

Inhalt

Zu diesem Heft.....	267
Brennpunkt	
<i>M. Rainer Lepsius</i> , Welche Verfassung für Europa?.....	269
Fachwissenschaftliche Aufsätze	
<i>Rainer Tetzlaff</i> , „WTO – Protest und Verheißung in Seattle“. Worum geht es bei der „World Trade Organization“?.....	275
Mehr Wirtschaft in die Schule Vorbemerkungen der Herausgeber	284
<i>Klaus-Peter Kruber</i> , Kategoriale Wirtschaftsdidaktik – der Zugang zur ökonomischen Bildung	285
<i>Eckhard Jesse</i> , Das Parteiensystem und Koalitionsgefüge der Bundesrepublik Deutschland vor und nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen. Steht eine Auflösung der Parteilager bevor?.....	297
<i>Gunter E. Zimmermann</i> , Die nicht bewältigte Schuldenlast privater Haushalte.....	307
<i>Johannes Varwick</i> , Die Reform der Bundeswehr. Konturen und Defizite einer nicht geführten Debatte	321
Aktuelle Information	
<i>Caroline Y. Robertson</i> , „Frauenrechte sind Menschenrechte“	333
<i>Claus Giering</i> , Die EU vor dem „Vertrag von Nizza“ • Das Reformpaket der Regierungskonferenz 2000	343
Rechtsprechung kommentiert	
<i>Heiner Adamski</i> , Politische Betätigung von Beamten. Verletzung der Treuepflicht durch Vertretung rechter Parolen	351
Kontrovers dokumentiert	
<i>Hans-Hermann Hartwich</i> , Was wird aus dem Zivildienst? Folgen der Bundeswehrreform.....	359
Didaktische Praxis	
<i>Georg Weinmann</i> , Urteilsbildung durch Handlungsorientierung? Der „Fall Ludin“ im Gemeinschaftskundeunterricht der gymnasialen Oberstufe	367
Rezensionen	375
Analyse	
<i>Bernhard Schäfers</i> , Konturen der Netzwerkgesellschaft. Neue Dimensionen der Sozialstruktur	379

Anschriften der Autoren

*Prof. Dr. M. Rainer Lepsius
Universität Heidelberg
Institut für Soziologie
Sandgasse 9
69117 Heidelberg*

*Prof. Dr. Rainer Tetzlaff
Universität Hamburg
Institut für Politische Wissenschaft
Allende-Platz 1
20146 Hamburg*

*Prof. Dr. Klaus-Peter Kruber
Wirtschaft/Politik und ihre Didaktik
Christian-Albrechts-Universität Kiel
24098 Kiel*

*Prof. Dr. Eckhard Jesse
Lehrstuhl für Politikwissenschaft
Politische Systeme, politische Institutionen
09107 Chemnitz*

*Dr. Gunter E. Zimmermann
Universität Karlsruhe
Institut für Soziologie
76128 Karlsruhe*

*Dr. Johannes Varwick
Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik
Rauchstr. 18
10787 Berlin*

*Dr. Caroline Y. Robertson-Wensauer
Institut für Angewandte Kulturwissenschaft
Universität Karlsruhe (TH)
76128 Karlsruhe*

*Dr. Claus Giering
Centrum für angewandte Politikforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München
Maria-Theresia-Str. 21
81675 München*

*Heiner Adamski
Brahmsallee 10
20144 Hamburg*

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

*Dr. Georg Weinmann
Gustav-Freytag-Str. 47
97877 Wertheim am Main*

*Prof. Dr. Bernhard Schäfers
Institut für Soziologie
Universität Karlsruhe
Kollegium am Schloß, Bau II
76128 Karlsruhe*

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. Götrik 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 S7 vom 1.1.2000. 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: www.leske-budrich.de

Zu diesem Heft

Das Heft 3/2000 der GEGENWARTSKUNDE bietet dem Leser eine schon außergewöhnliche Vereinigung aktueller Themenbearbeitungen. Dies gilt für die Autoren gleichermaßen. Die Herausgeber können nur mit großer Genugtuung und Dank die Bereitschaft vermerken und bekanntgeben, wie die Vitalität dieser Zeitschrift durch Angebote und die Bereitschaft zum Schreiben und Analysieren immer aufs Neue befördert wird.. Es bleibt natürlich die große Hoffnung, dass sich dies auch dem Leser zu vermitteln vermag.

Erneut wird das Heft mit der Europa-Thematik eingeleitet. M. Rainer *Lepsius* nutzt den *Brennpunkt* zu einer profunden Herausstellung des immer dringlicher werdenden Verfassungsproblems der EU: Es ist die Suche nach einer angemessenen Institutionenordnung und Legitimationsbasis, die er in der Entwicklung von Verfassungsformen verwirklicht sieht, die für einen „Nationalitätenverbund“ geeignet sind. Am Beitrag von Claus *Giering* („Aktuelle Information“) ist zugleich zu erkennen, wie schwer sich die normativen Prämissen mit den anstehenden praktischen Kompromissen über die „Left-overs“ des Amsterdamer Vertrages vereinen lassen. Denn diese „Überbleibsel“ haben es in sich. Im Grunde enthalten alle hier aufgezeigten Reformvorschläge weitere Schwächungen der nationalstaatlichen Kompetenzen und damit eine Stärkung der gemeinschaftsrechtlichen. So wächst die EU in ein immer engeres Geflecht hinein, ohne von einer angemessenen Verfassungstheorie getragen zu sein.

Auch die anstehende Bundeswehrreform wird von zwei unterschiedlichen Seiten behandelt. Da ist auf der einen Seite die Reform selbst mit ihren nicht ausreichend diskutierten Grundlagen und Zielen, der neue Umfang der Bundeswehr und die Finanzierung. Sachkundig analysiert Johannes *Varwick* zugleich die Defizite der Debatte. Seine Ausführungen über die Wehrpflicht-Debatte verbindet sich dann mit dem Beitrag „Kontrovers dokumentiert“ von Hans-Hermann *Hartwich* über die Folgen für den Zivildienst. Dieser, mittlerweile ein Pfeiler sozialpolitischer Einrichtungen, kann allerdings gewiß nicht herhalten als Begründung für die Beibehaltung der Wehrpflicht.

Mit Unverständnis verfolgt vermutlich auch ein aufmerksamer Zeitungsleser die massiven Proteste, die die Tagungen der Welthandelsorganisation (WTO) und neuerdings auch des Internationalen Währungsfonds begleiten. Ausgangspunkt war der Abbruch der WTO-Konferenz von Seattle. Rainer *Tetzlaff* setzt sich mit den Gründen ausführlich informierend und zugleich vertiefend analysierend auseinander. In den Protesten komme zugleich und über die WTO hinaus die wachsende Bedeutung der Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO) als kritische Opposition gegen Globalisierung und ihre „global players“ zum Ausdruck.

Der Beitrag von Gunter E. *Zimmermann* über „Die nicht bewältigte Schuldenlast privater Haushalte“ stellt die aktuellen Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung über ein gesellschaftliches Problem dar, über das man wenig Belege findet und das dennoch vor allem auf der Mikroebene der Singles und der Familienhaushalte eine wachsende Bedeutung besitzt. Hier wird neueste Forschung präsentiert.

Ja, und dann sind es immer wieder die politischen Parteien als die zentralen Institutionen der Demokratie und des Regierens, die die Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Kann die Wahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2000 als „Zäsur“ in bezug auf künftige Koalitionsbildungen in Deutschland angesehen werden? Die Grünen verlieren, die FDP gewinnt wieder, die SPD ist im, die CDU außer Tritt. Eckhard *Jesse* geht dieser Frage mit einem auch historisch wertenden Blick nach. Ob er Recht hat mit der These, dass 2002 Union und Grünen keine Schlüsselrolle mehr zukommt, wenn sich SPD und FDP vor der Bundestagswahl zu einer neuen Koalition bekennen?

Sicher könnte man bei der Überschrift „Frauenrechte sind Menschenrechte“ stutzen. Wieso denn nicht? *Caroline Y. Robertson* zeigt aber in ihrem Beitrag, dass weltweit die menschenrechtliche Verankerung von Frauenrechten und vor allem ihre Umsetzung alles andere als gesichert sind. Hier wird überzeugend dokumentiert, kritisch analysiert und „der lange Weg von der legalistischen Formel zur politischen Umsetzung“ perspektivisch in den Blick genommen.

Diesmal ist es wieder *Heiner Adamski*, der „Rechtsprechung kommentiert“ und zwar „Treuepflicht und politische Betätigung von Beamten“. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Juni 1999 einen in der gegenwärtigen Diskussion über die Entwicklungen in der rechten und rechtsextremen Szene relevanten Fall entschieden und auf eine Verletzung der Treuepflicht erkannt. Es hat aber zugleich die disziplinarisch verhängten eher geringfügigen Sanktionen akzeptiert. Das Verfahren dauerte von 1994 bis 1999, also 5 Jahre. *Adamski* setzt sich kritisch mit dem Urteil auseinander und erweitert seinen Kommentar in Richtung auf die Gewaltfrage und entsprechende Defizite in der politischen Bildung.

Georg Weinmann berichtet aus der didaktischen Praxis über „Urteilsbildung durch Handlungsorientierung“ am „Fall Ludin“, dem sogenannten „Kopftuchstreit“ in Baden-Württemberg. Ein eindrucksvolles Beispiel für die Motivation von Schülern durch die offene Diskussion eines als hautnah empfundenen Problems

Eine große „Analyse“ von *Bernhard Schäfers* mit dem Thema „Konturen der Netzwerkgesellschaft. Neue Dimensionen der Sozialstruktur“ stellt die Frage: „In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?“ Er diskutiert bekannte „Schlüsselbegriffe“ wie Risikogesellschaft, Erlebnisgesellschaft, Wissensgesellschaft und befasst sich mit den gegenwärtigen informationstechnisch bedingten Wandlungsprozessen. Verlangt die „Informatisierung der Gesellschaft“ nicht neue Deutungen und realitätsgerechte Begriffe? *Schäfers* ist skeptisch. Eindeutiger als bisher geschehen, müsste empirisch nachgewiesen werden, dass zentrale Felder der Gesellschaftsstruktur durch diese Informatisierung eine bis in den Verhaltensbereich sich auswirkende Veränderung erfahren. Wichtig sei es aber, die technische Basis der neuen Sozialprozesse und -strukturen nicht aus dem Blick zu verlieren. Auch künftig werde jedoch das Individuum sein Realitätsverständnis oder seine Identität normalerweise nicht über das Netz aufbauen: „Der netizen wird den citizen nicht ersetzen“.

Zum Schluss sei auf unsere mittlerweile in wachsendem Maße öffentlich wahrgenommene Aufsatzreihe zu der aktuellen und schulpolitisch wichtig gewordenen Thematik „Mehr Ökonomie an die Schulen“ hingewiesen. Dazu schreibt in diesem Heft *Klaus-Peter Kruber* über „Kategoriale Wirtschaftsdidaktik – ein Zugang zur ökonomischen Bildung“.

Eine Zusammenstellung der relevanten Aufsätze finden Sie auf der homepage des Verlages: www.leske-budrich.de. – *Die Herausgeber*

Welche Verfassung für Europa?

M. Rainer Lepsius

Welche Institutionenordnung soll das vereinigte Europa prägen? Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Kommission meinte 1969, die Europäische Gemeinschaft sei ein „unvollendeter Bundesstaat“, den es zu vollenden gelte. Der französische Staatspräsident de Gaulle wünschte ein „Europa der Vaterländer“, die untereinander verkoppelt sind. Beide Positionen markieren bis heute die Spannweite der Vorstellungen über ein vereintes Europa. Weder ist bislang der „große Sprung“ in die volle Souveränität der Europäischen Union gewagt worden, noch haben die Mitgliedstaaten ihre Souveränität ungeteilt behalten. Das Projekt der europäischen Einigung ist ein dynamischer Prozeß, der zwischen Bundesstaat und Staatenbund einen eigenen Ordnungstyp entwickelt hat. Sein Entwicklungsziel, seine „Finalität“, ist in doppelter Hinsicht offengehalten worden: territorial und institutionell. Die bisherigen Erweiterungen von zunächst 6 auf 9, dann 12 und heute 15 Mitgliedstaaten konnten noch in den institutionellen Rahmen, der bei der Gründung 1957 geschaffen wurde, eingebunden werden. Erst jetzt, vor der neuen Ausdehnung auf die mittel- und osteuropäischen Länder, ergeben sich Probleme für die Funktionsfähigkeit der alten Ordnung. Die anvisierte Verdopplung der Mitgliedsländer sprengt die bisherigen Verfahren der Repräsentation und Entscheidungsfindung. Aber auch unabhängig von der Osterweiterung stellen sich im Zuge der Kompetenzzunahme der Europäischen Union und der stärkeren Einbeziehung des Europäischen Parlaments Fragen nach der institutionellen Neuordnung. Noch in diesem Jahr stehen die seit längerem verschobenen Reformen auf der Agenda des Europäischen Rates. Entscheidungen müssen getroffen werden, nur welche? Reden und Stellungnahmen von hochrangigen Politikern haben dazu eine Debatte eröffnet. Den Anfang machte der deutsche Außenminister Joschka Fischer mit seiner Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität. Der französische Außenminister Hubert Védrine antwortete in einem Brief an Fischer, und der französische EU-Kommissar Barnier äußerte sich Anfang Juni. Am 27. Juni hielt der französische Staatspräsident Jacques Chirac eine Rede vor dem Deutschen Bundestag. Auch die Präsidentin des Europäischen Parlaments, Nicole Fontaine, und der italienische

Staatspräsident Chiampi beteiligten sich an der Diskussion. Nach Anlaß und Form haben diese Diskussionsbeiträge zwar einen informellen, aber durch die Stellung der Personen doch einen „offiziösen“ Charakter. Welches sind die Themen, die aufgegriffen wurden, welche Ordnungsvorstellungen sind dabei zum Ausdruck gekommen?

1. Funktionsfähigkeit. Seit dem Vertrag von Amsterdam im Jahre 1997 stehen drei Probleme auf der Agenda: die Verminderung der Zahl der Kommissare, die Neufestsetzung des Stimmengewichts der Mitgliedsländer im Europäischen Rat und die Ausweitung der mit qualifizierter Mehrheit zu entscheidenden Beschlüsse im Ministerrat. Derzeit hat die Kommission 20 Mitglieder, die 25 Generaldirektionen vorstehen und kollegial die Kommissionsbeschlüsse nach dem Mehrheitsprinzip verabschieden. Alle Mitgliedstaaten sind durch einen Kommissar vertreten, die großen durch zwei. Mit der bevorstehenden Osterweiterung durch zunächst wohl sechs und später durch weitere sechs bis acht Länder wird es unumgänglich, die Zusammensetzung der Kommission zu verändern. Auch die Stimmen der Mitgliedstaaten im Ministerrat müssen neu gewichtet werden. Das Problem liegt in der angemessenen Repräsentation der kleinen und der großen Mitglieder, wobei die großen Staaten die kleinen, diese aber nicht die großen überstimmen sollen. Gravierende Folgen hat der Entschluß im Rat, mehr Entscheidungen dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit zu unterwerfen. Dadurch wird die Legitimationskette zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union immer dann unterbrochen, wenn einzelne Staaten überstimmt werden. Denn auch diese müssen die getroffenen Beschlüsse gegen sich gelten lassen und sie umsetzen. Dieses Problem bestand nicht, solange das Konsensprinzip herrschte. Doch mit zunehmender Zahl und Heterogenität der Mitglieder droht eine Handlungs lähmung durch endlose Kompromißverhandlungen oder Blockaden. Diese drei Probleme werden wohl beim europäischen Gipfel in Nizza verfahrenstechnisch gelöst werden; dies ist die Voraussetzung für die Osterweiterung. Kriterien der Handlungsfähigkeit, der Effizienz und der Einbindung der Mitgliedstaaten stehen dabei im Vordergrund, doch auch die Struktur der Organe und ihre gegenseitige Bezogenheit wird davon berührt. So wird der Charakter der Union verändert werden, ohne schon eine neue Fassung des europäischen Einigungsprozesses zu bestimmen. Dazu bedarf es tiefer greifender Entscheidungen, die bis zum Herbst nicht paktiert werden können.

2. Kompetenzverteilung. Im Zentrum steht die Problematik einer verbindlichen Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Organen der Europäischen Gemeinschaft und denjenigen der Mitgliedstaaten. Im EG-Vertrag bestimmt Artikel 5: In den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, wird diese „nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Dieser Satz umschreibt das Subsidiaritätsprinzip, das einer uferlosen und fallweisen Ausweitung der Zuständigkeiten der EG vorbeugen soll. Doch das Subsidiaritätsprinzip bleibt unbestimmt und ist seinerseits nur fallweise und durch Opportunitätsannahmen zu interpretieren. So bleibt es in dieser zentralen Frage bei Intentionen und vagen Vorstellungen. Aber ohne eine

Entscheidung in der Kompetenzverteilung kann es auch keine klare Bestimmung des Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und den europäischen Nationalstaaten geben, kann kein europäischer Bundesstaat entstehen. Bisher konnte dieser Frage dilatorisch behandelt werden. Solange die Europäische Gemeinschaft primär eine Wirtschaftsgemeinschaft war, wurde ein zentraler Kompetenzbereich, nämlich alles was mit der Verwirklichung des Binnenmarktes zu tun hatte, gewissermaßen sektoral aus den nationalen Zuständigkeiten herausgelöst, ohne daß die Kompetenzkompetenz der Mitgliedstaaten selbst problematisiert werden mußte. Nun aber, mit der Übertragung von Aufgaben in der Außen- und Sicherheitspolitik, der Justiz- und Innenpolitik auf die Europäische Union, der Währungspolitik auf die Europäische Zentralbank und mit der Ausdehnung der Aufgaben der EG auf Gebiete der Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung, der Umwelt- und Gesundheitspolitik gibt es keine sektorale Ausgrenzung von Politikfeldern mehr. Die Zuständigkeiten vermischen sich, ein Neben- und Miteinander von nationalen und europäischen Regelungen breitet sich aus. Jede Zerteilung der jeweils letzten Zuständigkeit stört ein als funktionale Einheit verstandenes Politikprogramm, unterbricht den Verflechtungszusammenhang. Die für diese Problematik gebrauchten Formeln verschleiern die Sachlage. Fischer sprach davon, „die Kernsouveränität und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation zu übertragen“. Doch was ist die „Kernsouveränität“, und was bliebe den nationalstaatlich organisierten Mitgliedern der Union? Chirac stellte dagegen die Formel von „der gemeinsamen Wahrnehmung eines Teils der nationalstaatlichen Souveränitätsrechte“. Doch welcher Teil ist gemeint, und wie verträgt sich die „gemeinsame Wahrnehmung“ mit dem tatsächlich eintretenden Souveränitätsverlust? Solange über die Kernkompetenz der Nationalstaaten in der Außen- und Verteidigungspolitik, der inneren Sicherheit und Strafverfolgung, der Währungs- und Kreditpolitik noch nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschieden wird, kann man von einer „gemeinsamen Wahrnehmung“ nationaler Souveränitätsrechte sprechen. Sobald aber das Mehrheitsprinzip gilt, ist das nicht mehr der Fall. Auch wenn ein Mitgliedstaat zur Mehrheit gehört, also nicht gegen seinen Willen entschieden worden ist, ist der Beschluß nicht mehr autonom, sondern nur mit Hilfe von anderen Staaten zustande gekommen. Effizienzerwartungen sprechen für die oberste Rahmenkompetenz der EU, Souveränitätsvorbehalte dagegen. Jede Entscheidung über die Kompetenzverteilung müßte diesen Knoten durchschlagen, sich gegen die vermeintlichen Effizienzvorteile eines zentralen Entscheidungsverfahrens, gegen die damit verbundene Vorstellung einer möglichst großen Binnenhomogenität und für die bewußte Akzeptanz von Ungleichheiten zwischen den Mitgliedern der EU und ein möglicherweise damit verbundenes höheres Konfliktpotential aussprechen. Es ist nicht zu erwarten, daß in dieser zentralen Frage rasch eine Entscheidung getroffen werden wird, und damit bleibt die Grundordnung der Europäischen Union weiterhin offen.

3. Flexibilisierung. Unter diesem Namen entwickelt sich eine neue Strategie der engeren Zusammenarbeit von einzelnen Mitgliedstaaten auf freiwilliger Grundlage. Dies wird schon für die Staaten praktiziert, die im Rahmen des Schengener Abkommens die gegenseitigen Grenzkontrollen abgeschafft haben, und auch für die Mitgliedsländer, die den Euroblock bilden. Es bestehen unterschiedliche Kooperationsräume, die nicht deckungsgleich sind. Der „Schengener Raum“ ist nicht der „Euro-Raum“, und dieser ist nicht der Raum, aus dem die europäischen Einsatz-

streitkräfte aufgebaut werden sollen. An allen nehmen einige „Kernländer“, insbesondere Frankreich und Deutschland, nicht aber Großbritannien, teil. Durch die Ausbildung solcher unterschiedlicher Kooperationsräume könnte sich, wie vor allem der französische Außenminister Hubert Védrine empfiehlt, die Europäische Union elastisch weiterentwickeln, ohne immer alle Mitgliedstaaten zu einem höheren Grad der Vergemeinschaftung zu verpflichten. Gerade angesichts der Osterweiterung ist diese Perspektive attraktiv. Diese Teilordnungen innerhalb der EU bleiben unter dem Konsensprinzip in der ungeteilten Verfügung der ihnen angehörenden Mitgliedstaaten, entziehen sich den Zwängen der Organstruktur und Verfahrensweisen der Europäischen Gemeinschaft und erhalten der europäischen Entwicklung Flexibilität und Innovationsfähigkeit.

Seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 präsentiert sich die Europäische Union in einer „Säulenarchitektur“ unter dem Dach des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs, der nach dem Konsensprinzip entscheidet. Politikfelder, die einen hohen Vergemeinschaftungsgrad erreicht haben, werden supranational den Organ- und Verfahrensstrukturen der EG unterstellt. Daneben tritt die sogenannte 2. Säule, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Sie wird vom Europäischen Rat bestimmt und vom Ministerrat durchgeführt. Die Kommission wird an den Aufgaben beteiligt, hat aber kein Vorlagemonopol für die Beschlußfassung. Das Parlament hat nur ein Anhörungsrecht. Die Verfahrensordnung ist ihrem Charakter nach transnational, nicht supranational, sie repräsentiert die gemeinsame Ausübung von nationalen Souveränitätsrechten. Ähnlich verhält es sich mit der 3. Säule, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Angesichts der Autonomie, die die Europäische Zentralbank genießt, kann man sie als eine 4. Säule der Architektur der Europäischen Union bezeichnen. Schließlich ist auch der Europäische Gerichtshof autonom. Er interpretiert und konkretisiert die europäische Rechtsgemeinschaft durch seine Urteile und setzt die Höherrangigkeit des europäischen Rechts gegenüber den nationalen Rechtsordnungen durch. Inwieweit sich diese Architektur in Zukunft ausdehnen oder einschränken wird, läßt sich heute nicht beurteilen. Tendenzen zur Erweiterung der „Flexibilität“ stehen Tendenzen zur Vereinheitlichung gegenüber.

4. Demokratische Legitimation. Die demokratische, vor allem parlamentarisch organisierte Legitimation der Europäischen Union wird vielfach als ungenügend angesehen. Einerseits legitimieren die Parlamente der Mitgliedstaaten ihre Regierungen und über diese auch die getroffenen Entscheidungen, sie ratifizieren neue Vertragsbestandteile, die zum Teil auch Referenden unterworfen werden. Insofern ist die Europäische Union durchaus demokratisch legitimiert. Andererseits wirken die nationalen Parlamente nicht unmittelbar an der europäischen Gesetzgebung mit, und auch wenn sie europäische Verordnungen und Richtlinien in nationales Recht übersetzen, ist ihr Entscheidungsspielraum eingeengt. Von einer Parlamentarisierung der Gesetzgebung kann nicht die Rede sein. Neben diese Parlamente ist ein Europäisches Parlament getreten, dessen Mitwirkungsrechte beständig erhöht worden sind. Auf vielen Gebieten haben seine Beschlüsse sogar einen Vetocharakter. Dennoch wird das Regime der Europäischen Union auch über das Europäische Parlament nicht parlamentarisch legitimiert und kontrolliert. Die doppelte, aber jeweils unvollständige parlamentarische Basis hat zur Klage über das Demokratiedefizit in

der Europäischen Union geführt. Außenminister Fischer forderte daher „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation“ auf der Basis eines neuen Verfassungsvertrages. Aber auch seine Vorschläge spiegeln die Problematik der doppelten Legitimation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten und durch das Europäische Parlament. Er empfiehlt, eine Kammer des Europäischen Parlaments durch gewählte Abgeordnete zu besetzen, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sein sollen. Dadurch werde es nach seiner Meinung keinen Gegensatz zwischen Nationalstaaten und Europa geben. Dies ist recht mechanisch gedacht, denn das Problem liegt nicht in der personellen Verknüpfung von 15 oder in Zukunft 30 Parlamenten der Nationalstaaten durch eine europäische Kammer, sondern in der Konstitution eines „Volkes der Europäischen Union“. Das Parlament ist der Repräsentant eines Souveräns, nicht eine Versammlung von Repräsentanten verschiedener Staatsvölker. Aber eben das Verhältnis zwischen den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten und den Bürgern der Europäischen Union bleibt weiterhin ungeklärt. Fischer formuliert, die europäische Integration solle die Nationalstaaten in eine neue Föderation „mitnehmen“, ohne daß ein neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratie ablöst. Chirac begnügt sich mit den unbestimmten Formeln, „auch in Zukunft werden die Nationen die wichtigsten Bezugspunkte unserer Völker darstellen“, und „die Demokratie in Europa muß – insbesondere durch das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente – mit mehr Leben erfüllt werden“. Ein Verfassungsentwurf der französischen Neogaullisten ist demgegenüber deutlicher: In 700 Wahlkreisen sollen nach dem Mehrheitswahlrecht die Europaabgeordneten gewählt werden. Ein solches Wahlrecht würde eine einheitliche Repräsentation der Bürger der EU darstellen und zur Konsolidierung eines europäischen Parteiensystems beitragen. Beides wären notwendige Voraussetzungen für die Erhöhung der Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments. Die Grundfragen nach dem Verhältnis zwischen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten – es geht um die Bestimmung des demokratischen Souveräns – sind nicht einfach zu lösen. Die gegenwärtige Lage ist gekennzeichnet durch ein unentschiedenes sowohl als auch.

5. Die Eigenprägung der Europäischen Union. Die vorliegenden vielfältigen Reformvorschläge lassen kein klares Bild einer neuen Verfassung für die Europäische Union erkennen. Der Herrschaftscharakter der Europäischen Union wird auch durch die Osterweiterung nicht grundsätzlich verändert werden. Gerade der mit der Erweiterung verbundene Eingliederungsprozeß zahlreicher Länder auf einem ökonomisch, politisch und sozial überaus unterschiedlichen Entwicklungsstand läßt es unwahrscheinlich erscheinen, daß die europäische „Staatsbildung“ mit raschen Schritten vorangetrieben werden kann. Die politisch-soziale Basis der europäischen Integration liegt primär in und bei den politisch, sozial und kulturell integrierten Nationalstaaten. Je größer die Veränderungen und die Anpassungszwänge sind, desto wichtiger ist die Absorptionskraft für die Folgeprobleme, die nur nationale Solidaritätsstrukturen und die jeweiligen intermediären Organisationen zu leisten vermögen. Auf europäischer Ebene gibt es weder die einen noch die anderen.

Die alte Organstruktur der EG hat sich bisher bewährt, sie sollte gerade im Übergang zur Osterweiterung nicht wesentlich verändert werden. Die Kommission hat eine leistungsfähige Behördenstruktur, die einerseits in der Lage ist, den erreichten In-

tegrationsstand wirkungsvoll zu verteidigen, und die andererseits die jeweils höchst unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten in diskursiven Verfahren untereinander abzustimmen und zu koordinieren vermag. Sie ist auch hinreichend aus den nationalen Regierungen ausgegrenzt, um ihnen gegenüber europäische Entscheidungskriterien auszuarbeiten und durchzusetzen. Gerade der Umstand, daß die Kommission keine „Regierung“ ist, daß sie relativ autonom arbeitet, gibt ihr eine erhebliche Integrationsfähigkeit. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat immer wieder innovative Entscheidungen zu fällen und gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten zu legitimieren vermocht. Sie werden nach dem Prinzip der Einstimmigkeit und in ungewichteter Repräsentation getroffen. Alle Mitgliedstaaten haben dort über ihren Regierungschef eine gleiche Repräsentation, und die demokratische und parlamentarische Legitimität der Regierungschefs in ihren Staaten und Parteiensystemen bindet diese an die Europäische Union. Das Europäische Parlament dehnt den Raum des öffentlichen Diskurses über die Regierungsvertreter aus und vermittelt auch die nationalen Parteien und Verbände in den europäischen Problemraum.

Die zuweilen beklagten umständlichen Vermittlungs- und Vermakelungsprozeduren mögen viel Zeit in Anspruch nehmen, haben aber den Vorteil, daß das Konfliktpotential frühzeitig erkannt und abgebaut werden kann. Wo eine schnelle Reaktionsfähigkeit erforderlich ist, etwa bei der Zentralbank oder in der Politik der äußeren und inneren Sicherheit, stehen mit der „Säulenarchitektur“ der EU besondere Organe und Verfahren zur Verfügung. Die dabei entstandene Komplexität ist weniger gravierend als das mit einer hierarchisch durchgreifenden Maßnahmenpolitik verbundene Ansteigen des Konfliktpotentials und der Verschärfung von politischen und ideologischen Konfrontationen.

Die Europäische Union soll, so die gemeinsamen Bekundungen der Politiker, kein „Supernationalstaat“ werden. Sie muß daher auch nicht den Strukturen des Regierens und der politischen, sozialen und kulturellen Homogenisierung der Gesellschaften folgen, die für die Entwicklung der westeuropäischen Nationalstaaten des 19. Jahrhunderts und der mittel- und osteuropäischen Nationalstaaten nach dem Ersten Weltkrieg typisch waren. Die Europäische Union ist kein „Supernationalstaat“, und sie sollte sich für ihre Verfassungsform auch nicht vom Nationalstaatsmodell inspirieren lassen. Die originäre Aufgabe der EU ist die Entwicklung von Verfassungsformen, die für einen Nationalitätenverbund geeignet sind. Die Europäische Union ist, wie man sagt, ein dynamisches Mehrebenensystem, das eine Vielzahl von „Regimen“ mit je eigenen Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung umfaßt. Diese in einem einheitlichen Verfassungsgerüst zu homogenisieren, vermindert die Elastizität der europäischen Einigung. Das Föderativprinzip präsentiert sich symmetrischer, ist aber in sich – wie ein Blick auf die strukturalomogene Bundesrepublik Deutschland zeigt – nicht weniger komplex und durch Politikverflechtungen keineswegs transparenter als das Regime der EU. Die EU ist nach wie vor ein Staatenbündnis mit verschiedenen Integrationsverdichtungen, die sowohl intergouvernemental als auch supranational vermittelt sind. Sie ist ein historisch einzigartiges Projekt, das auch heute noch keine Entscheidungen über seine territoriale und institutionelle Finalität getroffen hat.

WTO – Protest und Verheißung in Seattle

Worum geht es bei der „World Trade Organization“?

Rainer Tetzlaff

„Draußen mögen 50.000 gegen die WTO demonstrieren,
in China aber sind 1,2 Milliarden begierig darauf,
Mitglied bei uns zu werden“ –
WTO-Generaldirektor Moore in Seattle, 3.12.1999

1. Die WTO-Konferenz von Seattle –

Die World Trade Organization (WTO) – bei ihrer Gründung 1995 noch als Speerspitze der Globalisierung gefeiert – steckt seit Seattle in einer Legitimationskrise – und mit ihr die Doktrin der liberalen globalen Marktwirtschaft. Seattle ist der Ort im US-amerikanischen Bundesstaat Washington, der im November 1999 die dritte Ministerkonferenz der WTO auszurichten hatte. Die dort vertretenen 138 Mitgliedsstaaten wollten eine Deklaration über eine neue Runde der Liberalisierung des Welthandels und der Weltfinanzen, vor allem unter Einschluß des Agrarhandels und der Dienstleistungen, erarbeiten – aber die Mammutkonferenz wurde unter dem lauten Beifall von 50.000 Protestlern der globalen NGO-Szene ergebnislos abgebrochen, – ein Novum bei solchen Konferenzen. Wie konnte es zu einer solchen Niederlage eines so mächtigen Staatenclubs kommen, der doch angeblich zum Wohle der Menschen in allen Handelsnationen zu agieren vorgibt?

Vordergründig könnte es so aussehen, als ob die Niederlage der Ministerkonferenz der Staaten allein den Protesten der Bürgerinnen und Bürger geschuldet wäre, die aus aller Herren Länder angereist kamen, um als transnationales Defensivbündnis zum Erhalt von globaler Umwelt und nationaler Kultur- und Sozialpolitik dem „entfesselten Kapitalismus“ den Kampf anzusagen. Aber die Sache war und ist kompliziertes, denn die Arena von Seattle ist zum Symbol für die Aktualisierung eines alten Paradigmenstreits unter den neuen Rahmenbedingungen der Globalisierung geworden: globaler Marktliberalismus (ohne Einmischung des Staates) versus sozial- und umweltverträgliche Marktwirtschaft mit staatlicher Steuerungskompetenz (ggf.s auch auf Kosten weiterer Wettbewerbsvorteile). Die Anhänger beider Richtungen wollen angeblich nur das Beste für den Menschen, für alle Menschen, – nämlich Glück durch individuelle Erwerbsfreiheit, wirtschaftliches Wachstum und allgemeinen Wohlstand -, nur in den „richtigen“ Wegen zum Ziel unterscheiden sie sich. Speziell bei der Frage herrscht Dissens, *ob, wie und wieweit* die global gewordenen schrankenlosen Kapitalismen der Nationen in ihrem Wettlauf um die besten Standorte für Produktion, Handel und Gewinnoptimierung (Ausbeutung) politisch gebremst und gelenkt werden könnten und sollten.

Der Abbruch der WTO-Konferenz in Seattle ist auf *drei Faktoren* zurückzuführen:

- auf eine situativ unangemessene hegemoniale Konferenzdiplomatie der Clinton-Administration, die ein Jahr vor den Präsidentschafts- und Kongress-Wahlen an Arroganz grenzende politische Härte demonstrieren wollte (Präferenz der USA für *Unilateralismus* auf Kosten von *Multilateralismus*);
- auf den passiven Widerstand von ministeriellen Repräsentanten der Dritte-Welt-Staaten, die sich bei wichtigen informellen Gesprächen über Sach- und Verfahrensfragen während der Verhandlungen in Seattle an den Rand gedrängt fühlten (mangelnde Transparenz und Repräsentativität der Entscheidungsverfahren),
- auf die lautstarken Proteste einer weltweiten NGO-Szene, die diesmal hervorragend organisiert und diszipliniert auftrat, und ein allgemeines Unbehagen an einer neo-liberalen Wirtschafts- und Investitionspolitik der „global players“ mit unkalkulierbaren sozialen Folgen (Arbeitslosigkeit, Verarmung, Kriminalisierung) artikulierte. Deren kleinster gemeinsamer Nenner war die Furcht vor einer weiteren Aushöhlung nationalstaatlicher Regulierungskompetenz durch allmächtige Multinationale Unternehmen und Banken, die die Gestaltungsspielräume für sozial- und umweltpolitische Maßnahmen weiterhin verringern würden.

In der Nacht zum 3. Dezember 1999 beendeten die US-amerikanische Konferenzpräsidentin *Charlene Barshefsky* und der australische *WTO-Präsident Mike Moore* die Verhandlungsrunde mit den Worten, daß die Konferenz „unterbrochen“ werden müsse, weil man sich nicht auf verbindliche Verfahren und Themen hatte einigen können. In Wirklichkeit aber war in der Sache das Ziel verfehlt worden, die Agenda (Verhandlungsauftrag) für eine weitere große Liberalisierungsrunde des Welt Handels im Konsens zwischen Nord und Süd zu beschließen. Damit war zunächst die Strategie der USA gescheitert, im nationalen Eigeninteresse den Multilateralismus der WTO vor allem für zwei Ziele zu instrumentalisieren: Zum einen wollte Washington angesichts der eigenen großen Agrarüberschüsse erleichterten Zugang zum attraktiven Agrarmarkt der Europäischen Union (EU) gewinnen, und zum anderen sollte die erwünschte globale Liberalisierung des Dienstleistungssektors den US-amerikanischen Konzernen die Möglichkeit geben, ihre ohnehin schon führende Wettbewerbsposition durch Eroberung der zukunftssträchtigen Märkte für Telekommunikation, audiovisuelle und Kulturindustrie, Banken und Versicherungen weiter auszubauen.

Schon im Juni 1999 hatte Frau Barshefsky deutlich gemacht, daß die Liberalisierung im Dienstleistungssektor für die USA absolute Priorität besitzen würde. Sie unterstrich die sehr weitreichenden US-Interessen an einer solchen Deregulierung mit dem ungewöhnlichen Vorschlag, die Liberalisierung im „top down-approach“ vorzunehmen. „Top-down“ bedeutet, daß zunächst alle Dienstleistungen generell liberalisiert werden. Will ein Land dies nicht, bzw. für einzelne Branchen nicht, muß es Ausnahmeregelungen vertraglich absichern. Bisher – im Rahmen der GATT-Regelungen – galt das umgekehrte Verfahren („bottom up“), d.h. es wird eine spezielle Branche herausgegriffen, deren Liberalisierung dann vertraglich geregelt wird, während alle anderen Branchen davon nicht tangiert werden (nach Wahl 2000: 238).

2. Vom GATT zur WTO: der steigende Bedarf an internationaler Steuerung der Rahmenbedingungen für freien Wettbewerb

Der Fehlschlag von Seattle offenbarte wie im Brennglas die *widersprüchliche Kompliziertheit* der gegenwärtigen Situation im Verhältnis zwischen Staat und Erwerbsgesellschaft, – eine Lage, die durch ökonomische und technisch-wissenschaftliche Globalisierung entstanden ist, die am besten durch Begriffe wie Denationalisierung, Entgrenzung oder „Dis-embedding“ charakterisiert wird: Die politischen Steuerungsinstanzen für wirtschaftliches Wohlergehen – z. B. nationale Steuer-, Handels- und Währungspolitik – sind „entbettet“, d.h. aus ihren gewohnten Verankerungen gerissen und greifen nicht mehr, dabei ein Gefühl politischer Ohnmacht erzeugend, das wiederum kollektive Ängste und Frustrationen zur Folge hat. Der Um- und Ausbau des GATT zur WTO stellt einen Versuch dar, im Rahmen einer „global governance“-Architektur internationale Steuerungsinstrumente zur Regelung der freien Konkurrenz auf Märkten weltweit zu vereinbaren.

Schon die letzte GATT-Verhandlungsrunde hatte sieben Jahre lang gedauert und war des öfteren vom völligen Scheitern bedroht gewesen (1986-1993). Am Ende dieser sogen. Uruguay-Runde beschlossen 125 Mitgliedsstaaten die Ausweitung handelspolitischer Vereinbarungen auf Investitionen in einigen Dienstleistungsbereichen, auf Patentrechte, auf den Agrar- und Textilektor. Im Mittelpunkt handelspolitischer Vereinbarungen standen die Meistbegünstigung (d.h. Zollvergünstigungen eines Landes müssen gegenüber allen anderen Handelspartnern gelten) und die Nichtdiskriminierung (d.h., erlaubte Ausnahmen vom Verbot der Mengenbeschränkung müssen für alle gelten). Weitere Vereinbarungen bezogen sich auf die Gegenseitigkeit oder Reziprozität handelspolitischer Erleichterungen (d.h., beim Nord-Süd-Handel durften Ausnahmen zugunsten der Entwicklungsländer gemacht werden). Woran es mangelte, waren Sanktionsmechanismen und verbindliche Verfahren zur Schlichtung von Streitigkeiten. Der Übergang vom GATT zur WTO „markiert den Beginn einer neuen Phase der Globalisierung“ (Schmidt 2000: 11). Die WTO entstand aus der Einsicht, daß es bei zunehmender Interdependenz nicht mehr ausreichen würde, freien Handel nur als eine Frage von Zöllen zu betrachten: Es bedurfte nun einer Instanz zur Festsetzung verbindlicher Wettbewerbsregeln und zur Schlichtung von Handelsdisputen.

Am 1. Januar 1995 wurde die WTO mit Sitz in Genf mit dem Status einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen gegründet, womit sie Weltbank und Internationalem Währungsfonds als autonome, völkerrechtlich anerkannte Einrichtungen gleichgestellt wurde. Die drei bilden nun – wie Spötter sagen – die unheilige Dreieinigkeit, – auf jeden Fall ein Verbundsystem mit erheblicher Kompetenz zur Regulierung des Rechtsrahmens für internationale Währungs-, Finanz- und Handelsregime. Höchstes Organ ist die mindestens alle zwei Jahre tagende Ministerkonferenz, die alle elementaren Beschlüsse in bezug auf die multilateralen Handelsabkommen faßt. In den WTO-Gremien wird nach dem Prinzip „Ein Land eine Stimme“ abgestimmt, was den ca. 100 Entwicklungsländern eine Mehrheit verschafft. Bis März 1999 hatte das ständige Schlichtungsgremium der WTO 167 internationale Streitfälle geregelt (Schmidt 2000: 11): Wer sich den Schiedssprüchen widersetzt, muß mit hohen Handelsstrafen rechnen.

Auf seiner ersten Ministerkonferenz in Singapur – Dezember 1996 – verabschiedete die WTO einen Aktionsplan zur Förderung der technischen Kompetenzen zum Ausbau der „capacity to trade“, wodurch auch Förderung „nachhaltiger Entwicklung“ und Linderung der Armut in den „am wenigsten entwickelten Ländern“ (den LLDCs) initiiert werden sollten. Seitdem steht die WTO auch unter entwicklungspolitischem Legitimationsdruck. Der zweite WTO-Gipfel – im Mai 1998 in Genf abgehalten – brachte wieder einige Neuerungen: der Welthandel sollte nicht nur möglichst *frei*, sondern auch noch möglichst *fair* sein, d.h. ohne künstliche Wettbewerbsverzerrungen. Kontrovers wurde die Forderung einiger Industrieländer aufgenommen, elementare Arbeitnehmerrechte als Sozialklauseln in der WTO zu verankern. Ähnlich wie in der Umweltdebatte befürchtete die Mehrheit der Regierungen einen „Sozialprotektionismus“ des Nordens, d.h. die Instrumentalisierung der Arbeitsschutznormen des „Internationalen Arbeitsamtes“ (IAA oder ILO) zur Abwehr unerwünschter Handelskonkurrenz der neuen Industriestaaten aus dem Süden.

In der Tat handelt es sich hierbei um ein schwer lösbares Problem, um ein echtes Dilemma, weil beide Standpunkte verständlich sind. Die Schwellen- und Entwicklungsländer argumentieren, daß hohe qualitative Anforderungen an die Herstellung von Handelsgütern (z.B. keine Verwendung von Kinderarbeit oder von Frauen für nächtliche Fabrikarbeit) ihre Kosten- und damit Wettbewerbsposition verschlechtern würden und daß solche Praktiken zu Beginn der Industrialisierung in Europa gang und gäbe gewesen seien. Die Industrieländer – vor allem auch deren Gewerkschaften – vertreten den Standpunkt, daß auf hart umkämpften Verbrauchermärkten nicht mit zweierlei Maß gemessen werden dürfte und daß sozialen Menschenrechten universelle Gültigkeit zugebilligt werden müßten. Schließlich sei auch der Schutz von Umwelt, Klima und der „common goods“ eine globale Verpflichtung aller Staaten – der reichen wie der armen.

Wenn solche Prinzipien- und Interessenkonflikte überhaupt konsensual gelöst werden können, dann bietet sich dafür die Konferenzdiplomatie der WTO an, wobei die Staaten des Nordens noch lernen müssen, partnerschaftsfähig zu werden und den Gestus der Belehrung aufzugeben. Normatives Ziel muß die Herstellung von Chancengerechtigkeit auf freien Märkten sein, was für die länger etablierten Marktteilnehmer bedeutet, den Neulingen für eine Übergangszeit nicht-reziproke Sonderkonditionen einzuräumen (sowie es etwa die EU im Handel einiger Warengruppen mit den AKP-Staaten tut).

3. Der Streit um das MAI-Abkommen: Freiheit der Investitionen

Schon auf der 2. Ministerkonferenz der WTO Konferenz in Singapur ist die Einrichtung eines Ausschusses zu Handel und Investitionen beschlossen worden, – ein Beschluß, an dem auch aktiv die damalige Bundesregierung teilgenommen hatte. Zeitgleich hierzu wurde von der OECD ein Entwurf zu einem „Multilateral Agreement on Investment“ – abgekürzt MAI – vorgelegt, mit dem Ziel, dies später in die WTO einzubringen. „Kernelement des MAI waren ein umfassendes Diskriminierungsverbot bei der Zulassung von ausländischen Investitionen sowie, in der nachfolgenden operativen Phase, Vorschriften zum Eigentumsschutz und zum freien

Kapitalverkehr sowie verbindliche Regeln zur internationalen Streitschlichtung. Als 1997 das geplante Vertragswerk bekannt wurde, mobilisierten Kritiker eine weltweite Kampagne gegen MAI.“(Schmidt 2000: 12). Im November 1998 erschien im Deutschen Taschenbuch Verlag eine Streitschrift unter dem Titel „Das MAI und die Herrschaft der Konzerne. Die Veränderung der Welt durch das Multilaterale Abkommen über Investitionen“ (München 1998, hrsg. von Fritz R. Glunk). Im Vorwort warnt der Münchener Politologe und Leiter der Forschungsstelle für Politische Ökologie *Peter Cornelius Mayer-Tasch* vor dem Verlust an nationaler Souveränität der europäischen Staaten: „Die Folge der Inkraftsetzung eines solchen Abkommens wäre ein tiefgreifender Legitimationsverlust unseres politischen Systems, der unübersehbare Nebenfolgen nach sich ziehen würde“ (Glunk 1998: 11).

Tatsächlich hätte die Realisierung dieses Vorhabens im Interesse der großen Konzerne den Regierungen praktisch alle Möglichkeiten genommen, Investitionen zu lenken oder mit Auflagen zu versehen. Und daß dies zuweilen notwendig ist, um die Einkommens- und Arbeitsplatzinteressen der einheimischen Arbeiter- und Angestellten zu schützen, sollte sich kurz darauf im Zuge der sogen. *Asienkrise* zeigen (die zum überstürzten Abfluss ausländischen Portfolio-Kapitals als Reaktion auf Konjunkturüberhitzung und exorbitante Auslandsverschuldung der asiatischen Schwellenländer führte): Die entschlossene Haltung der malaysischen Regierung unter Präsident Mahathir, den „Ratschlägen“ des IWF zu trotzen und Kapitalverkehrskontrollen einzuführen (um ein Jahr lang die ausländischen Unternehmen am Abzug ihrer Investitionsgewinne zu hindern, bis sich die Konjunktur stabilisiert haben würde), hatte durchaus Erfolg (Schubert 2000).

Das politisch nicht durchsetzbare MAI-Projekt ist schließlich zurückgenommen worden, als auch immer mehr Politiker in den OECD-Staaten – vor allem im „sozialistisch“ regierten Frankreich – Einwände gegen den befürchteten Ausverkauf nationaler Souveränität vorbrachten.

4. Die wachsende Bedeutung der NGOs als kritische Opposition gegen die „global players“

Hintergründig betrachtet, ist Seattle auch ein Symbol für *Glokalisierung*, d.h. der Gleichzeitigkeit von Internationalisierung (Globalisierung) und Fragmentierung (Lokalisierung). Mögen ökonomische Globalisierung in Form der „global players“, die auf Liberalisierung und Fusionierung drängen, und politische Lokalisierung in Form von NGOs wie zwei unvereinbare Kräfte erscheinen, tatsächlich entstammen sie häufig derselben Quelle und verstärken sich gegenseitig. Denn dieselben Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie, die für die Ausbreitung der globalen Wirtschaftskräfte so bedeutend waren, ermöglichen es Bürgerinitiativen in vielen Fällen, in ihrem Streben nach öffentlichem Gehör und der Suche nach Informationen und selbst Finanzierungsmöglichkeiten die zentralen Behörden zu umgehen. Ohne Internet wäre eine so leistungsstarke Lobbyarbeit der globalen NGO-Szene gar nicht möglich gewesen – für die einen ein Trost, für die anderen ein Ärgernis. Jedenfalls ermöglicht die moderne IuK-Technologie auch der protestierenden Basis in den Ländern, deutlich ihre Kritik vorzutragen.

Das Bündnis der Oppositionellen und Protestler in Seattle bestand aus folgenden Gruppen:

- Gewerkschaftlern,
- Umweltschützern,
- Menschenrechtsaktivisten
- Handelsprotektionisten, die nationales Kapital gegen internationale Konkurrenz verteidigen;
- linke Gruppen aller Bildungsstufen, die eine Chance sehen, den alten Kampf gegen den ausbeuterischen inhumanen Kapitalismus auf globaler Ebene wieder aufzunehmen.

Schon im Vorfeld der Konferenz hatten die NGOs aus vielen Ländern ihre Kritik an der WTO zum Ausdruck gebracht. Anstelle einer neuen Liberalisierungsrunde forderten sie:

- eine Untersuchung der Auswirkungen der in der letzten Runde beschlossenen Maßnahmen unter Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit (der Zivilgesellschaft);
- eine Reform der WTO in bezug auf Regeln, demokratische Verfahren und Transparenz;
- die Berücksichtigung der Probleme, die aus globaler ökonomischer Instabilität resultieren;
- eine Änderung der Politik, von der transnationale Unternehmen und ‚die Großen und Einflußreichen‘ profitieren und gleichzeitig soziale, ökologische und gesellschaftliche Begleiterscheinungen unberücksichtigt bleiben.
- Ebenso wurde der Anspruch erhoben, in der WTO gehört zu werden.“ (Schmidt 2000: 10).

Auf der Mammutkonferenz in Seattle gab es beträchtliche Unterschiede in der Haltung der Regierungsdelegationen: Mit Berufung auf den Bericht der sozialdemokratischen Parlamentarierin *Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk* – auch Mitglied der offiziellen deutschen Delegation in Seattle – lassen sich *drei Hauptpositionen* unterscheiden:

Erstens die großen Industrieländer, die wiederum in die drei tonangebenden Blöcke USA und NAFTA-Raum, EU und Japan mit den asiatischen Tigerstaaten gegliedert sind und die auf eine weitere Liberalisierung des Außenhandels der Schwellen- und Entwicklungsländer drangen;

zweitens die Gruppe der großen Agrarproduzenten (CAIRNS-Gruppe) mit Australien, Neuseeland, Argentinien und Brasilien etc. – Staaten, die vom Abbau des Agrarprotektionismus in den Industriestaaten profitieren würden;

drittens die Menge der Entwicklungsländer, die wiederum in drei Blöcken mit nicht immer identischen Interessen in Erscheinung traten: die südostasiatischen „Schwellenländer“, die klassischen Entwicklungsländer Lateinamerikas und Asiens und die Gruppe der Least Developed Countries (LLDCs), überwiegend afrikanische Länder, die vor allem an einem Schuldennachlass und „fairen“ Rohstoffpreisen interessiert sind. Die Staaten der afrikanischen Region südlich der Sahara gelten als Verlierer der Globalisierung und haben bei der Uruguay-Runde (der letzten GATT-Runde) mehr an Handel eingebüßt als dazugewonnen. Trotz aller Unterschiede im einzelnen wünschten die Entwicklungsländer „keine neue allgemeine große umfassende Liberalisierungsrunde“, solange die gerade vergangene Welthandelsrunde –

die Uruguay-Runde – nicht ausreichen analysiert und von ihnen bewertet worden war (S. Skarpelis-Sperk 2000: 3-4).

Es ist in der Tat verwirrend: Während protestierende „Nicht-Regierungs-Organisationen“ (NGOs) aus den reichen Industriestaaten gegen eine neue Liberalisierungsrunde des Welthandels protestierten, wünscht sich die kommunistische Führung in China nichts Sehnlicher, als endlich Mitglied im Club der freien Handelsnationen zu werden – dem neben China noch 30 weitere Staaten beitreten möchten.¹ Die Chinesen werden dabei sowohl von der Weltbank und dem IWF – den beiden „Bretton-Woods-Organisationen“ (BWO) unterstützt, wie von der Clinton-Administration der Vereinigten Staaten von Amerika. Denn alle Befürworter der WTO-Beitritts erhoffen sich von dem Beitritt Chinas die weitere Liberalisierung des Außenhandels, dadurch ein noch schnelleres wirtschaftliches Wachstum im Land und zugleich mehr Wettbewerb zwischen einheimischen und ausländischen Unternehmen und dadurch schnelleren Strukturwandel. Präsident Clinton hatte die amerikanischen Kongreßabgeordneten wochenlang bearbeitet, nun endlich Peking grünes Licht für einen WTO-Beitritt zu geben, und zwar mit folgenden drei Argumenten: erstens sei dies ein Bombengeschäft für die USA, zweitens schaffe die Integration Chinas in den Welthandelsclub Friede in Asiens und Sorge – drittens – nebenbei für eine allmähliche Unterspülung des kommunistischen Regimes.

