisch gesetzte Preise. Grundgebührensbehebungen oder zu geringe Ortstarife wurden der DBP von den jeweiligen Bundeskabinetten auferlegt und erschwerten so eine betriebswirtschaftliche Führung der DBP. Hinzu kam die Verpflichtung zur jährlichen Abführung eines politisch festgelegten Betrages an den Bundeshaushalt. Schließlich mußte der insgesamt immer noch rentable Telefondienst die mitunter großen Verluste der ‚gelben Post‘, also des Post- und Paketdienstes, abdecken. Da verwundert es nicht, daß die Bundesrepublik über Jahrzehnte eher zu den Schlußlichtern bei der Versorgung mit Telefonanschlüssen gehörte; die DBP war nicht in der Lage, der wachsenden Nachfrage mit entsprechendem Infrastrukturausbau zeitnah gerecht zu werden. Das Problem erreichte seinen Höhepunkt nach der Wiedervereinigung, als die DBP in kürzester Zeit praktisch einen ganzen (ehemaligen) Staat mit moderner Telekommunikationstechnik ausrüsten sollte. Spätestens jetzt mußte jedem klar werden, daß diese enorme Investitionsleistung nicht mehr von der öffentlichen Hand allein zu bewältigen war.

Zweitens, mit dem Aufkommen neuer Dienstleistungen rund um das traditionelle Telefon, wie etwa Fax, Mailbox, Internet oder multifunktionalen Telefonendgeräten stellte sich die Frage nach der Abgrenzung des alten Fernmeldemonopols der DBP. Tendierte das Bundesverfassungsgericht in den siebziger Jahren noch zu einer extensiven Definition des Monopols zugunsten der DBP (und blockierte so das Eindringen privater Konkurrenz), besann sich die Politik in den achtziger Jahren eines besseren. Glücklicherweise hatte das Bundesverfassungsgericht 1970 bzw. 1977 das Fernmeldemonopol zwar für verfassungsgemäß, nicht jedoch für verfassungsmäßig zwingend angesehen (Zydorek 1998: 111-2). Zwar hätte sicherlich auch die DBP, wie eh und je, früher oder später alle technisch verfügbaren und nachfragerseitig gewollten Dienstleistungen angeboten. Aber das enorme Innovations- und Wirtschaftspotential dieses Bereichs wäre wohl nicht vollständig genutzt worden. Erst durch die Zulassung privater Anbieter entstehen neue Anwendungs-ideen sowie technische Lösungen, die den jeweiligen Markt vergrößern. Sehr illustrativ ist hier der Handy-Boom der neunziger Jahre, den wir der aktiven und manchmal auch aggressiven Vermarktungspolitik der Mobilfunkkonkurrenten verdanken.

Drittens schließlich erhielt die Telekommunikation, nicht zuletzt aufgrund ihrer gestiegenen wirtschaftlichen Bedeutung, zunehmend eine internationale Bedeutung. Zum einen drängten v.a. die USA auf eine Öffnung ausländischer Telekommunikationsmärkte, hatten sie selbst doch mit der Zerschlagung des privaten Monopolisten AT&T die Voraussetzungen für eine wettbewerbliche Entwicklung des Sektors geschaffen. Zum anderen, und das ist hier wesentlich wichtiger, zeigte zunehmend die EG/EU, und hier v.a. die EG/EU-Kommission, Interesse an einer Abschaffung öffentlicher Monopole auf den nationalen Telekommunikationsmärkten. Das war und ist im Zeichen eines gemeinsamen Binnenmarktes, in dem grundsätzlich Dienstleistungsfreiheit Geltung haben soll, auch verständlich. Hinzu kommt, daß öffentliche Unternehmen, wie die DBP, zumal wenn sie über nationale Mono-

pole verfügen, leicht in den Verdacht geraten, über unzulässige Subventionen (hier insbesondere Quersubventionierung unrentabler Dienste durch lukrative) wettbewerbliche Vorteile auch dort zu genießen, wo sie gar nicht als Monopolist auftreten. Im übrigen erkannte die Kommission spätestens seit Ende der siebziger Jahre, daß der Weg aus der strukturellen Wirtschaftskrise der westeuropäischen Staaten nur über eine Förderung und Stärkungen neuer Technologien führen kann. Der Telekommunikationsmarkt, mitsamt aller neuen Dienste, versprach dabei, ein solcher Bereich zu werden, der die in anderen, traditionellen Branchen verlorengegangenen Arbeitsplätze (irgendwann) zur Verfügung stellen kann. Insofern darf man wohl zusammenfassend schließen, daß Brüssel nicht nur ein wettbewerbspolitisch-binnenmarktorientiertes Interesse an einer Liberalisierung und Öffnung des Telekommunikationsmarktes auch und v.a. für europäische Mitbewerber hatte, sondern auch ein industriepolitisches Ziel verfolgte.

Die Verschiedenheit der hier skizzierten Ursachen für den letztlich doch erfolgreichen Reformprozeß im Telekommunikationssektor läßt schon vermuten, daß die heutige Situation eines liberalisierten Telekommunikationsmarktes mit Wettbewerb in praktisch allen seinen Segmenten keine als solche vorgedachte und geplante Lösung ist. Vielmehr ergab sie sich in einem dreistufigen Prozess, einteilbar in ‚Postreform 1‘ (1989), ‚Postreform 2‘ (1994) und ‚Postreform 3‘ (1996/98). Die mit den Reformen verbundenen Jahresangaben zeigen, daß es sich um ein langfristiges und langwieriges Unterfangen gehandelt hat. Stand am Anfang (Postreform 1) noch die eher organisatorisch orientierte Neugliederung der DBP in drei voneinander getrennte Sparten (‚gelbe Post‘, Telefondienst und Postbank), verbunden mit einer institutionellen Trennung von hoheitlichen Funktionen (Aufsicht bzw. Regulierung) und betrieblichen (Unternehmensführung), sowie die teilweise Öffnung der Märkte für die neuen Dienste (z.B. Mobilfunk), so war die Teilprivatisierung der Telekom (sowie die Formalprivatisierung der beiden anderen Postunternehmen) Gegenstand der Postreform 2. Der Verkauf von Anteilen an der nunmehr als Aktiengesellschaft geführten ‚Deutsche Telekom AG‘ wurde durch die Wiedervereinigung notwendig, um die weiter oben erwähnten, enormen Investitionskosten in den neuen Ländern finanzieren zu können. Daß die Beratungen zur Postreform 2 unmittelbar nach Verabschiedung der ersten Reformstufe erfolgten, ist insofern durch die historische Situation der Jahre 1989/90 begründet. Ohne Wiedervereinigung wäre die Privatisierung (wenn vielleicht auch nicht die Liberalisierung) auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt vermutlich kaum so schnell vorangetrieben worden.

Mit der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) 1996 (ausführlich siehe Büchner et al. 1997) wurde schließlich auch ordnungs- und wettbewerbspolitisch das Liberalisierungsprojekt abgerundet. Diese auch als Postreform 3 bezeichnete Marktneuordnung entzog mit Wirkung ab dem 1.1.1998 der Deutschen Telekom auch noch ihr letztes Monopol, den sog. Sprachtelefondienst. Andere Segmente des Telekommunikationsmarktes, wie etwa der Datenverkehr, wurden schon mit Inkrafttreten des Gesetzes 1996 liberalisiert – sofern dies nicht schon mit der ersten Reformstufe der Postreform (siehe Mobilfunk) geschah.

2.2. Die Substanz der Postreform

Mit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes gingen auch mehrere institutionelle Reformen einher. Nach der Privatisierung der Postunternehmen war es insbesondere notwendig geworden, die regulierenden Aufgaben des Postministers neu zu ordnen, um eine vom politischen Tagesgeschäft losgelöste Marktaufsicht zu garantieren. Die unternehmerische Seite hatte man ja bereits einigermaßen wettbewerbstauglich organisiert. So wurden schon zuvor die beim Bund verbliebenen Anteile an den Postunternehmen einer eigenständigen Behörde, der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, übertragen, die seither die Eigentümerrechte des Bundes auch gegenüber der Deutschen Telekom ausübt. Darüber hinaus fungiert die Bundesanstalt in gewisser Weise als Holding mit erweiterten Eingriffsmöglichkeiten auf die drei Unternehmen. Beim Postministerium waren vor dem TKG hingegen die regulierenden bzw. Marktaufsichtsbefugnisse verblieben. Dazu gehörte bis 1998 auch die Genehmigung von Tarifstarifen. 1998 wurde das Postministerium aufgelöst und an seine Stelle trat die eigentümliche Konstruktion einer Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RTP). So mancher Kritiker sah darin nur Etikettenschwindel und unkte, man habe lediglich das Schild am Eingangstor des Postministers ausgewechselt. Tatsächlich ist es aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu früh, um über die Effektivität der neuen Behörde Aussagen zu treffen. Interessant ist jedenfalls, daß die Regulierungsaufgaben, also insbesondere die Zulassung von Anbietern (Marktzutritt), die Tarifregulierung (Preise) sowie die Aufsicht über die Einhaltung von Auflagen und anderer marktspezifischer Vorschriften (Marktverhalten), *nicht*, wie von sachverständiger Seite gefordert, dem Bundeskartellamt übertragen wurden, sondern einem Quasi-Nachfolger des Postministeriums. Gleichwohl sind die Entscheidungsstrukturen (insbesondere die Beschluskammern der Behörde und ihre Zusammensetzung) dem Modell des Bundeskartellamtes nachgebildet.

Auch wenn sich die Details der Marktregulierung an dieser Stelle nicht darstellen lassen, so sei hier doch auf einige wesentliche Grundentscheidungen hingewiesen. Erstens, das TKG nimmt die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom nicht nur zur Kenntnis, es akzeptiert sie und ist auf sie ausgerichtet. Freilich zementiert das Gesetz nicht die überkommenen (faktischen oder rechtlichen) Privilegien der Telekom. Vielmehr ist es darauf hin ausgelegt, mit diesem besonders dominanten Anbieter auf dem Telekommunikationsmarkt auch im Hinblick auf die verschiedenen politisch formulierten Ziele im Gesetz umzugehen. Zum Thema Akzeptanz gehört v.a. auch, daß der Deutschen Telekom ihr landesweites Netz nicht genommen wurde (das hätte auch schon spätestens mit der Postreform 2 erfolgen müssen).

Zweitens, da der Zugang zum Netz der Telekom eine entscheidende Hürde für den Marktzugang neuer Mitbewerber auf dem Telekommunikationsmarkt darstellt, mußten hier Strategien der Regulierung durch die RTP gefunden werden. Dabei steht der Regulierer immer vor einem Dilemma: Auf der einen Seite stehen die Eigentümerrechte der Telekom. Sie unterhält ihr Netz aus eigenen Mitteln und nutzt es auch für ihr Dienstangebot. Auf der anderen Seite stehen die Mitbewerber, die auf den Netzzugang angewiesen sind, wollen sie eine realistische Chance haben, ihre (potenziellen) Kunden mit einem attraktiven Angebot zu versorgen. Denn es ist auch angesichts neuer Technologien, insbesondere des Mobilfunks, kaum wahrscheinlich, daß

die übrigen Konkurrenten in der Lage sind, selbst ein vollständiges Netz aufzubauen. Dem Gesetzgeber war durchaus klar, daß zumindest für absehbare Zeit der Zugang zum Netz der Deutschen Telekom das entscheidende Nadelöhr für den Erfolg privater Konkurrenz bleiben wird. Die regulatorische Lösung des TKG sieht ein mehrstufiges Verfahren der Netzöffnung vor, bei dem zunächst auf den guten Willen und die Verhandlungsbereitschaft der Telekom mit ihren Mitbewerbern gesetzt wird, bevor die RTP eine ‚Einigung‘ über Bedingungen und Kosten des Netzzugangs zwangsweise herbeiführt. Gleichwohl bleibt es neuen Marktteilnehmer nunmehr freigestellt, weitere Netze aufzubauen. Hier bietet es sich v.a. für Energieversorgungsunternehmen und für die Deutsche Bahn an, ihre vorhandenen Netze mit zusätzliche ‚telefondienstgeeigneten‘ Leitungen auszustatten. Besonders die Energieversorgungsunternehmen haben diese technisch wenig aufwendige Lösung genutzt.

Drittens schließlich hat der Gesetzgeber im TKG eine Universaldienstverpflichtung für den Fall aufgenommen, daß die bundesweite, gleichmäßige Versorgung mit bestimmten Basisdienstleistungen gefährdet ist. Es ist insbesondere vorgesehen, im Notfall die Sicherstellung eines angemessenen Dienstleistungsangebots in unterversorgten Gebieten durch Subventionszahlungen aus einem Infrastrukturfonds zu garantieren. Für diesen Fonds müssen im betreffenden Markt tätige Unternehmen mit wesentlichem Marktanteil Beiträge (Universaldienstabgabe) leisten, wobei der Kreis der potentiellen Zahler über die Deutsche Telekom hinaus geht (Gepfert/Ruhle/Schuster 1998: 353ff.). Zur Zeit ist der Einsatz dieses neuartigen Instruments zur Infrastruktursicherung allerdings nicht notwendig. Gleichwohl zeigt gerade dieser letztgenannte Punkt, daß das Ziel der Universalversorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge keineswegs einer rein wirtschaftlich ausgerichteten Leistungserbringung geopfert wurde. Vielmehr beobachten wir hier lediglich einen Wechsel in der Wahl der Mittel zum Erreichen dieses Zieles, verbunden mit einer faktischen Privatisierung des Universaldienstprinzips unter Beibehaltung staatlicher Aufsichts- und Eingriffsoptionen.

3. Die Liberalisierung des Energiemarktes

Wenn wir die Entwicklung auf dem Energiemarkt, genauer Elektrizitätsmarkt, mit derjenigen im Telekommunikationssektor kontrastieren, so erkennen wir Unterschiede bereits in der Ausgangslage. Die Stromerzeugung und -verteilung ist und war in Deutschland hochgradig dezentral und darüber hinaus privatwirtschaftlich, wenngleich unter finanzieller Beteiligung der öffentlichen Hand (Länder und Kommunen), organisiert. Eine Vielzahl von lokalen, regionalen und überregionalen Energieversorgungsunternehmen (EVU) stehen in einem komplexen Geflecht von gegenseitigen Beteiligungen und sonstigen Vertragsbeziehungen. Es existierten Gebietsmonopole, gebildet durch territoriale Einflußsphären abgrenzende, sog. Demarkationsverträge, die den Wettbewerb der EVU untereinander faktisch ausschlossen. Statt dessen organisierten die deutschen EVU ein im wesentlich privat geschaffenes Regime, mit dem eine gewisse Arbeitsteilung (zwischen Produzenten und Verteilern) sowie der Schutz der jeweiligen Interessenssphären intendiert und umgesetzt wurde (ausführlicher Sturm/Wilks 1996).

Trotz der unterschiedlichen Ausgangslage bietet sich ein Vergleich beider Sektoren schon allein deshalb an, weil sowohl das schon erwähnte TKG als auch das neue Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) etwa zur selben Zeit verabschiedet wurden bzw. (vollständig) in Kraft traten. Wenn man davon ausgeht, daß der Staat – in beiden Fällen ist der Bund als Gesetzgeber zuständig – eine bestimmte Vorstellung von Ordnungs- und Wirtschaftspolitik verfolgt, dann müßten zumindest die gesetzlichen Normen in dieselbe Richtung weisen. Tatsächlich vermittelt der Vergleich aber ein abweichendes Bild.

3.1. Voraussetzungen der Öffnung der Energiemärkte

Auch die wettbewerbsfeindliche, wenngleich auf privaten oder privatrechtlichen, lokalen oder regionalen Monopolen basierende Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland war ein Erbe der Vorkriegszeit. Das (alte) Energiewirtschaftsgesetz stammt aus dem Jahre 1935, und auch wenn die Inhalte des Gesetzes, das die oben beschriebene Ordnung öffentlich-rechtlich zementierte, keine Erfindung der Nationalsozialisten waren, so muß hier trotzdem festgehalten werden, daß die gesetzliche Legitimierung eines v.a. von den EVU zuvor privatrechtlich etablierten Regimes in eben jene Zeit des Dritten Reiches fällt.

Die strukturellen und eigentumsrechtlichen Voraussetzungen machten eine Radikalreform der Elektrizitätsversorgung, etwa nach britischem Vorbild, von vornherein praktisch unmöglich. Im Vereinigten Königreich war die Stromversorgung vor ihrer Privatisierung Ende der 80er Jahre staatliche und v.a. auch nationale Aufgabe. Das erleichterte die Umsetzung eines Privatisierungskonzepts, das von dem deutschen Ökonomen Helmut Gröner bereits Anfang der 70er Jahre vorgedacht wurde, nämlich die Trennung von Verteilung (Netz), dessen Eigenschaften eines natürlichen Monopols im wesentlichen unbestritten bleibt¹, und Stromerzeugung, welche durchaus wettbewerblich organisiert sein kann und soll. Großbritannien trennte diese Bereiche und setzte fortan den letztgenannten einem, wenngleich von einer neu geschaffenen Regulierungsbehörde überwachten, Wettbewerb aus.

In Deutschland hätte man hierzu wohl erst die Vielzahl der Netzeigentümer enteignen oder in sonstiger Weise dazu bewegen müssen, ihre Netze in eine einzige, neue Netzgesellschaft einzubringen. Der Gesetzgeber schreckte aber offenbar vor so tiefgreifenden Strukturveränderungen zurück. Im neuen Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von 1998 wurde denn auch Wettbewerb als Ziel nicht verankert (im Gegensatz zum TKG) und auch schon der Umfang des Gesetzeswerkes (ein Fünftel des TKG) zeigt, daß es sich um keine große Reform handelte – zumindest nicht nach der Intention des Gesetzgebers. Die Novellierung des EnWG wurde nicht zuletzt aufgrund europarechtlicher Entwicklungen notwendig. Mit einer Richtlinie des Parlaments und Rates vom 19. Dezember 1996 zum Elektrizitätsbinnenmarkt gab Brüssel den Mitgliedsstaaten ein Signal, endlich (nämlich spätestens bis Anfang 1999) mit einer strukturellen Liberalisierung der Strommärkte zu beginnen. Die Richtlinie ist allerdings weniger marktradikal als die Veränderungen, für die sich die Kommission im Telekommunikationssektor eingesetzt hat. Insbesondere die Möglichkeit des sogenannten Alleinabnehmersystems (single-buyer Prinzip, zur Erläuterung Schneider 1999, S. 428ff.), das der Herausbildung eines Wettbewerbsre-

gimes in mehreren Aspekten zuwiderläuft, ist ein Kompromiß, der den Interessen der EU-Mitgliedsländer mit landesweiten Staatsmonopolen in der Elektrizitätsversorgung, also z.B. Frankreich, Rechnung trägt.

Zwar wurde die Öffnung des Netzzugangs für Dritte, und damit für Wettbewerber, als rechtliche Norm und Pflicht für Netzeigner im EnWG eingeführt. Doch liefert das Gesetz auch gleich die Einschränkung, daß der Netzzugang aus wichtigen wirtschaftlichen oder technischen Gründen verweigert werden darf. Das EnWG ist nicht nur an zentralen Stellen unscharf und offen formuliert, es überläßt, ebenso wie das TKG, viele wesentliche (nur scheinbar technische Fragen) einer nachfolgenden Verordnung. Das Pikante ist dabei aber, daß die Bundesregierung im Unterschied zu ihrer Politik im Telekommunikationssektor gleich ankündigte, sie plane keine solche Verordnung zu erlassen und setze statt dessen auf entsprechende Vereinbarungen der Verbände (Schneider 1999: 444ff). Zwar werden derartige selbstregulierenden Absprachen häufig positiv bewertet, doch in diesem Falle spricht einiges dafür, daß der Gesetzgeber angesichts des gegebenen Geflechts mächtiger Interessen lieber die Verantwortung abwälzte und im Zweifel wohl auch bereit war und ist, eine weniger wettbewerbsfreundliche Lösung zu akzeptieren.

Zwar sind die geschlossenen Versorgungsgebiete, die regelmäßig durch eine Kombination der schon erwähnten Demarkationsverträge mit langfristigen Lieferverträgen zwischen Stromproduzenten, Betreibern von Übertragungsleitungen sowie (lokalen) Verteilern und Stromabnehmern gebildet wurden, nicht mehr von der Kartellaufsicht (und damit der Anwendung wettbewerblicher Regeln) freigestellt. Doch stellte das Gesetz nicht klar, was mit noch laufenden Verträgen geschieht: sind sie nichtig, kündbar oder weiterhin gültig (Schneider 1999: 443-444)? Eine neue Regulierungsbehörde für die Elektrizitätsversorgung, etwa nach dem Vorbild der RTP, wurde nicht eingeführt, so daß eine schiedsrichterliche oder sonstige exekutive Aufsicht über solche wesentlichen Fragen des Marktzutritts für Mitbewerber fehlt. Es war wohl allen Beteiligten von vornherein klar, daß das neue EnWG nicht dazu geschaffen wurde, eine ähnlich dynamische Entwicklung wie auf dem Telefonmarkt auszulösen (ebenso Ehmer 1998).

3.2. Nichtintendierte Folgen der Gesetzesreform

Doch warum erleben wir dann seit einiger Zeit vergleichbare hektische Aktivitäten auf beiden Märkten? Die Antwort liegt wesentlich in einer Ursache: die Dritte Gewalt geht mit dem neuen Recht anders um, als es einige, auf den Schutz ihrer jeweiligen Monopole fixierte EVU gerne gehabt hätten. Man darf wohl sagen, daß es die Gerichte sind, die den wohl mangelnden gesetzgeberischen Willen zur substantiellen Öffnung der Strommärkte durch eine wettbewerbsfreundliche Interpretation des neuen Rechts im Sinne einer Liberalisierung der Strommärkte korrigiert haben. Für unsere Überlegungen zur Entwicklung der Grundversorgung der Bürger heißt dies aber auch, daß diese mit einer Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes konfrontiert sind, die chaotisch, zumindest aber politisch nicht geplant, verläuft. Ohne das signalgebende Urteil zur Klage von Waldshut-Tingen gegen das regionale Versorgungsunternehmen, die Energieversorgung Baden-Württemberg 1998 wäre die nun logisch erscheinende parallele Dynamik der Öffnung des Stromversorgungs- und

des Telekommunikationsmarktes möglicherweise so gar nicht entstanden. Im Strommarkt fehlt aber nun eine spezifische Regulierungsbehörde, so daß dem Bundeskartellamt wenigstens im Elektrizitätssektor keine ordnungspolitische Konkurrenz einrichtung an die Seite gestellt wurde.

Ob das allgemeine Wettbewerbsrecht, das GWB, ausreichend Instrumente zur Sicherung der unterschiedlichen und nicht immer vollständig kompatiblen Ziele in diesem Sektor zur Verfügung stellt, bleibt allerdings abzuwarten. Wie im Telekommunikationssektor geht es hier nicht nur um die Förderung einer funktionierenden wettbewerblichen Ordnung (die das EnWG, wie erwähnt, noch nicht einmal als Ziel formuliert), sondern auch um die Versorgungssicherheit der Bürger sowie den Schutz der Eigentümerrechte der Netzbetreiber. Erschwerend kommt hinzu, daß wir es auf der einen Seite mit einer Vielzahl zu regulierender lokaler oder regionaler (bisher monopolistischer) Anbieter² zu tun haben (und nicht mit einem großen marktbeherrschenden Unternehmen wie der Deutschen Telekom), und auf der anderen Seite das Gut ‚Strom‘ weniger homogen ist als das Gut ‚Sprachtelefondienst‘. Denn für den Endverbraucher macht es mitunter einen großen Unterschied, ob der zuhause verbrauchte Strom aus französischen Kernkraftwerken oder aber von einer Windkraftanlage stammt. Das Ökologie-Argument wiegt umso schwerer, als viele ostdeutsche Stadtwerke unter enormem finanziellem Aufwand eine ökologisch ausgerichtete Stromerzeugung aufgebaut haben. Gleichzeitig fehlen ihnen die ‚Speckpolster‘ westdeutscher EVU, welche diese aufgrund ihrer jahrzehntelangen Privilegien (man sprach auch von der ‚Lizenz zum Gelddrucken‘) angesammelt haben. Das Bundeskartellamt wird hier sicherlich prüfen müssen, inwieweit seine etablierten und erprobten wirtschaftlichen bzw. volkswirtschaftlichen Maßstäbe ausreichen, diesen neuen Herausforderungen zu begegnen.

4. Fazit

Die Bundesrepublik holt mit der Neuordnung ihrer Telekommunikations- und Elektrizitätsmärkte eine ‚regulatorische Revolution‘ nach, die in anderen Ländern schon vor Jahren eingeleitet und teilweise auch bereits abgeschlossen wurde. Während auf der Zielebene nunmehr der Wettbewerb als neues Ziel hinzutritt, die übrigen Ziele, v.a. die Versorgungssicherheit der Bürger, aber erhalten bleiben, hat sich die Wahl der Mittel, aber auch der Institutionen, zur Durchsetzung dieser Ziele fundamental geändert. Die Reform der Märkte verläuft sektorspezifisch sehr unterschiedlich. Aus staatswissenschaftlicher Sicht, ebenso wie aus politikökonomischer, ist es natürlich besonders spannend, die weitere Entwicklung zweier Sektoren zu verfolgen, die einmal mit und einmal ohne marktspezifische Regulierungsbehörde funktionieren. Es ist vielleicht eine Ironie der politischen Entwicklung, daß ausgerechnet der Stromsektor mit seinem (aufgrund des Ökologieaspekts) weniger homogenen Produkt ‚Strom‘ nunmehr ‚nur‘ der Aufsicht des Bundeskartellamtes unterliegt, obgleich eigentlich der Telefondienst mit der rein (volks-)wirtschaftlichen Maßstäben verpflichteten Ausrichtung mit den Maßstäben der Kartellbehörde kompatibler wäre.

Charakteristika der Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationssektors im Vergleich

	Telekommunikation	Energie
Veränderung der 'Marktverfassung'	Vom staatlichen Monopol zum Wettbewerb privater Anbieter	Vom privaten, öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen, gebietsbezogenen Monopol zum Wettbewerb privater, öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Anbieter
Anstoß für Liberalisierung	Gesetzesreform (sog. Postreform III) von 1996	Gerichtliche Anwendung des neuen Energierechts von 1998
Zielrichtung der gesetzlichen Reformen	Wettbewerb und Versorgungssicherheit	Versorgungssicherheit und Teilöffnung für Wettbewerb
Regulierungsbehörde	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Bonn); subsidiär auch die allgemeine Wettbewerbsaufsicht des Bundeskartellamtes	Nicht vorhanden (es greift aber die allgemeine Wettbewerbsaufsicht des Bundeskartellamtes)
Aufgaben der Regulierungsbehörde	Regulierung des Marktzutritts (Lizenzvergabe); Preisregulierung; Regulierung des (besonderen) Netzzugangs sowie der Netzzusammenschaltung; besondere Mißbrauchsaufsicht	Mangels besonderer Behörde keine spezifischen, regulatorischen Instrumente

Quelle: eigene Darstellung

Die Analyse der Ursachen für regulatorischen Wandel hat gezeigt, daß die in der Bundesrepublik entstandenen, ‚neuen‘ sektoralen regulatorischen „Regime“, die das Erscheinungsbild des heutigen Staates in der Sicherung der Grundversorgung der Bürger prägen, keiner ganzheitlichen Planung bzw. einem umfassenden ordnungspolitischen Entwurf des ‚regulatorischen Staates‘ entstammen, wie dies in der internationalen Debatte zur Entwicklung dieses neuen Typs von Staatlichkeit häufig angenommen wurde (Müller/Sturm 1998). Vielmehr zeichnen zeitpunktbezogen unterschiedliche Faktoren mit unterschiedlich starker Wirkung für deren Ausgestaltung verantwortlich, die von der Fortentwicklung des europäischen Rechts bis zur Gesetzesinterpretierenden Rolle der Gerichte reichen. Technische Innovationen haben erst die Möglichkeit, nicht aber schon die Notwendigkeit substantieller Reformen begründet. Die Veränderung der Rolle des Staates in der Wirtschaft in Deutschland und weltweit ist jedoch noch nicht abgeschlossen und wir dürfen gespannt sein, wie sich die institutionellen Elemente der neuen regulatorischen Regime in der Praxis in den nächsten Jahren entwickeln werden.

Anmerkungen

- 1 Insgesamt läßt sich allerdings nicht mehr von einem vollständigen, natürlichen Monopol sprechen. Denn der Bau mehrerer Leitungen parallel kann sich durchaus als wirtschaftlich effiziente Lösung herausstellen, wenn es sich beispielsweise um besonders große Stromabnehmer handelt. Für die große Masse der privaten Endverbraucher dürfen wir aber wohl da-

- von ausgehen, daß die Eigenschaft des natürlichen Monopols für das Stromnetz keine Änderung erfährt. An dieser Stelle sollte aber noch ein Hinweis erfolgen: natürliche Monopole bedürfen keines staatlichen Schutzes, denn ihrer Definition nach sind sie ja die unter Marktbedingungen effizienteste Lösung. M.a.W., in einem funktionierenden Markt (ohne staatliche Verzerrungen, wie etwa Subventionen zum Bau zusätzlicher Transportwege) werden sie sich als die 'natürliche' Lösung von wirtschaftlichen Allokationsproblemen behaupten. Ein staatlicher Schutz ist insofern nicht von Nöten und verhindert lediglich, daß – etwa aufgrund technischer Neuerungen – das Nichtvorhandensein der Eigenschaft eines natürlichen Monopols entdeckt wird bzw. Wettbewerb eintreten kann.
- 2 Ergänzend sei hier klargestellt, daß die besagten Gebietsmonopole bereits seit Jahren erodieren. Denn schon seit einiger Zeit besteht für besonders große Stromverbraucher die Möglichkeit mittels sog. Sticheleitungen das Angebotsmonopol zu umgehen. Das ist aber natürlich aus technischen Gründen für 'normale' Industriebetriebe, geschweige denn den privaten Endverbraucher, keine Lösung.

Literatur

- Büchner, Wolfgang et al. (Hrsg.) (1997): Beck'scher TKG-Kommentar. München
- Geppert, Martin/ Rühle, Ernst-Olav/ Schuster, Fabian (1998): Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation. Baden-Baden
- Grande, Edgar (1989): Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden
- Jäger, Bernd (1993): Postreform I und II. Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der Positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung. Köln
- Müller, Markus M./ Sturm, Roland: Ein neuer regulativer Staat in Deutschland? Die neuere Theory of the Regulatory State und ihre Anwendbarkeit in der deutschen Staatswissenschaft. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4 (1998), S. 507-534
- Ortwein, Edmund (1998): Das Bundeskartellamt. Eine politische Ökonomie deutscher Wettbewerbspolitik. Baden-Baden
- Schneider, Jens-Peter (1999): Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation. Eine vergleichende Untersuchung zur Reform des britischen, US-amerikanischen, europäischen und deutschen Energierechts. Baden-Baden
- Sturm, Roland/ Wilks, Stephen (Hrsg.) (1996): Die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden
- Werle, Raymond (1990): Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland: Expansion, Differenzierung, Transformation. Frankfurt a.M.
- Zydorek, Christoph (1998): Soziale Steuerung und Koordination in der Telekommunikation. Eine sozialwissenschaftliche Analyse. Baden-Baden
- <http://www.bundeskartellamt.de> (Bundeskartellamt)
- <http://www.regtp.de> (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post)

Politik und interkulturelle Philosophie der Menschenrechte

Thomas Göller

1. Allgemeine Menschenrechte

Als Menschenrechte bezeichnet man im allgemeinen *vorstaatliche* Rechte, die für *alle* Menschen unabhängig von kulturellen, historischen und sozialen Bedingungen gelten und die die individuelle, soziale und kulturelle Integrität eines jeden Menschen ermöglichen und erhalten sollen. Wenn heute im internationalen politischen Diskurs von „den“ Menschenrechten die Rede ist, dann sind gewöhnlich solche Rechte angesprochen, wie sie in der UN-Charta (1948) und in den daran anknüpfenden internationalen Pakten (1966 u.a.) über wirtschaftliche, soziale, kulturelle, bürgerliche und politische Rechte kodifiziert sind. Sie betreffen (nicht einklagbare überstaatliche) Rechte wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Unverletzlichkeit der Person, Versammlungs-, Meinungs- und Glaubensfreiheit, das Recht auf Eigentum, Bildung, Arbeit, kulturelle Identität und auf individuelle Selbstverwirklichung (vgl. Heidemeyer 1997). Unter der „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte versteht man gewöhnlich, dass sie uneingeschränkt für *alle* Menschen gelten und sich ausnahmslos auf *alle* Rechte, denen der Status von Menschenrechten zuerkannt wird, beziehen sollen.

2. Realpolitik und die „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte

Es kann kaum verwundern, dass das Verhältnis der so genannten „Realpolitik“ zur Menschenrechtsthematik alles andere als übersichtlich oder gar einheitlich ist. Ganz im Gegenteil: In der politischen Realität werden Menschenrechte tagtäglich nicht nur ignoriert (bzw. es wird gegen sie verstoßen), sondern sie werden auch *relativiert* und infolgedessen „geteilt“. Ihre *Relativierung* betrifft vor allem folgende Punkte: (a) *Regionalisierung*; Menschenrechte sollen zwar uneingeschränkt weltweit gelten und geschützt werden, in der Realität aber ist ihre Geltung in hohem Maße von lokalen, sozialen, politischen und kulturellen Faktoren abhängig. Mit der Folge, dass es keineswegs gleichgültig ist, wo, wann, wie und von wem Menschenrechte verletzt werden. (b) *Hierarchisierung*; der – mehr oder weniger einheitliche

– Komplex der Menschenrechte wird separiert in relevante(re) und weniger relevante Menschenrechte. Das heißt, unter „den“ (= relevanten) Menschenrechten wird in der Realpolitik zumeist eine Selektion solcher Rechte verstanden, die den jeweiligen (macht)politischen Zwecken und Zielen opportun sind. (c) *Begründung* oder *Rechtfertigung universaler* Menschenrechte; es handelt sich heute nicht mehr primär – wie noch im Zeichen des „Kalten Krieges“ – darum, menschenrechtliche Legitimationsansätze ideologisch, sondern kulturalistisch zu relativieren. Alle diese Punkte lassen sich unschwer durch aktuelle politische *Beispiele* illustrieren: Dass Menschenrechte instrumentalisiert, nicht einheitlich bewertet und außenpolitisch missbraucht werden, zeigt sich allein schon an China, am Iran, am Irak und an Libyen. Menschenrechtsverletzungen werden in u.a. diesen Staaten anders beurteilt als beispielsweise in Saudi-Arabien oder in Israel (was vor allem dessen Politik in den besetzten arabischen Gebieten betrifft). Dass offensichtlich mit zweierlei Maß gemessen wird, gilt aber nicht nur für solche Staaten, die in puncto Menschenrechtsverletzungen gewöhnlich am Pranger der Weltöffentlichkeit stehen. Für die Realpolitik in der Gegenwart scheint es nicht minder charakteristisch zu sein, dass Menschenrechte auch in bzw. von solchen Staaten missachtet oder verletzt werden, die in der internationalen Staatengemeinschaft immer wieder die Einhaltung von Menschenrechten beschwören. So verurteilt beispielsweise die US-amerikanische Justiz, die sich selbst jede Einmischung von außen verbittet, nicht nur Minderjährige nach dem Erwachsenenrecht, sondern lässt sogar – zumindest im Bundesstaat Texas – die Todesstrafe schon für 11-jährige Delinquenten zu (vgl. *Die Zeit*, Nr. 44, 28.10.1999). Das sind nicht nur klare Verstöße gegen die Menschenrechtskonvention, sondern auch gegen die UN-Charta für Kinderrechte.