Das Thema schafft seltsame Koalitionen auf beiden Seiten. In China haben sich Bürgerrechtler zu Wort gemeldet, die nicht weniger eifrig als ihre Regierung den US-Kongress zu einem Ja-Votum drängen. Der freie Welthandel zähle „zu den mächtigsten Mitteln, welche die Freiheit in China voranbringen“ können – schrieb die Regimekritikerin Dai Quing (nach Süddeutsche Zeitung vom 24.5.2000, S. 4).

Betrachtet man die wachsende ökonomische Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen nach dem Ende des 2. Weltkriegs, beschleunigt noch nach dem Ende des Kalten Krieges 1989, so wird verständlich, warum so hart um die politischen Rahmenbedingungen für Handel und Verkehr und um die Aufnahmebedingungen für Anwärter im Club der privilegierten WTO-Mitgliedsstaaten gerungen wird. Es geht um Hunderte von Milliarden Dollar Handelsgeschäfte – und die USA und China sind die beiden stärksten Außenhandelspartner.

6. Fazit

Nach Seattle und der WTO-Nachfolge-Konferenz in Washington im April 2000, gegen die erneut von etwa 10.000 NGO-Aktivisten unter dem Motto „Mobilization for Global Justice“ demonstriert worden ist, sind die Menschen für die Probleme der Globalisierung sensibilisiert worden. Sie fordern u.a. einen globalen „bedingungslosen“ Schuldenerlass für die ärmsten Staaten der Dritten Welt, eine Forderung, die sie im Juli 2000 anlässlich der G-8-Konferenz auf Okinawa/Japan wiederholten und sogar eine positive Reaktion des Weltwirtschaftsgipfels bewirken konnten: Im Prinzip sei man bereit, den ärmsten Staaten Milliarden-Schulden zu erlassen, wenn die notwendigen Strukturreformen eingeleitet und wenn die *Bürgerkriege* eingestellt würden. Dabei geht es um 330 Milliarden US-Dollar!

Letzters ist eine neue interessante, diskussionswürdige Position der einflußstarken Industriestaaten: Zwar befinden sie sich selbst wieder in einer neuen Aufrüstungsrunde (die nun durch die US-amerikanischen Pläne zur Wiederbelebung des Reaganschen SDI-Projekts, das die Doktrin der wechselseitigen Abschreckung von NATO und Rußland auszuhebeln geeignet ist!), aber man muß wohl gleichzeitig Verständnis für die Forderung der G8-Staaten aufbringen, daß sie wenig Interesse verspüren, Staaten wie Sudan, Äthiopien, Eritrea, Simbabwe, Kongo, Angola, Sierra Leone oder den Erdölgiganten Nigeria und Algerien Schulden zu erlassen, solange diese nicht alles tun, um Kriege, Aufrüstung und Regierungskorruption in gigantischem Stil (Nigeria unter dem gierigen Putschgeneral Präsident Abacha!) einzustellen. Der Westen sollte die zivilgesellschaftlichen Kräfte von außen unterstützen und in dem Maße Auslandsschulden erlassen, in dem sie am politischen Geschehen fair beteiligt werden. Noch ist das (an sich demütigende!) Instrument der politischen Konditionalität für Auslandshilfe und Entwicklungskooperation in einigen Fällen (solange der demokratische Rechtsstaat nicht Wurzeln geschlagen hat) unverzichtbar!

Im übrigen zeichnet sich auch eine Reformbereitschaft bei den Bretton-Woods-Institutionen ab. Als Reaktion auf den sogen. Meltzer-Bericht an den IWF und Weltbank (mit der Empfehlung, die beiden Organisationen wieder funktional klar zu trennen) hat der neue designierte Chef des IWF – der Deutsche Banker Horst Köhler – zu Protokoll gegeben, daß der IWF dann mehr Akzeptanz erwarten dürfte, „wenn er seine eigene Überwachungsfunktion stärkt und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs dort fördert, wo ein solides Bankensystem besteht, das damit umgehen kann ... Die Arbeit an der Stärkung des Währungs- und Finanzsystems ist in vollem Gange ... Ich möchte ihn (den IWF) weiterentwickeln – zu einem ordnungspolitischen Faktor für die Weltwirtschaft und als ein Kompetenzzentrum für das internationale Finanz- und Währungssystem“. (Horst Köhler im Interview mit Roger de Weck, in: Die Zeit vom 30.3.2000, S. 26). An ihren Taten sollst ihr sie erkennen!

Die „vertagte“ Global-Konferenz von Seattle im Dezember 1999 mit ihren nachfolgenden Aktionen ist zu einem interessanten *politischen Lehrstück* über die Tücken der politischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse im Zeitalter der Globalisierung geworden: Wer bei wichtigen Wirtschaftsfragen die mobilisierte demokratische Basis der Weltgesellschaft mit ihren Mitsprachebedürfnissen (die globale Zivilgesellschaft mit ihren zahlreichen lokalen NGOs) meint ignorieren zu können, muß mit lokalen Protesten und weltweit ausgestrahlter öffentlicher Kritik rechnen; denn Handels- und Investitionsfragen werden nicht mehr als blindwütendes Schicksal wahrgenommen und hingenommen, sondern als politisch gewollte Herausforderung verstanden, die auch von unten beeinflusst werden kann. In Zukunft ist es daher ratsam, daß sich die Organisatoren der Weltkonferenzen auf diese Demokratisierungsperspektive einstellen, „global public policy“ die Chance auf Legitimierung auch von unten einzuräumen. Die Demokratisierung der Internationalen Organisationen und Weltkonferenzen – seit mehr als zehn Jahren schon auf der politischen Agenda – ist wieder ein Stück weit vorangebracht worden.

Anmerkung

- 1 Die WTO in Genf veröffentlichte 1999 eine Liste mit 30 Ländern, die Beitrittsanträge gestellt hatten. dazu gehörten – neben China und Taiwan – auch Rußland sowie Algerien, Jordanien, Libanon, Oman, Nepal, Sudan und Saudiarabien, aber auch Vietnam, Kambodscha und Laos; ferner Samoa und die Seychellen. Estland war zuvor als 135. Mitgliedsstaat aufgenommen worden. Nach Nord-Süd-aktuell, Hamburg, hrsg. vom Deutschen Übersee-Institut, Jg. XIII, No. 2, 1999, S. 164

Literatur

- Glunk (Hrsg.), Das MAI und die Herrschaft der Konzerne. Die Veränderung der Welt durch das Multilaterale Abkommen über Investitionen, München November 1998
- Skarpelis-Sperk, Sigrid: Position und Strategien auf der 3. WTO-Ministerkonferenz in Seattle, in: Nord-Süd-Info-Dienst. SPD Aktionskreis Nord-Süd, Nr. 83, März 2000, S. 3-6
- Schmidt, Bettina: Seattle hat die WTO „berühmt“ gemacht, in: Nord-Süd-Info-Dienst, Nr. 83, März 2000, S. 10-13
- Schubert, Gunter: Die Asienkrise als Grenzmarkierung der Globalisierung?, in: Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Weltkulturen unter Globalisierungsdruck, Bonn 2000, S. 120-150
- Wahl, Peter: Zwischen Hegemonialinteressen, Global Governance und Demokratie. Zur Krise der WTO, in: Internationale Politik und Gesellschaft, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 2/2000, S. 235-246
- Zattler, Jürgen: Welthandel und Armut – Die WTO im Fadenkreuz der Kritik, in: Nord-Süd-aktuell, Hamburg, 1. Quartal 2000, S. 102-111

Mehr Wirtschaft in die Schule Vorbemerkung der Herausgeber zum nebenstehenden Beitrag

Mit dem Beitrag von Klaus-Peter Kruber, Professor für Wirtschaft/Politik und ihre Didaktik an der Universität Kiel, setzt die Gegenwartskunde die Diskussion ihrer Sicht des Verhältnisses von Ökonomie/Wirtschaftslehre im Rahmen der schulischen politischen Bildung fort.

Heft 1/2000 hatte den Anfang gemacht mit dem Abdruck des Beitrages von Prof. Dr. Rüdiger von Rosen vom Deutschen Aktien-Institut, der dezidiert und nicht nur in dieser Zeitschrift, für ein neues eigenes Schulfach „Ökonomie“ an Gymnasien eintritt. Ihm widersprach Hans-Hermann Hartwich, der die Wirtschaft als Teil des Fachs Gemeinschaftskunde/Sozialkunde ansieht, jedoch auch der Ansicht ist, dass die Inhalte deutlich modernisiert werden müssen. Diese Auffassung wurde ausdrücklich in ein Positionspapier des Bundesvorstandes der DVPB übernommen („Polis“ 2/2000, S. 24f.).

Weitere Verbände (Lehrerverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeber) versuchen, ihre Positionen neu zu bestimmen. Offenbar scheitert aber das Bemühen eines gemeinsamen „Memorandums“ zur ökonomischen Bildung an den sehr differierenden Sichtweisen und Interessen der Beteiligten. Hierzu gehörten neben dem Deutschen Lehrerverband und dem Deutschen Philologenverband die Deutsche Gesellschaft für ökonomische Bildung.

Prof. Kruber ist ein ausgewiesenes Mitglied dieser Gesellschaft, d.h. der Ausbildung von Handels- und Wirtschaftslehrern verpflichtet. Inhaltlich gibt es nicht allzu große Unterschiede zu Hartwich, wohl aber in der Zielsetzung: Kruber • und wohl auch v. Rosen • geht es um die Ausbildung eines spezifischen wirtschaftlichen Denkens und Verhaltens in ihrer Eigengesetzlichkeit, das den neuesten wirtschaftlichen Tendenzen wie vor allem der Globalisierung und den technisch-kapitalorientierten Marktentwicklungen gerecht wird. Hartwich hingegen sieht diese Ökonomie als Teil des gesellschaftlich-politischen Geschehens und der Demokratie, wofür fit zu machen die einschlägigen Fächer der schulischen politischen Bildung verpflichtet sind.

Die Diskussion der Positionen wird im nächsten Heft der Gegenwartskunde mit einem Beitrag von Sibylle Reinhardt vorgesetzt.

Kategoriale Wirtschaftsdidaktik – der Zugang zur ökonomischen Bildung

Klaus-Peter Kruber

1. Ökonomische Bildung braucht einen eigenen Platz im Curriculum

In der Diskussion um „zukunftsfähige“ Bildung besteht heute verbreiteter Konsens, dass die „epochaltypischen Schlüsselprobleme unserer Zeit“ (Klafki 1996, 56) nicht ohne ökonomische Kenntnisse bewältigt werden können: Wirtschaftliche Probleme begegnen uns in nahezu allen Lebenssituationen, und sie weisen Bezüge zu Inhalten der verschiedensten Fächer auf. Die Ubiquität wirtschaftlicher Fragestellungen wird häufig zum Anlass genommen, einen eigenen Platz für ökonomische Bildung im Curriculum in Frage zu stellen und sie in andere Fächer zu „integrieren“. So nehmen wirtschaftsbezogene Themen in Lehrplänen von Geschichte und Geografie teilweise erheblichen Raum ein. (vgl. Schlösser/Weber 1999, 172ff.) Wirtschaftliche Ereignisse sind von großer Bedeutung für historische Entwicklungen. Ihre Folgen werden von Historikern im Geschichtsunterricht angesprochen. Vor allem zwei Themen werden in fast allen Lehrplänen behandelt: Industrialisierung und soziale Frage im 19. Jahrhundert und die Weltwirtschaftskrise und ihre politischen Folgen im 20. Jahrhundert. Ferner gehen die meisten Richtlinien auf die Entstehung der Sozialen Marktwirtschaft in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg ein. Der Geschichtsunterricht geht dabei naturgemäß von eigenen Fragestellungen, Zielen und Methoden aus. Er will historische Abläufe und Ereignisse aus ihren politischen, sozialen, wirtschaftlichen usw. Ursachen heraus erklären, nicht jedoch Funktionszusammenhänge volks- oder betriebswirtschaftlicher Prozesse offen legen. Dafür sind die Geschichtslehrer auch nicht ausgebildet. So wichtig fundierte geschichtliche Kenntnisse für das Verständnis heutiger wirtschaftlicher Institutionen und Strukturen sind – der Blick auf die Wirtschaft allein aus historischer Perspektive reicht nicht als Grundlage für die Erklärung wirtschaftlicher Vorgänge. Auch wird leicht der Eindruck von „Machbarkeit“ von Wirtschaft durch staatliche Intervention vermittelt: „In den meisten Ländern wird Geschichte unter dem Aspekt der Entwicklung der Demokratie betrieben. Die Betonung der besonderen Rolle des Staates, der ökonomische Probleme zu korrigieren hat, deren Ursachen nur multidimensional, aber nicht in ihrem ökonomischen Funktionszusammenhang berücksichtigt werden, birgt die Gefahr, dass durch den Geschichtsunterricht ein einseitiges Bild vom Ver-

hältnis Staat und Wirtschaft geprägt wird, demzufolge der Staat notwendigerweise in die Marktwirtschaft eingreifen muss.“ (Schlösser/Weber 1999, 175)

Auch in der Geografie spielt Wirtschaft eine große Rolle: Das Wirtschaften des Menschen war und ist von naturräumlichen Bedingungen abhängig, und Wirtschaften prägt in hohem Maße den Raum. Man denke nur an das Ruhrgebiet oder die Abholzung von Regenwäldern zur Gewinnung von Weideland. Es sind insbesondere drei Themengebiete, die in der Erdkunde behandelt werden: die sektorale Entwicklung der Wirtschaft und ihre Rückwirkungen auf Wirtschaftsstandorte und Siedlungsentwicklung, die weltwirtschaftlichen Verflechtungen und Handelsströme (vor allem Nord-Süd-Beziehungen) und die ökologischen Folgen wirtschaftlicher Aktivitäten für den Naturraum. Dabei geht es auch in der Geografie in erster Linie um die speziellen Ziele und Methoden dieses Faches und nicht um wirtschaftstheoretische Erklärungen und Zusammenhänge. Wo Ursachen wirtschaftlicher Entwicklungen und wirtschaftspolitischer Eingriffe angesprochen werden, geht es um die Korrektur von Marktversagen und Fehlentwicklungen, vorzugsweise durch raumplanerische Maßnahmen. Eine differenzierte Analyse beispielsweise des Zusammenhangs zwischen Ökonomie und Ökologie unter Rückgriff auf die Theorie externer Effekte, die ökonomische Verhaltenstheorie und die Wirkungsweise und Durchsetzbarkeit spezifisch wirtschaftspolitischer Instrumente findet in der Regel nicht statt und ist nicht Teil der Ausbildung von Erdkundefachlehrern.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Bönkost und Oberliesen in einer Untersuchung von Schulbüchern der Fächer Deutsch, Englisch, Erdkunde und Geschichte. In vielen werden wirtschaftliche Themen angesprochen – aber eben unter den Fragestellungen der jeweiligen Fächer, „was sich an vielen Stellen darin ausdrückt, dass keinerlei differenzierte Wirtschaftsanalyse für die beschriebenen Phänomene angeboten werden.“ (Bönkost/Oberliesen 1997, 465) Geschichte und Erdkunde tragen durch die Befassung mit Wirtschafts- und sozialhistorischen und naturräumlichen und kulturgeografischen Fragen zu einer breit angelegten ökonomischen Bildung bei, aber sie können die spezifisch ökonomische Sichtweise nicht einbringen. Ein „Ankerfach“ für ökonomische Bildung wird nicht nur durch zahlreiche Inhalte und Fragestellungen begründet, die nur im fachlichen Kontext vermittelt werden können. Konstitutiv sind auch die spezifischen Denkweisen und Methoden, anhand derer ökonomisch gebildete Personen Probleme analysieren und beurteilen, im Bewusstsein (!), dass diese Sichtweise bestimmte Aspekte ausleuchtet und keinesfalls verabsolutiert werden darf.

2. Kategoriale didaktische Ansätze der Wirtschaftsbildung

Aufgabe ökonomischer Bildung ist es, Heranwachsende zu mündigen Wirtschaftsbürgern zu erziehen. Ökonomische Bildung organisiert Lernprozesse, um Heranwachsende zu tüchtigen, selbstbestimmten und verantwortlichen Entscheidungen und Handlungen als Konsumenten, Erwerbstätige und Wirtschaftsbürger zu befähigen. (Kruber 1994, 44ff.) Dabei steht die Hinführung zur Arbeits- und Wirtschaftswelt vor schwierigen Aufgaben: Es geht um komplexe Zusammenhänge, die in der Regel neben der wirtschaftlichen politische und soziale Dimensionen aufwei-

sen und vielfach nur abstrakt-analytisch durchschaubar sind. Die Stofffülle scheint nahezu unbegrenzt, Probleme und Fakten verändern sich in der Wirtschaft schnell, ökonomisches Wissen veraltet rasch.

Es bedarf daher der Auswahl und Begründung von „Stoffen“, die im Unterricht behandelt werden sollen. Dies ist nur möglich, „wenn es gelingt, jene Fülle des Konkreten auf Grundformen, -strukturen, -typen, -beziehungen, kurz: auf ein Gefüge von *Kategorien* zurückzuführen und deren aktive Aneignung/Entwicklung im Bildungsprozess mit pädagogischer Unterstützung zu ermöglichen.“ (Klafki 1996, 96) Der kategoriale Ansatz geht zurück auf die bildungstheoretische Richtung der Didaktik (Plöger 1999, 43ff.), und er hat eine Tradition in der politischen Bildung (Giesecke, Hilligen, Sutor) und in der Didaktik der Wirtschaftslehre (Dauenhauer, May), an die – nachdem Methodenfragen lange im Zentrum der Forschung standen („Handlungsorientierung“) – in neuerer Zeit verstärkt wieder angeknüpft wird.

Kategorien bezeichnen „allgemeine Strukturen eines Wirklichkeitsbereiches, wie sie von einer Wissenschaft beschrieben werden ... Sie sollen das Konkrete und Aktuelle aufschließen durch Aufzeigen des Strukturellen, des Typischen, des Prinzipiellen und so aktuelle Geschehnisse und Prozesse verstehbar machen. Sie sollen allgemeine Erkenntnisse und Einsichten am konkreten Fall vermitteln und so den Transfer auf andere Fälle ermöglichen.“ (Sutor 1984, 69 und 70f.) Ziel dieses didaktischen Ansatzes ist es, elementare Inhalte mit allgemeinbildender Relevanz zu finden: „Kategoriale Bildung oder Didaktik zielt also auf die wechselseitige Erschließung von Mensch und Welt, auf die Möglichkeit der geistigen Bewältigung des in Fülle und Unordnung auf uns eindringenden Materials durch begründbare Auswahl beispielhafter Gegenstände, an denen verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse und Einsichten gewonnen und auf andere Gegenstände übertragen werden können.“ (Sutor 1984, 68) Stoffkategorien erschließen den Gegenstandsbereich, das Objekt wissenschaftlicher Betrachtung. Im didaktischen Zusammenhang haben sie nach Dauenhauer (1997, 20) fünf Funktionen:

- Reduktionsfunktion (inhaltliche Strukturen werden offengelegt),
- Erklärungsfunktion (das Verstehen wird erleichtert),
- Transferfunktion (Möglichkeit der Übertragung auf andere Situationen),
- Halterungsfunktion (sie sind zwar nicht zeitlos gültig, wohl aber von einer gewissen Dauerhaftigkeit),
- Sortier- und Behaltensfunktion (Lernhilfen, da im neuen Stoff bekannte Strukturen erkannt werden).

Die Auswahl von Stoffkategorien ist nicht frei von Subjektivität, und sie können nur als plausibel begründete Ergebnisse der fachlichen Kompetenz des jeweiligen Autors zur Diskussion gestellt werden. Gefragt sind die Fachwissenschaften, hier die Wirtschaftswissenschaften. Volkswirtschaftliche Lehrbuchautoren leiten meistens ein mit einem Kapitel über „Ausgangstatsachen der Wirtschaft“ oder „Grundfragen der Volkswirtschaftslehre“, um den Studierenden gleich zu Beginn ihres Wirtschaftsstudiums eine Orientierung zu ermöglichen und den Gegenstand ökonomischer Analyse zu strukturieren. Als Merkmale von Wirtschaft werden dann weitgehend übereinstimmend genannt: Bedürfnisse, Knappheit von Gütern und Produktionsfaktoren, Wahlentscheidungen verbunden mit Opportunitätskosten, Ar-

beitsteilung, Kreislaufzusammenhänge, Zielkonflikte, die Notwendigkeit der Koordination von Wirtschaftsprozessen.

An solche fachwissenschaftliche Strukturierungen knüpfen kategoriale Konzepte ökonomischer Allgemeinbildung an – auch wenn die Quellen nicht immer explizit offen gelegt werden. Verwiesen sei auf die frühen Vorschläge von Dauenhauer (1978) und May (1978) und das in England umgesetzte Konzept der Economics & Business Education Association (EBEA) “Teaching and Learning the New Economics“. (McCormick/Vidler 1994)

Die Konzepte von Dauenhauer und May bedürfen allerdings der Ergänzung. Ihre Stoffkategorien beziehen sich fast ausschließlich auf mikroökonomische Probleme, und es dominiert eine ökonomistische Betrachtungsweise. Sie sind geeignet, ökonomisch rationales Verhalten anzubahnen, in das „Funktionieren“ von Marktwirtschaft einzuführen und Marktprozesse und ihre Ergebnisse verstehbar zu machen. Wirtschaftspolitische Problemstellungen werden kaum angesprochen. (Kruber 1997, 55ff.)

Konzepte der Volkswirtschaftslehre, die stärker in der Tradition der angelsächsischen Political Economy stehen (z.B. institutionenökonomische Ansätze), binden die Wirtschaft stärker in ihre soziale und politische Umwelt ein und machen gerade diese Erkenntnis zum Lernziel. Damit erweisen sie sich als fruchtbarer für die ökonomische Bildung. Ein Beispiel ist das Konzept des amerikanischen National Council on Economic Education (NCEE), das die wichtigste Aufgabe der Economics Education darin sieht, thinking skills zu entwickeln, die darauf zielen „the essence of economics“ zu vermitteln. (Western 1997, 12) In diesem Zusammenhang heben die Autoren hervor, dass Wirtschaftswissenschaft sich mit menschlichem Verhalten, nicht nur mit Geld, befasst, und dass Economics Education mehr eine Denkmethode als einen festen Kanon von Inhalten meint: „The Theory of Economics does not furnish a body of settled conclusions immediately applicable to policy. It is a method rather than a doctrine, an apparatus of the mind, a technique of thinking which helps its possessor to draw correct conclusions.“ (J. M. Keynes, zit. nach Western 1997, 13)

Für Siebert ist es Aufgabe des Nationalökonomen, ökonomische Gesetzmäßigkeiten und Sachzwänge zu erforschen „und die gesellschaftlichen Gruppen und politischen Akteure vor der Illusion zu warnen, dass man diese ökonomischen Sachzwänge außer Acht lassen kann.“ (Siebert 1996, 31) Im ersten Kapitel seines Lehrbuchs diskutiert er acht Hauptfragen, mit denen sich Ökonomen befassen (19ff.). Sie lassen sich letztlich auf das Kernproblem zurückführen: Wie gehen Individuen und Gesellschaften mit begrenzten Mitteln („Knappheit“) um? Dies führt ihn zu folgenden Aussagen, die Grundtatbestände der Ökonomie kennzeichnen:

1. Knappheit ist das Grundgesetz der Ökonomie.
2. Knappheit der Güter resultiert aus der Verwendungskonkurrenz der Produktionsfaktoren.
3. Güterknappheit und Verwendungskonkurrenz der Produktionsfaktoren beziehen sich auf das Ziel der Güterversorgung. Bei der Steuerung ökonomischer Prozesse sind aber noch weitere Ziele wie Freiheit, Gerechtigkeit, gleichmäßige Einkommensverteilung, soziale Sicherheit, Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität zu berücksichtigen. Hier lautet die Botschaft des Ökonomen, dass viele Ziele der Wirtschaftspolitik miteinander in Konflikt stehen.

4. Verwendungskonkurrenz der Ressourcen und Konflikte zwischen wirtschafts-politischen Zielen bedingen die ökonomische Kategorie der Kosten (im Sinne von Opportunitätskosten).
5. „Die Lösung des Knappheitsproblems, der Frage der Verwendungskonkurrenz und der Zielkonflikte bedürfen institutioneller Regelungen. Dabei spielt sicher auch die politische Frage eine Rolle, ob eine solche Institutionalisierung gefunden werden kann, die allgemein akzeptiert wird.“ (Siebert 1996, 44)

Gregory Mankiw gibt seinem Lehrbuch in den „Vorbemerkungen für den Studierenden“ eine allgemeinbildende Zielsetzung: „Der erste Grund für das Volkswirtschaftsstudium besteht darin, dass das Fach Ihnen hilft, die Welt zu verstehen in der Sie leben ... Der zweite Grund ... besteht darin, dass Sie das Fach zu einem pfiffigeren Teilnehmer am Wirtschaftsleben machen wird ... Der dritte Grund ... besteht darin, dass Ihnen das Fach ein besseres Verständnis für die Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftspolitik vermitteln wird.“ (Mankiw 1999, XIV) Die Lernziele des einführenden Kapitels formuliert er wie folgt (Mankiw 1999, 3; Hervorhebungen K.P.K.):

„In diesem Kapitel werden Sie

- lernen, dass Volkswirtschaftslehre von der Zuteilung *knapper Ressourcen* handelt,
- einige der *Zielkonflikte* näher kennen lernen, denen Menschen gegenüberstehen,
- die Bedeutung des Begriffs der *Opportunitätskosten* kennen lernen,
- sehen, wie man das *Marginalprinzip* bei *Entscheidungen* anwendet,
- erörtern, wie *Anreize* menschliches Verhalten beeinflussen,
- erkennen, inwiefern *Handel* zwischen Menschen oder Nationen jedem Vorteile bringt,
- diskutieren, warum der *Markt* ein gutes, aber kein vollkommenes Verfahren zur Zuteilung von Ressourcen ist (*Mankiw geht hier auf die Rolle des Staats in der Wirtschaft ein*),
- erfahren, wovon einige Trends der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen (*Mankiw spricht den trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit an*).“

In diesen Lernzielen werden die aus der Sicht Mankiws grundlegenden Stoffkategorien angesprochen, auf die er in allen folgenden Kapiteln immer wieder zurückkommt, um auch weit komplexere Zusammenhänge zu erschließen. Mankiw erarbeitet diese Begriffe im ersten Kapitel und veranschaulicht sie in zehn Regeln: „Das Gebiet der Volkswirtschaftslehre ruht auf einigen grundlegenden Ideen, die auf zahlreiche verschiedene Lebenslagen anwendbar sind. Im gesamten Buch werden wir immer wieder auf die *Zehn volkswirtschaftlichen Regeln* dieses Kapitels zurückkommen ... Selbst die scharfsinnigste ökonomische Analyse wird mit den hier eingeführten zehn Regeln begründet.“ (Mankiw 1999, 16f.)

3. Wirtschaftspolitisches Denken lernen – das Spezifikum ökonomischer Bildung

Im Folgenden möchte ich in der gebotenen Kürze einen Ansatz kategorialer ökonomischer Bildung zur Diskussion stellen, der anknüpfend an die genannten Lehrbuchautoren über diese hinausgeht und die Stoffkategorien in Bildungskategorien überführt.

Grundlegend für das Verständnis wirtschaftlicher Probleme ist:

- Denken in den Strukturen der ökonomischen Verhaltenstheorie,
- Denken in Wirkungszusammenhängen,
- Denken in ordnungspolitischen Zusammenhängen.

Erweitert um eine politische und eine ethische Dimension können Strukturmerkmale und Prinzipien der Wirtschaft zu didaktischen Kategorien einer ökonomischen Bildung entwickelt werden, die die Fähigkeit zu wirtschaftspolitischem Denken und Handeln anbahnt.

(1) Die ökonomische Verhaltenstheorie, die auch die Grundlage der Institutionenökonomik bildet (Kaminski 1997, 129ff.), geht von folgenden Grundannahmen aus (Krol 2000, 18ff.):

- Handlungseinheiten sind Individuen bzw. von Individuen gebildete Organisationen (Betriebe, Verbände, Staat);
- menschliches Verhalten wird durch Anreize und Sanktionen bestimmt;
- Anreize und Sanktionen werden durch Präferenzen und Restriktionen hervorgerufen;
- Individuen verhalten sich im allgemeinen eigennützig;
- Restriktionen bestimmen den Handlungsspielraum.

Häufig wird dieser Ansatz missverstanden und zum Zerrbild des homo oeconomicus verkürzt. Tatsächlich geht er von dem auch in der Pädagogik verbreiteten Leitbild aus, wonach Menschen differenzierte Bedürfnisse und Fähigkeiten entwickeln und erwachsene, geistig gesunde Personen ihre Interessen selbst am besten kennen. Sie haben (in den Grenzen, die durch die Freiheit anderer gegeben sind) das Recht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit. Die anthropologische Erfahrung zeigt, dass Menschen sich eigennützig verhalten – insbesondere dort, wo Leistungen und Gegenleistungen in anonymen Beziehungen ausgetauscht werden. Eigennutz ist – darauf hat schon Adam Smith hingewiesen – nicht zu verwechseln mit Egoismus. Eigennütziges Verhalten schließt nicht die Einhaltung von moralischen Standards aus: Mit Betrügern werden auf Dauer keine Geschäfte gemacht.

Allerdings ist nicht jedes Verhalten „ökonomisch“. Ökonomisches Verhalten beruht auf einem Nutzen-Kosten-Vergleich. In die Überlegungen von Haushalten, Unternehmen, Verbänden usw. gehen neben Geldgrößen (Einkommen, Gewinn ...) auch Zeitaufwand und immaterielle Anreize (z.B. erwartete soziale Akzeptanz bzw. Ablehnung des Verhaltens) ein.

Bei gegebenen Präferenzen sind Restriktionen verhaltenssteuernd: Bedürfnisse werden nur zu Nachfrage, wenn es ein entsprechendes Angebot gibt, Preise und Einkommen den Erwerb möglich erscheinen lassen, rechtliche und andere normati-

ve Einschränkungen (z.B. religiöse Gebote) nicht entgegenstehen. Oder, um ein anderes Beispiel zu benutzen, an dem der spezifische Denkansatz der Ökonomie besonders deutlich wird: Sensibles Umweltbewusstsein und Wissen um ökologische Zusammenhänge (sie sind Ziele umweltpädagogischer Bemühungen) werden oft nicht in Verhalten umgesetzt, wenn Restriktionen (höhere Preise, Unbequemlichkeit, Zeitaufwand) die umweltfreundlichen Alternativen benachteiligen.

Die Qualität von Entscheidungen hängt von den verfügbaren Informationen ab. Informationsbeschaffung und ihre Verarbeitung kostet Zeit und Geld und lohnt sich daher nur bis zu dem Punkt, an dem Grenzertrag und Grenzkosten einander gleich werden. Ökonomische Entscheidungen erfordern Planung und Organisation – wesentliche Merkmale von Betriebsführung. Entscheidungen sind in die Zukunft gerichtet und daher risikobehaftet. Informationskosten und akzeptiertes Risiko begrenzen die Rationalität von Entscheidungen; sie sind daher selbst Teil des ökonomischen Kalküls.

(2) Handlungen von Akteuren zielen auf bestimmte Ergebnisse. Häufig sind aber auch Neben- und Folgewirkungen damit verbunden, die das angestrebte Ziel oder andere beeinträchtigen (Zielkonflikte). Komplizierte Wirkungszusammenhänge sind ein generelles Merkmal wirtschaftlicher Entscheidungen – sowohl auf der Ebene des Individuums, im Betrieb und in der Wirtschaftspolitik. So wirken sich bekanntlich wirtschaftspolitische Maßnahmen (etwa eine Steuererhöhung) im Wirtschaftskreislauf auf zahlreiche volkswirtschaftliche Variablen aus. Sie wirken auf das angestrebte Ziel (die Staatseinnahmen), in aller Regel aber auch auf andere wirtschaftliche und gesellschaftliche Ziele (z.B. Beschäftigung, Einkommensverteilung, internationale Wettbewerbsfähigkeit). Wirtschaftliche Vorgänge sind gekennzeichnet durch Interdependenzen, die heute häufig weit über nationale Grenzen hinaus wirken (Globalisierung). Sie zu erkennen und zu berücksichtigen, ist ein Kennzeichen ökonomischen Denkens. Wirtschaftliche Entwicklungen sind häufig mit Instabilitäten (Strukturwandel, Beschäftigungsschwankungen, Inflation), sozialer Ungleichheit und ökologischen Schäden verbunden; dies erfordert Eingriffe des Staates (Wirtschaftspolitik), die ihrerseits Zielkonflikte und Interdependenzen beachten müssen.

(3) Arbeitsteiliges Wirtschaften erfordert die Koordination der verschiedenen Aktivitäten durch einen zentralen Plan oder dezentral durch Angebot und Nachfrage. In marktwirtschaftlichen Ordnungen überwiegt die Koordination des Wirtschaftens über Märkte im Wettbewerb. Die Eigentumsordnung entscheidet über die Verfügungsrechte an Produktionsmitteln und die vorherrschenden Anreiz- und Sanktionsmechanismen. Die anhand dieser Merkmale unterschiedenen Wirtschaftssysteme enthalten in ihren konkret vorfindbaren Ausprägungen (der jeweiligen Wirtschaftsordnung) weitere institutionelle Elemente (z.B. Unternehmensformen, Finanzverfassung, Ordnung des Geld- und Bankwesens). Die Wirtschaftsordnung ist gestaltungsbedürftig und durch politische Entscheidungen gestaltet.

Allerdings ist die Wirtschaftspolitik bei Eingriffen, die den Ordnungsrahmen oder den Wirtschaftsprozess betreffen, nicht frei. Systemwidrige oder funktional inadäquate Maßnahmen können zu erheblichen Störungen sowohl auf einzelwirtschaftlicher wie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene führen. Von Parteien oder Verbänden geforderte bzw. vom Staat beschlossene wirtschaftspolitische Maßnahmen

sind daher stets auch danach zu beurteilen, wie sie im Wirtschaftskreislauf wirken, und ob sie die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft verbessern oder beeinträchtigen.

(4) Wirtschaftliche Entwicklungen und wirtschaftspolitische Maßnahmen berühren stets die Interessen betroffener Personen. In einer Demokratie äußert sich das in Interessenkonflikten zwischen sozialen Gruppen und staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik. In diesen Auseinandersetzungen spielt Macht (z.B. von Verbänden, Massenmedien) eine wichtige Rolle und es geht um Fragen des Rechts. Konflikte zwischen Regierungen, Parteien, Verbänden, Unternehmen und Individuen über wirtschaftliche Fragen sind vor dem Hintergrund der Rechtsordnung zu beurteilen – die gestaltenden Eingriffe in die Rechtsordnung sind aber auch auf ihre ökonomischen Auswirkungen hin zu befragen. Die im politischen Prozess geformte Rechtsordnung ist eine der wesentlichen Restriktionen für das wirtschaftliche Verhalten des Individuums als Verbraucher, Erwerbstätiger und in politischen Fragen. Spätestens an dieser Stelle werden die engen Verbindungen von wirtschaftlicher und politischer Ordnung und der Übergang von spezifisch ökonomischen zu spezifisch politischen Betrachtungsweisen deutlich.

(5) Ökonomische Bildung hat auch eine ethische Dimension: Wirtschaften berührt gesellschaftliche Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit. Allerdings sind diese Ziele inhaltlich unscharf, und sie werden unterschiedlich interpretiert. Wie weit reicht Konsumfreiheit? Sollte man Zigarettenrauchen verbieten? Beinhaltet Gewerbefreiheit auch das Recht auf umweltzerstörende Eingriffe in die Natur? Wie weit soll die Korrektur der am Markt erwirtschafteten Einkommen durch Umverteilung gehen? Wie weit ist soziale Sicherung eine Angelegenheit der Selbstverantwortung des Einzelnen, wie weit ist sie eine Aufgabe für die Solidargemeinschaft? Solche und ähnliche Fragen sind Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen, zu deren Beantwortung der Bürger u. a. Kenntnisse und Einstellungen zum Verhältnis von Individuum und Gesellschaft benötigt und ökonomische Kreislaufwirkungen und ordnungspolitische Konsequenzen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen bedenken muss.

Aber jeder Einzelne trägt auch Verantwortung für die Folgen seines wirtschaftlichen Verhaltens für sich selbst, gegenüber anderen und gegenüber der natürlichen Umwelt (und damit gegenüber nachwachsenden Generationen). Ökonomische Bildung sollte zur Entwicklung eines persönlichen Konsumstils und von sozial und ökologisch verantwortlichem Konsumentenverhalten beitragen, und sie zielt auf entsprechende Einstellungen und Verhaltensweisen in Arbeit und Beruf und gegenüber gesamtwirtschaftlichen Problemstellungen, bei denen der Einzelne als Bürger zur Mitbestimmung aufgefordert ist (Übersicht 1).

Übersicht 1: Stoffkategorien der Wirtschaft

- Die Verwendungskonkurrenz von Ressourcen äußert sich in *Knappheit* von Mitteln im Verhältnis zu den Zielen (*Bedürfnissen*) der Menschen.
- Dies erfordert *Nutzen-Kosten-Überlegungen* und *Entscheidungen* gemäß dem ökonomischen Prinzip unter *Risikobedingungen*.
- Wirtschaften vollzieht sich *arbeitsteilig* in spezialisierten Berufen, Betrieben.
- Wirtschaftsprozesse bedürfen der Koordination, die in der Marktwirtschaft überwiegend über *Märkte* im *Wettbewerb* erfolgt.

- Wirtschaften vollzieht sich, vermittelt durch *Geld*, in *Wirtschaftskreisläufen* zwischen Haushalten, Unternehmen, Staat und Ausland.
- Wirtschaften ist mit *Interdependenzen* und oft mit *Zielkonflikten* verbunden.
- Wirtschaftsprozesse vollziehen sich nicht gleichgewichtig (Strukturwandel, Gefahr von *Instabilitäten* wie z.B. Inflation, Arbeitslosigkeit).
- Wirtschaften ist mit materiellen und sozialen *Ungleichheiten* und *ökologischen Problemen* verbunden.
- Dies erfordert *Eingriffe des Staates* in den Wirtschaftsablauf oder die Wirtschaftsordnung (Wirtschafts-, Sozial-, Umweltpolitik).
- Wirtschaftliche Veränderungen und wirtschaftspolitische Eingriffe berühren die Interessen Einzelner oder von sozialen Gruppen unterschiedlich (*Interessenkonflikte*).
- Wirtschaftspolitische Entscheidungen berühren *Werte* wie Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit und sind daher *Gegenstand politischer Auseinandersetzungen*.
- Wirtschaften erfolgt in einer Rahmenordnung aus rechtlichen, sozialen und anderen Institutionen (*Wirtschaftsordnung*; Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft).
- Wirtschaftsordnung und -verfassung werden im demokratischen Staat gestaltet und legitimiert (-> politische Willensbildung ist spezifischer Gegenstand des Politikunterrichts).

„Wirtschaften“ lässt sich als Nutzen-Kosten-Optimierung in komplexen Wirkungszusammenhängen in einer politisch geprägten Wirtschaftsordnung kennzeichnen. Die Analyse dieser Grundstrukturen führte zu bestimmten Merkmalen und Prinzipien, die bei wirtschaftlichen Sachverhalten immer wieder auftreten und daher als Stoffkategorien der Wirtschaft bezeichnet werden können. Die Stoffkategorien können zu Bildungskategorien der ökonomischen Bildung umgeformt werden und bezeichnen dann die Leitziele des Wirtschaftsunterrichts: „Die Umsetzung von Stoffkategorien in Bildungskategorien vollzieht sich in der Weise, dass die gewonnenen Grundeinsichten mit den Schülern an immer neuen Unterrichtsstoffen erarbeitet, bestätigt, und somit als für das wirtschaftliche Geschehen typisch erkannt werden. Ein solchermaßen gesicherter Bestand an ökonomischen Grundeinsichten soll dem Schüler schließlich das Verstehen anderer, ähnlicher Sachverhalte ermöglichen.“ (May 1978, 72) Als didaktische Leitfragen an den ins Auge gefassten Stoff gerichtet, lenken sie den Blick auf ökonomische Grundstrukturen und Funktionszusammenhänge und ihre politische und ethische Dimension. Sie helfen, die bildenden Inhalte zu identifizieren und den Unterricht auf die Leitziele ökonomischer Bildung zu fokussieren. (Übersicht 2)

Übersicht 2: Didaktische Leitfragen an den „Stoff“

- *Hat der Stoff eine über den Tag hinaus reichende Bedeutsamkeit für die Lernenden?* Das heißt: Kann daran etwas für die zukünftige Lebenssituation der Heranwachsenden als Konsumenten, Erwerbstätige oder Wirtschaftsbürger Bedeutsames gelernt werden (objektive Betroffenheit und Transferaspekt)?
- *Eignet sich der Stoff zur Offenlegung von wirtschaftlichen Zusammenhängen?* Das heißt: Wird die Notwendigkeit, sich angesichts von Ziel-Mittel-Knapphei-

ten entscheiden, planen und organisieren zu müssen, deutlich? Sind zur Bearbeitung des Stoffes Nutzen-Kosten-Überlegungen erforderlich? Werden Risiken und mögliche Zielkonflikte wirtschaftlicher Entscheidungen deutlich? Lassen sich Wirkungszusammenhänge auf einzelwirtschaftlicher oder gesamtwirtschaftlicher Ebene aufzeigen? Können Ursachen gesamtwirtschaftlicher Instabilitäten erarbeitet werden?

- *Eignet sich der Stoff zur Offenlegung von Grundsätzen der Wirtschaftsordnung?* Das heißt: Werden Funktionsweise und -bedingungen von Marktmechanismus und Wettbewerb erkennbar? Werden Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft und in der sich zunehmend internationalisierenden Wirtschaft angesprochen?
- *Eignet sich der Stoff, die engen Verbindungen von Wirtschaft und Politik zu erkennen?* Das heißt: Werden Interessen, Konflikt, Macht und die Notwendigkeit einer in der Rechtsordnung verankerten Wirtschaftsverfassung angesprochen?
- *Eignet sich der Stoff, ethische Grundfragen des Wirtschaftens zu bearbeiten?* Das heißt: Werden Werte wie Freiheit, soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherheit, Erhaltung der Natur angesprochen?

Diese aus den fachlichen Strukturen gewonnenen Leitfragen an den Stoff sind zu ergänzen um allgemeindidaktische Fragen. Sie sollen sicherstellen, dass Lernsituation und Motivation der Schülerinnen und Schüler auch bei den inhaltlichen Entscheidungen berücksichtigt werden.

- Handelt es sich um ein aktuelles Problem?
- Hat der Stoff Bezüge zur gegenwärtigen bzw. zukünftigen Lebenssituation der Lernenden (subjektive Betroffenheit)?
- Eignet sich der Stoff zum Entscheidungsstraining, d.h. handelt es sich um ein offenes Problem, das verschiedene Lösungsmöglichkeiten zulässt?
- Eignet sich der Stoff zum Erlernen von Verhaltensweisen in der Situation?

Die didaktischen Leitfragen sind Instrumente, wenn es gilt, die bei der Lehrplanarbeit, aber auch in der Schulpraxis unumgänglichen Auswahlentscheidungen zwischen konkurrierenden Inhalten zu treffen. Sie sind nicht zu verwechseln mit einem Lehrplan, sondern sie liefern Argumente, um Lehrplan- bzw. Unterrichtsinhalte zu finden und zu begründen, an denen Heranwachsende (so die Erwartung) auf ökonomische Lebenssituationen transferierbares wirtschaftspolitisches Denken lernen können.

Die Leitfragen haben nicht alle gleiches Gewicht. Sie können nicht alle an jeden Stoff gerichtet oder gar in jeder Stunde „abgearbeitet“ werden. Je nach Thema und Ziel des Unterrichts werden einzelne Bildungskategorien im Vordergrund stehen. Aber wenn die Leitfragen bei der Planung bedacht und über die Unterrichtseinheiten hinweg angesprochen werden, sollte das dem Lehrer erleichtern, auch die konkreten Lernziele seines Unterrichts auf die Leitziele ökonomischer Bildung auszurichten und die „Bildungsbotschaft“ seines Unterrichts zu begründen. Im Verlauf des Wirtschaftsunterrichts sollten die Bildungskategorien von den Schülern schließlich als Grundeinsichten und Merkmale des Wirtschaftlichen erkannt und als Orientierungshilfen bei der Analyse von konkreten Lebenssituationen angewendet werden.

Die Umsetzung dieser Konzeption erfordert die Verankerung der ökonomischen Bildung in einem Fach des Lernfelds politische Bildung. „Ob dieses ein eigenes Fach Wirtschaft ist, ist von zweitrangiger Bedeutung. Dies gilt um so mehr, als allein das ‚Etikett‘ Wirtschaft die Leistungsfähigkeit des Faches für ökonomische Bildung nicht garantiert und sich außerdem Lehrplanbeispiele finden, in denen ein sozialwissenschaftliches Verständnis von ökonomischer Bildung nicht an die Existenz eines Integrationsfaches gebunden ist.“ (Schlösser/Weber 1999, 44; vgl. v. Rosen und Hartwich in Heft 1/2000 dieser Zeitschrift). Entscheidend ist, dass Wirtschaftsunterricht in allen Schularten und Schulstufen angemessen vertreten ist, und dass eine fachwissenschaftlich und fachdidaktisch fundierte Lehrerbildung und -weiterbildung gewährleistet ist. „Die durch Lehrpläne reflektierte Qualität ökonomischer Bildung hängt davon ab, ob ökonomische Bildung in einem Fach so verankert ist, dass sie systematisch und grundlegend, kontinuierlich und in Spiral-Curricula, wissenschaftsorientiert und auf dem modernen Stand der Ökonomie bezogen betrieben werden kann. Wir bezeichnen im Folgenden ein solches Fach als Ankerfach der ökonomischen Bildung. Unsere These lautet, dass ohne ein solches Ankerfach ökonomische Bildung nicht gelingt.“ (Schlösser/Weber 1999, 43f.)

Literatur

- Bönkost, K.J., R. Oberliesen: Arbeit, Wirtschaft und Technik in Schulbüchern der Sekundarstufe I, Gutachten für den Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Bonn 1997
- Dauenhauer, E.: Didaktik der Wirtschaftslehre, Paderborn 1978
- Dauenhauer, E.: Kategoriale Wirtschaftsdidaktik, Münchweiler 1997
- Hartwich, H.H.: Kein neues Fach Ökonomie, aber eine modernere Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung, in: Gegenwartskunde, H. 1 2000, 23-36
- Kaminski, H.: Neue Institutionenökonomik und ökonomische Bildung, in: K.P. Kruber (Hrsg.): Konzeptionelle Ansätze ökonomischer Bildung, Bergisch-Gladbach 1997, 129-159
- Klafki, W.: Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, 5.A. Weinheim 1996
- Krol, G.J.: Ökonomische Verhaltenstheorie, in: H. May (Hrsg.): Handbuch zur ökonomischen Bildung, 4.A. München 2000, 15-29
- Kruber, K.P.: Didaktik der ökonomischen Bildung, Baltmannsweiler 1994
- Kruber, K.P.: Stoffstrukturen und didaktische Kategorien zur Gegenstandsbestimmung ökonomischer Bildung, in: ders. (Hrsg.): Konzeptionelle Ansätze, a.a.O. (1997), 55-74
- Mankiw, G.: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 1999
- May, H.: Arbeitslehre, München/Basel 1978
- McCormick, B., Ch. Vidler: Teaching and Learning the New Economics (edited by the Economics & Business Education Association), Oxford 1994
- Plöger, W.: Allgemeine Didaktik und Fachdidaktik, München 1999
- Rosen, R. von: Wirtschaft in die Schule! Plädoyer für ein Schulfach, in: Gegenwartskunde H. 1 2000, 11-22
- Schlösser, H.J., B. Weber: Wirtschaft in der Schule. Eine umfassende Analyse der Lehrpläne für Gymnasien, Gütersloh 1999
- Siebert, H.: Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 12.A., Stuttgart/Berlin/Köln 1996
- Sutor, B.: Neue Grundlegung politischer Bildung, Bd. II, Paderborn 1984
- Western, R.: Connecting the Pieces. Building a Better Economics Lesson (edited by the National Council on Economic Education), New York 1997

Das Parteiensystem und Koalitionsgefüge der Bundesrepublik Deutschland vor und nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen

Steht eine Auflösung der Parteilager bevor?

Eckhard Jesse

1. Aktualität der Thematik und Problemstellung

Stellt die „kleine Bundestagswahl“ vom 14. Mai 2000 in Nordrhein-Westfalen eine Zäsur für das bundesdeutsche Parteiensystem dar – kurz vor der Halbzeit der Legislaturperiode? Die FDP hat unter den für sie ungünstigen Bedingungen eines Einstimmensystems fast zehn Prozent erreicht und sich als „dritte Kraft“ eindrucksvoll platziert. Weniger dieser Umstand muß Aufmerksamkeit erregen. Vielmehr erzielten die Liberalen den Achtungserfolg unter Jürgen Möllemann damit, daß sie sich nicht auf einen Partner festlegten, Eigenständigkeit demonstrierten und indirekt gar für eine rot-gelbe Koalition warben. Kann eine solche Konstellation Konsequenzen für den Bund haben? Bahnt sich eine neue koalitionspolitische Farbenlehre an, obwohl eine rot-grüne Koalition fortbesteht? Ist damit die Wahl in Nordrhein-Westfalen zu einer „Schicksalswahl“ geworden – und zwar in einem anderen Sinn als noch vor wenigen Monaten gemutmaßt, da man es für möglich hielt, das Ende der rot-grünen Koalition bedeute zugleich das Ende der Schröder-Regierung? Nützt Möllemann mit dem, was er vorhat, der eigenen Partei? Ist die FDP für einen Wechsel reif? Erwiese sich die SPD durch das Ausreizen ihrer doppelten Option einen Liebes- oder einen Bären dienst?

Die Unterschiede gegenüber der letzten Wahl waren zum Teil beträchtlich: Das Bündnis 90/Die Grünen verlor drei von zehn Wählern, die FDP gewann zu vier Wählern sechs dazu. Die CDU konnte weder von ihrer bundes- noch landespolitischen Oppositionsrolle profitieren. Das Wahlverhalten ist unberechenbarer geworden, nahezu wetterwendisch. Offenkundig spielten personelle Konstellationen eine große Rolle: Möllemann erschien werbewirksamer als Höhn, Clement zugkräftiger als Rüttgers. Es war keine „Schönwetterwahl“; wie die SPD ihre Verluste zu vernebeln suchte. Aber die Bundesrepublik ist auch längst keine Schönwetterdemokratie mehr. Die Linksaußenpartei PDS erreichte ebenso nur 1,1 Prozent der Stimmen wie das Pendant von rechtsaußen, die Partei der „Republikaner“.

Der Beitrag gibt zunächst einen Überblick zum gegenwärtigen Parteiensystem und zu dem der Vergangenheit – vorwiegend im Bund. Schließlich geht es um das frühere und heutige Koalitionsgefüge, ehe die Frage erörtert wird, ob mit den Wah-

len von Nordrhein-Westfalen eine neue Ära anbrechen könnte: der Abschied von dem rot-grünen Reformprojekt. Die Ausführungen zum künftigen Szenario sind nicht frei von spekulativen Elementen. Die Prognosefähigkeit der Politikwissenschaft ist nun einmal begrenzt; dem Wahlverhalten wohnen keine Gesetzmäßigkeiten inne. Nicht inhaltliche, sondern strategische Fragen stehen im Mittelpunkt der Überlegungen.

2. Parteiensystem der Gegenwart

Wer die letzte Serie der Wahlergebnisse studiert (vgl. Tabelle 1), erkennt einige Auffälligkeiten. Hatte die SPD im Gefolge ihrer Führungskrise (von Scharping zu Lafontaine) zunächst Verluste zu beklagen, so änderte sich das mit der Landtagswahl in Niedersachsen, deren Ausgang Gerhard Schröder die Kanzlerkandidatur bescherte; der Erfolg hielt bis zur Bundestagswahl 1998 an. Danach verlor die sozialdemokratische Partei meistens, zum Teil beträchtlich, zumal in den neuen Bundesländern. Dies bestätigt das Phänomen, daß die im Bund regierende „Hauptpartei“ bei „Zwischenwahlen“ Stimmen einbüßt, diesmal mit Konsequenzen: Hessen ging ebenso verloren wie das Saarland, das Stammland ihres einstigen Vorsitzenden Oskar Lafontaine, der zuvor „Fahnenflucht“ begangen hatte. Allerdings: Die Partei vermochte sich seit Beginn des Jahres 2000 zu stabilisieren, nicht zuletzt dank des als „zupackend“ geltenden Kanzlers und seines Finanzministers Eichel.