3. Menschenrechtsverletzungen, „humanitäre“ Intervention und staatliche Souveränität

Dass von einer „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte im realen politischen Prozess oft nicht einmal im Ansatz die Rede sein kann, zeigt sich besonders eklatant an dem Umgang mit Menschenrechtsverletzungen in Krisen- und Konfliktgebieten (das betrifft auch Rüstungsexporte in diese Gebiete). So wurden im Kosovo, glaubt man der offiziellen NATO-Militärdoktrin und der sie begleitenden politischen Rechtfertigungsrhetorik, angeblich ausschließlich „Menschenrechte“ verteidigt – mit Waffengewalt und *ohne* UNO-Mandat. Auf ähnlich gelagerte Fälle wird dagegen nicht oder doch nur sehr zögerlich reagiert (z.B. in Ost-Timor). Die „Regionalisierung“ – und damit Relativierung – der Menschenrechte zeigt sich mit kaum zu überbietender Drastik auch an den „vergessenen“ Konflikten in aller Welt – u.a. in Angola, im Sudan, in Somalia, in Uganda und in Sierra Leone (vgl. *die tageszeitung* vom 6.4.-2.6.1999). Schließlich wird die Teilung der Menschenrechte gerade in diesen Tagen (Anfang Januar 2000) an dem Krieg, den Russland gegen die – wie es heißt – „abtrünnige“ Kaukasusrepublik Tschetschenien führt, überdeutlich. So schaut die Weltöffentlichkeit zum wiederholten Male innerhalb von fünf Jahren zu, wenn russische Truppen in Tschetschenien einmarschieren, Grosny bombardieren und einkesseln; Zivilisten getötet, vertrieben oder – als wäre noch eine Steigerung

an Leid und Gräueltaten möglich – an der Flucht gehindert werden. Dabei ist es noch nicht einmal ein halbes Jahr her, als Russland laut und massiv gegen die Luftangriffe der NATO protestierte und der Weltöffentlichkeit die Opfer unter der (vor allem: serbischen) Zivilbevölkerung vor Augen hielt. Doch nicht nur Russland ist zu kritisieren. Gerade auch die Seite, die vor kurzem noch Belgrad im Namen der Menschenrechte bombardierte, artikuliert, wenn überhaupt, vergleichsweise nur sehr zögerlich und nur sehr verhaltenen Widerspruch – von massivem Protest oder gar von konkreten politischen Maßnahmen gegen den russischen Vernichtungskrieg kann keine Rede sein. Aber auch die Politik der UN ist in diesem Falle (wie in vielen anderen Fällen) merkwürdig zurückhaltend bzw. konturlos. Die *regionale Relativierung* der Menschenrechte zeigt: Das Töten und das Flüchtlingselend bleibt, wie in vielen anderen Teilen der Welt, eine „innerstaatliche“ Angelegenheit – oder wird zu einer solchen gemacht. Doch darf eine Regierung vermeintliche innerstaatliche Probleme auf „ihre“ Weise regeln, wobei sie in der Wahl der Mittel so gut wie „frei“ ist? Wo findet die staatliche Souveränität ihre Grenze, sind „humanitäre“ Interventionen im Namen der Menschenrechte erlaubt? Wann und in welchen Fällen darf die vielbeschworene „internationale Völkergemeinschaft“ eingreifen, und welche Rolle kommt der UNO und einem Mandat des UNO-Sicherheitsrates zu? Wie steht es mit der von „westlichen“ Intellektuellen (im Falle des Kosovo-Krieges) propagierten „Nothilfe“? Dürfen Staaten oder Demokratien zu diesem Mittel greifen, sich selbst ein Mandat erteilen und die Souveränität anderer Staaten verletzen, wenn es gilt, Menschenrechte zu schützen (vgl. das Plädoyer von J. Habermas, in: *Die Zeit*, Nr. 18, 29.4.1999)?

4. Relativierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte

Nicht minder kompliziert, spannungsgeladen oder gar widersprüchlich ist die Lage bei *wirtschaftlichen*, *sozialen* und *kulturellen* Menschenrechten. Dieser Komplex betrifft das Recht auf Arbeit, auf gerechte Arbeitsbedingungen, auf soziale Sicherheit, auf Schutz der Familie, auf Gesundheit, auf einen ‚angemessenen‘ Lebensstandard, das Recht auf Bildung und schließlich das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (vgl. Artikel 22-28 der UN-Charta [1948]). Wie wenig diese Menschenrechte weltweit akzeptiert oder gar durchgesetzt sind, bedarf wohl keiner weiteren Ausführungen. Selbst ein so fundamentales Menschenrecht wie das der *Meinungsfreiheit* ist nicht vor relativierenden Reflexionen gefeit. Im Vorfeld eines Staatsbesuches in der VR-China urteilte beispielsweise der ehemalige Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland, Roman Herzog: „Für hungrige Menschen hat ein Recht wie die Meinungsfreiheit zwangsläufig geringere Bedeutung als für satte. Für einen Afrikaner, der noch in seiner Stammestradition lebt, ist die Idee der *Individualrechte* zwangsläufig weniger interessant als für die Mitglieder der individualistischen westlichen Gesellschaften“ (*Die Zeit*, Nr. 37, 6.9.1996). Dieses Zitat macht unter anderem deutlich, dass die Versuche, Menschenrechte zu begründen und zu gewichten, vielfältigen politischen, philosophischen, kulturalistischen, pragmatischen, wirtschaftlichen und ideologischen Einwänden ausgesetzt ist – selbst

von den Befürwortern der Menschenrechte! Gerade heute wird immer wieder gefragt, *warum* es überhaupt Menschenrechte geben sollte, und *warum* sie für sich Universalität oder Allgemeingültigkeit beanspruchen sollten. Ebenso wird gefragt, was überhaupt als „Menschenrecht“ gelten kann. Schließlich wird oft eingewendet, die Vorstellung von Menschenrechten sei eine „westliche“ Erfindung. Im Vordergrund stünden „individualistische“ Rechte, weshalb sie für „kollektivistische“ Gesellschaften in asiatischen, lateinamerikanischen oder afrikanischen Ländern untauglich wären. Solche kulturalistischen Einwände kulminieren in der These, dass eine universalistische Idee, wie die der Menschenrechte, einem *Pluralismus* zuwider laufen würde, weil durch die Menschenrechte kulturelle Unterschiede geleugnet und letztlich nivelliert werden würden. Unter anderem diese Fragen und Probleme bilden den Ansatzpunkt für eine *interkulturelle Philosophie der Menschenrechte*.

5. Begründungsprobleme „universal“ gültiger Menschenrechte

Systematisch gesehen lassen sich im wesentlichen drei unterschiedliche Konzeptionen bzw. Begründungen von Menschenrechten unterscheiden: (1.) „Westlich“-liberalistische bzw. demokratische Auffassungen der Menschenrechte. Sie begreifen Menschenrechte als vorstaatliche unveräußerliche Rechte des Einzelnen, die in der menschlichen Würde, in der sittlichen Autonomie und/oder in einem allgemeinen anthropologischen Interesse des Menschen begründet werden bzw. begründet sein sollen. (2.) Kommunistisch-marxistische Interpretationen des Menschenrechtsgedankens, wonach Menschenrechte positiv-staatliche Setzungen sind, die *nicht* unabhängig von einem bestimmten Staat gelten bzw. geltend gemacht werden können. Dominiert bzw. überlagert wird die gegenwärtige Diskussion jedoch durch (3.) die Unterscheidung oder gar Entgegensetzung von – mehr oder minder – *universalistischen* Ansätzen und *relativistischen* Ansätzen. Gerade im aktuellen interkulturellen Diskurs wird immer wieder die (kultur)*relativistische* Ansicht vertreten, dass Kulturen durch unterschiedliche (wenn nicht gar unvereinbare) *Rechtsvorstellungen* und durch (womöglich inkommensurable) kulturimmanente Regeln menschlichen Zusammenlebens bestimmt seien. Aus diesem Grunde könnten, so wird daraus oft gefolgert, die internationalen Menschenrechtskonzeptionen *keine* transkulturelle oder universale Gültigkeit für sich beanspruchen. Die Vorstellung von Menschenrechten – so wie sie besonders in den UN-Deklarationen ihren Niederschlag findet – sei eine „westliche“ Entwicklung, die tief in der Tradition christlich-abendländischen Denkens verwurzelt ist. Infolgedessen müsste man die bisher konzeptualisierten Menschenrechtsvorstellungen (erheblich) modifizieren, wenn sie für kulturell unterschiedliche Lebensformen und Rechtstraditionen von Relevanz sein sollen.

6. Menschenrechtsphilosophische Traditionen in Europa und Asien

Für die Begründung *universaler* Menschenrechte ist ohne Zweifel der europäisch-aufklärerische philosophische Kontext schon aufgrund seiner Wirkungsgeschichte von besonderer Bedeutung. Denn nicht nur in die US-amerikanische Verfassung von Virginia (1776), die als erster moderner Menschenrechtskatalog gilt, und in die französische Formulierung der Rechte des Bürgers und des Menschen (1789/1791), sondern auch in die international besonders relevante Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen (1948) einschließlich der im Anschluss konzipierten Menschenrechtsdokumente (bes. 1966f.) ist – zum Teil wortwörtlich – aufklärerisches Gedankengut eingeflossen. Bei der Entwicklung der europäischen Menschenrechtsidee lassen sich, vereinfacht gesagt, zwei unterschiedliche Akzentsetzungen unterscheiden (vgl. Göller 1999, S. 135-149 u. S. 150-167): Eine menschenrechtliche Akzentuierung, die philosophiehistorisch vor allem durch Locke, Montesquieu und Kant repräsentiert wird, betont – bei allen Unterschieden im Detail – spezifische *vorstaatliche* Rechte, die ein Einzelner einem Staat gegenüber hat. Diese Rechte sind (besonders bei Kant) in den Vorstellungen einer unveräußerbaren *Würde des Menschen* und von einem *unbedingten Wert eines jeden Menschen* fundiert. Menschenrechte, die die Wahrung der Menschenwürde gewährleisten sollen, sind zum einen als Schutz- und Abwehrrechte gegen staatliche Willkür und gegen staatliche Übergriffe konzipiert. Zum anderen handelt es sich um Forderungen nach politischer Partizipation, also um staatsbürgerliche (Grund-)rechte, die aus den Menschenrechten abgeleitet werden. Unter Menschenrechten werden vor allem das Recht auf Freiheit (Kant), auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Privateigentum (Locke) verstanden. Bei der anderen Akzentuierung, die philosophiehistorisch besonders mit den Positionen von Rousseau, Hegel und Marx verbunden wird, kann man nur in einem indirekten Sinne von „Menschenrechten“ sprechen. Ihnen ist – bei allen Unterschieden im einzelnen – gemeinsam, dass fundamentale Menschenrechte derart in die Konstitution eines Staates integriert sind, dass sie der Einzelne gegenüber einem Staat nicht mehr geltend machen kann. Genauer gesagt, er braucht sie auch nicht mehr geltend zu machen, da ein *legitimer* Staat als das (rechtliche) Regelsystem angesehen wird, welches eo ipso menschenrechtskonform ist.

Wirft man dagegen einen Blick auf die Entwicklung in einem ganz anderen, im *asiatischen* oder spezifischer, im „*konfuzianischen*“, d.h. *chinesischen* bzw. *sino-asiatischen* kulturellen Kontext, so lassen sich auch dort nicht nur unterschiedliche Vorstellungen der Funktionen und Aufgaben des Staates und des (einzelnen) Menschen bzw. Staatsbürgers, sondern auch Ansätze finden, die durchaus vereinbar mit europäischen-aufklärerischen („westlichen“) Konzeptionen sind. Besonders der so genannte „*Staatskonfuzianismus*“ sowie vor allem der *klassische Konfuzianismus* sind für Fragen der Ethik im Allgemeinen und für die Thematik der Menschenrechte im Besonderen von Belang (vgl. Paul 1998, S. 39-61; Paul 1997, S. 57-64). Auf den „*Staatskonfuzianismus*“ berufen sich im heutigen politischen Diskurs Vertreter Singapurs bzw. Indonesiens und der Volksrepublik China. Nach dieser Interpretation des Konfuzius wird die (unbedingte) Loyalität des Einzelnen und dessen Orien-

tierung am staatlichen Gemeinwohl verlangt, so wie es durch die Interessen der Regierenden bzw. der herrschenden Partei vorgegeben und definiert wird. Gegen eine solche legalistische Vorstellung wendet sich schon der klassische Konfuzianismus, der zwischen etwa 500 und 250 vor Christus entstanden ist. Was die *menschenrechtsrelevanten* staatstheoretischen Aspekte dieser Richtung des Konfuzianismus betrifft, so ist ihnen zufolge eine Regierung kein Selbstzweck, sondern für das Volk da und hat, in Konsequenz, dessen Interessen zu dienen. Das höchste Regierungsziel besteht in der Förderung der Menschlichkeit (*ren*). Eine Konzeption (das Buch *Xunzi*) geht dabei so weit, dass sie nicht nur den Tyrannenmord erlaubt, sondern sogar fordert, wenn ein Herrscher oder eine Regierung der Pflicht zur Menschlichkeit nicht nachkommt. Nicht Loyalität, Paternalismus oder opportunistische Erwägungen, sondern *Moralität* und *Menschlichkeit* sollen die wichtigsten Handlungskriterien sein, an denen sich uneingeschränkt jeder Mensch in seinem moralischen Urteilen und Handeln – gemäß einem universal-moralischen bzw. autonomen Gesetz – orientieren sollte. Ebenso wird (insbesondere im Buch *Menzius*) ein allgemeines Recht bzw. ein *Menschenrecht auf Leben* gefordert. Darüber hinaus wird eine Vorstellung von *unveräußerlicher menschlicher Würde* formuliert, derzufolge „jeder einzelne Mensch eine Würde in sich selbst“ besitzt und human (*ren*) handeln kann. Aus diesem Grunde darf niemand einem anderen Leid zufügen, keinen verhungern oder verdursten lassen; Gewalt soll so weit wie möglich nicht angewendet werden, es sollen keine Kriege geführt und niemand darf gefoltert werden.

7. Menschenrechte – ein kulturspezifisch „westliches“ Konzept?

Schon der knappe Überblick über philosophische Argumentationen in zwei unterschiedlichen kulturellen Kontexten zeigt, dass ethische bzw. menschenrechtliche Motive und menschenrechtsanaloge Formulierungen keineswegs auf eine Kultur und einen bestimmten, gar „westlich“ apostrophierten, Kulturkreis beschränkt sind. Das belegt von empirischer Seite die Tatsache, dass die Geltung eines Konzeptes oder Gedankens *unabhängig* von dessen kulturkontextimmanenter Entstehung ist bzw. sein kann. Schon allein diese Tatsache dürfte ausreichen, um das kulturessenzialistische Argument, Menschenrechtsvorstellungen könnten nur im „Westen“ entstanden sein und deshalb nur dort gelten, zu entkräften oder doch zumindest stark zu relativieren. Das gilt in einem noch höheren Maße, wenn man bedenkt, dass auch im westlich-europäischen Kulturkontext die Entwicklungs- und Etablierungsversuche des Menschenrechtsgedankens keineswegs so geradlinig und ungebrochen verlaufen sind, wie es oft und allzu gerne behauptet wird. Vielmehr sind auch in der so genannten „abendländischen Kultur“ Menschenrechtsvorstellungen keine Selbstverständlichkeit, die sich gleichsam kulturevolutionistisch und/oder kulturgenetisch aus dieser Kultur ableiten ließen. Im Gegenteil, sie stellen nicht nur, ideengeschichtlich gesehen, eine relativ späte Entwicklung dar, sondern die Vorstellung universaler Menschenrechte, die für *alle* Menschen gleichermaßen gelten sollen, musste *gegen die eigene Tradition* und gegen nicht unerheblichen Widerstand

durchgesetzt werden. Schließlich ist gegen den Einwand, bei menschenrechtlichen Konzeptionen würden „individualistische“ Rechte und Rechtsvorstellungen favorisiert, weshalb sie für „kollektivistische“ asiatische (afrikanische, lateinamerikanische usw.) Gesellschaften nicht anwendbar wären, in dieser pauschalen Form *nicht* haltbar. Schon die bloße Konstatierung von „kollektiven“ Werten und Interessen setzt notwendigerweise dasjenige Moment voraus, für das diese Werte gelten sollen: das Individuum, den einzelnen Menschen. Außerdem hat sich auch bei europäisch-aufklärerischen bzw. idealistischen Philosophien gezeigt, dass es auch „westliche“ staatstheoretische Ansätze gibt, bei denen der Einzelne *keine* menschenrechtlichen Kompetenzen dem Staat gegenüber besitzt. Bezeichnenderweise wird zudem der Einwand von der Untauglichkeit „westlicher“ Menschenrechtsvorstellungen nicht selten von solchen politischen Repräsentanten geäußert, die im Übrigen keinerlei Schwierigkeiten haben, staatstheoretische und staatsphilosophische Komponenten „westlicher“ philosophischer Kontexte – beispielsweise marxistischer Provenienz – zu adaptieren (so in der Volksrepublik China). Wenn sich diese Vertreter der These von „den westlichen“ Menschenrechten überdies auf „den“ Konfuzianismus berufen, so verengen sie ihn ausschließlich auf den „Staatskonfuzianismus“, also auf lediglich *eine* konfuzianistische Variante – freilich ohne die Einseitigkeit ihrer Argumentationsstrategie explizit zu machen. Schon allein deshalb lassen sich die auf diese Weise vertretenen Ansichten einer ausschließlich „westlichen“ Kulturspezifik „der“ Menschenrechte als bloß politisch-propagandistisch motivierte Immunisierungsstrategien zurückweisen: Sie dienen vor allem dazu, eigene (ideologische bzw. politische) Herrschafts- und Machtinteressen zu kaschieren. Schließlich wird bei solchen Strategien zumeist übersehen, dass auch bei denjenigen europäisch-aufklärerischen Ansätzen, die dem Einzelnen eine menschenrechtliche Kompetenz dem Staat gegenüber einräumen (z.B. bei Locke und Kant), Individuum und Kollektiv, Einzelner und Gesellschaft Korrelativbegriffe sind, die sich wechselseitig bedingen und deshalb nicht voneinander trennen lassen. Die individuelle „Selbstverwirklichung“ kann und darf also keineswegs radikal zum („egoistischen“) Selbstzweck gemacht werden, sondern muss durch eine menschenrechtliche Grundnorm, die von *allen* Staatsbürgern eingesehen und als solche akzeptiert werden kann, korrigiert und reguliert werden.

8. Aspekte interkultureller Menschenrechtsphilosophie

Ausgangspunkt einer interkulturellen Menschenrechtsphilosophie müsste ein Begriff *menschlicher Würde* sein, der so minimalistisch gefasst ist, dass er nicht auf irgendwelche speziellen Voraussetzungen – seien sie religiöser, sozialer oder kultureller Art – Bezug nimmt. Nur eine derart allgemeine Konzeption menschlicher Würde hätte gewisse Chancen, von unterschiedlichen Kulturen und Weltanschauungen akzeptiert zu werden. Konkret sind m.E. *sechs Punkte* zu unterscheiden, die allesamt für eine interkulturelle Philosophie der Menschenrechte heute bedeutsam sind:

1. Menschen *aller* Kulturen können sich prinzipiell an selbstgesetzten Zielen orientieren, sie reflektieren, d.h. in ihrer Gültigkeit thematisieren. Das gilt – wohl-

gemerkt – nur in prinzipieller Hinsicht. Faktisch dagegen sind der Verwirklichung solcher Ziele enge Grenzen gesetzt. Nichtsdestoweniger ist durch die Möglichkeit geltungsbezogener Selbstgestaltung die *Würde des Menschen* und seine Unantastbarkeit charakterisiert (vgl. Göller 2000). Das heißt, es ist uns (Menschen) möglich, uns durch *gedankliche* Entwürfe selbst zu gestalten – in theoretisch-wissenschaftlicher, praktisch-ethischer, in ästhetischer, wirtschaftlich-sozialer und in religiöser Hinsicht –, wie bescheiden und begrenzt im einzelnen auch die politischen und kulturellen Spielräume in der Realität sein mögen. Jedenfalls ist uns *keine* Kultur der Welt bekannt, in der Menschen solche (Selbst)entwürfe nicht hervorbringen und sich nicht an ihnen orientieren könnten. Ja, der Begriff der Kultur beinhaltet gerade diese Fähigkeiten zu individueller und kollektiver Selbstgestaltung. Pointiert formuliert: *Die Würde des Menschen äußert sich in allen kulturellen Leistungen, Artefakten und Produkten des Menschen; kulturelle Pluralität ist Ausdruck menschlicher Würde.* Dass es eine kulturelle Vielfalt gibt, gehört dieser These zufolge ganz entschieden mit zur Würde des Menschen. Es gilt, diese Pluralität in ihren vielfältigen Ausdrucksformen zu wahren und zu schützen; das müsste primäres Ziel allen menschlichen Zusammenlebens sein. Mit anderen Worten: Die Aufgabe aller rechtlicher Regelung und aller staatlicher Ordnung hätte in der Garantie individueller und kollektiver – und folglich auch – kultureller *Selbstgestaltungsmöglichkeiten* des und der Menschen zu bestehen. Soll es nicht zu unablässigen Interessenskonflikten, zu Chaos, zu Bürgerkrieg oder gar zu Weltbürgerkrieg kommen, so sind selbstverständlich normativ-rechtliche Regulative gefordert. Dazu gehören, allen voran, die *Menschenrechte*.

2. Die den Menschenrechten zu Grunde liegende Norm korreliert mit einer regulativen Idee; sie ist überpositiv – d.h. sie liegt, logisch gesehen, *vor* der Formulierung konkreter Rechte. Die grundlegende Menschenrechtsnorm beinhaltet die *wechselseitige Anerkennung* individueller und kollektiver Ansprüche auf Selbstgestaltung. Sie ist auf *Reziprozität* gegründet. Nach dieser Norm haben – oder hätten – sich alle positiven rechtlichen Setzungen zu richten.
3. Aus dieser überpositiven Norm können gewisse grundlegende und allgemeine Rechte abgeleitet werden; die einzelnen *Menschenrechte*. Sie lassen sich entsprechend menschlicher Selbstgestaltungsfelder ausdifferenzieren. Dazu gehört u.a. sicherlich das Recht auf *Leben* bzw. *Selbsterhaltung*; ohne dieses könnte es keine *Selbstgestaltung* geben. Zu nennen wären darüber hinaus das Recht auf Freiheit, auf körperliche Unversehrtheit, auf passive und aktive politische Mitwirkung, auf Entfaltung der Persönlichkeit usw. Welche Rechte im einzelnen als Menschenrechte zu bezeichnen sind, dafür bildet die grundlegende Norm den Maßstab.
4. Unter *Grundrechten* ist die Ausformulierung der Menschenrechte auf einzelstaatlicher Ebene zu verstehen. Die (staatspezifischen) Grundrechte müssten – das liegt in der Konsequenz des bisher Angeführten – den Menschenrechten konform sein.
5. Die nächste Ebene betrifft das System der einzelstaatlichen *positiven* Rechte. Diese Rechte dürften weder den Grund- noch den Menschenrechten widersprechen; wie spezifisch und konkret sie im einzelnen auch sein mögen.
6. Schließlich sind die Rechte angesprochen, die die Verhältnisse zwischen souveränen Staaten regeln. In einer irreführenden Terminologie werden diese Rechts-

formen im Deutschen als „Völkerrecht“ bezeichnet, wobei besser von einem *Staatenrecht* zu sprechen wäre. Auch das Staatenrecht hätte der grundlegenden Menschenrechtsnorm konform zu sein.

9. Resümee und Konsequenzen

Fasst man die bisher entwickelten Hauptpunkte zusammen, so ergibt sich Folgendes: Der Menschenrechtsidee korreliert eine menschenrechtliche Grundnorm, die universal und überpositiv ist, und die die wechselseitige Anerkennung individueller und kollektiver Selbstgestaltungsansprüche beinhaltet. Diese Grundnorm findet ihre Ausgestaltung in den überpositiven Menschenrechten, die die Wahrung der *Menschenwürde* als Möglichkeit menschlicher Selbstgestaltung garantieren sollen. Die *Menschenrechte* sind demzufolge die Ermöglichungsbedingungen einer jeden *rechtsstaatlichen* Ordnung. Das gilt sowohl für einen Staat und dessen Rechtssystem wie auch für das Rechtsverhältnis der (einzelnen) Staaten zueinander. Damit sind Aspekte impliziert, deren Berücksichtigung in der gegenwärtigen *politischen* Situation von großer Bedeutung und Reichweite sind. Denn die gerade heute zunehmende Fusionierung der Kapital- und Finanzmärkte einerseits, die weltweit nahezu ungehindert fließende Kapitalströme freisetzt, sowie die (u.a. fundamentalistische) Überbetonung kultureller, religiöser und/oder lebensweltlicher Differenzen andererseits, birgt Risiken, die unabsehbar sind und unkalkulierbare Folgen für die Zukunft haben. Gerade die Menschenrechte bieten – so umstritten sie faktisch im Einzelnen sein mögen – nicht nur unverzichtbare Diskussionsansätze, sondern sie implizieren auch interkulturell relevante und zukunftsweisende Lösungsvorschläge. Auch wenn die *Instrumentalisierung der Menschenrechte* gegenwärtig weit verbreitet ist, die Menschenrechte tagtäglich faktisch verletzt werden und sowohl den international kodifizierten Menschenrechten als auch generell der Idee solcher Rechte eine Vielzahl politisch, ideologisch und/oder kulturalistisch motivierter Einwände entgegengebracht werden, existieren, was sicherlich ein wichtiges ideengeschichtliches Novum ist, *erstmalig* in der Geschichte der Menschheit *weltweit* kodifizierte Menschenrechte.

Aus den interkulturell-philosophischen Aspekten der Menschenrechtsbegründung lassen sich folgende wichtige und aktuelle *Konsequenzen* ableiten, denen die internationale Politik Rechnung zu tragen hätte: Wenn die Menschenrechtsidee die fundamentale Ebene bildet, dann dürften ihr alle anderen Rechtsebenen *nicht* widersprechen. An den Menschenrechten muss demzufolge jede Souveränität der Einzelstaaten ihre Grenzen finden; die Menschenrechte sind das Primäre, die Staatenrechte das Sekundäre. Aus diesem Grunde hätte das Staaten- oder Völkerrecht das Menschenrecht unbedingt zu respektieren. Das hätte zum einen weit gehende Folgen für die so genannte Realpolitik der einzelnen Staaten. Zum anderen würde es bedeuten, dass die gegenwärtige Auffassung der UNO, die nicht immer zweifelsfrei das Primat der Menschenrechte vor der einzelstaatlichen Souveränität betont, dringend der Korrektur bedarf. Die Menschenrechtspolitik der Gegenwart wie auch der Zukunft müsste – da vergleichbare staatenübergreifende Organisationen zur Zeit nicht in Sicht sind – auch eine Reform der UNO beinhalten. Sie beträfe vor al-

lem den Sicherheitsrat der UNO, die Erweiterung der ständigen Mitgliedschaft bzw. eine Änderung des bisherigen Veto-Rechtes. Dadurch ließe sich möglicherweise ein effektiverer rechtlicher Rahmen schaffen, um Menschenrechtsverletzungen zu sanktionieren und um einer – wie auch immer begründeten – „Selbstmandatierung“ einzelner Staaten vorzubeugen. Abgesehen davon müsste die Konflikt- und Krisenprävention theoretisch forciert und es müssten Organe geschaffen werden, damit die entsprechenden Ergebnisse politisch durchgesetzt werden können. Dass zu den dringend anstehenden Reformen der UNO nicht nur guter Wille, sondern auch finanzielle Mittel nötig sind, liegt auf der Hand. Völlig unverständlich ist deshalb, warum die einzige noch verbliebene Supermacht der Erde *einerseits* bereit ist, schätzungsweise fast eine Milliarde DM *pro Woche* (sic!, vgl. *Die Zeit*, Nr. 17, 22.4.1999) allein in den über achtwöchigen Kosovo-Krieg zu investieren, andererseits aber nicht gewillt ist, ihre demgegenüber vergleichsweise geringe Schuldenlast bei der UNO von insgesamt 2,3 Milliarden DM zu begleichen.

Soll garantiert werden, dass die Menschenrechte eingehalten werden, so muss es *überstaatliche* Möglichkeiten der Kontrolle sowie auch der *Sanktion* geben. Das heißt, das *Gewaltmonopol* ist nicht nur von Individuen auf die Einzelstaaten, sondern in letzter Konsequenz von den Einzelstaaten auf eine *supranationale* Instanz zu übertragen. An dieser Forderung ist festzuhalten, selbst wenn sie in der heutigen politischen Lage und bei der gegenwärtigen Verfassung der UNO wirklichkeitsfern bzw. utopisch klingen mag. Darüber hinaus halte ich es für sinnvoll, ein interkulturell gültiges *Strafrecht* zu schaffen (vgl. Höffe 1996; 1999), das all jene Delikte beträfe, deren Verfolgung sich mit menschenrechtlichen Argumenten begründen lässt. Dass wir heute von einem solchen Strafrecht – trotz europäischem Gerichtshof in Straßburg und UN-Tribunal in Den Haag – noch weit entfernt sind, bedarf wohl kaum weiterer Erläuterungen.

Die *Menschenrechte* jedenfalls bilden für all diese Problemkomplexe den zentralen Bezugspunkt, da ihre Idee die *wechselseitige* Anerkennung und Respektierung individueller, sozialer und kultureller Unterschiede impliziert, insofern sie mit den Selbstgestaltungsmöglichkeiten *aller* Menschen in Gegenwart *und* Zukunft vereinbar sind. Die Menschenrechtsidee ermöglicht nicht nur *kulturelle Pluralität*, sondern sie erlaubt darüber hinaus ihre *Bewahrung* und *Bewältigung* in einer und für eine interkulturelle Weltgesellschaft. Zu ihr gibt es keine diskutabile Alternative. Die Menschenrechtsidee und ihre positive Ausformulierung – so wie sie die internationalen Menschenrechtsdeklarationen aller Einwände zum Trotz schon in einem weit fortgeschrittenen und elaborierten Maße repräsentieren – steht für ein Minimum an Bedingungen, die für ein menschenwürdiges Leben und friedliches Zusammenleben auf der Basis kultureller Koexistenz notwendig sind.

Literatur

- Amnesty international 1999: *Jahresbericht 1999*. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag
 Arnim, von G./V. Deile u.a. (Hg.) 1999: *Jahrbuch Menschenrechte 2000*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Taschenbuch
 Bielefeldt, H. 1998: *Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

- Brieskorn, N. 1997: *Menschenrechte. Eine historisch-philosophische Grundlegung.* (= Kontexte; 3) Stuttgart: Kohlhammer
- Göller, Th. (Hg.) 1999: *Philosophie der Menschenrechte. Methodologie, Geschichte, Kultureller Kontext.* Göttingen: Cuvillier Verlag
- Ders. 2000: *Kulturelle Pluralität und menschliche Würde.* In: Paul, G./Th. Göller/H. Lenk/G. Rappe (Hg.): *Humanität, Interkulturalität und Menschenrecht.* Frankfurt a.M./Bern/New York/Paris: Peter Lang Verlag
- Gosepath, St./G. Lohmann (Hg.) 1998: *Philosophie der Menschenrechte.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Habermas, J. 1998: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays.* Frankfurt a.M.: edition suhrkamp
- Hinkmann, J. 1996: *Philosophische Argumente für und wider die Universalität der Menschenrechte.* Marburg: Tectum Verlag
- Heidelmeyer, W. (Hg.) ⁴1997: *Die Menschenrechte. Erklärungen, Verfassungsartikel, Internationale Abkommen.* Paderborn/München/Wien/Zürich: UTB (F. Schöningh Verlag)
- Höffe, Otfried 1996: *Vernunft und Recht. Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Ders. 1999: *Gibt es ein interkulturelles Strafrecht? Ein philosophischer Versuch.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Kühnhardt, L. ²1991: *Die Universalität der Menschenrechte.* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe: Studien zur Geschichte und Politik. Bd. 256
- Paul, G. (Hg.) 1998: *Die Menschenrechtsfrage. Diskussion über China – Dialog mit China.* (= Nr. 6 der Schriften der Deutschen China-Gesellschaft). Göttingen: Cuvillier Verlag
- Ders./C. Robertson-Wensauer (Hg.) 1997: *Traditionelle chinesische Kultur und Menschenrechtsfrage.* (= Schriften des Instituts für Angewandte Kulturwissenschaft der Univ. Karlsruhe (TH); Bd. 3). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Roetz, H. 1992: *Die chinesische Ethik der Achsenzeit. Eine Rekonstruktion unter dem Aspekt des Durchbruchs zu postkonventionellem Denken.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Schmale, W. (Hg.) 1993: *Human rights and cultural diversity: Europe, Arabic-Islamic world, Africa, China.* Goldbach: Keip
- Shute, St./S. Hurley 1996: *Die Idee der Menschenrechte.* Frankfurt a.M.: Fischer
- Wagner, H. 1992: *Die Würde des Menschen. Wesen und Normfunktion.* Würzburg: Königshausen und Neumann

Das Demokratieverständnis in seinen unterschiedlichen Dimensionen –

Eine vergleichende Betrachtung ostdeutscher und westdeutscher Einstellungen

Everhard Holtmann

Macht die deutsche Demokratie, mit einem Wort des Politikwissenschaftlers Oscar W. Gabriel, zehn Jahre nach der Einigung eine „Vereinigungskrise“ (1999: 827) durch? Jüngste Stimmungstrends scheinen dies auf den ersten Blick zu bestätigen: So sackte die Demokratiezufriedenheit in den alten Bundesländern im Jahr 1997 auf 43% ab und erreichte damit ihren niedrigsten Stand seit 25 Jahren. Der Vergleichswert für Ostdeutschland lag gar bei nur 24% und wurde in Europa „nur noch von Belgien und Italien unterboten“. In diesen Umfragedaten äußert sich laut Gabriel „die schwerste Akzeptanzkrise des politischen Systems seit dem Beginn der 70er Jahre“ (Ebenda: 836). Im Osten Deutschlands hat dieses System an Strahlkraft als besseres Modell Deutschland offenbar etliches eingebüßt. Es scheint, als verflüchtige sich mit wachsendem zeitlichen Abstand zum Ende der DDR das Bewußtsein ihrer Schattenseiten im politischen Gedächtnis der Bevölkerung (842).

Immerhin zeigt die Stimmungskurve seither wieder aufwärts. Vor Dramatisierungen ist also zu warnen. Umfragedaten über das schwankende Ausmaß der aktuellen Zustimmung zur Demokratie lassen sich nämlich nur dann angemessen einschätzen, wenn wir zwischen Zustimmung zur Demokratie als *politisches Ordnungsprinzip* einerseits und zur *Praxis* der Demokratie andererseits unterscheiden. So gesehen, bildet die oben erwähnte Stimmungskurve lediglich einen Ausschnitt der politisch-kulturellen Wirklichkeit ab (vgl. 837). Dieser Ausschnitt ist aussagekräftig hinsichtlich der allgemeinen Einschätzung des aktuellen Zustands staatlicher Politik hierzulande und verdient insoweit auch Beachtung. Über die Verankerung demokratischer Grundwerte hingegen wird damit nichts ausgesagt.

Wir müssen folglich bei unserer Betrachtung den analytischen Bezugsrahmen genauer bestimmen, und zwar bezüglich der Dimensionen des Demokratiekonzepts. Eine erste klärende Vorbemerkung lautet: Demokratie bedeutet *Partizipation* und zugleich mehr als politische Beteiligung. Denn mit Demokratie wird weithin auch die Erwartung der *Teilhabe an einem Angebot öffentlicher Güter und Leistungen* verbunden, das ausreichend ist und *gerecht verteilt* wird. Erwartet wird, daß mannfache Fürsorge- und Vorsorgegarantien, daß Lebenschancen und Risikoschutz

von Staats wegen bereitgestellt werden. Dabei kann die wohlfahrtsstaatliche Dachkonstruktion im Einzelnen durchaus verschieden ausgebaut sein. Demokratie ist folglich in den Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger nicht nur ein *partizipatives Verfahren*, sondern immer auch *ergebnisbezogen*. Nur in dem Maße, wie eine demokratische Ordnung beiden Anforderungen gerecht wird, kann sie auf hinreichende freiwillige Unterstützung seitens der Bevölkerung hoffen. Nachstehendes Schaubild bildet den Zusammenhang vereinfacht ab, der zwischen den Leitideen der Demokratie, den partizipativen Verfahren und dem Leistungsvermögen des politischen Systems sowie den darauf gerichteten Reaktionen und Erwartungen der Bevölkerung besteht.

Abbildung: Das Strukturmuster demokratischer Politik

Eine zweite klärende Feststellung wurde mit den Eingangsbemerkungen bereits vorweggenommen: Demokratie wird wahrgenommen als ein *normatives Leitbild* und als *politische Praxis*. Bewertende Einstellungen der Bevölkerung beziehen sich demzufolge teils auf die leitenden Normen, teils auf das tatsächliche Erscheinungsbild der Demokratie, ohne daß zwischen diesen beiden Dimensionen subjektiv immer bewußt getrennt wird. Analytisch müssen die Wahrnehmungsebenen der Leitideen und der politischen Praxis gleichwohl auseinandergehalten werden, weil sich mit ihnen nach Erkenntnissen der Einstellungsforschung unterschiedliche Qualitäten von Demokratiezufriedenheit verbinden: Öffnet sich beispielsweise eine Schere zwischen gewährten und erwarteten öffentlichen Leistungen, verringert sich erfahrungsgemäß zunächst die sog. spezielle Systemunterstützung, d.h. der Zuspruch für politische Akteure oder auch einzelne Institutionen (Parlament, Abgeordnete, Parteien usw.). Hält verbreitete Unzufriedenheit mit den Systemleistungen über längere Zeit an, kann dies auch der sog. generellen Systemzustimmung, d.h. der Identifikation mit der Demokratie um ihrer selbst willen, abträglich sein. Die Demokratiezufriedenheit kann außerdem auch dann instabil werden, wenn die *Vorstellungen* der Bürger über die wünschenswerte Grundausstattung „ihrer“ Demokratie von de-

ren tatsächlicher institutioneller Ausgestaltung abweichen, etwa wenn die Möglichkeiten, direktdemokratische Instrumente anzuwenden, als unzureichend erachtet werden. Dann treten in der Wahrnehmung „Norm“ und „Struktur“ der Demokratie auseinander. Auch diese Zusammenhänge sind im Schaubild schematisch dargestellt.

Zu ergänzen ist eine dritte klärende Feststellung: Einstellungen zur Demokratie sind nicht nur Ausdruck gegenwartsnaher Erfahrungen, sondern wesentlich vorgeprägt durch *kulturelle Tradition*. Im Demokratieverständnis von Ostdeutschen, bei ihrer Deutung und Wahrnehmung demokratischer Normen, Strukturen und Praxis, wirken Segmente DDR-geprägter Einstellungen bis heute nach. Ausgehend von diesen Vorbemerkungen, lassen sich, anknüpfend an Erklärungsansätze des Einstellungsforschers Dieter Fuchs, folgende Annahmen formulieren: 1. Konkrete Erfahrungen mit den politischen Realitäten in der Demokratie beeinflussen die Sicht auf die Normen und Institutionen der Demokratie (Praxiseffekt-Annahme). 2. Die Wahrnehmung der Wirklichkeit von Demokratie wird hinwiederum auch beeinflusst durch äußere Faktoren, wie vor allem die subjektive Bewertung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Externe Wahrnehmungssteuerung). 3. In Ostdeutschland ist das Demokratiebild immer noch mit geprägt durch zu DDR-Zeiten aufgenommene Deutungsmuster (Sozialisierungseffekt-Annahme). 4. Zumal ostdeutsche Demokratievorstellungen sind nicht gänzlich deckungsgleich mit der konkreten institutionellen Ausformung der Demokratie im geeinten Deutschland (Hypothese der „abweichenden Normvorstellung“; vgl. Fuchs 1997: 83, 85). Anhand dieser Annahmen läßt sich die Empirie ausschnittshaft erschließen: Wie ist es um die Einstellungen der Deutschen zum demokratischen Staat bestellt? Werden dabei Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Bundesbürgern erkennbar? – Aus der schier unüberschaubaren Fülle von Umfragedaten werden im folgenden einige ausgewählte Einstellungsprofile vorgestellt, die seit dem Systemwechsel 1990/91 erhoben worden sind und den seither eingetretenen Einstellungswandel anschaulich machen.

• *Zustimmung zur Idee der Demokratie*: Daß die Demokratie „die beste Staatsform“ ist, glaubten 1991 in Westdeutschland 86% der Befragten, in Ostdeutschland 70%. Nur eine verschwindend kleine Minderheit kannte „andere Staatsformen, die besser sind“ (W: 3% – O: 7%). Rund 6 Jahre später hatten sich in Ost- wie Westdeutschland die Demokratiepräferenzen der überwiegenden Mehrheit nicht nur nochmals vergrößert (W: 88% – O: 81%), sondern auch die regionale Differenz war mehr als halbiert worden (1991: -16% • 1997: -7%). Die noch 1991 gerade in den neuen Bundesländern relativ hohe Rate von Unentschiedenen (W: 11% – O: 23%) hatte sich überproportional auf nurmehr 3% abgebaut (W: ebenfalls 3%). Im gleichen Zeitraum hatte sich die Zahl derer, die der Demokratie grundsätzlich skeptisch gegenüberstehen, fast verdoppelt (Ost: 16%) bzw. verdreifacht (West: 9%). Stärker als bei Eintritt in die 90er Jahre schieden sich mithin 1997 an der sog. Systemfrage die Geister (Zahlenangaben mit Quellennachweis bei Fuchs 1997, Pollack/Pickel 1998).

• *Materielles Demokratieverständnis*: Bei der Benennung normativer Grundsätze, die den materiellen Kern des Demokratieprinzips ausmachen, äußern sich Ost- und Westdeutsche teils übereinstimmend, teils voneinander abweichend. Die Frage, ob

individuelle Grundrechte (Presse- und Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit und Freizügigkeit, freie Wahl des Berufes), pluralistischer Parteienwettbewerb (Mehrparteiensystem, freie und geheime Wahlen, Oppositionsrechte, gleicher Zählwert der bei Wahlen abgegebenen Stimmen) und Rechtsstaatlichkeit (unabhängige, an Recht und Gesetz gebundene Justiz sowie Gleichheit aller vor dem Gesetz) unbedingt zu einer Demokratie gehören, wurde im Einheitsjahr 1990 jeweils von rund 80% der Ost- und Westdeutschen bejaht. Der Basiskonsens über grundlegende Wertentscheidungen und regulative Normen des demokratischen Verfassungsstaates des Grundgesetzes war demnach bereits zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung bemerkenswert stabil. Unterschiede ergaben sich hingegen bei den Partizipations- und Egalitätsvorstellungen. Die Erwartungen, die hinsichtlich *umfassender und direkter Bürgerbeteiligung* sowie bezüglich *sozialer Gerechtigkeit* (materielle Grundsicherung, Umverteilung von Einkommen) mit der Demokratie verknüpft wurden, waren in Ostdeutschland weit höher ausgeprägt. Die Mittelwert-Differenzen zwischen Ost und West lagen hier bei 16% bzw. 22% (Zahlenangaben, mit Quellennachweis, bei Fuchs 1997).

• *Gewünschte Änderungen des Grundgesetzes*: Die unterschiedliche Gewichtung unmittelbarer und „sozialer Demokratie“ spiegelte sich auch in den unterschiedlichen Optionen Ost- und Westdeutscher für gewünschte Grundgesetzänderungen wider (der Einigungsvertrag hatte einen entsprechenden Prüfauftrag für Bundestag und Bundesrat formuliert). Der Erhebung des Umweltschutzes in den Verfassungsrang eines Staatsziels (O: 91% – W: 83%) sowie der Veränderung des Asylrechts (O: 67% – W: 74%) stimmten 1991 jeweils annähernd gleich große Kontingente zu (Differenz: 8% bzw. 7%). Und auch in Westdeutschland stimmte jeweils eine Zweidrittel-Mehrheit der Befragten einer verfassungsrechtlichen Garantie für das Recht auf Wohnen und das Recht auf einen Kindergartenplatz zu. In Ostdeutschland aber lagen die zustimmenden Voten für solche sozialen Grundrechte mit 90% bzw. 83% noch erheblich darüber. Am größten fiel die Differenz beim „Recht auf Arbeit“ aus, für das 85% der Ostdeutschen, aber nur 49% der Westdeutschen, eintraten. Ebenso war in den neuen Ländern der Wunsch nach einer Implementation direktdemokratischer Instrumente (Volksentscheide über Gesetze) deutlich stärker ausgeprägt (O: 79% • W: 66%). Für eine Änderung bundesstaatlicher Zuständigkeiten („mehr Rechte und Geld für Länder“) votierten gleichfalls drei von vier Ostdeutschen, jedoch nur etwa jeder zweite Westdeutsche (74% und 48% – sämtliche Zahlenangaben, mit Quellennachweis, bei Fuchs 1997).

Daß gerade in den neuen Bundesländern ausgeprägt egalitäre bzw. sozialstaatliche Wertepreferenzen verbreitet sind, läßt sich auch für die der Wiedervereinigung folgenden Jahre belegen. Wie eine von der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführte Studie ergab, stuften 1993 in Ostdeutschland die „Gleichberechtigung der Frau“ 65%, den „Sozialstaat“ 57% und „soziale Gerechtigkeit, Verringerung von Einkommensunterschieden“ 65% als „sehr wichtig“ ein. Diese Prozentanteile lagen um jeweils 16, 15 und 25% über den westdeutschen Vergleichswerten. Umgekehrt war die Relation bei immateriellen Wertorientierungen: „Freiheit“, „freie Meinungsäußerung“ und „Rechtsstaat und Demokratie“ waren zwar auch für zwischen knapp 50% und annähernd 60% Ostdeutsche „sehr wichtig“, aber die Nennungen lagen hier um 16, 20 und 19 Prozentpunkten *unter* den westdeutschen Anteilen (Zahlenangaben nach Veen/Zelle 1994).

• *Wohlfahrtsstaatliche Erwartungen:* Die generellen Erwartungen an die Wohlfahrt sichernde, (um)verteilende Ordnungsfunktion des Staates, nach welcher sich die *gesamtdutsche* Systemzufriedenheit mit der Demokratie des Grundgesetzes seit der deutschen Einigung ganz wesentlich bemißt, sind in Ost- wie Westdeutschland gleichermaßen weit verbreitet. Wie die in Tabelle 1 aufbereiteten Daten dokumentieren, wiesen dem Staat für die Bereiche Gesundheit, Altenbetreuung, Studienhilfen, soziales Wohnen, Arbeitslosenhilfe, Arbeitsmarkt, Preiskontrolle und Nivellierung der Einkommensunterschiede jeweils deutliche Mehrheiten eine entsprechende Verantwortung zu. Dabei lag innerhalb der Bevölkerung in den neuen Bundesländern das Anspruchsniveau überwiegend um gut 20 Prozentpunkte höher (Koch 1991). Dieses Anspruchsgefälle hatte sich auch Mitte der 90er Jahre noch in etwa gleicher Größenordnung erhalten. Staatliche Verantwortung beispielsweise für Vollbeschäftigung und Abbau von Einkommensdisparitäten wurde in Ostdeutschland nach wie vor von 18 bzw. 22% mehr Befragten eingefordert (Tabelle 2 – siehe Roller 1999).

Tabelle 1: Wohlfahrtsstaatliche Ansprüche

	Der Staat sollte verantwortlich sein ...	
	West %	Ost %
• Gesundheitliche Versorgung für Kranke sicherzustellen	94.7	98.5
• Den alten Menschen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern	93.9	98.7
• Den Studenten aus einkommensschwachen Familien finanzielle Unterstützung zu gewähren	83.4	94.1
• Denjenigen, die es sich finanziell nicht leisten können, eine angemessene Wohnung zur Verfügung zu stellen	77.0	91.1
• Den Arbeitslosen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern	75.7	92.2
• Einen Arbeitsplatz für jeden bereitzustellen, der arbeiten will	72.2	93.6
• Die Preise unter Kontrolle zu halten	68.1	89.5
• Die Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich abzubauen	60.4	81.5
• Der Industrie Hilfe zu gewähren, um ihr Wachstum zu sichern	49.8	77.0

Frage: Bitte geben Sie nun an, inwieweit die folgenden Dinge in der Verantwortlichkeit des Staates liegen sollten.“

Datenbasis: ALLBUS-ISSP 1990. Zusatzstudie Ost 1990

Entnommen aus: ISI Nr. 6/Juli 1991

Die insgesamt ausgeprägte Erwartungshaltung an staatliche Vorleistungen im Bereich persönlicher Lebensplanung, Berufschancen und Versorgungsrisiken erklärt sich zum einen mit der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung, die zumal in den neuen Ländern im Gefolge des industriellen Strukturwandels zu tiefgreifenden Brüchen in der Berufsbiographie großer Bevölkerungsteile geführt und eine anhaltende gesellschaftliche Destabilisierung nach sich gezogen hat. Zum anderen stehen die erwähnten Orientierungen der Deutschen in der alten Bundesrepublik – und weit stärker noch diejenigen der dem staatssozialistischen politischen Alltag der ehemaligen DDR eben erst erwachsenen Ostdeutschen – auch in der langen Kontinuität einer Sozialstaatlichkeit, die mehrfache Systemwechsel überdauert hat und deren historische Wurzeln bis in die Wilhelminische Epoche zurückreichen.

Tabelle 2: Staatsverantwortung für Politikbereiche

	Alte Länder			Neue Länder			
	1985	1990	1991	1996	1990	1991	1996
Chancengleichheit ^a							
• Staatsverantwortung ja	•	86	•	87	96	•	94
• Staatsverantwortung nein	•	14	•	13	4	•	6
Vollbeschäftigung ^a							
• Staatsverantwortung ja	81	74	78	74	95	98	92
• Staatsverantwortung nein	19	26	22	26	5	2	8
Einkommensgleichheit ^a							
• Staatsverantwortung ja	68	64	67	62	84	91	84
• Staatsverantwortung nein	32	36	33	38	16	9	16
Gesetzliche Kontrolle der Löhne und Gehälter ^b							
• ja	28	31	•	27	79	•	68
• Nein	52	46	•	50	12	•	15
• Unentschieden	20	23	•	23	9	•	17

a Chancengleichheit = Finanzielle Unterstützung für Studenten aus einkommensschwachen Familien; Vollbeschäftigung = Einen Arbeitsplatz für jeden bereitzustellen, der arbeiten will; Einkommensgleichheit = Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich abbauen. Staatsverantwortung: ja = der Staat sollte dafür auf jeden Fall verantwortlich sein/verantwortlich sein; nein = der Staat sollte dafür nicht verantwortlich sein/auf keinen Fall verantwortlich sein (ISSP 1985, ISSP + 1990; Allbus 1990, 1991, 1996).

b Ja = befürworte ich stark/etwas; neien = lehne ich etwas ab/stark ab, unentschieden = weder Befürwortung noch Ablehnung (ISSP 1985, ISSP + 1990; Allbus 1990, 1996)

Quelle: Roller 1999

Es erscheint daher plausibel, als Erklärung für die staatsgerichtete Anspruchshaltung neben situativen Faktoren, wie vor allem der ökonomisch-sozialen Lage, die Sozialisations-Hypothese mit heranzuziehen, auch und gerade um zu begründen, weshalb die deutsche politische „Staatskultur“ sich entlang den Items „Direkte Demokratie“ und „soziale Gerechtigkeit/Gleichheit“ zwischen Ost und West erkennbar scheidet. Dieter Fuchs versucht hier eine interessante Deutung. Er führt die ersichtlich stärkeren ostdeutschen Vorlieben für das Gerechtigkeitspostulat und für plebiszitäre Demokratie auf Nachwirkungen eines „systeminternen Lernens“ zurück: Zu DDR-Zeiten habe die offizielle Legitimationsstrategie der staatssozialistischen Partieliten darauf abgehoben, daß die DDR im Systemvergleich mit der Bundesrepublik deshalb besser abschneide, weil sie den Bürgern mehr Möglichkeiten unmittelbarer politischer Mitsprache einräume und für eine bessere materielle Grundsicherung Sorge. Diese Rechtfertigungs-ideologie klinge in den aktuellen ostdeutschen Präferenzen für ein Demokratiemodell nach, das „die beiden Elemente der egalitären Verteilung von gesellschaftlichen Gütern und der umfassenden und direkten Bürgerbeteiligung enthält“. So gesehen, wäre das derzeit in Ostdeutschland vorherrschende Demokratieverständnis vorgeprägt durch ein „sozialistisches Erbe“ (Fuchs 1997: 95).

• *Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie*: Ob man mit dem Funktionieren der Demokratie, so wie sie in Deutschland existiert, „alles in allem“ zufrieden sei oder nicht – mit dieser (je nach Umfrage leicht variierten) Standardfrage

wird seit der Einigung in beiden Teilen Deutschlands die Demokratiezufriedenheit gemessen. Deutlich wird, daß schon 1991 in Ostdeutschland der Anteil derer, die Zufriedenheit äußerten, weniger als 50% betrug. In der Folge pendelte der Zufriedenheitswert bis 1995/96 um die 40-Prozent-Marke, sackte 1997 auf den erwähnten Tiefpunkt von 24% ab und hat sich seither wieder bei etwas höheren Anteilen konsolidiert – allerdings auf unverkennbar niedrigerem Niveau als in Westdeutschland, wo die Zustimmungskurve ebenfalls 1997 mit 43% ihren stärksten negativen Pendelausschlag erreichte (Fuchs 1997, Pollack/Pickel 1998, Gabriel 1999). Dieses etwa 20 Prozentpunkte betragende Ost-West-Zufriedenheitsgefälle blieb während der gesamten 90er Jahre konstant. Die Stimmungskurven haben sich, auch in ihren teilweise deutlichen Schwankungen, in Ost- und Westdeutschland synchron bewegt.

Für Einstellungsforscher wie Oscar Gabriel erwies sich damit schon im Jahr Eins gesamtdeutscher Zeitrechnung „ein im Ausmaß beträchtlicher, qualitativer Unterschied“ zwischen den Einstellungen der ost- und westdeutschen Bevölkerung (1999: 836). Es liegt vorderhand nahe, diese Einstellungsdifferenz ursächlich auf nachwirkende Prägungen durch die in der DDR erfahrene politische Sozialisation zurückzuführen. Andererseits sahen sich die Ostdeutschen schon kurz nach der Einigung mit transformationsbedingt häufig dauerhaft prekären Arbeits- und Lebensbedingungen konfrontiert. Wie weit nun solche situativen Erfahrungen und wie weit der Faktor Sozialisation die politischen Einstellungen von Ostdeutschen beeinflussen bzw. seither beeinflusst haben, ist umstritten (vgl. Gabriel 1999 und mit andere Akzentuierung Pollack/Pickel 1998). Der neuesten Studie Gabriels verdanken wir indes zwei aufschlußreiche, statistisch gehärtete Befunde. Erstens: Eine positive Bewertung der „Idee des Sozialismus“ – dieses kann als ein Indikator für nachwirkende politische Kultur der DDR hilfswise herangezogen werden – dämpft die Demokratiezufriedenheit. Zweitens: Eine subjektiv als nachteilig empfundene Wirtschaftslage, worin sich eine situative Bewertung der Systemleistungen ausdrückt, setzen Ostdeutsche überwiegend „viel stärker in Unzufriedenheit mit der Demokratie um, als es im Westen der Fall ist“ (Gabriel 1999: 853). Die im Sommer 1999 von Mannheimer Sozialforschern auf der Basis von Daten des Wohlfahrtssurveys 1998 belegte Feststellung, daß Deutsche in Ost und West zwar identische Lebensniveau-Ansprüche haben, in den Wahrnehmungen von Ostdeutschen die Lebenswirklichkeit jedoch stärker dahinter zurückbleibt, folglich hier einer der Gründe für das „nach wie vor niedrige Niveau des subjektiven Wohlbefindens in Ostdeutschland“ zu orten sei (Habich u.a. 1999: 4), läßt sich mithin um die Aussage ergänzen, daß sich eine kritische Bewertung von Lebensbedingungen auf stabile Systemzufriedenheit nachteilig auswirkt.

Daß sowohl politische Werthaltungen, die in der DDR ausgebildet wurden, in bestimmter Form weiter nachwirken, als auch die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie situationsbezogenen Einschätzungen unterliegt, wird durch eine regionale Repräsentativerhebung unter Mitgliedern der Landesparteien in Sachsen-Anhalt von Sommer 1998 in spezifischer Weise bestätigt. Auch dort wurde die Sozialismus-Frage („Prinzipiell ist der Sozialismus eine gute Idee, die bisher nur schlecht ausgeführt wurde“) gestellt. Bemerkenswert ist weniger die nahezu geschlossene Zustimmung der PDS-Mitglieder (99%), sondern daß auch gut 60 bzw.

70% bei SPD (70,6%) und Bündnisgrünen (61,8%) sowie ein reichliches Viertel bzw. Drittel der Mitglieder von CDU (27,0%) und FDP (38,7%) diese Frage bejahten (Tabelle 3). In diesem regionalen Profil ostdeutscher Demokratiezufriedenheit fällt außerdem auf, daß Parteimitglieder sich insgesamt deutlich weniger zufrieden (-9,4 Prozentpunkte) äußerten als der Bevölkerungsdurchschnitt (44,9%) des Landes Sachsen-Anhalt (Boll u.a.1999: 41).

Tabelle 3: Zustimmung zur Idee des Sozialismus

	gesamt	CDU	FDP	PDS	B90/Gr	SPD
„Prinzipiell ist der Sozialismus eine gute Idee, die bisher nur schlecht ausgeführt wurde“	65,2	27,0	38,8	99,1	61,9	70,5

Zusammenfassung der Antwortkategorien „stimme voll und ganz zu“ und „Stimme eher zu“ einer Vierer-Skala.

Quelle: Parteimitglieder-Erhebung Sachsen-Anhalt 1998 – n = 1891

Tabelle 4: Zufriedenheit mit dem Zustand der Demokratie

(„Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland funktioniert, alles in allem zufrieden, ziemlich zufrieden, nicht sehr zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden?“)

Parteien	zufrieden	ziemlich zufrieden	nicht sehr zufrieden	überhaupt nicht zufrieden
	Alle Parteien	6,2	29,3	45,2	19,2
CDU	14,4	50,5	30,4	4,8
SPD	6,5	39,1	44,9	9,4
FDP	9,5	41,6	43,8	5,0
Bündnis90/DIE GRÜNEN	3,9	27,6	56,8	11,7
PDS	0,7	4,3	49,2	45,8
Mitgliedergenerationen	zufrieden	ziemlich zufrieden	nicht sehr zufrieden	überhaupt nicht zufrieden
Altmitglieder	5,3	24,8	44,6	25,4
Erneuerer	12,8	35,8	38,5	12,8
Gründergeneration	8,5	32,5	50,5	8,5
Neumitglieder	4,5	37,6	47,5	10,4

Quelle: Parteimitglieder-Erhebung Sachsen-Anhalt 1998 – n = 1891

Schlüsselt man die Antworten nach Parteien sowie nach Mitglieder-Generationen genauer auf, so wird schließlich erkennbar, daß sich Mitglieder in den Landesverbänden von SPD und Bündnis 90/Die Grünen deutlich kritischer über den Zustand der Demokratie äußerten als Mitglieder von CDU und FDP, also jener Parteien, die zum Zeitpunkt der Befragung (nahe der Bundestagswahl 1998) die Bonner Regierung bildeten. Man darf annehmen, daß eine entsprechend „oppositionelle“ bzw. „regierungsloyale“ Grundhaltung der Parteilager die geäußerte Zufriedenheit mit dem Zustand der Demokratie beeinflußt hat – ein Hinweis auf nicht ökonomisch geleitete, aber doch auch situative Beweggründe des Antwortverhaltens. Zählt man hingegen die befragten Mitglieder der mit ihrer Organisationsvergangenheit in die DDR zurückreichenden Altparteien CDU, FDP und PDS nach den vor und nach dem Systemwechsel Eingetretenen gesondert aus, so treten signifikante Unterschiede zutage, die auf Sozialisierungseffekte hindeuten: Die Quote der

de zutage, die auf Sozialisierungseffekte hindeuten: Die Quote der Demokratiezufriedenheit liegt unter „Erneuerern“ um gut 18 Prozentpunkte höher als unter „Altmitgliedern“ (Tabelle 4), unter welchen freilich jene mit PDS-Parteibuch zahlenmäßig stark ins Gewicht fallen. Daß sich andererseits die Gründergeneration und Neumitglieder von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Ausmaß ihrer Zufriedenheit *nicht* voneinander unterscheiden (Tabelle 4), spricht ebenfalls für die Sozialisierung-Hypothese. Denn jene, welche 1989/90 letztere zwei Parteien regional und lokal neu gründeten, hatten sich, als Teil der System-Opposition zur DDR, vom SED-Staat innerlich seit längerem distanziert und eine innere Identifikation mit dem westlichen Demokratiemodell aufgebaut.

Fassen wir zusammen: Die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie bewegt sich in den neuen Bundesländern auf anhaltend niedrigerem Niveau als in den alten Ländern. Diese kritische Einstellung speist sich offenbar zum Teil aus nachwirkenden Prägungen durch die noch zu DDR-Zeiten erfahrene politische Sozialisation, vor allem aber aus anhaltend ungünstigen sowie perspektivisch als unsicher empfundenen ökonomisch-sozialen Rahmenbedingungen. Daß zwischen wirtschaftlicher Konsolidierung und Systemidentifikation ein Zusammenhang besteht, ist uns aus der politischen Kultur der alten Bundesrepublik der 50er und 60er Jahre bekanntlich nicht unvertraut. Hoffnungsvoll stimmt derzeit, daß in West- wie Ostdeutschland in der zweiten Hälfte der 90er Jahre „die Einstellung zur Idee der Demokratie und ihren tragenden Prinzipien positiver und stabiler ausfällt als die Systemzufriedenheit“ (Gabriel 1999: 855). Allerdings ist in Ostdeutschland die generelle Systemunterstützung offenbar stärkerer Erosion ausgesetzt (856). Krisensymptome sind mithin unübersehbar. Gleichwohl zögern Einstellungsforscher wie Gabriel, eine „Vereinigungskrise“ der deutschen Demokratie festzustellen (1999: 853).

Wenn nun die *Idee* der Demokratie in Ostdeutschland anders, nämlich unter anderem, wie gezeigt, stärker egalitär besetzt ist, liegt es nahe zu erwägen, die Systemzufriedenheit mittels verfassungsrechtlicher Aufwertung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten zu festigen. Eine solche Überlegung ist indes politisch zweischneidig. Denn die insbesondere unter Ostdeutschen populäre direkte Demokratie kann auch Ausdruck einer diffusen, generell gegen staatlich-politische Institutionen gerichteten Abwehrhaltung sein, die sich aus der Erfahrung einer zu DDR-Zeiten erlebten Staatsallmacht speist und auf die neue Ordnung instinktiv übertragen wird. So gesehen, transportiert der Ruf nach mehr „direkter Entscheidungsmacht des Volkes“ vor allem ein unbestimmtes Mißtrauensvotum gegenüber den politischen Akteuren und Einrichtungen der parlamentarischen Demokratie. Einer derartigen Grundstimmung sollte, auch um der Leistungsfähigkeit des repräsentativen Verfassungsstaates des Grundgesetzes willen, nicht unüberlegt Vorschub geleistet werden.

Literaturverzeichnis

Boll, Bernhard/Crow, Kimberly/Hofmann, Bernd/Holtmann, Everhard 1999: Sozialprofil und Einstellungen der Mitglieder von Parteien in Ostdeutschland am Beispiel Sachsen-Anhalts,

- in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) B 12/99, S. 34-45.
- Fuchs, Dieter 1997: Welche Demokratie wollen die Deutschen? Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland, in: Oscar W.Gabriel (Hrsg.), Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland, Opladen, S. 81-113.
- Gabriel, Oscar W. 1999: Demokratie in der Vereinigungskrise? Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft ZPol 3/99, S. 827-861.
- Habich, Roland/Noll, Heinz-Herbert/Zapf, Wolfgang 1999: Subjektives Wohlbefinden in Ostdeutschland nähert sich westdeutschem Niveau. Ergebnisse des Wohlfahrtssurvey 1998, in: ISI 22 (Informationsdienst Soziale Indikatoren), hrsg. vom Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) in Mannheim, Ausgabe Nr.22, Juli 1999, S. 1-6.
- Koch, Achim 1991: Staatliche Eingriffe in die Wirtschaft hoch im Kurs, in: ISI 6 (Informationsdienst Soziale Indikatoren) hrsg. vom Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) in Mannheim, Ausgabe Nr.6, Juli 1991.
- Pollack, Detlef/Pickel, Gert 1998: Die ostdeutsche Identität – Erbe des DDR-Sozialismus oder Produkt der Wiedervereinigung? Die Einstellung der Ostdeutschen zu sozialer Ungleichheit und Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) B 41-42/98, S. 9-23.
- Roller, Edeltraud 1999: Staatsbezug und Individualismus: Dimensionen des sozialkulturellen Wertewandels, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven (PVS-Sonderheft 30/1999), Opladen, S. 229-246.
- Veen, Hans-Joachim/Zelle, Carsten 1994: Zusammenwachsen oder Auseinanderdriften? Eine empirische Analyse der Werthaltungen, der politischen Prioritäten und der nationalen Identifikationen der Ost- und Westdeutschen, 2. überarb. Aufl. St. Augustin (1995) (KAS Interne Studien Nr.78/1994).

Die Regelung des Finanzausgleichs ab 2005

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999

Heiner Adamski

I. Geld und Politik

Politik braucht eine finanzielle Basis. In allen Staaten werden deshalb – oft mit großem Erfindungsreichtum – Finanzierungsmöglichkeiten (Geldquellen) gesucht und auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen Steuern erhoben. Je nach dem politischen System und der Berechtigung zur Steuererhebung fließen die Steuern/Geldmittel an unterschiedliche Institutionen. Ihre Höhe kann aus historischen und anderen Gründen (etwa den Wirtschaftsstrukturen) in den einzelnen Regionen eines Gemeinwesens (den Ländern eines Bundesstaates und den Städten) aber unterschiedlich sein. Als Folge davon sind die Möglichkeiten der politischen Gestaltung nicht einheitlich. Dies wiederum kann zu Unterschieden in den Lebensverhältnissen zwischen einzelnen Regionen führen. Bei einem Anspruch bzw. dem Ziel der Herstellung vergleichbarer Verhältnisse ergibt sich dann die Notwendigkeit sachlich zweckmäßiger und sozial gerechter Aufteilung der Einnahmen und Belastungen (in der Bundesrepublik Deutschland sind in Art. 72 Abs. 2 GG *gleichwertige Lebensverhältnisse* vorgesehen). Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Problems ist der sog. Finanzausgleich. Er kann *verikal* oder *horizontal* gestaltet werden. Ein vertikaler Ausgleich erfolgt zwischen über- bzw. untergeordneten Gebietskörperschaften (beispielsweise zwischen Bund und Ländern oder einem Bundesland und Gemeinden). Ein horizontaler Ausgleich erfolgt zwischen gleichgeordneten Gebietskörperschaften (etwa den Bundesländern).

Für die Bundesrepublik sind die gesetzlichen Grundlagen dazu in Abschnitt X des Grundgesetzes (Finanzwesen) gegeben. Um diese Finanzverfassung und die Praxis des Finanzausgleichs gibt es aber immer wieder Auseinandersetzungen. Es gibt Streit um Geld zwischen „Geberländern“ und „Empfängerländern“ (der Begriff „Finanzen“ läßt sich übrigens auf das lateinische Wort *finare* zurückführen: bezahlen, um einen Streit zu beenden). In der jüngsten Auseinandersetzung hat das Bundesverfassungsgericht im Anschluß an frühere Urteile im November 1999 (1) eine grundsätzliche Entscheidung verkündet. In den Leitsätzen heißt es:

1. Die Finanzverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen.

2. Mit auf langfristige Geltung angelegten, fortschreibungsfähigen Maßstäben stellt der Gesetzgeber sicher, dass der Bund und alle Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren, ihnen dieselben Indikatoren zu Grunde legen, die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen gewährleisten und die Mittelverteilung transparent machen.
3. Die Finanzverfassung verlangt eine gesetzliche Maßstabgebung, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft in der Weise erfüllt, dass die Maßstäbe der Steuerzuteilung und des Finanzausgleichs bereits gebildet sind, bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden.

In diesem Beitrag werden nach einer kurzen Skizze einiger finanzverfassungsrechtlicher Bestimmungen und der Entwicklung des Streits um den Finanzausgleich einige politisch relevante Einzelheiten des sehr komplizierten und mit 120 Seiten sehr langen Urteils des Bundesverfassungsgerichts vorgestellt.

II. Bestimmungen des Grundgesetzes zum Finanzausgleich

Im Grundgesetz ist *erstens* eine Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vorgesehen und geregelt, welche im einzelnen aufgeführten Steuern dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zukommen (Art. 106). Es wird zwischen Bundessteuern, Landessteuern und Gemeindesteuern unterschieden. Dabei wird Bund und Ländern ein gleichmäßiger Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben zugesprochen. Ihre „Deckungsbedürfnisse ... (sind) so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird“ (Art. 106 Abs. 2 GG). *Zweitens* ist zwischen Bund und Ländern ein Ausgleich durch *Finanzzuweisungen* des Bundes an die Länder vorgesehen. Die Zuweisungen können gewährt werden, wenn den Ländern „durch Bundesgesetze zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen“ werden und die Mehrbelastung „auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist“ (Art. 106 Abs. 4 GG). Der Bund gewährt außerdem „den erforderlichen Ausgleich“ für Mehrausgaben oder Mindereinnahmen einzelner Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände, die durch besondere, vom Bund veranlaßte Einrichtungen verursacht sind, sofern ihnen „nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen“ (Art. 106 Abs. 8 GG). Sodann gibt es zweckgebundene *Finanzhilfen* des Bundes an die Länder, die er „für besonders bedeutsame Investitionen“ der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände, „die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind (Art. 104a Abs. 4 GG). Und schließlich gibt es nicht zweckgebundene *Ergänzungszuweisungen* des Bundes an „leistungsschwache“ Länder „zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs“ (Art. 107 Abs. 2 GG).

Drittens können durch Bundesgesetze „für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel“ des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer „Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden“, deren Steueraufkommen je Einwohner „unter dem Durchschnitt der Länder liegen“ (Art. 107 Abs. 1). Mit diesen Zahlungen soll ausdrücklich erreicht werden, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“ (Art. 107 Abs. 2 GG).

Viertens ist zwischen Land und Gemeinden ein Finanzausgleich vorgesehen, der notwendig ist, um mangelnde Steuerkraft – bezogen auf die Aufgaben der Gemeinden – auszugleichen. Er besteht in bestimmten Anteilen der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer, den die Länder an ihre Gemeinden „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ weiterzuleiten haben (Art. 106 Abs. 5 GG), und Anteilen der übrigen Gemeinschaftssteuern von Bund und Ländern, von dem den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein durch Landesgesetz zu bestimmender Hundertsatz zusteht, sowie eventuell der Landessteuern, worüber die Länder durch Gesetz selbst entscheiden können (Art. 106 Abs. 7 GG).

Fünftens sind im Grundgesetz zwei Einzelfälle finanzieller Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden genannt. Es sind a) „Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten“, die vom Bund zu tragen sind, sofern Bundesgesetze bis zum 1. 10. 1969 diese nicht auf Bund und Länder in einer durch die Gesetze festgelegten Weise verteilt haben, und b) „Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe“ (Art. 120 Abs. 1 GG).

III. Streit um Finanzen

Zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik gab es die Finanzverfassung in der jetzigen Form noch nicht. Es gab aber auch schon damals das Prinzip des Finanzausgleichs. Die Regierung des Landes Württemberg-Baden hatte dazu die Ansicht vertreten, das Grundgesetz ermögli­che allenfalls Bundeszuschüsse an ärmere Länder. Das Bundesverfassungsgericht hielt aber in einem Urteil „Länderfinanzausgleich I“ den Ausgleich der Länder untereinander für verfassungskonform. In den achtziger Jahren erklärte das Bundesverfassungsgericht aufgrund der Klage einiger Länder in einem Urteil „Länderfinanzausgleich II“ die meisten Bestimmungen zur Ermittlung der Finanzkraft der Länder in einem Finanzausgleichsgesetz (FAG) von 1969 für verfassungswidrig und schrieb dem Gesetzgeber vor, im FAG alle „ausgleichsrelevanten“ Ländereinnahmen zur Feststellung der Finanzstärke und damit des Ausgleichsbedarfs der einzelnen Länder heranzuziehen (einige Ausnahmen bleiben hier unberücksichtigt). Das gemäß den Vorgaben geänderte der Gesetz war dann 1992 wiederum Gegenstand eines Verfahrens. Das Bundesverfassungsgericht hielt in einem Urteil „Länderfinanzausgleich III“ die Sonderlasten klagender Länder im FAG für ausreichend berücksichtigt. Das Gericht räumte aber ein, dass einigen Ländern mit Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen ihrer normalen Funktion wegen einer extremen Haushaltsnotlage nicht wirksam geholfen werden könne. Es sah dadurch das bundesstaatliche Prinzip berührt und gab dem Gesetzgeber auf, für eine stabilisierende Abhilfe zu sorgen. 1993 wurden die neuen Länder – die nach dem Einigungsvertrag bis Ende 1994 vom Finanzausgleich ausgeschlossen waren – in den Ausgleich einbezogen; die Länder schlossen einen Solidar­pakt über den Finanzausgleich, der mit einer Übergangsregelung für Berlin und Brandenburg zur Ermittlung der Einwohnermesszahlen und Änderungen bei der Bemessung der Ausgleichszuweisungen und -beträge in das FAG aufgenommen wurde. Dieser Solidar­pakt und die Rücknahme des Normenkontrollantrags eines Landes gegen das FAG führte zu der Vermutung, dass es kein Urteil „Länderfinanzausgleich IV“ geben werde.

1998 ist es dann aber – wie oben gesagt – zu neuen Auseinandersetzungen gekommen. Die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen wollten über Normenkontrollanträge feststellen lassen, dass der gegenwärtige Finanzausgleich dem Grundgesetz widerspreche. Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein begeherten

setz widerspreche. Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein beehrten hingegen die Feststellung, dass die Regelungen mit der Verfassung übereinstimmten. Rechts- und finanztechnisch hat hier u.a. dies Bedeutung: Der Länderfinanzausgleich orientiert sich an Kenngrößen der sog. Finanzkraftmesszahl (tatsächliche Einnahmekraft eines Landes) und der Ausgleichsmesszahl (sie wird ermittelt, indem die durchschnittlichen Einnahmen je Einwohner im Bundesgebiet mit der Einwohnerzahl in dem jeweiligen Land multipliziert werden). Länder, deren Ausgleichsmesszahl die Finanzkraftmesszahl übersteigt, können Zahlungen verlangen. Die Stadtstaaten sind dabei dadurch privilegiert, dass ihre Einwohnerzahl höher gewichtet wird als die der Flächenstaaten (diese so genannte Einwohnerveredelung war von den Geberländern beanstandet worden). Ein weiteres Problem war die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs oder zum Ausgleich von Sonderlasten. Zudem gibt es in der bisherigen Praxis das Problem, dass die Verteilung der Finanzen zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander partiell zwischen den Regierungen ausgehandelt werden kann und insoweit von jeweiligen Macht- bzw. Mehrheitsverhältnissen abhängig ist.

IV. Erfordernisse neuer Regelungen

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern nun von Grund auf neu geregelt werden. Nach Ansicht des Gerichts bestimmt das Finanzausgleichsgesetz die vom Grundgesetz für die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung vorgegebenen Maßstäbe nicht deutlich genug. Das Gesetz ist deshalb nur noch als Übergangsrecht anwendbar.