Die CDU hat faktisch bei allen Wahlen im Jahr 1999 gewonnen (die minimalen Verluste in Sachsen können nicht verdecken, daß die Partei ein solches Ergebnis in keinem anderen Bundesland jemals zu erreichen vermochte). Erst bei den letzten beiden Wahlen erlitt sie gleichsam eine Baisse (die zum Teil die Hausse der notorisch erfolglosen FDP erklärt), bedingt durch die ruchbar gewordenen Machenschaften des „Systems Kohl“. (Allerdings waren die Besorgnisse vor italienischen Verhältnissen im Zuge der CDU-Finanzaffäre konstruiert. Ein Auseinanderbrechen der Partei stand niemals ernsthaft bevor). So kam es weder in Schleswig-Holstein noch in Nordrhein-Westfalen – im Gegensatz zu Wiesbaden und Saarbrücken – zu einem „Machtwechsel“, nicht einmal zu einem Wachwechsel, denn die SPD ging in Kiel wie in Düsseldorf mit dem Bündnis 90/Die Grünen eine Koalition ein – und nicht mit den Liberalen. Nach dem Rücktritt von Schäuble hat die Union ein Führungsproblem. Besitzt doch die aus der DDR stammende CDU-Vorsitzende Angela Merkel in Edmund Stoiber, dem bayerischen Ministerpräsidenten und dem CSU-Vorsitzenden, einen Konkurrenten um das Amt des Kanzlerkandidaten. Damit könnte eine Konstellation aufleben, wie sie zur Zeit von Kohl und Strauß das Verhältnis der beiden Unionsparteien belastete. Gleichwohl: Die Union ist sich weitgehend einig darin, gegenüber der Regierung keinen Konfrontationskurs zu fahren.

Eine Kontinuität bestätigte sich bei den nordrhein-westfälischen Wahlen: Wie Tabelle 1 zeigt, hat das Bündnis 90/Die Grünen bei allen 15 (!) Wahlen seit 1998 verloren, zum Teil beträchtlich. Mit landesspezifischen Gesichtspunkten läßt sich das allein nicht erklären – und auch keineswegs ausschließlich mit der für sie prekären Situation als Juniorpartner in einer Regierungskoalition, die zu Kompromissen zwingt. Die vor zwei Dezennien ins Leben gerufene Partei ist in einer existen-

tiellen Krise – personell, programmatisch, organisatorisch, strategisch. Das grüne Milieu scheint zu zerbröseln. Mutiert die ehemalige Ein-Themen-Partei zu einer Ein-Generationen-Partei? Weder bei dem Atomkonsens noch bei der Green Card-Debatte schien sie in der öffentlichen Diskussion sonderlich präsent. Ihr Dilemma: Legt sie sich mit der großen Regierungspartei an, provoziert sie einen Koalitionsbruch; paßt sie sich an, verliert sie (weiter) Wähler. Die neuen Sprecher Fritz Kuhn und Renate Künast erwartet eine undankbare Aufgabe angesichts grundlegenden Reformbedarfs. Gleichwohl ist die Partei – vergleicht man die Resultate in den Bundesländern und im Bund – (noch) stärker als die FDP.

Tabelle 1: Ergebnisse der Wahlen im Vergleich zum letzten Wahlausgang (Unterschiede in Prozentpunkten)

	CDU/CSU	SPD	B 90/GRÜNE	FDP
Baden-Württemberg (24.03.96)	41,3 (+1,7)	25,1 (-4,3)	12,1 (+2,6)	9,6 (+3,7)
Rheinland-Pfalz (24.03.96)	38,7 (0,0)	39,8 (-5,0)	6,9 (+0,4)	8,9 (+2,0)
Hamburg (21.09.97)	30,7 (+5,6)	36,2 (-4,2)	13,9 (+0,4)	3,8 (-0,4)
Niedersachsen (01.03.98)	35,9 (-0,5)	47,9 (+3,6)	7,0 (-0,4)	4,9 (+0,5)
Sachsen-Anhalt (26.04.98)	22,0 (-12,4)	35,9 (+1,9)	3,2 (-1,9)	4,2 (+0,6)
Bayern (13.09.98)	52,9 (+0,1)	28,7 (-1,3)	5,7 (-0,4)	1,7 (-1,1)
Mecklenburg-Vorpommern (27.09.98)	30,2 (-7,5)	34,3 (+4,5)	2,7 (-1,0)	1,6 (-2,2)
Bund (27.09.98)	35,1 (-6,4)	40,9 (+4,5)	6,7 (-0,6)	6,2 (-0,7)
Hessen (07.02.99)	43,4 (+4,2)	39,4 (+1,4)	7,2 (-4,0)	5,1 (-2,3)
Bremen (06.06.99)	37,1 (+4,5)	42,6 (+9,2)	8,9 (-4,2)	2,5 (-0,9)
Europa (13.06.99)	48,7 (+9,9)	30,7 (-1,5)	6,4 (-3,7)	3,0 (-1,1)
Saarland (05.09.99)	45,5 (+6,9)	44,4 (-5,0)	3,2 (-2,3)	2,6 (+0,5)
Brandenburg (05.09.99)	26,6 (+7,9)	39,3 (-14,8)	1,9 (-1,0)	1,9 (-0,3)
Thüringen (12.09.99)	51,0 (+8,4)	18,5 (-11,1)	1,9 (-2,6)	1,1 (-2,1)
Sachsen (19.09.99)	56,9 (-1,2)	10,7 (-5,9)	2,6 (-1,5)	1,1 (-0,6)
Berlin (10.10.99)	40,8 (+3,4)	22,4 (-1,2)	9,9 (-3,3)	2,2 (-0,3)
Schleswig-Holstein (27.02.00)	35,2 (-2,0)	43,1 (+3,3)	6,2 (-1,9)	7,6 (+1,9)
Nordrhein-Westfalen (14.05.00)	37,0 (-0,7)	42,8 (-3,2)	7,1 (-2,9)	9,8 (+5,8)

Quelle: Errechnung nach den amtlichen Wahlstatistiken.

Die Liberalen haben sich seit dem Jahr 2000 „gefangen“, jedenfalls im Westen. Keiner läutet momentan mehr das Todesglöcklein. Dabei geht die positive Außenwirkung im wesentlichen auf die beiden letzten Wahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen zurück. Wenn die Liberalen jetzt eine 18-Prozent-Partei und eine Volkspartei mit einem Kanzlerkandidaten werden wollen, so könnten sie sich übernehmen. Möllemanns Vorschlag, das schwer zu verstehende und Manipulationen ermöglichende Zweistimmensystem abzuschaffen, ist unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten höchst begrüßenswert (vgl. Schoen 1998), doch für die FDP angesichts ihrer geringen Stammwählerschaft mit einem großen Risiko behaftet. Auch der spröde wirkende Parteivorsitzende Wolfgang Gerhardt stellt keinen stabilisierenden Faktor dar.

Wie die Wahlergebnisse augenscheinlich zeigen: Die FDP ist die geborene Regierungspartei, das Bündnis 90/Die Grünen wohl die geborene Oppositionspartei. Die eine versteht sich als Partei der zweiten Wahl (als Funktionspartei, als pragmatischer Mehrheitsbeschaffer für eine Großpartei), die andere als Partei der ersten

Wahl (als Programmpartei und damit weniger auf einen Koalitionspartner fixiert). Die gegenwärtige Konstellation führt zu einem Minussummenspiel. Bezeichnenderweise sind die Unterschiede zwischen den Erst- und Zweitstimmen bei den Liberalen (Bundestagswahl 1994: 3,3:6,9 Prozent; 1998: 3,0:6,2 Prozent) deutlich größer als bei den Grünen (Bundestagswahl 1994: 6,5:7,3 Prozent; 1998: 5,0:6,7 Prozent). Die FDP muß in der Opposition keine „Koalition“ mit der Union anstreben; das Bündnis 90/Die Grünen hingegen eine Art „Opposition“ in der Koalition. Das eine wie das andere ist eine Gratwanderung. Die beiden Parteien haben sich nicht nur stärker zu profilieren, sondern auch besser zu präsentieren. Allerdings sind sie durch die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat benachteiligt. Die SPD kommt nicht umhin, einen Konsens mit der Union oder Teilen von ihr anzustreben.

Die Randparteien befinden sich in keiner guten Verfassung. Bei der PDS ziehen sich der Parteivorsitzende Lothar Bisky und der Fraktionsvorsitzende Gregor Gysi zurück, entsetzt und frustriert über die Turbulenzen in den eigenen Reihen. Dies hat vor allem verheerende Wirkungen im Westen des Landes. Die Partei muß die Ausdehnung auf ihn als gescheitert abschreiben, konnte sie hier doch nur links-extremistische Sektierer hinter sich scharen. Wiewohl sie von 1990 an beständig Stimmen gewann und 1999 in Thüringen und Sachsen die SPD sogar vom zweiten Platz verdrängte, sieht ihre Zukunft nicht rosig aus, hat sie ihr Reservoir wohl ausgeschöpft. Als „Ostpartei“ ist sie bundesweit nicht überlebensfähig.

Gelegentliche Achtungserfolge von Rechtsaußenparteien, die übrigens nicht antikommunistisch, sondern – zumal in den neuen Bundesländern - sozial-populistisch auftreten, sind keineswegs dramatisch. Zu einer Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Volkunion Gerhard Freys, einer „Einmann-Partei“, und Rolf Schlierers besser organisierten „Republikanern“ ist es nicht gekommen, wenngleich sie sich zuweilen abstimmen, ob sie gemeinsam antreten. Wo sie ins Parlament einziehen, richten sie durch blanke Inkompetenz Flurschaden an. Sollten die „Republikaner“ in ihrer Hochburg Baden-Württemberg 2001 die parlamentarische Rückkehr verfehlen, dürfte die Führung unter Rolf Schlierer erledigt sein. Die NPD, die zwischen 1966 und 1968 in sieben Landesparlamenten vertreten war und heutzutage aggressiv einen „nationalen Sozialismus“ propagiert, ist selbst im rechtsextremistischen Lager isoliert, mag sie auch durch Aufmärsche öffentlichkeitswirksam erscheinen.²

Die Wählerschaft der PDS als Milieupartei ist stabil - im Osten mit gut 20 Prozent, im Westen niedrig mit etwa einem Prozent -, die der Protestparteien am rechten Rand extrem labil, im Osten mit einer deutlich niedrigeren Parteienidentifikation noch stärker als im Westen. Die PDS wird gewählt, weil „die“ Wähler an sie „glauben“, eine Rechtsaußenpartei deshalb, weil sie an die „etablierten“ Kräften nicht (mehr) „glauben“. Allerdings stehen „Milieupartei“ und „Protestpartei“ in keinem reinen Gegensatz. Auch eine linke Milieupartei wie die PDS profitiert von Proteststimmung (z.B. wegen der hohen Arbeitslosigkeit), und eine Protestpartei verfügt über ein gewisses Milieu (wie die überproportional starke Zahl von „Modernisierungsverlierern“ zeigt). Insgesamt jedoch gilt: Die Wählerklientel der Flügelparteien überlappen sich wenig. Mithin trifft die verbreitete Aufschaukelungstheorie nur sehr bedingt zu.

Momentaufnahmen zwingen zu Vorsicht. Gleichwohl gilt: Das Parteiensystem ist offener denn je. Die beiden großen Parteien scheinen gefestigt, nicht jedoch die

beiden kleinen: Wird der CDU-Konvertit Möllemann die Liberalen an die Seite der SPD bringen, oder hat der SPD-Konvertit Kuhn vor, die Grünen an die der Union zu führen? Das letzte ist unwahrscheinlicher als das erste.

3. Parteiensystem der Vergangenheit

Lassen wir die Entwicklung des Parteiensystems im letzten halben Jahrhundert Revue passieren. Nach 1945 verschwand – wesentlich gefördert durch den Schock von 1933 und die desaströse Hinterlassenschaft des Dritten Reiches – die notorische Buntscheckigkeit des Parteiensystems, wie es sich im Kaiserreich herausgebildet und unter demokratischen Verhältnissen in der Weimarer Republik fortgesetzt hatte. Das katholische Zentrum wurde durch die überkonfessionelle Union verdrängt, der traditionell gesplante Liberalismus in einer Partei mühsam vereinigt. Nur die SPD knüpfte an ihre Tradition uneingeschränkt an. Der parteipolitische Rechts- und Linksextremismus erwies sich angesichts der monströsen NS-Vergangenheit und der abschreckenden DDR-Gegenwart ohne Chance. Die Parteienverbote 1952 und 1956 waren weniger Ursache als Folge seines Scheiterns.

Schnell trat eine Parteienkonzentration ein, die vor allem die Union begünstigte, die erste deutsche Volkspartei. Lange dominierte im Bund eine Parteienasymmetrie zu ihren Gunsten (Gabriel/Niedermayer/Stöss 1997). Sie sog kleine bürgerliche Gruppierungen wie die Deutsche Partei auf und hatte mit der FDP einen mitunter zwar schwierigen, insgesamt aber verlässlichen Partner, wenngleich 1956 und 1966 die Koalition auseinanderbrach. Der SPD nutzten die beständigen Stimmengewinne („Genosse Trend“) wenig. Durch den schwierigen Schwenk der FDP zur SPD im Jahre 1969 (das vollmundige Wort vom „historischen Bündnis“ machte die Runde) kehrte sich die Asymmetrie zum Nachteil der Union um. Diese mußte 1972, 1976 und 1980 allein um die absolute Mehrheit kämpfen. Damit erklären sich die (halbherzigen) Versuche der Union, eine „vierte Partei“ als potentiellen Koalitionspartner ins Leben zu rufen. Erst durch den waghalsigen Wechsel der Liberalen im Jahre 1982, der diesmal während, nicht zu Beginn der Legislaturperiode erfolgte, wandelte sich das Koalitionsgefüge. Die Asymmetrie blieb erhalten – wie in den ersten zwei Jahrzehnten erneut zum Nachteil der SPD, freilich in abgeschwächter Form. Waren von 1961 an nur drei Parteien im Bundesparlament vertreten, vollzog sich 1983 eine Veränderung. Mit den zunächst regierungsunfähigen und -unwilligen Grünen, anfangs von einem starken außerparlamentarischen Protest angetrieben, betrat eine weitere Partei die parlamentarische Bühne im Bund. Allmählich schien sich in der Folge eine Symmetrie zwischen zwei Lagern herauszubilden – dem konservativ-liberalen auf der einen Seite und dem sozialdemokratisch-grünen auf der anderen.

Noch vor der deutschen Einheit wurde das Parteiengefüge des Westens auf den Osten übertragen – mit einigen spezifischen Abweichungen. Wir haben in Ost und West ein gesplantes Parteiensystem – im Osten faktisch ein Dreiparteiensystem (unter Einschluß der PDS), im Westen ein Vierparteiensystem (neben den zwei großen Volksparteien das Bündnis 90/Die Grünen und die FDP). Die SPD hat im Osten anscheinend tatsächlich die „Qual“ zwischen einer großen Koalition und der

PDS, im Westen die Wahl zwischen den Liberalen und den Grünen. 1998 war die SPD stärker als die Union (wie bereits 1972), und das Bündnis 90/Die Grünen lag 1994 wie 1998 knapp vor den Liberalen.

Hatte zwischen 1953 und 1990 keine Anti-System-Partei dem Bundesparlament angehört, so zog die PDS 1990 aufgrund der für Ost und West gesondert geltenden Sperrklausel in den Bundestag ein, 1994 wegen der „Alternativklausel“ (sie erreichte vier Direktmandate) und 1998 „regulär“ über die Fünfprozenthürde, durch die „Alternativklausel“ gewissermaßen „doppelt abgesichert“. Doch konnte die „fünfte Partei“ 1990 und 1994 weder die Bildung einer schwarz-gelben noch 1998 die einer rot-grünen Koalition gefährden – dank der Existenz der Überhangmandate. 1994 kamen diese mehrheitlich der Union zugute (12:4), 1998 ausschließlich der SPD (13). Ansonsten wären die Mehrheiten für die kleinen Koalitionen wohl zu knapp gewesen (1994: zwei Mandate; 1998: acht Mandate).³

Das Jahr 1998 stellte insofern „den“ Einschnitt im Parteiensystem dar, als sich zum ersten Mal ein ungefilterter Regierungswechsel vollzog (vgl. Niedermayer 1999). Die bisherigen Oppositionsparteien gelangten in die Regierung, die Regierungsparteien in die Opposition. Gleichwohl war es mehr ein „Politikerwechsel“, weniger ein „Politikwechsel“ (vgl. Feist/Hoffmann 1999). Kontinuität dominiert. Im Gegensatz zur ersten SPD-Kanzlerschaft 1969 akzeptierte die Union die Niederlage ohne Wenn und Aber. Der Wechsel wurde zuvor jeweils abgefedert, weil eine Regierungspartei weiter an der Macht blieb: 1966 die Union, 1969 die SPD und 1982 die FDP.

Parteien besitzen nicht mehr im gleichen Maße wie früher einen Bonus bei ihren traditionellen Wählerschichten. Die herkömmlichen Milieus – die konfessionelle Bindung erodiert ebenso wie die gewerkschaftliche – verlieren an Bedeutung (vgl. Walter/Dürr 2000). Da Programme unwichtiger geworden sind, werden Personen wichtiger. Alles wirbt in der („neuen“) Mitte. Stimmungen schlagen schneller in Stimmen um, und zwar in vorhandene wie in fehlende. Das ist die eine Seite. Aber hat dies auch Konsequenzen für das Parteiensystem und das Koalitionsgefüge? Läßt sich aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Koalitionsgefüge im Bund und in den Ländern ein spezifischer Befund ableiten?

4. Koalitionsgefüge in Vergangenheit und Gegenwart

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland schlug trotz einiger Spezifika die jeweilige Koalitionskonstellation im Bund nicht immer strikt auf die Entwicklung in den Ländern durch (vgl. Jun 1994; Sturm/Kropp 1999). In den fünfziger Jahren existierte eine Reihe überdimensionierter Koalitionen (vor allem große Koalitionen), ohne daß dieser Vorgang beträchtliche Kritik hervorrief. Als im Bund zwischen 1961 und 1966 eine christlich-liberale Koalition bestand, gab es gleichwohl eine Reihe von sozial-liberalen Bündnissen in den Ländern (Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen). Zur Zeit der Großen Koalition im Bund (1966-1969) wurde dieses Koalitionsmuster nicht auf die Länder übertragen. Doch während der sozial-liberalen Regierung im Bund änderte sich das: Die FDP sträubte sich zunächst, mit der CDU zu koalieren. Erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre

entstanden solche Bündnisse (Niedersachsen, Saarland). Nach dem „großen Wechsel“ der Liberalen dauerte es ein Jahr fünf, ehe eine sozial-liberale Koalition geschmiedet wurde (1987 in Hamburg). Mitunter hielt sich die FDP in den neunziger Jahren bei manchen Wahlen mit einer klaren Koalitionsaussage zurück. Nordrhein-Westfalen ist also insofern keine Ausnahme, wohl aber wegen des als sensationell empfundenen Abschneidens der Partei.

Wie die Tabelle 2 zeigt, existiert eine Vielzahl unterschiedlich zusammengesetzter Regierungen. Dies hängt zum Teil von der Zahl der Parlamentsparteien ab. In einem Bundesland gibt es ein Zweiparteienparlament (Saarland), in sechs Bundesländern ein Dreiparteienparlament, in sieben ein Vierparteienparlament, in zwei Ländern und im Bund ein Fünfparteienparlament. In Baden-Württemberg heißt die fünfte Kraft REP, in Schleswig-Holstein SSW, im Bund PDS. Andere Parteien spielen keinerlei Rolle, agieren jenseits der Macht (vgl. Boom 1999).

Die Liberalen, wegen fehlender Repräsentanz in Landtagen mitunter als „Dame ohne Unterleib“ verspottet, sind nun wieder in fünf alten Bundesländern vertreten, die Grünen mit der Ausnahme des Saarlands in allen. Beide gehören längst keinem Landesparlament im Osten mehr an. Überspitzt formuliert: Was die PDS im Osten ist, sind sie im Westen: eine Splitterpartei par excellence mit gerade mal etwas mehr als einem Prozent der Stimmen. Es fehlt diesen Parteien dort eine feste Klientel. Postmaterialistisches Bewußtsein ist ebenso rar wie die Zahl der Besserverdienenden.

Was die Regierungskonstellationen betrifft, so gibt es insgesamt sieben Varianten: Alleinregierung der SPD, Alleinregierung der Unionsparteien, Koalition der SPD mit dem Bündnis 90/Die Grünen, mit der FDP, mit der PDS, große Koalition sowie Koalition der CDU mit der FDP. Die von der PDS tolerierte Minderheitsregierung der SPD in Sachsen-Anhalt ist zwischen einer Alleinregierung der SPD und einer Koalition der SPD mit der PDS angesiedelt. Die Sozialdemokratie hat also mehr Koalitionspartner zur Verfügung als die Union.

Im Vergleich zu der letzten Regierungsbildung änderte sich die parteipolitische Zusammensetzung insgesamt zehnmal (siebenmal nicht). Dreimal gerieten die Regierungsparteien in die Opposition. Das fluide Wählerverhalten in den neuen Bundesländern zeigte sich an der veränderten Zusammensetzung der Regierungen nach den Wahlen 1994 und 1998/99. Nur Sachsen machte eine Ausnahme.

Obwohl wegen des Gesetzgebungsverfahrens für die Regierungsparteien eine Mehrheit auch im Bundesrat wünschenswert erscheint, wurde sie trotz arithmetischer Voraussetzungen nicht um jeden Preis angestrebt. So kam weder in Bremen noch in Rheinland-Pfalz eine rot-grüne Koalition zustande. Offenbar ist für die Hauptregierungspartei im Bund die Konstellation im Bundesrat nicht fundamental wichtig, wie das vielfach vermutet wird. Auf diese Weise läßt sich der kleine Koalitionspartner „ausbremsen“, und die Opposition im Bund gilt als blockierender „Sündenbock“. Die SPD vermochte gleichwohl ihren kleinen Koalitionspartner im größten Bundesland nicht zu düpiieren. Was Heide Simonis und Wolfgang Clement vielleicht wollten, konnten sie nicht – aus bundes- wie aus landespolitischen Gründen. Zudem wäre eine solche Wende innerparteilich ein gewisses Risiko. Zeigt die SPD den Grünen nur die gelbe Karte, so macht sie diese wohl gefügiger als bisher – in Kiel und in Düsseldorf wie in Berlin. Sie könnte die Vorstufe für die rote Karte sein. Noch aber wird in einer Mannschaft gespielt.

Tabelle 2: Parlamentsparteien und Regierungsparteien im Vergleich zur letzten Wahl (in Klammern)

	Parlamentsparteien (geordnet nach der Stärke)	Regierungsparteien
Baden-Württemberg	CDU-SPD-B 90/Gr-FDP-REP (CDU-SPD-REP- B 90/Gr-FDP)	CDU-FDP (CDU-SPD)
Rheinland-Pfalz	SPD-CDU-FDP-B 90/Gr (SPD-CDU-FDP-B 90/Gr)	SPD-FDP (SPD-FDP)
Hamburg	SPD-CDU-B 90/Gr (SPD-CDU-B 90/Gr-STATT- Partei)	SPD-B 90/Gr (SPD-STATT- Partei)
Niedersachsen	SPD-CDU-B 90/Gr (SPD-CDU-B 90/Gr)	SPD (SPD)
Sachsen-Anhalt	SPD-CDU-PDS-DVU (CDU-SPD-PDS-B 90/Gr)	SPD* (SPD-B 90/Gr)*
Bayern	CSU-SPD-B 90/Gr (CSU-SPD-B 90/Gr)	CSU (CSU)
Mecklenburg- Vorpommern	SPD-CDU-PDS (CDU-SPD-PDS)	SPD-PDS (CDU-FDP)
Bund	SPD-CDU/CSU-B 90/Gr-FDP-PDS (CDU/CSU- SPD-B 90/Gr-FDP-PDS**)	SPD-B 90/Gr (CDU/CSU- FDP)
Hessen	CDU-SPD-B 90/Gr-FDP (CDU-SPD-B 90/Gr- FDP)	CDU-FDP (SPD-B 90/Gr)
Bremen	SPD-CDU-B 90/Gr-DVU** (SPD-CDU-B 90/Gr- AFB)	SPD-CDU (SPD-CDU)
Europa	CDU-SPD-B 90/Gr (CDU-SPD-B 90/Gr)	keine Regierungsbildung
Saarland	CDU-SPD (SPD-CDU-B 90/Gr)	CDU (SPD)
Brandenburg	SPD-CDU-PDS-DVU (SPD-CDU-PDS)	SPD-CDU (SPD)
Thüringen	CDU-PDS-SPD (CDU-SPD-PDS)	CDU (CDU-SPD)
Sachsen	CDU-PDS-SPD (CDU-SPD-PDS)	CDU (CDU)
Berlin	CDU-SPD-PDS-B 90/Gr (CDU-SPD-PDS-B 90/Gr)	CDU-SPD (CDU-SPD)
Schleswig-Holstein	SPD-CDU-FDP-B 90/Gr-SSW** (SPD-CDU-B 90/Gr-FDP-SSW**)	SPD-B 90/Gr (SPD-B 90/Gr)
Nordrhein-Westfalen	SPD-CDU-FDP-B 90/Gr (SPD-CDU-B 90/Gr)	SPD-B 90/Gr (SPD-B 90/Gr)

* Nach den Wahlen wurde die Minderheitsregierung durch die PDS toleriert.

** Diese Parteien zogen in das Parlament, obwohl sie keine fünf Prozent der Stimmen bekamen: die PDS, weil sie vier Direktmandate gewinnen konnte; die DVU, weil sie in einem der beiden Wahlbereiche (Bremerhaven) die Fünfprozenthürde überwand; der SSW, weil er von ihr ausgenommen ist.

Was weithin in Vergessenheit geraten ist: Die SPD hat bisher bei keiner Bundestagswahl offen für eine rot-grüne Koalition optiert. 1998 hielt sie bis zum Schluß des Wahlkampfes eine Doppelstrategie durch, indem sie ihr Votum offen ließ. Eine Koalition mit der Union kam für sie ebenso in Frage wie mit dem Bündnis 90/Die Grünen. So konnte sie einerseits Wählerschichten ansprechen, die einen deutlichen Wandel mit dem Bündnis 90/Die Grünen wünschten, und andererseits solche, die stärker auf Kontinuität setzten (vgl. Jesse 1998). Um schwankende Wähler zu beruhigen, hieß es eigens, eine große Koalition sei selbst bei einer knappen Mehrheit von rot-grün keineswegs ausgeschlossen. Die Schröder-SPD, der bewußt war, daß ein rot-grünes Bündnis mehrheitlich nicht goutiert wird, unterlief damit die Strategie der Union. Diese hatte die große Koalition von vornherein ausgeschlossen und dem Wähler folgende Alternative vor Augen geführt: entweder schwarz-gelb oder rot-grün (gegebenenfalls unter Duldung der PDS).

5. Perspektiven: Nordrhein-Westfalen als Beginn einer neuen Ära?

SPD und FDP haben zwei Koalitionskarten in der Hand: Die SPD „kann“ mit den Grünen und den Liberalen, die FDP mit der SPD und der CDU. Die Union hingegen hat nur die FDP als Koalitionspartner, das Bündnis 90/Die Grünen lediglich die SPD. Das hängt weitgehend damit zusammen, daß Begriffe wie „rechts“ und „links“ für den Wähler weiterhin eine Bedeutung haben. SPD und FDP werden ideologisch benachbart wahrgenommen, zumal die jetzige Bundesregierung in weiten Teilen faktisch eine sozial-liberale Politik betreibt (was nicht nur das Votum in der umstrittenen Frage der doppelten Staatsbürgerschaft gezeigt hat). Als links von der SPD gilt noch immer das Bündnis 90/Die Grünen, als rechts von der FDP nach wie vor die Union (vgl. Klingemann 1999). Ein Zusammengehen der SPD mit den Liberalen führte also keineswegs automatisch zu einer größeren Affinität von Union und Grünen. Die mitunter aufflammende Diskussion über ein mögliches Bündnis der beiden ist daher eine Gespensterdebatte.

Ohne gelb wird alles rot. Unter diesem unausgesprochenen Motto stand der Wahlkampf der FDP in Nordrhein-Westfalen. Käme nach rot-gelb – wie bei der Ampel – grün? Jedenfalls eher als schwarz. Verlöre eine solche Koalition (im Bund oder in einem Bundesland) die Mehrheit, könnten die Grünen dazu kommen. Rudolf Scharping wußte, weswegen er 1991 in Rheinland-Pfalz eine sozial-liberale Regierung bildete: Die Grünen stehen als Reserve zur Verfügung. Die Union hat dort bis auf weiteres nur eine Chance, die Regierung zu stellen, wenn sie die absolute Mehrheit der Mandate erhält.

Gleichwohl ist eine solche Strategie für den Bund nicht ohne Risiko – zumal für die Liberalen. Diese sind im Zuge eines bundespolitischen Wechsels stets in eine Krise geraten. Das war 1982 nicht anders als 1969. Schließlich kommt es zu einem beträchtlichen Austausch der Wählerschaft. Die Kernfrage lautet: Ist inzwischen eine ausreichend große „Erholungsphase“ (Poguntke 1999: 435) eingetreten, die der FDP einen neuen Wechsel ermöglicht? Sollten die Liberalen sich vom Triumph der Möller-FDP blenden lassen und ohne feste Koalitionsaussage in die nächste Bundestagswahl gehen, muß der Trumpf nicht stechen. Keine Partei hat so wenig Stammwähler wie sie. Und wer nicht weiß, für wen die FDP nach der Wahl votiert, wird zögern, ihr seine Stimme zu geben. Die Strategie könnte einem Kartenhaus gleich in sich zusammenbrechen. Partei- und Koalitionsstrategen wissen bei allem Kalkül nun einmal nicht, wie die Karten der Wähler fallen. Diese dürften ihnen manchen Strich durch die Rechnung machen, wenn sie etwa des machtstrategischen Gerangels angeichts ohnehin grassierender Parteienkritik leid sind (vgl. Alemann 2000).

Durch den Wahlausgang in Nordrhein-Westfalen hat sich vor allem die bundespolitische Situation der SPD verbessert und ebenso die der FDP • jeweils wegen ihrer doppelten Option. Hingegen ist das Bündnis 90/Die Grünen in die Defensive gedrängt worden, vor allem aber die Union, die befürchten muß, daß die Liberalen künftig größere Offenheit an den Tag legen und keine „Koalition“ in der Opposition anstreben. Es ist eine Paradoxie: Der Koalitionswechsel der FDP zur SPD in Nordrhein-Westfalen 1956 und 1966 setzte kaum bundespolitische Signale, hingegen diesmal der Nicht-Wechsel. Unter der Voraussetzung, daß bei der nächsten Bundestagswahl weder ein rot-grüner noch ein schwarz-gelber Block wegen der

parlamentarischen Repräsentanz der PDS eine Mehrheit bekommt, ist eine Ampel-Koalition wahrscheinlicher geworden als eine große Koalition. Das wäre das worst-case-Szenario für die Union - alleine mit der PDS in der Opposition.

Es spricht vieles dafür, daß die SPD sich ihre Option – wie 1969 - offenlassen will. Warum sollte sie bei der nächsten Bundestagswahl sich nicht so verhalten wie die Clement-SPD vor der Wahl – und anders als diese nach der Wahl? Für die SPD ist, was die eigene Wählerschaft betrifft, eine solche Strategie weniger riskant als für die Liberalen. Jedenfalls kann sie ihr Konzept aus den vorherigen Wahlkämpfen fortsetzen, muß sich also nicht auf einen Koalitionspartner festlegen, um erst nach der Wahl eine Koalition zu schmieden. Allerdings tritt sie nun als Regierungspartei an. Das erschwert ihr eine Distanzierung von dem Bündnis 90/Die Grünen. Würde dieses die „dritte Kraft“, fiel es der SPD vermutlich schwer, sie zu ignorieren.

Die Liberalen dürften sich ermutigt fühlen, im Wahlkampf einen eigenständigen Kurs einzuschlagen – zumal dann, wenn ihr das unterschiedliche Koalitionsvotum in Baden-Württemberg (für die CDU) und in Rheinland-Pfalz (für die SPD) 2001 nicht zum Nachteil gereicht. Sie könnten das als gelungene Generalprobe für die Premiere betrachten. 1996, als an demselben Tag in diesen Ländern gewählt wurde, hatte die FDP davon keinen Malus. Niemand kam auf den Gedanken, die Partei spekuliere auf eine neue Option im Bund. Das wird 2001 anders sein.

Die Repräsentanten der Union und des Bündnis 90/Die Grünen sind 2002 in keiner Schlüsselrolle: Sie müssen sich mangels Alternative klar zu einem Partner bekennen – die einen zu den Liberalen, die anderen zu den Sozialdemokraten. Damit würde sich das Szenario aus dem Wahlkampf von Nordrhein-Westfalen wiederholen. Zwar ist das Wahlverhalten offener geworden, doch haben sich nicht im gleichen Maße die Parteilager geöffnet.

Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ist höchst wünschenswert, daß die Parteien vor der Wahl ihre Karten auf den Tisch legen und klar sagen, mit wem sie zu regieren wünschen. Der Wähler soll mit dem Votum für seine Partei faktisch zugleich über die jeweilige Regierung entscheiden, wie das bei Bundestagswahlen bisher mehr oder weniger der Fall gewesen ist. Er will ja nicht die Katze im Sack kaufen. Insofern würden Sozialdemokraten und vor allem Liberale ein gewagtes Spiel spielen, wenn sie das Risiko eingingen und sich vor der Wahl mit der Parole „offen nach beiden Seiten“ auf keinen Partner festlegten.#

Anmerkungen

- 1 Das dürfte jedenfalls für die Zeit nach der Verabschiedung der Steuerreform im Juli 2000 gelten. Die Union wollte die Bundesregierung „vorführen“ – und wurde „vorgeführt“.
- 2 Einem Parteiverbotsantrag gegen die NPD würde das Bundesverfassungsgericht mit Sicherheit stattgeben. Allerdings ist es aus einer Reihe von Gründen nicht wünschenswert, einen solchen Antrag zu stellen.
- 3 Es war paradoxerweise die sozialdemokratisch geführte niedersächsische Landesregierung, die nach der Bundestagswahl 1994 Überhangmandate beim Bundesverfassungsgericht für nicht rechtmäßig erklären lassen wollte.
- 4 Allerdings hat die Bundesregierung bei der Steuerreform alles daran gesetzt, um ihre Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. So wurde der 14. Juli 2000 zu einem „schwarzen Freitag“ für die Union. Einzige Bundesländer, in denen die CDU an der Regierung beteiligt ist (Berlin, Brandenburg, Bremen), stimmten dem Vorhaben der Bundesregierung zu.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (2000): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Boom, Dirk van den (1999): *Politik diesseits der Macht? Zu Einfluß, Funktion und Stellung von Kleinparteien im politischen System der Bundesrepublik*, Opladen.
- Feist, Ursula/Hoffmann, Hans-Jürgen (1999): *Die Bundestagswahlanalyse 1998: Wahl des Wechsels*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (1999), S. 215-251.
- Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.) (1997): *Parteiendemokratie in Deutschland*, Opladen.
- Jesse, Eckhard (1998): *Koalitionsveränderungen 1949 bis 1994: Lehrstücke für 1998*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (1998), S. 460-477.
- Jun, Uwe (1994): *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949*, Opladen.
- Klingemann, Hans-Dieter (1999): *Kontinuität und Veränderung des deutschen Parteiensystems, 1949-1998*. In: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hrsg.): *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, S. 115-128.
- Niedermayer, Oskar (Hrsg.) (1999): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*, Opladen.
- Poguntke, Thomas (1999): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Von Krise zu Krise?*. In: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven*, Opladen, S. 429-439.
- Schoen, Harald (1998): *Stimmensplitting bei Bundestagswahlen: eine Form taktischer Wahlentscheidung?*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (1998), S. 223-244.
- Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.) (1998): *Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden 1999.
- Walter, Franz/Dürr, Tobias (2000): *Die Heimatlosigkeit der Macht. Wie die Politik in Deutschland ihren Boden verlor*, Berlin.

Die nicht bewältigte Schuldenlast privater Haushalte

Gunter E. Zimmermann

1. Einleitung

Dem Themenkomplex der Überschuldung von Privatpersonen bzw. -haushalten wird in der öffentlichen Diskussion seit wenigen Jahren erhöhte Beachtung zuteil, da die Anzahl der von Überschuldung betroffenen Personen und Haushalte insgesamt und vor allem die Zahl der längerfristigen Fälle in der jüngsten Vergangenheit deutlich zugenommen haben. Die Gesamtzahl der überschuldeten Haushalte wurde für das Jahr 1994 mit rd. zwei Millionen berechnet (darunter rd. 800 Tsd. Haushalte mit Lohn- und Gehaltspfändungen)¹, und nach weiteren Analysen befinden sich nochmals zwei Millionen Haushalte an der Schwelle zur Überschuldung² – mit steigender Tendenz. Trotz der sozialen Brisanz des Themas fehlen Studien, die die Charakteristiken der Überschuldetenpopulation in ihrer Gesamtheit beleuchten. Dies hat seinen Grund in einer fehlenden kontinuierlichen statistischen Dokumentation, die die Datenbasis über Zusammensetzung, soziale Situation und Hilfebedarf überschuldeter Haushalte, über Höhe und Art der Schulden, über Gläubiger und über die Leistungsmöglichkeiten der Schuldnerberatung bisher dünn und bruchstückhaft ließ.

Vor diesem Hintergrund haben der Deutsche Caritasverband und das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) eine repräsentative Stichprobe bei ihren Schuldnerberatungsstellen erhoben, um aussagekräftige Daten für die aktuelle sozialpolitische Diskussion zu erhalten. Die Analysen wurden vom Institut für Soziologie der Universität Karlsruhe durchgeführt, deren detaillierte Ergebnisse nun in einer umfangreichen Publikation vorliegen.³

1.1 Zur definitorischen Eingrenzung von „Überschuldung“

So grundlegend und unerlässlich es ist, jeder empirischen Untersuchung zur Überschuldung von Privatpersonen und -haushalten eine exakte Definition von „Überschuldung“ bzw. „Verschuldung“ voranzustellen, so verschieden sind bisher alle diesbezüglich unternommenen Versuche, da eine Theorie der Überschuldung fehlt, die neben den juristischen auch ökonomische, soziale und psychische Faktoren berücksichtigt, wie *Korczak/Pfefferkorn* zurecht feststellen.⁴

Juristische Definitionen von Überschuldung beziehen sich vorwiegend auf die Überschuldungsformen von Kapitalgesellschaften oder der gesamten Volkswirt-

schaft. Der Begriff der Überschuldung wird diesbezüglich folgendermaßen definiert: „Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt. Bei der Bewertung des Schuldners ist jedoch die Fortführung des Unternehmens zugrunde zu legen, wenn diese nach den Umständen überwiegend wahrscheinlich ist.“⁵ Eine vergleichbare Definition zur Überschuldung privater Haushalte bzw. von Privatpersonen liegt insbesondere in der Perspektive einer „Fortführung“ des Privathaushalts bislang nicht vor.

Zu den wichtigsten Differenzierungen im vorliegenden Problemkreis gehört die Unterscheidung von „Verschuldung“ und „Überschuldung“.

Unter „Verschuldung“ ist nach *Korczak/Pfefferkorn* jede Form des Eingehens von Zahlungsverpflichtungen zu verstehen, die ökonomisch und juristisch geregelt sind und sowohl von Gläubigern wie Schuldnern ein rollenkonformes Verhalten erwarten lassen⁶. Das Sich-Verschulden gehört ebenso wie das Sparen zu den normalen wirtschaftlichen Vorgängen im Lebenszyklus einer Person/einer Wirtschaftsgemeinschaft, wodurch in aller Regel eine Steigerung des Konsums, die private Investition und Vermögensbildung und damit eine Erhöhung der Lebensqualität erzielt werden sollen.⁷

Zweifellos kann Verschuldung als Voraussetzung für Überschuldung betrachtet werden, da diese dann eintritt, wenn bestehende Zahlungsverpflichtungen nicht mehr eingehalten werden können und in der Folge der Schuldner insolvent wird. Unter Zahlungsunfähigkeit wird das aus dem Mangel an Zahlungsmitteln beruhende dauernde Unvermögen des Schuldners, seine fälligen Geldschulden ganz oder teilweise zu erfüllen, verstanden.⁸ Neben der Zahlungsunfähigkeit (Insolvenz) ist ein weiteres Charakteristikum von Überschuldungsdefinitionen die Einbeziehung des freien Einkommensrestes, der den betroffenen Personen zur Befriedigung des Lebensunterhaltes verbleiben soll. Eine häufig gebrauchte und von zahlreichen Abhandlungen übernommene Definition von „Überschuldung“ lautet daher: „Überschuldung“ liegt dann vor, „wenn nach Abzug der fixen Lebenshaltungskosten (Miete, Energie, Versicherung etc. zzgl. Ernährung) der verbleibende Rest des monatlichen Einkommens für zu zahlende Raten nicht ausreicht.“⁹ Der verbleibende freie Einkommensrest kann an der vom Gesetzgeber festgelegten Pfändungsfreigrenze von Einkommen bemessen werden. Die Pfändungsfreigrenze beträgt dzt. für Alleinstehende ein monatliches Arbeits(netto)einkommen von 1219,99 DM¹⁰. Gewährt der Schuldner aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung seinem Ehegatten, einem früheren Ehegatten oder einem Verwandten oder der Mutter eines nichtehelichen Kindes Unterhalt, so erhöht sich der Betrag des unpfändbaren monatlichen Arbeits(netto)einkommens auf bis zu 3099,99 DM. „Um den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen, kann das Vollstreckungsgericht auf Antrag des Schuldners [darüber hinaus] von den generellen Pfändungsfreigrenzen abweichen und weitere Teile des Arbeitseinkommens für pfändfrei erklären. Dies ist geboten, wenn dem Schuldner sonst nach der Pfändung nur ein unter dem Niveau der Sozialhilfe liegendes Arbeitseinkommen verbliebe (Oberlandesgericht Stuttgart).“¹¹

1.2 Ausmaß der Ver- bzw. Überschuldung privater Haushalte

Wie angeführt wurde die Gesamtzahl der überschuldeten Haushalte mit rd. zwei Millionen berechnet, und weitere zwei Millionen Haushalte befinden sich an der Schwelle zur Überschuldung. Von den berechneten zwei Millionen überschuldeter Haushalte entfallen 1,5 bis 1,6 Millionen auf die alten und etwa 0,5 Millionen Haushalte auf die neuen Bundesländer. In Prozenten ausgedrückt bedeutet dies, daß in den alten Bundesländern zwischen 4,9 und 5,3 Prozent und in den neuen Ländern 7,4 Prozent aller Haushalte überschuldet sind. Die Überschuldungssituation in den neuen Bundesländern ist also bereits gravierender als in den alten.

Die Gesamtschuldenlast der zahlungsunfähigen Haushalte kann nur aus Kenntnissen der Schuldnerberatungsstellen, weiterhin aus Daten über Zwangsvollstreckungsmaßnahmen u.a.m. geschätzt werden: Für 1988 wurde die Gesamtschuldenlast der Klienten aller Schuldnerberatungsstellen der Alt-BRD mit rd. 1,7 Mrd. DM beziffert¹², und für die neuen Bundesländer wird nach einer jüngsten Studie die Gesamtschuldenlast der Klienten in 1994 mit 0,5 Mrd. DM angegeben¹³. Da lediglich 5 bis 10 Prozent der überschuldeten Haushalte von Beratungsstellen betreut werden¹⁴, betragen die Gesamtschulden aller zahlungsunfähigen Haushalte entsprechend ein Mehrfaches. Die dramatisch steigende Anzahl der Zwangsvollstreckungen macht die Größenordnung des Problems weiter deutlich: wurden 1991 noch 6,526 Millionen Vollstreckungsaufträge ausgesprochen¹⁵, waren es 1994 bereits 9,122 Millionen¹⁶, wobei die prozentuelle Zunahme in den neuen Bundesländern jene der alten um ein Vielfaches übersteigt.

Da weiterhin *Überschuldung* *Verschuldung* voraussetzt, sei ein Blick auf das Verschuldungspotential geworfen. Dazu ist zunächst zu unterscheiden zwischen bankmäßigen und nicht-bankmäßigen Verschuldungsformen: zu den bankmäßigen Verschuldungsformen zählen vor allem die Formen des Konsumentenkredits (Dispositions kredite, Ratenkredite, Rahmenkredite, finanzierte Abzahlungsgeschäfte, Leasing und Kreditkartenkredite) sowie Hypotheken bzw. Realkredite, die nach gängiger Auffassung nicht zum Konsumentenkredit gerechnet werden; nicht-bankmäßige Verschuldungsformen sind Primärschulden (Miet- und Energieschulden sowie offene Telefonrechnungen), Pfandleihe, Spielschulden, Unterhaltssachen, Schulden aus unerlaubter Handlung und sonstige Schulden (z.B. bei Freunden, dem Einzelhandel, Arbeitgebern, Versicherungen, Ämtern etc.). Berücksichtigt man alle bankmäßigen Fälle von *Verschuldung*, also jede private Kreditaufnahme bei einem Kreditinstitut (einschließlich privater und öffentlicher Bausparkassen), so hatten in 1993 nach Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) etwa 40 Prozent der privaten Haushalte (= 11,5 Mio.) in den alten Bundesländern und 27 Prozent in den neuen Bundesländern (= 1,8 Mio.) Schuldverpflichtungen aus Konsumenten- und/oder Hypothekarkrediten¹⁷. Der darin enthaltene Anteil an Konsumentenkrediten (alte Bundesländer: 17,6 Prozent der Privathaushalte; neue Bundesländer: 19,4 Prozent der Privathaushalte)¹⁸ wird jedoch als systematisch unterschätzt angesehen¹⁹, so daß die tatsächlichen Anteile der privaten Haushalte mit bankmäßigen Verschuldungsformen (Konsumenten- und/oder Hypothekarkrediten) noch wesentlich höher liegen dürften. Nach Analysen von *Korczak* beträgt allein der Anteil der Privathaushalte mit bankmäßigen Krediten ohne Hypothekarkredite in den alten Bundesländern 32,5 Prozent und in den neuen Ländern 37,5 Prozent.²⁰

Der Anteil der Privathaushalte mit diesen Verschuldungsformen liegt in den neuen Ländern bereits höher als in den alten, wobei das durchschnittliche Verschuldungsniveau je Haushalt in den neuen Ländern (noch) wesentlich niedriger ist im Vergleich zum früheren Bundesgebiet.²¹ Nach Analysen der EVS ist bei den Hypothekarkrediten in den neuen Ländern sowohl der Anteil der verschuldeten Privathaushalte wie die durchschnittliche Hypothekarkredit(rest)schuld im Vergleich mit den alten Ländern wesentlich geringer.²² Die Gesamtverschuldung der privaten Haushalte aus Konsumentenkrediten und Krediten für den privaten Wohnungsbau betrug für Westdeutschland in 1994 rd. 1,44 Billionen DM und in den neuen Bundesländer nur etwa 45,5 Mrd.²³, allerdings mit steigender Tendenz!²⁴ Zu diesen bankmäßigen Verschuldungsformen sind weiterhin eine dzt. unbekannte Anzahl von nicht-bankmäßigen Verschuldungsformen zu addieren, wobei *Korczak/Pfefferkorn* bzw. *Korczak* annehmen, daß im ausschließlich nicht-bankmäßigen Bereich 2 Prozent der privaten Haushalte Schulden aufweisen.²⁵ Genauere Aussagen über Art und Ausmaß der nicht-bankmäßigen Verschuldungsformen können nur durch Sondererhebungen wie die vorliegende getätigt werden.

Das aufgezeigte enorme Verschuldungspotential von rd. 1,5 Billionen DM der Privathaushalte in Deutschland Mitte der 90er Jahre entspricht genau der gemeinsamen Summe der „öffentlichen Schuldenberge“ von Gemeinden, Ländern und Bund zu diesem Zeitpunkt. Die gesellschaftspolitische Brisanz der Themas „Überschuldung privater Haushalte“ wird auch daraus deutlich, daß bereits mehr Haushalte von Überschuldung als von Sozialhilfe im engeren Sinne betroffen sind: am Jahresende 1998 waren 1,5 Mill. Bedarfsgemeinschaften auf Sozialhilfe im engeren Sinne (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) angewiesen.²⁶

2. Soziodemographische Merkmale überschuldeter Privathaushalte

Die Diskussion über überschuldete Haushalte ist von einer bruchstückhaften Datenbasis gekennzeichnet, so daß noch zu wenig über die soziodemographischen Merkmale der betroffenen Personen und Haushalte sowie deren Problemlagen bekannt ist. Vor diesem Hintergrund haben der Deutsche Caritasverband und das Diakonische Werk der EKD eine repräsentative Stichprobe für die alten Bundesländer bei ihren Schuldnerberatungsstellen erhoben, um die Schuldner und ihre Haushalte zu charakterisieren bzw. ihre Problembereiche darzustellen.²⁷

Im folgenden seien die wichtigsten Charakteristika soziodemographischer bzw. -struktureller Merkmale der Klientel von Schuldnerberatungsstellen zusammenfassend dargestellt, wobei zahlreiche Merkmale nicht nur für die Anmeldepersonen bei Schuldnerberatungsstellen erfaßt wurden sondern ebenso (falls vorhanden) für deren Partner.

Nationalität:

Die überwiegende Mehrheit der überschuldeten Personen bei Schuldnerberatungsstellen (alte Länder) ist deutscher Nationalität. Die Klientel mit ausländischer

Staatsangehörigkeit (Anmeldepersonen) liegt mit einem Anteil von 8 Prozent (noch) unter dem ausländischen Wohnbevölkerungsanteil, der für das frühere Bundesgebiet (einschließlich Berlin-Ost) in 1996 rd. 10 Prozent beträgt.

Familienstand:

Von den Anmeldepersonen ist ein Viertel geschieden, ein Drittel ledig, und rund 30 Prozent sind verheiratet. Aus dem Vergleich mit der Gesamtpopulation (Wohnbevölkerung der Alt-BRD ab dem 20sten Lebensjahr) folgt: der *Anteil der Geschiedenen* in der Überschuldetenpopulation der Anmeldepersonen ist stark überproportional (etwa viermal so hoch); *verheiratete Anmeldepersonen* sind hingegen zur Vergleichspopulation stark unterrepräsentiert, und *Ledige* sind unter den überschuldeten Anmeldepersonen tendenziell überrepräsentiert. Das familiäre Ereignis Scheidung deutet sich an dieser Stelle als ein wichtiger Auslöser bzw. als eine zentrale Ursache von Überschuldung an, was durch weitere Analysen nachdrücklich bestätigt wurde.²⁸ Der überproportionale Anteil der Ledigen steht u.a. in Zusammenhang mit dem hohen (überproportionalen) Anteil der Alleinerziehenden unter den überschuldeten Personen.

Geschlecht:

Die Verteilung der Anmeldepersonen bei den Schuldnerberatungsstellen nach dem Geschlecht ist nahezu ausgeglichen. Statistisch signifikante Unterschiede in der Geschlechterverteilung treten im Zusammenhang mit den zugehörigen Haushaltstypen der Anmeldepersonen auf: 93 Prozent der Anmeldepersonen, die alleinerziehend sind, sind weiblich; bei den Einpersonenhaushalten (Alleinlebende) überwiegen hingegen die Männer mit einem Anteil von zwei Drittel.

Alter:

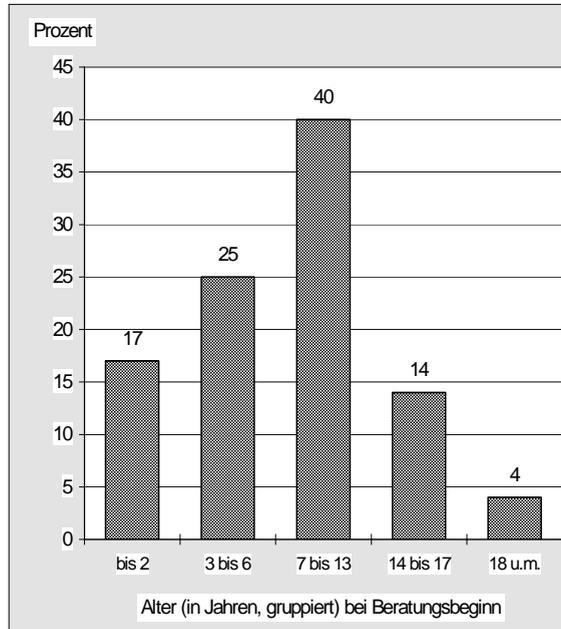
Sehr junge und andererseits ältere Menschen spielen (bisher) bei den überschuldeten Ratsuchenden bei Schuldnerberatungsstellen nur eine untergeordnete Rolle. Das Hauptrisiko tragen jene Jahrgänge, die im beruflichen und familiären Aufbauprozess stehen (lebenszyklisch bedingtes Überschuldungsrisiko). Betrachtet man die 20 bis 49jährigen, so zählen 86 Prozent aller überschuldeten Anmeldepersonen zu dieser Altersgruppe (84 Prozent der Partner der Anmeldepersonen). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß der Beginn der Schuldenaufnahme in der Regel sieben bis acht Jahre vor der Überschuldung bzw. Zahlungsunfähigkeit erfolgt.²⁹

Die Analyse der Altersstruktur überschuldeter Personen stellt traditionell nur auf jene ab, die auch als Kreditnehmer bzw. Bürgen etc. auftreten. Dabei bleiben alle weiteren Personen, die mit den Kreditnehmern in einer Familie bzw. einem Haushalt zusammenleben, unbeachtet, obwohl sie von der Überschuldungssituation und allen damit verbundenen Problemen nicht weniger betroffen sind. Bei diesen mitbetroffenen Personen handelt es sich vor allem um Kinder, die aufgrund der Überschuldungslage der Familie, in der sie aufwachsen, schwierigen Sozialisationsbedingungen über oftmals viele Jahre ausgesetzt sind. Im folgenden wird daher auch die Altersstruktur der mitbetroffenen Kinder aufgezeigt.

In etwas weniger als der Hälfte der Haushalte überschuldeter (erwachsener) Personen leben Kinder. Aus der Altersverteilung dieser mitbetroffenen Kinder (vgl.

Abb. 1) wird deutlich, daß die überwiegende Mehrheit (zu Beginn der Beratung der Eltern bzw. des Elternteiles) im Alter von unter 14 Jahren ist, was direkt aus dem aufgezeigten Sachverhalt folgt, daß unter den überschuldeten Familien vor allem junge Familien anzutreffen sind.

Abb. 1: Alter der Kinder, die in überschuldeten Haushalten leben



Wird berücksichtigt, daß vor der Hilfesuche bei Schuldnerberatungsstellen die Überschuldungsprobleme in den Betroffenenhaushalten bereits über einen mehr oder weniger langen Zeitraum bestehen und auch nach der Schuldenregulierung die Betroffenen noch erheblichen (nicht nur finanziellen) Belastungen ausgesetzt sind, so wird deutlich, daß Kinder und Jugendliche aus überschuldeten Familien bzw. Haushalten schwierigen Sozialisationsbedingungen über viele Jahre ausgesetzt sind. Über die möglichen Folgen und Auswirkungen dieser und ähnlicher Sozialisationsbedingungen auf Kinder und Jugendliche bestehen etwa im Zusammenhang mit Deprivationsanalysen wenige wissenschaftliche Erkenntnisse³⁰.

Schul- und Berufsausbildungsabschluß:

Zwei Drittel der Anmeldepersonen und 70 Prozent der Partner verfügen über einen Hauptschul- und nur 17 Prozent (Partner: 13 Prozent) haben einen höheren *Schulabschluss* (Realschulabschluß oder Gleichwertiges, Fachhochschul- bzw. Hochschulreife); weiterhin können 17 Prozent der Anmeldepersonen (Partner: 18 Prozent) keinen Hauptschulabschluß vorweisen. Im Vergleich mit der Grundgesamtheit³¹ weisen überschuldete Personen – gemessen an den allgemeinbildenden Schulabschlüssen³² – ein deutlich niedrigeres Schulbildungsniveau auf: Der Anteil der höheren Schulabschlüsse liegt in der definierten Grundgesamtheit (vgl. Anm.

31) mehr als doppelt so hoch als bei überschuldeten Personen. Gleichwohl ist ein Trend erkennbar, wonach auch überschuldete Personen einen steigenden Bildungsabschluß aufweisen.

Die zusammengefaßten Charakteristiken der Schulabschlüsse der überschuldeten Personen bei Schuldnerberatungsstellen setzen sich bei den *beruflichen Ausbildungsabschlüssen* fort, wobei zwischen den Anmeldepersonen und deren Partnern kaum Unterschiede bestehen: Der Anteil der überschuldeten Klienten mit einem Lehrabschluß (zwei Drittel der Anmeldepersonen) liegt über dem Anteil in der angeführten Grundgesamtheit (Vergleichspopulation); höhere berufliche Qualifikationen (Meisterprüfung, Studium etc.) sind hingegen in der Überschuldetenpopulation nur mit etwa einem Drittel des Anteils in der Vergleichspopulation vertreten; weiterhin ist auf den höheren Anteil ungelernter Personen unter den Überschuldeten hinzuweisen.

Berufsgruppenzugehörigkeit:

Bezüglich der Berufsgruppenzugehörigkeit sind nach der vorliegenden Untersuchung vorwiegend *Arbeiter* von Überschuldung betroffen: zwei Drittel der Anmeldepersonen und etwa ebenso viele bei den Partnern der Anmeldepersonen. Von allen anderen Berufsgruppen sind fast allein nur *Angestellte* von Bedeutung: Anmeldepersonen 30 Prozent (Partner: 28 Prozent). Die sehr geringen Anteile der *weiteren Berufsgruppen* (Beamte, Selbständige, mithelfende Familienangehörige) unter den überschuldeten Personen werden auch von anderen Untersuchungen bestätigt.

Erwerbssituation:

Der Anteil der *arbeitslos gemeldeten bzw. arbeitssuchenden Personen*, die in keinem Arbeitsverhältnis stehen, an den abhängig Erwerbstätigen unter den überschuldeten Anmeldepersonen ist mit 29 Prozent zwei- bis dreifach überproportional im Vergleich zum entsprechenden Anteil in der Gesamtpopulation der abhängig erwerbstätigen Personen der Alt-BRD in 1996. Auch der Anteil der *Sozialhilfeempfänger* unter den überschuldeten Anmeldepersonen (18,5 Prozent) ist mehr als viermal so hoch im Vergleich zur Sozialhilfequote³³ der alten Bundesländer am Jahresende 1996. Weiterhin ist der Anteil der *Erwerbstätigen* (abhängig Erwerbstätige, Selbständige und mithelfende Familienangehörige) an allen erwerbsfähigen überschuldeten Anmeldepersonen (15 bis 65 Jahre) mit 50,6 Prozent wesentlich unter der entsprechenden Vergleichsquote (Anteil der Erwerbstätigen an der erwerbsfähigen Bevölkerung) der alten Bundesländer.

Haushaltstypen

Partnerlose Haushalte stellen mit einem Anteil von fast zwei Drittel die überwiegende Mehrheit unter den überschuldeten Haushalten dar. Ein Fünftel der Schuldnerhaushalte sind *Alleinerziehendenhaushalte* (ohne Lebenspartner)³⁴, und fast doppelt so viele entfallen auf *Einpersonenhaushalte* (Alleinlebende), die mit rd. 40 Prozent den höchsten Anteil auf sich vereinen. Unter den *Partnerhaushalten* sind jene mit Kindern im Vergleich zu kinderlosen mehr als doppelt so häufig vertreten. Wie angeführt leben in etwas weniger als der Hälfte der Haushalte Kinder, die in der überwiegende Mehrheit (82 Prozent) jünger als 14 Jahre alt sind.

Der hohe Anteil der *Einpersonenhaushalte* ist nur gering überproportional zum entsprechenden Anteil in der Gesamtpopulation (private Haushalte, alte Bundes-

länder 1996); hingegen ist der Anteil der Alleinerziehendenhaushalte (ohne Lebenspartner) mehr als sechsmal so hoch im Vergleich zum entsprechenden Anteil in der Gesamtpopulation (private Haushalte der Alt-BRD in 1996). Grundsätzlich sind Haushalte mit Kindern in der Überschuldetenpopulation (47 Prozent der überschuldeten Haushalte) im Vergleich zur Gesamtpopulation (Vergleichsquote Alt-BRD 1996: Anteil der Haushalte mit Kindern in Prozent aller privaten Haushalte: 34 Prozent) überrepräsentiert.

3. Überschuldungs- und Einkommenssituation

Die obigen Ausführungen zeigen, daß überschuldete Personen bzw. Haushalte hinsichtlich ihrer soziodemographischen Merkmale zahlreiche Gemeinsamkeiten aufweisen:

- überschuldete Personen haben häufig ein niedriges Schul- bzw. Berufsausbildungsniveau;
- zwei Drittel der Überschuldeten sind Arbeiter;
- der Anteil der Sozialhilfeempfänger unter der Überschuldeten liegt mehr als viermal so hoch wie der entsprechende Anteil in der Wohnbevölkerung der alten Bundesländer;
- der Anteil der arbeitslos gemeldeten bzw. (aktiv) arbeitssuchenden Klienten von Schuldnerberatungsstellen ist zwei- bis dreifach überproportional im Vergleich zur Gesamtpopulation;
- zwei Drittel der überschuldeten Personen leben in einem Haushalt ohne Lebenspartner;
- das Hauptrisiko der Überschuldung tragen jene Altersjahrgänge, die sich im beruflichen und familiären Aufbauprozess befinden.

Die diskutierten Charakteristiken der Überschuldetenpopulation prägen in der Folge entscheidend zentrale Lebensbereiche. Dies sei abschließend an einem der wichtigsten Bereiche, der Einkommenssituation, illustriert, die wesentlich durch die angeführten soziodemographischen Merkmale bestimmt wird.

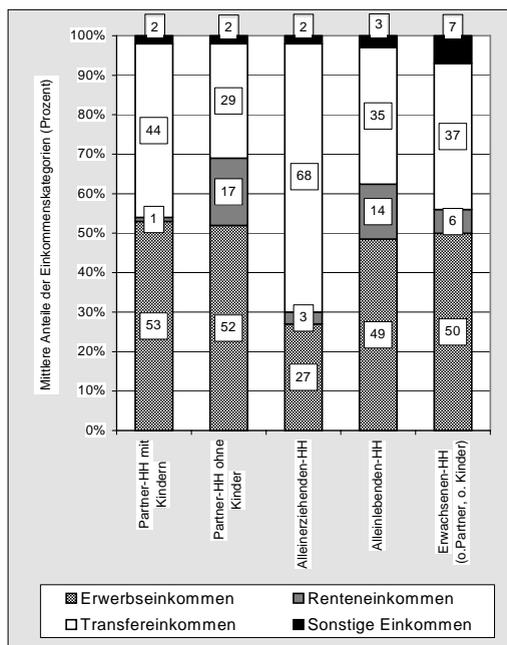
Zunächst ist hervorzuheben, daß überproportional viele überschuldete Personen bzw. Haushalte ein niedriges Einkommensniveau aufweisen: Etwa zwei Drittel der überschuldeten Haushalte verfügen monatlich über weniger als 2500 DM Haushaltsnettoeinkommen; nach Ergebnissen des Mikrozensus betrifft dies nur 35 Prozent der privaten Haushalte im früheren Bundesgebiet (im Vergleichsjahr 1996). Um Haushalte unterschiedlicher Zusammensetzung hinsichtlich ihrer Einkommensressourcen vergleichen zu können, wird das Nettoäquivalenzeinkommen³⁵ errechnet, woraus das mehrheitlich niedrige Einkommensniveau überschuldeter Haushalte nochmals deutlich wird: Das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen überschuldeter Haushalte liegt bei rd. 70 Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens aller Haushalte der Alt-BRD (Vergleichsjahr 1996). Weiterhin ist der Anteil der einkommensarmen überschuldeten Haushalte mehr als 2,5-mal höher als in der Gesamtpopulation aller privaten Haushalte der alten Bundesländer (gemessen an der 50-Prozent-Einkommensarmutsgrenze von 1030 DM des durchschnittlichen

Netto-Äquivalenzeinkommens aller Haushalte der Alt-BRD in 1996).³⁶ Zwei Drittel der überschuldeten Haushalte leben in „prekäreren Wohlstand“, das heißt, ihr Netto-Äquivalenzeinkommen beträgt weniger als 75 Prozent des äquivalenzgewichteten Durchschnittseinkommens aller Privathaushalte.

Betrachtet man die Einkommenssituation der Klienten von Schuldnerberatungsstellen nach der Haushaltszusammensetzung, so sind – wenig überraschend – Haushalte mit Kindern signifikant schlechter gestellt als Haushalte ohne Kinder. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Anteile der Haushaltstypen unter den einkommensarmen überschuldeten Haushalten betrachtet, also unter jenen Haushalten, die weniger als 1030 DM Netto-Äquivalenzeinkommen aufweisen: 33 Prozent der Partnerhaushalte mit Kindern (Partnerhaushalte ohne Kinder: 19 Prozent) und 18 Prozent der Alleinerziehendenhaushalte (Alleinlebende: 10 Prozent) fallen unter die angeführte (relative) Einkommensarmutsgrenze.

Die problematische Einkommenssituation überschuldeter Haushalte spiegelt sich auch in der Zusammensetzung der Haushaltseinkommen nach Einkommenskategorien (Erwerbs-, Renten-, Transfereinkommen) wider: von den Haushalten mit Transfereinkommen (trifft auf 68 Prozent der überschuldeten Haushalte zu) beträgt bei mehr als der Hälfte dieser Haushalte der Anteil der Transferleistungen mehr als 80 Prozent des gesamten Haushaltsnettoeinkommens.

Abb. 2: Mittlere Anteile der kategorialen Einkommen am Haushaltsnettoeinkommen nach Haushaltstypen



Im Vergleich der Haushaltstypen (Abb. 2) weisen die Haushaltsnettoeinkommen von Alleinerziehenden im Durchschnitt den höchsten Anteil an Transfereinkommen

(68 Prozent vom Haushaltsnettoeinkommen) und gleichzeitig den niedrigsten Anteil an Erwerbseinkommen (27 Prozent vom Haushaltsnettoeinkommen) aus. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, daß die Alleinerziehenden (ohne Lebenspartner) unter den überschuldeten Haushalten mehr als sechsfach überproportional vertreten sind im Vergleich zu ihrem entsprechenden Anteil in der Gesamtpopulation aller privaten Haushalte des früheren Bundesgebietes.

Es muß nicht weiter ausgeführt werden, daß das mehrheitlich niedrige Einkommensniveau überschuldeter Personen bzw. Haushalte im Zusammenhang mit den diskutierten soziodemographischen Merkmalen zu sehen ist. Weiterhin prägt das durchschnittlich niedrige Einkommensniveau andere zentrale Lebensbereiche wie beispielsweise die Wohnverhältnisse: Überschuldete Personen bzw. Haushalte weisen eine um ein Vielfaches geringere Eigentümerquote bei selbstgenutztem Wohnraum im Vergleich zur Gesamtpopulation aller Privathaushalte im früheren Bundesgebiet auf und haben eine dreimal so hohe Quote der Wohnraumunterversorgung (weniger als einen Raum je Haushaltsmitglied).

Anmerkungen

- 1 Vgl. Korczak (1997), S. 300ff.
- 2 Vgl. DER SPIEGEL Nr. 14 / 1998, S. 59.
- 3 Vgl. Zimmermann (2000).
- 4 Vgl. Korczak/Pfefferkorn (1992), S. XXIV.
- 5 Vgl. §19 Abs. 2 InsO; dieser Begriff von Überschuldung ist nach Weinbörner (1997, vgl. S. 58) mit dem des bisherigen Konkursrechts identisch.
- 6 Vgl. Korczak/Pfefferkorn (1992), S. XXI; rollenkonformes Verhalten bezieht sich nach Korczak/Pfefferkorn in erster Linie auf die vereinbarten Regelungen der Kreditnahme und Rückzahlungsmodalitäten der Vertragspartner (vgl. ebda. S. XXI); Reifner (1979, vgl. S. 107) sowie Holzscheck/Hörmann/Daviter (1982, vgl. S. 27) definieren „Verschuldung“ im Konsumentenbereich als befristete, gewerbsmäßige Bereitstellung von Kaufkraft und deren Inanspruchnahme zum persönlichen Konsum; nach Hörmann (1987, vgl. S. 17f.) sind „Schulden“ alle Geldverbindlichkeiten eines privaten Haushalts.
- 7 Vgl. Korczak/Pfefferkorn (1992), S. XXI.
- 8 Vgl. BT-Drs. 12/5477 v. 21. Juli 1993, S. 3.
- 9 Groth (1984), S. 16.
- 10 Vgl. Winter/Müller (1998), S. 141ff. (Pfändungstabelle).
- 11 Zit. nach: Tilch (1992), S. 926.
- 12 Vgl. Korczak/Pfefferkorn (1992), S. XXVI.
- 13 Vgl. Korczak (1997), S. 338.
- 14 Vgl. dazu: Korczak/Pfefferkorn (1992), S. XXVIII; Korczak (1997), S. 308f.
- 15 Vgl. Weinbörner (1997), S. 187.
- 16 Vgl. Korczak (1997), S. 292ff.
- 17 Zitiert nach Korczak (1997), vgl. S. 209.
- 18 Vgl. Korczak (1997), S. 200: Tab. 5.16.
- 19 Vgl. ebda. S. 229.
- 20 Vgl. ebda. S. 230.
- 21 Vgl. ebda. S. 209.
- 22 Vgl. ebda. S. 209: Tab. 5.20.
- 23 Ebda., S. 189f; vgl. auch: DER SPIEGEL Nr. 14/1998, S. 60.
Die große Differenz der Schuldverpflichtungen zwischen den alten und neuen Ländern resultiert – wie angeführt – vor allem aus der (noch) wesentlich geringeren Anzahl an Wohnungsbaukre-

- diten (Hypothekarkredite u.a.m.) in den neuen Ländern; die jährlichen Zuwachsraten an Konsumentenkrediten liegen in den neuen Ländern bereits über jenen der alten.
- 24 Zu den hohen Zuwachsraten des Konsumentenkreditvolumens vgl.: *Schuldenreport 1999* (1998), S. 11ff. sowie Korczak (1997), S. 181ff.
- 25 Vgl. dazu: Korczak/Pfefferkorn (1992), S. XXII; Korczak (1997), S. 231.
- 26 Vgl. Statistisches Bundesamt 1999, S. 24.
- 27 Die repräsentative Stichprobe für die alten Bundesländer umfaßt 365 überschuldete Haushalte mit 832 Personen und insgesamt 2067 betroffenen Gläubiger.
- 28 Vgl. Zimmermann (2000), Kap. 7.
- 29 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (1993), S. 90.
- 30 Vgl. dazu: Klocke/Hurrelmann (1998, Kap. II: Auswirkungen und Bewältigung von Armutslagen); Lepenies u.a. (1999).
- 31 Wohnbevölkerung der alten Bundesländer ab dem 20sten Lebensjahr, die sich nicht mehr in Ausbildung befindet.
- 32 Allgemeinbildende Schulabschlüsse: Abschluß der Volks-, Hauptschule; Abschluß der polytechnischen Oberstufe; Realschul- oder gleichwertiger Abschluß; Fachhochschul- oder Hochschulreife.
- 33 Sozialhilfequote: Anteil der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) bzw. Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL) am Jahresende außerhalb von Einrichtungen an der Gesamtbevölkerung der alten Bundesländer am Jahresende 1996: 4,1 Prozent.
- 34 Bei den Alleinerziehenden in der hier verwendeten Definition handelt es sich um Personen, die ohne Lebenspartner mit ihren Kindern in einem Haushalt leben.
- 35 Nettoäquivalenzeinkommen: Nach Haushaltsgröße und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtetes Haushaltsnettoeinkommen.
- 36 Zur relativen Einkommensarmut in Deutschland vgl. Zimmermann (1998).

Literaturverzeichnis

- Groth, U.: *Schuldnerberatung. Praktischer Leitfaden für die Sozialarbeit*, Frankfurt a.M./New York 1984.
- Hauser, R./Hübinger, W./Stein, H.: Große Vermögen, kleine Vermögen und überhaupt kein Vermögen – zur Vermögensverteilung in Deutschland, in: *Gegenwartskunde*, H.4 (1999), S. 405-419.
- Holzschek, K./Hörmann, G./Daviter, J.: *Die Praxis des Konsumentenkredits in der Bundesrepublik Deutschland – eine empirische Untersuchung zur Rechtssoziologie und Ökonomie des Konsumentenkredits*, Köln 1982 [Bibl. d. BVG DE 350/ 033].
- Hörmann, G.: *Verbraucher und Schulden. Eine rechtstatsächliche und rechtsvergleichende Untersuchung zur Schuldbetreibung und Schuldenregulierung bei privaten Haushalten*, Baden-Baden 1987 (= Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie, Bd. 12).
- Klocke, A./Hurrelmann, K. (Hrsg.): *Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen*, Opladen/Wiesbaden 1998.
- Korczak, D.: *Marktverhalten. Verschuldung und Überschuldung privater Haushalte in den neuen Bundesländern: Gutachten vorgelegt von Dieter Korczak unter Mitarbeit von Birte Ostermann. GP-Forschungsgruppe, Institut für Grundlagen- und Programmforschung*, Stuttgart, Berlin, Köln 1997 (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 145).
- Korczak, D./Pfefferkorn, G.: *Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren und des Bundesministeriums der Justiz*, Stuttgart, Berlin, Köln 1992 (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 3).
- Lepenies, A. u.a.: *Materialien zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht, Bd. 1: Kindliche Entwicklungspotentiale. Normalität, Abweichung und ihre Ursachen*, München: Deutsches Jugendinstitut 1999.

- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Landessozialbericht. Verschuldung, Überschuldung und Schuldnerberatung, Bd. 4, im Auftrag des Ministeriums erarbeitet durch die Prognos AG, Köln 1993.
- Reifner, U.: Alternatives Wirtschaftsrecht am Beispiel der Verbraucherverschuldung, Neuwied 1979.
- Schuldenreport 1999. Kredite der privaten Haushalte in Deutschland, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V., Bonn, und dem Deutschen Roten Kreuz, Bonn, Baden-Baden 1998.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1998 (Deutschland). Arbeitsunterlage, Bonn 1999.
- Tilch, H. (Hrsg.): Deutsches Rechts-Lexikon, Bd. 1, München 1992.
- Weinbörner, U.: Das neue Insolvenzrecht mit EU-Übereinkommen. Gesetzestexte, Materialien und umfassende Erklärungen zur Reform, Freiburg i. Br. 1997.
- Winter, C./Müller, K.: Überschuldung – was tun? Der Ratgeber zum neuen Verbraucherkonkurs, Köln 1998.
- Zimmermann, G. E.: Armut, in: B. Schäfers/W. Zapf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen 1998, S. 34-49.
- Zimmermann, G. E.: Überschuldung privater Haushalte. Empirische Analysen und Ergebnisse für die alten Bundesländer, Freiburg i. Br. 2000.

Die Reform der Bundeswehr

Konturen und Defizite einer nicht geführten Debatte

Johannes Varwick

1 Problemaufriss

Die größte Armee Westeuropas ist nach weitgehend einvernehmlicher Einschätzung von Experten nicht mehr voll bündnisfähig, noch nicht europafähig und auch nicht in der Lage, die Verpflichtungen der Zukunft zu erfüllen. Die konzeptionelle Neuausrichtung der Bundeswehr ist deshalb, so Verteidigungsminister Rudolf Scharping, eines der wesentlichen Reformvorhaben der rot-grünen Bundesregierung. Führt man sich vor Augen, dass vor nicht einmal einem Jahrzehnt der Einsatz deutscher Soldaten außerhalb der NATO-Bündnisgrenzen undenkbar war und erst der damalige Verteidigungsminister Volker Rühle Deutschland mit seiner „Salamitaktik“¹ *out of area*-Einsätze gegen großen Widerstand in weiten Teilen der Öffentlichkeit und insbesondere innerhalb der heutigen Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen sukzessive durchsetzte, muss die zaghafte und inzwischen gänzlich abgeflaute Debatte über die Legalität und Legitimität der deutschen Beteiligung am Kosovo-Krieg der NATO und die doch insgesamt geringe öffentliche Aufmerksamkeit in Sachen Bundeswehrreform verwundern.

Dennoch ist die Bundeswehr sechs Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit von Einsätzen auch jenseits der NATO-Bündnisgrenzen² wie selten in ihrer 45-jährigen Geschichte in den Mittelpunkt des politischen Interesses gerückt. Dies ist glücklicherweise weder dem Umstand geschuldet, dass Soldaten der Bundeswehr bei riskanten Einsätzen wie etwa in Kambodscha, Somalia, Bosnien und im Kosovo zahlreich zu Schaden gekommen wären, noch in Zusammenhang mit der Debatte um die Rückkehr des Krieges als Mittel der deutschen Außenpolitik im Sinne einer vermeintlichen „Militarisierung“ zu sehen. Auch die kontrovers diskutierte (und hundertausende junge Männer unmittelbar betreffende) Frage nach Sinn und Zweck der allgemeinen Wehrpflicht erklärt nicht die Brisanz, die in der Debatte um die Zukunft der deutschen Streitkräfte liegt.

Der Streit geht vielmehr tiefer. Er dreht sich um das Einstreichen einer „Friedensdividende“ in Folge des sicherheitspolitischen Umbruchs vor mehr als zehn Jahren vor dem Hintergrund neuartiger, kostspieliger Konfliktformen. Es geht des Weiteren um den Stellenwert der „alten“ Aufgaben im Spektrum kollektiver Verteidigung angesichts der „neuen“ Aufgaben im Spektrum kollektiver Sicherheit und

Krisenmanagement, und es geht um Streitkräfte als Instrument staatlicher Sicherheitspolitik versus Zurückhaltung in diesem Bereich.

In dem folgenden Beitrag soll die konzeptionelle Neuausrichtung der Bundeswehr einer kritischen Analyse unterzogen werden. Dabei geht es weniger um – zu-gegeben wichtige – Details wie etwa Zahl der Bundeswehrstandorte, Ausrüstungs- und Bewaffnungsfragen, Führungsstrukturen und anderes mehr, sondern um die grundlegende Frage nach der Zukunftsfähigkeit der deutschen Streitkräfte.

2 Der Frieden ist nicht länger der Ernstfall

War die Bundeswehr seit ihrer Gründung im November 1955 eine in die NATO vollständig integrierte Bündnisarmee, deren Aufgabe vor allem in der Abschreckung bestand („Frieden ist der Ernstfall“ hieß es in einer Bundeswehrwerbung) und deren potentieller Gegner der Warschauer Pakt war, sollen deutsche Soldaten in Zukunft – so heißt es in einem Papier des Bundesverteidigungsministeriums vom Sommer 2000 – „auch über längere Zeiträume mobil, flexibel einsetzbar, überlebens- und durchhaltefähig sein“, die „erfolgreiche Durchführung eigener sowie bündnisgemeinsamer oder europäischer Einsätze ebenso sicherstellen wie Einsätze im Rahmen von Ad-hoc-Koalitionen“ und am „Wiederaufbau der gesellschaftlichen Ordnung und der Infrastruktur in Krisengebieten mitwirken“ können.³

Stellte also in den Zeiten des Ost-West-Konflikts der „Friede“ tatsächlich den Normalfall für den deutschen Soldaten dar, muss nun zur Kenntnis genommen werden, dass zum einen Kriege auch in Europa wieder „führbar“ geworden sind und zum anderen aufgrund einer doppelten Herausforderung – den radikalen Veränderungen des internationalen Systems sowie der Vereinigung der beiden deutschen Staaten – deutsche Soldaten im Rahmen multinationaler Operationen im Auftrage internationaler Organisationen in Konflikte einbezogen werden können. Die Rolle Deutschlands nach der Vereinigung unterscheidet sich erheblich von der Rolle der alten Bundesrepublik und hat die Akteursqualität des neuen Deutschlands erhöht.⁴ Die doppelte Herausforderung hat wichtige Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik – und damit auch für die Rolle der Bundeswehr – verändert. Nicht die Vereinigung für sich betrachtet, sondern die Verbindung der aus der Vereinigung resultierenden Folgen mit einer fundamentalen Veränderung des internationalen Systems schaffen die neuen Herausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik.

In der öffentlichen Wahrnehmung scheint diese Herausforderung noch nicht vollständig durchgedrungen zu sein. Vielleicht sogar im Gegenteil. In Deutschland hat es einen Wandel der psychologischen Befindlichkeiten dahingehend gegeben, als dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts das Bedrohungsgefühl weggefallen ist und eine Friedensdividende eingefordert wird. Die veränderte Rolle von Streitkräften angesichts vielschichtiger neuer Risiken und Aufgaben wird kaum thematisiert.

2.1 Was ist heute „sicher“?

Die systematische Beschäftigung mit sicherheitspolitischen Fragestellungen erfordert jedoch zunächst eine Klärung wichtiger Begriffe.⁵ Unter *Sicherheit* kann – einem negativen Sicherheitsbegriff folgend – die Abwesenheit von militärischen Gefahren und Bedrohungen verstanden werden. *Sicherheitspolitik* hat demnach die Aufgabe, diese Gefahren und Bedrohungen abzuwehren. Auf einen Staat bezogen bedeutet dies, dass er mit Hilfe der Aufstellung, Ausstattung und Unterhaltung von Streitkräften, dem Abschluss von Verträgen oder Bündnissen und Entspannungs- und Abrüstungsmaßnahmen den Schutz seines Territoriums und der politischen und sozialen Interessen seiner Bürger vor Bedrohung von außen gewährleisten muss.

Zudem hat sich der *Sicherheitsbegriff* gewandelt. So wird Sicherheit nicht mehr prioritär als militärisches Problem wahrgenommen, sondern es wird im Rahmen eines mehrdimensionalen und erweiterten Sicherheitsbegriffs von einem sicherheitspolitischen Gesamtkonzept ausgegangen, bei dem Außen-, Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Entwicklungs- und Verteidigungspolitik wechselseitig optimiert werden. Damit wird schließlich die klassische Definition als Schutz vor äußerer Bedrohung relativiert. Das negative Sicherheitsverständnis wird durch ein positives komplettiert, bei dem angestrebt wird, über die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen Ordnungsstrukturen zu schaffen, die Sicherheitsrisiken bereits im Vorfeld minimieren. Damit zusammenhängend kann *Verteidigungspolitik* als eine mit dem Bereich der Sicherheitspolitik nur zum Teil deckungsgleiche Schnittmenge verstanden werden: als den Teil der außengerichteten Sicherheitspolitik, der eine militärische Komponente beinhaltet, also zunächst abschreckend und kriegsverhütend auf potentielle Aggressoren wirken kann. Wenn aber diese Abschreckung versagt, muss Verteidigungspolitik über die Sicherheitspolitik hinausgehend einen Staat (oder mehrere Staaten innerhalb einer internationalen Organisation) in die Lage versetzen, seine Fähigkeit zur politischen Selbstbestimmung durch Verteidigung zu bewahren. Verteidigung wird im folgenden jedoch als *weit gefasster Begriff* verwendet. Der sich wandelnde Aufgabenkatalog der Bundeswehr – neben der Landesverteidigung insbesondere Einsätze im Bereich des Krisenmanagements – lässt schon anklingen, dass sich die Sicherheits- bzw. Verteidigungspolitik nicht auf die klassischen Verteidigungsaufgaben beschränkt, sondern diese umfassend als aktive Vorbereitung auf alle Eventualitäten äußerer Gefährdungen ansieht. Das soll allerdings nicht bedeuten, dass die so verstandene Verteidigungspolitik mit der mehrdimensionalen Sicherheitspolitik – die eben auch und vor allem eine zivile Komponente hat bzw. haben sollte – gleichgesetzt werden soll. Im Vordergrund der politischen Agenda müssen Maßnahmen der kooperativen Sicherheit, der Konfliktprevention und der Projektion von wirtschaftlicher und politischer Stabilität stehen, wobei in erster Linie nichtmilitärische Mittel gefragt sind, auf die jedoch in diesem Beitrag nicht eingegangen werden soll.

Eine so verstandene Verteidigungspolitik verursacht natürlich Kosten. Bei begrenzten Budgets gehen Finanzmittel für den Aufbau und den Unterhalt militärischer Infrastruktur immer zu Lasten anderer Aufgaben. Durch zu hohe Ausgaben für eine *umfassende Verteidigungspolitik* können also zum einen Ressourcen anderen sinnvollen sicherheitspolitischen Aufgaben entzogen werden, und zum anderen kann die Akzeptanz für Verteidigungspolitik in der Bevölkerung verloren gehen:

beides kann die wesentlichen Voraussetzungen für Sicherheit verschlechtern. Es muss also eine möglichst optimale Kombination von erforderlichen Rüstungsausgaben und zivilen Aspekten der Sicherheitspolitik wie Konfliktprävention und ökonomischem Ausgleich angestrebt und der Bevölkerung vermittelt werden.

3 Konturen der gegenwärtigen Reformdebatte

Kommen wir zurück auf die aktuelle Reformdebatte. Mitte Juni diesen Jahres hat das Bundeskabinett die Vorschläge des Verteidigungsministers zur Umgestaltung der Bundeswehr gebilligt, und vorbehaltlich der Zustimmung der parlamentarischen Gremien soll die Reform ab Herbst 2000 mit der Zielvorgabe für den Abschluss 2006 schrittweise umgesetzt werden. Vorausgegangen waren – neben den Stellungnahmen aller im Bundestag vertretenen Parteien – zahlreiche Gutachten und bestellte Berichte der Bundesregierung bzw. des Verteidigungsministers. Zu den inzwischen veröffentlichten direkt entscheidungsrelevanten Papieren gehören eine „Bestandsaufnahme“ des Verteidigungsministeriums, ein „Eckwertepapier“ des Generalinspektors der Bundeswehr und der Bericht der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ unter dem Vorsitz von Altbundespräsident Richard von Weizsäcker, die im Frühjahr 1999 von der Bundesregierung berufen worden war.⁶

Was sind die wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Berichten und dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 14. Juni 2000 und wie wird das Profil deutscher Streitkräfte in den kommenden Jahren aussehen? Zwar stimmen die genannten Papiere in den konzeptionellen Vorstellungen weitgehend überein, in einigen Fragen sind jedoch deutliche Unterschiede festzustellen. Hinter den unterschiedlichen Vorstellungen steht letztlich die entscheidende Frage, welche Risiken Deutschland mit welcher Priorität in welcher geografischen Reichweite mit welchen Verbündeten und welchen Mitteln zu meistern hat, und welche politisch formulierten Aufgaben sich daraus ergeben. Folgende Übersicht gibt die Kernpunkte der unterschiedlichen Vorschläge wieder, die im folgenden näher erläutert werden.

	Ist-Stand	Beschluss Bundeskabinett	Vorschlag Generalinspekteur	Weizsäcker- Kommission
Soldaten	338.000	277.000	290.000	240.000
Dauer des Wehrdienstes	10 Monate	9 Monate bzw. 6 plus 3	9 Monate	10 Monate Auswahlwehrpflicht
Wehrpflichtige	134.000	77.000	84.000	30.000
Besonderheiten	Bundeswehr gilt als überdimensioniert und unterfinanziert und strukturell nicht auf neue Herausforderungen eingestellt	In erster Linie bestimmen Landes- und Bündnisverteidigung Umfang und Struktur der Streitkräfte	Landes- und Bündnisverteidigung bleiben bestimmend, Krisenbewältigung im Einzelfall hinsichtlich der Konfliktintensität gleichrangig	Fähigkeit zum Kriseneinsatz schließt Fähigkeit zur Bündnis- und Landesverteidigung ein

In der gegenwärtigen Debatte spielen insbesondere vier Themenbereiche eine zentrale Rolle.

3.1 Anpassung an neue Aufgaben

Es ist schon angeklungen, dass sich das Aufgabenspektrum der Bundeswehr radikal erweitert hat. Die geostrategische Lage Deutschlands hat sich zwar stark verbessert, die Sicherheitslage ist jedoch durch eine Reihe militärischer und nichtmilitärischer Risiken mit schwer abzuschätzenden Bedrohungspotentialen gekennzeichnet. Nehmen wir an, es müsste heute eine solide Prognose für die kommenden vier Jahre gemacht werden und ziehen wir weiterhin in Betracht, wie eine solche Prognose 1988 für 1992 ausgesehen hätte, dann zeigt sich, dass die sicherheitspolitische Prognosefähigkeit dürftig ist.

Wichtiger Streitpunkt ist deshalb die Frage nach den realistischen sicherheitspolitischen Szenarien und der Aufgabendefinition für deutsche Streitkräfte. Damit zusammenhängend spielt die Frage der notwendigen Bewaffnung, der Personalstärke und der Wehrform ebenso eine Rolle, wie die Prioritätensetzung auf Landes- und Bündnisverteidigung oder auf Kriseneinsätze außerhalb des Bündnisgebietes. Auch die Frage, nach welchen Kriterien Einsätze erfolgen sollen steht auf der Agenda. Muss in jedem Fall ein eindeutiges Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vorliegen oder darf – wie im Falle des Kosovo – notfalls auch ohne UN-Mandat interveniert werden? Des Weiteren ist zu fragen, ob und wie schnell Entscheidungen hinsichtlich der Struktur einer Armee sachlich reversibel sind, wenn sich die Annahmen hinsichtlich der unterstellten Szenarien als falsch erweisen. Jedenfalls kann Risikovorsorge nicht erst dann beginnen, wenn eine eventuelle Gefährdung bereits eingetreten ist.⁷

3.2 Europa- und Bündnisfähigkeit

In den vergangenen Jahren ist die deutsche Bundesregierung zahlreiche internationale Verpflichtungen in Bezug auf ihre Streitkräfte eingegangen, ohne dass bisher erkennbar ist, wie diese Verpflichtungen umgesetzt werden sollten.

- Im Zusammenhang mit dem neuen Strategischen Konzept der NATO vom April 1999 wurde vereinbart, die Fähigkeiten in den Schlüsselbereichen Verlegbarkeit und Mobilität, Durchhaltefähigkeit und Logistik, Überlebensfähigkeit und Führung nachhaltig zu verbessern (die sogenannte *Defence Capabilities Initiative*).
- Im Zusammenhang mit der sicherheitspolitischen Aufwertung der Europäischen Union hat der Europäische Rat im Dezember 1999 beschlossen, verbindliche Streitkräfteziele für den Aufbau eines europäischen Krisenreaktionskorps vorzugeben (das sogenannte *European Headline Goal*), das Krisenreaktions-einsätze im Spektrum der so genannten „Petersberger Aufgaben“ (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben, Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung) übernehmen soll.

- Im Zusammenhang mit der erklärten Absicht der Bundesregierung, die Vereinten Nationen zu stärken, sind Kontingente für eine schnell abrufbare Einsatztruppe unter dem Kommando der Vereinten Nationen zugesagt worden (im Rahmen der so genannten *Stand-by-forces*).

Die Erfüllung dieser Zielvorgaben ist nicht zum Nulltarif zu haben. Um jedoch insbesondere die Ressourcen für den der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bereitzustellen, bedarf es neben dem politischen Willen dazu vor allem eines: mehr Geld für die strategischen Schlüsselgrößen Transport, Aufklärung und Kommunikation (bei denen insbesondere Deutschland erhebliche Defizite hat). Zwar gibt es bei einzelnen europäischen Streitkräften erhebliches Rationalisierungspotenzial – so geben die Europäer zusammen etwa 60 Prozent des US-Verteidigungshaushalts aus, erhalten aber nur rund 10 Prozent der Kampfkraft – ohne stärkeres finanzielles Engagement ist Handlungsfähigkeit aber nicht herzustellen. Teilt man die Auffassung, dass Deutschlands Einbindung in EU und NATO im aufgeklärten Eigeninteresse liegt und zudem Voraussetzung für die Akzeptanz von deutschem Militär bei den Partnern ist, muss der Frage der Bündnis- und Europafähigkeit höchste Priorität zugemessen werden. Alle denkbaren Kriseneinsätze der Bundeswehr werden in Zukunft Koalitionseinsätze sein, d.h. alleine kann die Bundeswehr weder gemäß der bundesdeutschen Verfassung noch der politischen Wirklichkeit eingesetzt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass die Partner auf den deutschen Beitrag angewiesen sind.

Weitergehende Pläne, die über die bereits praktizierte Multilateralisierung der deutschen Streitkräfte hinaus in Richtung europäischer Streitkräfte gehen, werden zwar diskutiert, ihnen werden aber derzeit kaum Chancen eingeräumt. Die Zeit für eine europäische Armee, die dann nach einer Anschubfinanzierung möglicherweise Geld sparen könnte, ist jedenfalls noch nicht reif.⁸

3.3 Finanzierung der Bundeswehrreform

Eng mit der Debatte um die eingegangenen internationalen Verpflichtungen hängt die Frage der Finanzierung der deutschen Streitkräfte zusammen. Insbesondere wird Deutschland von den Verbündeten vorgeworfen, zu wenig Geld für den militärischen Teil der Sicherheitspolitik auszugeben und die falschen Schwerpunkte in den Bereichen Ausrüstung, Personalumfang und strategische Ausrichtung zu setzen. Die Bundeswehr gilt in Anbetracht der immer neuen Aufgabenzuweisungen als chronisch unterfinanziert. So gab Deutschland für militärische Verteidigung 1999 in absoluten Zahlen trotz höherer Bevölkerungszahl und Wirtschaftsleistung rund 5 Milliarden Euro weniger als Frankreich und 10 Milliarden weniger als Großbritannien aus. Hinsichtlich des Prozentsatzes vom Bruttosozialprodukt ist Deutschland mit rund 1,4 Prozent vor Luxemburg Schlusslicht innerhalb der NATO (der Anteil Frankreichs und Großbritanniens liegt bei jeweils 2,8 Prozent). Für Investitionen in militärisches Gerät werden mit etwa 20 Prozent der Verteidigungsausgaben weit weniger als bei den Verbündeten ausgegeben (GB: 44, F: 45 Prozent) und Deutschland hat inzwischen Schwierigkeiten sich an Aktionen der Partner zu beteiligen: es gilt manchen bereits als Trittbrettfahrer.⁹ Andere weisen darauf hin, dass der Verteidigungshaushalt (nach den Posten Arbeit bzw. Soziales, Zinsen

auf Bundesschuld und Verkehr) viertgrößter Ausgabenposten des Bundeshaushalts ist und nach NATO-Kriterien immerhin gut 12 Prozent des Bundeshaushalts ausmacht. Zudem habe sich auch der Wehretat den allgemeinen Sparzwängen und dem Ziel einer Konsolidierung der Staatsfinanzen unterzuordnen. Nicht zuletzt müsse man die vielfältigen Ausgaben Deutschlands im nichtmilitärischen Bereich – etwa besondere Leistungen zur Unterstützung Mittel- und Osteuropas und Russlands – in die Bilanz mit einbeziehen.

Die grundsätzliche Frage ist, ob die Analyse der sicherheitspolitischen Lage oder die finanzpolitische Situation zum Ausgangspunkt für Umfang, Struktur und Ausrüstung der Streitkräfte gemacht wird.

3.4 Die Debatte um die Wehrpflicht

In der öffentlichen Wahrnehmung spielte die Frage der allgemeinen Wehrpflicht eine übergeordnete Rolle, obgleich eine Berufsarmee bei den sicherheitspolitischen Eliten aus guten Gründen nicht mehrheitsfähig ist. Die Argumente gegen die Wehrpflicht lassen sich wie folgt zusammenfassen. Weil sich die sicherheitspolitische Lage grundlegend verändert habe und eine unmittelbare Bedrohung des Territoriums nicht in Sicht sei, sei die Wehrpflicht nicht nur nicht länger notwendig, sondern den zwangsverpflichteten jungen Männern auch nicht mehr zuzumuten. Der Trend geht zudem in fast allen NATO-Staaten zu schlagkräftigen, hochmobilen, kleinen Berufsarmeen (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, USA), Deutschland solle sich in dieser Frage nicht isolieren. Mit einer Berufsarmee ginge zudem eine Professionalisierung der Streitkräfte einher, die dann für Einsätze im Spektrum der Krisenbewältigung besser geeignet seien. Dieser neue Soldatentyp sei nicht im Rahmen einer kurzen Ausbildungszeit auf seine Aufgaben vorzubereiten, weshalb es nicht zu verantworten wäre, Wehrpflichtige für solche Einsätze heranzuziehen. Vereinzelt wird angeführt, dass eine Freiwilligenarmee billiger sei, wobei die Berechnungsgrundlagen hierfür umstritten sind.¹⁰ Schließlich sei keine Wehrgerechtigkeit mehr gegeben, wenn bei einer reduzierten Armee aufgrund geringerer Personalerfordernis nur noch ein geringer Teil eines Jahrgangs eingezogen werden kann.

Die Befürworter der Wehrpflicht argumentieren anders. Neben grundsätzlichen Erwägungen wie dem Argument der demokratischen Einbettung der Streitkräfte in die Gesellschaft durch die Heranziehung von Menschen, die sonst möglicherweise nicht mit der Armee in Kontakt kommen würden (der „Bürgersoldat“ als Ausdruck einer demokratischer Armee) wird darauf hingewiesen, mit einer Wehrpflichtarmee sei eine zusätzliche Bremse für „out of area-Abenteuer“ eingezogen, weil eine Berufsarmee möglicherweise eher eingesetzt werden könnte als eine Armee mit Wehrpflichtigen. Die Wehrpflicht sichere zudem die sogenannte Aufwuchsfähigkeit in einer Krise, die wichtiges Element der internationalen Stabilität sei. Schließlich sei die Wehrpflicht erforderlich, um qualifizierte Zeit- und Berufssoldaten zu gewinnen. Vereinzelt werden auch sachfremde Argumente wie der Hinweis auf die Notwendigkeit des Zivildienstes als Gegenstück zur Wehrpflicht oder die mögliche Aufweichung durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum Militärdienst von Frauen herangezogen.

4 Positionen der politischen Parteien

Während es innerhalb der Parteien zwischen den verschiedenen Flügeln durchaus unterschiedliche Nuancen gibt, fordern lediglich Bündnis 90/Die Grünen und die PDS in ihren offiziell verabschiedeten Beschlüssen die Abschaffung der Wehrpflicht. SPD, CDU, CSU und FDP sprechen sich dagegen nachdrücklich für den Erhalt der Wehrpflicht aus, ohne sich allerdings in der konkreten Ausgestaltung einig zu sein.

	SPD	CDU/CSU	Bündnis 90	FDP	PDS
Soldaten	280.000	300.000	200.000	260.000	100.000
Dauer des Wehrdienstes	9 Monate	9 Monate	keine Wehrpflicht	5 Monate	keine Wehrpflicht
Wehrpflichtige	80.000	100.000	keine	65.000	keine

Differenzen zwischen den Parteien sind in dem für notwendig erachteten Umfang und der Finanzierung sowie in der Grundausrichtung der Sicherheitspolitik festzustellen. Insbesondere CDU und CSU sind für eine Verstärkung bzw. Erhöhung des Verteidigungshaushalts, die Grünen setzen auf Sparkurs. Unterschiedliche Akzente in grundsätzlichen sicherheitspolitischen Fragen werden insbesondere zwischen Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU sichtbar. So legen die Grünen den Schwerpunkt auf Fähigkeiten zur Krisenprävention und wollen keine Bundeswehr als Instrument der Machtprojektion oder globalen militärischen Interessensdurchsetzung. Die FDP will Früherkennung und Verhinderung von Konflikten zwar höchste Priorität einräumen, sieht aber in der abschreckenden Wirkung schlagkräftiger und einsatzbereiter Streitkräfte die nach wie vor entscheidende Rolle bei der Konfliktverhinderung. Für die CDU trägt eine angemessene militärische Fähigkeit zur Bestimmung des außenpolitischen Handlungsspielraums bei, beeinflusst das Gewicht in internationalen Organisationen und ermöglicht den Schutz vitaler deutscher Interessen. Die CSU hält die These für falsch, dass klassische militärische Bedrohungen nicht mehr vorstellbar seien. Deshalb müsse die Fähigkeit erhalten bleiben, den verbleibenden Gefahren angemessen entgegenzutreten, was auch außerhalb Europas der Fall sein könne.¹¹

5 Aktuelle Beschlusslage der Bundesregierung

Nach den Beschlüssen des Bundeskabinetts wird der Umfang der Bundeswehr von nominell 340.000 auf 277.000 Soldaten verringert. Rund 150.000 Soldaten werden den so genannten Einsatzkräften für Krisenmanagementaufgaben, rund 105.000 der Militärischen Grundorganisation zur Verteidigung zugeordnet. Die Einsatzkräfte werden in abgestufter Verfügbarkeit bereit gehalten und eng mit den Kräften der Militärischen Grundorganisation verzahnt. Die von der vorherigen Bundesregierung durchgesetzte Einteilung in Hauptverteidigungskräfte und Krisenreaktionskräfte wird somit modifiziert. Hinzu kommen 22.000 Dienstposten für die Ausbildung. Die Wehrpflicht soll auch auf lange Sicht bestehen bleiben. Die Zahl der

Wehrpflichtigen wird von 135.000 auf 77.000 gesenkt, die Dauer der Wehrpflicht beträgt ab dem Jahr 2002 neun Monate und kann wie folgt flexibel abgeleistet werden:

6 Monate	9 Monate	Bis zu 23 Monate
Grundwehrdienst von 6 Monaten plus Wehrübungen von insgesamt 3 Monaten	Grundwehrdienst von 9 Monaten mit erhöhtem Wehrsold ab dem 7. Monat, keine Pflichtwehrrübungen	Freiwillig längerer Wehrdienst von bis zu 23 Monaten mit erhöhtem Wehrsold ab dem 7. Monat, keine Pflichtwehrrübungen

Rechnet man die bis zu 90.000 zivilen Dienstposten hinzu, so wird die Bundeswehr in Zukunft einen Friedenspersonalumfang von 360.000 umfassen. Der geplante Verteidigungsumfang beträgt ca. 500.000 (255.000 Präsenzumfang und 250.000 Aufwuchsumfang).

	Heer	Luftwaffe	Marine	Streitkräfte
Berufs- und Zeitsoldaten	112.000	47.000	19.000	178.000
Wehrdienstleistende	60.000	13.000	4.000	77.000
Gesamtzahl	172.000	60.000	23.000	255.000 plus 25.000 Ausbildungsstellen

Neben zahlreichen bemerkenswerten Strukturveränderungen (u.a. Schaffung eines Einsatzführungskommandos, Stärkung der Rolle des Generalinspektors, neuartige Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in Beschaffung und Unterhalt, neues Ausrüstungs- und Materialkonzept, Neuordnung der Laufbahnstrukturen und der Wehrverwaltung, Öffnung aller Laufbahnen für Frauen) ist die Entscheidung, Struktur, Ausrüstung und Ausrichtung der Armee stärker als bisher von der Verteidigung auf die „Krisenbewältigung out of area“ auszurichten, die einschneidendste Veränderung. Zwar bleiben Landes- und Bündnisverteidigung für Umfang und Struktur der Bundeswehr bestimmend, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung werden aber in ihrer Intensität und Komplexität weitgehend mit der kollektiven Verteidigung gleichgesetzt. Das den Planungen zu Grunde gelegte Fähigkeitsprofil deutscher Streitkräfte soll sich damit an den sicherheitspolitischen Bedingungen, den rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und den internationalen Verpflichtungen orientieren, die Deutschland eingegangen ist. In dem Papier des Verteidigungsministers heißt es wörtlich: „Regionale Konflikte, die die Sicherheit verbündeter Staaten gefährden, können in die Kollektive Verteidigung münden, in der auch Deutschland seine Beistandsverpflichtung einzulösen hat. Dies kann einen teilweisen Aufwuchs der präsenten Kräfte erfordern. Die Fähigkeit zur wirksamen Teilnahme an militärischen Krisenoperationen steht daher in engem Zusammenhang mit der Kollektiven Verteidigung. Folglich gilt es, ein Kontinuum militärischer Kräfte vorzuhalten, das sowohl den Herausforderungen der Kollektiven Verteidigung, als auch der Krisenprävention bis hin zur Krisenbewältigung gewachsen ist“.

Zum Auftrag der Bundeswehr heißt es, „die Bundeswehr schützt Deutschland und seine Staatsbürger vor politischer Erpressung und äußerer Gefahr, verteidigt Deutschland und seine Verbündeten, trägt zur Sicherung von Frieden und Stabilität im euroat-

lantischen Raum bei, fördert den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und hilft bei Katastrophen, rettet aus Notlagen und unterstützt humanitäre Aktionen“. Auch die sicherheitspolitische Lage wird in allen vier Papieren ähnlich beurteilt. Sicherheit kann demnach weder vorrangig noch ausschließlich durch militärische Maßnahmen gewährleistet werden. Gleichwohl sind – so heißt es in den vom Kabinett akzeptierten Eckpfeilern des Verteidigungsministers – „politische Bereitschaft und Fähigkeit, internationale Stabilität und Frieden notfalls auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen bzw. wiederherzustellen, unverzichtbare Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit eines umfassenden Ansatzes von Sicherheitspolitik“. Deutsche Streitkräfte müssen „im gesamten Aufgabenspektrum verwendbar“, auf einen „umfassenden Einsatz vorbereitet und für die wahrscheinlichsten Einsätze rasch verfügbar sein“ sowie „die erfolgreiche Durchführung eigener sowie bündnisgemeinsamer oder europäischer Einsätze ebenso sicherstellen, wie Einsätze im Rahmen von ad-hoc-Koalitionen“.