Das Gericht leitet aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes Anforderungen an den Gesetzgeber ab. Es legt ihm auf, zunächst die in der Verfassung enthaltenen allgemeinen Prinzipien für die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich in einem auf Dauer angelegten Gesetz – einem so genannten Maßstäbengesetz – zu präzisieren und dabei Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe zu bestimmen. Die Maßstäbe müssen allgemein, klar und verständlich sein und den Gesetzgeber für die Zukunft binden; sie sind zu bilden, „bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden“. Der Gesetzgeber soll sich also nicht an einzelnen Anwendungsfällen orientieren, sondern abstrakte, auf Dauer angelegte Regeln aufstellen. Bis Ende des Jahres 2002 muss er Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und den Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen gesetzlich ausformen. Wenn dies nicht geschieht, wird das Finanzausgleichsgesetz mit Beginn des Jahres 2003 verfassungswidrig und damit nichtig, so dass eine gesetzliche Grundlage für Finanzumschichtungen zwischen den Ländern fehlen würde. Wenn das Maßstäbengesetz hingegen bis zum vorgegebenen Stichtag in Kraft tritt, hat der Gesetzgeber weitere zwei Jahre Zeit, um auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes das Finanzausgleichsgesetz neu zu regeln. Bei ausbleibender Neuregelung wird das geltende Finanzausgleichsgesetz am 1. Januar 2005 wegen Verfassungswidrigkeit nichtig.

Das Maßstäbengesetz ist der Kern des Urteils. Es ist der erste Schritt einer verlangten Neuregelung. Im Grundgesetz ist ein solches Gesetz allerdings nicht vorgesehen; in Artikel 106 GG heisst es aber, dass Bund und Länder den Umfang ihrer notwendigen Ausgaben „unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln“ ha-

ben. Das Gericht erinnert in diesem Zusammenhang an die rechtsstaatlichen Prinzipien vom „Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes“, die dem Gesetzgeber den Auftrag zum „Vorgriff in die Zukunft“ erteilen. Das Gesetz soll „in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden, die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen“. Nach Ansicht des Gerichts ist allein das Gesetz geeignetes Handlungsmittel zur Gestaltung der Finanzverteilung. Ausdrücklich wird betont, dass die Regelung des Finanzausgleichs nicht dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen bleiben dürfe. Eine nur vertragliche Verständigung ist damit ausgeschlossen. In einem zweiten Schritt soll dann im Finanzausgleichsgesetz festgelegt werden, wer wie viel bekommt. Der Länderfinanzausgleich soll damit nicht mehr von der aktuellen Kassenlage und von den gegebenen politischen Mehrheiten abhängig sein und künftig Übernivellierung und eine Rangfolgeumkehr verhindern.

Interessant ist, dass im Urteil ausdrücklich gesagt wird, dass sich über die gebietskörperschaftlichen Verteilungsfragen zumindest ansatzweise der „Schleier des Nichtwissens“ decken soll. Damit wird auf die „Theorie der Gerechtigkeit“ des (amerikanischen) Sozialphilosophen John Rawls Bezug genommen. In dieser Theorie ist der Schleier ein Gedankenexperiment; es wird davon ausgegangen, dass es hinter dem Schleier keinen Streit über die Ergebnisse des Verteilungsprozesses gibt, weil niemand weiß, welche Position er in einer Wirklichkeit – für die ein Vertrag (Gesellschaftsvertrag/Gesetz) verabschiedet wird – im Vergleich zu anderen haben wird. Die Vereinbarung gilt allein dem Verfahren. Gerechtigkeit soll sich damit in Fairness und Umverteilung zur Versicherung vor unabsehbaren finanziellen Notlagen verwandeln. Die Beschränkung auf Verfahrensregeln ermöglicht den Konsens. Das Bundesverfassungsgericht sieht aber, dass es in unserer Gesellschaft ein echtes Nichtwissen zwischen den Gebietskörperschaften gar nicht mehr geben kann. Über die jeweiligen Kassenlagen und über die Wirtschaftskraft der Länder gibt es weitgehende (fast vollkommene) Informationen. Bei der Formulierung von allgemeinen Regeln für die Verteilung der Finanzmittel können sich die Länder deshalb die Auswirkungen auf ihre Position ausrechnen und sich im Bundesrat entsprechend verhalten.

In den Gründen führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Mit der auf langfristige Geltung angelegten, fortschreibungsfähigen Maßstababbildung stellt der Gesetzgeber zunächst sicher, dass Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren, ihnen gemeinsam dieselben Indikatoren zu Grunde legen und damit einen Vergleich der Deckungsbedürfnisse ermöglichen. (...)

c) Dem Verfassungsauftrag zur langfristigen gesetzlichen Maßstababbildung und deren gegenwartsnaher Anwendung in den konkreten Finanzfolgen liegt eine Zeitenfolge zu Grunde, die eine rein interessenbestimmte Verständigung über Geldsummen ausschließt oder zumindest erschwert. Die Finanzverfassung verlangt in Art. 106 Abs. 3 und 4 sowie Art. 107 Abs. 2 GG eine gesetzliche Maßstabgebung, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft (...) in der Weise erfüllt, dass die Maßstäbe der Steuerzuteilung und des Finanzausgleichs bereits gebildet sind, bevor deren spätere Wirkungen konkret bekannt werden.

In dem Erfordernis eines auf Planung aufbauenden Gesetzes (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG) ist die Bildung langfristiger Maßstäbe angelegt, die dem Gesetz wieder seine herkömmliche rechtsstaatliche Funktion zuweisen: Das Gesetz gestaltet in seiner formellen Allgemeinheit rationalplanmäßig die Zukunft, setzt eine gewisse Dauerhaftigkeit der Regel voraus, erstreckt ihre Anwendung auf eine unbestimmte Vielzahl künftiger Fälle, wahrt damit Distanz zu den Betroffenen, wendet die Aufmerksamkeit

des regelnden Organs dem auch für die Zukunft verpflichtenden Maß zu und verwirklicht die Erstzuständigkeit des Gesetzgebers bei der Verfassungsinterpretation.

Diese Offenheit für die allgemeine, in die Zukunft vorausgreifende Regel bleibt erhalten, wenn der Gesetzgeber das Maßstäbengesetz beschließt, bevor ihm die Finanzierungsinteressen des Bundes und der einzelnen Länder in den jährlich sich verändernden Aufkommen und Finanzbedürfnissen bekannt sind. Deshalb muss dieses maßstabgebende Gesetz in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen und sodann in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden werden, die seine Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen.

Auch wenn sich nicht ein allgemeiner ‚Schleier des Nichtwissens‘[⊙] über die Entscheidungen der Abgeordneten breiten lässt, kann die Vorherigkeit des Maßstäbengesetzes eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleisten, die einen Maßstab entwickelt, ohne dabei den konkreten Anwendungsfall schon voraussehen zu können. Die klassische Zeitwirkung von Vor-Rang und Vor-Behalt des Gesetzes ist auch in den bundesstaatlichen Gesetzesvorbehalten erneut zur Wirkung zu bringen. (...)

e) Mit dem Maßstäbengesetz erfüllt der parlamentarische Gesetzgeber den Auftrag, die verfassungsrechtlichen Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien zu konkretisieren und zu ergänzen. Der Bundestag nimmt – mit Zustimmung des Bundesrates – mit der Maßstabgebung die ihm vom Grundgesetz übertragene Verantwortung für diese Verfassungskonkretisierung wahr und bindet sich selbst in diesen Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben (...). Eine Maßstäbengesetzgebung schafft abstrakte Kriterien für konkrete Finanzfolgen, in denen der Gesetzgeber sich selbst und der Öffentlichkeit Rechenschaft gibt, die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichert und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Vorausschaubarkeit der finanzwirtschaftlichen Autonomiegrundlagen für den Bund und jedes Land gewährleistet.

2. Die Finanzverfassung bindet das Maßstäbengesetz und das darauf aufbauende Finanzausgleichsgesetz auf den vier Stufen der Finanzverteilung insbesondere an folgende Maximen:

a) Auf der ersten Stufe, der Verteilung der Ertragshoheit über das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern, ist die variable vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG an verfassungsrechtlich vorgegebene Grundsätze gebunden. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben Bund und Länder gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Der Umfang der notwendigen Ausgaben ist unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, also in finanzwirtschaftlicher Rationalität und geplanter Kontinuität zu ermitteln. Die Deckungsbedürfnisse sind im Sinne eines billigen Ausgleichs aufeinander abzustimmen, der eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermeidet und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wahrt. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die notwendigen von den im Haushalt veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden, also in einer Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung von Ausgabestrukturen der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine Grenze des Finanzierbaren vorzugeben. Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft, nicht in ihrer Finanzwirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Dementsprechend ist die Garantie der Haushaltsautonomie in Art. 109 Abs. 1 GG den Bestimmungen der Art. 105 bis 107 GG über die Steuerzuteilung und Finanzausgleich nachgeordnet. Bund und Länder müssen die in diesen Vorschriften ausgesprochenen Einschränkungen ihrer Finanzhoheit hinnehmen. (...) Ein Deckungsquotenverfahren, das allein nach den in den

jeweiligen Haushalten veranschlagten Einnahmen und Ausgaben bemessen ist, genügt diesen Erfordernissen nicht.

Der Umfang der notwendigen Ausgaben stützt sich nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Satz 2 GG auf eine Planungsgrundlage, die sicherstellt, dass Bund und Länder bei der Ermittlung der notwendigen Ausgaben und der laufenden Einnahmen jeweils dieselben Indikatoren zu Grunde legen, deren Entwicklung in finanzwirtschaftlicher Rationalität über Jahre hin beobachten, aufeinander abstimmen und fortschreiben, auf dieser Grundlage dem Haushaltsgesetzgeber jeweils in Bund und Ländern dauerhafte Grundlagen für seine Planungen geben und in dem kontinuierlich fortgeschriebenen Kriterium der Notwendigkeit zugleich gewährleisten, dass nicht eine großzügige Ausgabenpolitik sich bei der Umsatzsteuerzuteilung refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte. (...)

b) Auf der Grundlage der Ertragsaufteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit gemäß Art. 106 GG bestimmt Art. 107 Abs. 1 GG auf einer zweiten Stufe, der horizontalen Ertragsaufteilung unter den Ländern, was den einzelnen Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht. Maßstab für diese horizontale Steuerertragsaufteilung ist das – im Zerlegungsgesetz verdeutlichte – örtliche Aufkommen", also das Entstehen von Steuerkraft im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes. Im Rahmen dieser Ausstattung der Länder mit Eigenmitteln ermächtigt Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. GG den Gesetzgeber in diese primäre Finanzausstattung einen ausgleichenden Verteilungsmaßstab zugunsten einzelner Länder einzufügen.

Grundsätzlich wird die Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl zugeteilt, die das örtliche Aufkommen aus dieser Endverbrauchersteuer besser ausdrückt als die formale Anknüpfung einer Steuererhebung beim Unternehmer und damit zugleich einen abstrakten Bedarfsmaßstab – die gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung – benennt. Davon abweichend kann der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen bis zu einem Viertel unterdurchschnittlich mit Steuererträgen ausgestatteten Ländern zugewiesen werden. Nach Zuteilung dieser Ergänzungsanteile steht die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest (...)

c) Diese Ergebnisse der primären Steuerzuteilung unter den Ländern werden dann auf einer dritten Stufe, dem horizontalen Finanzausgleich des Art. 107 Abs. 2 GG, nochmals korrigiert. Während Art. 106 und Art. 107 Abs. 1 GG – einschließlich der variablen Umsatzsteuerverteilung nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG – die eigene, Bund und Ländern originär zustehende Finanzausstattung bestimmen (...), fordert Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG eine subsidiäre Korrektur dieser von der Verfassung grundsätzlich gewollten Ertragsaufteilung, soweit sie auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft unangemessen ist.

Dieser Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern verringern, aber nicht beseitigen (...) Er hat die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite (...). Er ist kein Mittel, um das Ergebnis der in Art. 107 Abs. 1 GG geregelten primären Steuerverteilung durch ein neues System zu ersetzen, das etwa allein vom Gedanken der finanziellen Gleichheit der Länder geprägt wird, ihre Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung jedoch nicht mehr berücksichtigt. Die Ausgleichspflicht des Art. 107 Abs. 2 GG fordert deshalb nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder, sondern eine ihren Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft. (...)

Die Balance zwischen Eigenstaatlichkeit der Länder und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft wäre insbesondere verfehlt, wenn die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs oder ihre Befolgung die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder entscheidend schwächen oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führen würden (...). Das Gebot, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur angemessen und ohne Nivellierung auszugleichen, verbietet außerdem eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs (...). Der annähernde, nicht gleichstellende Finanzausgleich hat zur Folge, dass der horizontale Finanzausgleich die Abstände zwischen allen 16 ausgleichspflichtigen wie ausgleichsberechtigten Ländern verringern, nicht aber aufheben oder gar ins Gegenteil verkehren darf. Eine Solidarität unter Bundesstaaten mindert Unterschiede, ebnet sie nicht ein. (...)

d) Auf einer vierten Stufe schließlich ermächtigt das Grundgesetz den Bund, aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Der Begriff der Leistungsschwäche in Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG fordert – anders als der Begriff der Finanzkraft in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG – nicht einen bloßen Aufkommensvergleich, sondern die Bewertung des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder. Deshalb dürfen die Bundesergänzungszuweisungen nicht lediglich den horizontalen Finanzausgleich mit Bundesmitteln fortsetzen. Sie erlauben vielmehr eine finanzwirtschaftliche Bundesintervention, die Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigt und grundsätzlich darin ihre Rechtfertigung, aber auch nach Höhe und Dauer ihre Grenze findet.“

Das Bundesverfassungsgericht hat mit diesem Urteil eine klare Ordnung und Transparenz für die Umverteilung zwischen Gebietskörperschaften gefordert. Es nimmt den Politikern aber trotz seiner Vorgaben nicht – anders als bei der Abschaffung der Vermögensteuer oder der Regelung des Familienausgleichs – die Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung des künftigen Finanzausgleichs ab. Deshalb kann nach diesem Urteil auch nicht gesagt werden, wie der Ausgleich künftig konkret aussehen wird. Klar ist beispielsweise nur, dass die ärmeren Länder nur noch bis auf 95 Prozent des durchschnittlichen Wohlstands aller Länder herangeführt werden dürfen. Klar ist aber auch, dass der Druck zu einer Einigung größer geworden ist. 1998 wurden im Finanzausgleich ca. 50 Milliarden DM hin- und hergeschoben .

(1) Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999 (2 BvF 2/98 – 2 BvF 3/98 – 2 BvF 1/99 – 2 BvF 2/99)

Lehrpläne zur Politischen Bildung in der Sekundarstufe I

Luitgard Trommer

Die Entscheidung, ein Fach für politische Bildung einzurichten, steht in engem Zusammenhang mit dem am Ende des 2. Weltkrieges von den Alliierten initiierten Umerziehungsprogramm für Deutschland (Direktive Nr. 54 der Alliierten Kontrollbehörde in Deutschland vom 25.06.1947). 1950 stellte die KMK fest, daß politische Bildung in allen Fächern und in allen Schularten ein Unterrichtsprinzip sein soll, und sie empfahl, zur Vermittlung des erforderlichen Stoffwissens und zur Diskussion aktueller Fragen – soweit dies nicht in anderen Unterrichtsfächern möglich ist – vom 7. Schuljahr an Unterricht in einer besonderen Fachstunde zu erteilen. Die Benennung dieses Faches wurde freigestellt (Beschluß der KMK vom 15.06.1950 (127).

Dieser Offenheit entsprechend wurde Politische Bildung zwar in allen Bundesländern Unterrichtsfach, Unterrichtsprinzip und Teil der Schulkultur, auch herrscht über die Lernziele weitgehend Konsens. Es bestehen jedoch deutliche Divergenzen bei den Lerninhalten, die „ausgeprägter sind als dies in anderen Fächern der Fall ist“ (Weidinger, 1995, S. 329). Ebenso gibt es erhebliche Differenzen hinsichtlich der für das Fach zur Verfügung stehenden Unterrichtszeit. Es ist deshalb kaum zu erwarten, daß Schülerinnen und Schüler am Ende der SEK I über ein gemeinsames Grundwissen verfügen, daß Methoden- und Sozialkompetenz in vergleichbaren Maße erworben sowie Urteilsfähigkeit und Handlungskompetenz ausgebildet werden konnten. Dies soll im folgenden am Beispiel der Klassen 7 bis 9/10 der Sekundarstufe I gezeigt werden.

1. Fächerzuordnung

Zwar gibt es in allen Bundesländern und Schularten in der SEK I Politikunterricht – eine Ausnahme bildet nur das Gymnasium in Schleswig-Holstein, hier beginnt der Fachunterricht erst in der 11. Klasse *, es gibt aber keine verbindlichen Festlegungen zur Bezeichnung des Faches, seiner Einbindung in den Fächerkanon und der Ausgestaltung der Stundentafel. So heißt das Fach meist Sozialkunde, es wird aber auch Gemeinschaftskunde, Politische Bildung, Wirtschaft/Politik, Politik/Sozialkunde oder Politik genannt. Auch innerhalb eines Bundeslandes können die Bezeichnungen je nach Schulart variieren.

In Berlin ist Sozialkunde generell, in einigen anderen Bundesländern nur in der Haupt- und/oder Realschule Teil des Fachs Geschichte. In einigen Bundesländern wird Sozialkunde* stets oder zumindest in einer Schulart – meist der Hauptschule und/oder der Gesamtschule – zusammen mit Erdkunde und Geschichte zum Fachbereich Gesellschaftslehre oder Gesellschaftswissenschaft zusammengefaßt, teilweise ergänzt um die Fächer Arbeitslehre oder Religion/Philosophie. In anderen Bundesländern werden dagegen Teilbereiche der Sozialkunde ausgegliedert und in selbständigen Fächern wie Arbeitslehre, Wirtschaftslehre, Wirtschaft/Technik oder Rechtslehre unterrichtet (Übersicht 1), was zur Folge haben kann, daß Unterrichtsinhalte entpolitisiert werden (vgl. Rothe, 1989, S. 49ff). So überzeugend die Argumente für die jeweilige Fächerzuordnung sein mögen, sie tragen erheblich dazu bei, daß das Profil des Fachs unbestimmt ist und der Eindruck von Beliebigkeit entsteht (Massing, 1996, S. 124).

2. Stundentafel

Den Empfehlungen der KMK, ab der 7. Klasse Sozialkunde zu unterrichten, folgt die Hauptschule nur in neun, die Realschule in acht und das Gymnasium in sechs Bundesländern, wobei in Hessen und Nordrhein-Westfalen der Unterricht schulartunabhängig schon in der 5. Klasse beginnt. Auch an Gesamtschulen wird Sozialkunde meist schon ab der 5. Klasse unterrichtet. Im Vergleich mit den anderen Schularten ergibt sich somit für die Gesamtschulen in der SEK I eine etwas bessere Zeitausstattung, auch wenn der jeweilige Stundenanteil wegen des fächerübergreifenden Unterrichts schwer abzuschätzen ist.

Die Zahl der wöchentlichen Sozialkundestunden schwankt erheblich. So haben zum Beispiel die Realschüler in der SEK I insgesamt im Saarland zweieinhalb Stunden Sozialkundeunterricht, die in Baden-Württemberg sechs Stunden. In Bayern sieht die Stundentafel dagegen für die Realschule eine Wochenstunden Sozialkunde und drei Wochenstunden Wirtschafts- und Rechtslehre vor (vgl. Trommer, 1999, S. 119ff.).

Die gesamte Unterrichtszeit in den Klassenstufen 7 bis 9/10 im Fach Sozialkunde beträgt im Durchschnitt 130 Stunden in der Realschule bzw. 105 Stunden in der Hauptschule und im Gymnasium. Das sind pro Woche 42 bzw. 34 Minuten, in denen nicht nur neue Lerninhalte erarbeitet werden sollen, sondern auch Hausaufgaben gestellt und besprochen, Lernkontrollen durchgeführt und allgemeine Informationen erteilt werden müssen. Wieviel Unterricht im Laufe eines Schuljahres tatsächlich stattfindet, wieviel ersatzlos ausfällt und wieviel fachfremd unterrichtet wird, wird nicht bundesweit erhoben. Für die alten Bundesländer geht man davon aus, daß bis zu 10 Prozent des Sozialkundeunterrichts überhaupt nicht und bis zu 40 Prozent fachfremd unterrichtet werden (Massing 1996, 125).

3. Lehrpläne und Rahmenrichtlinien

Die Vielfalt der Stundentafeln spiegelt sich in Umfang, Verbindlichkeit, Zielen und Inhalt der Lehrpläne. Bei der Verbindlichkeit der Lehrpläne überwiegen die Bundesländer, in denen die Lernziele und Lerninhalte obligatorisch vorgegeben sind. In einigen Bundesländern sind darüber hinaus auch die stofflichen Präzisierungen verbindlich. In

anderen sind die Lehrpläne offener, sie benennen neben den verbindlichen auch fakultative Lerninhalte. Es gibt aber auch Bundesländer, die ganz auf eine verbindliche Festlegung der zu behandelnden Themen verzichten. In Brandenburg – und ähnlich in Mecklenburg-Vorpommern – gelten die Rahmenrichtlinien vor allem als stoffliche Empfehlungen, die genannten Themen und Inhalte stellen nur eine exemplarische Auswahl dar und erfordern die Erarbeitung eines schuleigenen Lehrplans. Bereits aus diesen Unterschieden ergibt sich, daß es kaum Themen gibt, die tatsächlich in allen Bundesländern mit der gleichen Intensität unterrichtet werden.

Häufig enthalten die Lehrpläne auch Hinweise zu möglichen Arbeitsformen und Anregungen zur Unterrichtsgestaltung, vor allem zu thematischen Verbindungen mit anderen Fächern. Oft beschränken sich diese Verweise allerdings auf Informationen wie „Bezüge zur Geschichte“ oder „Unterricht mit Deutsch und Ethik ergänzen“. Damit soll fächerübergreifendes Lernen angeregt werden, jedoch wird selten erläutert, wie eine Kooperation methodisch in Gang gesetzt werden kann (vgl. Hilligen, 1996, S. 154).

Die zeitlichen Vorgaben zu den Lernzielen oder Themen füllen in fast allen Lehrplänen etwa zwei Drittel der vorgesehenen Unterrichtszeit aus. Sie sind meist als Richtwerte zu verstehen, d.h. es bleibt den Lehrkräften überlassen, welche Themen sie kursorisch behandeln, welche sie zu Schwerpunkten machen. Die verbleibenden Stunden lassen Raum für pädagogisches Handeln, um besondere Probleme zu bearbeiten, um Themen entsprechend den Interessen der Schülerinnen und Schüler zu vertiefen, um aktuelle Ereignisse zu berücksichtigen, Kooperationsmöglichkeiten zu nutzen oder an Wettbewerben teilzunehmen.

3. 1. Unterrichtsziel

Alle Lehrpläne benennen als Ziel des Sozialkundeunterrichts den gebildeten und informierten Bürger, der – um seine demokratischen Mitsprache – und Gestaltungsrechte wahrnehmen zu können – gelernt hat, Recht und Unrecht zu unterscheiden, politisch verantwortlich zu urteilen und rational zu handeln. Verbindliche Grundlage hierfür ist das Verständnis von Mensch und Gesellschaft, wie es im Grundgesetz und in den Länderverfassungen verankert ist. Es ist deshalb Aufgabe des Sozialkundeunterrichts, die Schülerinnen und Schüler zu befähigen, die Werte und Rechtsnormen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu verstehen und anzuerkennen, die Menschenwürde zu achten, Kooperationsfähigkeit, Kompromißbereitschaft und aktive Toleranz zu entwickeln sowie ihre eigenen Sozialisierungsbedingungen zu überprüfen und Wertvorstellungen für ihre eigene Lebensgestaltung zu formulieren.

Zur Umsetzung dieser Ziele werden im wesentlichen drei didaktische Prinzipien genannt:

- Schülerorientierung: Der Unterricht soll an den Interessen und an den von eigenen Erfahrungen, von Medien und Eltern geprägten politischen Vorstellungen anknüpfen und die vielfältigen Fragen und Informationen, mit denen die Schülerinnen und Schüler konfrontiert sind, strukturieren, um das Erkennen von Zusammenhängen zu ermöglichen.
- Problemorientierung: Schülerinnen und Schüler sollen die gegenwärtigen gesellschaftlichen Probleme, Zielkonflikte und Machteinflüsse erkennen, vor ihrem geschichtlichen Hintergrund analysieren und Möglichkeiten zur Problemlösung erarbeiten und überprüfen.

- Handlungsorientierung: Der Unterricht soll so gestaltet werden, daß „Kooperation, offene, sachbezogene Auseinandersetzung und demokratische Entscheidungsverfahren auch im Unterricht immer wieder geübt werden“ (Hessen, Sekundarstufe I, S. 10).

Hervorgehoben wird in vielen Lehrplänen, daß der Sozialkundeunterricht nicht politisch instrumentalisiert werden darf, wenn er sein Ziel erreichen soll. Zugleich wird deutlich gemacht, daß – entsprechend dem Beutelsbacher Konsens von 1976 – die Urteilsbildung der Schülerinnen und Schüler nicht eingeschränkt werden darf und bestehende Kontroversen benannt werden müssen.

3. 2. Lernziele

Um die übergeordneten Unterrichtsziele zu erreichen, werden in den Lehrplänen die entsprechenden Lernziele und Lerninhalte festgeschrieben. Zwar gibt es in den Ausformulierungen wieder deutliche Abweichungen zwischen den Bundesländern, als zentrale Lernziele gelten jedoch

- der Wissenserwerb, der das Sammeln und Verarbeiten von Informationen und das Vertiefen von Kenntnissen über gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Zusammenhänge betrifft und die Fähigkeit einschließt, das erworbene Wissen anzuwenden,
- der Methodenerwerb, zu dem das Erarbeiten von Fragestellungen, das Beschaffen von Informationen, die Auswahl geeigneter Auswertungsmethoden und die angemessene Darstellung der Ergebnisse zählt,
- die Urteilsfähigkeit, die das Erfassen politisch-gesellschaftlicher Sachverhalte, die Erarbeitung unterschiedlicher Sichtweisen und Interessenlagen sowie deren Beurteilung nach vorgegebenen oder selbst entwickelten Kriterien umfaßt,
- die Sozialkompetenz, die Kooperation, Kompromißbereitschaft und Toleranz fördert sowie die Fähigkeit vermittelt, mit Divergenzen zwischen politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten und den eigenen Vorstellungen angemessen umzugehen, und schließlich
- die Handlungskompetenz, die das Finden denkbarer Handlungs- und Verhaltensweisen und das Abschätzen ihrer Folgen, ihre Überprüfung nach verschiedenen Wertmaßstäben, die Entwicklung einer eigenen Wertordnung und deren Umsetzung in Entscheidungssituationen einschließt.

Welche dieser Lernziele und wie weitgehend sie jeweils angestrebt werden sollen, ist den jeweiligen Lerninhalten vorangestellt. Im allgemeinen werden Wissens-, Sozial- und Handlungskompetenz als gleichrangig, das Faktenwissen nicht als Selbstzweck, sondern als Voraussetzung für Meinungsbildung und Handlungsbereitschaft beschrieben. Die näheren Ausführungen zu den Lerninhalten zeigen jedoch, daß die Wissensvermittlung umso deutlicher in den Vordergrund rückt, je konkreter die Lehrpläne werden. Vor allem sollen „Einblick“, „Überblick“, „Kenntnisse“ oder „Vertrautheit“ mit dem jeweiligen Thema erreicht werden. Die Betonung der kognitiven Dimension des Lernens legt den Schluß nahe, daß erwartet wird, daß sich durch eine möglichst umfangreiche Wissensvermittlung die erwünschte Handlungskompetenz von selbst einstellt.

3. 3. Lerninhalte

Erwartungsgemäß unterscheiden sich die Lehrpläne hinsichtlich der Lerninhalte erheblich. Zwar werden die Lerninhalte meist nach Begriffen, Fakten und Daten einerseits sowie nach Fragestellungen, Denkweisen, Prozessen und Wertvorstellungen andererseits gegliedert und durch Hinweise zu stofflichen Präzisierungen, Vorkenntnissen, Kooperationsmöglichkeiten, geeigneten Methoden, Unterrichtsmaterialien und Medien, gelegentlich sogar um Verweise auf relevante Literatur ergänzt. Es gibt aber keine länderübergreifenden Absprachen und Verständigungen darüber, welche Lerninhalte in den einzelnen Schularten unabdingbar sind. Das Themenspektrum ist sehr breit (vgl. Trommer, 1999, S. 105ff.), grob zusammengefaßt können aber folgende Schwerpunktthemen ermittelt werden:

- Demokratische Ordnung und politische Willensbildung
- Gestaltung sozialer Beziehungen
- Internationale Politik und Friedenssicherung,
- Recht und Rechtsordnung
- Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik
- Medien
- Berufswahlorientierung
- Systemvergleich und Systemwandel.

In fast allen Bundesländern und Schularten sind „Demokratische Ordnung und politische Willensbildung“ sowie „Gestaltung sozialer Beziehungen“ die zentralen Themen sind. In einigen Bundesländern nimmt die Auseinandersetzung mit der eigenen Gemeinde bzw. dem eigenen Land als Lebens- und Lernort von Jugendlichen und die Darstellung des föderalistischen Aufbaus der Bundesrepublik breiten Raum ein. In anderen wird auch dem Thema „Recht und Rechtsordnung“ große Bedeutung zugebilligt.

Die Schwerpunktthemen gliedern sich in Unterthemen, die ihrerseits wieder sehr unterschiedlich focussiert sein können (Übersicht 2). So umfaßt zum Beispiel das Thema „Internationale Politik und Friedenssicherung“ vier Unterthemen. Eines davon beschäftigt sich mit der Bundeswehr. In einigen Lehrplänen ist zu diesem Thema vorgegeben, sich mit den Aufgaben und der demokratischen Legitimation der Bundeswehr auseinanderzusetzen. Andere Lehrpläne stellen Wehrpflicht und Zivildienst in den Vordergrund oder beschränken sich auf die Ursachen internationaler Konflikte. Gleichlautende Schwerpunktthemen und Unterthemen können also mit ganz unterschiedlichen Lerneinheiten erarbeitet werden. Dies bedeutet letztendlich, daß die Feststellung, daß ein Schwerpunktthema und/oder ein Unterthema in allen Bundesländern im Lehrplan enthalten ist, nicht zu der Schlußfolgerung führen darf, daß dieses Thema zwingend mit gleichen Lernzielen und Lerninhalten unterrichtet wird.

Auffallend ist, daß Themen, die als allgemeine Ziele des Sozialkundeunterrichts genannt werden, wie zum Beispiel „Gleichwertigkeit aller Menschen“, „Toleranz gegenüber fremden Kulturen“ oder „Gleichberechtigung“, nur in einigen Lehrplänen als Schwerpunktthemen zu finden sind. Meist sind diese Themen nicht zentral, sondern werden in vielfältigen anderen Zusammenhängen berücksichtigt. So kann „Gleichberechtigung“ – um beim Beispiel zu bleiben – bei den Schwerpunktthemen „Berufswahlorientierung“ und „Familie“ behandelt werden, bei der Diskussion der Grundlagen des Rechtsstaats, aber auch bei der Erörterung einer geschlechtsspezifischen Lohndifferenzierung oder bei der Frage „Frauen in Uniform?“. Darüber hinaus wird das Thema in anderen Fächern bearbeitet, so im Geschichtsunterricht im Zusammenhang mit der

Französischen Revolution und im Erdkundeunterricht bei der Beschäftigung mit der Rolle der Frau in fremden Kulturen.

5. Zusammenfassung

Die Lehrpläne und Stundentafeln der Bundesländer für das Fach Politische Bildung sind nicht einheitlich. In den Lehrplänen werden hohe Ansprüche an die Lernziele formuliert und es wird eine Fülle von Lernzielen und Lerninhalten vorgegeben. Über Lernziele und Schwerpunktthemen herrscht zwar weitgehend Konsens, es gibt aber keine länderübergreifenden Absprachen, welche Lerninhalte bei den jeweiligen Schwerpunktthemen überhaupt erarbeitet, welche in anderen Fächern berücksichtigt werden sollen. Zugleich steht die stundenmäßige Ausstattung des Fachs in fast allen Bundesländern „in einem grotesken Mißverhältnis zu den Vorgaben in den Zielkatalogen und Lehrplänen (Hradil, 1996, S. 7)“. Die Aufgabe, Schülerinnen und Schüler zu mündigen Bürgern zu erziehen, wurde demnach einem Fach übertragen, dessen Profil uneinheitlich ist, das politisch relevante Inhalte an anderer Fächer abgegeben hat und das zudem unter Zeitmangel leidet.

Anmerkung

- 1 Im folgenden wird generell der Begriff Sozialkunde verwendet, die jeweils landesspezifische Bezeichnung wird nur im Einzelfall gewählt.

Literatur

- Hadril, Stefan: Lehramtsausbildung – oder : Wie Politische Bildung schon an der Wurzel geschädigt wird, in: Dialog, Juni 1996, S. 6-7
- Hessisches Kultusministerium (Hrsg.): Rahmenplan Sozialkunde, Sekundarstufe I, Diesterweg, Frankfurt a. M. 1995
- Hilligen, Wolfgang: Anmerkungen zur „Würzburger Erklärung“, in: Politische Bildung, H. 3, 1996, S. 154-156
- Massing, Peter: Plädoyer für einen politischen Unterricht, in: Weidinger, Dorothea (Hrsg.): Politische Bildung in der Bundesrepublik – Zum 30jährigen Bestehen der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung, Leske + Budrich, Opladen 1996
- Rothe, Klaus: Unterricht, Lehrerbildung und Didaktik der Sozialkunde in Bayern, in: Rothe, Klaus (Hrsg.): Unterricht und Didaktik der politischen Bildung in der Bundesrepublik – Aktueller Stand und Perspektiven, Leske + Budrich, Opladen 1989
- Trommer, Luitgard: Eine Analyse der Lehrpläne zur Sozialkunde in der Sekundarstufe I, in: Händle, Christa/Oesterreich, Detlef/ Trommer, Luitgard: Aufgaben Politischer Bildung in der Sekundarstufe I; Studien aus dem Projekt Civic Education, Leske + Budrich, Opladen 1999, S. 69-130
- Weidinger, Dorothea: Politische Bildung an den Schulen in Deutschland: Stand nach Ausweis der Stundentafeln und Lehrpläne, in: Gegenwartskunde, H. 3, 1995, S. 327-341

Frauen in die Bundeswehr: Wo Europa zuständig ist, hat selbst das Grundgesetz das Nachsehen

Wolfgang Janisch

Als der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Fall Tanja Kreil gegen Bundesrepublik Deutschland am 11. Januar 2000 den Frauen den freiwilligen Zugang zum Waffendienst in der Bundeswehr eröffnete, reagierte die Öffentlichkeit überwiegend zustimmend: Eine der letzten Männerbastionen sei gefallen, ein Berufsverbot abgeschafft, ein weiterer Schritt zur Chancengleichheit getan. Daran schloss sich eine Diskussion um die Wehrpflicht an: Ist sie noch haltbar, wenn Frauen kämpfen dürfen, Männer dies aber müssen? Muss nicht eine Berufsarmee her?

Dabei ist eine Besonderheit der Luxemburger Entscheidung beinahe aus dem Blickfeld geraten: Unter Berufung auf eine simple europäische Richtlinie hat der EuGH einen Satz des deutschen Grundgesetzes beiseite geschoben. Die Richtlinie 76/207/EWG vom 9. Februar 1976 verbietet jegliche „unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung auf Grund des Geschlechts“. Artikel 12 a Abs.4 S.2 Grundgesetz dagegen sagt: „[Frauen] dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten.“ Mit dem EuGH-Urteil ist dieser Satz aus dem deutschen Verfassungsrecht Geschichte. Hier wurde es offenbar: Das Grundgesetz, das wir in den 50 Jahren seiner Existenz als die höchste Stufe in der Hierarchie der Normen verinnerlicht haben, hat noch eine Ebene über sich – Europa.

Nun ist das keineswegs neu. Mit seiner Unterschrift unter die verschiedenen Verträge zur europäischen Integration – zuletzt Maastricht und Amsterdam – hat Deutschland Hoheitsrechte an Europa abgegeben. Wo immer die EU zuständig ist, haben ihre Regelungen Vorrang vor deutschem Recht, auch vor deutschem Verfassungsrecht. Dennoch ist dieser Umstand kaum je so greifbar geworden wie in der EuGH-Entscheidung. Ein Kommentator des „Holsteinischen Couriers“ aus Neumünster formulierte die Ängste, die mit einer solchen Relativierung der staatlichen Verfassung verbunden sind: „Das Gericht maßt es sich an, in das Verfassungsrecht eines Staates einzugreifen. Dabei hat dieses Gericht selbst keine Verfassung als Legitimation vorzuweisen. Niemand weiß, was demnächst in Luxemburg geurteilt wird. Die Änderung der Nationalhymne? Die Wiedereinführung der Todesstrafe?“ Juristisch solider, aber im Ergebnis kaum weniger emotionsschürend äußerte sich der CDU-Politiker und Staatsrechtler Rupert Scholz: Er diagnostizierte einen „eklatanten Fall“ von Zuständigkeitsüberschreitung und maß dem Urteil „Prädenzwirkung für fast jedes Rechtsgebiet“ bei.¹

Die europäische Gleichstellungsrichtlinie hat Vorrang vor deutschem Recht – das bezweifelt auch Scholz nicht. Der EuGH stellt in seiner Entscheidung klar: „Es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass dieser Grundsatz allgemeine Geltung hat und dass die Richtlinie auf öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse anzuwenden ist.“ Ausnahmen vom Grundsatz, dass Frauen der gleiche Zugang zu beruflichen Tätigkeiten zu gewähren sei, müssten eng ausgelegt werden: Der Job als Aufseher in Gefängnissen, bestimmte Tätigkeiten der Polizei bei schweren inneren Unruhen, der Dienst in speziellen Kampfeinheiten der Armee – nur solche, vor allem körperlich fordernde Tätigkeiten dürften den Männern vorbehalten bleiben.²

Scholz bezweifelt die EU-Zuständigkeit aus einem anderen Grund. Die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik befinde sich nach wie vor in der Hand der Nationalstaaten, nicht unter europäischer Kompetenz. Auch dies ist unbestritten – der EuGH führt aus, es sei „Sache der Mitgliedstaaten, die die geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer inneren und äußeren Sicherheit zu ergreifen haben, die Entscheidung über die Organisation ihrer Streitkräfte zu treffen.“ Damit ist die Bundeswehr freilich – so sieht es wenigstens der EuGH – nicht vollends tabu. Denn sie ist nicht nur Armee, sondern auch Arbeitgeber – und muss sich damit, wie andere Arbeitgeber auch, den EU-rechtlichen Vorgaben zur Gleichstellung der Frauen beugen.

Europa versus Nationalstaaten: Am Fall Kreil lässt sich das grundsätzliche Problem einmal durchspielen. Was geschieht, wenn der EuGH ein Urteil spricht, das deutsche Bundesverfassungsgericht in derselben Sache aber ganz anderer Meinung ist und sie als eine nationale Angelegenheit ansieht? Wenn zwei höchste Gerichte in Konkurrenz treten, wer entscheidet in letzter Instanz?

Diese Frage ist bis heute nicht abschließend geklärt. Im Maastricht-Urteil von 1993 hat das Bundesverfassungsgericht zwar grundsätzlich den Vorrang des europäischen Rechts anerkannt. Es hat allerdings zwei wichtige Vorbehalte gemacht, durch die es sich für den Ernstfall das Recht zur letztverbindlichen Entscheidung vorbehalten wollte. Erstens: Sollte europäisches Recht den „unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz“ unterlaufen, dann sieht sich Karlsruhe berufen, seinen Bürgern zumindest den „Wesensgehalt“ der Grundrechte auch gegenüber Brüssel und Luxemburg zu sichern. Zweitens: Auch für den Fall, dass europäische Institutionen außerhalb ihrer Zuständigkeit handeln, sieht sich das höchste deutsche Gericht zum Einschreiten befugt.³

Vor allem der zweite Punkt, die Kompetenzfrage, ist heikel. Im Maastricht-Urteil heißt es dazu: „Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den EU-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das BVerfG, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsakte halten oder aus ihnen ausbrechen.“

Gegen diese Position steht die Haltung des EuGH, der sich selbst als letzte Instanz auch zur Entscheidung in Kompetenz- und Grundrechtsfragen sieht. Der deutsche Richter am EuGH, Günter Hirsch, sieht dies als unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen der europäischen Einigung: „Keine europäische Integration ohne

Rechtsgemeinschaft; keine Rechtsgemeinschaft ohne Rechtseinheit; keine Rechtseinheit ohne zentrale Gerichtsbarkeit. Ein systematischer Vorbehalt zu Gunsten nationaler Gerichte würde den Vertrag konterkarieren und nicht nur institutionelle Konflikte zwischen einem Mitgliedstaat und der Gemeinschaft heraufbeschwören, sondern auch Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten, die dann jeweils von den nationalen Gerichten zu entscheiden wären.“⁴

Noch ist nicht klar, ob dieser latente Konflikt je zum Ausbruch kommt. Bereits 1986 hatte das BVerfG anerkannt, dass der Grundrechtsschutz durch den EuGH gesichert sei und Karlsruhe deshalb seine Jurisdiktion in diesem Punkt nicht ausüben werde.⁵ Auch im Maastricht-Urteil sprach das BVerfG von einem „Kooperationsverhältnis“ zwischen dem Karlsruher und dem Luxemburger Gericht. Und die Bundeswehr-Entscheidung eignet sich nicht so recht zum Grundsatzstreit, zumal sie auch verfahrenstechnisch kaum in Karlsruhe landen kann: Das Verbot des Waffendienstes für Frauen wird kaum jemand zu den „unabdingbaren Grundrechten“ zählen wollen. Und ob zur nationale Zuständigkeit für Verteidigungsfragen tatsächlich auch die Frauenfrage gehören muss, wird von zahlreichen Staatsrechtlern eher zweifelnd betrachtet.

Dennoch könnte der Ernstfall noch bevorstehen. Beim Bundesverfassungsgericht ist ein Verfahren über die europäische Bananenmarktordnung anhängig. Streitfragen über deren Auswirkungen, so hatte der EuGH 1996 geäußert, seien in Luxemburg zu entscheiden. Fraglich ist nun, ob das Verfassungsgericht diesen Fall zum Anlass nehmen könnte, den Grundsatzstreit auszufeuchten: Wird Karlsruhe die Grundrechte heimischer Importeure in eigener Zuständigkeit gegen europäische Eingriffe verteidigen wollen?

Wie sich das Konkurrenzverhältnis zwischen den beiden hohen Gerichten weiter entwickeln wird, dürfte entscheidend vom künftigen Selbstverständnis des EuGH abhängen. Bisher begreift sich das Gericht – so schreibt der inzwischen zum Verfassungsrichter gewählte Udo Di Fabio – als „Motor der Integration, in seinem Visier sind die Mitgliedstaaten, ihrem immer wieder aufflackernden Eigensinn will er Zügel anlegen“.⁶ Im Zweifel entscheidet der EuGH *für Europa*, für die Freiheit des Warenverkehrs und der Dienstleistungen. Hinzu kommt ein eher expansives Verständnis der EU-Kommission hinsichtlich seiner eigenen Kompetenzen, das der EuGH bisher meist gebilligt hat. Beim Verbot der Tabakwerbung etwa ist der Kommission vorgeworfen worden, sich eine Zuständigkeit „erschlichen“ zu haben.⁷ Die Bundesrepublik Deutschland hat dagegen beim EuGH Klage erhoben.

Um den EU-Bürgern die Furcht vor einer heranwachsenden Brüsseler Allmacht zu nehmen, wird der EuGH künftig zunehmend die Rolle des Wächters ausfüllen müssen. Während Europa mehr und mehr Einfluss gewinnt, bleibt der Schutz gegen Akte der Gemeinschaftsgewalt hinter diesem Standard zurück. Zwar hat sich der EuGH eine eigene Grundrechtskontrolle vorbehalten und in seiner Rechtsprechung bereits einige europäische Grundrechte herausgearbeitet. „Allerdings hat die Gesetzeskontrolle am Maßstab der Grundrechte in Luxemburg bei weitem nicht die Bedeutung erlangt, die ihr in Karlsruhe zukommt.“⁸ Will der EuGH sich ähnliche Anerkennung erwerben, muss er auch einmal *gegen Europa* entscheiden.

Denn Europa hat ein Akzeptanzproblem. In 50 Jahren haben die Deutschen den Vorrang des Grundgesetz tief verinnerlicht, haben gelernt, dass das Wort aus Karlsruhe letzte Gültigkeit hat. Nun erleben sie, dass sich mehr und mehr der Luxemburger Gerichtshof ins Geschehen einmischt und ebenfalls die oberste Autorität

ger Gerichtshof ins Geschehen einmischte und ebenfalls die oberste Autorität beansprucht – nicht aus Anmaßung, sondern weil alle EU-Mitgliedsstaaten ihm diese Autorität zuerkannt haben. Diese Autorität muss gebunden werden, an einen klar formulierten Katalog von Grundrechten, die ja nichts anderes sind als Schutzzrichtungen gegen die Macht der Obrigkeit.

Vor diesem Hintergrund wird seit einiger Zeit über die Schaffung eines europäischen Grundrechtskatalogs diskutiert. Freilich wird die Schaffung einer *Verfassung* im herkömmlichen Sinn verschiedentlich abgelehnt, weil Europa – mangels Staatsvolks – kein Staat sei⁹ oder nicht über eine – für eine Demokratie erforderliche – europäische Öffentlichkeit verfüge.¹⁰ Andere wiederum erachten die Entstehung eines europäischen Verfassungsstaats für notwendig und erstrebenswert, weil nur so das Demokratiedefizit in Europa behoben werden könne.¹¹ Zudem wird darauf hingewiesen, dass die in den europäischen Verträgen enthaltenen Rechtssätze schon jetzt dem Charakter einer Verfassung nahe kommen, die als weitere Ebene zu den nationalen Verfassungen hinzu trete.¹² Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin spricht sich für die Schaffung einer Grundrechtscharta aus.¹³ Ein entsprechender Ausschuss hat bereits seine Arbeit aufgenommen.

Wie eine Lösung im einzelnen aussehen kann, ist derzeit noch nicht absehbar. Ungeklärt ist beispielsweise, in welchem Verhältnis eine EU-Grundrechts-Charta zur Europäischen Menschenrechtskonvention und dem darüber wachenden – nicht bei der EU, sondern beim 41 Länder umfassenden Europarat angesiedelten – Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg stehen könnte. Dort wurden bereits Vorbehalte gegen das EU-Vorhaben angemeldet.¹⁴ Auch bleibt abzuwarten, ob der Bürger seine EU-Grundrechte dereinst selbst verklagen können – vorerst ist dies nicht geplant.¹⁵ Möglicherweise müsste sogar neben dem EuGH ein EU-Verfassungsgericht geschaffen werden.¹⁶ Doch wie auch immer eine Lösung aussehen wird – es wird eine europäische sein. Die Zeit der Alleingültigkeit der deutschen Verfassung ist längst vorbei, das hat die Luxemburger Bundeswehrentscheidung noch einmal unmissverständlich demonstriert.

Gerade diese Entscheidung hat übrigens gezeigt, dass mit einer Verlagerung verfassungsrechtlicher Fragen nach Europa nicht der Niedergang der Freiheitsrechte verbunden sein wird. Denn das Verbot des freiwilligen Waffendienstes für Frauen war auch nach deutschem Verfassungsverständnis brüchig geworden – weil es mit Artikel 3 Grundgesetz kollidiert, wonach niemand wegen seines Geschlechts benachteiligt werden darf. Herkömmliche Begründungen schienen nicht mehr so ganz tragfähig: Dass der Waffendienst – so war noch bei Erlass des Grundgesetzes argumentiert worden – im Widerspruch zu den „natürlichen“ Eigenschaften der Frauen stehe sowie in Konflikt mit ihrer Aufgabe, zum Erhalt der Bevölkerung durch hinreichende Reproduktion beizutragen, dies wird heute niemand mehr ernsthaft vertreten wollen. Dennoch hätten sich Verfassungsgericht und Gesetzgeber vermutlich schwer getan, den überholten Satz aus dem Grundgesetz zu streichen. Die europäische Unbefangenheit gegenüber dem Grundgesetz hat dem deutschen Gleichberechtigungsanspruch insoweit auf die Beine geholfen.

Anmerkungen

- 1 Tagesspiegel, 12.1.2000.
- 2 Das Urteil ist abgedruckt in der Frankfurter Rundschau vom 12.1.2000.
- 3 BVerfG in: Neue Juristische Wochenschrift 1993, S.3047.
- 4 FAZ vom 9.10.96.
- 5 BVerfGE 73,339 – Solange II.
- 6 Udo Di Fabio, Für eine Grundrechtsdebatte ist es Zeit, FAZ vom 17.11.99.
- 7 Hans-Peter Schneider, Tollhaus Europa, Neue Juristische Wochenschrift 1998, S.576; s.a. Interview mit Gesundheitsminister Horst Seehofer, Kölner Stadtanzeiger v. 8.5.98.
- 8 Udo Di Fabio, Werbeverbote – Bewährungsverbote für europäische Grundfreiheiten und Grundrechte, Archiv für Presserecht 98, S.564,567.
- 9 Siehe etwa Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VII, 1992, § 183 Rd-Nr 61.
- 10 Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung? Privatdruck der Siemenstiftung 1994, S. 46.
- 11 Christine Landfried, Die Zeit ist reif, FAZ v. 9.9.99; vgl. auch Rolf Lamprecht, Untertan in Europa, Süddeutsche Zeitung v. 13.3.99.
- 12 Rudolf Steinberg, Grundgesetz und Europäische Verfassung, Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, S.365; vgl. zum Diskussionsstand auch Helmut Kerscher, Eine europäische Verfassung – handlich wie ein Fahrplan, Süddeutsche Zeitung vom 27.11.99.
- 13 Herta Däubler-Gmelin, Vom Marktbürger zum EU-Bürger, FAZ v. 10.1.2000.
- 14 Siehe Das Parlament v. 28.1.2000.
- 15 Siehe Süddeutsche Zeitung v. 31.1.2000, EU-Bibel ohne echte Rechte.
- 16 Udo Di Fabio, Für eine Grundrechtsdebatte ist es Zeit, FAZ v. 17.11.99.

„Bündnis für Arbeit“ oder „Bündnis für Frührentner“?

Der Streit über die Forderung nach einer „Rente mit 60“

Wilhelm Knelangen

1. Das „Bündnis für Arbeit“ und die „Rente mit 60“

Im Januar 2000 erfasste die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit fast 4,3 Millionen arbeitslos gemeldete Personen. Das waren zwar etwa 160.000 Arbeitslose weniger als ein Jahr zuvor. Dennoch verbleibt die Arbeitslosenzahl in Deutschland und insbesondere in den neuen Bundesländern auf einem hohen Niveau. Die rot-grüne Bundesregierung hatte daher die Verbesserung der Beschäftigungssituation zu ihrem wichtigsten Ziel erklärt. Dem „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“, dessen Beratungen bereits während der Regierung Kohl begonnen hatten, misst die Regierung Schröder dabei eine besondere Rolle bei. In mehreren Spitzengesprächen sowie in zahlreichen Expertentreffen auf Arbeitsebene haben Vertreter von Regierung, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden über geeignete Maßnahmen beraten, die auf mittlere Sicht zu einer spürbaren Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen können. Angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen hängt der Erfolg der Bündnisgespräche von einem gegenseitigen Geben und Nehmen aller Beteiligten ab. Dass die Einschätzungen der einzelnen Akteursgruppen darüber, welche Maßnahmen geeignet bzw. ungeeignet sind, zum Teil weit auseinandergehen, ist nicht weiter verwunderlich. Kein Thema hat die Beratungen jedoch im vergangenen Herbst und Winter so dominiert wie die Forderung der IG Metall, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Weg zu einem vorgezogenen Antritt der Rente im Alter von 60 Jahren zu eröffnen, um durch eine verpflichtende Wiederbesetzung der frei gewordenen Arbeitsplätze neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose zu schaffen. Eine besondere Brisanz erhielt die Forderung durch die Ankündigung des IG Metall-Vorsitzenden Zwickel, dass ein Entgegenkommen seiner Gewerkschaft in den Bündnisgesprächen nur dann zu erwarten sei, wenn es bei der „Rente mit 60“ zu substantiellen Fortschritten komme. Verweigerten sich die Arbeitgeber, so die wiederholt vorgetragene Drohung Zwickels, werde die IG Metall den Weg einer „reinen Lohnrunde“ einschlagen.

Der Vorschlag Zwickels ist vor dem Hintergrund der geltenden Gesetzeslage zur Frühverrentung zu sehen, die die CDU/CSU/FDP-Bundesregierung 1996 neu gefasst hatte. Danach bestehen derzeit im Wesentlichen drei Möglichkeiten, vor Vollendung des regulären Eintrittsalters von 65 Jahren in Rente zu gehen: Mit dem 63. Lebensjahr kann in Rente gehen, wer bereit ist, gesetzlich vorgesehene Abschläge von 7,2 Prozent der Rentenhöhe in Kauf zu nehmen. Früher, nämlich ab dem 60. Lebensjahr, können Arbeitslose in Rente gehen, dann allerdings mit Abschlägen von bis zu 18 Prozent. Ein

dritter Weg steht Personen offen, die ab dem 55. Lebensjahr in Altersteilzeit gehen; bei Rentenanstritt müssen sie allerdings mit ähnlich hohen Abschlägen rechnen wie Arbeitslose. Die IG Metall zieht den Schluss, dass die Einführung von Rentenabschlägen von bis zu 18 Prozent die Inanspruchnahme der vorgezogenen Rente unattraktiv gemacht habe und faktisch verhindere, dass Arbeitnehmer von den noch bestehenden Möglichkeiten Gebrauch machten. „Die Folge ist ein längeres Verbleiben älterer Arbeitnehmer/-innen im Arbeitsleben und damit letztlich eine gesetzlich begründete Steigerung des Nachfragevolumens an Arbeit,“ heißt es in einem Diskussionspapier der Gewerkschaft vom 26.5.1999.

Deswegen kommt es aus Sicht der IG Metall darauf an, in den bevorstehenden Tarifverhandlungen eine Regelung zu vereinbaren, die sowohl für ältere Arbeitnehmer attraktiv sei und gleichzeitig eine „beschäftigungspolitische Brücke“ zwischen Jung und Alt bilden könne. Jedem Arbeitnehmer mit 35 Versicherungsjahren solle in einer Fünf-Jahres-Frist der Anspruch eröffnet werden, bei Erreichen des 60. Lebensjahres aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Die gesetzlich vorgesehenen Rentenabschläge werden durch eine Einmalzahlung des Arbeitgebers ausgeglichen. Der Arbeitgeber erhält diesen Betrag aus einem zu schaffenden Tariffonds erstattet, allerdings nur dann, wenn er die frei gewordene Stelle nachweislich wieder besetzt. Die Gewerkschaft bietet dazu an, in den nächsten fünf Jahren auf einen Teil künftiger Lohnerhöhungen zu verzichten und diesen in einen je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgeber gespeisten Tariffonds fließen zu lassen. Nach Modellrechnungen der Gewerkschaft würde für dieses Vorhaben ein einmaliger Verzicht von 0,5 Prozent der möglichen Tarifsteigerungen ausreichen, die fünf Jahre lang in den Tariffonds eingezahlt. Mit diesem Modell verfolgt die IG Metall das Ziel, „einen messbaren und wirksamen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen junger Menschen zu erbringen.“

2. Ist der gewünschte Beschäftigungseffekt realisierbar ?

Die am „Bündnis für Arbeit“ beteiligten Unternehmerverbände – Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) und der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH) – reagierten auf die Forderung der IG Metall mit strikter Ablehnung. Eine Pressemitteilung des BDA-Präsidenten Dieter Hundt vom 10.9.1999 fasst die zentralen Kritikpunkte der Unternehmer zusammen.

„Tariffonds bergen unkalkulierbare Risiken. Wir holen uns doch nicht die Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung auch noch in die Tarifpolitik. Ein Tariffonds bedeutet weitere Abgaben für Arbeitnehmer und Arbeitgeber und damit höhere Lohnzusatz- und Arbeitskosten sowie noch mehr Bürokratie. Dies wäre für den Flächentarifvertrag alles andere als Werbung. Die Tarifpartner haben bisher beim vorzeitigen Ausscheiden auf rein betriebliche Lösungen gesetzt. Dabei muß es bleiben. Kein Unternehmen darf gezwungen werden, erfahrene Mitarbeiter freizusetzen, weil dies ein Tarifvertrag so vorsieht. Genausowenig dürfen die Unternehmen gezwungen werden, in einen anonymen Fonds einzuzahlen, von dem unter Umständen weder der eigene Betrieb noch die eigene Belegschaft etwas haben. (...) Vor allem die kapitalgedeckte, individuelle Altersvorsorge bietet eine tragfähige Option für einen flexiblen Eintritt in den Ruhestand. Nur aus einer kapitalgedeckten Eigenvorsorge können durch zusätzliche Leistungen im Alter versicherungsmathematische Abschläge beim vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand ausgeglichen werden. Auf diese Weise kann ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben auf der Basis beidseitiger

Freiwilligkeit mit der Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge verknüpft werden, so wie wir es in der gemeinsamen Erklärung des Bündnisses vom Juli vereinbart haben. Dazu sind wir weiterhin bereit, auch im Rahmen tarifvertraglicher Regelungen. Wir setzen auf Freiwilligkeit statt auf Zwang und auf Wahlfreiheit für Arbeitnehmer und Betriebe, statt auf pauschale Einheitslösungen. Wer für sein Alter selbst vorsorgt, verdient Unterstützung und nicht Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsabgaben.“

Der IG Metall-Vorsitzende hat in öffentlichen Stellungnahmen die Latte sehr hoch gehängt: bis zu 1,2 Millionen neue Stellen seien zu erwarten, wenn die Arbeitnehmer großzügig von einer Möglichkeit der „Rente mit 60“ Gebrauch machten. Von Seiten der politischen Parteien, aber auch aus Gewerkschaftskreisen wurden deutlich vorsichtigere Zahlen ins Spiel gebracht. So wird die stellvertretende DGB-Vorsitzende Engelen-Käfer mit der Zahl zitiert, als Gesamtergebnis der auf fünf Jahre befristeten „Rente mit 60“ seien etwa 150.000 neue Stellen zu erwarten. In der Berliner „tageszeitung“ vom 7.10.1999 teilt Barbara Dribbusch diese Skepsis. Es sei noch lange nicht ausgemacht, ob die möglichen positiven Effekte überhaupt zum Tragen kommen. Nach Zwickels Modell würden die Jüngeren einen Teil ihres Lohnes abgeben, um den Älteren den Ausstieg zu finanzieren.

„Zwickels Argument: Wenn von den heute rund 2,6 Millionen Arbeitnehmern im Alter zwischen 55 und 65 Jahren künftig etwa 2,4 Millionen vorzeitig in den Ruhestand gingen, könnten bis zu 1,2 Millionen Stellen für Jüngere frei werden. Was einfach klingt, birgt in der Wirklichkeit aber zu viele Unbekannte. Denn erstens würden ohnehin nicht alle der 2,4 Millionen betroffenen Arbeitnehmer erst mit 65 in Rente gehen. In vielen Betrieben gibt es schon Altersteilzeitmodelle, nach denen die Beschäftigten künftig im Alter von 57 bis 62 in Altersteilzeit arbeiten und danach mit 62 Jahren ausscheiden: Viele Arbeitgeber gleichen dann wenigstens einen Teil der Rentenabschläge aus. Zudem lässt sich ein Drittel der Beschäftigten heute schon über die Erwerbs- und Berufsunfähigkeit verrenten, auch diese Arbeitnehmer würden künftig ohnehin nicht bis zum 65. Lebensjahr schuften. Völlig unsicher wäre auch, ob die Jobs der Älteren tatsächlich an die Jüngeren vergeben würden. Bisher sind die Erfahrungen mit dieser Art Arbeitsverteilung eher schlecht: Nur jeder siebte bis jeder dritte frei werdende Job wird neu besetzt, das zeigen alte Erfahrungen mit Vorruhestandsmodellen. Dies liegt an der Dynamik des Arbeitsmarktes: Meist gehen die Älteren aus Jobs in den klassischen Industriebranchen auf Rente, die neuen Stellen aber entstehen in ganz anderen Bereichen, etwa der IT [Informationstechnologie, W.K.]-Branche. Und diese Jobs werden völlig unabhängig davon geschaffen, ob irgendwo Ältere schon mit 60 in Rente gehen.“

Jutta Roitsch vertritt in ihrem Kommentar in der „Frankfurter Rundschau“ vom 4.10.1999 die Ansicht, durch die „Rente mit 60“ würden die heute 55- bis 60-jährigen in einem unververtretbaren Maße privilegiert.

„Fünf Jahre lang sollen die jetzigen Mitt- bis Endfünfziger mit 60 in Rente gehen, ohne die gesetzlich vorgeschriebenen Abschläge. Die Generation ist zahlenmäßig eine starke. Ihre Berufsbiografie im Westen Deutschlands ist vielfach – zumindest bei den Männern – eine lupenreine. Ihr Einstieg in den Arbeitsmarkt verlief ebenso reibungslos wie der Aufstieg. Wer heute aus dieser Generation noch voll arbeitet, ist abgesichert: mit der höchsten Versicherungszeit und betrieblicher Zusatzversorgung. Die Männer könnten sich einen früheren Ausstieg leisten, auch wenn er etwas kostet. Doch diese Zumutung wagt ein Zwickel nicht, stattdessen soll ein Fonds her, in den die jüngeren Arbeitnehmer einen Teil ihrer – notfalls erstreikten – Lohnerhöhungen einzahlen, ohne dass sie selbst etwas davon haben. Man(n) muss schon sehr gläubiges Mitglied sein, um dieser Weisheit der Zentrale folgen zu können. Etwas anders liegen die Verhältnisse im Osten. Der Kampf nach der Wende um einen festen Job, ums Überleben bei den Brüchen und Zusammenbrüchen hat bei den heutigen Mittfünfzigern, die voll arbeiten, tiefe Spuren der Erschöpfung hinterlassen. Es war ein rücksichtsloses Durchsetzen der eigenen Interessen zu Lasten der Frauen und

vor allem der Jugendlichen. Erreicht haben sie einiges, nur den gleichen Lohn für gleiche Arbeit nicht. Jetzt machen die Männer in ihren Gewerkschaften Druck, um wenigstens mit sechzig aufhören zu können und finanziell wie die Kollegen im Westen abzuschneiden. Doch die Spitze der IG-Metall unterscheidet nicht zwischen Ost und West, zwischen Frauen und Männern. Sie verharret auf einem Rentenmodell, bei dem sie die Kosten einer Generation aufbürdet, die die Privilegien und Sicherheiten der jetzigen 55- bis 60-Jährigen nicht mehr hat.“

3. Zwischenergebnis: Bundesregierung und Gewerkschaften gehen aufeinander zu

Die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien hatten sich zunächst der IG Metall-Forderung gegenüber sehr reserviert gezeigt. Der Bundesarbeitsminister Riester lehnte die „Rente mit 60“ vor allem mit dem Argument ab, dass sie zu Beitragssteigerungen bei der Rentenversicherung führen würde. In einem Gespräch am 13.10.1999 mit dem IG Metall-Vorsitzenden Zwickel und der Chef des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger (VdR), Franz Ruland, sagte Riester zu, die gesetzlichen Vorkehrungen für eine „Rente mit 60“ zu schaffen, wenn die entstehenden Kosten vollständig von den Tarifparteien über Tariffonds getragen werden. Berechnungen der Rentenversicherer hätten nach Angaben von Riester ergeben, dass für das Modell keine Erhöhung der Versicherungsbeiträge nötig werde. Die Arbeitgeberverbände reagierten auf diese Einigung erwartungsgemäß mit scharfer Kritik. Sie wiederholten ihren Standpunkt, Tariffonds werde es mit ihnen nicht geben. Der ZDH-Präsident Philipp sagte etwa, es sei "völlig unakzeptabel, dass mit solchen Taschenspielertricks" die Zusatzkosten der "Rente mit 60" auf die Tarifpolitik verlagert würden. Im Lichte der Vereinbarung zwischen IG Metall und Bundesarbeitsministerium argumentiert Hans-Dietmar Barbier in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 14.10.1999, nun seien die Arbeitgeber in der Pflicht, ihren Standpunkt auch zu verteidigen.

„Dass es sich bei dem Projekt ‚Rente mit 60‘ um einen Wahnsinnsplan und um eine betrugsnahe Durchstecherei handelt, kann nicht bestritten werden. Fällt der Regierung nicht selbst auf, dass sie damit jeden Kontakt zu ihrem Hauptwahlversprechen verliert? Das Arbeitsziel der Regierung heißt angeblich ‚Mehr Arbeitsplätze durch Senkung der Lohnnebenkosten‘. Um den Rentenbeitrag zu stabilisieren, werden die Rentner schamlos um eine Wahlzusage betrogen. Und was soll nun geschehen? Jetzt soll das zentrale und wichtigste Problem der Rentenversicherung – die zunehmende Länge der Rentenbezugszeit – durch eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit verschärft werden. Das treibt die Kosten. Und die Einrichtung eines Tariffonds ist ja doch nichts anderes als die Erfindung einer neuen Art von Lohnnebenkosten. Die Arbeitgeber sollen diese Kosten meiden können, wenn sie anstelle des Frührentners jemanden einstellen. Aber wer zahlt dann? Die Unternehmen über eine höhere Steuer? Die Rentenversicherung, die sich über steuer-treibende Defizite oder über höhere Rentenbeiträge finanziert? Wer im kaufmännischen Leben solche Rechenwerke vorlegt, landet vor dem Richter. Der Plan ‚Rente mit 60‘ wird sich als Maschinerie der Arbeitsplatzvernichtung erweisen. Die kostentreibende Dynamik der Beiträge zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung soll nun durch den neuen Beitrag zum Tariffonds angeheizt werden. Und erst dann wird über den Lohn verhandelt werden. Denn natürlich werden die Gewerkschaften nicht auf Dauer zum Lohnverzicht bereit sein, wenn sie den Tariffonds erst einmal durchgedrückt haben. Kommt dazu noch die Allgemeinverbindlichkeit der Fondsvereinbarung, dann hat die IG Metall die Kosten der Unternehmen, den Arbeitsmarkt und die Rentenformel in ihrer Gewalt. Die Arbeitgeber sind aufgefordert, daran mitzuwirken. Es ist nicht abwegig zu fürchten, dass sie es tun werden.“

„Riesters Renten-Kosmetik“ kritisiert der Kommentator der „Süddeutschen Zeitung“ vom 14.10.1999, Marc Hujer. Der Kompromiss sei in erster Linie geeignet, die entstehenden Kosten zu verschleiern, da die Beiträge für die Tariffonds nicht in der Statistik der Bundesregierung auftauchen würden.

„Für den Arbeitsminister ist der Kompromiss zweifellos ein großer politischer Erfolg. Er hat den Gewerkschaften ihren Wunsch erfüllt, die Rente vom 60. Lebensjahr an wenigstens teilweise verwirklichen zu dürfen und hat damit die gefährliche Konfrontation zwischen Regierung und Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit entschärft. Gleichzeitig hat Riester den Kompromiss so gestaltet, dass er als Arbeitsminister mit den entstehenden Kosten nichts zu tun hat. Zunächst ist es die freie Entscheidung von Gewerkschaften und Arbeitgebern, Tariffonds einzurichten. Ihre Sache ist es dann auch, die entstehenden Kosten, wo auch immer sie anfallen, zu tragen. Der Arbeitsminister ist vermeintlich unschuldig, er hat schließlich nichts anderes gemacht, als Gewerkschaften und Arbeitgebern die Möglichkeit zu geben, sich für ein solches Modell zu entscheiden. Dennoch bleibt die entscheidende Frage, ob Riester damit eine richtige Entwicklung fördert. Arbeitsmarktpolitisch, das haben die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, bringt eine Frührente nicht viel.“

Hannes Koch bescheinigt dem Kompromiss zwischen Regierung und IG Metall in der „tageszeitung“ vom 15.10.1999 hingegen „Charme“. Das Verhalten der Arbeitgeber gleiche dem Reflex des Hundes, der bellt, wenn ein Besucher am Gartenzaun erscheint. „Die Unternehmerlobby reagiert wachsam, weil sie nicht gefragt wurde. Denn das Vorgehen von Riester und Zwickel widerspricht zunächst einmal der Maßgabe des Bundeskanzlers, alle wichtigen Fragen im Einvernehmen mit der Kapitalseite zu klären. Die eigentlichen Sachargumente der Arbeitgeber freilich haben nicht viel Substanz. Dass die Renten-Idee die Kosten der Arbeit in die Höhe treibt, ist überhaupt nicht ausgemacht. Der Charme des Plans besteht gerade darin, die zusätzlichen benötigten Mittel aus einem Tariffonds zu finanzieren, in den Betriebe wie Personal jeweils 0,5 Prozent einzahlen. Der Fonds trägt seinen Namen nicht umsonst: Wer das Geld für die Rente mit 60 schließlich aufbringt, wird in Zukunft Thema in den Tarifverhandlungen sein. Die Unternehmer werden verlangen, dass die Beschäftigten nicht nur ihre eigenen 0,5 Prozent tragen, sondern auch den Arbeitgeberbeitrag teilweise übernehmen. Man einigt sich darauf, die Rentenmittel von der Lohnsteigerung abzuziehen. Und damit fällt die zusätzliche Belastung für die Firmen gering aus. Das Prinzip der Verhandelbarkeit bietet den Firmen eine Quasigarantie, dass sie auf den Kosten nicht sitzen bleiben. Daher stellen die neuen Rentenbeiträge auch keine fixen Lohnnebenkosten dar, deren Absenkung die Arbeitgeberverbände immer verlangen. Die Rente mit 60 bricht mit dem alten System der starren Finanzierung der Sozialversicherung, auf die die Tarifparteien keinen Einfluss hatten. Insofern birgt Riesters Plan einen vergleichsweise flexiblen Ansatz: Beschäftigte könnten früher Abschied vom Betrieb nehmen, ihre Arbeitszeit verringern – und Neueinstellungen wären möglich.“

4. Vorläufiger Schlusspunkt: Erklärung des Bündnisses am 9.1.2000

Die IG Metall erhöhte im Vorfeld des für Dezember vorgesehenen Spitzengesprächs des „Bündnisses für Arbeit“ den Druck auf die Unternehmenseite. Notfalls müsse die Bundesregierung die „Rente mit 60“ gesetzlich regeln. Ohne Entgegenkommen sei der Erfolg des gesamten Bündnisses in Gefahr. Da die Positionen der beiden Konfliktpar-

teien sich auf einem Spitzengespräch am 9.12.1999 unvereinbar zeigten, vertagte Bundeskanzler Schröder einen für den 23.12.1999 vorgesehenen erneuten Gesprächstermin, um Zeit für die Kompromissuche zu gewinnen. Tatsächlich gelang es den Beteiligten, sich am 9.1.2000 auf eine gemeinsame Erklärung zu einigen. Die zentrale Passage zum Thema lautet:

„Die am Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit Beteiligten empfehlen (...) für die anstehende Tarifrunde 2000 eine beschäftigungsorientierte und längerfristige Tarifpolitik. Dabei wird der sich am Produktivitätszuwachs orientierende, zur Verfügung stehende Verteilungsspielraum vorrangig für beschäftigungswirksame Vereinbarungen genutzt. Die jeweils zuständigen Tarifparteien werden im Rahmen ihrer Verantwortung notwendige branchenbezogene Differenzierungen vereinbaren.“

In dem Zusammenhang werden Wege gefunden, ein beschäftigungswirksames vorzeitiges Ausscheiden langfristiger Versicherter aus dem Erwerbsleben zu zumutbaren Bedingungen für die Betroffenen zu ermöglichen, ohne dass zusätzliche Belastungen für die Sozialversicherungen entstehen. Die Tarifpartner werden differenzierte betriebs- und branchenbezogene Regelungen anstreben. Das schließt ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben ebenso ein wie eine verstärkte Nutzung der Altersteilzeit.

Die Beteiligten am Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit wollen mit diesen Maßnahmen einen schnell wirksamen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schaffen. Sie gehen davon aus, dass eine hohe Wiederbesetzungsquote angestrebt und dabei eine wirtschaftliche Überlastung kleinerer und mittlerer Unternehmen ausgeschlossen wird. Die Einzelheiten dazu müssen und werden in Tarifverhandlungen zu klären sein. Die Bundesregierung wird ihrerseits rechtzeitig die zusätzlichen gesetzlichen, zeitlich befristeten Voraussetzungen zur Umsetzung solcher Vereinbarungen schaffen.“

Es liegt in der Natur eines Kompromisses, dass alle Beteiligten ihre grundsätzliche Zufriedenheit mit dem Ergebnis bekundeten. Die Arbeitgeber verwiesen vor allem darauf, die Gewerkschaften hätten nun „eine beschäftigungsorientierte und längerfristige Tarifpolitik“ zugesagt. Der DGB-Vorsitzende Schulte betonte hingegen, die Gewerkschaften hätten genau das erreicht, „was wir wollten“, da die Frage der „Rente mit 60“ aus den Bündnisgesprächen in die Hände der Tarifparteien zurücküberwiesen worden sei. Bundeskanzler Schröder schließlich hob hervor, die Bündnisrunde sei ein „wirklicher Durchbruch“. Eine Rente mit 60 werde durch den Kompromiss im Bündnis jedenfalls nicht ausgeschlossen, auch wenn sie in der gemeinsamen Erklärung nicht ausdrücklich erwähnt ist. Jetzt sei es Sache der Tarifpartner, sich auf angemessene Lösungen zu einigen. Die Gefahr, „dass die Tarifverhandlungen 2000 eine reine Lohnrunde werden“, sei gebannt. Skeptischer ist dagegen Ralf Neubauer in einem Kommentar der „Welt“ vom 10.1.2000:

„Von einem Durchbruch kann mitnichten die Rede sein. Vielmehr ist der gefundene Kompromiss höchst fragwürdig und wirft mehr Fragen auf, als er beantwortet. Als Sieger darf sich vor allem IG-Metall-Chef Zwickel fühlen. Seine tarifpolitischen Drohungen haben Regierung und Arbeitgeber dazu bewogen, beim Vorruhestand nachzugeben. Die geworfenen Nebelkerzen können es nicht verschleiern: Die kontraproduktive Rente mit 60 ist keinesfalls vom Tisch. Als Gegenleistung haben die Gewerkschaftsvertreter am Bündnistisch zwar eine ‚beschäftigungsorientierte und längerfristige‘ Lohnpolitik zugesagt. Doch was darunter zu verstehen ist, bleibt völlig offen. Nicht von ungefähr streiten Arbeitgeberpräsident Hundt und DGB-Chef Schulte bereits darüber, ob man sich auf mehrjährige Tarifverträge geeinigt hat oder nicht. Immer mehr verstricken sich die Arbeitgeber in die Konsensstrategie von Bundeskanzler Schröder. Ein Scheitern der Verhandlungen über den vorzeitigen Ruhestand können sie sich jetzt kaum noch erlauben. Eine der heftig-

sten Lohnrunden seit langem wäre sonst die Folge. Anders ausgedrückt: Die im Bündnis für Arbeit angestrebten Gegengeschäfte schwächen die ohnehin nicht gerade starke Verhandlungsposition der Arbeitgeber zusätzlich. Diese Erkenntnis weckt eine schlimme Befürchtung: Am Ende könnten die Konsensgespräche dazu führen, dass sogar Arbeitsplätze verloren gehen. Der Vorruhestand jedenfalls wirkt, wie die Erfahrungen in zahlreichen Ländern zeigen, in eben diese Richtung.“

Heik Afheldt kommt in seinem Kommentar im Berliner „Tagesspiegel“ vom 10.1.2000 zu einem gemischten Urteil. Einerseits sei es gut, dass die Frage der „Rente mit 60“ zunächst von den Tarifparteien verhandelt werde, bevor die Regierung erforderliche gesetzliche Voraussetzungen schaffen werden.