Paradoxerweise beschließt also eine rot-grüne Regierungskoalition eben jenes Fähigkeitsprofil für deutsche Streitkräfte, welches sie zu Oppositionszeiten bis hin zum Bundesverfassungsgericht bekämpft hatte und das zum Teil im Gegensatz zum eigenen Parteiprogramm steht. So heißt es noch im Programm von Bündnis 90/Die Grünen zur Bundestagswahl 1998 schlicht, man lehne die „Umstrukturierung der Bundeswehr zu einer Interventionsarmee durch den Aufbau von Krisenreaktionskräften“ ab. Und eine Oppositionsfraktion CDU/CSU, die zu Regierungszeiten den Umbau zu einer interventionsfähigen Armee eingeleitet hatte, beklagt heute die mangelnde Ausrichtung auf die Landesverteidigung. Verkehrte Welt in der Berliner Republik?

5.1 Defizite in der Reformdebatte

In der derzeitigen Debatte um die Reform der Bundeswehr sind neben diesen fragwürdigen Aspekten politischer Kultur insbesondere sechs Mängel auffallend.

- *Erstens* ist die Frage, welche Bundeswehr für welche Aufgaben notwendig ist, nicht hinreichend diskutiert. Eine breite und gründliche Debatte über die Bedingungen und Ziele von Bundeswehreinsätzen sowie über die Konfliktformationen und- regionen, in denen die Bundeswehr eingesetzt werden soll, hat es weder innerhalb der Bundeswehr, noch innerhalb der Gesellschaft gegeben. Ist, wie die Weizsäcker-Kommission empfiehlt, Fähigkeit, Struktur und Umfang primär aus der Eignung zu Kriseneinsätzen abzuleiten und mit diesen Kräften auch die Bündnisverteidigung zu leisten oder muss die Planung weiterhin auf den unwahrscheinlichen Fall der Landes- und Bündnisverteidigung abzielen?
- *Zweitens* ist die Finanzierung der Strukturreform weitgehend ungeklärt und insofern ein Geschäft mit ungedeckten Schecks. Die Weizsäcker-Kommission hat den im Vergleich zum Haushaltsansatz des Jahres 2000 zusätzlichen Finanzierungsbedarf in den kommenden zehn Jahren auf rund 2,7 Milliarden Mark jährlich beziffert, rechnet aber auf einer Basis von lediglich 240.000 Soldaten. Wie mit 277.000 Soldaten, einem Haushalt von 46,8 Milliarden Mark im Jahr 2001 und sinkendem Budget gemäß der mittelfristigen Finanzplanung die Reform finanziert werden kann, bleibt das Geheimnis Scharpings. Dies selbst dann, wenn man erhebliches Einsparpotential im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen

und Privatisierungserlösen einkalkuliert. Es ist eine Binsenweisheit, dass ohne stärkeres finanzielles Engagement Handlungsfähigkeit nicht herzustellen ist, vor allem bedarf es einer Anschubfinanzierung für eine umfassende Reform. „Friedensdividende“ und immer neue Aufgaben passen nicht zusammen.

- Ob jedoch *drittens* die Öffentlichkeit und das Parlament davon überzeugt werden können, mehr Geld für den militärischen Teil der Sicherheitspolitik auszugeben, bleibt fraglich. Bei Meinungsumfragen zu sicherheitspolitischen Themen fällt auf, dass dieses Thema als wenig dringlich wahrgenommen wird und zudem der Sicherheitsbegriff kaum noch einen militärischen Charakter hat. Ob sich jemand *sicher* fühlt oder nicht, hat mit Streitkräften offenbar nur noch wenig zu tun. Zudem konkurrieren andere, im weiten Sinne ebenfalls sicherheitspolitische Aufgaben mit den Ressourcen für die Bundeswehrreform. Diese beziehen sich unter anderem auf die Herausforderungen im Spektrum des erweiterten Sicherheitsbegriffs.
- *Viertens* schließlich geht es um die grundsätzliche Rolle von Streitkräften in der Politik. Bei den neuen Einsatzformen vermischen sich traditionelle Rollen der Soldaten in Richtung einer Verquickung militärischer mit polizeilichen und zivilen Verwaltungsfunktionen. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Streitkräfte flexibler, professioneller und anders ausgebildet werden müssen. Sie verlieren damit nicht an Bedeutung, sondern erlangen mit der Übernahme neuer Rollen sogar eher eine politische Aufwertung.¹²
- *Fünftens* unterliegt derzeit das gesamte Militärwesen einem dramatischen Wandel. „Postmoderne Kriegsführung“, „revolution in military affairs“, „Cyberwar“, „information warfare“ sind hierbei die Schlagwörter. Kleinere, schnellere, mobiler und unabhängiger operierende Verbände dürften zunehmend das Bild künftiger Kriege prägen. Akteure, die den Wandel im Militärwesen am konsequentesten vollziehen, werden einen klaren Vorteil gewinnen und die Machtbeziehungen im internationalen System deutlich verändern.
- Dass *sechstens* ein Bereithalten von Militärpotentialen und notfalls auch militärische Einsätze jedoch nicht in das bekannte Sicherheitsdilemma mitsamt Rüstungswettläufen und gegenseitigem Misstrauen führen, ist glaubwürdig nur möglich, wenn Streitkräfte von Instrumenten nationaler oder alliierter Macht zu Instrumenten der gemeinsamen Friedenswahrung werden, die nur Friedensbrecher, nicht aber beliebig gewählte oder gewachsene Feinde ausgrenzen oder bedrohen. Insofern bleibt es schwer objektivierbar und bedarf kritischer Begleitung durch die Fachöffentlichkeit, zwischen notwendiger Modernisierung auf der einen Seite und Instabilität induzierender Verstärkung des Militärpotentials auf der anderen Seite zu unterscheiden.

6 Ausblick

Sicherheitspolitik steht mit der Bundeswehrreform wieder auf der Tagesordnung. Es kommt darauf an, diese Chance für eine grundlegende Reform zu nutzen, die bündnispolitisch zuverlässig und friedenspolitisch nachhaltig ist sowie von breitem gesellschaftlichen Konsens getragen wird. Doch ein solcher Konsens in sicherheitspolitischen Fragen, der für die Berechenbarkeit der deutschen Außenpolitik

von fundamentaler Bedeutung ist, stellt sich nicht von alleine ein. Um ihn muss auf möglichst informierter Basis gerungen werden. Das sozialwissenschaftliche Desinteresse an sicherheits- bzw. militärpolitischen Fragestellungen mag aus den Erfahrungen mit deutschem Militär im 20. Jahrhundert berechtigt sein. Der unproduktive Streit zwischen „Bellizisten“ und „Pazifisten“ jedoch sollte ad acta gelegt werden und einem konstruktiv-kritischen Diskurs im Umgang mit sicherheitspolitischen Fragestellungen weichen.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff „Salamitaktik“ ist in das sicherheitspolitische Vokabular eingezogen, nachdem Ruhe Auslandseinsätze der Bundeswehr Schritt für Schritt durchsetzte.
- 2 Das Bundesverfassungsgericht hatte nach kontroverser Debatte am 12. Juli 1994 entschieden, dass Auslandseinsätze der Bundeswehr jenseits der Landes- und Bündnisgrenzen rechtlich zulässig sind, wenn sie im Rahmen von Aktionen der NATO und der WEU zur Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen erfolgen. Gleiches gilt für eine Beteiligung an allen Einsätzen der Vereinten Nationen. Voraussetzung ist in allen Fällen die vorherige Zustimmung des Deutschen Bundestags.
- 3 Der Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf, Berlin 2000, Randnummer 28.
- 4 Zum Gesamtkontext der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik siehe als grundverschiedene Beiträge etwa: Alexander Siedschlag: Zwischen gezähmter Macht und gefordertem Engagement. Die Außen- und Sicherheitspolitik des vereinten Deutschland in ihrer ersten Dekade, in: Gegenwartskunde (2) 2000, S. 143-156; Ernst-Otto Czempiel: Determinanten zukünftiger deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (24) 2000, S. 13-24; Werner Link: Alternativen deutscher Außenpolitik, in: Zeitschrift für Politik (2) 1999, S. 125-143.
- 5 Dazu ausführlich: Johannes Varwick/Wichard Woyke: Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel, Opladen 2000, S. 33-45.
- 6 Bei den Papieren, die im Internet unter <http://www.bundeswehr.de> erhältlich sind, handelt es sich um: Bundesministerium der Verteidigung: Bestandsaufnahme. Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Bonn, 3.5.1999; Generalinspekteur der Bundeswehr: Eckwerte für die konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkräfte, Bonn, 23.5.2000; Kommission Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr: Erneuerung von Grund auf, Berlin, 23.5.2000; Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf, Berlin, 1.6.2000. Der Beschluss des Bundeskabinetts vom 14.6.2000 weicht in Teilen von den veröffentlichten Vorlagen ab, ist jedoch nicht öffentlich zugänglich.
- 7 Vgl. Dieter Wellershoff: Wie viel und welche Bundeswehr braucht Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.5.2000, S. 9.
- 8 Siehe dazu Johannes Varwick/Wichard Woyke: Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel, Opladen 2000, S. 127-147; Wilfried von Bredow: Europäische Streitkräfte. Aussichten und Probleme militärischer Multinationalität, Marburg 2000 sowie den Teil „Der europäische Imperativ“ in dem Bericht der Weizsäcker-Kommission.
- 9 Siehe stellvertretend François Heisbourg: Trittbrettfahrer? Keine europäische Verteidigung ohne Deutschland, in: Internationale Politik, (4) 2000, S. 35ff.
- 10 Als Beispiel siehe: Hans-Dieter Lemke: Bundeswehr 2015. Grundzüge und Kosten aufgabengerechter Streitkräftestrukturen, Ebenhausen 2000.
- 11 Die Positionspapiere finden sich auf den jeweiligen Internetseiten der Parteien, eine gekürzte Gegenüberstellung findet sich auch in: ZEIT-Punkte (4) 2000: Wohin marschiert die Bundeswehr? Fakten Meinungen und Dokumente zur wichtigsten politischen Debatte des Jahres 2000.
- 12 Dazu ausführlich: Wilfried von Bredow/Gerhard Kümmel: Das Militär und die Herausforderung globaler Sicherheit, Strausberg 1999.

„Frauenrechte sind Menschenrechte“

Caroline Y. Robertson

1. Frauenrechte und die Menschenrechtstradition

Das Thema Frauenrechte und ihre menschenrechtliche Verankerung ist keinesfalls neu. Zyklusmäßig oder angestoßen durch vereinzelte Ereignisse hierzulande und auch anderswo entwickeln sich die Frauenbewegung und die Frauenfragen langsam aber sicher vorwärts. Bei der 4. UN-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 standen die Frauenrechte und die Diskurse um die Frauenrechte für kurze Zeit wieder im Mittelpunkt des medialen Interesses – zumindest aus dem Blickwinkel der Frauen.

Am Anfang des 21. Jahrhunderts ist eine große Diskrepanz zwischen Menschenrechtsanspruch der Frauen und dessen Umsetzung festzustellen. Bereits in der Präambel der Charta der Vereinten Nationen (UN) wurde die Gleichberechtigung von Mann und Frau festgehalten, und schon am 21. 06. 1946 richtete der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) eine Kommission für die Rechtsstellung der Frau ein (Commission of the Status of Women). Die Kommission sollte in allen Zuständigkeitsbereichen des ECOSOC beratend tätig werden, die Fragen der Wirtschaft, des Sozialwesens, des Gesundheitswesens, der Bildung und der Kultur betreffen. In Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Dezember 1948 von den Vereinten Nationen verabschiedet, wurde die Gültigkeit der Menschenrechte für alle Menschen, unabhängig von Geschlecht, Rasse, religiöser Zugehörigkeit usw., festgelegt. Neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind die beiden Menschenrechtspakete von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und über bürgerliche und politische Rechte zu nennen, die inzwischen von über 90 Staaten ratifiziert und damit geltendes Recht in diesen Ländern sind. Weitere Konventionen der UN, die einen besseren Menschenrechtsschutz erzielen sollen, sind hinzugekommen. Diese sind:

- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1966);
- das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979);
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung (1984);
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989).

Um die internationale Einhaltung der Menschenrechtspakete voranzutreiben, wurden Institutionen wie die Menschenrechtskommission, der Menschenrechtsausschuss und andere Organe in Genf eingerichtet, die jedoch über keinerlei Sanktionsmechanismen oder Kontrollver-

fahren verfügen. Die fehlenden legalistischen Möglichkeiten der Kontrolle bleiben ein zentrales und ungelöstes Problem bei der politischen Umsetzung des Menschenrechtsschutzes. Konventionen wie beispielsweise das „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ wurden verabschiedet, um den Menschenrechtspaketen von 1966 Nachdruck zu verleihen. Sie bleiben jedoch in vielen Lebensbereichen weitgehend ohne Wirkung, bis sie schließlich erneut auf der politischen Tagesordnung stehen. In diesem Zusammenhang spielt der Druck der Öffentlichkeit eine wichtige Rolle.

Das „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ ist die bisher weitreichendste internationale Vereinbarung bezüglich der Diskriminierung der Frau. In den Artikeln 1-16 sind Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen benannt, und in den Artikeln 17-30 werden die Verfahren zur Umsetzung des Übereinkommens beschrieben. Inzwischen sind den Angaben der Nord-Süd-Initiative German Watch/NRO Frauenforum e.V. und Terre des Femmes e.V. zufolge über 119 Staaten der Antidiskriminierungskonvention beigetreten, darunter auch die VR China. Das Bewusstsein für die weltweite Diskriminierungspraxis hatte zugenommen und schlug sich in verbindlichen institutionalisierten Vereinbarungen nieder – die Lage der Frauen änderte sich dennoch nicht.

Die stärkere Beachtung frauenpolitischer Themen auf UN-Ebene, die sich in den 70er Jahren herausbildete, führte ihrerseits zur Konstituierung und Mobilisierung einer international tätigen Frauenbewegung. Menschenrechtsverletzungen an Frauen und die allgemeine Verschlechterung der Lage der Frau wurden verstärkt thematisiert. Im Vorfeld zur UN-Menschenrechts-Weltkonferenz im Juni 1993 in Wien wurde sodann eine weltweite Kampagne unter dem Titel „Violence Against Women Violates Human Rights“ mit der Forderung, Frauenrechte als Menschenrechte anzuerkennen, ins Leben gerufen. Bereits im März 1992 konnten 75.000 Unterschriften an den UN-Generalsekretär übergeben werden. Bis zur Ausrichtung der Wiener Konferenz waren 200.000 Personen aus über 100 Ländern darüber einig geworden, dass

„die Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen die Menschenrechte von Frauen umfassend auf allen Ebenen ihrer Verhandlungen anspricht. Menschenrechtsverletzungen an Frauen sind ein universales Phänomen, das über die Grenzen von Kultur, Rasse, Klasse hinweg vielfältige Formen annimmt. Wir fordern, dass geschlechtsspezifische Gewalt als eine Menschenrechtsverletzung anerkannt wird, die sofortiges Handeln erfordert.“ (Zitiert nach Ruf, 1993:4)

Die Petition wurde weltweit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) propagiert, aber auch durch Eigeninitiativen innerhalb der UN unterstützt. Sowohl der Unterausschuss der Menschenrechtskommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, der Wirtschafts- und Sozialausschuss der UN und das CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) setzten sich für die Berücksichtigung von Frauenrechten bei der UN-Menschenrechts-Weltkonferenz ein. Auf der parlamentarischen Ebene in der Bundesrepublik Deutschland hat als erste die entwicklungspolitische Sprecherin der FDP, Ingrid Walz, gefordert, Menschenrechtsverletzungen an Frauen als einen zentralen und gesonderten Tagesordnungspunkt auf der Wiener UN-Menschenrechtsweltkonferenz einzubringen; eine Forderung, die vom ehemaligen Außenminister Klaus Kinkel (FDP) unterstützt wurde.

Bei der UN-Weltmenschenrechtskonferenz in Wien wurde schließlich die Einhaltung der Menschenrechte der Frauen ausdrücklich gefordert:

„Die Menschenrechtsweltkonferenz fordert mit Nachdruck, dass die Frauen in den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte gelangen und dass dies für die Regierungen und für die Vereinten Nationen ein vorrangiges Ziel sein möge. Die Menschenrechtsweltkonferenz unterstreicht ferner die Bedeutung der Einbindung und vollen Einbeziehung von Frauen in den Entwicklungsprozess als Trägerinnen und als Nutznießerinnen [...] Die Menschenrechtskonfe-

renz fordert mit Nachdruck die Ausrottung jeder Form von Diskriminierung der Frau, sei sie versteckt oder offen.“ (zitiert nach Randzio-Plath/Mangold-Wegner, 1995: 66)

Bei der 4. UN-Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking nahm umgekehrt die Menschenrechtsfrage erstmals eine zentrale Rolle ein. Dies wurde schon im Vorwort zur Aktionsplattform festgehalten:

„Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern ist eine Frage der Menschenrechte und eine Bedingung für soziale Gerechtigkeit und außerdem eine notwendige und grundlegende Voraussetzung für Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden. Eine veränderte Partnerschaft, die auf der Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern beruht, ist die Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung, in der der Mensch im Mittelpunkt steht. Das erfordert eine nachhaltige und langfristige Hinwendung, damit Frauen und Männer zusammenarbeiten für sich selbst, für ihre Kinder, für ihre Gesellschaft, um so die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bestehen.“

2. Kulturrelativismus versus Universalismus

An anderer Stelle ist auf die philosophische Dimension der Menschenrechtsfrage ausführlich eingegangen worden. (Paul/Robertson-Wensauer, 1998: 11-23, Göller, 2000) Auch bei der 4. UN-Weltfrauenkonferenz hat die hiermit verbundene Hauptkontroverse eine zentrale Rolle gespielt. Hierbei handelt es sich in erster Linie um die These des Kulturrelativismus bzw. um den Universalitätsanspruch der Menschenrechte, der theoretisch umstritten ist und auch aus diesem Grunde als handlungsleitende Maxime in der Entwicklungszusammenarbeit unterschiedlich bewertet wird. Die kulturelle Relativierungsthese, die insbesondere von einigen islamischen und asiatischen Ländern angeführt wird, hat jedoch gerade im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen an Frauen ihre besondere Brisanz. Die „Kulturthese“ ist meist ideologisch und machtpolitisch begründet und lässt sich nicht auf genuine kulturelle Werte zurückführen. Sie wird in vielen Ländern instrumentalisiert, um allgemeine repressive Vorgehensweisen, die gegen die politischen und bürgerlichen Menschenrechte verstoßen, zu rechtfertigen. Dies betrifft den öffentlichen, kollektiven Bereich ganz besonders und ist im Prinzip gegenüber beiden Geschlechtern gleichermaßen wirksam, beispielsweise gegenüber Dissidenten und Oppositionellen. Im privaten familiären Bereich wird jedoch die kulturelle Relativierungsthese benutzt, um eine Gesellschaftsordnung aufrechtzuerhalten, welche Frauen in vielen Ländern klar und eindeutig unterdrückt und in anderen zumindest zu erheblichen Diskriminierungen führt. Die „private“ Stellung der Frau innerhalb der Familie hat jedoch einen direkten Rückkoppelungseffekt auf das ohnehin männlich dominierte öffentliche Leben und bewirkt, dass Frauen auf allen Ebenen die Verlierer sind. Dieser Zusammenhang gilt auch im Rahmen einer demokratischen Gesellschaftsordnung, wo die Gleichheit zwischen Mann und Frau im Prinzip besteht – aber nur im Prinzip.

Das kulturrelativistische Argument richtet sich gegen die Universalität der Menschenrechte, aber insbesondere gegen die Frauenrechte. Um diese Argumentationsweise zu untermauern, wird häufig eine religiöse Begründung in den Vordergrund gestellt. In vielen Ländern wird Religion als absolut, in ihrer Entstehungsgeschichte ahistorisch und kontextungebunden und daher in ihrer Interpretation statisch angesehen. Religion wird auf diese Weise als Legitimierung für die gegenwärtige Unterdrückung der Frau herangezogen. Ohne auf diesen Aspekt näher eingehen zu können, sei auf einige wichtige bereinstimmungen aufmerksam gemacht. Alle „großen“ Religionen und in ihrer Wirksamkeit vergleichbaren ideologisch-philosophischen Systeme enthalten prononciert frauenfeindliche Theorien und Lehren. Im folgenden werden einige illustrative Beispiele genannt:

- Christentum: „Die Frauen seien untertan ihren Männern als dem Herrn. Denn der Mann ist des Weibes Haupt [...] Aber wie nun die Gemeinde ist Christus untertan, so seien es auch die Frauen ihren Männern in allen Dingen.“ (Epheser 5, 22-24) (Randzio-Plath/Mangold-Wegner, 1995: 85)
- Islam: „Die Männer stehen über den Frauen, weil Allah einem Teil [der Menschen] einen Vorzug vor dem anderen gegeben hat. [...] Die Frauen aber, deren Widerspenstigkeit ihr befürchtet, ermahnt, meidet sie im Ehebett und straft sie!“ (Sure, Vers 34) (Ebd.)
- Hinduismus: Die jahrhundertelange Tradition der Witwenverbrennung und das immer noch weit verbreitete Mitgiftwesen (dowry) dokumentieren hinreichend, dass auch der Hinduismus frauenfeindliche Lehren einschließt.
- Konfuzianismus: Einer der Wegbereiter der neokonfuzianischen Schule des Prinzips, Cheng Yi (1033-1107), behauptete: „Den Hungertod zu sterben ist eine sehr geringe Angelegenheit. Aber die Integrität zu verlieren, ist eine sehr ernste Angelegenheit.“ Diese wurde zu einem wichtigen Instrument der zunehmenden Unterdrückung der Frauen Chinas. (Yutang: O.J.: 179ff., S. 209; Paul, 1990: S. 133, S.149f.) Auf den historischen Kontext der Unterdrückung der Frauen in China wird noch kurz eingegangen werden.

Eine weitere Frage, die im Zusammenhang mit der Kulturrelativismusthese diskutiert werden muss, betrifft die seit Anfang der 90er Jahre immer stärker in den Vordergrund rückende menschenrechtsorientierte Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit.

3. Realitäten

Folgende Kategorien von Menschenrechten können unterschieden werden:

- Menschenrechte, die sich auf das Recht der körperlichen Person beziehen. Dazu gehören das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 3 GG), das Folterverbot (Art. 5) sowie der Schutz vor willkürlicher Verhaftung;
- Menschenrechte, die sich auf das Recht der geistigen Person beziehen, wie das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 19 GG) und Versammlungsfreiheit (Art. 20);
- Menschenrechte, die sich auf die politisch-soziale Person beziehen. Sie schließen wirtschaftliche und soziale Rechte wie das Recht auf Arbeit (Art. 23) oder das Recht auf Bildung (Art. 26), aber auch allgemeine Mitwirkungsrechte der politischen Teilhabe ein.

Ogbleich Frauen in den Entwicklungsländern häufiger von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, ist dies ein universales Phänomen. Lediglich die „Qualität“ der Benachteiligung bzw. der Verstöße weist Differenzen auf, die meist auf die unterschiedlichen Ausgangspositionen zurückzuführen sind. Eine wichtige Ausnahme bildet jedoch die kulturell legitimierte Diskriminierung der Frau, beispielsweise in Indien, die zu Tötungsdelikten führt oder die in vielen islamischen Ländern prinzipielle Verweigerung von Mitwirkungsrechten für Frauen im öffentlichen Leben. Ein weiteres universal in ähnlicher Form auftretendes Phänomen betrifft physische (z.B. Vergewaltigungsdelikte) und psychische Gewalt gegen Frauen – oft innerhalb der Familien. Der Entwicklungstrend der weltweiten Situation der Frau kann jedoch, so viel vorab, mit einem insgesamt vorsichtigen Optimismus versehen werden:

In den vergangenen 30 Jahren ist es, so UN-Schätzungen, den meisten Gesellschaften gelungen, die positiven Effekte von Entwicklung gerechter zwischen Männern und Frauen zu verteilen. Der Abstand zwischen den Geschlechtern im Bildungs- und Gesundheitsbereich hat sich rasch verringert. Die Lebenserwartung von Frauen ist in den letzten beiden Jahrzehnten um 20% schneller gestiegen als die von Männern. Das Bildungsniveau von Frauen in Entwicklungsländern hat sich stetig verbessert. Der Abstand zwischen Männern und Frauen bei der Alphabetisierung und bei den Einschulungsquoten wurde dem Bericht der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. aus dem Jahre 1998 zufolge zwischen

1970 und 1990 halbiert. Trotz dieser Verbesserungen, so der Bericht weiter, und obwohl die Lebens- und Entwicklungschancen von Frauen zwar beachtliche Fortschritte erzielt haben, gehen wirklich nennenswerte positive Veränderungen immer noch viel zu langsam voran. Folgende Zahlen belegen das Ausmaß frauenspezifischer Menschenrechtsverletzungen.

3.1. Verletzungen frauenspezifischer Menschenrechte

Nach UN-Schätzungen sind von den 1,3 Milliarden Menschen, die unter dem Existenzminimum leben (22% von insgesamt 6 Milliarden), 70% weiblich. In den ärmsten Entwicklungsländern ging das Einkommen von 1986 bis 1992 um fast 4% zurück, und die Schere zwischen Arm und Reich hat sich in den letzten 35 Jahren dramatisch geöffnet: Während 1960 die wohlhabenden 20% der Weltbevölkerung über das Dreißigfache des Einkommens der ärmsten 20% der Weltbevölkerung verfügten, hatte sich dieses Verhältnis 1995 auf das 82fache verschlechtert. (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. 1998: 35)

Auch die Verteilung der Geschlechter unter den Entscheidungsträgern ergibt ein eindeutiges Bild. Weltweit sind lediglich 6% aller Ministerämter mit Frauen besetzt. Die Zahl der Parlamentarierinnen ging sogar von 9,7% im Jahr 1987 auf 8,8% im Jahr 1994 zurück. (Wichterich, 1995: 226) Bei relativ großen Unterschieden zwischen den einzelnen Parlamenten – in den skandinavischen Ländern zwischen 30% und 40%, in Papua-Neuguinea und Kuweit 0% – haben die Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit mit 12% eine bessere Bilanz als die Industrieländer mit nur 9% Parlamentarierinnen aufzuweisen. (Wichterich, 1995: 226) In der VR China sind nach offiziellen Angaben 30% der staatlichen Funktionäre Frauen, aber nur 8% gehören der staatlichen Führungsetage an, während im Zentralkomitee keine einzige Frau vertreten ist. (Gerstberger u.a., 1995: S. 28f.) Im Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1995: 19) wird ein kontinuierlicher Anstieg des Anteils der weiblichen Abgeordneten im Deutschen Bundestag von 8,4% 1980 auf 20,5% 1993 festgestellt. 1998 hat sich dieser Anteil auf 30,9% erhöht. Bezüglich der Länderparlamente wird – vorsichtiger – von einem „deutlichen Aufwärtstrend“ gesprochen. Während sich Anfang der 80er Jahre der Frauenanteil zwischen 6,3% (Baden-Württemberg) und 14,8% (Hamburg) bewegte, lag der niedrigste Anteil 1996 bei 15,5% (Baden-Württemberg) und der höchste bei 38,7% (Schleswig-Holstein). Von den 16 Länderparlamenten wurden 1992 drei von einer Frau präsidiert, 1997 dagegen nur eines. (www.db-decision.de)

Auf der internationalen Ebene der Diplomatie und gerade bei den Vereinten Nationen, die die Gleichstellung der Frau offiziell propagieren, ist die männliche Dominanz bei verantwortungsvollen und gut dotierten Posten auffällig: Von 184 ständigen Vertretungen der UN-Mitgliedsstaaten in New York werden lediglich sechs von einer Frau geleitet. Vom „kleinen, protektionistischen Männerverein“ oder der „Altherrenriege“ ist die Rede. (Wichterich, 1995: 226) Ciceil Gross, eine UN-Insiderin, stellt fest: „Die mangelnde Verbesserung der Stellung von Frauen im UN-System ist die am besten dokumentierte Geschichte der Fehlschläge in den Annalen der Vereinten Nationen.“ Es bleibt also, wie es war: Armut ist weiblich, Macht und Herrschaft sind männlich.

Der Anteil der Frauen an der Weltbevölkerung beträgt 52%. Sie verrichten zwei Drittel der Gesamtarbeit und erhalten dafür lediglich ein Zehntel des Welteinkommens. Ihr Anteil am gesamten Weltvermögen beträgt nach Angaben der Vereinten Nationen genau 1%. (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 1995: 4) Auch dieses Ungleichgewicht gilt keineswegs nur für die Entwicklungsländer. In der Bundesrepublik Deutschland, einem der reichsten Länder der Welt, weist die geschlechtsspezifische Aufteilung von Arbeit und Lohn ebenfalls eine deutliche Asymmetrie zugunsten der Männer auf. Im Protokoll der Verfassungskommission von 1993 wird unter dem Stichwort „Gleichstellung von Frauen und Männern“ festgestellt:

„Frauen leisten in der Bundesrepublik zwei Drittel der gesamten Arbeit, verdienen aber im Erwerbsleben immer noch ein Drittel weniger als Männer und müssen sich im Alter mit Renten abfinden, die im Durchschnitt nur halb so hoch sind wie die der Männer.“ (Faerber-Husemann, 1995: 12)

Im Bildungsbereich sehen die Vereinten Nationen eine insgesamt positive Entwicklung, da sich das Zahlenverhältnis zwischen Mädchen und Jungen bei der Einschulung verbessert hat. Dies gilt allerdings nur für die Primarstufe. In absoluten Zahlen haben jedoch 1995 43 Millionen mehr Mädchen als Jungen – insgesamt 86 Millionen Mädchen – keinen Zugang zur Schule. (United Nations, 1995: 11) Außerdem sind von 130 Millionen Kindern auf der Welt, die keine Schule besuchen, zwei Drittel Mädchen. Es darf dabei auch nicht übersehen werden, dass die Zahl der Analphabeten, trotz unbestreitbarer Erfolge in der Entwicklungsarbeit, immer noch steigt. Rund 900 Millionen Menschen können nicht lesen und schreiben. Hier von sind ebenfalls zwei Drittel Frauen und Mädchen. Allgemein gilt: Je höher die Qualifikation, desto geringer die Beteiligung der Frauen und Mädchen.

Im Bereich der Wissenschaft und Forschung sowie in Führungspositionen und Entscheidungsgremien in Deutschland kann die Diskrepanz zwischen einer formal gegebenen Gleichberechtigung und der faktischen Gleichstellung besonders deutlich aufgezeigt werden. In öffentlichen Gremien, Aufsichtsräten der Banken und der Wirtschaft, Rundfunkräten und Fernsehanstalten, Gewerkschaften und Personalräten sind Frauen in einflussreichen „Spitzenpositionen“ kaum zu finden. Im Wissenschaftsbetrieb gilt ebenso, dass der Frauenanteil umso geringer ist, je höher der Status einer wissenschaftlichen Stelle ist.

Gerade am Beispiel der Entwicklung in Wissenschaft und Forschung lässt sich zeigen, wie wenig Erfolg die Umsetzung der „Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau“ bislang gezeitigt hat. Unter der Überschrift „Wissenschaft und Technologie“ der Zukunftsstrategien heißt es:

„Die Frau sollte in zunehmendem Maße voll und wirksam in den Prozess der Entscheidungsfindung und der Durchführung im wissenschaftlich-technologischen Bereich, so auch in die Planung und Schwerpunktsetzung in Forschung und Entwicklung sowie in die Auswahl, den Erwerb, die Anpassung, die Neuerung und die Anwendung von Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung einbezogen werden.“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1995: 24)

Wenn jedoch Frauen in den höheren deutschen Bildungsinstitutionen fast gänzlich von der professoralen Entscheidungsebene „verschont“ bleiben, ist das Ziel der Zukunftsstrategien rein praktisch nicht umsetzbar. Im Bericht der Arbeitsgruppe „Frauen und Forschung“ des Nationalen Vorbereitungskomitees für die 4. UN-Weltfrauen-konferenz werden folgende Zahlen für Deutschland festgehalten:

„An Universitäten und an Fachhochschulen sind rund 30% der Stellen für wissenschaftliche Hilfskräfte, aber nur etwa 18% der Stellen für wissenschaftliche Angestellte von Frauen besetzt. Bei Professuren an Universitäten sind Frauen mit einem Anteil von 4,3% vertreten, an Fachhochschulen sind es nicht viel mehr (5,4%).“

Das Programm „Frau und Beruf“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, begonnen im Juni 1999, unter anderem mit dem Schwerpunkt „Chancengleichheit von Frauen und Männern in Forschung und Lehre“, zeigt, dass nach wie vor erhöhter Handlungsbedarf in diesem Bereich herrscht. So soll ein Anteil der Professorinnen bis 2005 auf 20% angestrebt werden. Zahlreiche einmalige Gelder sowie dauerhafte gesetzliche Hochschulregelungen sind beabsichtigt. (www.bmfsfj.de/events/regprog/index.htm)

Wie aus dem „Zweiten Bericht zur Umsetzung der Richtlinie zur beruflichen Förderung von Frauen in der Bundesverwaltung“ hervorgeht, der den Berichtszeitraum 1989 bis 1991 umfasst, sind Frauen nach wie vor in den höheren Laufbahngruppen und in Führungspositio-

nen eine Minderheit. (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1994: 20) Dies, obgleich in den darunterliegenden Ebenen ein Anstieg des Frauenanteils festgestellt werden kann.

Ein anderer Bereich, der besonders in den Entwicklungsländern schwerwiegende Benachteiligungen aufweist, ist das Gesundheitswesen. Die Zugangsbedingungen zur Gesundheitsversorgung sind in vielen Ländern immer noch ungleich. Im ökonomischen Sektor werden Frauen bei der Vergabe von Krediten benachteiligt, wenn nicht gar ganz ausgeschlossen. Auch das Erb- und Eigentumsrecht diskriminiert die Frauen und wird in vielen Regionen der Welt von der Weltbank als entwicklungshemmender Faktor angesehen.

Im „Bericht über die menschliche Entwicklung“ (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V., 1994: 38) wird auf das weltweit verbreitete Ausmaß von Gewalt gegen Frauen aufmerksam gemacht. Es wird geschätzt, dass ein Drittel der Ehefrauen in Entwicklungsländern körperlich misshandelt wird. Allein in den Vereinigten Staaten wurden für 1993 über 150.000 Vergewaltigungen gemeldet, und weltweit wird jeweils eine unter 2.000 Frauen Opfer einer Vergewaltigung. Am Arbeitsplatz sind Frauen immer häufiger sexuellen Belästigungen ausgesetzt, oft in für die Frauen besonders belastenden Abhängigkeitskonstellationen. Wie auch die Diskussion in der Bundesrepublik über Vergewaltigung in der Ehe zeigt, ist gerade im Bereich der sexuellen Gewalt von einer kaum einzuschätzenden Dunkelziffer auszugehen.

Hinter all diesen nüchternen Zahlen stehen individuelle Schicksale, physische und häufig schwerwiegende psychische Leidensgeschichten, kollektive gesamtgesellschaftliche Bewusstseinslagen: Realitäten, die das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen an Frauen dennoch nur andeuten.

Betont werden muss allerdings, dass es in manchen Ländern Menschenrechtsverletzungen an Frauen gibt, die unsere Vorstellungskraft häufig übersteigen. Hierzu zählt die genitale Beschneidung von Mädchen, die - vor allem in den ländlichen Gebieten mancher afrikanischer Länder - noch zur kulturell tradierten Norm zählt. Der Grundunterschied zu anderen Formen der Gewalt gegen Frauen besteht in der ritualisierten, kulturell begründeten Institutionalisierung dieses Brauchs, der meistens von Frauen selbst an ihren eigenen Töchtern ausgeübt wird.

Eine analoge Tradition, wenn auch mit ganz anderem Hintergrund, ist der überwundene chinesische Brauch der eingebundenen Füße in Familien der Mittel- und Oberschicht. Hier wurde ein Schönheitsideal entwickelt und tradiert, das die buchstäbliche physische Unfreiheit der Frauen direkt zur Folge hatte. (Robertson-Wensauer, 1998: 140f.)

4. Der lange Weg von der legalistischen Formel zur politischen Umsetzung

Im Abschlussbericht, den die NGO-Arbeitsgruppe Frauenrechte bei der 2. UN-Menschenrechts-Weltkonferenz 1993 in Wien vorlegte, findet sich eine Formulierung, die bei einer 5. Weltfrauenkonferenz in unverändertem Wortlaut von der NGO-Arbeitsgruppe übernommen werden könnte:

„In allen Regionen haben Frauen festgestellt, dass die Vereinten Nationen und die Regierungen im großen und ganzen versagt haben, die Menschenrechte von Frauen zu fördern und zu schützen, gleich ob bürgerliche und politische oder wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Benachteiligung der Frauen in aller Welt soll als Menschenrechtsverletzungen anerkannt werden, mit gebührender Beachtung der Strukturen der Unterdrückung, die diese Unterordnung betreffen und verstärken. Zu derartigen Unterdrückungsstrukturen gehören jene, die auf Rasse, Ethnizität, nationaler Herkunft, Klasse, Kolonialismus, Homosexualität, Behinderung, Kultur, Geographie, Immigranten- oder Flüchtlingsstatus basieren.“ (zitiert nach Wichterich 1995: 84)

Während Folter und Massenhinrichtungen als schwerste Menschenrechtsverletzungen gelten – gegen die richtigerweise energisch vorgegangen werden muss –, sieht die Bewusstseinslage bei der Verweigerung der aktiven politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Teilhaberechte von Frauen anders aus. Es besteht weder ein verbreitetes Bewusstsein dafür, dass, entsprechend dem inzwischen von dreiviertel der Mitgliedstaaten der UN unterzeichneten „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau“, aktive Teilhaberechte sowie das Recht auf Entwicklung als Menschenrechte anerkannt sind, noch besteht eine hinreichende Sensibilisierung für die Interdependenz der Menschenrechtsverletzungen. Hierbei spielen in allen Gesellschaften die Tradierung männlich dominierter Rollenerwartungen, konkrete Verteilungsinteressen und eine damit in enger Verbindung stehende (Minder-), „Wertigkeit“ der Frau eine Rolle.

Eines scheint daher ganz sicher: um die Einhaltung der Frauenrechte im Rahmen der universalen Menschenrechte werden sich die Frauen selbst bemühen müssen. Für ihre Gleichstellung müssen sie selbst aktiv eintreten.

Eine kulturrelativistische Einschränkung im Hinblick auf die universale Geltung der Frauenrechte ist abzulehnen. Festzuhalten bleibt allerdings, dass frauenfeindliche Bräuche und Rituale häufig zunächst kulturell bedingt sind und sich oft durch religiöse Inhalte und Ideologisierung als erstaunlich resistent erweisen. Die Resistenz wird durch das Hinzu-kommen konkreter Interessensfragen, die die Dominanz der männlichen Ordnungsstrukturen verfestigen sollen, zusätzlich erhalten.

Ebenso bleibt festzuhalten, dass Problemlösungsstrategien nicht losgelöst von ihrem kulturellem Kontext gesehen werden dürfen. Die Uneinigkeit der Frauengruppen zwischen Nord und Süd, aber auch innerhalb der Entwicklungsländer selbst können dies verdeutlichen. Über frauenrechtliche Inhalte und über Strategien der Umsetzung wird sicherlich noch lange gestritten werden. Strategien und Wege der Umsetzung, Ausprägungen einzelner frauenrechtlicher Positionen können, ja sollen multikulturell und somit – gewissermaßen – kulturrelativistisch im Sinne einer Anpassung an tradierte kulturelle Traditionen sein. Nur: der Grundsatz der Gleichstellung und der Nicht-Diskriminierung gehört zu den grundlegenden Bestandteilen der Menschenrechte. Frauenrechte sind Menschenrechte und als solche beanspruchen sie eine universale Geltung. Der Streit geht also gerade nicht um eine grundlegende Ablehnung kulturrelativistischer Standpunkte an sich, da sie in die nicht minder schwierige Falle des Kulturimperialismus führen würde. Es gilt vielmehr, eine Metaebene von universalgeltenden Standards der Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung zu institutionalisieren, unter denen das Potential und der Reichtum der kulturellen Unterschiede sich konstruktiv durch Austausch und Dialog weiterentwickeln können.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Berichte der 12 Arbeitsgruppen des deutschen Nationalen Vorbereitungs Komitees für die 4. Weltfrauenkonferenz 1995, Bonn 1994
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): Frauen sind stark. Beiträge zur 4. Weltfrauenkonferenz in Peking. Gleichberechtigung, Entwicklung, Frieden, Bonn 1995
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (Hrsg.): Bericht über die menschliche Entwicklung 1994. Veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bonn 1994
- EKD-Kammer für Kirchlichen Entwicklungsdienst: „Menschenrechte im Nord-Süd-Verhältnis. Plädoyer für einen selbstkritischen Dialog“, in: epd-Entwicklungspolitik, hrsg. v. Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik e. V., Nr. 12, Juni 1993, S. a-g (Menschenrechte: Plädoyer für einen selbstkritischen Dialog)

- Faerber-Husemann, Renate: „Die Frauen und die Vereinten Nationen. Der Fortschritt ist immer noch eine Schnecke“, in: Das Parlament, Nr. 42, 13. 10. 1995, S. 12 (50 Jahre Vereinte Nationen)
- Gerstberger, Inge/Klemp, Ludgera/König, Angela/Reischles, Andrea/Wang, Rongfen: „Das wertlose Geschlecht. Menschenrechte: Für Frauen nur auf dem Papier?“, in: Blätter des Informationszentrums Dritte Welt, Nr. 208, September 1995, S. 28 f.
- Göller, Thomas: Politik und interkulturelle Philosophie der Menschenrechte, in: Gegenwartskunde, H. 1, 2000, Jg. 49, S. 49-59
- Hoffmann, Brunhilde: „Revolution oder schwere Geburt? Die Forderungen des Deutschen Frauenrates an die Weltfrauenkonferenz sind erfüllt“, in: Deutscher Frauenrat (Hrsg.): Informationen für die Frau, Jg. 44, Folge 10, Oktober 1995, S. 3-7
- Jepsen, Maria: „Frauenrechte sind Menschenrechte“, in: Christa Randzio-Plath/Sigrid Mangold-Wegner: Frauen im Süden. Unser Reichtum – ihre Armut, Bonn 1995, S. 55-60
- Lin Yutang: Mein Land und mein Volk, übers. v. W. E. Süskind, Stuttgart o. J.
- Nord-Süd-Initiative German Watch/NRO Frauenforum e. V./Terre des Femmes e. V. (Hrsg.): Dossier
anlässlich der Weltfrauenkonferenz 1995. Menschenrechtsverletzungen an Frauen in der VR China und Tibet, Bonn 1993
- Paul, Gregor: Aspects of Confucianism. A Study of the Relationship between Rationality and Humaness,
Frankfurt am Main/Bern/New York/Paris 1990
- Randzio-Plath, Christa: „Kinder – nicht Sicherheit, sondern Armut“, in: Christa Randzio-Plath/Sigrid Mangold-Wegner: Frauen im Süden. Unser Reichtum – ihre Armut, Bonn 1995, S. 77-88
- Randzio-Plath, Christa/Mangold-Wegner, Sigrid: Frauen im Süden. Unser Reichtum – ihre Armut, Bonn 1995
- Robertson-Wensauer, Caroline Y.: Ethnische Identität und politische Mobilisation. Das Beispiel Schottland, Baden-Baden 1991
- Robertson-Wensauer, Caroline Y.: Frauenrechte sind Menschenrechte! China und die 4. Weltfrauenkonferenz, in: Gregor Paul/dies. (Hrsg.): Traditionelle chinesische Kultur und Menschenrechtsfrage, Baden-Baden 1998, S. 117-187.
- Robertson-Wensauer, Caroline Y. (Hrsg.): Japan in interkulturellem Kontext, Baden-Baden 1998
- Ruf, Anja: „Vor der UN-Menschenrechtskonferenz. Frauenrechte – Menschenrechte“, in: epd-Entwicklungs-
politik, hrsg. v. Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik e. V., Nr. 9/10, Mai 1993, S. 4 f. (Ein Jahr nach Rio)
- United Nations (Hrsg.): Women Looking Beyond 2000, New York 1995
- Wichterich, Christa: Frauen der Welt. Vom Fortschritt der Ungleichheit, Göttingen 1995

Die EU vor dem „Vertrag von Nizza“

Das Reformpaket der Regierungskonferenz 2000

Claus Giering

Der Europäische Union (EU) steht vor der größten Erweiterung ihrer Geschichte. Seit dem Ende des Ost-West Konfliktes streben zehn Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE-Staaten) sowie Zypern, Malta und die Türkei die Mitgliedschaft in der EU an. Auf dem Luxemburger Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Dezember 1997 wurde beschlossen, die Verhandlungen mit sechs Staaten – Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern – zu beginnen. In Helsinki folgte im Dezember 1999 die Entscheidung, mit weiteren sechs Kandidaten – Bulgarien, Malta, Lettland, Litauen, Slowakei und Rumänien – die Gespräche aufzunehmen. Der Türkei wurde der Status eines Beitrittskandidaten gewährt. Damit wird die EU in den nächsten Jahren auf bis zu 28 Mitgliedstaaten anwachsen.

Bereits auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen 1993 wurden die Kriterien aufgestellt, die die Kandidaten erfüllen müssen, wenn sie Mitglied der EU werden wollen. Sie müssen die Stabilität ihres politischen Systems sicherstellen, eine funktionierende Marktwirtschaft aufbauen sowie den rechtlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) der Gemeinschaft übernehmen. Eines der „Kopenhagener Kriterien“ bezieht sich auf die Europäische Union selbst: Sie muss vor den ersten Beitritten ihre Erweiterungsfähigkeit sichern. Dies betrifft zum einen die Anpassung der Gemeinschaftspolitiken und ihrer Finanzierung im Rahmen der „Agenda 2000“. Hierzu wurden im März 1999 Reformen beschlossen – auch wenn viele Kritiker diese nicht für ausreichend halten.

Zum anderen sind die Institutionen und Entscheidungsverfahren der Union auf die steigende Mitgliederzahl vorzubereiten. Diese Aufgabe sollte ursprünglich mit dem Vertrag von Amsterdam im Juni 1997 – der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist – erfüllt werden. Dort konnten sich die Mitgliedstaaten aber nicht auf eine entsprechende Reform des Institutionengefüges einigen. Allerdings wurde in einem Protokoll zum Vertrag festgelegt, dass vor dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten erstens die Anzahl der Kommissare und zweitens die Stimmengewichtung im Rat neu geregelt werden sollen. In einer Erklärung dazu haben Belgien, Frankreich und Italien zudem gefordert, dass zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Union als dritte Voraussetzung auch eine deutliche Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat erfolgen sollte.

1. Ablauf der Regierungskonferenz

Auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 wurde der Beschluss gefasst, im Jahr 2000 eine Regierungskonferenz einzuberufen, auf der im Wesentlichen die drei oben genannten „Left-overs“ (Überbleibsel) von Amsterdam behandelt werden sollen. Die finnische Ratspräsidentschaft legte dazu in Helsinki einen ersten Bericht vor. Zudem haben die Kommission und das Europäische Parlament ihre Forderungen an die Regierungskonferenz formuliert, die allerdings weit über die in Köln beschlossene Agenda hinaus gingen.¹ Dennoch beschloss der Europäische Rat in Helsinki, sich zunächst auf die „Left-overs“ sowie weitere damit zusammenhängende Vertragsänderungen zu beschränken. Zusätzliche Themen könnten die nächsten Ratsvorsitzenden vorschlagen. Mit dieser Formulierung blieb genügend Spielraum für eine Ausweitung der Agenda, ohne zugleich einen Lösungsdruck über die drei Kernthemen hinaus zu erzeugen.

Die Regierungskonferenz wurde am 14. Februar 2000 eröffnet. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe aus persönlichen Vertretern der Mitgliedstaaten eingerichtet, die bei mehreren Sitzungen zunächst die unterschiedlichen Optionen zur Reform ausloten und entsprechende Beschlüsse vorbereiten soll. Zudem finden mehrere Tagungen der Außenminister statt, die strittige Fragen möglichst vorab klären und die Treffen der Staats- und Regierungschefs vorbereiten sollen.

Den Vorsitz hat zunächst Portugal geführt. Einen Überblick über die unterschiedlichen Reformoptionen und den Stand der Diskussion hat die portugiesische Ratspräsidentschaft in einem Bericht an den Europäischen Rat von Feira im Juni 2000 zusammengefasst. Zwar nahmen bisher die „Left-overs“ den größten Raum in der Reformdebatte ein. Dennoch wurden bereits in den ersten Monaten auch zahlreiche andere institutionelle Fragen wie die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens oder die Anpassung der Sitzzahl im Europäischen Parlament (EP) und anderen Organen (AdR, WSA, EuGH usw.) behandelt. Wie erwartet, wurde auf den Gipfeltreffen des ersten Halbjahres 2000 noch nicht versucht, die mitgliedstaatlichen Differenzen bezüglich der Reformvorschläge beizulegen. Der von Portugal präsentierte Zwischenbericht hat im Wesentlichen eine Inventarisierung der Themen, Probleme und ihrer Lösungsmöglichkeiten vorgenommen. Es wurde allerdings beschlossen, noch ein weiteres Thema offiziell auf die Tagesordnung zu setzen: die Überprüfung der Vertragsvorgaben zur „verstärkten Zusammenarbeit“. Dieses Instrument soll es einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglichen, in bestimmten Politikfeldern schneller als andere voranzuschreiten.

Seit dem 1. Juli 2000 hat Frankreich den Vorsitz übernommen. Eine erste große Bewährungsprobe wird der Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs am 13./14. Oktober in Biarritz sein. Dort sollen die Eckpunkte des Reformpaketes festgelegt werden, ohne dass mit konkreten Beschlüssen zu rechnen ist. Die Verhandlungen sollen dann möglichst unter französischem Vorsitz am 8./9. Dezember 2000 in Nizza abgeschlossen werden. Nach der Ratifizierung der Reformen – voraussichtlich als „Vertrag von Nizza“ – sollen diese die EU befähigen, ab 2003 neue Mitgliedstaaten aufzunehmen.

2. Reformbedarf und Lösungsmöglichkeiten

Zusammensetzung der Kommission

Das Institutionengefüge der EU beruht noch weitgehend auf den für sechs Mitgliedstaaten geschaffenen Strukturen. Durch die Erweiterung auf 28 Mitgliedstaaten würden die Effizienz und Legitimation der Gemeinschaftsorgane gefährdet. So würde die Kommission auf 35 Mitglieder anwachsen (siehe Tabelle im Anhang). In Amsterdam hat man sich daher zunächst auf eine Obergrenze von 20 Kommissionsmitgliedern geeinigt. Dazu verzichteten die fünf gro-

ßen Mitgliedstaaten, die bisher zwei Kommissare stellen konnten, auf einen Kommissar. Auf diese Weise können aber nur bis zu fünf neue Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Da mittlerweile bereits mit zwölf Staaten verhandelt wird, muss die Amsterdamer Regelung revidiert werden. Dazu bieten sich zwei Optionen an:

(1) Zum einen könnte der Beschluss gefasst werden, dass künftig je ein Staatsangehöriger eines jeden Mitgliedstaates der Kommission angehört. Die Mehrheit der Delegationen spricht sich in der Konferenz für eine solche Lösung aus, da kein Mitgliedstaat auf „seinen“ Kommissar verzichten möchte. Denn in der Kommission laufen alle Informationen zusammen und sie kann durch ihr Initiativrecht erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung und die Wirkungsrichtung europäischer Entscheidungen nehmen. Für diese Lösung spricht auch, dass eine Vertretung in der Kommission wichtig für die Legitimität und Akzeptanz gemeinsamer Regelungen ist. Andererseits widerspricht dies dem Wesen der Kommission, die im Prinzip nicht die mitgliedstaatlichen, sondern die gemeinschaftlichen Interessen vertreten soll. Zudem könnte dies zu Lasten der Effizienz gehen, da schon heute der Vorwurf erhoben wird, die Kommission sei mit 20 Mitgliedern zu groß, um alle Kommissare sinnvoll und gleichberechtigt einzusetzen. Diese Option könnte die Kommission nur erweiterungsfähig gestalten, wenn es zu einer internen Reorganisation und zur Einführung einer unterschiedlichen Qualität der Kommissionsmitglieder kommt. Das heißt, es müssten hierarchische Strukturen geschaffen werden, indem beispielsweise die Anzahl der Vizepräsidenten erhöht wird oder ein Teil der Mitglieder als „Junior-Kommissare“ anderen „Senior-Kommissaren“ zugeordnet bzw. mit besonderen Aufgaben betraut werden.