„Die Tarifrunden sollen sich nun an den Produktivitätszuwächsen der Wirtschaft orientieren, und es wird eingeräumt, dass diese von Branche zu Branche (im Grunde von Unternehmen zu Unternehmen) recht unterschiedlich sein können. Klingt das nicht alles gut und richtig? Warum also kein lauter Beifall, sondern wieder das typische Rummäkeln an einem so schönen Schritt nach vorne zu mehr Arbeit? Weil drei Dinge die Freude deutlich trüben. Die Streitereien und Drohgebärden im Vorfeld dieser Runde haben gezeigt: Die Gewerkschaften sehen eine beschäftigungsfreundliche Tarifpolitik nicht als ihre verdammte normale Verpflichtung an. Sondern sie drohen mit Tarifforderungen und Kampfaktionen, die – so muss man es umgekehrt lesen – beschäftigungsfeindlich wären. Das betrübt. Vernünftig – im Sinne von mehr Beschäftigung – wollen sie sich nur verhalten, wenn ihnen vorher andere wirtschaftlich wenig sinnvolle ‚Opfer‘ gebracht werden – wie die Rente mit 60 als Standardmodell. Das offenbart einen Geist, der im 21. Jahrhundert nichts mehr zu suchen hat. (...) Die freudig begrüßte Zielsetzung, den Menschen endlich generell ein früheres Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ohne Kürzung ihrer Bezüge zu ermöglichen, ist alarmierend. Eine allgemeine Reform der Renten und der Alterssicherung in Deutschland ist doch deshalb so zwingend und dringend, weil schon bei Rente mit 65 die versprochenen Leistungen künftig nicht mehr finanziert werden können. Und zusätzliche Arbeitsplätze schafft das frühere Abschieben von Älteren in den Ruhestand eben leider auch nicht.“

Martin Loske kommt in der „Berliner Zeitung“ vom 12.1.2000 zum Schluss, dass die Einigung des Bündnisses nicht das Ende, sondern erst der Anfang einer spannungsreichen tarifpolitischen Auseinandersetzung sein. Das verdeutliche auch die Lohnforderung von 5,5 Prozent, die die IG Metall am 11.1.2000, also einen Tag nach dem Spitzengespräch, angekündigt hatte.

„Die Einigung im Bündnis nimmt keinerlei Härte aus den Verhandlungen. Das Gegenteil ist der Fall. Da hilft es auch der IG Metall nicht, dass ihre diesjährige Forderung bei wesentlich besserer Konjunkturlage einen Prozentpunkt unter der des vergangenen Jahres liegt. Allerdings ist eines auch klar: Die Gewerkschaftsforderung ist nicht das Ende und nicht das Ergebnis der Tarifverhandlung, sondern erst der Anfang. In mühseligen Verhandlungsrunden, nach Spitzengesprächen, gegenseitigen Droh-Ritualen und möglichen Arbeitskämpfen wird sich der Kompromiss herausbilden. An diesem Ergebnis wird sich konkret ablesen lassen, wie ernst die Tarifparteien ihr gemeinsames Bekenntnis zu einer Tarifpolitik genommen haben, die nicht Arbeitsplätze verschwinden lässt, sondern für mehr Beschäftigung sorgt. Dass die IG Metall an ihrem Experiment einer Rente mit 60 festhält, erschwert die Tarifrunde zusätzlich. Mit der Annahme des Bündnis-Papiers haben vor allem die Gewerkschaften akzeptiert, dass Tarifpolitik sehr wohl einen entscheidenden Einfluss auf die Lage am Arbeitsmarkt hat. Es gibt für beide Tarifparteien keinen Grund mehr, diese Erkenntnis nicht in der Praxis umzusetzen.“

Lernen für Europa –

eine bildungspolitische oder eine (grund-)schulpädagogische Forderung?

Ingeborg Thümmel

Der Text von Ingeborg Thümmel behandelt die didaktische Frage, ob und wie der Gegenstand „Europa“ im Sachunterricht bearbeitet werden kann.

Die Lernenden, die die Autorin im Auge hat, sind also Grundschülerinnen und Grundschüler und damit sicher nicht das Klientel der meisten unserer Lehrer-Leser. Der Aufsatz gibt u.E. so viel Einblick in die didaktische Transformation, die der Gegenstand erfährt, daß er den Lehrer bzw. die Lehrerin der Sekundarstufe I gut informiert, wie Schüler der Sekundarstufe I vorher mit „Europa“ im Sachunterricht befaßt waren.

Sibylle Reinhardt

1. Problemstellung:

Lernen für Europa ein Element des Bildungsauftrags?

„Europa ist in erster Linie doch ein politisches und ökonomisches Problem. Das Fundament und die Grundfesten des europäischen Hauses wurden von nationalen Parlamenten und Regierungen geplant, erstellt und oft genug gegen den energischen Widerstand der Bevölkerung durchgesetzt. Soll jetzt die Pädagogik als verlängerter Arm der Politik agieren? Soll sie funktionalisiert werden, um Politik und Ökonomie zu entlasten, und wo bleibt dann, im Falle einer direkten Abhängigkeit der Pädagogik von Politik und Markt, die vielzitierte <Eigenständigkeit des pädagogischen Denkens>?“ Mit solchen und ähnlichen Fragestellungen konfrontieren mich Studierende häufig anlässlich von schulpädagogischen Seminaren zur Euro-Thematik, vergleichbar begründen viele von ihnen ihre Vorbehalte, im Rahmen von Projekten mitzuarbeiten, die pädagogische und didaktische Implikationen einer Öffnung des Primarbereiches für Europa erforschen. Ich möchte im folgenden diese Fragestellungen zum Anlass nehmen, die Notwendigkeit eines Lernens für Europa als Teil des Bildungsauftrages der Grundschule im Rahmen eines pädagogischen Argumentationsganges zu reflektieren. Am Beispiel des Faches Sachunterricht soll gezeigt werden, dass die schulpädagogische Aufgaben-

stellung eines „Lernens für Europa“ weder der Ableitung von politisch-affirmativen oder ökonomisch profit-orientierten, noch von historisierenden Ansätze bedarf, sondern vielmehr ihren ausgewiesenen Platz innerhalb eines eigenständigen pädagogischen Begründungszusammenhangs findet.

2. Annäherung: Zu problematischen Implikationen eines traditionell nationalstaatlich und heimatkundlich orientierten Sachunterrichts

Bei einer ersten Annäherung in Richtung des zu entwickelnden Begründungszusammenhangs ist festzustellen, dass die europäische Akzentuierung des Bildungsauftrags, einer schultheoretischen Abgrenzung gegenüber zwei Konzeptionen bedarf, die über lange Zeit als zentrale Orientierungspunkte des Sachunterrichts galten. Es sind dies zum einen die nationalstaatliche Ausrichtung, zum anderen der Heimatbezug. Bis in die Zeit der Weimarer Republik hinein galt die nationalstaatliche Idee als ein Konstitutivum des Volksschulunterrichts. Die Indienstnahme der Schule durch Staat und Politik zielte auf eine nationalstaatliche Erziehung, die im Sinne einer „Deutschbildung“ über alle regionalen, konfessionellen, sozialen und sprachlichen Grenzen hinweg sowie fächerübergreifend ein Zugehörigkeits- und Nationalitätengefühl grundzulegen intendierte. Mit der Akzentuierung des nationalstaatlichen Auftrags der Schule wurden entsprechende ausschließende Regelungen getroffen, die eine Gleichstellung von Minderheiten im eigenen Land erschwerten (vgl. Rodehüser 1989³, 156ff, Hamann 1993², 215ff). Zum Teil dokumentierte sich in den Erlassen und Verfügungen schon vor 1933 eine dezidiert xenophobische Denkweise, die recht aggressiv gegen einen sogenannten Hang zur „Ausländerei“ und „Fremdländerei“ Stellung bezog und die nicht zuletzt aus der Notwendigkeit einer nach innen erst noch zu stabilisierenden nationalen Einigung resultierte.

In demokratisch pluralistischen Gesellschaften hingegen erweist sich eine nationalstaatliche Orientierung von Unterricht als obsolet, selbst dann, wenn, wie in Deutschland nach dem Wegfall der Mauer, nationale Einigungsbestrebungen als zentrale gesellschaftliche Aufgabenstellung von Politik und Staat propagiert werden. Die exemplarische Ausgrenzung fremder oder als abweichend erlebter Menschen sowie die Missachtung von kulturellen Differenzen und unterschiedlichen Lebensweisen liefe auf gesellschaftlicher und politischer Ebene Gefahr, unmittelbar in den Strudel nationalistischer Vereinnahmung bis hin zur Etablierung von Gewaltherrschaft zu führen. Wiederum geriete unter schulpädagogischem Aspekt eine nationalstaatliche Ausrichtung in arge Legitimationsnöte, nicht zuletzt aufgrund des erklärten Anspruchs der Grundschule, eine Schule für alle Kinder zu sein.

Neben dem Grundprinzip der Nationalstaatlichkeit gilt der Heimatbezug als zweite traditionelle Konstituente des aus dem Heimatkundeunterrichts hervorgegangenen Sachunterrichts. Problematische Implikationen der Orientierung des Sachunterrichts an einem emotional idealisierten Heimatbegriff, so wie ihn Eduard Spranger in seinem inzwischen als Klassiker bekannten Vortrag „Der Bildungswert der Heimatkunde“ (Spranger 1923), dargelegt hat, lassen sich an den folgenden Kritikpunkten verdeutlichen. Romantische Mystifizierung und Verabsolutierung des vorindustriellen bäuerlichen Universums zeigen sich in Sprangers Aussagen von der „...Heimat als erlebte und

erlebbarer Totalverbundenheit mit dem Boden“ (ebenda 11) „...vom Elend des Großstädtlers“, der „...nicht mehr tief einwurzeln kann in den Boden und die umfangenden, seelisch, schützenden Kräfte des Bodens...“ (ebenda 14) nicht erreicht. Bis in die 60er Jahre unseres Jahrhunderts hinein beschwört der traditionelle Heimatkundeunterricht die ländliche Idylle, hält an dem Dogma vom Stadt-Land Gegensatz fest, beschränkt sich auf den Kontext der primären Erfahrungen unter Ausblendung der durch Wissenschaft, Recht, Verwaltung, Politik und Ökonomie konstruierten Wirklichkeit, orientiert sich einseitig an Tradition und Überlieferung und favorisiert vorbehaltlos die Methode des Anekdotischen und Episodischen. Vergleichbar mit der Orientierung an der nationalstaatlichen Aufgabenstellung impliziert eine Orientierung des Unterrichts am traditionellen Heimatbezug eine Hierarchisierung von Lebenswelten, verbunden mit kulturhegemonialen Bestrebungen, die letztlich den Boden bilden für anthropologisch-rassistische Theorien. Dass die Hierarchisierung von Differenzen und einer damit verbundenen Entwertung des Fremden einem integrativen Bildungsverständnis diametral entgegengesetzt ist, welches die humane Koexistenz als zentrale ethische Maxime achtet, ist offensichtlich und bedarf keiner weiteren Erläuterung. Indessen ergibt sich im Blick auf den Sachunterricht das Problem der Erosion seiner zentralen Konstituenten. Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, taugen weder die nationalstaatliche Orientierung noch der traditionelle Heimatbezug dazu, den Sachunterricht als Fach zu legitimieren. Angesichts dieser Begründungsnöte wäre es trotz der problematischen Begriffsgeschichte in der Tat fatal, den Heimatbegriff vorschnell beiseite zu legen.

Nach seiner Verfallsgeschichte hat der Begriff der „Heimat“ insbesondere dort eine Renaissance erfahren, wo er sich als Hinwendung zur Qualität der eigenen Lebenswelt und nicht als Flucht in eine ländlich-mystifizierte Traumwelt ausweist. So werden die aktive Aneignung des Nahraums und die Mitgestaltung der eigenen Lebenswelt zu Kategorien, die sich durchaus mit dem Heimatbegriff verbinden lassen. Gleichzeitig ist der Heimatbegriff um eine wesentliche Dimension zu erweitern. Unter Berücksichtigung der europäischen Dimension kann er zu einem Bezugspunkt für den Gewinn eines egalitären Differenzbegriffes, von individueller Weltoffenheit und demokratischem Handeln werden. Ein solchermaßen bestimmter Heimatbegriff tritt in ein produktives Spannungsverhältnis zu einer europäischen Ausrichtung von Bildung im allgemeinen, dem Sachunterricht im besonderen. In diesem Sinne könnte der Heimatbegriff dazu beitragen den Nahbereich zu erschließen, wohingegen Europa das erweiterte Blickfeld bezeichnet, in dessen Fokus die lokale und regionale Lebenswelt des Kindes mit all ihren Wechselwirkungen aufgehoben ist.

Seit Jakob Muth 1969 anlässlich des richtungsweisenden Frankfurter Grundschulkongresses die Kehrtwende von einem einseitig wissenschaftsorientierten Sachunterricht forderte und statt dessen dem Sachunterricht den Bildungsauftrag zuwies, zur „Erschließung der Umwelt für das Kind“ beizutragen, suchen Schulpädagogen nach den geeigneten Schlüsselbegriffen, welche die intendierte und notwendige Neukonzeptionierung des Sachunterrichts konturieren und konkretisieren. „Lernen für Europa“ scheint mir ein solch probater Schlüssel-Begriff zur doppelseitigen Erschließung von Multiversen für das Kind und des Kindes für unterschiedliche Lebenswelten zu sein. Die Ausführungen im folgenden werden zeigen, ob dieser von Klafki als kategoriale Bildung bezeichnete Auftrag durch den kategorialen Zugriff „Lernen für Europa“ umrissen und konkretisiert werden kann.

3. Wegmarken I „Lernen für Europa“ als kategorialer Zugang zu einer Analyse des Sachunterrichts

Der Bezug auf die Lebens- und Erfahrungswelten von Schülern als zentrale Konstituente eines zeitgemäßen Sachunterrichts ergibt sich zwingend aus dem veränderten Verständnis vom lernenden Subjekt. Einfach gesagt, umfasst diese Auffassung, dass eine Person nicht von außen zu einer bestimmten Reaktion veranlasst bzw. determiniert werden kann, sondern dass die interne Struktur der Person bestimmt, wie sie sich mit Anregungen, die aus dem umgebenden Milieu kommen, auseinandersetzt. Jede Form der Beeinflussung, ob sie nun im pädagogischen, ökonomischen oder therapeutischen Auftrag handelt, muss sich damit auseinandersetzen, dass es keine direkten, instruktiven Interaktionsbeziehungen geben kann. Unterrichten wäre somit der Versuch der Anregung von komplexen affektiv-kognitiven Systemen, die nach ihrer eigenen Logik operieren. Wenn dieser Versuch nicht von vorneherein zum Scheitern verurteilt sein soll, muss Unterricht Schülern den Raum schaffen und erhalten, in den sie die aus der eigenen Lebenswelt erwachsenen Deutungen, Interpretationen, Interessen und Erfahrungen einbringen können. Der Bezug auf die Lebenswelt der Schüler, ja möglicherweise sogar der Ausgang von der Lebenswelterfahrung der Kinder, ist daher eine der notwendigen Voraussetzungen für die Gestaltung eines Unterrichts, der um die Struktur determiniertheit menschlichen Seins weiß. Dennoch wäre es idealistisch anzunehmen, der Mensch im allgemeinen, das Kind im besonderen, seien nur denjenigen Einflüssen unterworfen, die von ihrem eignen Handeln ausgehen. In der Tat ist es nicht selten auch so, dass auch wir Objekte eines Handelns sind, das andere an uns oder an unseren Lebensbedingungen vollziehen. Wenn nun der Bezug auf die Lebens- und Erfahrungswelt des Kindes sich nicht in einem episodisch-beliebigen Zugriff erschöpfen soll, so sind eben diese Bedingungen gleichfalls einer pädagogischen Reflexion zu unterziehen. Im Blick auf die europäische Dimension in Lebenswelten von Kindern heute ist festzuhalten:

Kinder heute konstruieren ihre Lebens- und Erfahrungswelt vor dem Hintergrund ihrer Erlebnisse als Reisende. Sie kommen im Rahmen familiärer Urlaubsreisen in andere Länder Europas, werden mit veränderten Klimaverhältnissen, Ernährungsgewohnheiten, Architektur und anderem mehr konfrontiert, was mitunter zu Kontrasterlebnissen führt, sodass bisher geltende subjektive Wirklichkeitskonstruktionen in Frage gestellt oder gar verworfen werden.

Kinder heute konstruieren ihre Lebens- und Erfahrungswelt aber auch vor dem Hintergrund ihrer medialen Erlebnisse. Die mediale Repräsentanz Europas erreicht über Fernseher, die Printmedien und das Internet die Kinderzimmer, konfrontiert Kinder jedoch häufig genug mit reduktiven und eingrenzenden Konzepten.

Kinder heute konstruieren ihre Lebens- und Erfahrungswelt desgleichen vor dem Hintergrund der Erweiterung des Wortschatzes. So ist beispielweise die Anzahl von anglo-amerikanischen Vokabeln, die von Grundschulern verstanden, sogar aktiv verwendet werden, stark angewachsen. Dies betrifft insbesondere anglo-amerikanische Bezeichnungen für neue Medien, ihre Funktion und die damit verbundenen Aktivitäten. Zum Teil existieren für diese Medien und den Umgang mit diesen Medien überhaupt keine deutschen Bezeichnungen. So wurde im web-chat ein Aufruf gestartet, der sich speziell an Kinder und Jugendliche wendet mit dem Auftrag, den folgenden Satz ins Deutsche zu übersetzen: Ich werde mir die software nicht down-loaden, weil ich im chat erfahren habe, dass die kukies den Total-Crash auslösen. Eine Aufgabenstellung,

für die im übrigen bisher noch keine überzeugenden Lösungsmöglichkeiten gefunden wurden, vielleicht als Anregung für die Leser zu verstehen, die an dieser Stelle kreativ weiterdenken wollen. Doch kommen wir zurück zu Lebens- und Erfahrungswelten von Kindern heute.

Kinder heute konstruieren ihre Lebens- und Erfahrungswelten nicht zuletzt vor dem Hintergrund der multikulturellen Zusammensetzung von Schulklassen. Mehr noch als im Rahmen von zeitlich begrenzten Kontakten beim Reisen oder medial vermittelten Anregungen schafft die multikulturelle Zusammensetzung der Klasse für Schüler ein weites Erfahrungsfeld, um ihre Wirklichkeitskonstruktionen zu erproben und eventuell neu zu entwickeln. Wenn nun aber der unterrichtliche Zugang zum Schüler als lernendes Subjekt nur über die Herstellung eines Bezuges zur deren Lebenswelt erfolgen kann, dann ist zu überprüfen, ob und inwieweit dies im Unterricht gelingt. Im Rahmen eines Forschungsprojektes am Institut für Grundschulpädagogik in Koblenz konnten wir in unterschiedlichen Pilot-Studien nachweisen, dass die europäische und interkulturelle Dimension im Primarstufenbereich in Lehrplänen, Büchern und nach Aussagen der Schüler im Unterricht eine zu vernachlässigende Größe darstellt (vgl. Rösler, W., v.d. Steinen, S. u. Thümmel, I.: Europa im Lesebuch. Eine Pilotstudie. Pädagogische Welt 1996, 50, 113-116; Rösler, W. v.d. Steinen, S. u. Thümmel, I.: Was wissen Grundschul Kinder über Europa? Grundschule 1996, 28, 47-49). Dazu einige Untersuchungsergebnisse:

In den Lehrplänen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen suchten wir vergeblich nach Themenstellungen, die an mögliche Erfahrungen von Kindern mit einer europäischen Dimension ihrer Lebenswelt anknüpfen. Ähnliche Lücken fanden wir in der Hälfte der von uns analysierten in den genannten Bundesländern genehmigten Schulbüchern. Auch hier suchten wir vergebens nach einer kindgemäßen Thematisierung der Bereitschaft zur europäischen Verständigung, zum Abbau von Vorurteilen und zur Anerkennung des Gemeinsamen unter gleichzeitiger Bejahung der europäischen Vielfalt. Die aufgezeigten Defizite in Lehrplänen und Schulbüchern korrespondieren mit unseren Ergebnissen, die auf einer Befragung von 297 Grundschulern beruhen. Immerhin 61 Prozent der Schüler erklären, über geographische, klimatische, kulturelle und sprachliche Gegebenheiten und Zusammenhänge in Europa medial erfahren zu haben, während nur 32 Prozent der Schüler, nach ihren eigenen Angaben in der Grundschule mit dieser Thematik konfrontiert wurden. Insgesamt gesehen spiegelt sich in den Teilergebnissen unserer Pilotstudien eine eindeutig nationalstaatliche Ausrichtung der Themen im Sachunterricht und dementsprechende Lücken im Blick auf die Berücksichtigung der europäischen Dimension ersichtlich wider.

Der Bezug auf die Lebenswelt von Schülern ist nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung von Lernen im allgemeinen, Unterricht im besonderen. Die aus der Lebenswelt stammenden Erfahrungen und Sichtweisen können ja erst dann reflektiert, manchmal sogar erst bewusstgemacht und weiterentwickelt werden, wenn sie auf andere Sichtweisen stoßen und sich an ihnen messen. Diese anderen Sichtweisen können von Kindern stammen oder von Lehrerinnen. Möglich ist aber auch, dass sie aus der intensiven eigenen Begegnung mit der Sache hervorgebracht werden. Entscheidend ist dabei nur, dass die Sichtgrenze eigener Erfahrungen, Sichtweisen und Problemlösungsstrategien dabei überschritten werden kann. Daran anschließend stellt sich die Frage: mit welchen Problemstellungen, mit welchen Sichtweisen, mit welchen Denk- und Arbeitsweisen sind Kinder im Sachunterricht heute zu konfrontieren, damit dieser seinem Bildungsauftrag gerecht werden kann? In diesem Kontext wird eine

Grundspannung offensichtlich, welche die zentrale Problemstellung des Faches Sachunterricht deutlich werden lässt. Werden Unterrichtsinhalte und -themen vornehmlich an der Systematik von Fächern aufbereitet, dann besteht die Gefahr einer curricularen Überreglementierung mit allen Folgen, bleibt der Unterricht aber zu sehr auf die lebensweltlichen Erfahrungen von Schülern bezogen, so vernachlässigt er seine konfrontierende, demonstrierende, orientierende, neue Aspekte erschließende Aufgabe. Im Verlauf der Ausführungen hat sich der kategoriale Zugang „Lernen für Europa“ als nützlich erwiesen, um offensichtliche Desiderate des Sachunterrichts näher zu beleuchten; es ist nun zu prüfen, ob sich dieser kategoriale Zugang in gleicher Weise eignet, didaktisch-methodische Innovationen darzulegen, welche die didaktisch wohl unvermeidliche Gratwanderung zwischen einer curricularen Überreglementierung einerseits und einer Didaktik der Beliebigkeit andererseits absichert.

4. Wegmarken II „Lernen für Europa“ als kategorialer Zugang zur Reformen des Sachunterrichts

Im „Lernen für Europa“ ist, so denke ich, eine programmatische Formel gefunden, um im Rekurs auf das (gute) Erbe Europas, welches Hans-Georg Gadamer als eines kennzeichnet, das aus interkultureller Verständigung und interkulturellem Lernen erwächst, über notwendige didaktisch-methodische Reformen des Sachunterrichts zu reflektieren. In dieser Sicht könnten „*Vielsprachigkeit*“ (Gadamer 1995³, 30), „*Nachbarschaft des Anderen auf engem Raum und die Ebenbürtigkeit des Anderen auf engerem Raum*“ (ebenda 31) sowie „*am Anderen teilzuhaben, am Anderen teilzugewinnen*“ (ebenda 33), die Hans Georg Gadamer als Normalfall der guten europäischen Tradition begreift, auch als Forderungen zur Reformierung des Sachunterrichts verstanden werden. *Vielsprachigkeit* und eine Nachbarschaft unterschiedlicher Kulturen auf engstem Raum waren schon immer eine Herausforderung für Lernprozesse, weil die Begegnung mit dem Fremden schon den Anspruch in sich trägt, den Anderen und das Andere wahrzunehmen sowie im günstigen Fall den Versuch beinhaltet, den Anderen vor dem Hintergrund der eignen differenten Weltkonstruktionen zu verstehen. Als Grundbedingung von gelungenen Verständnisprozessen gilt dabei die Akzeptanz unterschiedlicher Sicht- und Denkweisen. Sich selbst und seine Standpunkte in Frage stellen zu können, verlangt vom Schüler eine andere als die bisher präferierte Perspektive einzunehmen. Im *Perspektivenwechsel* entsteht immer auch ein Vergleich mit dem Gewohnten, den Routinen, den üblichen Strategien. So können neue Sichtweisen an Bedeutung gewinnen, sich neue Perspektiven eröffnen, neue Handlungsstrategien gelernt werden. Statt Schüler durch Drill und wie immer geartete pädagogische Manipulationsversuche, einerlei, ob sie sich nun als „brain-gym“ oder „Neurolinguistisches Programmieren“ ausweisen, in ihrem Handeln zu trivialisieren, sollten sie im Unterricht dazu angeregt werden, die Welt nicht nur naiv aus *einer* möglichen Perspektive zu betrachten, sondern im Wechsel der Blickrichtungen, die Distanz zu gewinnen, die es braucht, um ihre Entscheidung bezüglich der Präferenz für Lösungsmöglichkeiten zu begründen.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Gestaltung einer in diesem Sinne förderlichen Lernwelt bedeutet nicht, dass Lehrer die pädagogische Planung aufgeben können. Im Gegenteil: erst die in der Planung des Lehrers sich ausdrückende Blickrichtung ermöglicht dem Schüler, seinen Ort gegenüber dieser Perspektive zu

definieren. So besteht die Aufgabe des Lehrers darin, die Sachstruktur des Gegenstandes multiperspektivisch zu durchdringen, um dem Schüler auch bei ungeahnten Lösungsvarianten eine kompetente Lernbegleitung anbieten zu können.

An dieser Stelle ist der Bildungsauftrag des Sachunterrichts zu verankern. Bildung erfordert ja diesen vergleichenden Blick, ein Distanzieren vom Gewohnten, das Fraglich-Werden eigener Lösungsversuche, ein Wechsel des Standpunkts, den man einnimmt und von dem aus man die eigene und die fremde Welt betrachtet. Das Fremde nahe bringen und im Gegenzug das Gewohnte verfremden sind daher die zwei Verfahrensweisen, welche die programmatische Formel, „Lernen für Europa“, im Sachunterricht methodisch stützen (vgl. Duncker 1996, 11ff). Verfremden kann schon dadurch geschehen, dass man einen alltäglichen Gegenstand in eine fremde Umgebung stellt oder eine alltägliche Problemlösung in einer ungewohnten Umgebung erprobt. Der fremde Blick bringt vorgebliche Sicherheiten ins Wanken, erlaubt es, neue Fragen zu finden, setzt die Möglichkeit zur Kritik frei. Nur so gewinnt im Wechsel der Perspektiven das Denken an Komplexität, können sich Schüler mehr Wissen aneignen, kommt es zur Steigerung des Vorstellungsvermögens und der Urteilskraft.

Eine multiperspektivische Betrachtung von Welt würde daher nicht nur dem Bildungsauftrag des Sachunterrichts entsprechen, sondern darüber hinaus einen probaten Zugriff auf das Erfahrungsfeld Europa darstellen. In diesem Sinne wäre ein solchermaßen fundiertes pädagogisches Handeln, das Schülern eine Lernumgebung schafft, in der sie mit neuen Sichtweisen konfrontiert werden, die das Gewohnte fraglich erscheinen lassen, eine Lernumgebung, in der sie überrascht werden, um so zu einem neuen Nachdenken und zu einem tieferen Verstehen einer Sache zu gelangen, *die* angemessene Antwort der Schulpädagogik auf die zumeist von Bildungspolitikern erhobene Forderung nach didaktischer Einfachheit und einer Rückkehr zu einer an der Fächersystematik orientierten traditionellen Pauschule.

Ogleich die Fähigkeit zum Wechsel der Perspektiven die Begegnung mit dem Fremden braucht, wäre es naiv zu glauben, jedes Zusammentreffen, jede Begegnung führe, gleichsam automatisch, dazu, eigene Standpunkte aufzugeben und andere zu übernehmen. Hier bedarf es der kompetenten pädagogischen Unterstützung, um die Chancen einer Begegnung mit Fremdem und dem Fremden für die Einnahme einer anderen Blickrichtung zu wahren. Eine solche Lernbegleitung unterstützt den Schüler dabei zu überprüfen, welches Konstrukt, welche Lösungsmöglichkeit besser passt, welche nützlicher ist, welches ihn, den Schüler, handlungsfähig macht und welche mit den gewählten ethisch-moralischen Grundentscheidungen zu vereinbaren ist. Dass das Wissen um unterschiedliche Perspektiven und Standpunkte jedoch nicht zwangsläufig zur wechselseitigen Verständigung führt, gehört auch schon zu den lebensweltlichen Erfahrungen der jüngsten Schüler.

In der Tat verlangt das Bemühen um Verständigung die Suche nach einer Integration von Perspektiven, die Bestimmung eines konsensuellen Bereiches, in dem Verständigung erst möglich wird. Während die Fähigkeit zum Perspektivenwechsel sehr gut auch im forschenden Umgang mit Dingen, Pflanzen, Tieren und Texten erworben werden kann, von hier her leitet sich auch die Legitimation einschlägiger Unterrichtsmaterialien ab, erfordert Verständigung persönliche Begegnung und Dialog. In diesem Sinne bieten Grundschulen, welche sich als Schulen für alle ausweisen, die in der kulturellen Vielfalt weniger Belastung, vielmehr eine Chance sehen, prinzipiell günstigere Bedingungen, Erfahrungen mit der Widerständigkeit und den zu überwindenden Schwierigkeiten bei der Entwicklung eines konsensuellen Bereiches zu sammeln. Unter dem Aspekt der Öffnung des Unterrichts in der Grundschule für Begegnungen mit dem

Fremden sei an dieser Stelle auch auf die Notwendigkeit einer Integration des Frühen Fremdsprachenlernens im Primarstufenbereich zu verweisen. Sich über eine Sache in einer gemeinsam zu erlernenden fremden Sprache zu verständigen, erlaubt die Begegnung mit dem Anderen unter radikal geänderten Bedingungen. Der Perspektivenwechsel, in dem sich Grundschüler als Fremde erfahren können, kann wesentlich dazu beitragen, die Bemühungen zu steigern, die Sache mit den Augen des Anderen zu sehen, um so zur Verdrängung des Missverständnisses aus dem gemeinsamen Handlungsraum beizutragen.

Gelänge dies, so könnte der reformierte Sachunterricht dazu beitragen, das Gebot der Achtung vor dem Anderen und dem Respekt vor dem Differenten grundzulegen. An den bisherigen Ausführungen mag deutlich geworden sein, dass die Sicht auf den Sachunterricht unter der Perspektive eines Lernens für Europa aufschlussreiches didaktisch-methodisches Innovationspotential erkennen lässt. Darüberhinaus hoffe ich gezeigt zu haben, dass in der programmatischen Formel „Lernen für Europa“ der Sachunterricht den kategorialen Zugang findet, um die Begegnung mit dem Fremden nicht nur als eine kognitive Herausforderung und als einen Anlass für den Gewinn von Wissen und Erkenntnis zu verstehen, sondern auch als einen Appell an die Vernunft sowie eine zu bewältigende ethische und moralische Aufgabenstellung im Sinne der Entwicklung einer demokratischen multikulturellen Gesellschaft in Europa.

Literatur

- Duncker, Ludwig (Hrsg.): Bildung in europäischer Sicht. Perspektiven für die Pädagogik der Grundschule. Langenau-Ulm 1995
- Gadamer, Hans-Georg: Das Erbe Europas. Frankfurt a.M. 1995³
- Hamann, Bruno: Geschichte des Schulwesens. Bad Heilbrunn 1993²
- Liedtke, Max (Hrsg.): Hausaufgabe Europa. Schule zwischen Regionalismus und Internationalismus. Bad Heilbrunn 1993
- Mickel, Wolfgang, W.: Lernfeld Europa. Didaktik zur europäischen Erziehung. Opladen 1991
- Prenzel, Annedore: Pädagogik der Vielfalt. Opladen 1995
- Rodehüser, Franz: Epochen der Grundschulgeschichte. Bochum 1987
- Rösler, Winfried, v.d. Steinen, Sigrid u. Thümmel, Inge: Europa im Lesebuch. Eine Pilotstudie. Pädagogische Welt 1996, 50, 113-116
- Schreiner, Peter u. Spinder, Hans: Identitätsbildung im pluralen Europa. Perspektiven für Schule und Religionsunterricht. Münster 1997
- Spranger, Eduard: Der Bildungswert der Heimatkunde. Rede zur Eröffnungssitzung der Studiengemeinschaft für wissenschaftliche Heimatkunde am 21.04.1923. Berlin 1923
- Tuyaerts, Alfons, Hagemann, Wilhelm u. Tulodziecki, Gerhard: Lernen und Lehren für Europa. Frankfurt a.M. 1998

Clemens Albrecht/Günter C. Behrmann/ Michael Bock/Harald Homann/Friedrich H. Tenbruck: Die intellektuelle Gründung der Bundesrepublik. Eine Wirkungsgeschichte der Frankfurter Schule. Campus 1999, 649 Seiten, DM 98, •

Die Autoren, die jeweils bestimmte Kapitel verfaßt haben, gehen der Geschichte der sog. Frankfurter Schule (Horkheimer, Adorno, Marcuse, Habermas u.a.) nach, indem sie die Geschichte der Ideen in einen Zusammenhang mit der Situation der Bundesrepublik stellen und daraus die enorme Wirkung der Kritischen Theorie bestimmen. Zu diesem Zweck verfolgen sie die personelle, ökonomische und politische Konstellation des Instituts für Sozialforschung seit seiner Gründung in Frankfurt 1924 über die Zeit der Emigration zur Remigration und schließlich zur intellektuellen Bestimmung („Gründung“) der Identität der Bundesrepublik Deutschland in den 50er- und 60er-Jahren.

Drei Themen bewirkten die Passung zwischen Problemlagen der Bundesrepublik und Antworten durch die Frankfurter Schule: die (Nicht-)Bewältigung der deutschen Vergangenheit, der Prozeß der Integration in die westlichen Demokratien und der Systemkonflikt zwischen Ost und West. Die Hakenkreuzschmierereien 1959 waren der Anlaß nicht nur für die Suche nach Deutungen, die die Frankfurter am ehesten geben konnten, sondern führten auch zu pädagogischen Forderungen und Ideen. Die Bewältigung der Vergangenheit für Gegenwart und Zukunft konnte nur Demokratie Lernen bedeuten (S. 402f.). Ein Zitat des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen aus dem Jahre 1960 (auf S. 395) kann man getrost in die Gegenwart übertragen – die Probleme sind nicht bewältigt, die Demokratie ist nicht durchweg in den Köpfen und Herzen ihrer Bürgerinnen und Bürger verankert.

Der Pädagogisierung der Kritischen Theorie wird im Detail nachgegangen zum Beispiel mit der Schilderung der USA-Studienreisen, die das IfS initiiert hatte. Um so unverständlicher ist es, daß die bedeutenden empirischen Studien zum Sozialkundeunterricht (Teschner 1968, Becker, Herkommer, Bergmann 1967) nicht dargestellt oder zusammengefaßt werden.

Die Verknüpfung von Zeit und Ideen machen den Reiz des Buches aus; Ideen werden entfal-

tet als Deutungen von Problemdiagnosen – hier sehen die Verfasser den Grund für den Erfolg der Frankfurter Schule. Über weite Strecken wird dieses In- und Nebeneinander plastisch und plausibel dargestellt. Der „Mittelweg zwischen Sammelband und Monographie“ (S. 11) führt allerdings zu Redundanzen und zur Zersplitterung von Themen (z.B. wird die Gruppenstudie an ganz unterschiedlichen Stellen behandelt). Die grundsätzliche Schwierigkeit eines solchen Unterfangens besteht sicherlich darin, daß die sog. Zeitzeugen manches vermissen oder anders sehen und daß die jüngeren Leser doch Verständnislücken anmelden werden. Daß die Autoren sich von diesem absehbaren Problem nicht haben abschrecken lassen, verdient Anerkennung. Keine Anerkennung verdient natürlich der Preis des Buches, der den Kauf eher verhindert.

Sibylle Reinhardt

Terhart, Ewald (Hg.): Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland. Abschlußbericht der von der Kultusministerkonferenz eingesetzten Kommission. Weinheim: Beltz Verlag 2000. DM 19,80

Anzuzeigen ist ein knappes, preiswertes Bändchen mit bemerkenswertem Inhalt! Die „Perspektiven“ der von der KMK eingesetzten Kommission besagen in aller Kürze: Die 3-phasige Struktur der Lehrerbildung in Deutschland enthält – über den erreichten Stand hinaus – viele weitere Entwicklungschancen, die aber z.T. erst noch ausgefaltet werden müssen.

Lehrersein und Lehrerbildung ergeben aus berufsbiographischer Perspektive eine Einheit, in der die 1. (universitäre) und die 2. Phase und das Lernen im Beruf als 3. Phase stärker als bisher durch Kooperation koordiniert werden können und müssen. Dadurch werden sich auch alle 3 Phasen, jede für sich, verbessern.

Die Phase der grundständigen Lehrerbildung an der Universität bedarf der Stärkung, da sonst ein Dasein am Rande droht. (Konkret: schulpraktische Teile mit Reflexionsarbeit, Kerncurriculum Erziehungswissenschaft, fachdidaktische Professuren für Forschung und Lehre, Zentren für Lehrerbildung und Schulforschung als Quer-Struktur). Die

Studienseminare könnten weniger abgeschottet gegen Schule und Hochschule organisiert sein und trotzdem ihren berufspraktischen Schwerpunkt realisieren.

Die Fort- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer ist dem zeitlichen Umfang nach der bedeutendste Teil der Lehrerbildung. Hier wird und muß viel passieren: Nicht nur Lehrer müssen diese 3. Phase als Selbstverständlichkeit akzeptieren, auch Institutionen wie die Universität müssen sich als Anbieter häufig erst noch entdecken.

Die Perspektive des lebenslangen Lernens wird von der Kommission in den Kontext von Schul- und Personalentwicklung eingebettet. (Konkret: Funktionen auf Zeit, Abordnungen in die Forschung und für die Qualifizierung, vorlaufende Weiterbildung für Funktionen, Verpflichtung zur Fortbildung). Entgegen modisch-moralischen Ganzheitlichkeitsmetaphern gibt die Kernkompetenz der Profession (Planung, Organisation, Gestaltung und Re-

flexion von Lehr- Lern-Prozessen) den Maßstab für Entwurf und – hoffentlich bald – Evaluation von Lehrerbildung.

Der Realitätssinn der „Perspektiven“ ist bestechend: Die Diagnosen sind gut nachvollziehbar (bei föderaler Organisation!), die Kontingenz der empfohlenen Strukturen leuchtet ein, gesellschaftliche Modernisierung erzwingt und ermöglicht zunehmende Professionalisierung des Lehrerberufs, die Argumentation aus dem Bestehenden heraus enthält Sprengkraft und bewahrt vor Illusionismen. Für jeden Teil der Lehrerbildung enthält der Bericht ermutigend-kritische Hinweise. Der Verzicht auf die Schelte aller anderen – Politiker-, Lehrer-, Professoren-, Behörden-, Föderalismus-, Fachleiter- Schelten fehlen (!) – macht die Kritik glaubwürdig und verleiht den Vorschlägen Gewicht.

Sibylle Reinhardt

Parteien und Parteiensysteme in Mittel- und Osteuropa –

Zum Stand der demokratischen Entwicklung zehn Jahre nach dem Systemumbruch

Jürgen Dieringer

Inhalt

1. *Einleitung*
2. *Das „institutionelle Design“ der neuen Demokratien*
3. *Die Entstehung von Parteien im Transformationsprozeß*
4. *Binnenstruktur und Organisation der Parteien*
5. *Wahlen und Parteiensystem*
 - 5.1. Die Entwicklung der Parteiensysteme
 - 5.2. „Links“ und „Rechts“ im Transformationsprozeß
 - 5.3. Parteifamilien und die Rolle der KP-Nachfolgeparteien
 - 5.3.1. Christlich-konservative Positionen
 - 5.3.2. Liberale Positionen
 - 5.3.3. Sozialdemokratische Positionen
 - 5.3.4. Die KP-Nachfolgeparteien
 - 5.3.5. Grüne Parteien und soziale Bewegungen
 - 5.4. Die Auswirkungen der Wahlsysteme
 - 5.5. Wahlen und Koalitionsbildung
 - 5.6. Stabilität oder Instabilität der Parteiensysteme
6. *Résumé: Zum Stand der demokratischen Entwicklung in Mittel- und Osteuropa*
7. *Literatur*
8. *Anhang*

Parlamentswahlen in Bulgarien, Polen, Rumänien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn

1. Einleitung

Das Jahr 1989 markiert das Ende der Nachkriegsordnung in Europa. Innerhalb eines Jahres brachen, beginnend in Polen und Ungarn, und sich zunehmend ausweitend über die Tschechoslowakei, Bulgarien und die DDR bis hin zu Rumänien die politischen Systeme der sozialistischen Volksdemokratien zusammen. Runde Tische wurden einberufen, neue, demokratische Institutionen entstanden, freie Wahlen wurden abgehalten und die Verfassungen der Staaten Mittel- und Osteuropas wurden reformiert.

Was ist aus dem demokratischen Aufbruch heute geworden? Hat sich die neue demokratische Ordnung in Mittel- und Osteuropa konsolidiert? Um diese Fragen zu beantworten, sollen die allgemein anerkannten Kernelemente der politischen Willensbildung in Demokratien, Parteien, Parteienwettbewerb und Wahlen in Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei, Rumänien und Bulgarien untersucht werden.

Der unterschiedliche Verlauf der dortigen Transformationsprozesse strukturierte die heutigen Parteiensysteme. Wo ein konsensualer, ausgehandelter Übergang möglich war, konnten die oppositionellen Gruppierungen ihr Hauptaugenmerk auf die Ausarbeitung eines umfassenden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gesamtkonzeptes legen. Mußte die Systemtransformation erst „erkämpft“ werden, stand die Ausarbeitung der Programmatik der Parteien hinter dem Ziel der eigentlichen Systemtransformation und der Ablösung der alten Eliten zurück. Die dadurch entstandenen Verzögerungen bei der Gründung von Parteien charakterisiert die Dynamik der Parteiensysteme dieser Länder bis zum heutigen Tag.

Im Text werden die in der jeweiligen Landessprache üblichen Abkürzungen verwendet. Eine deutsche Übersetzung der Parteinamen sowie die Dokumentation der Wahlergebnisse von 1989 bis einschließlich 1998 finden sich im Anhang.

2. Das „institutionelle Design“ der neuen Demokratien

Ungarn, die Tschechoslowakei (später die Nachfolgestaaten Tschechische Republik und Slowakei) haben sich für ein parlamentarisches System entschieden. Polen und Rumänien, mit Abstrichen Bulgarien, etablierten hingegen semi-präsidentielle Systeme. Welches Land sich für welches System entschied, war nicht immer Ausdruck grundlegender Überlegungen geschweige denn politischer Konsens. In Ungarn mußte eine Volksabstimmung darüber entscheiden, ob das Staatsoberhaupt, dem im Verfassungsentwurf repräsentative und Reservefunktionen zugeordnet waren, direkt vom Volk, oder aber vom Parlament gewählt werden sollte. Die Bevölkerung entschied sich in einem Referendum für die Wahl des Staatsoberhauptes durch das Parlament. In der Slowakei kam es zu Auseinandersetzungen zwischen dem eigentlich auf Kontroll- und Reservefunktionen beschränkten Präsidenten Michal Kovac und dem Ministerpräsidenten Vladimir Meciar. Die unter Meciar aufgebauten autokratischen Strukturen fanden im Staatspräsidenten einen Opponenten. Als die Amtszeit des Präsidenten endete, verhinderte der Ministerpräsident mit seiner Parlamentsmehrheit die Neuwahl eines Nachfolgers, wonach die Kompetenzen des Staatspräsidenten automatisch und verfassungsgemäß auf den Ministerpräsi-

dentem übergangen, der so über eine ungeahnte Machtfülle verfügte. Das in der Slowakei gefundene institutionelle Arrangement hat in der politischen Praxis damit Schwachstellen offenbart. Erst die Niederlage der Regierungsparteien bei den Parlamentswahlen 1998 und der darauffolgende Regierungswechsel beendeten diese im demokratischen Sinne unbefriedigende Situation. Schnell nach dem Machtwechsel 1998 wurde eine Parlamentsbeschlus über die künftige Direktwahl des Staatspräsidenten herbeigeführt.

In anderen politischen Systemen Ostmitteleuropas, vor allem in Polen, spielte das französische Vorbild des Semipräsidentialismus eine entscheidende Rolle. Hier war die Kompetenzabgrenzung zwischen Staats- und Regierungschef, zwischen Präsident und Parlament nicht immer klar. Polen hat bereits langjährige Erfahrungen mit einer Cohabitation französischen Musters, ohne daß dies aber zu schwerwiegenden, die demokratische Konsolidierung gefährdenden Konflikten geführt hätte. Sowohl zwischen dem Präsidenten Walesa und der postsozialistischen Regierung, als auch zwischen Präsident Kwasiniewski und der vom Aktionsbündnis Solidarität geführten heutigen Regierung haben sich, trotz einiger tagespolitischer Probleme und einer zeitweise vergifteten Atmosphäre, Muster kooperativer Regierung herausgebildet, die einer dieser Regierungsform oft inhärenten Lähmung des politischen Prozesses entgegenwirkten.

Die Frage des „institutionellen Designs“ ist in vielen Staaten der Region noch nicht endgültig geklärt. Zwar entspricht die institutionelle Struktur aller Länder Mittel- und Osteuropas den Anforderungen an ein liberal-demokratisches System, garantiert aber nicht immer einen demokratischen, rechtsstaatlichen und gewaltenteiligen politischen Prozeß. In Ungarn, Polen, und der Tschechischen Republik konnte ein hohes Maß an institutioneller Stabilität und demokratischem Politik-Output erreicht werden. Mit Abstrichen gilt dies auch für Rumänien. In der Slowakei sind viel mehr als Ansätze noch nicht erreicht worden. Mittlerweile ist das Land allerdings in eine Konsolidierungsphase eingetreten.

3. Die Entstehung von Parteien im Transformationsprozeß

Parteien sind im mittel- und osteuropäischen Transformationsprozeß innerhalb weniger Monate, teilweise sogar innerhalb weniger Wochen entstanden und mußten dann oft sofort Regierungsverantwortung übernehmen, ohne die dafür notwendigen Strukturen bereits aufgebaut zu haben. Olson spricht hier von „proto- or pre parties“ (Olson 1998: 434), die natürlich keinen westlichen Parteien vergleichbaren Organisationsgrad und innere Kohäsion aufweisen können. Diese lockeren Formationen, die nach Segert am ehesten noch als Honoratiorenparteien bezeichnet werden können (Segert 1997: 58), treffen auf ein institutionell bereits ausdifferenziertes politisches System, das politischen Parteien eine zentrale Rolle bei der politischen Willensbildung, der Rekrutierung von Fachpersonal und allgemein der politischen Gestaltung des Transformationsprozesses zuweist. Die neuen Parteien agieren also in einer politischen Umwelt, die sie mit ihrem Status, ihrer Struktur und letztlich auch ihrem Selbstverständnis als „Foren“ politischer Artikulation noch nicht adäquat ausfüllen können und die sie mit der Wahrnehmung der Regierungs-

verantwortung überfordert. Von Beyme prägte den Begriff „Forumsparteien“ (von Beyme 1994: 308ff) für die neuen Gruppierungen der „demokratischen Opposition“.

Die neu entstandenen Parteien mußten während der Systemtransformation erst Mittel und Wege finden, sich intern zu organisieren und nach außen zu präsentieren. Dabei zeigten sich schnell Risse innerhalb ihrer Organisation. Die ideologische Bandbreite der Mitgliederschaft war enorm und führte im günstigsten Fall zu interner Fraktionierung, in vielen Fällen aber auch zur Abspaltung einzelner Gruppen oder zum Zerfall der gesamten Partei innerhalb der ersten Jahre ihres Bestehens. Entscheidend waren bei diesen Prozessen die Parlamentsfraktionen, in denen sich Risse am frühesten zeigten. Parteineugründungen erfolgten fast immer durch den Austritt einzelner Gruppen von Abgeordneten aus ihren Fraktionen. Die Termini „couch parties“, d.h. Parteien, die von wenigen in einem Wohnzimmer gegründet wurden, und „party tourist“, eine Bezeichnung für Abgeordnete, die die Partei während einer Legislatur öfters wechselten (Olson 1998: 434), bezeichnen dieses politische Phänomen der ersten Jahre nach der Systemtransformation treffend.

4. Binnenstruktur und Organisation der Parteien

Parteien in Osteuropa sind vorwiegend Kaderparteien, keine Massenparteien. Die Mobilisierung der Bevölkerung während der Systemtransformation konnte nicht in umfassendem Maße in aktive Mitgliedschaften in den neuen Parteien umgewandelt werden. Strategische Entscheidungen und die Verteilung von Posten und Ämtern fielen in der Umbruchsphase nicht auf Parteitag, sondern innerhalb eines schmalen Führungszirkels der neuen Parteien, die die Gegenelite zu den sozialistischen Parteien bildeten. Auch gelingt die Präsentation parteilicher „Profile“ kaum. Gewählt werden oft Personen, nicht Parteien. Die Orientierung an Personen ist dabei in semi-präsidentiellen Systemen, wie in Polen oder Rumänien stärker ausgeprägt als in parlamentarischen (Ungarn, Tschechien). Bei Präsidentschaftswahlen stehen ohnehin nur Personen zur Wahl. Diese werden oft nur indirekt von politischen Parteien unterstützt. Die politische und ideologische Ausrichtung von Parteien ist in semi-präsidentiellen Systemen oft mit dem Schicksal ihrer Vorsitzenden oder anderen politischen Köpfen verbunden. Verlassen diese die politische Bühne, haben auch die entsprechenden Parteien Schwierigkeiten sich zu behaupten.

Die Herausbildung von Volksparteien gestaltet sich in Osteuropa schwierig. Die oft erst zerfallenen und dann nach Wahlniederlagen in neuer Form wieder reaktivierten Parteienbündnisse haben bisher noch nicht die Kohäsion erkennen lassen, die Volksparteien im deutschen Sinne kennzeichnet. Am ehesten erfüllen noch die Linksparteien dieses Kriterium. In ihnen, das ungarische und das polnische Beispiel zeigen dies deutlich, konnten scheinbar unüberwindbare Positionen und Interessen, etwa zwischen Gewerkschaftsflügel und der wirtschaftlichen Elite, am ehesten moderiert und in eine aussagefähige Politik kanalisiert werden. Aber auch für die MSZP in Ungarn und die SLD in Polen gilt diese Aussage vor allem für die Zeit der Regierungsverantwortung. Die Frage, ob eine ähnliche Geschlossenheit auch

auf den harten Oppositionsbänken aufrechterhalten werden kann, wenn „Sachzwänge“ fehlen, ist noch nicht beantwortet.

Ein in allen Ländern der Region zu beobachtendes Phänomen ist die geringe Organisationsfähigkeit der Parteien auf regionaler und kommunaler Ebene. Kampagnen werden nicht von kommunalen und lokalen Gruppen geführt, sondern von den Parteizentralen aus der Hauptstadt. Zudem ist die überwiegende Mehrzahl von kommunalen, aber auch von regionalen Funktionsträgern parteipolitisch unabhängig.

Ein weiterer Unterschied zwischen west- und osteuropäischen Parteien besteht in der relativ schwachen Verbindung politischer Parteien mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Vereinigungen, sieht man von der Verbindung der alten Gewerkschaften mit den sozialistischen Parteien einmal ab. Dies liegt zu einem großen Teil an der allgemeinen Schwäche der Zivilgesellschaft in Transformationsgesellschaften (Randzio-Plath/Friedmann 1994: 121).

5. Wahlen und Parteiensystem

Die Ausarbeitung von Parteiengesetzen und ihre Verabschiedung sowie die Abhaltung freier Wahlen war ab 1989/90 eine der zentralen Aufgaben der neu entwickelten liberal-demokratischen politischen Systeme in Mittel- und Osteuropa. So wurde in letzter Konsequenz die dominierende Rolle der ehemaligen Staatsparteien im politischen System beseitigt und der Boden für eine demokratische Legitimation der neuen Regierungen bereitet.

In Ländern, in denen die Reformen stark von den Trägern des alten Systems ausgingen, das beste Beispiel ist Ungarn, war die Frage der Systemtransformation als solche nicht die Haupttrennungslinie zwischen den Parteien. Es ging in diesen Ländern nicht um die Frage ob, sondern wie transformiert werden sollte. Ob eine Partei aus der demokratischen Opposition hervorgegangen, oder aber eine Nachfolgepartei der herrschenden Sozialisten war, bildete aber schließlich doch, trotz allen Konsenses über die Gestaltung des neuen politischen Systems - etwa in Polen oder Ungarn - die entscheidende Trennlinie bei den ersten freien Wahlen. Bereits die zweite Runde frei abgehaltener Parlamentswahlen strukturierte allerdings den Erfolg oder Mißerfolg der Parteien nach anderen Gesichtspunkten. Statt der Frage nach der Herkunft von Parteien standen viel stärker die wirtschaftliche Entwicklung und sozialpolitische Fragen im Mittelpunkt. Von einer Regierung wurde verlangt, die sozialpolitischen Probleme in den Griff zu bekommen und den Übergang mit weniger Risiken für die persönlichen Lebensläufe zu bewerkstelligen. Die Folge war eine eindeutige Hinwendung zu formal „linken“ Positionen. Auch wenn diese von Parteien vertreten wurden, die aus der ehemaligen Staatspartei hervorgingen, war dies kein Hindernis mehr. Der Versuch zahlreicher rechtsgerichteter Parteien, eine Stigmatisierungskampagne zu führen, wie dies in Ungarn vom MDF, in Polen vor allem von der katholischen Kirche nahestehenden Gruppierungen versucht wurde, hatte keinen Erfolg oder führte wie in Polen erst recht zu Stimmengewinnen von linksgerichteten Parteien. So fand in der zweiten Wahlrunde eine „Linkswende“ fast überall auf der politischen Landkarte Mittel- und Osteuropas statt, in Polen,

in Ungarn und Bulgarien. Daß ausgerechnet in Tschechien die Wende ausblieb, ist bezeichnend: Tschechien war das Land mit der mit Abstand besten wirtschaftlichen Entwicklung Mitte der neunziger Jahre, ohne eine nennenswerte Zahl an Arbeitslosen. Als in Tschechien jedoch Ende der neunziger Jahre wirtschaftliche Probleme auftauchten, gelang es den oppositionellen Sozialdemokraten auch dort, die Regierungsverantwortung zu übernehmen. Somit hinkt Tschechien der generellen Entwicklung eigentlich um einige Jahre hinterher.

Mittlerweile, in den Jahren 1997 und 1998, hat sich eine erneute Trendumkehr ergeben. Die Wahlen in Ungarn, in Polen, in der Slowakei, in Rumänien und in Bulgarien haben die alten Reformeliten zurück an die Macht gebracht. Anders als bei den ersten Regierungswechseln in der Mitte des Jahrzehnts liegen die Ursachen für die erneute Trendwende nicht so einfach sichtbar an der Oberfläche. In Polen und in Ungarn, den beiden traditionellen Trendsettern, hatten die Linksparteien durchaus wirtschaftliche Erfolge vorzuweisen. Diese Länder sind die Vorreiter unter den Beitrittskandidaten der EU. War es nicht die Wirtschaftspolitik, was bestimmte dann das Ergebnis dieser Wahlrunde? In erster Linie zeigen sich in der dritten Runde freier Parlamentswahlen nationale Unterschiede. Viel weniger als bei der „Linkswende“ in der Mitte des Jahrzehnts kann die „Rechtswende“ zu Ende des Jahrzehnts nicht als umfassender, gleichen Mustern folgender Prozeß betrachtet werden. In Ungarn und in Polen lagen die Gründe für das Wahlergebnis in einer nicht grundsätzlichen, sondern gefühlsmäßigen Abneigung gegenüber sozialistischen und sozialdemokratischen Positionen, die noch aus der Zeit des sozialistischen Systems, das in diesen Ländern eigentlich immer abgelehnt wurde, herrühren. Zahlreiche Beobachter haben für die Wahl in Ungarn 1998 außerdem bemerkt, daß zum ersten mal nicht gegen etwas oder jemanden (1990 gegen das sozialistische System, 1994 gegen das MDF), sondern für etwas gestimmt wurde, für die oberflächlich betrachtet modernere, jüngere und einzig unverbrauchte Kraft im ungarischen Parteiensystem, den FIDESZ. Ähnlich war die Situation in Polen: Hier galt es nicht mehr gegen Walesa zu stimmen oder gegen einen zu starken Einfluß der katholischen Kirche, sondern für die, denen man bereits Anfang der neunziger Jahre bei der Ablösung der Sozialisten vertraute und die ihre Schwächen durch ein einheitliches und modernes Auftreten mit neuen Persönlichkeiten beheben konnten. In Rumänien und in der Slowakei, auch in Bulgarien, waren die jüngsten Wahlen auch in der „dritten Runde“ noch Antiwahlen. In diesen Ländern galt es, den Reformprozeß überhaupt in Gang zu halten bzw. wieder in Gang zu bringen. Es war nicht die Wahl zu treffen zwischen Parteien, die in Details zwar verschiedene Lösungsmodelle anboten, in grundsätzlichen Fragen wie Westintegration und wirtschaftliche Stabilisierung aber übereinstimmten, sondern grundsätzlich zwischen westlichen „Integrationisten“, also Befürwortern des Beitritts zu NATO und EU einerseits und den Vertretern altsozialistischer oder nationalistischer Gruppierungen andererseits, die in isolationistischen Positionen oder der erneuten Anlehnung an Moskau einen gangbaren Weg sahen.

Der Sieg der reformorientierten, westlich orientierten Kräfte in der Slowakei, in Rumänien und Bulgarien war dabei nur durch die Beendigung der Konflikte zwischen den Oppositionsparteien möglich. Somit brachte die dritte Wahlrunde in Ostmitteleuropa für manche Staaten die Wiedergeburt der alten Oppositionsbündnisse, wenngleich in noch loserer Form und nur auf ein kurzfristiges Ziel hin ausge-

richtet. Diese Strategie hatte Erfolg und wider Erwarten hatten die in der Opposition geschlossenen Bündnisse auch in der Regierungsverantwortung bisher Bestand.

Tabelle 1: Richtungsänderungen bei Wahlen in Mittel- und Osteuropa

	<i>Mitte/Rechts</i>	<i>Links</i>
Wahlen 1989-1991	Ungarn/Polen/Tschechien Bulgarien (1991) „Rechtswende“	Rumänien/Bulgarien(1990) Slowakei (1990) (1) „Linkswende“
Wahlen 1993-1995		Ungarn (1994) Polen (1993) Bulgarien (1994)
Wahlen 1996-1999	Rumänien (1996) Bulgarien (1997) Polen (1997) Slowakei (1998) Ungarn (1998)	Tschechien (1998)

(1) Die Amtszeit Vladimir Meciar wurde zweimal durch Regierungswechsel unterbrochen, vom 23.4.1991 – 24.6.1992 bekleidete Ján Carnogurský das Ministerpräsidentenamt, von 15.3.1994-13.12.1994 Josef Moravcik. Diese Amtswechsel gingen nicht auf Parlamentswahlen zurück.

Quelle: Eigene Darstellung

5.1. Die Entwicklung der Parteiensysteme

In Ungarn, wo die Systemtransformation wesentlich von der alten Staatspartei ausging, haben die Parteien von Anfang an eigenständige programmatische Profile entwickelt. In Ländern, in denen die Transformation von der demokratischen Opposition initiiert und der Systemwechsel als solcher also erst erkämpft werden mußte, war eine einheitliche Oppositionsgruppierung erforderlich, um den Vertretern des alten Systems begegnen zu können. Beispiele hierfür waren die damalige Tschechoslowakei (Bürgerforum im tschechischen Landesteil bzw. Öffentlichkeit gegen Gewalt in der Slowakei), Polen (Gewerkschaft Solidarnosc), Rumänien (Nationale Rettungsfront) und Bulgarien (Union der demokratischen Kräfte). Diese „Umbrella-organizations“ oder „Regenbogen-Koalitionen“ wurden von charismatischen Persönlichkeiten geführt (Václav Havel in der Tschechoslowakei, Lech Walesa in Polen), die Rückhalt in der Bevölkerung genossen. Diese Foren verstanden sich als übergreifende Organisationen, die ein einziges Ziel, die Ablösung der Sozialisten, zusammenschweißte. Für die Zeit nach einem ungewissen und nicht prognostizierbaren politischen Erfolg bestanden keine Pläne dafür, wie die weitere Entwicklung dieser Organisationen vonstatten gehen sollte.

Orientierten sich die Parteiensysteme in Mittel- und Osteuropa bei den ersten freien Parlamentswahlen an der Konfliktlinie KP-Nachfolgepartei – Partei der demokratischen Opposition, so war diese Trennlinie später weit weniger entscheidend (Timmermann 1994: 16). In den Vordergrund treten andere Gegensätze. Zu diesen zählt sicherlich die Frage, inwieweit „nationale Besonderheiten“ oder das oft so bezeichnete „nationale kulturelle Erbe“ in einer Zeit der Internationalisierung und Liberalisierung bewahrt werden könnte. Einen national gefärbten Transformationskurs verlangten nicht nur konservative Parteien in Ungarn, sondern auch Linksparteien in der Slowakei und in Rumänien.

Die Konfliktlinie „Säkular – Religiös“ ist in Polen am ausgeprägtesten. Hier konnte sich die katholische Kirche einen nicht unbedeutenden Einfluß auf die Tagespolitik verschaffen. Davon betroffen sind die politischen Parteien, vor allem das Aktionsbündnis Solidarität (AWS), und die Medien. Mit dem Radiosender „Radio Maryia“ verfügt die Kirche über einen direkten Zugang zur Bevölkerung. Der Einfluß der Kirche hat Polen in zwei Lager gespalten. In anderen Ländern, vor allem in Tschechien mit seinem hohen Anteil an Atheisten, in der Slowakei und in Ungarn konnte sich die katholische Kirche keinen mit Polen vergleichbaren Einfluß sichern. Keinen Einfluß hat die katholische Kirche auch in den orthodoxen Ländern Rumänien und Bulgarien.

Die Konfliktlinie „Arm – Reich“ war für die Ausgestaltung der Parteiensysteme in Mittel- und Osteuropa weit weniger entscheidend, als dies vielleicht zu erwarten gewesen wäre. In der „klassenlosen“ sozialistischen Gesellschaft waren die Einkommensunterschiede nicht so stark ausgeprägt, wie wir dies aus westeuropäischen Gesellschaften kennen. Zwar haben sich im Transformationsprozeß schnell „Gewinner“ und „Verlierer“ herausgebildet, sie sind aber keiner bestimmten politischen Richtung zuzuordnen. Ein großer Teil der Unzufriedenen hat nicht an den verschiedenen Parlamentswahlen teilgenommen und somit die bestehenden Strukturen gefestigt. Allgemein tendierten die Verlierer der Systemtransformation dazu, jenen Parteien ihre Stimme zu geben, die gerade nicht an der Regierung beteiligt waren. Diese Anti-Haltung betraf aufgrund der häufigen Regierungswechsel fast jede Partei mindestens einmal.

Die Konfliktlinie „Stadt – Land“ ist in den Ländern von Bedeutung, die über eine bedeutende Landwirtschaft verfügen. Dies sind fast alle hier untersuchten Staaten mit Ausnahme Tschechiens und der Slowakei. In Polen, Ungarn und Rumänien konnten sich Agrarparteien bilden, in Rumänien ging die Agrarpartei allerdings in einer Sammelbewegung auf. In Polen und in Ungarn bilden die Bauernparteien einen Gegenpol zur städtisch, liberal geprägten Intelligenz. In Polen wird die städtische Intelligenz von einer „rechten“, mit der Wahlaktion Solidarität koalierenden Partei verkörpert, während die Bauernpartei mit der KP-Nachfolgepartei koalierte. Genau umgekehrt in Ungarn: Hier koalierte die Partei der städtischen Intelligenz, der SZDSZ, mit der KP-Nachfolgepartei MSZP, während die Bauernpartei (FKGP) im konservativ bürgerlichen Spektrum agierte und hier vor allem nationale Töne anschlug.

5.2. „Links“ und „Rechts“ im Transformationsprozeß

Was im Transformationsprozeß als „Links“ und was als „Rechts“ zu bezeichnen ist, bedarf einer näheren Erläuterung. Wenn in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung in bezug auf die Parteiensysteme von „Links“ und von „Rechts“ gesprochen wird, so scheint diese Terminologie auf den ersten Blick klar: „Links“ sind die Nachfolgeparteien der kommunistischen bzw. sozialistischen Parteien, „Rechts“ hingegen die aus der demokratischen Opposition entstandenen neuen Parteien und Gruppierungen. Betrachtet man allerdings die politischen Grundhaltungen, oder noch besser die Resultate der Regierungspolitik, so werden rasch deutliche Unterschiede sichtbar. Je schneller es den KP-Nachfolgeparteien gelang sich zu

reformieren und zu sozialdemokratisieren, desto stärker waren christlich-konservative Gruppierungen, zumal nach der „Linkswende“ gezwungen, hierzu Gegenpositionen einzunehmen. In Polen und in Ungarn haben die Postsozialisten in ihrer Regierungszeit einen klar marktwirtschaftlichen Kurs gefahren. Berühmt geworden ist das Bokros-Paket in Ungarn, ein Austeritäts- und Stabilitätspaket, benannt nach dem damaligen Finanzminister Lajos Bokros, Mitglied der Sozialistischen Partei, der die Aufgaben seiner Regierung folgendermaßen beschrieb: „our task as socialists is to dismantle the state“ (International Herald Tribune 1996). Eine politische Profilierung konnte den konservativen Oppositionsparteien hier nur über eine andere, mehr national geprägte Linie gelingen. Am ungarischen Beispiel zeigt sich das an den national geprägten Richtungsänderungen des FIDESZ, der KDNP, der FKGP und vor allem des Siegers der ersten freien Parlamentswahl 1990, des MDF, die sich auch in den Wahlprogrammen, mit einer Hinwendung zu „Law and order“ in der Innen- und Protektionismus in der Außenwirtschaftspolitik niederschlugen (vgl. stellvertretend MDF 1998). In diesem Sinne verbinden sich in Mittel- und Osteuropa häufig marktwirtschaftliche Orientierung mit gesellschaftlichem Liberalismus auf der einen und „Law and order“-Positionen mit staatlichem Interventionismus auf der anderen Seite (Dieringer 1998: 654f.). Damit unterscheiden sich manche ostmitteleuropäische Positionen und damit auch Parteiensysteme grundlegend von westeuropäischen Parteiensystemen, in denen die genannten Werthaltungen sich in einer anderen Art und Weise verbinden (vgl. auch Kitschelt 1992: 19). Für Ungarn gilt demnach der Satz Márkus‘: „Die rechtsgerichteten, sich bürgerlich nennenden Parteien sind • in der wirtschafts- und sozialpolitischen Rhetorik und bei Betrachtung der Wahlprogramme • die linken Parteien“ (Márkus 1998: 9). Für andere Länder der Region, vor allem Rumänien und Bulgarien, wo noch 1994 in der Sozialistischen Partei von einer „regulierten Marktwirtschaft“ und „demokratischem Sozialismus“ gesprochen wurde, sowie für die Slowakei gilt die Bemerkung von Márkus jedoch nicht. Ein klares Muster ist hier nicht zu erkennen.

5.3. Partefamilien und die Rolle der KP-Nachfolgeparteien

5.3.1. Christlich-konservative Positionen

Christlich orientierte Gruppierungen, die meist die deutsche CDU zum Vorbild hatten, waren mit die erfolgreichsten Parteien in der Wendezeit. In Ungarn war dies die KDNP. Im stark katholisch geprägten Polen waren christliche Grundhaltungen bei den meisten aus der Gewerkschaft Solidarität hervorgegangenen Parteien eine Selbstverständlichkeit. In Tschechien spielten christliche Werthaltungen eine weit aus geringere Rolle. In Bulgarien und Rumänien ist die orthodoxe Glaubensrichtung bestimmend. Hier orientierten sich Parteien auf der rechten Seite des politischen Spektrums vorwiegend an ihrer Gegnerschaft zu den Sozialisten und definierten sich daher stärker über ihre Westorientierung und liberale Positionen.

Die christlichen und konservativen bzw. die national orientierten Parteien sind oft fraktioniert. In Polen besteht die AWS aus einem „Cocktail“ verschiedener politischer Positionen und Organisationen, Parteien und Vereinigungen (Bastian 1998: 178), die einerseits für strenge Haushaltsdisziplin und angebotsorientierte Wirt-

schaftspolitik eintreten, andererseits aber auch gewerkschaftliche Positionen vertreten, die aus der Solidarnosc herrühren. In Ungarn wurde der Wahlsieg der Mitte-Rechts Parteien 1998 ebenfalls nur durch Wahlbündnisse zwischen dem FIDESZ und dem MDF in der ersten, dem FIDESZ und der FKGP in der zweiten Wahlrunde möglich. Wahlbündnisse waren es auch in Bulgarien und in der Slowakei, unter der Führung des heutigen Ministerpräsidenten Dzurinda, sowie in Rumänien unter Constantinescu, die zur politischen Wende beitrugen.

5.3.2. Liberale Positionen

Liberale Gruppierungen konnten sich in der gesamten Region trotz anfänglicher Erfolge nur sehr schwer oder gar nicht durchsetzen. Ausnahmen sind der SZDSZ und der FIDESZ in Ungarn. Der FIDESZ war bis zu einem Rechtsrutsch im Vorfeld der Wahlen 1998 in seinem Selbstverständnis eine liberale Partei und kann auch eine Mitgliedschaft in der liberalen internationalen Parteienvereinigung vorweisen. Weitere Beispiele liberaler Parteien sind die Freiheitsunion in Polen und die ODS in der Tschechischen Republik, wobei sich das liberale Gedankengut bei der ODS mehr auf die Frage der Gestaltung der Wirtschaftsordnung denn auf gesellschaftliche Fragen bezieht. Die Schwäche liberaler Positionen hängt direkt mit der Schwäche zivilgesellschaftlicher Mobilisierung und dem weitgehenden Fehlen eines Bürgertums im klassischen Verständnis zusammen.

Die Unternehmensschicht, in westlichen Ländern oft traditionell (wirtschafts-)liberal orientiert, verfügt in Transformationsgesellschaften über eine Affinität zu den KP-Nachfolgeparteien. Dies ist deshalb nicht verwunderlich, weil in den Privatisierungsprozessen oftmals aus der Politik ausscheidende Altkader in wirtschaftliche Positionen drängen. Vertreter der alten Nomenklatur sind auf Direktoren- und Managementsposten privatisierter Unternehmen deshalb keine Seltenheit. Dies gilt für alle Länder der Region gleichermaßen.

Weitere Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Wählern schaffen sich die liberalen Parteien durch einen weitgehenden Verzicht auf nationale Töne. Das Potential im nationalen Wählersegment, zustande gekommen durch nachholende „Nation-building“ Prozesse, etwa in der Slowakei, aber auch durch eine allgemeine Orientierungslosigkeit nach der Desavouierung der sozialistischen Ideologie, ist in den meisten Ländern der Region beträchtlich.

5.3.3. Sozialdemokratische Positionen

Klassische sozialdemokratische Parteien hatten in der Wendezeit starke Probleme bei der Parteibildung und der Wählerrekrutierung. Dies hängt mit verschiedenen Problemen zusammen: Erstens der Konkurrenz durch die ehemals sozialistisch/kommunistischen Staatsparteien, die einen nicht unwesentlichen Teil der links eingestellten oder gewerkschaftlich organisierten Wählerschaft weiter an sich binden konnten, zweitens auch aufgrund der generellen Desavouierung aller Parteien, die die Begriffe „sozialistisch“, „sozialdemokratisch“ oder einfach „sozial“ im Namen führten und damit warben. Am deutlichsten ist dies in den Ländern zu beobachten, in denen die Ablehnung des sozialistischen Systems durch die Bevölkerung am stärksten war, nämlich in Polen und Ungarn. In diesen beiden Ländern haben es

neugegründete Parteien, die sich als sozialdemokratisch bezeichneten nicht geschafft, ins Parlament zu gelangen. Gleiches gilt für Bulgarien, wo allerdings die Antihaltung gegen das bestehende sozialistische System nicht in dem Grade ausgeprägt war wie in Polen und Ungarn. In Tschechien hingegen konnte sich eine nicht aus der Kommunistischen Partei hervorgegangene sozialdemokratische Partei entwickeln und schließlich 1998 eine Minderheitsregierung bilden.