(2) Die zweite Möglichkeit wäre, eine begrenzte Zahl an Kommissaren unabhängig von der Anzahl der Mitgliedstaaten zu bestimmen und dennoch die Gleichbehandlung zu gewährleisten. Dazu gibt es zwei Varianten:

- a) Entweder es wird ein Rotationssystem eingeführt. Dieses müsste gewährleisten, dass die Gesamtzahl der Amtszeiten von zwei beliebigen Mitgliedstaaten niemals um mehr als eins voneinander abweichen darf. Die Rotation könnte dann vom Europäischen Rat festgelegt werden, alphabetisch oder innerhalb bestimmter Staatengruppen erfolgen.
- b) Oder die Auswahl und die Festlegung der Anzahl der Kommissionsmitglieder wird dem Kommissionspräsidenten übertragen. Die langfristige Ausgewogenheit der nationalen Zusammensetzung bliebe dem diplomatischen Geschick künftiger Kommissionspräsidenten überlassen. Damit würde die Kommission ähnlich einer nationalstaatlichen Regierung zusammengesetzt.

Nach den bisherigen Verhandlungen ist noch nicht absehbar, welches Modell sich letztlich durchsetzt. Auf der Regierungskonferenz wird zudem eine Stärkung des Kommissionspräsidenten diskutiert, nach der er einzelne Mitglieder zum Rücktritt auffordern und dem EP die Vertrauensfrage stellen könnte.

Stimmengewichtung im Rat

Nach den Beschlüssen von Amsterdam verzichten die großen Mitgliedstaaten aber nur auf „ihren“ zweiten Kommissar, wenn gleichzeitig ihre Stimmen im Rat bei Mehrheitsentscheidungen aufgewertet werden. Denn seit der ersten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft (EG) im Jahr 1973 wurde die Gewichtung der Stimmen im Rat nicht mehr verändert. Im Zuge der Erweiterung von der EG-9 bis zur EU-15 sind aber hauptsächlich kleine und mittlere Staaten beigetreten, wodurch das Gewicht der großen Mitgliedstaaten abgenommen hat. Diese Tendenz würde durch die MOE-Erweiterung erneut verstärkt, da in der Mehrzahl wiederum kleine Staaten beitreten werden (siehe Tabelle im Anhang). Die Folge wäre, dass

Entscheidungen im Rat zwar von rund 71 Prozent der Stimmen, aber nur noch von etwa 50 Prozent der Bevölkerung getragen würden.

Seit 1986 hat zudem eine Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit stattgefunden, die zur Wahrung der Handlungsfähigkeit fortgesetzt werden muss. Daher entscheidet die Gewichtung der Stimmen zunehmend über den Einfluss der einzelnen Staaten auf die Beschlüsse im Rat. In Amsterdam haben die Mitgliedstaaten deshalb beschlossen, die größeren Staaten entweder durch eine neue Gewichtung der Stimmen oder die Einführung einer doppelten Mehrheit zu stärken.

(1) Eine Aufwertung des Gewichts der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten könnte am einfachsten durch eine Anhebung ihrer Stimmen von derzeit zehn auf 12-14 Stimmen erfolgen. Während der Regierungskonferenz 1996/97 wurde zudem ein Modell diskutiert, dass den großen einen Anstieg auf 25, und den kleineren Mitgliedstaaten eine entsprechend geringere Erhöhung ihrer Stimmen zuweist. Dies hätte den selben Effekt wie eine einfache Aufwertung der großen Mitgliedstaaten, „optisch“ würden aber alle Mitgliedstaaten gewinnen.

(2) Nach dem Modell der doppelten Mehrheit wäre die Annahme einer Entscheidung daran gekoppelt, dass die Stimmen der qualifizierten Mehrheit gleichzeitig einen bestimmten Prozentsatz – gesprochen wird von mindestens 60 Prozent – der EU-Bevölkerung repräsentieren müssen. Zusätzlich könnte auch das Gewicht der Großen von zehn auf zwölf Stimmen erhöht werden. Damit hätten die bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten ein Mittel an der Hand, um nicht von den kleineren Staaten überstimmt zu werden. Allerdings wäre Deutschland beim zweiten Kriterium mit 82 Millionen wesentlich stärker gewichtet als etwa Frankreich mit knapp 60 Millionen Einwohnern. Auch die Türkei würde bei stark anwachsender Bevölkerung nach einem möglichen Beitritt ein entsprechend starkes Gewicht erhalten.

Eine Lösung der neuen Stimmengewichtung wird ausgesprochen schwierig, da dies einen erheblichen Eingriff in die Gleichrangigkeit ähnlich großer Staaten sowie in die Machtbalance zwischen den einzelnen Staatengruppen bildet. Es geht also vor allem um Statusfragen der Mitgliedstaaten sowie das Sperrpotenzial im Gesetzgebungsprozess. Für die Handlungsfähigkeit einer großen EU wäre es aber erstrebenswert, das Gestaltungspotenzial zu erhöhen. Dies könnte beispielsweise durch eine Senkung des Quorums bei Mehrheitsentscheidungen von derzeit 71,3 Prozent auf eine Zweidrittelmehrheit erreicht werden – eine Hürde, die in den Mitgliedstaaten üblicherweise für Verfassungsänderungen nötig ist.

Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen

Eine für alle Mitgliedstaaten zufrieden stellende Neuregelung der Stimmengewichtung im Rat ist auch eine wichtige Vorbedingung für die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen. Diese wird grundsätzlich für notwendig erachtet, um in einer sich vergrößernden EU noch entscheidungsfähig zu bleiben. Denn neue Mitglieder bedeuten auch eine Zunahme an unterschiedlichen Interessen, die bei Einstimmigkeitszwang zu erheblichen Blockaden im Rat führen könnten. Allerdings ist noch nicht absehbar, ob es zu einer spürbaren Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen kommen wird.

Bisher müssen noch rund 70 der in den Gemeinschaftsverträgen geregelten Bereiche einstimmig entschieden werden. Die portugiesische Präsidentschaft hat in ihrem Zwischenbericht etwa 30 Bereiche aufgeführt, die in der Einstimmigkeit verbleiben sollten. Dies sind Bestimmungen, bei denen ein Beschluss gemäß der verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehen ist sowie „quasi-konstitutionelle“ Bestimmungen zu Institutionen, Finanzen und bestimmten Ausnahmeregelungen. Für etwa 40 Bereiche aus den unterschiedlichsten Politikfeldern soll ein vollständiger oder zumindest partieller Übergang in die Mehrheitsentscheidung geprüft werden. Die ersten Verhandlungsrunden haben jedoch gezeigt, dass so gut wie keiner der betroffenen Fälle unstrittig ist. Der Umfang der Ausweitung

der Mehrheitsentscheidung – für viele Beobachter das wichtigste Kriterium für einen Erfolg der Regierungskonferenz – wird wohl erst in der sogenannten „Nacht der langen Messer“ auf dem Gipfel in Nizza entschieden.

Weitere institutionelle Fragen

Neben den drei „Left-overs“ wird auf der Regierungskonferenz auch über die Vorbereitung der übrigen Institutionen auf die Erweiterung gesprochen. Um die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen zu verbessern, wird über die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens in zusätzlichen Politikfeldern gesprochen. Nach diesem Verfahren entscheidet das EP gleichberechtigt mit dem Rat über europäische Gesetze. Für das EP stellt sich zudem die Frage, wie eine Einhaltung der in Amsterdam beschlossenen Sitzzahl von 700 Abgeordneten eingehalten werden kann. Auch hier gibt es zwei Diskussionsstränge:

(1) Zum einen wird überlegt, die bisherige Sitzverteilung auch auf die neuen Mitgliedstaaten zu übertragen. Die Anzahl der Sitze für die jetzigen Mitglieder würde linear reduziert und eine Mindestsitzzahl von sechs Parlamentariern für die kleinen Staaten festgelegt.

(2) Zum anderen fordert unter anderem das EP eine proportionalere Verteilung und mindestens vier Sitze für jeden Staat. Denn schon heute werden die Prinzipien der Repräsentativität und der Gleichwertigkeit der Wählerstimmen verletzt. So vertritt ein deutscher Abgeordneter knapp 830.000 Bürger, während dies in Luxemburg 71.500 sind.

Die Frage der Sitzverteilung stellt sich auch für die anderen Gemeinschaftsinstitutionen, da eine Fortschreibung des bestehenden Systems auch dort zu einer personellen Überbesetzung führen würde. Entsprechende Regelungen müssen vor der ersten Erweiterung beschlossen werden, da kein Beitrittsvertrag ohne eine Festlegung auf die institutionelle Beteiligung der neuen Mitglieder unterzeichnet und ratifiziert werden kann.

„Entfesselung“ der verstärkten Zusammenarbeit

Auf dem Gipfel in Feira wurde beschlossen, mit der Überprüfung der Vertragsvorgaben zur „verstärkten Zusammenarbeit“ noch ein weiteres Thema offiziell auf die Tagesordnung zu setzen. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden bereits die Bedingungen festgelegt, unter denen die Mehrheit der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen schneller als die anderen voranschreiten kann. Diese Materie hat vor allem durch die zahlreichen Beiträge der letzten Monate über die künftigen Integrationsperspektiven an Bedeutung gewonnen. So haben Jacques Delors eine „Avantgarde“, Joschka Fischer ein „Gravitationszentrum“ oder Jacques Chirac eine „Pioniergruppe“ gefordert. Ihre Problemanalyse fällt dabei sehr ähnlich aus: In einer erweiterten EU werden weiterführende Integrationsprojekte noch schwieriger als bisher von allen Staaten gemeinsam und zur gleichen Zeit umzusetzen sein. Daher bedarf es einer Lockerung der Amsterdamer Regelungen, die so strikt gefaßt sind, dass sie in dieser Form kaum zur Anwendung kommen können.

Die Befürworter einer Reform wollen vor allem das Vetorecht einzelner Staaten gegen den Beginn einer verstärkten Zusammenarbeit abschaffen und es auch kleineren Gruppen ermöglichen, diese Methode zu nutzen. Die Gegner – unter anderem Großbritannien und Dänemark – sehen hingegen die Gefahr, dass dadurch

- der gemeinsame Markt in Gefahr gerät,
- der Druck zur Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen nachlässt und
- eine Zwei-Klassen-Gesellschaft in der EU entsteht.

Daher stößt dieses Vorhaben auch bei einigen Beitrittskandidaten auf Ablehnung. Wird in Nizza keine Lockerung der vertragskonformen Differenzierung erreicht, werden die integrationswilligen Staaten ambitionierte Projekte wohl außerhalb der EU starten, wie dies in der Sozialpolitik oder beim Schengener Abkommen bereits früher erfolgreich durchgeführt wurde.

3. Künftige Vertragsentwicklung

Auf der Regierungskonferenz selbst und parallel dazu werden über die Reform der Institutionen und Verfahren hinaus noch weitere Fragen behandelt. So fordern unter anderem die deutschen Bundesländer, dass in Nizza auch über eine klare Kompetenzverteilung zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und ihren Regionen gesprochen werden soll. Sie haben bereits damit gedroht, ihre Zustimmung zur Reform im Bundesrat von einer Behandlung dieses Themas abhängig zu machen. Dies ist aber ein außerordentlich komplexes Problem und die Mehrheit der Mitgliedstaaten wünscht keine Ausweitung der zu verhandelnden Punkte. Daher wird in Nizza höchstens der Auftrag – beispielsweise an eine Gruppe von Weisen – gegeben, mögliche Lösungsoptionen für eine neue Kompetenzordnung zu erarbeiten, die dann auf einer weiteren Regierungskonferenz besprochen werden könnten.

Die Kommission hat des Weiteren vorgeschlagen, über eine Neuordnung der Verträge nachzudenken. Durch die zahlreichen Vertragsänderungen und -ergänzungen der letzten Jahre ist ein kaum mehr zu überschauendes Geflecht an Verträgen, Artikeln und Protokollen entstanden. Die konstitutionellen Elemente sollten daher in einem europäischen Grundvertrag zusammengeführt werden. Ähnlich dem deutschen Grundgesetz wären darin die Grundwerte und -rechte, die Institutionen und Verfahren, die Kompetenzzuordnung sowie finanzielle Regelungen der EU für die Bürger knapp und verständlich enthalten.² Alle anderen Regelungen würden als Ausführungsbestimmungen ausgegliedert. Allerdings ist auch für dieses Unterfangen höchstens mit einem Prüfauftrag für eine weitere Reformrunde zu rechnen.

Ein dritter wichtiger Bereich ist die Charta der Grundrechte, die nach einem Auftrag des Kölner Gipfels derzeit parallel zur Regierungskonferenz von einem „Konvent“ aus Regierungsvertretern und Abgeordneten des EP wie der nationalen Parlamente erarbeitet wird. Die Charta soll auf dem Gipfel in Nizza feierlich verabschiedet werden. Die rechtsverbindliche Einbeziehung in das Vertragswerk der EU wird aber wohl ebenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

4. Ausblick

Der Erfolg der Regierungskonferenz ist auf Grund der widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten bei nahezu allen behandelten Themen noch keineswegs sichergestellt. In Nizza ist zwar mit einem neuen Vertrag zu rechnen, ob die dort beschlossenen Reformen die Europäische Union tatsächlich erweiterungsfähig machen, ist nicht vorherzusehen. Die französische Ratspräsidentschaft hat zwar betont, dass sie lieber ein Scheitern der Verhandlungen als einen Minimalkompromiss in Kauf nehmen würde. Eine Vertagung der institutionellen Reformen ist aber wenig wahrscheinlich, da dies das Vertrauen in die Reformfähigkeit der EU erschüttern und eine Verzögerung des Erweiterungsprozesses bedeuten würde.

Allerdings sind die Verhandlungen zum „Vertrag von Nizza“ noch nicht beendet und schon wird über eine weitere Regierungskonferenz – möglicherweise im Jahr 2004 – gesprochen. Diese könnte ungelöste Probleme von Nizza und grundlegende Eingriffe in die Vertragsstruktur behandeln. Dadurch wird einerseits der Erfolgsdruck auf Nizza gemindert und andererseits eine Verzögerung der nächsten Erweiterungsrunde riskiert. Denn ungeklärt ist

die Frage, ob die ersten neuen Mitglieder dann bereits vor einer weiteren Regierungskonferenz oder im Anschluss an substantielle Reformen der Verträge in die Union aufgenommen würden. Eine Verschiebung der Erweiterung könnte in den Kandidatenländern aber die Zustimmung zum Beitritt weiter sinken lassen. Damit würden die Kernziele des Beitrittsangebotes in Frage gestellt, nämlich politische Stabilität und wirtschaftliche Prosperität in Mittel- und Osteuropa zu sichern.

Anmerkungen

- * Die wichtigsten Dokumente und Berichte zur Regierungskonferenz finden sich im Internet unter: http://www.europa.eu.int/igc2000/index_de.htm;
<http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/en/>;
<http://www.presidente-europe.fr/pfue/static/acces3.htm>.
- * Siehe hierzu die Entwürfe des Europäischen Hochschulinstituts (<http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>) und des Centrums für angewandte Politikforschung (<http://www.cap.uni-muenchen.de/pub/download.html>).

Literaturhinweise:

- Bertelsmann Europa-Kommission: Europas Vollendung vorbereiten. Forderungen an die Regierungskonferenz 2000. Gütersloh 2000 (im Internet unter <http://www.cap.uni-muenchen.de/pub/download.html> abzurufen).
- Thomas Fischer, Nicole Schley: Europa föderal organisieren - Ein neues Kompetenzgefüge für die Europäische Union. Bonn 1999.
- Claus Giering, Josef Janning, Wolfgang Merkel, Michael Stabenow: Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union. Gütersloh 1999 (im Internet unter <http://www.cap.uni-muenchen.de/pub/download.html> abzurufen).
- Josef Janning: Das Regierungssystem der „großen EU“. Anforderungen und Optionen der Regierungskonferenz 2000, in: Europäische Rundschau 1/2000, S. 9-15.
- Stefan Lehne: Institutionenreform 2000, in: integration 4/1999, S. 221-230.
- Jo Leinen: Die Positionen und Erwartungen des Europäischen Parlamentes zur Regierungskonferenz, in: integration 2/2000, S. 73-88.
- Ingolf Pernice: Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung. Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Vorschläge für die institutionelle Reform der Europäischen Union vor der Osterweiterung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 48 (2000), S. 205-232.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse. Gütersloh 1998.
- Tanja Wielgoß: Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung. Vorbereitung, Probleme und Konsequenzen. Berlin 1997.

Anhang: Bevölkerung, Stimm- und Sitzverteilung in einer EU-28

Staat	Bevölkerung in Mio. ¹⁾	Bevölkerung in %	Stimmen im Rat ²⁾	Sitze im EP ²⁾	Anzahl Kommissare ²⁾
Deutschland	82,038	15,04	10	99	2
Großbritannien	59,247	10,68	10	87	2
Frankreich	58,966	10,81	10	87	2
Italien	57,612	10,56	10	87	2
Spanien	39,394	7,22	8	64	2
Niederlande	15,760	2,89	5	31	1
Griechenland	10,533	1,93	5	25	1
Belgien	10,213	1,87	5	25	1
Portugal	9,980	1,83	5	25	1
Schweden	8,854	1,62	4	22	1
Österreich	8,082	1,48	4	21	1
Dänemark	5,313	0,97	3	16	1
Finnland	5,160	0,95	3	16	1
Irland	3,744	0,69	3	15	1
Luxemburg	0,429	0,08	2	6	1
EU-15	375,325	68,80	87	626	20
Polen	38,667	7,09	8	64	2
Rumänien	22,489	4,12	6	44	1
Tschechische Rep.	10,290	1,89	5	25	1
Ungarn	10,092	1,85	5	25	1
Bulgarien	8,230	1,51	4	21	1
Slowakei	5,393	0,99	3	16	1
Litauen	3,701	0,68	3	15	1
Lettland	2,439	0,45	3	10	1
Slowenien	1,978	0,36	3	9	1
Estland	1,446	0,27	3	7	1
Zypern	0,752	0,14	2	6	1
Malta	0,377	0,07	2	6	1
EU-27	481,179	88,2	134	874	33
Türkei	64,385	11,8	10	89	2
EU-28	545,564	100	144	963	35

1 Quelle: Eurostat 1999

2 Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems

Politische Betätigung von Beamten

Verletzung der Treuepflicht durch Vertretung rechter Parolen

Heiner Adamski

Beamte erfüllen ihre Aufgaben im Rahmen *besonderer Rechte und Pflichten*. Ihre Grundlage ist Art. 33 GG. Er regelt zunächst den *Zugang zu den öffentlichen Ämtern*. Danach hat jeder Deutsche den gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung. Niemandem darf aus der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen (in der Praxis kommt es aber bekanntlich vor, dass Beamte ihre Bestallung oder Beförderung in ein höheres Amt auch ihrer Mitgliedschaft in einer Partei – meist einer Regierungspartei – verdanken). Sodann wird zum *öffentlichen Dienst* gesagt, dass „die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen (ist), die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“, und dass das „Recht dieses öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln (ist)“.

Die hier geforderten Regelungen sind vor allem im Beamtenrechtsrahmengesetz des Bundes sowie im Bundesbeamtengesetz und Landesbeamtengesetzen zu finden. Zu den Pflichten der Beamten gehört danach, dass sie dem ganzen deutschen Volk (also nicht einer Partei) und dem deutschen Staat treu dienen. Sie müssen die Gewähr dafür bieten, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des GG einzutreten, bei politischer Betätigung Mäßigung und Zurückhaltung üben, ihre Aufgaben mit voller Hingabe an den Beruf, unparteiisch, gerecht und unter Beachtung des Gemeinwohls erfüllen und gesetzlich zulässige Dienstvorschriften und Anordnungen ihrer Vorgesetzten befolgen (Gehorsamspflicht). Ansonsten sind sie nur dem Gesetz unterworfen. Für *dienstliche Verfehlungen* gelten Bestimmungen des Dienststrafrechts (Disziplinarrecht) im Bundesbeamtengesetz und den Landesbeamtengesetzen und -disziplinarordnungen. Ein Dienstvergehen begeht ein Beamter, wenn er dienstliche oder amtliche Pflichten verletzt oder Rechte mißbraucht oder sich inner- oder außerhalb seines Dienstes unangemessen verhält. Entscheidungen über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens trifft der Dienstvorgesetzte oder die zuständige Behörde unter Würdigung des je-

weiligen Vergehens und des dienstlichen und außerdienstlichen Verhaltens. Als Disziplinarstrafen sind vorgesehen: Verweise, Geldbußen, Gehaltskürzungen, Versagen des Aufsteigens im Gehalt, Einstufung in eine niedrigere Dienstalterstufe, Versetzung in ein Amt derselben Laufbahn mit geringerem Endgehalt, Dienstentlassung und Kürzung oder Aberkennung des Ruhegehalts. Strafen jenseits von Verweisen und Geldbußen müssen von einem Disziplinargericht auf dem Wege eines förmlichen Disziplinarverfahrens verhängt werden. Dazu gibt es Disziplinarkammern bei den Verwaltungsgerichten der Länder und das Bundesdisziplinargericht sowie als Berufungs- und Beschwerdeinstanz das Bundesverwaltungsgericht. Der Bundesdisziplinaranwalt hat die Interessen der Allgemeinheit und der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen und für die einheitliche Ausübung der Disziplinargewalt zu sorgen. Er kann bei den zuständigen Behörden die Einleitung eines Disziplinarverfahrens beantragen.

In der Praxis kann sich die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen „politischer Aktivitäten“ von Beamten stellen: Wann ist die Gewähr des jederzeitigen Eintritts für die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht mehr gegeben? Können die bloße Mitgliedschaft oder Aktivitäten in einer Partei, die vom Bundesverfassungsgericht nicht verboten ist, die aber nach allgemeiner Ansicht verfassungswidrige Ziele verfolgt, nachteilige Umstände für einen Bewerber sein? Ähnliche Fragen stellen sich auch bei Aktivitäten für einen Verein mit politischen Zielsetzungen. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu einen in der gegenwärtigen Diskussion über die Entwicklungen in der rechten und rechtsextremen Szene relevanten Fall entschieden:

I. Sachverhalt

Ein Beamter hatte gemeinsam mit zwölf anderen Personen einen Verein – der sich politischer Bildungsarbeit widmen sollte – gegründet und den Vorsitz übernommen. In der Vereinssatzung wurde unter anderem festgelegt, dass der Verein parteipolitisch neutral ist und auf der Grundlage des Grundgesetzes und völkerrechtlicher Bestimmungen staatspolitische Schulungs- und Bildungsarbeit leistet. Zu den Vereinsaktivitäten gehörten im Jahre 1994 eine Reise nach Stettin und eine Tagung.

Über die Stettin-Reise verfasste der Beamte einen Bericht: „Dann aber immer wieder die Spuren deutscher Geschichte, majestätische Bauwerke, die herrliche Architektur des frühen 20. Jahrhunderts, die Terrassenbauten an der Oder. Uns betrübt natürlich der Versuch der Polen, alles Deutsche ‚auszumerzen‘. So wurden Denkmäler geschändet und zerschlagen, deutsche Beschriftungen stümperhaft entfernt und durch polnische Inschriften ersetzt. Viele Gebäude fielen der Polonisierung zum Opfer. Trotz allem war allen Beteiligten klar, dass diese Stadt deutsch war – ist – und bleibt. Wir nahmen die Erkenntnis mit, dass unser Einsatz für Ostdeutschland nicht umsonst ist und bleiben wird. Beharrlich werden wir für völkerrechtlich gerechte Grenzen eintreten und den Verrat an Ostdeutschland nicht hinnehmen. Unser Motto: ‚Breslau, Königsberg, Stettin – deutsche Städte wie Berlin[⊕] hat Bestand und durch diese Fahrt neue Bedeutung gewonnen.“ Den Bericht verteilte er an die Vereinsmitglieder und die Reiseteilnehmer.

Auf der Tagung hielt ein Referent einen Vortrag zum Thema „Strategie und Taktik“. Vor der Tagung übersandte er dem Beamten Thesen mit der Überschrift „Strategische Skizze ...“. Der Beamte fotokopierte sie und verteilte sie vor der Veranstaltung auf Vereinspapier und unter zusätzlicher Nennung seines Namens sowie weiterer persönlicher Angaben an die Tagungsteilnehmer. In der Skizze hieß es unter anderem: „Die Generalmaßnahme der Entausländerung Deutschlands ... versteht sich von selbst, weil alle Notstände durch die Verausländerung Deutschlands herbeigeführt wurden. ... Das Szenarium der Machtergreifung, wie es in den lokalen Volksaufständen von Hoyerswerda und Rostock erstmals erschien, wird sich in jedem Heißen Herbst mit größerer Wucht wiederholen und viele unauffällige Nachahmer in Form unbewaffneter und gewaltfreier Bürgerrebellionen und bürgermeisterlicher Gehorsamsverweigerungen finden. Durch un- und bewaffnete Gemeinde- und Gauaufstände, durch lokale und regionale Notstandsbewältigung in Eigenmacht wird sich die Erneuerung von Volk und Staat der Deutschen vollziehen. Es geht nur von unten her. Werwölfe werden so manchen Fremdling, der sich zum Freier überhebt, und so manchen Systemling, der dem Deutschenhass und dem Antigermanismus fröhnt, beiroden. ...“ Außerdem versandte der Beamte nach der Tagung die „Strategische Skizze“ an weitere Personen auf deren schriftliche Anforderung. Die Skizze ist dann von diesen Personen noch in weiteren Umlauf gebracht worden.

II. Anschuldigungen und Urteil

Aufgrund dieses Sachverhaltes wurden gegen den Beamten Anschuldigungen erhoben: Erstens habe er dadurch ein Dienstvergehen begangen, dass er in einem Bericht über die Studienfahrt im Stil rechtsextremistischer Gruppierungen eine Anspruchsargumentation gegenüber polnischem Gebiet vertreten hat. Ein zweites Dienstvergehen wurde darin gesehen, dass er als Vorsitzender des Vereins zur Vorbereitung eines Seminars die rechtsextremistischen Thesen des Referenten auf Vereinspapier mit seiner Namensnennung verteilt hat. Im Verlauf eines Verfahrens dazu hat das Bundesdisziplinargericht den Beamten von dem ersten Anschuldigungsvorwurf freigestellt. Im zweiten Anschuldigungspunkt hat es einen fahrlässigen Verstoß gegen 53 BBG und ein außerdienstliches Dienstvergehen nach 77 I 2 BBG bejaht und entschieden, dass die jeweiligen Dienstbezüge des Beamten um 1/20 auf die Dauer von zwölf Monaten gekürzt werden. Eine Berufung des Bundesdisziplinaranwalts – er hatte eine Degradierung und längere Laufzeit gefordert – führte zu einer anderen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 16. 6.1999 – Az 1 D 74/98):

„Der Beamte hat sich dahin eingelassen, dass er es als mit dem Grundgesetz vereinbar ansehe, nach wie vor die Einheit Deutschlands in den Grenzen von 1937 anzustreben. Daran änderten die derzeit geltenden und von ihm akzeptierten vertraglichen Regelungen zugunsten Polens nichts. Das Zitat „Verrat an Ostdeutschland“ habe er aus einer Rede Willy Brandts auf dem Schlesiertreffen im Jahr 1963 entnommen. In der Hauptverhandlung vor dem Senat hat er seine Äußerungen aus dem Reisebericht dahin interpretiert, dass er Eigentumsansprüche früherer Eigentümer, die z. B. in Schlesien gewohnt haben, gemeint habe.

Dieser nachträglichen, einengenden Interpretation folgt der Senat nicht. Sie findet in dem Reisebericht, der darauf abstellt, dass im Einzelnen benannte Städte deutsch bleiben müssen und für völkerrechtlich gerechte Grenzen eingetreten werden müsse, keinen Anhalt.“

Zum zweiten Anschuldigungspunkt wird im Urteil gesagt:

„Der Beamte hat dadurch, dass er die ‚Strategische Skizze ...^① des Referenten ... mit ... Angabe seines Namens sowie seiner Adresse an die Seminarteilnehmer und nach dem Seminar zumindest an zwei weitere Personen verteilt hat, die ihm gem. 52 II BBG obliegende Pflicht verletzt, sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten. Diese Verpflichtung betrifft gleichermaßen sein dienstliches wie sein außerdienstliches Verhalten ...

a) Der Inhalt der ‚Strategischen Skizze^① ist mit grundlegenden Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unvereinbar. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung gehört die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem aber vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, und eine rechtsstaatliche Ordnung unter Ausschluss jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft

Die ‚Strategische Skizze^① fordert zu einer gewaltsamen ‚Machtergreifung^① durch unbewaffnete und bewaffnete ‚Gemeinde- und Gauaufstände^① auf. Auch wenn dies überwiegend in eine Beschreibung zukünftiger Geschehnisse gekleidet ist, kommt der Aufforderungscharakter dadurch deutlich zum Ausdruck, dass als Ergebnis der Aufstände die ‚Erneuerung von Volk und Staat der Deutschen^① angegeben ist, also gerade ein in den vorstehenden Absätzen der Skizze beschriebenes Ziel der dargestellten Strategie. Der Aufforderungscharakter wird ferner durch die kategorische Aussage ‚Es geht nur von unten her^① hervorgehoben. Weitere Formulierungen wie ‚die Sturmzeit ist nahe^① und das Ziel, ‚Leistungsdruck‘ zu erzeugen, der im Notstand gipfelt, wobei im letzten Absatz die Aufstände als ‚Notstandsbeiwältigung in Eigenmacht^① bezeichnet werden, bestätigen diese Auslegung der ‚Strategischen Skizze‘.

Sie richtet sich auch dadurch gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, dass sie die ‚Generalmaßnahme der Entausländerung Deutschlands^① propagiert und folgenden Satz enthält: ‚Werwölfe werden so manchen Fremdling, der sich zum Freier überhebt, und so manchen Systemling, der dem Deutschenhass und dem Antigermanismus frönt, beiroden.^① Hierin kommt eine völlige Missachtung der Grundrechte auf Achtung der Menschenwürde sowie der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit als Grundprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ausdruck. Die Formulierungen ‚Entausländerung^①, ‚Werwölfe^① und ‚manchen Fremdling ... beiroden^① knüpfen an Begriffe an, wie sie für die nationalsozialistische Ideologie kennzeichnend waren.

b) Durch die Verteilung der ‚Strategischen Skizze‘ mit dem Aufdruck und mit der Angabe seines Namens unter dem Text hat der Beamte gegen seine Verpflichtung verstoßen, sich eindeutig von Aktivitäten zu distanzieren, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind ...

Der Beamte hat gegen den Vorwurf eingewandt, dass er im Anschluss an den Vortrag des Referenten ... in einer längeren mündlichen Stellungnahme den Vortrag

insgesamt als interessant, aber abwegig genannt und wesentliche Punkte des Vortrags, z. B. die Ausländerfrage, die Ausführungen zur Gewalt und zu Hoyerswerda, als falsch bezeichnet habe. Eine gewisse Distanzierung von den Thesen ..., wenn auch nicht in dem Umfang, wie es der Beamte angegeben hat, lässt sich der Aussage des Zeugen ... entnehmen. Dieser Zeuge hat ausgesagt, dass der Beamte im Anschluss an den Vortrag erklärt habe, Veränderung würden in diesem Land nur auf parlamentarischem demokratischem Weg zustande kommen; eine Zustimmung zu den Thesen durch den Beamten sei ‚sicherlich nicht erkennbar‘^① gewesen.

Die von dem Beamten dargelegte Distanzierung von dem Inhalt des Vortrags und die Verteilung der ‚Strategischen Skizze‘^① im Wesentlichen nur an Seminarteilnehmer können an der Pflichtverletzung nichts ändern. Der Beamte hat schon dadurch seine politische Treuepflicht verletzt, dass er eine Stellungnahme, die sich in einer derart aggressiven, kämpferischen Weise gegen zentrale Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wendet, mit dem Aufdruck seines Namens, der den Eindruck einer Identifikation erweckt, verteilt hat. Eine mündliche Distanzierung in Anwesenheit der Seminarteilnehmer ist nicht ausreichend, weil er damit rechnen musste, dass die ‚Strategische Skizze‘^① mit der Angabe seines Namens auch an Personen weitergegeben werde, die von der Distanzierung keine Kenntnis erhalten haben. Hierfür spricht die schriftliche Auskunft des Innenministers ... Nach dieser Auskunft sind die Thesen des Referenten ... ‚mehrfach angefallen‘^①. ... Das Strategiepapier sei von Personen in Umlauf gebracht worden, die es von dem seinerzeitigen Vereinsvorsitzenden erhalten hätten. ... Die Auskunft des Innenministers bestätigt immerhin, dass die ‚Strategische Skizze‘^① mit dem Aufdruck des Namens des Beamten zumindest von Seminarteilnehmern weitergegeben worden ist. Zudem belastet den Beamten, dass er diese Thesen seinen eigenen Angaben zufolge noch nach dem Vortrag mit dem Aufdruck seines Namens ohne die gebotene Distanzierung an zwei Personen auf Anforderung versandt hat.

Schließlich könnte es an der Pflichtverletzung nichts ändern, wenn der Beamte mit ... der Angabe seines Namens sowie seiner Anschrift lediglich die Absicht verfolgt hätte, der presserechtlichen Impressumspflicht Rechnung zu tragen. ... Abgesehen davon, dass er eine solche Absicht nicht geltend gemacht hat, ist für die disziplinarrechtliche Beurteilung allein maßgebend, dass er dieses Papier als Beamter überhaupt nicht hätte verteilen dürfen, um einen Konflikt mit seiner Pflicht gem. 52 II BBG zu vermeiden.

c) Der Beamte hat vorsätzlich gegen seine Verpflichtung gem. 52 II BBG verstoßen und damit ein vorsätzliches innerdienstliches Dienstvergehen gem. 77 II BBG begangen. ... Das vorsätzliche Handeln ergibt sich daraus, dass der Beamte entgegen seiner als unglaubhaft einzustufenden Einlassung, nähere Kenntnis von der ‚Strategischen Skizze‘^① hatte, deren verfassungsfeindlicher Inhalt sich ihm aufgedrängt hat. Trotz dieser Kenntnis hat er die Skizze mit der Angabe seines Namens an Seminarteilnehmer und an zwei andere Personen, die diese angefordert hatten, verteilt. Hierbei hat er auch damit gerechnet, dass die Skizze von Seminarteilnehmern an Dritte weitergegeben wird.

Soweit der Beamte sich dahin eingelassen hat, dass er das Papier ohne nähere Prüfung des Inhalts an Seminarteilnehmer verteilt habe, ist dies nicht glaubhaft. Die ‚Strategische Skizze‘^① stand ihm etwa eine Woche vor dem Vortrag zur Verfügung, so dass er für eine Prüfung ausreichend Zeit hatte. Auch handelte es sich lediglich

um eine einzige DIN-A4-Textseite, deren verfassungsfeindlicher Inhalt sich auch bei nur flüchtiger Lektüre aufdrängte.

d) Das Dienstvergehen macht eine Verlängerung der Laufzeit der Gehaltskürzung auf drei Jahre erforderlich. Im Hinblick auf die von dem Beamten nach dem Vortrag (des Referenten) gezeigte Distanzierung von den Thesen ist aber die von dem Bundesdisziplinaranwalt beantragte weitere Verschärfung der Disziplinarmaßnahme nicht geboten.

Das Gewicht des Dienstvergehens ergibt sich vor allem aus dem Inhalt der verteilten Skizze, nämlich der aggressiven, kämpferischen Einstellung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Ein Beamter, der die Skizze eines Dritten verteilt und diese dazu mit dem Aufdruck seines Namens versieht, in der zu bewaffneten Aufständen und zur „Entausländerung Deutschlands“^① aufgefordert wird, begeht eine sehr schwerwiegende Verletzung seiner beamtenrechtlichen Treuepflicht.

Die Verhängung lediglich einer Gehaltskürzung und damit der Verzicht auf die vom Bundesdisziplinaranwalt angestrebte Degradierung ist aufgrund der besonderen Umstände des vorliegenden Falls gerechtfertigt. Die Verteilung der Thesen erfolgte nur an eine geringe Zahl von Personen, nämlich an etwa 30 Tagungsteilnehmer und an zwei weitere Personen, die die „Strategischen Skizze“^② angefordert hatten. Den Ausschlag für die geringere Disziplinarmaßnahme gibt vor allem, dass der Beamte sich im Anschluss an den Vortrag von dieser Skizze und dem weiteren Inhalt des Vortrags nach seinen unwiderlegten Angaben ausdrücklich distanziert und die Thesen als falsch und abwegig bezeichnet hat. ... Allerdings musste der Beamte damit rechnen, dass die Skizze mit dem Aufdruck seines Namens von den Tagungsteilnehmern und von den Personen, an die er die Skizze schriftlich versandt hatte, weitergegeben wurde. Dies zeigt die bereits erwähnte schriftliche Auskunft des Innenministeriums des Landes ..., dass die Thesen mit dem Aufdruck des Namens des Beamten in Umlauf gebracht worden sind. Für den Beamten spricht schließlich auch, dass er aus dem ... Verein ausgetreten ist, auch wenn dieser Austritt offensichtlich durch die Presseberichterstattung und möglicherweise durch die Sorge veranlasst war, dass seine Stellung als Beamter sonst gefährdet sein könnte. Er ist seitdem politisch nicht mehr an der Arbeit des ... Vereins beteiligt und nimmt auch an den Veranstaltungen des Arbeitskreises nicht teil.

Für eine Laufzeit der Gehaltskürzung von nur drei Jahren spricht schließlich, dass ... der Beamte ... – vor allem durch die lange Suspendierung von September bis Ende März – unter der Belastung des Disziplinarverfahrens stand. Es ist davon auszugehen, dass die lange Verfahrensdauer und die damit einhergehenden psychischen Belastungen bereits zu einer Pflichtenmahnung bei dem Beamten geführt haben, so dass die Gehaltskürzung in der Dauer geringer festgesetzt werden konnte.“

III. Kommentar

Das Gericht kommt im ersten Anschuldigungspunkt zu einer anderen Beurteilung als die vorhergehende Instanz – und es liegt auf der Linie einer Präzisierung des Begriffs „Treuepflicht“ als einem Grundsatz des Beamtentums durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 39, 347). Danach gebietet die Treuepflicht unter an-

derem, dass Beamte sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanzieren, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren; sie verlangt, dass der Beamte diesen Staat und seine Verfassung als hohen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt. Ausdrücklich sagt das Bundesverfassungsgericht, dass politische Treuepflicht sich in Krisenzeiten bewährt und in ernsthaften Konfliktsituationen, in denen der Staat darauf angewiesen ist, dass der Beamte Partei für ihn ergreift. Dabei bezieht es sich zum Verhältnis Meinungsfreiheit und Treuepflicht auch ausdrücklich auf die Zeit der Weimarer Republik, als Gewalttaten rechtsradikaler Gruppen abgewehrt werden mussten und der Staat (die Justiz) versagt hat. Bei dieser Verpflichtung auf die Verfassung ist aber zu bedenken, dass das Grundgesetz so ... und auch anders verstanden werden kann: Niemand wird ernsthaft behaupten können, dass höchstrichterliche Entscheidungen immer die Ideale des Grundgesetzes in die Wirklichkeit der Gesellschaft übertragen haben und dass die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland den Idealen des Grundgesetzes entsprechen. Insofern kann – ausgehend von den Realitäten – manches Defizit beklagt werden. Im Horizont dieser Kritik wird aber auch niemand ernsthaft behaupten können, dass in der rechten Szene auch nur in Ansätzen erkennbar ist, wie diese Ideale mit dort propagierter Politik realisierbar sein sollen. Ganz im Gegenteil ist klar zu erkennen, dass dort ein Menschenbild vertreten wird, das mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung der staatlichen Gewalt.“ Darum geht es zuerst und immer – und es ist hier von Menschen die Rede: nicht von Deutschen. Es geht um die Würde aller Menschen in Deutschland. Deutsche selber würden ihre Würde durch eine Missachtung anderer Menschen verletzen. Die auch nur schleichende Preisgabe der beiden ersten Sätze des Grundgesetzes würde zu einer Erschütterung der zivilisatorischen Grundlagen – die ohnehin gefährdet sind – führen. Ein Beitrag zu dieser Gefährdung könnte schon die Länge mancher Verfahren sein. Freilich muss zugestanden werden, dass es immer auf die Beurteilung des oft schwierigen Einzelfalles ankommt. Der zu entscheidende Sachverhalt war aber eindeutig. *Bemerkenswert ist, dass die Klärung dieses Falles aus dem Jahre 1994 im Jahre 1999 abgeschlossen wurde – dieser Zeitraum entspricht fast der Länge des Zweiten Weltkrieges.*

Der entschiedene Fall muss im Zusammenhang der Attraktivität rechter Parolen und politischen Aktivitäten und Gewaltausbrüche in der rechten und rechtsextremen Szene der Bundesrepublik Deutschland gesehen werden. Rechte und rechtsextreme Gruppierungen erreichen einen stärkeren Organisationsgrad und verbreiten (zunehmend auch in einer mit Mitteln des Rechts kaum kontrollierbaren Weise über das Internet) nationalistische (deutschnationale) „Denkmuster“. Zudem demonstrieren sie unter dem Schutz des Demonstrationsrechts. Es kommt zu immer mehr Gewalttätigkeiten gegen Ausländer, „Asylanten“ und „Asoziale“. Politiker und Journalisten äußern sich besorgt und appellieren an die Zivilcourage der Bürgerinnen und Bürger. An die politische Bildungsarbeit der Schulen und die Familien stellen sie – wie fast immer – einschlägige Forderungen: Sie erwarten Aufklärung und politische Bildung. Sozialwissenschaftler (vor allem Jugendforscher) suchen nach Erklärungen für diese Entwicklungen und widersprechen oft den Deutungen, nach denen etwa die hohe Arbeitslosigkeit ein Hauptgrund ist. Sie verweisen auf Untersuchungen, aus denen hervorgeht, dass beispielsweise ausländerfeind-

liche jüngere Menschen eine eher günstige Einkommenslage haben und vielfach aus „Gewinner“-Familien kommen, in denen es aber nur wenig Zeit für Kinder gibt, und dass der Rechtsradikalismus Ausdruck einer allgemeinen Gewaltbereitschaft sei. Vor allem in den ostdeutschen Ländern stünde sie (noch) im Zusammenhang mit Verhaltensmustern aus DDR-Zeiten und dem „Stress“ der Wende. Sie verweisen zudem auf „Sinnkrisen“ und einen Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der alten Ordnung/Ideologie und den Verhältnissen in einer von „Marktgesetzen“ (dem „entfesselten Kapitalismus“) geprägten Gesellschaft. Auch die Kompensation von Minderwertigkeitsgefühlen durch den Nachweis von Stärke gegenüber Schwächeren wird immer wieder erwähnt.

Ein anderer Punkt verdient ebenfalls Beachtung: die Gewaltfrage und Defizite auf dem Gebiet der politischen Bildung. 1987 hatte die damalige Bundesregierung mit einem Kabinettsbeschluss eine hochkarätig besetzte „Unabhängige Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission)“ berufen. In dem Beschluss hieß es, die Kommission habe den Auftrag, in einer Sekundäranalyse die Ursachen, insbesondere der politisch motivierten Gewalt, der Gewalt auf Straßen und Plätzen, der Gewalt im Stadion, der Gewalt in der Schule und der Gewalt in der Familie zu untersuchen und Konzepte zu entwickeln, die so praxisnah und handlungsorientiert gefasst sein sollen, dass sie von Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz auch möglichst kurzfristig umgesetzt werden können. Die Analysen und Vorschläge mit einem Umfang von 2.500 Druckseiten (1990 im Verlag Duncker und Humblot erschienen und teilweise an die Adresse der Kultusminister gerichtet) enthalten zahlreiche Hinweise auf die politische Bildung und Forderungen insbesondere an die Rechtserziehung. So wird beispielsweise gesagt: „Ein entscheidender, wenn nicht gar der maßgebliche Schritt auf dem Weg, den Gewaltrechtfertigkeiten den Boden zu entziehen, ist getan, wenn es gelingt, in inhaltlicher Übereinstimmung eine die Anwendung von Gewalt verurteilende Bewusstseinshaltung weitgehend aller Bürger zu erzielen. In diesem Rahmen gilt es, das Rechtsbewusstsein der Bürger zu stärken. Denn die Bundesrepublik hat allen Anlass, jenen Bewusstseinsveränderungen die gebührende Aufmerksamkeit zuzuwenden, die sich unter Chiffren wie ‚abnehmende Normakzeptanz‘^①, ‚Erosion des Rechtsbewusstseins‘^②, ‚selektiver Rechtsgehorsam‘^③ ankündigen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Aufgabe, der Vermittlung der verfassungspolitischen und -rechtlichen Grundlagen (auch und vornehmlich an aktuellen Problemen) erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen, die Rechtserziehung zum prägenden Bestandteil politischer Bildung zu machen und nachdrücklich auf die Stärkung des Rechtsbewusstseins im Rahmen des sozialen Entwicklungsprozesses junger Menschen hinzuwirken.“

Diese politische Bildung wird niemals alle Schüler und späteren Erwachsenen erreichen und eine rechte Szene unmöglich machen. Sie kann „nur“ dazu beitragen, dass ein Umfeld entsteht, in dem sich diese Szene schwieriger entwickeln kann. Die Forderungen der Gewaltkommission haben in den Kultusverwaltungen aber nur wenig Beachtung gefunden – und mittlerweile scheint es so zu sein, dass manche Realitäten in der politischen Bildung kaum noch „vermittelbar“ sind. Dies beklagen auch Politiker. Die Sorge für diese Bildung ist ebenso wichtig wie die Sorge dafür, dass es in diesem Staat keine Verbündung von Beamten mit der rechten Szene gibt. Vorkehrungen für eine ausreichende politische Bildung und Lehrerbildung sind aber nicht einklagbar. Für Defizite auf diesem Gebiet ist kein Disziplinaranwalt zuständig.

Was wird aus dem Zivildienst? • Folgen der Bundeswehrreform

Hans-Hermann Hartwich

„Zivildienstleistende springen überall dort ein, wo Hilfen geleistet werden müssen, die nicht in Geld aufgewogen werden können. Sie haben zum Beispiel Zeit für persönliche Gespräche mit Kranken und alten Menschen, sie kümmern sich um Kleinigkeiten, für die bezahltes Pflegepersonal keine Zeit hat.“(Erklärung des Bundes-Familienministeriums 2000).

Mit der Diskussion über eine einschneidende Bundeswehrreform und insbesondere über die Abschaffung der Wehrpflicht, eine nur noch selektive Einberufung zum Wehrdienst oder eine drastische Verkürzung der Wehrdienstzeit, ist die Frage in den Vordergrund gerückt, was aus dem Zivildienst werden soll. Da dieser Zivildienst in den letzten Jahrzehnten immer stärker zu einem Leistungsträger des deutschen Sozialsystems geworden ist und vor allem die freien Träger im Gesundheits- und Versorgungswesen mit „billigen“ Zivis subventioniert werden, hat diese Seite einer Reform des Wehrdienstes eine ebenso große gesellschaftliche und politische Bedeutung wie etwa die Schließung zahlreicher Bundeswehrkasernen und -dienststellen. Soll etwa die Abhängigkeit des deutschen Sozialstaates vom kostengünstigen Zivildienst als Begründung dafür dienen, die allgemeine Wehrpflicht nicht abzuschaffen?

Eine provozierende Frage. Das wäre eine Umkehrung des Verhältnisses zwischen Wehrdienst und Zivildienst in der Geschichte der Bundesrepublik. Denn der Zivildienst war das „Stiefkind der Wehrpflicht“ (R. Birnbaum, Tagesspiegel (TS) v. 27.5.00)

1. Rechtliche Hintergründe

Das am 23. Mai 1949 verkündete Grundgesetz enthielt in Art 4 Absatz 3 das Grundrecht: „Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden“. Das Nähere sollte ein Bundesgesetz regeln. Die Verfassungsberatungen des Parlamentarischen Rates standen seinerzeit noch immer unter dem Eindruck des verheerenden Krieges und der Nazi-Verbrechen. An eine deutsche Armee war nicht zu denken. Eine irgendwie geartete „Wehrpflicht“ stand nicht auf der Tagesordnung. So war ein individuelles Grundrecht auf die Verweigerung des „Kriegsdienstes mit der Waffe“ nicht umstritten. Kontrovers diskutiert wurde im Parlamentarischen Rat allerdings die juristische Problematik der „Gewissensfreiheit“ in diesem Zusammenhang. Das sollte sich später als Problem erweisen.

So gehörte die Verweigerung als besonderer Anwendungsfall der Gewissensfreiheit einerseits zur ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes. Dieses Grundrecht „konnte jedoch

Bedeutung erst mit der Einführung der Wehrpflicht im Jahre 1956 erlangen“ (P. Badura, Staatsrecht, 1986, S. 112).

Als die Bundeswehr entstand und die „Wehrverfassung“ das Grundgesetz „ergänzte“ (Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19.3.1956, BGBl. I,111) wurde die allgemeine Wehrpflicht für Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an eingeführt. Zugleich wurde auf den Art. 4 Abs. 3 GG insofern bezug genommen, als für alle diejenigen, die ihr Verweigerungsrecht in Anspruch nehmen wollten, ein „Ersatzdienst“ vorgeschrieben wurde. § 25 des Wehrpflichtgesetzes vom 21.7.1956 (BGBl. I,651) formulierte:

„Wer sich aus Gewissensgründen der Beteiligung an jeder Waffenanwendung zwischen den Staaten widersetzt und deshalb den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, hat statt des Wehrdienstes einen zivilen Ersatzdienst außerhalb der Bundeswehr zu leisten.“

Damit stand eine staatsbürgerliche Pflicht gegen das individuelle Recht auf Verweigerung der Kriegsdienstes (auch Wehrdienstes) mit der Waffe. Als gerechten Ausgleich wurde Letzteres mit einer zivilen Leistungspflicht verbunden. Die Ersatz- bzw. Zivildienstpflicht ist mithin ein Kind der Wehrpflicht. Ohne sie entfällt ihre Legitimation.

An diesem Prinzip änderten auch die zunehmenden Liberalisierungen des Rechts der Kriegsdienstverweigerung und des Zivildienstes nichts. Das Antragsverfahren mittels einfacher Postkarte in der sozialliberalen Regierungszeit wurde vom Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen. Das Gesetz zur Neuordnung des genannten Rechts vom 28.2.1983 (BGBl. I,203), das das schriftliche Antragsverfahren neu regelte, hatte vor dem Gericht Bestand. Denn das Gericht befand:

„Es darf erwartet werden, dass nur derjenige, der tatsächlich eine Gewissensentscheidung gegen den Krieg mit der Waffe getroffen hat, den Zivildienst in Kauf nehmen wird. Der Zivildienst bildet für den Kriegsdienstverweigerer eine Alternative zum Wehrdienst, die diesem an Lästigkeit jedenfalls nicht wesentlich nachsteht: Er dauert gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 Zivildienstgesetz um ein Drittel länger als der Grundwehrdienst ...“ (Urteil des BVerfG vom 24.4.1985 • 2 BvF2,3,4/83 und 84).

Neben der grundsätzlichen Legitimation der Zivildienstpflicht durch die Wehrpflicht hängt die zeitliche Dauer des Zivildienstes insofern auch am Wehrdienst als der Zivildienst bis heute stets einige Monate länger dauert als der Wehrdienst. Ab 1. Juli 2000 wurde die Zeit von 13 auf 11 Monate verkürzt und die Zahl der Zivildienstplätze um 14.000 verringert.

2. Zeitgeschichtliche Merkmale

Der Weg des Zivildienstes – er sollte in diesem Punkt vom Ersatzdienst bei Feuerwehr und Rotkreuzsanitätären unterschieden werden – ist der Weg vom diskriminierten Modellbild des „Verweigerers“ und einer nicht weniger verletzenden Überprüfung des Gewissens im Einzelfall hin zu einem anerkannten und von vielen sogar als unersetzlich angesehenen Pfeiler des sozialen Dienstes und des Dienstes am Gemeinwohl.

Dies wird auch in der zahlenmäßigen Entwicklung des Zivildienstes erkennbar. So stieg die Zahl der „anerkannten“ Kriegsdienstverweigerer in den sechziger Jahren signifikant an und symbolisierte damit einen ersten Bewertungswandel der „Verweigerung“, indem nicht mehr so stark die Erfahrungen eines totalen Krieges als vielmehr grundsätzliche normative Begründungen in den Vordergrund traten. So stieg die Zahl von 1960 um 4.000 auf 11.000 im Jahre 1972. Ende der siebziger Jahre waren es schon fast 20.000. In den achtziger Jahren erfolgte ein weiterer Anstieg, der dann 1993 – nach der deutschen Vereinigung und dem Golfkrieg zum Anfang der neunziger Jahre im zahlenmäßig vergrößerten Deutschland – die Zahl von 100.000 Zivildienstleistenden überschritt. Die Zahl stieg bis 1999 auf 138.400 (F. W. Seidler/H. Reindl,

1979, Wehrdienst-Zivildienst: Kontrovers, Bundeszentrale für politische Bildung Bonn, S. 31f. und Der Tagesspiegel Nr. 17064 v.27.5.2000,S.2)

Die Methoden der „Gewissensprüfung“ wandelten sich, Prüfungsverfahren wurden stark vereinfacht, die Antragstellungen wurden professionalisiert. Im Grunde – das wird auch an den Zahlen deutlich – ist der Zivi kein „Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen“ mehr. Andere Motive wie nicht zuletzt die Überzeugung, dass ein sozialer Dienst sinnvoll für den einzelnen und die Gesellschaft sei, spielten eine immer dominierendere Rolle. Diese Frage kann hier nicht weiter verfolgt werden.

3. Zur sozialpolitischen Bedeutung des Zivildienstes

Die Verteilung der Zivildienstleistenden in Pflege und Betreuung wird vom „Tagesspiegel“ (27.5.2000) für Mitte 1999 folgendermaßen dargestellt:

56,3 %	der Zivildienstplätze entfallen auf Pflege und Betreuung. Desweiteren entfallen
14,5 %	auf handwerkliche Tätigkeiten
6,5 %	auf mobile soziale Hilfsdienste
5,7 %	auf Versorgung
5,3 %	auf Krankentransport, Rettungsdienst
3,8 %	auf Umweltschutz
3,2 %	auf Betreuung von Schwerstbehinderten
2,3 %	auf Gärtnerei u.ä.
1,6 %	auf Fahrdienste
0,9 %	auf Verwaltung

Die Kosten eines Zivi, der bei einem sogenannten freien Träger der Wohlfahrtspflege tätig ist, liegen nach Berechnungen des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPW) weit unterhalb der Kosten für Vollzeitbeschäftigte (TAZ v.11.5.00, Annette Rogalla: „Kostbare Billigheimer.“).

„Der herkömmliche Zivi ist ein Billigheimer. Rund 500 Mark kostet er den Arbeitgeber im Monat, den Rest des Solds übernimmt der Bund. Momentan beträgt dessen Anteil 70 %. Im vergangenen Jahr beteiligte der Bund sich noch mit 75 %. Allein die Umstellung kostet die Verbände viel. In diesem Jahr rechnen sie mit Zusatzausgaben von 65 Millionen, ab 2001 mit 100 Millionen Mark. Die Gretchenfrage lautet wieder einmal: Was darf die Versorgung von Kranken, Alten und Behinderten kosten, wenn die Zivis rar werden?“

Beschäftigungspolitisch gilt:

„Formal gesehen sind die Zivistellen keine Arbeitsplätze. Der Einsatz von Zivis darf weder Arbeitsplätze bedrohen noch die Schaffung neuer Stellen behindern. Doch in der Regel funktioniert das nicht. Die Zentralstelle für Recht und Schutz des Kriegsdienstverweigerers hat herausgefunden, dass drei Zivis zwei reguläre Arbeitsplätze ersetzen. Ohne Zivis könnten bundesweit 90000 Arbeitsplätze entstehen. Das Problem aber ist: Für viele Einrichtungen gibt es keine Alternative zu den billigen Zivis.“ (TAZ v.11.5.00)

4. Abschaffung oder Verkürzung des Wehrdienstes und ihre Folgen

Nach den Vorstellungen der Wehrstruktur-Kommission unter der Leitung von Alt-Bundespräsident Richard von Weizsäcker – um nur ein Beispiel aus der Debatte um die Bun-

deswehr-Reform aufzugreifen, soll die Bundeswehr auf 240.000 Mann verkleinert werden mit 30.000 Wehrpflichtigen und 10 Monaten Wehrpflicht. Der Verteidigungsminister will 280.000 Soldaten und 80.000 Wehrpflichtige bei 9 Monaten Wehrpflicht. Die CDU sprach sich bei gleicher Dauer für 100.000 Wehrpflichtige (300.000 Soldaten) aus. Die FDP will 260.000 Soldaten mit 65.000 Wehrpflichtige für 5 Monate. Die Grünen und die PDS wollen die Abschaffung der Wehrpflicht (Angaben nach PARLAMENT, Nr. 22-23 v. 26.5. und 2.6.2000)

Nach geltendem Verfassungs- und Gesetzesrecht entfällt der Zivildienst bei einer Abschaffung der Wehrpflicht gänzlich. Eine Verpflichtung zu einem Ersatz- bzw. Zivildienst wäre nicht mehr zu rechtfertigen.

Völlig unklar ist die Lage, wenn nicht alle Wehrpflichtigen mehr einberufen werden können, weil es mehr als 30.000 bzw. 80.000 Wehrpflichtige gibt. Dabei stellt sich nicht nur die Frage der Wehrgerechtigkeit („wer wird eingezogen“, „Losverfahren“?), sondern auch die Frage nach den Auswirkungen auf den Zivildienst.

„Wenn es nur noch 30000 Wehrdienstleistende geben soll, werden die Kriegsdienstverweigerer nach der Musterung nicht mehr verweigern, sondern das Losverfahren der Bundeswehr abwarten. Wenn sie nicht eingezogen werden, brauchen sie auch nicht mehr zu verweigern. Das wäre dann der Todesstoß für den Zivildienst.“ (MdB Frau Ina Lenke (FDP), Interview Die WELT v. 10.5.00)

5. Kontroverse Ansichten über die Zukunft des Zivildienstes

5.1 Die Abschaffung der Wehrpflicht und damit das Ende des Zivildienstes scheint politisch nicht bevorzugen zu werden, weil die großen Parteien SPD und CDU/CSU dagegen sind. Allerdings könnten sich angesichts der Schwierigkeiten und Ungereimtheiten eines stark verkleinerten Anteils an Wehrpflichtigen in der Bundeswehr die Stimmen in SPD und FDP gegen die allgemeine Wehrpflicht mehren und damit die Präferenz der Grünen verstärken. Auch gilt:

„Scharping wird sich mit seinen Plänen bei den Nato-Verteidigungsministern blicken lassen müssen. Deren Emphase für die deutsche Wehrpflichtarmee ist begrenzt. Die Amerikaner werden die Rechnung für das Modernisierungsprogramm der Nato präsentieren, die Europäer für die Europäische Verteidigungsinitiative. Um die Kosten begleichen zu können, wird man sich schnell der Vorschläge der Kommission von Altbundespräsident Weizsäcker erinnern.“ („Scharpings Reformchen“, SZ v.17.5.00)

5.2 Die Bedeutung dieser Unklarheiten für den Zivildienst und die Sozialverbände und -einrichtungen, die Zivis beschäftigen, kennzeichnet ein Aufruf der Kriegsdienstverweigerer:

„Aktion Zeitgewinn“. Die „Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen“ (KDV) hat vor dem Hintergrund der Diskussion um eine Wehrdienst-Verkürzung zur „Aktion Zeitgewinn“ aufgerufen. Sprecher der Organisation, darunter der Juso-Vorsitzende Benjamin Mikfeld, wiesen in Berlin darauf hin, dass nach den vorliegenden Plänen von 2002 an nicht einmal jeder zweite taugliche Wehrpflichtige einberufen werden dürfte. Jeder Wehrpflichtige habe damit von 2002 an eine Chance von 50 zu 50, nicht zum Wehrdienst einberufen zu werden. Heute liege die Chance bei eins zu drei. Das Familienministerium plane, alle Kriegsdienstverweigerer weiterhin im Zivildienst zu beschäftigen. Daher sollten die Verweigerer, bevor sie einen Zivildienst-Antrag stellen, abwarten, ob sie überhaupt einberufen würden. KDV-Chef Ulrich Finckh bezeichnete es als Ungerechtigkeit, dass die Bundesregierung keine fairen Regelungen für den Zivildienst plane, sondern weiterhin alle Kriegsdienstverweigerer einberufen wolle. Dies verstoße gegen das Gleichheitsgebot im Grundgesetz wie auch gegen das Verbot der Beeinträchtigung der Gewissensfreiheit durch Ersatzdienst.“ (SZ v. 11.7.00)

6. Abschied vom Zivi

6.1 Es ist an der Zeit, dass der Zwangsdienst abgeschafft wird!

„Der Zivi ist eingebunden in militärische Strukturen. Das ist kein positives Modell für soziales Lernen. Es verweist eher auf vorenthaltene Lernchancen: Wenn 20jährige beschreiben, dass sie zum ersten Mal das Gefühl hatten, gebraucht zu werden, zeigt das, dass vorher etwas nicht stimmt ... Viele fanden es gut, dass sie andere Seiten entdecken konnten, die vorher nicht abgefragt wurden. Das heißt, die jungen Männer werden immer noch sehr traditionell männlich erzogen, können zum Beispiel wenige soziale Kompetenz entwickeln. Es ist erschütternd, dass erst ein Zwangsdienst daherkommen muss, damit sie das lernen können ... Der Trend hat sich umgedreht ... Und die Personalmanager erwarten heute eher Teamfähigkeit und Kreativität als soldatische Tugenden und nehmen dann unter Umständen eher Zivildienstler. Das ist ein emanzipatorischer Schritt, aber auch die schlichte Modernisierung von Kompetenzen, eine Angleichung an die aktuellen Bedürfnisse des Marktes ... Man muss das soziale Lernen in die Schule vorverschieben, z.B. durch Praktika, und die freiwilligen sozialen Dienste aufwerten...“ (Heinz Bartjes (Autor von „Der Zivildienst als Sozialisationsinstanz, 1996) im Interview mit Heide Oestreich, TAZ v.11.5.00)

6.2 Der Zivi stirbt aus! (Matthias Drobinski in: SZ v.11.5.00)

„Vor allem bleibt die Frage: Soll mit dem Zivildienst auch das gesellschaftliche Engagement verschwinden, das sich entwickelt hat – trotz des faktischen Zwangs zum Dienst? Zu den Leistungen des Zivildienstes zählte, dass Millionen junger Männer in Bereichen gearbeitet haben, in denen sie sonst nie gearbeitet hätten, dass sie Not und Elend, Krankheit und Alter gesehen haben, dass sie geholfen haben, wo sie sonst vorbeigegangen wären. Der Wert solcher Erfahrungen für das Humankapital einer Gesellschaft ist kaum hoch genug anzusetzen. Wer dies sichern will, muss das freiwillige Engagement fördern, über die warmen Worte hinaus, die es jedes Jahr zum „Tag des Ehrenamtes“ gibt“.

6.3 Der Zivildienst steht vor dem Aus (Tobias Dürr, Kein Weg zurück, DIE ZEIT v.11.5.00)

„Solange die Wehrpflicht nicht infrage stand, haben die Wohlfahrtsverbände vom Zivildienst prächtig profitiert. Fast 140000 „Zivis“ waren im vergangenen Jahr im Einsatz. Für die Trägerverbände steht ein behaglicher Status quo auf dem Spiel. ... Im Übrigen plagt sie das Gewissen. Zielstrebig haben sie dazu beigetragen, aus dem Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung ein Instrument zur Verschleierung der Defizite des Sozialstaats zu machen. Eben das ist den Verbänden heute etwas peinlich. Sie wissen, dass der subventionierte Zivildienst der Sinnestäuschung Vorschub leistete, soziale Dienste seien billig zu haben. Die Professionalisierung von Pflegetätigkeiten, aus arbeitsmarktpolitischen und demografischen Gründen längst überfällig, haben sie verhindern geholfen, indem sie das Gebot der „Arbeitsplatzneutralität“ des Zivildienstes systematisch unterliefen.“

7. Die „Konversion des Zivildienstes“ innerhalb des deutschen Sozialstaats

„Die Konversion des Zivildienstes im sozialen Sektor wäre zugleich ein Beitrag, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren und Menschen Arbeitsgelegenheiten zu verschaffen, die ih-

nen eine Existenzsicherung aus eigener Kraft ermöglichen.“ (Beschluss der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Frankfurter Rundschau vom 12.5.2000)

7.1 Während die großen Parteien ihre Energien noch auf die Reform der Bundeswehr konzentrieren, denken Grüne und FDP über den Ersatz des Zivildienstes nach. Neben der Sorge um angemessene Übergangszeiten steht vor allem die Alternative zur Entscheidung an, ob die Zivis durch gelernte, also professionelle Kräfte oder durch Freiwillige ersetzt werden könnten. Erstere sind teuer. Der Bund könnte die bisher 2,5 bis 2,7 Mrd. DM für den Zivildienst für Lohnstützungsmaßnahmen einsetzen. Auch könnten Arbeitslose mehr Chancen in caritativen Bereichen erhalten. Jedoch würde der Bedarf nach Schätzung des Grünen-Experten Simmert rd. 9 Mrd.DM. kosten. Grüne wie die FDP-Expertin Ina Lenke setzen, da die schlichte Professionalisierung als unzureichend angesehen wird und eine allgemeine Dienstpflicht politisch nicht mehrheitsfähig wäre, auf freiwillige Dienste.

„Die Abschaffung des Zivildienstes dürfe auf keinen Fall diese Dienste für die Betroffenen unbezahlbar machen, fordern die Grünen. Wie auch die FDP – und übrigens der Versoruzende der Wehrstrukturkommission, Altbundespräsident von Weizsäcker – verweisen sie darauf, dass der Andrang zum freiwilligen sozialen Jahr größer ist als die Zahl der Plätze. Auch hier soll der Bund mit frei werdenden Zivi-Geldern für Anschub sorgen. Die FDP-Zivildienstexpertin fordert außerdem neue Formen freiwilliger Dienste: Angefangen von Teilzeit- oder Gleitzeit-Angeboten bis zur Anrechnung von erworbenen Teil-Qualifikationen bei der Ausbildung. Simmert wünscht sich zudem breite gesellschaftliche Anerkennung für Freiwillige. Ginge es nach ihm, würde die Frage: „Wo haben Sie freiwilligen Dienst getan?“ zum normalen Bestandteil jedes Einstellungsgesprächs.“ (Robert Birnbaum, Haben Sie gedient? Ja, als Vogelwart, Tagesspiegel v.27.5.00)

7.2 Eine Zivildienstkommission (Die Welt v.11.5.00)

Der Grünen-Abgeordnete Christian Simmert fordert zur Vorbereitung der Abschaffung eine „Zivildienstkommission“: Sie ... solle die Vorschläge zur Konversion des Zivildienstes unterbreiten. Dazu gehörten Überlegungen, wie negative Auswirkungen für Schwerstbehinderte durch Wegfall oder Verkürzung des Zivildienstes zu vermeiden seien. Durch eine Förderung von Freiwilligendiensten könnte Zivildienstleistenden zum Teil ausgeglichen werden ...“

Die Bundesfamilienministerin hatte bereits im Mai 2000 eine Arbeitsgruppe – „Zukunft des Zivildienstes“ – unter der Leitung des Bundesbeauftragten für den Zivildienst, Dieter Hacker, mit Vertretern von 16 Verbänden und Einrichtungen, die Zivis beschäftigen, berufen. Sie soll bis zum Herbst 2000 ihre Vorschläge vorlegen.

7.3 Ein freiwilliges Längerdienen (FAZ v.11.5.00)

Die FDP orientiert ihre Überlegungen zur Zukunft des Zivildienstes zunächst an der von Juli an geltenden Verkürzung der Zivildienstzeit auf 11 Monate und schlägt für den Fall, dass diese Änderung dauerhaft ist, Regelungen für ein „freiwilliges Längerdienen“ vor, damit die Zivildienstleistenden sinnvolle Übergänge in das Studium oder den Beruf planen könnten. Für den Fall einer drastischen Verkürzung der Wehrpflicht und damit der Zivildienstdauer müßten die Aufgaben der Zivildienstleistenden geändert werden, da jene Tätigkeiten von ihnen nicht mehr ausgeübt werden könnten, die eine gründliche Ausbildung erforderten.

7.4 Freiwilliger Zivildienst (Frankfurter Rundschau v. 12.5.00)

Während die Grünen das Geld, das für den Zivildienst ausgegeben wird, in reguläre Arbeitsplätze stecken wollen, schlägt die Caritas vor, einen „Freiwilligen Zivildienst“ einzuführen und das Geld

dafür zu verwenden. Der neue Dienst von wahlweise sechs, zwölf oder 18 Monaten müsse nicht nur angemessen bezahlt werden, fordert die Caritas. Die jungen Leute sollten danach auch einen bevorzugten Zugang zur Berufsausbildung erhalten. Der katholische Sozialverband erhofft sich so eine Absicherung für die Menschen, die bisher auf Zivildienstleistende angewiesen sind.

7.5 „Freiwilligen Zentrum“ – Das Beispiel Niederlande (M.Drobinski, SZ v.11.5.00)

„Dort arbeitet jeder vierte Bürger in einem „Freiwilligenzentrum“ mit. In Deutschland unmöglich? Auch hierzulande gibt es Millionen Ehrenamtliche, kommen auf einen Platz im „freiwilligen sozialen Jahr“ oder im „freiwilligen ökologischen Jahr“ drei bis vier Bewerber. Die Deutschen sind nicht so egoistisch, wie man denkt. Wenn freiwillige Arbeit einen Teil der Lücke schließen soll, die der Abschied vom Zivi hinterlässt, muss sie konsequenter gefördert werden. Warum soll ein Bewerber für den öffentlichen Dienst nicht bessere Chancen haben, wenn er freiwillig gearbeitet hat? Ein Medizinstudienplatz nicht an ein Jahr Pflegedienst geknüpft werden? Oder das Ehrenamt mit einer höheren Rente belohnt werden? Zu teuer, zu kompliziert, hießen bislang die Gegenargumente. Das Bewußtsein, dass der Zivildienst ein Auslaufmodell ist, könnte zum Umdenken führen.“

7.6 Eine Sozialdienst-Pflicht?

„Man kann die Stellen, die jetzt von Zivis besetzt sind, nicht einfach in Tarifarbeitsplätze umwandeln, denn die sozialen Dienste würden dadurch unbezahlbar werden. Aber warum nicht zu einem freiwilligen sozialen Jahr aufrufen? Oder, wenn man jungen Deutschen die Bereitschaft dazu nicht zutraut, warum nicht über eine Sozialdienst-Pflicht nachdenken? Es ist jedenfalls unredlich, einer Wehrpflicht das Wort zu reden, die dieses Land für seine Sicherheit nicht mehr braucht, nur weil man den zivilen Ersatzdienst nicht aufgeben will.“ (Christoph von Marschall, Sag zum Abschied leise Servus. Das Ende der Wehrdienstpflicht?, TS v. 22.5.00)

8. Die Zukunft des Zivildienstes ist nicht weniger wichtig als die Bundeswehrreform

„Das Gelingen einer bruchfreien „Konversion“ des Zivildienstes hin zu neuen Formen professioneller und ehrenamtlicher Hilfsdienste ist ... keineswegs gesichert. Diesen harten Kampf werden die Wonnfahrtsverbände allerdings führen müssen. Denn auf die sozialen Leistungen des Zivildienstes kann das Gemeinwesen auch morgen nicht verzichten. Die Frage, was ihn ersetzen wird, mag unspektakulärer sein als die Frage nach der Zukunft des Militärs. Dass sie für die Gesellschaft weniger wichtig wäre, ist nicht erkennbar.“ (Tobias Dürr, DIE ZEIT v.11.5.00)

Urteilsbildung durch Handlungsorientierung?

Der „Fall Ludin“ im Gemeinschaftskundeunterricht der gymnasialen Oberstufe

Georg Weinmann

1. Einleitung

Handlungsorientierung als Richtschnur für die politische Bildung ist seit geraumer Zeit ein fester Bestandteil der einschlägigen Diskussion und Praxis (Meyer 1992; Breit/Schiele (Hrsg.)1998; Massing 1998; Grammes 1999). Dabei lassen sich sowohl unterschiedliche Auffassungen in der Begriffsdefinition als auch in der praktischen Umsetzung von Konzepten erkennen. Einige Autoren schreiben der Handlungsorientierung in Lern- und Erfahrungsprozessen eine zentrale Rolle zu. Für sie liegen die Vorteile des Ansatzes in den Möglichkeiten zur Kombination von emotional-affektivem, instrumentellem und kognitivem Lernen. Der Begriff der „Ganzheitlichkeit“ kann hier als Stichwort dienen. Vertreter dieser Richtung verweisen darüber hinaus auf das emanzipatorische Leitbild des „mündigen Bürgers“, das der Handlungsorientierung in der schulischen und außerschulischen politischen Bildung zu Grunde liege (Bundeszentrale für politische Bildung 1995: 147-152). Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis auf die Mehrdeutigkeit des Begriffes „Handlungsorientierung“. Neben der Verwendung des Terminus zur Beschreibung eines *methodischen* Instrumentariums, um Lernprozesse anstoßen und gestalten zu können („Wie?“) (Meyer 1992), wird in der einschlägigen Literatur zu Recht auch davon ausgegangen, daß „Handlungsorientierung“ als Befähigung zur Gestaltung sozialer und politischer Kontexte verstanden werden kann. Dieser Sinnzusammenhang stellt somit weniger methodische Überlegungen in den Vordergrund, sondern konzentriert sich auf *zielgeleitete* Aspekte politischer Bildung („Wozu?“).

Einige Stimmen machen jedoch darauf aufmerksam, daß Handlungsorientierung – sowohl als methodische Leitlinie wie als didaktisches Konzept – nicht zum unreflektierten Aktionismus ohne Einbettung in weiter- und tiefergehende Lernhorizonte verflachen dürfe. Bei der Planung und Durchführung entsprechender Einheiten müsse berücksichtigt werden, daß neben der Werteerziehung die Förderung von Urteilskompetenz angemessen zum Tragen komme (Sutor 1997). Sibylle Reinhardt hält in diesem Zusammenhang ein „interaktionistische(s) Lernkonzept“ für angebracht, „in dem die lernenden Subjekte den Prozeß aktiv mit konstruieren“ (Reinhardt 1999: 328). Aus diesem Blickwinkel ergeben sich vor dem dargestellten Hintergrund interessante Berührungspunkte zwischen der Urteilsbildung als Ziel politischer Bildungsarbeit und Elementen einer handlungsorientierten Unterrichtsgestaltung. Im folgenden steht deshalb die Frage im Mittelpunkt, inwieweit sich beide Komponenten gegenseitig ergänzen können. Auf dieser Grundlage soll eine Unterrichtseinheit im Fach Gemeinschaftskunde der gymnasialen Oberstufe (Klasse 11) dargestellt und analysiert werden. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß eine handlungsorientierte Ausrichtung poli-

tischer Bildung nicht nur lernpsychologisch wichtige Motivationspotentiale erschließt. Entsprechende Verfahren können durch die Einbindung von Schülerinnen und Schüler in ein breites Spektrum von Lern- und Erfahrungskontexten auch zur Förderung der Urteilsfähigkeit in der Auseinandersetzung mit politischen Sachverhalten und Problemlagen beitragen, ohne zwangsläufig zu „aktionistischen Reflexen“ zu verflachen.

2. Der „Kopftuchstreit“ in Baden-Württemberg als Unterrichtsgegenstand

Um die oben erwähnten Überlegungen an der Praxis zu überprüfen, eignet sich der „Kopftuchstreit“ in Baden-Württemberg mit seinen zum Teil sehr spannungsgeladenen politischen Auseinandersetzungen zwischen 1997 und 1998 besonders gut als „Fall“. Neben einer kurzen Darstellung zum Verständnis wichtiger Ereignisse¹ soll in diesem Abschnitt insbesondere auf die Relevanz der Vorgänge für die politische Bildung eingegangen und die sich daraus ergebende Problemstellung für die durchgeführte Unterrichtseinheit erläutert werden.

a) Der „Fall Ludin“ als Politikum

Nach der erfolgreichen Abschlußprüfung an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd wurde Fereshta Ludin, Deutsche afghanischer Abstammung, auf Grund einer Einzelfallentscheidung des baden-württembergischen Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport zum Referendariat für die Ausbildung zur Grund- und Hauptschullehrerin zugelassen. Der Grund für dieses besondere Verfahren war die Tatsache, daß Frau Ludin auf das Tragen ihres Kopftuches im Unterricht besteht und diese Art sich zu kleiden als einen wichtigen Teil ihrer persönlichen Identität betrachtet. Die Fraktion der Republikaner im Landtag von Baden-Württemberg hatte zuvor in einer von ihr beantragten Aktuellen Debatte erfolglos die Überarbeitung des Lehrerdienstrechts gefordert. Damit sollte verhindert werden, daß Muslime zur Ausbildung zugelassen werden, die auf dem Tragen des Kopftuchs im Unterricht bestehen. Auch deren spätere Tätigkeit als Lehrerinnen in Baden-Württemberg wollte die Fraktion durch diese Initiative verhindern.

Nach dem Abschluß des Referendariats wurde Frau Ludins Antrag auf Übernahme in den Schuldienst im Juli 1998 vom Ministerium abschlägig beschieden. Kern der Begründung waren nicht die Forderungen der Republikaner, sondern die Feststellung, daß das Kopftuch im Islam hauptsächlich als Zeichen der Abgrenzung – und nicht der Integration – gelte. Dadurch werde das Toleranz- und Neutralitätsgebot verletzt, das insbesondere für (künftige) Beamte von großer Bedeutung sei². Auf der politischen Ebene führte eine Landtagsdebatte am 15. Juli 1999 unter lebhafter Anteilnahme der Medien zu einer zweiten parlamentarischen Auseinandersetzung mit dem Thema. Der Entschluß der Landesregierung blieb jedoch unverändert, so daß sich Frau Ludin dazu entschloß, Rechtsmittel einzulegen. Der Urteilspruch der 15. Kammer des Verwaltungsgerichtes Stuttgart Ende März 2000 bestätigte jedoch die Rechtsauffassung des Kultusministeriums. Aufsehen erregte dabei die Urteilsbegründung. In den drei Wochen später nachgereichten „schriftlichen Entscheidungsgründen“ folgte das Gericht über weite Strecken nicht der Argumentation der Landesregierung. Es nahm vielmehr eine qualitative Unterscheidung zwischen einzelnen Religionen vor, indem es feststellte, daß „laut Landesverfassung der Mensch dazu berufen [sei], in der ihn umgebenden Gemeinschaft seine Gaben in der Erfüllung des christlichen Sittengesetzes zu entfalten. Zudem solle die Erziehung der Jugend in Ehrfurcht vor Gott, im Geist der christlichen Nächstenliebe geschehen. Insbesondere aus dieser Wertentscheidung der Landesverfassung, die sich teilweise auch im Schulgesetz wiederfindet, ergeben sich für das Gericht die (...) engeren Voraussetzungen für Lehrer, die nicht-christlichen Religionen anhängen.“ (zitiert nach: Frankfurter Rundschau vom 20./21. April 2000). Diese Sichtweise bedeutet eine neue

Dimension in der juristischen Auseinandersetzung, die nun vor dem baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshof in Mannheim in die nächste Runde geht.

Derzeit arbeitet Frau Ludin in Berlin, wo sie an einer islamischen Privatschule unterrichtet (Stuttgarter Zeitung vom 25. März 2000). Darüber hinaus war in der Presse zu lesen, daß sich die Landesregierung von Niedersachsen in einem ähnlich gelagerten Fall dazu entschlossen hat, die vor zehn Jahren zum Islam übergetretene Deutsche Iyman Alzayed nicht als Grundschullehrerin zu übernehmen, wenn sie weiterhin auf das Tragen des Kopftuches im Unterricht bestehe (Frankfurter Rundschau vom 11. September 1999). Diese Entscheidung setzt die uneinheitliche Handhabung entsprechender Anträge in den Bundesländern³ fort und wird aller Voraussicht nach die öffentliche Diskussion zu diesem Thema weiterhin beeinflussen.

b) Der „Kopftuchstreit“ als Gegenstand der politischen Bildung

Im komplexen „Fall Ludin“ bündeln sich mehrere für die politische Bildung elementare Lehr- und Lerninhalte. Insbesondere im Hinblick auf die noch zu beschreibenden „Bezugssysteme“ der Unterrichtseinheit ist ihre Darstellung von großer Bedeutung, weil sie das Spannungsfeld veranschaulichen kann, in dem sich der „Kopftuchstreit“ abspielt. Darüber hinaus ist es aus der Sicht des Lehrenden für die didaktische Analyse des Unterrichtsgegenstandes hilfreich, sich die unterschiedlichen Dimensionen deutlich zu machen. Schülerreaktionen können dadurch besser in den Gesamtzusammenhang eingeordnet und entsprechende Schwerpunktsetzungen innerhalb der Einheit vorgenommen werden. Vereinfacht läßt sich die Sachanalyse an folgendem Raster ausrichten:

Die Polity-Dimension: Im „Fall Ludin“ geht es aus dem Blickwinkel der Grundrechte um das Spannungsverhältnis zwischen persönlicher Selbstentfaltung bzw. Religionsfreiheit auf der einen Seite und der Reichweite von (beamtenrechtlichen) Loyalitätsverpflichtungen des Einzelnen gegenüber dem Staat auf der anderen. Dem Grundgesetz als Katalog der Verfassungsnormen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Neben Fragen der Verfassungskonformität politischen Handelns und des konstitutionellen Schutzes von Persönlichkeitsrechten ergeben sich bei dieser Thematik auch Berührungspunkte zum Aufbau und zur Arbeitsweise des Gerichtswesens in der Bundesrepublik Deutschland. Der Bereich „Recht“ wird unter diesem Blickwinkel stark gewichtet. Institutionelle Gesichtspunkte ergeben sich des weiteren aus der unterschiedlichen Handhabung ähnlich gelagerter Fälle in den einzelnen Bundesländern. Hierbei können durch die verfassungsrechtlich verankerte Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern föderalistische Elemente in den Vordergrund der Betrachtung rücken. In erster Linie wäre eine vertiefte Behandlung des Föderalismus als ein etatisches Konstruktionsprinzip der Bundesrepublik sowie dessen Arbeitsmechanismen denkbar, der sich die Behandlung von Aspekten der aktuellen Diskussion zur Reform des Bundesstaates anschließen könnte.

Die Policy-Dimension: Die geschilderte Kontroverse in Baden-Württemberg wirft durch die zentrale Rolle der islamischen Identität Frau Ludins auch ein Licht auf Wege der religiösen Koexistenz in Deutschland. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Entwicklungen, die wichtige Hintergrundinformationen darüber liefern können, welche Prozesse zu den momentanen Konturen dieses Aspekts bundesdeutscher Gesellschaftspolitik geführt haben. Neben der Lebens- und Arbeitssituation von Ausländerkindern der zweiten und dritten Generation erscheint darüber hinaus die erst kürzlich verabschiedete Neufassung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts („doppelte Staatsbürgerschaft“) als Themenkreis jenseits der Kernproblematik besonders aktuell (Barwig u.a. (Hrsg.) 1999). Der „Fall Ludin“ eröffnet somit sinnvolle Möglichkeiten, in der politischen Bildung die Konzeptionalisierung und Umsetzung deutscher Ausländerpolitik zu behandeln, ihre Begründungszusammenhänge und Akteurskonstellationen zu thematisieren sowie Überschneidungen zwischen benachbarten Politikbereichen aufzuhehlen.

Die *Politics-Dimension*: Die Intensität der (landes-)parlamentarischen Beschäftigung und das große Medienecho in den Jahren 1997 und 1998 haben gezeigt, daß es sich beim „Fall Ludin“ um einen Vorgang handelt, der in der Öffentlichkeit – trotz der breiten Unterstützung für die Entscheidung der Landesregierung durch die Mehrzahl der im Landtag vertretenen Parteien – sehr kontrovers diskutiert wird. Dies liegt zu einem großen Teil in der Tatsache begründet, daß es sich beim „Kopftuchstreit“ um ein vielschichtiges Themenbündel handelt, dem die Akteure unterschiedliche Auffassungen von Politik, Gesellschaft und ihrer normativen Basis zugrunde legen. Dazu gehören die Bereiche „Minderheiten in Deutschland“, „Toleranz“ und „Multikulturalismus“. Auch die Verständigung über Schlagworte wie „Assimilation“, „Integration“ und „Koexistenz“ sollte angemessen berücksichtigt werden. Für die politische Bildung sind dabei – neben der Begriffsklärung – die Funktionsweisen des politischen Diskurses mit seinen verschiedenen Formen der Konfliktaustragung und Mechanismen zur Konsensfindung von großer Bedeutung.

c) Problemstellung und Unterricht

Das komplexe Geflecht, das sich mit dem „Kopftuchstreit“ in Baden-Württemberg verbindet, bedurfte wie jeder Unterrichtsgegenstand der altersspezifischen, am Leistungsvermögen und an der Zusammensetzung der Klasse orientierten Aufbereitung. Bei der Klasse 11, mit der die Einheit geplant und durchgeführt wurde, handelte es sich um eine Gruppe mit 16 Schülerinnen und Schülern (8 Mädchen und 8 Jungen). Insgesamt bewegte sich das Leistungsvermögen auf einem mittleren Niveau. Die überdurchschnittliche Kooperationsbereitschaft und vergleichsweise offene Atmosphäre im Klassenverband sollte für den Verlauf der Unterrichtseinheit fruchtbar gemacht werden und dazu beitragen, daß auch schwächere Schüler in allen Stadien ihre Interessen und Vorkenntnisse einbringen und dabei von leistungsstärkeren Schülern unterstützt werden konnten.

Viel Raum nahm zum Beginn der Einheit die Auswahl des Themas im Rahmen des Lehrplanblocks „Recht und Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland“ ein. Aus dem Angebot der zur Auswahl stehenden Gebiete („Ausstieg aus der Kernenergie“, „Staatsverschuldung“ und „Fall Ludin“) läßt die Entscheidung für die Auseinandersetzung mit den Vorgängen um die Pädagogin eine besondere Nähe der Jugendlichen zur Schule als Teil ihrer Lebenswelt erkennen. Die Einbindung der Schülerinnen und Schüler in die Auswahl des Unterrichtsgegenstandes schuf daher günstige Bedingungen für die Verwirklichung eines wichtigen Grundsatzes der politischen Bildung: den des möglichst engen Bezuges von politischen Problemen und Sachverhalten zum Umfeld der Jugendlichen. Offensichtlich eröffneten die Vorgänge um Frau Ludin nicht nur Anknüpfungspunkte im Hinblick auf persönliche Erfahrungen mit Mitbürgern oder Altersgenossen islamischer Konfession, sondern auch in Bezug auf Aspekte des schulischen Alltags wie beispielsweise Facetten des Schüler-Lehrer-Verhältnisses. Darüber hinaus übte der Gegenstand durch seine aktuelle Brisanz und sein politisches Konfliktpotential eine überdurchschnittliche Anziehungskraft auf die 16- bis 17-Jährigen aus.

Eine Steigerung dieser Attraktivität resultierte nicht zuletzt aus der prononcierten Fragestellung, die als Leitfaden der gesamten Unterrichtseinheit dienen sollte. Nach einem gruppeninternen Klärungsprozeß wurde beschlossen, folgende Frage in den Mittelpunkt der Überlegungen zu stellen: „Sollte das Land Baden-Württemberg Frau Ludin als Lehrerin übernehmen?“. Durch diese Zuspitzung entstand für die Schülerinnen und Schüler eine Entscheidungssituation, die mit einer großen Herausforderung für ihre Urteilsfähigkeit verbunden war. Die eingangs durchgeführte Abstimmung (Ergebnis: 7 Ja-, 6 Nein-Stimmen, 3 Enthaltungen) sollte nicht nur das Meinungsbild in der Klasse widerspiegeln, sondern auch erste Argumentationskonturen deutlich machen. Die Begründungen bestanden in diesem Stadium der Unterrichtseinheit vor allem aus Forderungen nach Toleranz (auf der Pro-Seite) und aus Hinweisen auf eine angenommene Indoktrinationsgefahr (auf der Contra-Seite). Verfassungsbezüge oder eine Anlehnung der Argumentation an die öffentliche Kontroverse spielten hingegen nur eine untergeordnete Rolle.

Um die Verbindung zwischen Lebens- und Systemwelt herzustellen (Beer 1998: 145-165), kristallisierten sich in der Anfangsphase der Einheit vier handlungsorientierte „Bezugssysteme“ heraus, die in Form von Arbeitsgruppen (AGs) für das Unterrichtsgeschehen operationalisiert werden sollten. Die thematischen Schwerpunkte reflektieren zum einen die Interessen der Schülerinnen und Schüler. Zum anderen geben sie Aufschluß darüber, daß die Vielschichtigkeit der Thematik von den Jugendlichen im Großen und Ganzen auf einem altersgemäßen Niveau erkannt werden konnte. Insgesamt wurden vier AGs ins Leben gerufen, in denen jeweils vier Jugendliche die Gelegenheit hatten, bestimmte Aspekte des Themas zu vertiefen. Die Arbeitsgruppen boten den Schülerinnen und Schülern darüber hinaus die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Fähigkeiten die Vorgehensweise bei der Themenerschließung festzulegen (Handlungsprioritäten, Arbeitsteilung etc.) und die Abstimmung mit den anderen AGs zu üben. Als Material konnten die Jugendlichen neben der Dokumentation in der „Gegenwartskunde“ (2/1999) und eigenen Zeitungsausschnitten auf verschiedene Grundgesetzkommentare (z. B. Scholz 1997) und im Internet recherchierte Informationen zurückgreifen⁴. Angestrebt wurde die Präsentation von Ergebnissen in Form einer Stellwandsequenz und eines Videos.

Schaubild 1: Arbeitsgruppen als Bezugssysteme, Entscheidungssphären und Handlungsforen

Bezugssystem:	Methode:	Leitfrage(n):
Konstitutionell	Beschäftigung mit dem Grundgesetz (GG) (Richterbefragung, Literaturererschließung, Erarbeitung einer Stellwand zur Präsentation)	Welche Aussagen macht das GG zur Freiheit des Individuums, zu Religion und Staatsloyalität? Welche Artikel können Grundlage für die anstehende Rechtsprechung sein? Wie werden diese bislang vom BVerfG interpretiert?
Sozial-empirisch	Umfrage (u.a. Erarbeitung einer Stellwand zur Präsentation)	Welche Entscheidung würden Mitschüler, Freunde, Eltern, und Bekannte treffen? Wie wird diese Entscheidung begründet?
Kulturell	Video erstellen (Vorführung für die Schulöffentlichkeit)	Wie leben Muslime in unserer unmittelbaren Umgebung? Was unterscheidet/verbindet sie von/mit Christen? Wie lässt sich das Verhältnis zwischen Angehörigen unterschiedlicher Religionen beschreiben?
Politisch	Untersuchung der politischen/öffentlichen Kontroverse (Stellwand als Beitrag zur Ergebnispräsentation)	Welche Auffassungen werden von den einzelnen Lagern vertreten? Wie werden die Meinungen begründet? Welche Koalitionen lassen sich erkennen?

d) Ergebnisse

Als Präsentationsform für die erarbeiteten Ergebnisse wurde – neben den bereits erwähnten Stellwänden für die Schulöffentlichkeit und der Videovorführung durch die „sozial-empirisch“ arbeitende Gruppe – eine fiktive Podiumsdiskussion für das Fernsehen gewählt. Jede „Expertengruppe“ war mit einem „Mitarbeiter“ in dieser Runde vertreten. Den übrigen Schülerinnen und Schülern kam die Aufgabe zu, als Teil des „Publikums“ Fragen zu stellen und die Fachleute auf dem Podium zur fundierten Rechtfertigung ihres Standpunktes zu bewegen.

In dieser Phase der Unterrichtseinheit konnte festgestellt werden, daß sich die Argumentationsvielfalt und -sicherheit der Jugendlichen im Verlauf der Auseinandersetzung mit dem Thema spürbar veränderte. Es wurde deutlich, daß während der Einheit erworbenes Faktenwissen problemorientiert in die Debatten eingebracht werden konnte und auch die „Diskussionsroutine“ (Aufgreifen vorangegangener Beiträge, Beachtung der Rednerliste etc.) qualitativ aufgewertet wurde. Diese Entwicklung führte nicht nur zu einer Belebung des Gesprächs, sondern bei vielen Schülerinnen und Schülern auch zu einem gesteigerten Differenzierungs- und Empathievermögen. Die Urteilsfähigkeit wurde also insofern gestärkt, als die vorgetragene Auffassungen in umfangreichere Argumentationszusammenhänge integriert und dabei mehrere Dimensionen des Problems (kulturell, rechtlich, gesellschaftlich, politisch) berücksichtigt werden konnten. Eine Schülerin stellte fest: „Erst die Podiumsdiskussion hat mir klar gemacht, um was es bei dem Kopftuchstreit eigentlich alles geht. Am deutlichsten wurde das dadurch, dass die vier Diskussionsteilnehmer immer versucht haben, ihre verschiedenen Sichtweisen einzubringen.“ (Quelle: Unterrichtsprotokoll).

Die handlungsorientierte Ausrichtung des Unterrichts führte darüber hinaus zu einer großen Einsatzbereitschaft der Jugendlichen. Durch das vergleichsweise breite Spektrum der Arbeitsgruppen konnte die überwiegende Anzahl der Schülerinnen und Schüler gemäß ihrer Interessenschwerpunkte eine AG wählen und individuelle Kenntnisse und Fähigkeiten in deren Arbeit einbringen. Durch die Möglichkeit zur Mitgestaltung der thematischen Schwerpunktsetzung und organisatorischen Rahmenbedingungen für die gesamte Einheit war es möglich, die Anregungen der Jugendlichen bereits in einem sehr frühen Stadium der Unterrichtssequenz zu berücksichtigen. Das dadurch gesteigerte Selbstbewußtsein der Jugendlichen baute Hemmungen ab, die eigene Meinung in der Gruppe zu vertreten. Dies wirkte sich nicht nur fruchtbar auf die Atmosphäre in den einzelnen AGs und im Klassenverband aus, sondern fand auch seinen positiven Niederschlag in den Abschlußpräsentationen. So merkte ein Schüler an: „Ich fand gut, dass das Ganze *unser* Projekt war. Wir waren von A bis Z dabei. Die viele Arbeit hat sich gelohnt, weil die anderen auch ‘was von unseren Ergebnissen mitbekommen haben.“ (Quelle: schriftliche Befragung).

Unter kognitiven Gesichtspunkten war es für die Schülerinnen und Schüler eine wertvolle Erkenntnis, daß sich politische Prozesse sehr komplex gestalten können und deshalb in den seltensten Fällen „von jetzt auf nachher“ in eine Entscheidung mit breiter Konsensgrundlage münden. Insbesondere der momentane „juristische Schwebezustand“ konnte Verbindungen zwischen Recht und Politik verdeutlichen und darüber hinaus eine Anregung für argumentativ untermauerte Prognosen – nicht assoziative Spekulationen – der Schülerinnen und Schüler bieten. In dieser Hinsicht sollten die Erwartungen jedoch nicht zu hoch geschraubt werden. In der dargestellten Unterrichtseinheit kam es in diesem Zusammenhang dennoch zu durchaus interessanten und fundierten Beiträgen auf altersgemäßem Niveau, die eine Vielzahl der erarbeiteten Ergebnisse berücksichtigten. Wichtig war vor allem der Umstand, daß sich in diesem Prozeß auf der „Mikroebene“ der schulischen politischen Bildung Aspekte der aktuellen Situation auf der „Makroebene“ von Bund und Ländern widerspiegelten und die Auffassungen der Jugendlichen Ausgangspunkt für entsprechende Einschätzungen waren. Ein Mädchen vertrat am Ende der Unterrichtseinheit die Auffassung: „Ich mache mir jetzt über den Kopftuchstreit ganz andere Gedanken als am Anfang [des Projektes]. Die Richter haben eine sehr schwere Aufgabe. Den Streit möchte ich auf jeden Fall weiter verfolgen.“ (Quelle: schriftliche Befragung).

Eine zweite Abstimmung am Ende der Unterrichtseinheit ergab, daß sich die Mehrheitsverhältnisse in der Klasse auf eine interessante Art und Weise verändert hatten: Während sich nun 8 Jugendliche für eine Übernahme von Frau Ludin in den baden-württembergischen Schuldienst aussprachen, waren 7 Schülerinnen und Schüler dagegen. Ein Mädchen enthielt sich der Stimme. Auffällig ist, daß es bei der zweiten Abstimmung nur zu einer Enthaltung gekommen ist. Offensichtlich hat die intensive handlungsorientierte Auseinandersetzung mit dem „Kopftuchstreit“ die Urteilsbildung gefördert.

3. Fazit

Geht man von einem *methodischen* Verständnis der „Handlungsorientierung“ aus, legt das Ergebnis der Unterrichtseinheit zum „Fall Ludin“ den Schluß nahe, daß handlungsorientierte politische Bildung einen wichtigen Beitrag zur Urteilsbildung leisten kann. Zu den Vorteilen dieser Konzeption gehört sicherlich ein gesteigertes Motivationsniveau der Jugendlichen, die mögliche Nähe zwischen einer interessengeleiteten Themenauswahl durch die Schülerinnen und Schüler und der zielgerichteten Bearbeitung einer gestellten Aufgabe (in unserem Fall: „Sollte das Land Baden-Württemberg Frau Ludin als Lehrerin übernehmen?“) sowie das breite Spektrum von „Bezugssystemen“. Sie sollen dazu dienen, der systemischen Komplexität eines Untersuchungsgegenstandes in Ansätzen gerecht zu werden, ohne den lebensweltlich geprägten politischen Erfahrungshorizont der Jugendlichen aus dem Gesichtsfeld zu verlieren.

Die handlungsorientierte Ausrichtung des Gemeinschaftskundeunterrichts erfordert jedoch bereits im Vorfeld eine zeitintensive Rahmenplanung. Da die Schülerinnen und Schüler möglichst früh in die Konzeption mit einbezogen werden sollten, erhöht sich durch dieses Vorgehen der Koordinationsbedarf zusätzlich. Von den Jugendlichen wird darüber hinaus über weite Strecken ein sehr selbständiger Arbeitsstil verlangt. Nicht alle Schülerinnen und Schüler können dieser Anforderung problemlos gerecht werden. Für die begleitende Lehrkraft besteht in dieser Hinsicht die Aufgabe, die „Grauzonen“ zwischen angeleitetem Lernen und überfordernder eigenständiger Arbeit so gering wie möglich zu halten. Um dies zu erreichen, ist es von großer Bedeutung, über die einzelnen Phasen der Themenerarbeitung stets gut informiert zu sein, gegebenenfalls für die richtigen Impulse zu sorgen sowie den Zusammenhang zwischen den Teilschritten und der gesamten Einheit nicht aus den Augen zu verlieren. Darüber hinaus ist es unerlässlich, den eigenen Kenntnisstand auf eine möglichst breite Basis zu stellen. Dies bedeutet auch, handlungsorientierte politische Bildung als besonders intensiven *kybernetischen Prozeß* zu verstehen, in den ständig neue Informationen eingespeist werden und der einer häufigen Rejustierung bedarf.

Über Zusammenhänge von Urteilsbildung und Handlungsorientierung unter *zielgerichteten* Prämissen nachzudenken, bedeutet eine „Umkehrung der Vorzeichen“: Während Handlungsorientierung aus methodischer Perspektive ein Instrument zur Schulung der Urteilsfähigkeit sein kann, wandelt sie sich vom Mittel zu Zweck, wenn sie – nach vorangegangener Urteilsbildung – eine Veränderung sozio-politischer Kontexte nach sich ziehen soll. Unter dieser Bedingung wird Urteilsbildung zur *Voraussetzung* für politisches Handeln und kann als Antrieb für gesellschaftliches Engagement im Sinne der Trias von „Sehen-Beurteilen-Handeln“ dienen. Im vorliegenden Fall lag die Betonung auf einem methodischen Verständnis von „Handlungsorientierung“. Geht man jedoch von einem weiter gefaßten Politik- und Partizipationsbegriff aus (Claußen 1998), erscheint die Distanz zwischen „Handlungsorientierung“ als Ziel bzw. Methode nicht mehr so frappierend wie oft angenommen. Vielmehr können die schülerorientierten „Bezugssysteme“ einem altersgemäßen Brückenschlag zwischen der Lebens- und Systemwelt dienen, das politische Bewußtsein schärfen und den Schülerinnen und Schülern Schritt für Schritt die Möglichkeiten politischer Handlungsspielräume aufzeigen. Dadurch werden methodische und zielgerichtete Handlungsorientierung zu zwei Seiten einer Medaille, die mit dem Leitbild des „mündigen Bürgers“ umschrieben werden kann.

Anmerkungen

- 1 Für eine ausführlichere Darstellung der Entwicklung vgl. Weinmann in: *Gegenwartskunde* 2/1999.

- 2 Diese Haltung kommentiert kritisch: Debus 1999.
- 3 Während die Entscheidung der baden-württembergischen Landesregierung seinerzeit von der damaligen Regierungskoalition zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Hessen unterstützt wurde (Frankfurter Rundschau vom 15. Juli 1998), hat sich die nordrhein-westfälische Landesregierung zur Übernahme von Muslima in den Schuldienst entschlossen, die auch im Klassenzimmer das Kopftuch tragen wollen (Frankfurter Rundschau vom 17. September 1998). Einen Überblick bietet: Stuttgarter Zeitung vom 15. September 1999.
- 4 Vgl. u.a. <http://www.paperball.de>

Literatur:

- Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.): Neue Regierung – neue Ausländerpolitik? Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1999 und 5. Migrationspolitisches Forum. Baden-Baden 1999.
- Beer, Wolfgang: Politische Bildung im Epochenwechsel. Grundlagen und Perspektiven. Weinheim, München 1998.
- Breit, Gotthard/Schiele, Siegfried (Hrsg.): Handlungsorientierung im Politikunterricht. Schwalbach/Taunus 1998.
- Bundeszentrale für politische Bildung: Politikdidaktik kurzgefaßt. Planungsfragen für den Politikunterricht. Bonn 1995.
- Claußen, Bernhard: Kommunikationswissenschaftliche Aspekte: Politisches Handeln Jugendlicher in der Informations- und Mediengesellschaft, in: Palentien, Christian/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Jugend und Politik. Ein Handbuch für Forschung, Lehre und Praxis. 2. Auflage. Neuwied, Kriftel, Berlin 1998, S. 68-121.
- Debus, Anne: Der Kopftuchstreit in Baden-Württemberg – Gedanken zu Neutralität, Toleranz und Glaubwürdigkeit, in: Kritische Justiz 3/1999, S. 430-448.
- Grammes, Tilmann: Handlungsorientiertes Lernen, in: Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.): Handbuch zur politischen Bildung. Bonn 1999, S. 212-217.
- Ders. Handlungsorientierung im Politikunterricht. Hannover 1997. 2. Auflage.
- Massing, Peter: Handlungsorientierte Methoden für den Politikunterricht. Schwalbach/Taunus. 1998.
- Meyer, Hilbert: Handlungsorientierter Unterricht, in: Breit, Gotthard/Massing, Peter (Hrsg.): Grundfragen und Praxisprobleme der politischen Bildung. Ein Studienbuch. Bonn 1992, S. 500-516.
- Reinhardt, Sibylle: Handlungsorientierung, in: Sander, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch politische Bildung. Schwalbach/Taunus 1997, S. 105-114.
- Dies.: Politische Urteils- und Entscheidungsprozesse, in: Mickel, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch zur politischen Bildung. Bonn 1999, S. 326-329.
- Scholz, Lothar: Grundgesetz für Einsteiger. Bonn 1997.
- Sutor, Bernhard: Kleine politische Ethik. Bonn 1997.
- Weinmann, Georg: Der Kopftuchstreit in Baden-Württemberg. Konturen der parlamentarischen Debatte und öffentlichen Diskussion im „Fall Ludin“, in: Gegenwartskunde 2/1999, S. 215-221.

Deutsche Shell (Hrsg.): Jugend 2000.

13. Shell Jugendstudie.

Gesamtkonzeption und Koordination: Arthur Fischer/Yvonne Fritzsche/Werner Fuchs-Heinritz/Richard Münchmeier. Opladen: Leske + Budrich 2000. Band 1: 496 Seiten, Band 2: 395 Seiten. Preis: 29.80 DM.

Die Shell Jugendstudie ist das schon „klassische“ Referenzwerk zum Thema Jugend. Auch die neue Studie stand bereits wieder im Brennpunkt des medialen Interesses.

Wie denkt und fühlt die Jugend in Deutschland zu Beginn des neuen Jahrtausends?

Diese Frage bildet den Ausgangspunkt für die 13. Shell-Jugendstudie, die gemessen an ihrer Stichprobe das bisher umfangreichste Werk der seit 1953 erscheinenden Jugendstudien darstellt. Mit den bewährten Methoden der letzten zwölf Untersuchungen, allerdings anhand einer wesentlich größeren Stichprobe von vier- bis fünftausend Befragten, konzentriert sich die Erhebung auf die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen. Dabei behandelt sie vor allem zwei Schwerpunkte. Zum einen untersucht sie Lebensplanung, biographische Entwürfe und Zukunftsperspektiven von Jugendlichen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend. Zum anderen sollen im Rahmen einer Zusatzstichprobe mit rund 650 ausländischen, in Deutschland lebenden Jugendlichen, erstmals verlässliche Aussagen über die konkrete Lebenssituation ausländischer Jugendlicher, ihre Vorstellungen und Wünsche gemacht werden. Konsequenterweise spricht die aktuelle Shell-Studie deshalb nicht mehr von der deutschen Jugend, sondern von der „Jugend in Deutschland“.