5.3.4. Die KP-Nachfolgeparteien

Die weiter oben bereits angesprochene „Linkswende“ hat Mitte des Jahrzehnts zahlreiche KP-Nachfolgeparteien zurück an die Macht gebracht, in Polen, Ungarn und Bulgarien. Bei der Einordnung dieser Parteien ist allerdings äußerste Vorsicht geboten. Postkommunistische Parteien können einerseits eine „Melange“ aus alten Kommunisten und neuen Nationalisten darstellen (Bastian 1998: 167), sie können aber auch die Wende hin zu sozialdemokratisierten, reformierten und demokratischen Strukturen geschafft haben. Mit dem Wegfall der sowjetischen Klammer, die alle KP's der Region mehr oder minder auf das selbe Ziel verpflichtet hat, haben diese Parteien ihre Handlungsfreiheit zurückgewonnen und können sich auf die Suche nach ihrem eigenen Weg machen (Timmermann 1994: 8). Was allen diesen postkommunistischen Parteien gemeinsam ist, sind der Verlust der vorher in der Verfassung festgeschriebenen und machtpolitisch sanktionierten Herrschaft, eine Glaubwürdigkeits- und Akzeptanzkrise in der Bevölkerung und die Stigmatisierung durch andere Parteien. Die ersten Schritte dieser Parteien in die Moderne standen vor allem unter dem Zeichen des Bruchs mit der Vergangenheit, ausgedrückt in der Veränderung des Parteinamens, einem Revirement in der Mitgliedschaft, bei dem belastende Altkader entfernt wurden, sowie die Veränderung der Parteistruktur durch die Eliminierung leninistischer Strukturen (Bastian 1998: 171). Doch auch bei der Umstrukturierung ergaben sich beträchtliche Unterschiede. In Polen und in Ungarn waren die Nachfolgeparteien der ehemaligen Staatsparteien Neugründungen (die ungarische MSZMP wurde auf ihrem 14. Parteikongreß im Oktober 1989 aufgelöst, die polnische PZPR auf ihrem letzten Parteikongreß im Januar 1990), auf eine Übernahme der alten Mitglieder wurde verzichtet. Interessenten für eine Mitgliedschaft in den neugegründeten Parteien mußten einen Beitrittsantrag stellen. In Bulgarien dagegen ist die Sozialistische Partei das Ergebnis einer Umbenennung, nicht aber einer Neugründung. Die Unterschiede, die sich nach der Auflösung oder lediglich der Umbenennung der sozialistischen Parteien ergeben, zeigen sich in der Mitgliederstruktur der jeweiligen Parteien: Die Bulgarische Sozialistische Partei verfügte 1996 über eine Mitgliederzahl von 370.000, die Ungarische Sozialistische Partei über lediglich 46.000 Mitglieder (Bastian 1998: 172) bei jeweils ca. zehn Millionen Einwohnern Bulgariens und Ungarns.

Der Grad der Stigmatisierung der ehemaligen Systemparteien hängt mit der Rolle der Parteien im Transformationsprozeß zusammen. In Ländern, in denen die sozialistische/kommunistische Partei maßgeblichen Anteil an der Systemtransformation hatte - am deutlichsten in Ungarn, aber auch in Polen - konnten diese Parteien „überleben“. Diese Parteien konnten das linke Spektrum des Parteiensystem besetzen. Den KP-Nachfolgeparteien in Polen und in Ungarn ist es unter Verweis auf die bessere fachliche Qualifikation ihrer Mitglieder gegenüber den Parteien der

„demokratischen Opposition“ - aufgrund jahrzehntelanger Erfahrung mit Regierungshandeln - und eine effektivere Parteistruktur gelungen, an die Macht zurückzukehren. In der Tschechischen Republik hingegen wurden die Ex-Sozialisten marginalisiert und von der Macht ferngehalten. In Rumänien ist die Sozialdemokratisierung der Nachfolgepartei der ehemaligen Staatspartei noch nicht weit fortgeschritten.

5.3.5. Grüne Parteien und soziale Bewegungen

Nirgendwo in Mittel- und Osteuropa konnten sich soziale Bewegungen in erfolgreiche Parteien umwandeln. Lediglich in der Slowakei ist eine grüne Partei, als Mitglied eines Parteienbündnisses, in der Regierungsverantwortung. Parteien, die lediglich ein einziges Thema – etwa die Umweltpolitik - in den Mittelpunkt ihrer politischen Aktivitäten stellten, konnten keine Antworten auf die umfassenden und drängenden Fragen der Zeit der Systemtransformation, etwa nach der des institutionellen Designs des politischen Systems oder der Bewältigung der wirtschaftlichen Krise liefern. Zwar sind umweltpolitische Probleme in den Staaten Mittel- und Osteuropas noch virulenter als in westlichen Gesellschaften. Angesichts der Probleme des täglichen Lebens, der sozialen Unsicherheit und allgemein einer persönlichen Desorientierung, sowie Problemen sich in den Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie und Wettbewerbsgesellschaft zurechtzufinden, geraten vermeintlich zweitrangige Probleme wie die des Umweltschutzes auf der politischen Agenda weit nach hinten. Nur die Parteien haben im politischen Wettbewerb eine Chance, die umfassende Problemlösungskonzeptionen anbieten und diese auch durch Persönlichkeiten glaubhaft machen können. Grüne Parteien und soziale Bewegungen gehören nicht dazu.

5.4. Die Auswirkungen der Wahlsysteme

Die Gestaltung von Wahlsystemen ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Strukturbildung von Parteiensystemen. Zu Beginn des Transformationsprozesses führten einige Länder Mehrheitswahlsysteme ein. Die Vertreter des alten Regimes versuchten so, sich eine Machtbasis zu schaffen (Nohlen 1994: 449) und sich gegenüber den kleinen, mitgliederschwachen und nur lose organisierten Parteien der demokratischen Opposition einen strukturellen Vorteil zu sichern. Heute dominieren in Ostmitteleuropa eindeutig Verhältniswahlsysteme (Polen, Rumänien, Bulgarien, Tschechien und Slowakei) bzw. kompensatorische Systeme wie in Ungarn.

In Ungarn präferiert das Wahlsystem die großen Parteien (Dieringer 1997: 215f.). Dadurch entsteht ein Druck zur Bildung von großen, umfassenden Parteigruppierungen bzw. Volksparteien. Bei den ungarischen Parlamentswahlen von 1998 konnten die gemäßigten konservativ-liberalen Parteien den Sieg nur erringen, weil sie Wahlbündnisse gebildet haben (1. Runde: FIDESZ-MDF, 2. Runde: FIDESZ-MDF-FKGP). Der „Einigungsdruck“ führte bei den Kommunal- und Regionalwahlen im Herbst 1998 zu Bündnissen auf der rechten (Bednárík/Kéri 1998: 4), aber auch auf der linken Seite des Parteiensystems (MSZP-SZDSZ). Geht dieser

Prozeß weiter, ist in Ungarn langfristig sogar ein Zweieinhalbparteiensystem wie früher in der Bundesrepublik Deutschland denkbar, mit der MSZP links, einer Mitte-Rechts-Partei unter der Führung des FIDESZ, sowie einer liberalen Partei (SZDSZ). Die Bildung von Blöcken trägt in Ungarn wesentlich zur Stabilisierung des Parteiensystems bei. Wenngleich das ungarische Parteiensystem als das im mittel- und osteuropäischen Vergleich komplizierteste gilt, werden seine Auswirkungen auf die Strukturierung des Parteiensystems fast einhellig gelobt (Nohlen: 406).

Polen hat für die erste komplett freie Wahl nach der Systemtransformation ein reines Verhältniswahlssystem eingeführt. Staatspräsident Walesa hatte gegen diese Regelung zwar das ihm nach der Verfassung zustehende Veto eingelegt, wurde vom Sejm aber überstimmt (Kasapovic/Nohlen 1996: 234). Die Sejmwahlen des Jahres 1991 führten danach zu einer extremen Zersplitterung des Parteiensystems. 16 Parteien konnten ins Parlament einziehen, die stärkste Partei erzielte lediglich etwas mehr als zwölf Prozent der Stimmen. Die Bildung einer stabilen Regierung, die den Aufgaben der wirtschaftlichen und politischen Transformation gewachsen ist, wurde so erschwert wenn nicht unmöglich. Eine weitere Fragmentierung in Polen konnte durch die Einführung einer Sperrklausel verhindert werden. In Tschechien und der Slowakei haben die Verhältniswahlssysteme nicht zu einer derartigen Fragmentierung der politischen Repräsentation in den Parlamenten geführt. Bulgarien stellt eine Besonderheit dar. Das bulgarische Wahlsystem, ein Verhältniswahlssystem, kennt lediglich einen landesweiten Wahlkreis, der durch die Aggregation der kleinen und mittleren Wahlkreise auf nationaler Ebene zustandekommt (Beichelt 1998: 607). In Rumänien, wo „überzählige Stimmen“ in einem nationalen Pool ähnlich wie in Ungarn nach d'Hondt auf die im Parlament vertretenen Parteien verrechnet werden (Deletant/Siani-Davies 1998: 156), ist die Anzahl der Parteien im ostmittel- und südosteuropäischen Vergleich sehr stabil, obgleich hier die Sperrklausel mit 3% sehr niedrig angesetzt ist. Dort wo die Wahlsysteme eine erhebliche Diskrepanz zwischen erzielten Stimmen und erhaltenen Mandaten aufweisen, also sog. „designed majorities“ zustandegekommen sind (vor allem Ungarn), haben die Wahlsysteme zur Stabilisierung und zur Regierungsfähigkeit beigetragen.

Tabelle 2: Wahlsysteme, Sperrklausel und Zahl der Parteien in Parlament und Regierung (Stand 1998)

	Wahlsystem	Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien	Anzahl der in der Regierung vertretenen Parteien	Sperrklausel
Polen	Verhältnis	5	2	5%
Ungarn	Kompensatorisch	6	3	5%
Slowakei	Verhältnis	6	4	5%
Tschechien	Verhältnis	5	1	5%
Bulgarien	Verhältnis	5	1	4%
Rumänien	Verhältnis	6	3	3%
		zus. 15 Sitze für Minderheiten		

Quelle: Eigene Darstellung, Angaben für die Sperrklausel gilt nicht immer für Wahlbündnisse

Zur Konsolidierung der Parteiensysteme trägt aber sicherlich auch ein gewisser Lerneffekt bei. Nach zwei oder drei Wahlen nimmt die Neigung der Wähler, für

kleinere Parteien zu stimmen, immer mehr ab. Sie wollen ihre Stimmen nicht mehr an Parteien „verschenken“, denen nicht zugetraut wird, den Sprung ins Parlament zu schaffen. Die Zahl derjenigen Stimmen, die auf diese Weise verloren gingen, ist in allen hier untersuchten Ländern stark rückläufig (vgl. Beichelt 1998: 615, Tabelle 4).

5.5. Wahlen und Koalitionsbildung

Die Frage nach der Zusammenarbeit neuer, „demokratischer“ Parteien mit den KP-Nachfolgeparteien prägte vor allem die Wahlkämpfe, aber auch die Koalitionsbildungen bis zum heutigen Tage in unterschiedlichem Maße. Die Vertreter der neu entstandenen demokratischen Parteien schlossen Koalitionen mit den Nachfolgern der ehemaligen Staatsparteien, denen das Stigma des sozialistischen Systems anhaftete, kategorisch aus. Koalitionsregierungen wurden entlang der Trennlinie „Vertreter des alten“– und „Vertreter des neuen Systems“ vereinbart.

Koalitionsregierungen in Mittel- und Osteuropa tendierten bisher zwar oft zur Instabilität (Olson 1998: 441), was aber aufgrund der mangelnden Festigung der Parteien als solche nicht verwunderlich ist. In Bulgarien mußte die aus 17 Gruppierungen bestehende Union der demokratischen Kräfte den von 1991 datierenden Koalitionsvertrag 1994 neu verhandeln, ohne die größte Gruppierung zu Unterschrift bewegen zu können (Olson 1998: 441). Daß mit Zhan Widenow 1995 ein 36 Jahre alter Vertreter der ehemaligen kommunistischen Jugendorganisation Premierminister werden konnte (Bastian 1998: 184f), zeigt den Verschleiß an geeigneten Kandidaten für wichtige politische Ämter und den Kompromißcharakter politischer und personeller Entscheidungen in einem instabilen Umfeld. In Ungarn schied in der Wahlperiode 1990-1994 die FKGP aus der Koalition aus, wengleich die folgenden Koalitionsregierungen bis heute stabil sind. Insgesamt konnte jedoch in den meisten Ländern Mehrheitsregierungen gebildet werden. Minderheitsregierungen wie gegenwärtig in Tschechien blieben die Ausnahme.

5.6. Stabilität oder Instabilität der Parteiensysteme

Als verhältnismäßig stabil haben sich die Parteiensysteme Ungarns und der Tschechischen Republik erwiesen. In Polen und in der Slowakei, teils auch in Ungarn, ist die Lagerbildung auf der rechten Seite des Parteienspektrums aber noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Bildung von einheitlichen konservativen Volksparteien würde langfristig sicherlich zur Stabilisierung der Parteiensysteme beitragen. In Ungarn ist hier mittelfristig eine solche Tendenz zu erwarten. In Polen müssen die unterschiedlichen Gruppierungen aus katholischer Rechten, dem „Arbeitnehmerflügel“ und Wirtschaftsliberalen erst zueinanderfinden. Die politischen Positionen sind aber hier soweit auseinander, daß damit allenfalls langfristig zu rechnen ist. In der Slowakei muß sich das konservativ-liberale Parteienbündnis erst bewähren. Hier spielen zusätzlich Nationalitätenprobleme (ungarische Minderheit) eine Rolle. Bei politischen Konflikten mit dem südlichen Nachbarn Ungarn, etwa bei der ungeklärten Lage um die Donaustaustufe bei Gabčíkovo/Nagymaros, kann es schnell zu Konflikten zwischen den Verbündeten (u.a. Partei der ungarischen Minderheit)

kommen. Zudem müssen in Bratislava ständig die extremen Parteien auf der linken und rechten Seite des Parteiensystems abgewehrt werden. Dies führt zwar zu Einigungsdruck im konservativ-liberalen Lager. Eine auf dieser Situation basierende Einigung kann jedoch nicht als ausreichende Stabilitätsgrundlage gewertet werden. Zudem muß die konservative Regierungskoalition der Slowakei einschneidende wirtschaftspolitische Maßnahmen ergreifen, um den Anschluß an die erste Welle der Beitrittskandidaten der Europäischen Union zu erreichen. Dies wird zwangsläufig zu Enttäuschungen in der Bevölkerung führen. Eine grundlegende, dauernde politische Stabilisierung ist deshalb in der Slowakei mittelfristig nicht garantiert, aber durchaus möglich.

Die Häufigkeit von politischen Richtungswechseln ist in Mittel- und Osteuropa größer als in Westeuropa. Kaum gelingt es einer Regierung, nach vier Jahren wiedergewählt zu werden. In Polen, Ungarn, der Slowakei und Bulgarien konnten Parlamentswahlen immer mit einem Regierungswechsel gleichgesetzt werden. Nur in Tschechien war die Regierung Klaus vergleichsweise lange an der Macht. Andererseits gelingt es bisher nicht im Parlament vertretenen Parteien nur sehr selten, den „etablierten Parteien“ Konkurrenz zu machen. So instabil die Parteiensysteme im inneren sind, so resistent sind sie doch gegen Neuankömmlinge von außen. Insofern kann davon ausgegangen werden, daß die Parteiensysteme eine gewisse Grundstruktur erhalten haben, die sich in der nächsten Zeit nicht wesentlich verändern wird. Größere Veränderungen im Inneren des Spektrums sind allerdings wahrscheinlich. Davon werden vor allem die konservativen Parteien betroffen sein, die eine Einigungsaufgabe zu bewältigen haben.

6. Résumé: Zum Stand der demokratischen Entwicklung in Mittel- und Osteuropa

Zehn Jahre nach der Systemtransformation haben die Staaten Mittel- und Osteuropas unterschiedliche Stufen demokratischer Reife erreicht. Ungarn, Polen und die Tschechische Republik haben sowohl in bezug auf die Funktionsfähigkeit ihres institutionellen Systems als auch auf die Stabilität der Parteiensysteme mittlerweile eine Situation erreicht, die mit den Erfahrungen westlicher demokratischer Systeme durchaus vergleichbar ist. Regierungswechsel gingen hier ohne Probleme und ohne Infragestellung des politischen Grundkonsenses, d.h. der Orientierung an Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit, vonstatten. Insofern kann diesen Staaten der Status einer konsolidierten Demokratie bereits heute zugeschrieben werden. Bulgarien, Rumänien und auch die Slowakei haben diese Entwicklungsstufe noch nicht erreicht. Konflikte zwischen obersten Funktions- und Amtsträgern des politischen Systems, abrupte Richtungsänderungen in der Regierungspolitik und Defizite der rechtsstaatlichen Strukturen haben in diesen Ländern immer wieder zu Rückschlägen geführt. Zwar haben in allen letztgenannten Staaten mittlerweile Parteien und Gruppierungen die Regierungsverantwortung übernommen, die für Westorientierung und Rechtsstaatlichkeit stehen, ob dies für die Oppositionsparteien bei einem Wahlsieg aber auch gelten würde, kann insbesondere für die Slowakei bezweifelt werden. Da aber Regierungswechsel zu einem der wichtigsten Funktionselemente ei-

ner Demokratie zählen, kann in der Slowakei, Bulgarien und Rumänien trotz aller Fortschritte von konsolidierten Demokratien noch nicht gesprochen werden.

Wenn wir die Frage nach dem Demokratiegehalt der heutigen politischen Systeme in Ostmitteleuropa stellen, so müssen wir davon ausgehen, daß die Chronologie der Stabilisierung nicht unwesentlich von den oben angesprochenen Faktoren abhängt: Ein gradueller, ausgehandelter und früh einsetzender Systemwechsel läßt der Zivilgesellschaft mehr Zeit zu entstehen, die KP-Nachfolgeparteien können sich besser reformieren und so in den politischen Prozeß integrieren, sind kompromißbereiter bei der Aushandlung der neuen Institutionen und grundlegenden Regeln. Ein solches System muß zwangsläufig weniger Sprengstoff beinhalten, als ein System, das nach bürgerkriegsähnlichen Zuständen entstanden ist. Ziehen wir die Art und Weise des Systemumbruchs in Betracht, so hatten Ungarn, Polen, mit Abstrichen die CSSR und Bulgarien die besten Startchancen für ein konsolidiertes demokratisches System. Rumänien befindet sich am anderen Ende der Skala.

Parteien in Mittel- und Osteuropa sind nach wie vor keine Mitgliederparteien, die über eine breite Basis aktiver und kampagnefähiger Anhänger verfügen. Nach wie vor orientiert sich die politische Ausrichtung der Parteien nicht an politischen und wirtschaftlichen Leitlinien, sondern mehr an Personen, die für bestimmte Inhalte stehen, die Spitze der Partei bilden und die Programmatik diktieren. Die Schwäche der Parteien bei der Rekrutierung von Personal für die Verwaltung und für politische Kampagnen ist sicherlich auf die Schwäche zivilgesellschaftlicher Strukturen zurückzuführen. Je unmittelbarer und je umfassender das Monopol der kommunistischen Parteien gebrochen werden konnte, desto schneller entwickelten sich die Zivilgesellschaften und desto stärker wurde der Reformdruck auf die KP-Nachfolgeparteien. Diese erlebten einen Aufschwung, als die wirtschaftlichen Probleme der Systemtransformation einen Höhepunkt erreichten. Die Regierungsübernahme von KP-Nachfolgeparteien führte aber nicht automatisch, wie von vielen Beobachtern angenommen bzw. befürchtet, zu einem Paradigmenwechsel, zur Beendigung der wirtschaftlichen und politischen Transformation, sondern lediglich zu leichten Akzentverschiebungen. Die Rückkehr der Reformeliten brachte in manchen Ländern, hervorzuheben sind Polen und Ungarn, auch mehr Professionalität des Regierungshandeln mit sich.

Die Parteiensysteme sind mittlerweile in allen Untersuchungsstaaten in eine Phase der Konsolidierung eingetreten. Entscheidend hierfür war die Bildung von Wahlbündnissen und das Zusammengehen von Parteien auf der rechten Seite des Parteienspektrums. So entstehen für den Wähler Alternativen, die demokratische Regierungswechsel erst ermöglichen. Gerade Rumänien, Bulgarien und die Slowakei haben dies in den letzten drei Jahren bewiesen. Für neue Parteien wird es in Zukunft äußerst schwer sein, in die Parlamente einzuziehen. Die Parteiensysteme zeigen sich gegenüber außenstehenden Parteien unzugänglich. Innerhalb der Parteiensysteme sind allerdings weiterhin Verschiebungen zu erwarten.

Parteien in Mittel- und Osteuropa werden wohl kaum den Grad an Geschlossenheit, an Mobilisierungskraft und an Mitgliederstärke erreichen, den wir aus Westeuropa, besonders aus Deutschland, gewohnt sind. Abnehmende Mitgliederzahlen und Schwierigkeiten bei der Mobilisierung ihrer Anhänger müssen aber auch westeuropäische Parteien zunehmend einkalkulieren. Insofern könnte es auch

durchaus sein, daß sich ein neues, europäisches Muster herausbildet, dem sich die Staaten West- und Osteuropas von verschiedenen Seiten her nähern.

7. Literatur

- Ágh, Attila 1994: Organisational change in the Hungarian Socialist Party, Budapest Papers on Democratic Transition No 76, Budapest
- Ágh, Attila 1998: Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans, Cheltenham und Northampton
- Bastian, Jens 1998: From former to post: Communist parties in Central and Eastern Europe, in: Bastian, Jens (ed.): The Political Economy of Transition in Central and Eastern Europe, Aldershot
- Bednárík, Imre/Kéri J. Tibor 1998: Unióra készül a jobbközép (Mitte-Rechts bereitet sich auf die Union vor), in: Népszabadság (ungarische Tageszeitung), 25.7.
- Beyme, Klaus von 1994: Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt/Main
- CSÚ: Statistical Yearbook of the Czech Republic 1998
- Deletant, Dennis/Siani-Davies, Peter 1998: The Romanian Elections of November 1996, in: representation, Summer/Autumn, Vol. 35, Numbers 2 & 3
- Dieringer, Jürgen 1997: Political Culture and the renaissance of the socialist party in Hungary, in: Goutorov, Vladimir/Alexander Koryushkin/Gerd Meyer (eds.): Political Culture and Political Change in Post-Communist Societies, St. Petersburg
- Dieringer, Jürgen 1998: Die ungarischen Parlamentswahlen 1998, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4
- Gábor, Luca/Levendel, Ádám/Stumpf, István 1994: Parlamenti választások 1994 (Parlamentswahlen 1994), Budapest
- Gebether, Stanislaw 1993: Political parties in Poland (1989-1993), in: Meyer, Gerd (Hrsg.): Die politischen Kulturen Ostmitteleuropas im Umbruch, Tübingen und Basel
- Inglehart, R. (1977): The Silent Revolution, Princeton
- International Herald Tribune 1996: Communism's Resurgence: Separating Hype from Reality, Januar 6
- Ishiyama, John T. 1995: Communist Parties in Transition. Structures, Leaders, and Processes of Democratization in Eastern Europe, in: Comparative Politics Vol. 27 No. 2, January
- Kasapovic, Mirjana/Dieter Nohlen 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen
- Kitschelt, Herbert 1992: The Formation of Party Systems in East and Central Europe, in: Politics and Society, 1
- Márkus, György G. 1998: Mitől jobb a jobb, bal a bal (Wodurch ist rechts rechts, links links?), in: Népszabadság (ungarische Tageszeitung), 14.05., S. 9
- MDF 1998: A Magyar Demokrata Fórum választási programja: Rend – Biztonság – Gyarapodás, (Wahlprogramm des Ungarischen Demokratischen Forums: Ordnung – Sicherheit - Wachstum) Gödöllő, 1. März
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.) 1996: Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen
- Meyer, Gerd (Hrsg.) 1993: Die politischen Kulturen Ostmitteleuropas im Umbruch, Tübingen
- Nohlen, Dieter 1996: Wahlsysteme in Osteuropa: Geschichte, Kritik, Reform, in: ZParl 3
- Olson, Davis M.: Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe, in: Political Studies, Special Issue 1998
- Randzio-Plath, Christa/Friedmann, Bernhard 1994: Unternehmen Osteuropa – eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft, Baden-Baden

- Segert, Dieter 1997: Parteien und Parteiensysteme in der Konsolidierung der Demokratien Osteuropas, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen
- Slowakischer Monatsbericht 9/98
- Statistical Office of the Slovak Republic 1998: Yearbook of the Slovak Republic 1998
- Timmermann, Heinz 1994: Die KP-Nachfolgeparteien in Osteuropa: Aufschwung durch Anpassung an nationale Bedingungen und Aspiration, Berichte des Bundesinstituts für Internationale und Ostwissenschaftliche Studien Nr. 31
- Tökés, Rudolf L. 1990: Vom Post-Kommunismus zur Demokratie, in: APuZ B27

8. Anhang: Parlamentswahlen in Bulgarien, Polen, Rumänien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn

Bulgarien

Partei	1997		1994		1991		1990	
	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate
ODS	52,2	55,7	24,23	28,7	34,36	45,8	36,20	36,0
DL (BSP)	22,2	21,6	43,50	52,0	33,14	44,2	47,15	52,7
ONS	7,5	12,5	5,44	6,2	7,55	10,0	6,03	5,7
KE	5,5	5,2	.	.	.	.	.	.
BBB	4,9	5,0	4,73	5,4	.	.	.	.
NS	.	.	6,51	7,5	3,20	.	.	.
					2,81			
BZNS	.	.	.	.	3,86	.	8,03	4,0
BZNS-NP					3,44			

- BBB *Bulgarischer Businessblock*, wirtschaftsliberale Unternehmerpartei
- BZNS *Bulgarische Agrarische Nationalunion*, Agrarpartei, bei den Wahlen 1991 als BZNS und BZNS-NP nach mehreren Spaltungen ging die Partei in anderen Parteien, vor allem der BSP auf
- DL (BSP) *Bulgarische Sozialistische Partei*, KP-Nachfolgepartei
- KE *Europäische Linke*, sozialdemokratisch, u.a. Verbindung mit reformierten Kräften der BSP
- NS *Volksunion*, liberale Abspaltung aus verschiedenen Parteien, 1991 als UDF Zentrum und UDF Liberale angetreten
- ODS *Allianz Demokratischer Kräfte*, vorher Union Demokratischer Kräfte (SDS), national-konservativ
- ONS *Union der nationalen Rettung*, vorher Bewegung für Rechte und Freiheit (DPS), Partei der ethnischen Türken

Quelle: Ágh, Attila: Emerging Democracies in East-Central Europe and the Balkans, Cheltenham and Northampton 1998

Ungarn

Partei	1998		1994		1990	
	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate
FIDESZ-MPP	29,48	38,34	7,02	5,18	8,95	5,44
MSZP	32,93	34,72	32,99	54,14	10,89	8,55
FKGP	13,15	12,44	8,82	6,74	11,73	11,14
SZDSZ	7,58	6,22	19,74	17,87	21,39	24,09
MDF	2,80	4,40	11,74	9,84	24,73	42,49
MIÉP	5,48	3,63	.	.	.	.

FIDESZ Bund Junger Demokraten (liberal-konservativ Partei)

FKGP Unabhängige Kleinlandwirtpartei (national-konservativ)

KDNP Christlich Demokratische Volkspartei (christdemokratische Ursprünge, heute national-konservativ)

MDF Ungarisches Demokratisches Forum (national-konservativ)

MIÉP Partei der ungarischen Wahrheit und des ungarischen Lebens (rechtsextreme Partei)

MSZP Ungarische Sozialistische Partei (KP-Nachfolgepartei, reformiert)

SZDSZ Bund Freier Demokraten (liberal)

Quellen: Für 1990: Tökés, Rudolf L. (1990), Vom Post-Kommunismus zur Demokratie, in: APuZ B27, S. 31, für 1994: Zusammenstellung aus Gábor, Luca/Levendel, Ádám/Stumpf, István (1994), Parlamenti választások 1994 (Parlamentswahlen 1994), Budapest, S. 474 und Archiv der Gegenwart, 29.5. 1994, S. 39006, für 1998: eigene Berechnungen, Angaben jeweils in Prozent, Angaben für die Spalten „Stimmen“ beziehen sich auf die Komitatslisten der Parteien (Zweitstimme)

Polen (1)

Partei	1997		1993		1991	
	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate
AWS	33,8	43,7	.	.	.	.
SLD	27,1	35,6	20,4	37,1	11,98	13,0
UW (UD)	13,8	13,0	10,6	16,0	12,31	13,2
PSL	7,3	5,8	15,4	28,6	8,67	10,4
ROP	5,6	1,3	.	.	.	.
NN	0,6	0,4	0,7	0,8	1,17	1,5
UP	.	.	7,3	8,9	.	.
BBWR	.	.	5,4	3,4	.	.
WAK	.	.	.	.	8,73	10,6
POC	.	.	.	.	8,71	9,7
KPN	.	.	.	.	7,50	10,2
KLD	.	.	.	.	7,48	8,2

(1) Aufgrund des nur halbfreien Charakters der Wahlen von 1989 wurde auf eine Darstellung dieser Wahlen hier verzichtet. Für die Wahlen 1991, die für ein extrem zersplittertes Parteiensystem gesorgt haben, wurden nur Parteien mit mehr als 7% Stimmenanteil berücksichtigt.

AWS Aktionsbündnis Soildarität, Zusammenschluß aus verschiedenen national-christlichen Parteien

BBWR Nichtparteienblock für die Unterstützung von Reformen, Partei, die von Lech Walesa gegründet wurde, konservativ

KLD Liberal-Demokratischer Kongreß, wirtschaftsliberal-konservativ

KPN Konföderation für ein unabhängiges Polen, nationalistisch

NN Deutschen Minderheit, Vertretung der Deutschen Minderheit

POC	Zentrums Bürgerbund, christdemokratisch
PSL	Polnische Bauernpartei, 1989 Vereinigte Bauernpartei (ZSL), bestand bereits im sozialistischen System
ROP	Bewegung für den Wiederaufbau Polens, national-populistisch
SLD	Allianz der demokratischen Linken, KP-Nachfolgepartei, vereinigt Mitglieder der ehemaligen Staatspartei, Gewerkschaftsvertreter und kleinere Gruppierungen, reformiert
UP	Arbeitsunion, sozialdemokratisch
UW	Freiheitsunion, früher Demokratische Union (UD), Zusammenschluß aus Liberal-Demokratischem Kongress und Demokratischer Union, liberal
WAK	Katholische Wahlaktion, klerikal-konservativ

Quelle: Ágh, Attila: *Emerging Democracies in East-Central Europe and the Balkans*, Cheltenham and Northampton 1998 und Gebether, Stanislaw: *Political parties in Poland (1989-1993)*, in: Meyer, Gerd (Hrsg.): *Die politischen Kulturen in Ostmitteleuropa im Umbruch*, Tübingen und Basel 1993

Tschechien

Partei	1998		1996		1992		1990	
	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate
CSSD	32,31	37,1	26,44	30,5	6,5	8,0	4,1	-
ODS	27,74	31,5	29,62	34,0	29,7	38,0	mit OF	mit OF
KSCM	11,03	12,0	10,33	11,0	14,0	17,5	13,2	16,0
					(mit LB)	(mit LB)		
KDU-CSL	9,00	10,0	8,80	9,0	6,3	7,5	8,4	9,5
US	8,6	9,5	.	.	.	.	.	.
SPR-RSC	3,9	.	8,01	9,0	6,0	7,0	mit OF	mit OF
ODA	.	.	6,36	6,5	5,93	7,0	mit OF	mit OF
LSU	.	.	.	.	6,5	8,0	mit OF	mit OF
HSD	.	.	.	.	5,9	7,0	10,0	11,0
OF	.	.	.	.	.	.	49,5	63,5

CSSD	Tschechische Sozialdemokratische Partei, sozialdemokratisch
HSD	Gesellschaft für Mähren und Schlesien, Regionalpartei
KDU-CSL	Christdemokratische Union – Tschechische Volkspartei, christlich-konservativ
KSCM	Kommunistische Partei von Böhmen und Mähren, ursprünglich Tschechoslowakische Kommunistische Partei (KSC), sozialistisch
LB	Linksblock, 1992 als Wahlbündnis unter Beteiligung der KSCM angetreten, sozialistisch
LSU	Liberalsoziale Union, Verbindung aus Sozialisten, Agrariern und Grünen
ODA	Bürgerliche Demokratische Allianz, konservativ, hervorgegangen aus dem OF
ODS	Demokratische Bürgerpartei, hervorgegangen aus dem OF, bürgerlich-liberal
OF	Bürgerforum, aus ihm gingen 1991 die ODS, die ODA und die OH hervor bürgerlich-liberal
SPR-RSC	Koalition für die Republik – Republikanische Partei der Tschechischen Republik, nationalistisch
US	Freiheitsunion, Abspaltung der ODS, liberal

Quelle: Ágh, Attila: *Emerging Democracies in East-Central Europe and the Balkans*, Cheltenham and Northampton 1998 und CSÚ: *Statistical Yearbook of the Czech Republic 1998*

Slowakei

Partei	1998		1994		1992		1990	
	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate
HZDS	27,00	28,7	34,96	40,7	37,2	49,3	unter VPN	unter VPN
SDK	26,33	28,0	.	.	.	.	.	.
SDL	14,66	15,3	10,41 (SV)	12,0 (SV)	14,7	19,3	13,3 (KSS)	14,6 (KSS)
MKP	9,12	10,0	10,18 als MK	11,3 als MK	7,4 als MK	9,3 als MK	8,7 als MK	9,3 als MK
KDH	.	.	10,08	11,3	9,0	12,0	19,2	20,6
DUS	.	.	8,57	10,0	.	.	.	.
ZRS	1,3	.	7,34	8,7	.	.	.	.
SNS	9,07	9,3	5,40	6,0	7,9	10,0	13,9	14,6
SOP	8,01	8,7	.	.	.	.	.	.
VPN	.	.	.	.	.	.	29,3	32,0
DS			3,42	.	3,31	.	4,4	4,6
SZ			.	.	.	.	3,5	4,0

DS Demokratische Partei, liberal

DUS Demokratische Union der Slowakei, Abspaltung der HZDS

HZDS Bewegung für eine Demokratische Slowakei, aus der VPN hervorgegangen, mit starken undemokratischen Tendenzen, politische Richtung unbestimmt

KDH Christlich Demokratische Bewegung, konservativ

KSS Kommunistische Partei der Slowakei, später Partei der Demokratischen Linken (SDL), sozialistisch

MKP Partei der Ungarischen Koalition, vorher Ungarische Koalition, Partei der ungarischen Minderheit

SD Slowakische Demokratische Koalition, Sammelbewegung und Wahlaktion auf der rechten Seite des Spektrums, christlich-konservativ/liberal, in ihr sind die KDH, die DU, die DS, die SDSS und die Grünen vertreten

SNS Slowakische Nationalpartei, nationalistisch

SOP Partei der Bürgerverständigung

SV Gemeinsame Stimme, Wahlbündnis für die Wahl 1994 aus Sozialdemokratischer Partei der Slowakei, der Agrarbewegung und der Grünen Partei

SZ Grüne Partei

VPN Öffentlichkeit gegen Gewalt, Umbrella Organization, aus ihr ging die HZDS Meciar hervor

ZRS Arbeitervereinigung der Slowakei, Abspaltung der SDL (bzw. KSS)

Quelle: Ágh, Attila: *Emerging Democracies in East-Central Europe and the Balkans*, Cheltenham and Northampton 1998, Slowakischer Monatsbericht 9/98 und Statistical Office of the Slovak Republic: *Yearbook of the Slovak Republic 1998*

Rumänien

Partei	1996		1992		1990	
	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate	Stimmen	Mandate
CDR	30,2	35,56	20,01	24,0	-	-
PDSR	21,5	26,53	27,71	34,3	66,31	67,9
			(als FSND)		(als FSN)	
USD	12,9	15,45	-	-	-	-
RMDSZ	6,6	7,28	7,45	7,9	7,23	7,2
PRM	4,5	5,53	3,89	4,7	-	-
PUNR	4,4	5,24	7,71	8,8	-	-
PNL	-	-	-	-	6,41	7,2
PNT-cd	-	-	-	-	2,56	3,1

CDR: Demokratische Konvention Rumäniens (Umbrella-Organization, beinhaltet u.a. PNL und PNT-cd)

PDSR: Sozialdemokratische Partei Rumäniens, KP-Nachfolgepartei, 1989 als Nationale Rettungsfront gegründet (FSN), nach Spaltung später unter dem Namen Demokratische Nationale Rettungsfront (FSND), wiederum später umbenannt in Rumänische Sozialdemokratische Partei (PDSR)

PNL: National Liberale Partei, liberal, ging später in der CDR auf

PNT-cd: Christlich Demokratische Nationale Bauernpartei, Agrarpartei

PRM: Großrumänische Partei, ultra-nationalistisch

PUNR: Partei der nationalen Einheit Rumäniens, extrem national orientierte Partei

RMDSZ: Ungarische Demokratische Union Rumäniens, Partei der ungarischen Minderheit

USD: Sozialdemokratische Union, sozialdemokratisch

Quelle: Ágh, Attila: Emerging Democracies in East-Central Europe and the Balkans, Cheltenham and Northampton 1998