Eine Besonderheit der Shell-Studie ist das Vorgehen der Forscherinnen und Forscher bei der Erstellung der Fragebögen. Auf der Basis von ausführlichen qualitativen Interviews und Gruppendiskussionen mit einigen Dutzend Jugendlichen werden die Fragebögen für die quantitative Studie zusammengestellt. So wird sichergestellt, dass die Befragenden auch nach tatsächlich relevanten Inhalten fragen und nicht lediglich nach Kriterien von erwachsenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern.

Im ersten Band, welcher sich auf die quantitative Studie bezieht, stellen die Autoren zunächst überblicksartig die Ergebnisse

ihrer Untersuchung dar und beleuchten im weiteren Verlauf anhand konkreter quantitativer Daten einzelne Fragestellungen detaillierter.

Die Autorinnen und Autoren der Studie halten folgende Ergebnisse der aktuellen Studie für wichtig. Betreffend Zukunft lässt sich eine deutlich gewachsene Zuversicht in Bezug auf die persönliche und auf die gesellschaftliche Zukunft festhalten. Dennoch kann nicht von einer jungen Generation unbekümmerter Optimisten gesprochen werden. Jugendliche nehmen die Herausforderungen der Zukunft sehr deutlich wahr und sind sich der Anstrengungen bewusst, die die Zukunft von ihnen fordert. Betreffend persönlicher Perspektiven zeigt sich ein breiter Konsens in Richtung Beruf und Familie. Deutsche Jugendliche erleben ihre Eltern häufiger als früher als Vertrauenspersonen und Partner. Ausländische Jugendliche sehen in ihren Eltern eher Respektspersonen. Der Beruf ist für Jugendliche nicht mehr eine vorgegebene Ordnung, in die man sich integriert, sondern ein selbst gewähltes Lebenskonzept. Betreffend Werte gilt mehr denn je ein „Sowohl-als-auch“ an Stelle des früheren „Entweder-oder“. Das politische Interesse auf Seiten der Jugendlichen sinkt weiter. Die Politik empfinden die Jugendlichen als wenig relevant und ohne Bezug zum wirklichen Leben. „Ausländerfeindlichkeit“ stellt für die Autoren eher eine Frage der persönlichen Lebenslage als eine Frage der Gesinnung dar. Bezogen auf Unterschiede zwischen Deutschland Ost und West erstaunte die Forscherinnen und Forscher, dass sich in fast allen untersuchten Themenbereichen die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Jugendlichen vergrößerten und nicht etwa kleiner wurden, wie dies erwartet werden könnte. Jugendliche im Osten erleben ihre Situation als belastender, zum Teil auch bedrückender. Eine Ausnahme macht eine Teilgruppe, darunter besonders viele junge Frauen, deren Leistungsbereitschaft deutlich höher ist als im Westen und die Bereitschaft zu Mobilität und beruflicher Selbständigkeit signalisiert. Das Thema Europa spielt bei den Jugendlichen nur eine untergeordnete Rolle, der Einführung des Euro gegenüber nehmen sie eine durchweg kritische Haltung ein. Deutschland nehmen sowohl einheimische wie ausländische Ju-

gendliche kritisch-rational wahr. Selbst bei ausländerkritisch eingestellten Jugendlichen ist keine nationalistische Überhöhung im Deutschlandbild festzustellen. Deutsche und ausländische Jugendliche begegnen sich selten – eine multikulturelle Gesellschaft ist nur in grösseren Städten anzutreffen. Eine grosse Mehrheit der deutschen Jugendlichen findet, dass zu viele Ausländer in Deutschland leben. Ausländerfeindlichkeit hat jedoch nichts mit konkreten Erfahrungen zu tun, sondern eher mit den persönlichen Lebensperspektiven. Die Einstellung zu Religion und Kirche lässt Institutionen wenig Chancen und bewegt sich klar in Richtung persönlicher Glaubensüberzeugungen. Es lassen sich weiterhin wenig Unterschiede zwischen Mädchen und Jungen konstatieren. Typisch weibliche Lebensmuster im Unterschied zu typisch männlichen scheint es nicht zu geben. In Bezug auf Werte, Zukunftsvorstellungen, Lebenskonzepte und biographische Planung ist vielmehr ein Angleichungsprozess zwischen den Geschlechtern festzustellen.

Im zweiten Band widmen sich die Autoren der qualitativen Analyse von 32 biographischen Interviews mit deutschen und türkischen Jugendlichen. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Frage, wie die Jugendlichen ihre gegenwärtige und zukünftige Lebenssituation in der Gesellschaft sehen und erleben. Dabei dient die qualitative Studie zum einen dazu, die Inhalte der quantitativen Studie festzulegen und zum anderen Ideen für die Befragung von ausländischen Jugendlichen bereit zu stellen. Ausgehend von einer zusammenfassenden Einführung der jeweiligen Autoren, kommen die Jugendlichen, thematisch strukturiert, selbst zu Wort. Dabei werden die Lebensgeschichten der Jugendlichen mit Bildern aus markanten Lebensabschnitten illustriert. Der Vorteil dieser Darstellungsweise liegt darin, daß sich der Leser ein eigenes Bild des jeweiligen Jugendlichen machen kann. Im Anschluß an die Interviews erfolgt in einem Abschlußkapitel die Interpretation des Materials unter dem Spektrum der unterschiedlichen Lebensentwürfe und Zukunftsvorstellungen zwischen ausländischen und deutschen Jugendlichen.

Die Shell Jugendstudie als ein zeitdiagnostisches Instrument der Jugendforschung bietet vielfältige Anreize für weitere Studien.

Gerade im Themenbereich Politik, der in der aktuellen Shell-Studie keinen Schwerpunkt darstellt, ergeben sich aus den vorgestellten Ergebnissen weitere Fragestellungen, welche der weiteren Bearbeitung harren. Nicht zuletzt aufgrund der allgemeinen Bedeutsamkeit und des erschwinglichen Preises wegen sollte die Shell Jugendstudie in keinem Bücherregal derer fehlen, die sich für die Selbstauskunft von Jugendlichen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend interessieren.

Ralf Schmidt

Klaus Moegling: Fächerübergreifender Unterricht – Wege ganzheitlichen Lernens in der Schule. Bad Heilbrunn: Klinkhardt 1998, 220 Seiten, DM 28,00

Die Forderung nach fächerübergreifendem Lernen in der Schule hat wieder Konjunktur. LehrerInnen sollen ihren Unterricht so gestalten, daß er zur interdisziplinären Zusammenarbeit im Team befähigt. Unter den Veröffentlichungen zu diesem Aufgabenkomplex finden sich allerdings nur wenige, die wie dieses Buch explizit und durchgängig politisch-sozialwissenschaftliche Fächer einbeziehen.

Der Autor Klaus Moegling, Lehrer an einem Kasseler Gymnasium, vereinigt eine Reihe von Kompetenzen in seiner Person, die ihn auf besondere Weise prädestinieren, den Gegenstand interessant und innovativ zu bearbeiten: als Sozial- und Erziehungswissenschaftler sowie Fachdidaktiker (Politik, Sport) qualifiziert, mit langjährigen Unterrichtserfahrungen und aktiv in allen drei Phasen der Lehrerbildung.

Das Buch ist klar und durchdacht strukturiert; auf eine didaktische, eher theoretische Grundlegung fächerübergreifenden Unterrichts folgt die Beschreibung von zehn Unterrichtsversuchen, die anschließend zusammenfassend ausgewertet werden. Dabei wird ein erstaunliches Spektrum durchgemessen; mehr als 10 verschiedene Schulfächer sind insgesamt an den Unterrichtsvorhaben beteiligt (immer ist Sozial- bzw. Gemeinschaftskunde dabei) und die Altersgruppen der Sekundarstufen werden vom 6. bis zum 12. Jahrgang abgedeckt. Thematische Akzente liegen bei sozialpsychologischen und ökologischen Fragestellungen: Kommunalpolitik, Gesundheit,

soziale Identität und Biographie, Sexualität und Geschlechtsrollen, Betriebspraktikum und Energiepolitik. Die Beispiele sind einer Typisierung von Formen fächerübergreifenden Lernens zugeordnet (fächer-integrierend, -koordinierend, -aussetzend, -ergänzend), die Moegling im Anschluß an einen Systematisierungsversuch von Ludwig Huber gewonnen hat.

Beim methodischen Vorgehen des Autors läßt sich am besten zeigen, wie das Buch an der Schnittstelle von Unterrichtspraxis und wissenschaftlicher Reflexion seinen didaktischen Gegenstand entfaltet. Die unter schulischen Alltagsbedingungen selbst konzipierten und durchgeführten Unterrichtsvorhaben werden dicht und anschaulich beschrieben und jedes für sich einer didaktischen Interpretation unterzogen; dabei geht es Moegling nicht um systematisch-verallgemeinernde Forschung sondern um nachvollziehbare Explikation und Selbstreflexion. Dies gelingt ihm durchweg überzeugend, anregend und plausibel. Die zusammenfassende Auswertung an Hand der einleitend erarbeitenden Zielsetzungen und unterrichtsmethodischen Zugänge kommt zwar überwiegend zu bestätigenden Schlußfolgerungen, enthält aber durchaus auch selbstkritische Einsichten.

Durchgängig wird spürbar, daß Moegling die Einheit von Intellekt, Gefühl und Körper im Lernprozeß am Herzen liegt. Nicht der ökonomische Nutzen der Schlüsselqualifikation „interdisziplinäres Denken und Handeln“ inspiriert ihn, sondern der Zusammenhang von

Leiblichkeit und Gesellschaftlichkeit menschlichen Zusammenlebens. Hier liegt seine Originalität. Er begründet sein Konzept pädagogisch über den Begriff der Ganzheitlichkeit des Lernens. Ideologiekritisch sensibel leitet er es von gestaltpsychologischen, systemischen und anthropologischen Ansätzen her. Die Bedenken anderer Autoren wie L. Dunker, W. Popp und P. Fauser verwirft er nach argumentativer Prüfung und postuliert offensiv eine Balance von leiblich-sinnlicher Erfahrung und kritischer Intellektualität im Unterrichtsprozeß.

Wie immer man prinzipiell zu diesem Zugang stehen mag, ausweislich der Beispielbeschreibungen baut sich der Eindruck auf, daß er immer wieder gelingen kann. Da gibt es gruppendynamische Unterrichtsphasen mit Selbsterfahrungsbezug bis zu Meditation und Interaktionsspielen, regelmäßig aber auch verknüpft mit forschendem Lernen unter Verwendung wissenschaftlicher Methoden und Texte – alles aktiv rückgekoppelt mit evaluativ erhobenen Schülerurteilen. Beim Leser entsteht auf diese Weise die Vorstellung von einem subjektzentrierten, sozialökologischen Lernen in der Schule, das nicht die Grenzen zu Mystik, Esoterik und Therapie überschreiten muß.

Ein ganzheitlich-fächerübergreifender Ansatz dieser Art eröffnet durchaus Zugänge zu politischem Lernen – aber immer vermittelt über für SchülerInnen subjektiv relevante Lebensfragen.

Hans-Joachim von Olberg

Konturen der Netzwerkgesellschaft. Neue Dimensionen der Sozialstruktur

Bernhard Schäfers

Inhalt

I. „In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?“

1. Politische, rechtliche und sozio-ökonomische Grundordnungen der Gesellschaft
2. Auf dem Weg zur nachindustriellen Gesellschaft
3. Die Informations- und Netzwerkgesellschaft als Epochenschwelle

II. Neue Schlüsselbegriffe der Gesellschaftsanalyse

III. Informatisierung der Gesellschaft. Einige Phänomene und Anwendungsbeispiele für Virtualität

IV. Veränderung der Ökonomie und des Wirtschaftssystems

1. Die Ökonomie als Vorreiter. Weltökonomie und globale Ökonomie
2. Veränderungen der Produktionsstrukturen durch den Informationsbereich
3. Veränderungen der Wirtschaftsgeographie
4. Aktienfieber, Online-Banking und E-Commerce
5. Wandel der Erwerbsarbeit, der Arbeitsmittel und des Qualifikationsniveaus

V. Veränderungen im politischen System

1. Medien, Politik und Öffentlichkeit
2. Steigerung des Demokratie- und Partizipationspotentials?
3. Politischer Extremismus im Netz

VI. Umgestaltung sozialer Grundgebilde. Soziale Netzwerke und Institutionen als Beispiele

1. Vom sozialen Netzwerk zu „netzartigen Lebensformen“
2. Die Flexibilisierung vorhandener und die Entstehung neuer Institutionen

VII. Zusammenfassung. Informations- und Netzwerkgesellschaft als neuer Schlüsselbegriff

1. Nur eine Übersteigerung der Trends der „Doppelrevolution“ und der Moderne?
2. Manuel Castells Begriff der Netzwerkgesellschaft
3. Schlußbemerkung

Literatur

I. „In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich“? Bürgerliche Gesellschaft und Industriegesellschaft als Schlüsselbegriffe

Unter dem Titel „In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?“ gab der Münchener Soziologe und Journalist Armin Pongs zwei Bände heraus (1999, 2000), die in anschaulicher Darstellung das gegenwärtig große Angebot an konkurrierenden, überwiegend jedoch sich ergänzenden Gesellschaftsbegriffen zur Sprache bringen.

Von den dort behandelten Begriffen zur Typisierung unserer gegenwärtigen Gesellschaft seien hervorgehoben: „Die Weltgesellschaft“; „Die Risikogesellschaft“; „Die postindustrielle Gesellschaft“; „Die Erlebnisgesellschaft“; „Die Multioptionengesellschaft“ und „Die Wissensgesellschaft“.

1. Politische, rechtliche und sozio-ökonomische Grundlagen der Gesellschaft

Die Frage, in welcher Gesellschaft wir leben und wie sie sich am besten typisieren läßt, war in meinen Analysen zur Sozialstruktur der deutschen Gesellschaft (zuletzt 1998) eine der Leitfragen. Typisierende Gesellschaftsbegriffe bzw. Gesellschaftsmodelle können – ganz im Sinne von Max Webers (1864-1920) „Idealtypen“ – bestimmte Grundelemente hervorheben, die prägend für alle gesellschaftlichen Strukturen und ihre weitere Entwicklung sind. Für etwa einhundert Jahre deutscher Gesellschaftsgeschichte – von ca. 1870 bis 1970 – waren zwei Schlüsselbegriffe dominant für die Analyse der Gesellschaft: „bürgerliche Gesellschaft“ und „Industriegesellschaft“.

Zur Kennzeichnung der „gesellschaftlichen Basisstrukturen“ und damit der in der Verfassung festgeschriebenen politischen und rechtlichen Grundordnungen halte ich den Begriff „bürgerliche Gesellschaft“ nach wie vor für angemessen. Für die gegenwärtige Gesellschaft hat dieser Begriff hinsichtlich des Wertsystems, der Stellung des Individuums in der Gesellschaft und damit seiner Selbstbehauptung und Freiheit, weiterhin großen Aufklärungswert. Mit diesem Begriff ist neben den „Fundamentalprinzipien“ – wie Freiheit und Eigentum, Vertrag und Öffentlichkeit – ein nationalstaatlicher und national-gesellschaftlicher Ordnungsrahmen vorgegeben, der auf spezifischen Mechanismen der gesellschaftlichen Integration beruht: Recht, Kultur (Sprache) und Bildung. Das Grundgesetz, die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, hat – vor allem im Grundrechtskatalog (Art. 1-19 GG) – die in den „bürgerlichen Revolutionen“ erstrittenen bürgerlichen Freiheitsrechte und Garantien zur Grundlage der Staats- und Gesellschaftsordnung gemacht.

Betrachtet man die gesellschaftlichen Basisstrukturen jedoch unter Aspekten der Arbeits- und Berufsstrukturen, des Wirtschafts- und Finanzsystems und der technischen Grundlagen von Produktion und Zivilisation, so war für den oben genannten Zeitraum der Begriff „Industriegesellschaft“ angemessen. Das von Arnold Gehlen (1904-1976) so genannte „Dreierbündnis“ von Wissenschaft, Technik und Fabrikssystem wurde seit Durchsetzung der „Industriellen Revolution“ zur beherrschenden neuen Grundlage der gesellschaftlichen Entwicklung.

Da sowohl die sich entwickelnde bürgerliche Rechtsgesellschaft und der seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte Sozialstaat als auch die industrielle Massenproduktion ein immer größeres Ausmaß an bürokratischer Verwal-

tung und Organisation erforderten, war richtig und ist bis heute nicht falsch, die neue Gesellschaftsformation als „industriell-bürokratisch“ zu bezeichnen. Mit dem Anwachsen der Bürokratie wurde die Schicht der Angestellten immer größer, so dass bereits nach dem Ersten Weltkrieg zu den genannten Begriffen der der „Angestelltengesellschaft“ hinzukam. Hierüber darf jedoch nicht aus dem Blick geraten, dass hinter allen Entwicklungen – ob denen zur Welt- oder zur Risikogesellschaft, zur Wissens- oder zur Erlebnisgesellschaft oder wie im Folgenden skizziert: zur Netzwerkgesellschaft – letztlich Prozesse der Produktion, der Distribution und der Konsumtion von immer mehr Gütern für eine immer größere Weltbevölkerung stehen.

2. Auf dem Weg zur nachindustriellen Gesellschaft

Aus heutiger Sicht und den gegenwärtig dominanten Trends der gesellschaftlichen Entwicklung erscheinen viele Diskussionen der 60er und 70er Jahre wie Abgesang, ein Nachhutgefecht der harten theoretischen und gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen um die Grundstrukturen der Gesellschaft, die die Industriegesellschaft von Anfang an begleiten: marktwirtschaftlich-kapitalistisch hier, sozialistisch-planwirtschaftlich dort. Diese Konflikte wurden mit der Beseitigung des Systemwiderspruchs von kapitalistischer und sozialistischer Gesellschaft 1989ff. – zunächst einmal? – beendet.

Und noch aus einem anderen Grunde war es Abgesang: Denn längst hatten sich „im Schoße der alten Gesellschaft“ (Karl Marx, 1818-1883) neue Basisstrukturen entwickelt, die Fabrik und Industriesystem wie die zugehörigen Formen der Arbeit und Organisation als eine erste Stufe der von Wissenschaft und Technik geprägten Gesellschaftsstrukturen erscheinen lassen. Daniel Bells einflußreiches Werk über „Die nachindustrielle Gesellschaft“ (1973/75) ist ein definitiver Schritt hinaus über die bis dahin vorherrschenden Gesellschaftsmodelle der Industriegesellschaft, seien sie aus „bürgerlicher“ oder aus marxistischer Perspektive verfaßt. Bell stellt Wissenschaft und Wissen, neue Technologien der Produktion und der Informationsverarbeitung und die damit verbundenen neuen (Dienstleistungs-)Berufe in den Mittelpunkt der Gesellschaftsanalyse. Grundlage der Technologie in der nachindustriellen Gesellschaft ist die Information; sie löst vorherige Grundlagen der industriellen Gesellschaft, symbolisiert in Rohstoffen und den jeweils neuen Energiequellen, ab. Die gesellschaftlichen Basisstrukturen werden auf ein neues „axiales Prinzip“ umgestellt, eine neue „Achse, um die sich die Gesellschaft dreht“ (Bell 1975: 27).

3. Die Informations- und Netzwerkgesellschaft als Epochenschwelle

Seit Beginn des Industrie- und Fabriksystems um 1800 hat es Versuche gegeben, das Neue und Einmalige der damit entstehenden Lebensbedingungen und ihrer gesellschaftlichen Organisation als fundamentalen Epochenschritt in die Menschheitsgeschichte einzuordnen.

Allgemeine Akzeptanz fand die Einteilung, z.B. von Hans Freyer (1887-1969), in das Dreierschema: Übergang zur Selbsthaftigkeit im Neolithikum und der damit

verbundenen Entstehung erster Stadt- und Hochkulturen (vor etwa 10 Tsd. Jahren); Beginn des Industriezeitalters vor etwa 200 Jahren als dritte Stufe.

Der amerikanische Futurologe Alvin Toffler nahm die um 1980 in ersten Konturen sichtbar werdende Informationsgesellschaft zum Anlaß für die Einfügung eines neuen Epochenschritts. Da die Phase bis vor ca. 10 Tsd. Jahren bei ihm unberücksichtigt bleibt, sind es auch bei Toffler nur drei große Schritte in der Entwicklung der Menschheit, von ihm „Wellen“ (Waves) genannt.

Übersicht 1: Epochenschwellen („Wellen“) nach Alvin Toffler

	Erste Welle: Agrargesellschaft: 10 Tsd. Jahren bis 16 Jhdt.	Zweite Welle: Industriegesellschaft bis Ende 20 Jh.	Dritte Welle: Informationsgesell.
Symbolik Produktion	Acker Handwerk, dezentral; große Stückzahlen	Fabrik; Fließband Massenproduktion, zentralisiert	PC; Minicomputer individualisierte Produktion; große Typenvielfalt
Technologie	Pflug	Dampfmaschine; Ver- brennungsmotoren	Quantenelektronik; Molekularbiologie
Energie	Natürliche Energien Wind, Wasser, Tiere	fossile Brennstoffe; Kernenergie	Fotozellen; erneuer- bare Energiequellen
Industriebranchen	Bergbau	Kohle; Eisenbahn; Textil; Stahl usw.	Elektronische und Computerindustrie; Medienbranche
Raum	Seßhaftigkeit	funktionale Raum- typen (Trennung von Wohn- und Arb.platz	Auflösung der Tren- nung von Wohn- und Arb.platz; Wohnung als elektron. Heim
Orientierung Zeitbegriff	lokal; Ort; Stadt natürlich; erdverbun- den	national Aufteilung der Welt in Zeitzone; linearer Zeitbegriff	global und lokal Verkopplung unter- schiedl. Zeitzone; polyzykl. Zeitbegriff
Familie	Sippe; Großfamilie	Kernfamilie	Entkernte Lebensfor- men
Weltbild/Medien	göttliche Ordnung	Massenmedien; industriell-individualisierte Fortschr.- Konzepte	Medien; diversifizier- tes Angebot
Risiken	Verkarstung	Verschmutzung; atomare Verseuchung	biol. Gefahren; Elek- tromog; Informa- tionsverschmutzung

Quelle: Zusammenstellung von Achim Bühl 1996: 33f.; hier leicht gekürzt

Die zentrale These, die in den nachfolgenden Ausführungen und Analysen zu belegen ist, lautet daher: Wir stehen am Anfang eines Prozesses, der zu einer grundlegenden Neuorganisation gesellschaftlicher Basisstrukturen führt. Die Neuen Technologien sind hierfür der Schlüssel, die (Neue) Ökonomie und neue Formen der Kommunikation und Informationstechnologien die wichtigsten Einlässe und der Begriff „Informations- und Netzwerkgesellschaft“ der angemessene typisierende Gesellschaftsbegriff.

Nachfolgend werden die Konturen der Informations- und Netzwerkgesellschaft in folgenden Schritten verdeutlicht:

- Neue Schlüsselbegriffe der Gesellschaftsanalyse;
- Informatisierung der Gesellschaft: Phänomene und Anwendungsbeispiele für Virtualität;
- Umgestaltungen im Bereich Ökonomie;
- Veränderungen im politischen System;
- Umgestaltung sozialer Grundgebilde: Soziale Netzwerke und Institutionen;
- Zusammenfassung. Informations- und Netzwerkgesellschaft als neuer Schlüsselbegriff.

II. Neue Schlüsselbegriffe der Gesellschaftsanalyse

Wenn nachfolgend einige Schlüsselbegriffe zum Verständnis der sich entwickelnden Informations- und Netzwerkgesellschaft kurz erläutert werden, heißt dieses nicht, dass bisherige Schlüsselbegriffe der Gesellschaftsanalyse wie Arbeit und Produktion; soziale Ungleichheit, Klassen- und Schichtungsstruktur; Macht und Herrschaft; Demokratie und Mitbestimmung an Gültigkeit oder Wichtigkeit eingebüßt hätten. Eine weitere These der Ausführungen lautet vielmehr: diese und alle anderen sozialen Phänomene und Elemente der Sozialstruktur müssen nun auch durch das Brennglas der Informations- und Netzwerkgesellschaft wahrgenommen werden.

Digitale Revolution.

Mit diesem Begriff werden technologische Entwicklungen auf dem Sektor der Elektronik und der Informationsverarbeitung zusammengefaßt, die eine neue Stufe der Industriellen Revolution darstellen und die Entwicklung zur Netzwerkgesellschaft überhaupt erst möglich machen.

Materielle und technologische Basis der digitalen Revolution und damit der Beschleunigung von Information sind seit 1948 Transistoren auf der Basis von Halbleitertechniken; das Chip seit 1971; der PC entwickelte sich in nur vier Jahren (Apple I 1976) vom Hobby- zum Geschäftsrechner (IBM-PC mit Microsofts PC-DOS 1981; Microsoft Windows 1.0 1985). Das World Wide Web, von dem Physiker Tim Berners-Lee im Europäischen Labor für Teilchenphysik (CERN) bei Genf entwickelt, leitete Anfang der 90er Jahre die eigentliche Revolution der Internet-Nutzung ein.

Das World Wide Web, w.w.w. oder einfach das „Netz“ genannt, verknüpfte zwei sich als bahnbrechend erweisende Innovationen: nunmehr konnten im Netz Inhalte aller nur denkbaren Art visuell und von einer nicht begrenzten Zahl von Nutzern (Usern/Hosts) visuell und auch multimedial dargestellt und miteinander verknüpft werden. Durch einfach anzuklickende „Links“ entstehen beliebig herstellbare Verknüpfungen und eine Text- und Bildsorte völlig neuer Art: die „Hyper-texte“ (zur Entwicklung vgl. Berners-Lee 1999).

Information.

René König (1906-1992) ging davon aus, dass in den Normen die Atome des Sozialen zu sehen sind, die kleinsten Einheiten, hinter die die Soziologie nicht zurückfragt; sie nimmt sie als Grundtatbestand, als Voraussetzung der Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung (mit den Begriffen Max Webers) des Menschen.

Seit der digitalen Revolution und ihren gesellschaftlichen Auswirkungen ist ein weiteres, immer schon vorhanden gewesenes, aber nun dominant werdendes Element hinzugekommen: Information. „Informationen sind ... die kleinsten Einheiten sozialer Ordnung. Es sind Zusammenstellungen von Daten über Personen, Prozesse, Ereignisse o.ä., die so konstruiert sind, um in einem ‚zweckmäßigen‘ Zusammenhang verwendet werden zu können. Information importiert also Ordnung oder Form und ist, ganz gleich wie sie verwendet wird, Baustein einer weiteren Ordnung“ (Faßler 1997: 332).

Wenn der Begriff „Information“ mit den Möglichkeiten der neuen Medien verknüpft wird, erkennt man: Information vor und nach der digitalen Revolution war etwas anderes. Die sozialen Prozesse und Strukturen waren zuvor nicht im gleichen Maße von ihnen geprägt, ihre Allverfügbarkeit und Einsatzfähigkeit nicht im vergleichbaren Ausmaß gegeben bzw. möglich. Gleiche Informationen, z.B. Personaldaten, können nun für fast beliebige Zwecke eingesetzt werden. Über die neuen Informations- und Kommunikationsmedien wird Information zu einem „Ordnungsmodul“ (Faßler) für freibleibende Zwecke.

Cyberspace.

Für Achim Bühl, der unter dem Titel „CyberSociety“ 1996 eines der ersten deutschsprachigen Bücher zur entstehenden Informations- und Netzwerkgesellschaft vorgelegt hat, ist der Begriff Cyberspace, zusammen mit dem zugehörigen Begriff „Virtuelle Realität“ (VR), der wichtigste neue Schlüsselbegriff. Der Begriff sei weitgehend synonym für weltweite Computernetze, zumal für das größte: das Internet, geworden (1996: 19).

Wie der einst prominente, von Norbert Wiener (1894 - 1964) geprägte Begriff Kybernetik geht auch das Kunstwort Cyberspace auf das griechische Verb *kybernein*: steuern, lenken, zurück. Kybernetik war für Wiener die „Steuerungskunst“, die Wissenschaft von den selbsttätigen Regelungs- und Steuerungsmechanismen. Bereits bei Wiener bekam der Begriff „Information“ (neben Materie) eine neue, selbständige Schlüsselfunktion zum Verständnis von Realität. (Hier ist an die breite Rezeption der Kybernetik in der DDR zu erinnern, die sich von dieser Steuerungskunst eine Verbesserung planwirtschaftlicher Modelle versprach).

Cyberspace kann also mit „Steuerungsraum“ übersetzt werden. Der Begriff wurde von William Gibson geprägt und 1984 mit seinem Sciencefiction-Roman „Newromancer“ (dt. 1987) populär.

Für Bühl markiert die „Cyberspace-Metapher“ eine „neue Epoche in der Mensch-Maschine-Kommunikation“. Die Grenze zum Bildschirm wird aufgelöst; es entstehen „computergenerierte Erlebnisräume“, „virtuelle Realitäten“, in denen man navigieren kann. Die Immersion, das Eintauchen in einen Raum „hinter dem Bildschirm“, ist der eigentliche Cyberspace.

III. Informatisierung der Gesellschaft: Einige Phänomene und Anwendungsbeispiele für Virtualität

Erst durch die digitale Informationsverarbeitung und Kommunikation ist die „Informatisierung“ der Gesellschaft möglich. Nichts bleibt mehr, was und wie es war; die Digitalisierung kann alles verändern: von den Gebrauchsgegenständen, die anfangen zu „denken“ (z.B. der Chip im Schuh als „elektronische Fußfessel“ in Altersheimen und anderen Anstalten), bis zum Wandel der Berufsbilder, von der Firmengründung über Internet bis zur „neuen Wissensordnung“ (Spinner 1998) des Archivierens, des Zugangs und der weltweiten Verfügbarkeit von Daten und Informationen aller Art: vom Wetterbericht bis zum günstigsten Preis für eine Flugreise, von der Präsentation von Firmen und Institutionen, z.B. Universitäten, aber auch von Personen auf der sog. Home-page. Das „Ins-Netz-Stellen“, wie der neue, erstaunlicherweise nicht anglikanierte Ausdruck heißt, von Forschungsergebnissen ist ebenso möglich und hat Veränderungen auf die gesamte Forschungslandschaft (was am 26. Juni dieses Jahres mit der Netz-Veröffentlichung zur Entschlüsselung des menschlichen Erbguts eine neue Dimension erreichte).

Die „digitale Revolution“ • repräsentiert im Chip und im „Netz“ – macht das „Intelligent Home“ ebenso möglich wie neue Medienformen (Online-Medien) oder den stark expandierenden Sektor des E-Commerce.

Zugrunde liegen neue Informations-Technologien, ihre Verfügbarkeit, Akzeptanz und Nutzung. Der „Datenreport 1999“ (S. 131) informiert darüber, dass in Westdeutschland 43% der Haushalte über einen PC verfügen, in Ostdeutschland 35,6%. Doch nur ein Teil von ihnen verfügte zum Erhebungszeitpunkt (1998) über einen Internet-Anschluß; in Westdeutschland 8,8%, in Ostdeutschland 5,2%. Da die Zuwachsraten groß sind, dürfte sich inzwischen die Zahl der Internetanschlüsse fast verdoppelt haben.

Als Beispiel für den Stellenwert des Netzes im Zusammenhang mit Arbeitsplätzen sei auf Beschlüsse des EU-Gipfels in Lissabon im letzten März hingewiesen. In den nächsten zehn Jahren sollen mittels Internet 20 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Das in Lissabon formulierte Qualifikationsprofil für den Arbeitnehmer lautet: „Internetfähigkeiten, Fremdsprachenkenntnisse, technologische Kultur, Unternehmergeist und soziale Fähigkeiten“. Ein europaweit anerkanntes „Diplom für grundlegende Internetfähigkeiten“ wird entwickelt; grenzüberschreitende Arbeitsplatzsuche soll durch einen EU-einheitlichen Bewerbungsbogen erleichtert werden.

Bis Ende 2001 sollen alle Schulen, möglichst jedes Klassenzimmer, über einen Internet-Anschluß verfügen. Schulen, Universitäten und Unternehmen sollen so miteinander vernetzt werden, dass lokale „Lerngemeinschaften“ entstehen. Für den E-Commerce soll noch dieses Jahr ein gemeinsamer europäischer Rechtsrahmen geschaffen werden.

Für die Ebene des alltäglichen Handelns der Individuen lassen sich folgende Beispiele nennen: Der Studierende geht nicht mehr in die Bibliothek, um eine Literaturrecherche anzustellen; sie läßt sich vom häuslichen oder universitären Arbeitsplatz aus schnell erledigen.

Immer mehr an Material, Statistiken oder Aufsätzen, Büchern und Forschungsberichten, „steht“ im Internet. Für den Dozenten heißt das: er muß die www.-An-

gaben im Literaturverzeichnis ebenso überprüfen wie bisher die „Normalbibliographie“. Zu diesem Bereich gehören auch die Bücherbestellungen über das Internet, die wiederum den Fachbuchhandel in Bedrängnis bringen.

Wie andere Städte bietet auch Karlsruhe inzwischen eine große Zahl an Informationen und etliche Dienstleistungen über das Internet an. Auf der entsprechenden Internetseite, „Das digitale Rathaus“, heißt es: „Nicht der Bürger, sondern die Daten müssen zum Rathaus“. Ämtergänge könnten nunmehr „online“ erledigt werden; die Übermittlung der Daten erfolgt verschlüsselt. Das Angebot an Formularen erstreckt sich u.a. auf: Auskunft aus dem Melderegister; Bestellung des Kfz-Wunschkennzeichens; Anmeldung und Abmeldung (Zuzug und Wegzug); Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung. – Vorstellbar ist, dass durch die Dienste des „Digitalen Rathauses“ viele Menschen die Schwellenangst verlieren, weil sie erst gar keine Schwelle mehr zu übertreten haben. Das mag auch für andere Institutionen gelten.

Für die Konstruktion von Virtualität als Hilfsmittel der Praxis seien die folgenden Beispiele genannt:

Projekte Virtueller Hochschulen

Die größten Erfahrungen in diesem Bereich hat die Fernuniversität Hagen. Ihrer Präsentation auf der LEARNTEC (der größten deutschen Messe für I.-T.-basierte Lehr- und Lernmittel) in Karlsruhe im Februar 2000 lassen sich folgende Informationen entnehmen: Ziel ist, alle Lehrinhalte über das Internet verfügbar zu machen. Das Lernen wird nicht beschränkt auf das „Herunterladen“ von Kursen in Schriftform, sondern die Lehrinhalte werden didaktisch auf die Bedürfnisse der virtuell Studierenden abgestimmt, wobei gezielt Kommunikations- und Multimedia-Technologien zur Förderung eingesetzt werden. Studierende können ihr Lernen flexibel organisieren; die Kommunikation mit Professoren wie Kommilitonen ist über das Netz jederzeit möglich. Arbeitsentwürfe werden zugänglich gemacht und diskutiert. Es bilden sich Junior- und Senior-Gruppen zur wechselseitigen Unterstützung. – Im Mai 1999 waren von insgesamt 56 Tsd. Studierenden der FU Hagen 6 Tsd. an die Virtuelle Hochschule „angeschlossen“.

Weitere Beispiele für Virtuelle Universitäten finden sich in Bayern, in einem Verbund von Berlin und Hamburg und in der „Virtuellen Hochschule Baden-Württemberg“, in der der „Virtuelle Hochschulverbund Karlsruhe“ (vikar.ira.uka.de) ein Unterprojekt darstellt.

Medizin

In der Berliner Charité ist im Juli dieses Jahres das erste über Internet erreichbare Beratungszentrum für Krebsdiagnosen eingerichtet worden, „Telepathology Consulting Center“ genannt. Pathologen aus aller Welt können ihre Gewebeprobe per E-Mail übermitteln; diese telepathologische Methode zur Krebs-Diagnose sei nahezu genauso sicher wie die direkte konventionelle Methode und werde ihre Standards bald erreichen.

Architektur und Stadtplanung

Der Regierungsumzug von Bonn nach Berlin gab Anlaß zum „Cyber City-Projekt“ in Berlin, um sich das künftige Regierungsviertel in seinen internen und stadtbezogenen Dimensionen vorstellen zu können. „Das digitale Stadtmodell für die Berliner Innenstadt hat den Anspruch, möglichst zentimetergenau, detailgetreu und wahrnehmungsadäquat den Stadtraum unter der Erde, auf der Oberfläche und im

Luftraum zu repräsentieren. Es soll eine interaktiv begehbare virtuelle Analogie zur Realität entstehen“ (Bühl 1996: 120).

Bekannt geworden sind auch die Aktivitäten des Darmstädter Fraunhofer-Instituts, das über eine der modernsten „Virtual-Reality-Anlagen“ in Europa verfügt. „Architekten und Städteplaner können hier z.B. testen, ob geplante Häuser ins Stadtbild von Darmstadt passen“. In einem Computermodell wurden alle Häuser der Stadt „nachkonstruiert“ (Bühl, S. 121; Bühl gibt im Kapitel „Virtuelle Realität in der Praxis“ rund 30 Beispiele aus der Praxis, vom Militär bis zum Tourismus, von der Raumfahrt bis zur Unterhaltungsindustrie, um die vielfältigen, täglich erweiterten Anwendungsgebiete virtueller Welten zu demonstrieren).

IV. Veränderung der Ökonomie und des Wirtschaftssystems

1. Die Ökonomie als Vorreiter. Weltökonomie und globale Ökonomie

Technische Erfindungen und immer komplexere Anwendungsmöglichkeiten auf den Gebieten der Informationstechnologien sind eine Sache – ihre Akzeptanz und Verbreitung eine andere. Auch die Geschichte der Neuen Technologien ist nicht nur eine des Erfolges, sondern ebenso der zum Teil sehr zögerlichen, oft schwer prognostizierbaren Akzeptanz, mit btx und Pay-TV als Beispielen.

Der PC und das Internet, zumal seit Erfindung des World Wide Web und des Cyberspace, haben jedoch im Kontext der wissenschaftlich-technischen Revolutionen (verglichen z.B. mit dem Automobil oder auch dem Telefon) einen außergewöhnlichen Stellenwert: Innovation, Expansion und Akzeptanz sind geradezu symptomatisch für das „Zeitalter der Beschleunigung“ – der „Akzeleration“, wie der bedeutende Medientheoretiker Marshall McLuhan schon 1966 die Zentralkategorie der Epoche nannte.

Die eigentliche Basis dieser Prozesse ist das Wirtschaftssystem. Wenn in der marxistischen Wirtschaftstheorie und Geschichtsphilosophie die Produktionsstrukturen als der entscheidende Verursacher des sozialen und kulturellen Wandels hingestellt werden, dann hat wohl nur die Epoche des Frühkapitalismus und „Manchester-Liberalismus“ dafür einen vergleichbaren Beweis geliefert wie die gegenwärtige Entwicklung.

In historischer Perspektive haben hierzu mit dem bereits erwähnten Ende der meisten sozialistischen Systeme die nachfolgenden politischen und sozialen Strukturbrüche wie die Freigabe des Marktes beigetragen (was nicht mit dem komplexen Institutionengefüge marktwirtschaftlicher Systeme zu verwechseln ist). Diese Entwicklung (1889ff.) setzte für die Finanz- und Produktionsprozesse neue Expansionsmöglichkeiten frei und beschleunigte – nunmehr erstmalig durch die Neuen Technologien – ihre Globalisierung.

An dieser Stelle ist eine wichtige Unterscheidung zu treffen: die von Weltökonomie und von globaler Ökonomie. Wie die Untersuchungen von Immanuel Wallerstein über „The Modern World-System“ (1980) u.a. zeigten (und im Kommunistischen Manifest von Marx und Engels 1848 bereits höchst anschaulich beschrieben ist), ha-

ben Frühkapitalismus und Kolonialismus seit dem 16. Jahrhundert eine weltumspannende Ökonomie entwickelt. Die *globale Ökonomie* ist von dieser *Weltökonomie* dadurch verschieden, dass sie sich „als Einheit in Echtzeit auf der planetarischen Ebene“ realisiert. „Es ist eine Ökonomie, in der Kapitalströme, Arbeitsmärkte, Verbrauchermärkte, Information, Rohstoffe, Management und Organisation internationalisiert und über den ganzen Erdball vollständig voneinander abhängig sind“ (Castells 2000).

Manuel Castells hat in seinem dreibändigen Werk über „The Information Age“ (1996ff.), von dem noch zu sprechen sein wird, dem Finanzsektor bei den Prozessen der „globalen Ökonomie“ wie bei der Entstehung der Netzwerkgesellschaft einen eigenen Band gewidmet. Der Finanzsektor (und damit das „Kapital“) ist für ihn der neue „Leitsektor“ des ökonomischen Systems. Einsatzmöglichkeiten der neuen Informationstechnologien sind gerade im Banken- und Börsengeschäft von der Sache her geboten und führen zu ständig neuen Innovationen und Zusammenschlüssen (wie z.B. der Frankfurter Börse mit der von London).

Mit dieser Entwicklung hängt auch zusammen, dass das Betriebseigentum in seiner bisherigen Form – wie Fabrikgebäude und Lagerhallen – gegenüber dem Finanzkapital an Bedeutung verliert. Der amerikanische Ökonom spricht gar vom „Verschwinden des Eigentums“ in seiner bisherigen Form. Der über „Netzwerke“ ermöglichte „Access“ (Zugang) sei inzwischen zu einer Schlüsselvariable des Wirtschaftssystems geworden (Rifkin 2000).

2. Veränderungen der Produktionsstrukturen durch den Informationsbereich

Die von den Ökonomen Colin Clark und Jean Fourastié eingeführte, inzwischen klassisch gewordene Einteilung der Produktionssektoren in einen primären (der Uргewinnung wie Landwirtschaft und Fischerei), einen sekundären (der Verarbeitung, vor allem Handwerk und Industrie) und tertiären Sektor der Dienstleistungen mußte wegen der immer stärkeren Expansion und Unübersichtlichkeit des tertiären Sektors differenziert werden. Auch die hilfswise Einführung eines „quartären Sektors“ der Informations- und Medienbranchen hat sich bisher offiziell nicht durchgesetzt.

Bereits Ende der 80er Jahre faßte Werner Dostal, im Anschluß an die Pionierarbeiten von M.V. Porat in den USA, die Entwicklungen auf Grund der „Informatisierungsprozesse“ im Arbeits- und Berufssektor zu einer neuen Einteilung des Dienstleistungsbereichs zusammen. Danach läßt sich der gesamte Informationsbereich wie folgt unterteilen:

- *Primärer Informationssektor*, mit Märkten für Information und Märkten über Information (vom Broker bis zur Werbung)); hierzu rechnen aber auch die gesamte Informationsinfrastruktur (vom Drucker bis zum Photographen) und der Handel mit informationsbezogenen Produkten;
- *Sekundärer Informationssektor*; hierzu rechnen nach Porat alle Informationsaktivitäten für die Herstellung nicht-informationsbezogener Güter; diese Tätigkeiten fallen vor allem betriebsintern an;

- *Tertiärer Informationssektor.* Zur Einteilung benutzt Porat die Berufsstruktur. Hierzu rechnen: Wissensproduzenten und Wissensverteiler; Informationsverarbeiter.

Seit etwa Mitte der 70er Jahre ist auch in Deutschland der Dienstleistungssektor der größte Produktionsbereich. 1998 waren von den insgesamt 36 Mill. Beschäftigten 2,7% im primären, 31,3% im sekundären und 66%, also zwei Drittel, im tertiären Sektor beschäftigt (Datenreport 1999). Datenreport und Statistisches Jahrbuch unterteilen den tertiären Sektor zwar in drei Segmente – wobei auf das dritte und größte Segment, die „öffentlichen und privaten Dienstleister“, 29,1% entfallen •, enthalten aber keine Rubriken, aus denen der Stellenwert des gesamten Informationsbereichs für die Arbeitsmarkt- und Berufsgliederung hervorgeinge.

3. Veränderungen der Wirtschaftsgeographie

Nach einer Recherche der TIME vom Juli dieses Jahres können im Hinblick auf die Herausbildung neuer Produktionsstandorte (die Produktion von wissenschaftlichem Wissen für Innovationen eingeschlossen) für Europa einige aktuelle Beispiele genannt werden: Die neuen Zentren der Entwicklung von Informationstechnologien und Internetfirmen liegen in bisher peripheren Räumen. Bekannte Beispiele sind Irland und Finnland.

Irland ist inzwischen – nach den USA – der zweitgrößte Exporteur von Software in der Welt; mehr als ein Drittel aller PC-Software, das in Europa verkauft wird, ist irischen Ursprungs. Gut 300 Elektronik-Gesellschaften, darunter Siemens und Mitsubishi, haben Produktionsstandorte in Irland. 40% alle US-Investitionen in europäische Elektronik gehen nach Irland. Dieses Land hat in nur zwei Jahrzehnten einen unvergleichlichen ökonomischen und sozialen Wandel durchlaufen, schneller als der in Spanien nach Francos Tod 1975, und mit großen Konsequenzen für die gesellschaftliche Integration.

Auch Finnland ist von der Peripherie ins Zentrum gerückt: In Espoo, nicht allzu weit von der Hauptstadt Helsinki entfernt, ist mit Nokia der weltweit führende Hersteller der Telekommunikation zuhause. Von 1960 bis heute hat die Stadt ihre Einwohnerzahl mehr als verfünffacht. Aber auch Oulu ist zu nennen, selbst für finnische Verhältnisse randseitig im nordöstlichsten Zipfel des finnischen Meerbusens gelegen. Dort wurde 1982 in enger Kooperation mit Nokia und einer inzwischen bedeutenden Universität „Technopolis Oulu“ gegründet, der erste Wissenschaftspark in dieser europäischen Nordregion.

In Deutschland gibt es seit längerem Umverteilungen von Produktionsstätten durch die neuen Informationstechnologien. Die Entwicklung Münchens zu einer High-Tech-Region ist das vielleicht bekannteste Beispiel. Für die neue, erst mit dem Internet beginnende Entwicklungsstufe nennt die TIME als wichtige neue Standorte Itzehoe in Schleswig-Holstein oder St. Augustin bei Bonn (der letzte Standort überrascht nicht, weil hier seit längerem eine Großforschungseinrichtung für Mathematik und Datenverarbeitung ansässig ist). Hinzufügen könnte man neue High-Tech-Regionen, die zumeist dort entstanden sind, wo eine Technische Hochschule oder Fachhochschule und ihre Fakultäten für Informatik mit neuen Innovati-

onszentren und Technologieparks kooperieren, wie in Darmstadt oder Karlsruhe, Stuttgart oder München, Aachen oder Berlin.

4. Aktienfieber, Online-Banking und E-Commerce

Deutschland ist in wenigen Jahren vor allem durch die Börsengänge der sog. High-Tech-Firmen der Elektronik- und Medienbranche und die Entwicklung eines Neuen Marktes zu einem immer dichter werdenden Börsenmarkt geworden, sowohl hinsichtlich der Angebots- wie der Käuferseite. Die Zahl der deutschen Firmen, die nach oft sehr kurzer Gründungsphase an die Börse gegangen sind, stieg exponential an: 1997 waren es 36, 1999 bereits 194. Entsprechend schnellte die Zahl der Aktionäre in die Höhe. Nach einer Untersuchung von Infratest verdoppelte sich von 1997 bis zum ersten Halbjahr 2000 die Zahl der Aktionäre und Fondsbesitzer von 5,6 auf 11,3 Mill. (FAZ vom 2.8. 2000). Erst durch das Internet ist es möglich, die Aktienkurse auch für private Anleger in „Echtzeit“ zu vermitteln; hierdurch und den Tatbestand, dass inzwischen 86% der großen deutschen Gesellschaften ihre Geschäftsberichte im Netz abrufbar halten und laufend aktualisieren, schwindet auch die Kluft zwischen professionellen und privaten Anlegern.

Die Firmengründer auf dem Neuen Markt sind sehr häufig noch in einem jugendlichen bzw. postadoleszenten Alter und machen eine völlig neue Kluft zwischen den Generationen sichtbar. Zwischen der „Generation @“ und den älteren Generationen zeigen sich Differenzen nicht nur im Umgang mit den neuen Medien, sondern damit verbundene Unterschiede der Weltsicht und des „Einrichtens“ in ihr (vgl. Opaschowski 1999). Erfindungen oder das Entdecken von Marktlücken in der I.-T.-Branche hat etwas mit spielerischer Genialität, auch mit Mathematik und unbeschwerter Kombinationsfreude zu tun – alles Eigenschaften, die Jugendliche eher „einbringen“ als die durch zuviel Wissen und Bedenken „belasteten“ Erwachsenen.

Die Wachstumsraten erreichen Höhen, die in der bisherigen Geschichte des nun fast zweihundertjährigen Aktienhandels unbekannt waren; die Kluft zwischen Realwerten und virtuellen Werten, die auf den Erwartungen von z.T. sehr hohen Gewinnen in naher Zukunft liegen, hat oft ein Ausmaß, das das Fassungsvermögen des normalen Wirtschaftsbürgers weit übersteigt.

Auf dem Börsen- und Bankensektor zeigt sich die Interaktivität des neuen Mediums in besonders anschaulicher Weise: Jeder Teilnehmer am „Börsenspiel“ kann die für ihn wichtigen Informationen in „Echtzeit“ abrufen und sofort darauf reagieren. Das gesamte „Spiel“, in dem – zusammen mit dem Devisenhandel und sonstigen Werten – täglich Billionen DM auf dem Globus neu verteilt werden – , ist offener und in seinen Auswirkungen (noch) unkalkulierbarer geworden. Dass viele Börsengänge übereilt erfolgen und hinter den oft überproportionalen Steigerungsraten des Ausgabekurses der Aktien vielfach keine Substanz steht, bringt durch die damit verbundene Goldgräbermentalität auf Anbieter- wie auf der Käuferseite die Aktienmärkte immer wieder in große Turbulenzen. Auch hier versagen zu oft, wie bei w.u. geschilderten Beispielen, die etablierten Kontrollmechanismen.

Beflügelt wird diese Entwicklung durch das sog. Online-Banking. Waren es 1995 erst 1,4 Mill. Kunden, die ein Online-Konto hatten, so ist bis Ende 1999 die Zahl auf 10,2 Mill. hochgeschneit; für das Jahr 2002 werden 25 Mill. Konten pro-

gnostiziert (FONDS Magazin 3/2000, S. 13). Der bekannte Ausspruch von Bill Gates, Chef von Microsoft, wird in Erinnerung gerufen: „Banking is necessary, banks are not“.

Die gesamte Branche ist in einer schwierigen Umstrukturierungsphase, an deren erstem Ende der Verlust eines Großteils der jetzigen Bankfilialen und weitreichende institutionelle Veränderungen auch auf dem Börsensektor prognostiziert werden. Zu den Konsequenzen, die jedoch kaum realistisch einzuschätzen sind, zählen:

- Verlust an Arbeitsplätzen;
- Umstellung des Zahlungsverkehrs auf Selbstbedienungstechnologie und damit ein Zwang zur Anpassung auch bei jenen, die weiterhin auch für „einfache“ Bankgeschäfte persönliche Beratung und Betreuung wünschen;
- Verlust, vor allem im suburbanen und ländlichen Raum, von Infrastruktureinrichtungen, die für das alltägliche Leben wichtig sind (vergleichbar der Schließung von Tausenden Postschaltern in den letzten zwei Jahrzehnten).

Von ähnlichen Auswirkungen ist der sogenannte E-(Elektronik)Commerce. Hierunter versteht man die Abwicklung von Geschäftsvorgängen, vor allem den Verkauf, vermittelt elektronischer Kommunikationsmedien. Durch die Digitalisierung der dafür erforderlichen Daten entsteht ein „virtueller Marktplatz“ (vgl. Siebert 1999). Für den potentiellen Kunden wird der Markt transparenter, doch auch die Anbieter müssen einen immer größer werdendes Netz an Konkurrenten im Blick behalten und schnell reagieren. Es wird geschätzt, dass inzwischen etwa fünf Prozent der Buchbestellungen über das Internet erfolgen; bei fremdsprachigen Büchern liegt der Prozentwert deutlich höher, was nicht überrascht, da sich die Zeiten von Bestellung zur Lieferung gegenüber dem Fachhandel oft um Wochen verkürzen.

Kritiker des E-Commerce weisen auf die ökologischen Folgeerscheinungen hin. Die Beschleunigung hat ihren Preis: immer mehr Flugzeuge müssen für entsprechende Dienste rund um den Globus eingesetzt werden.

5. Wandel der Erwerbsarbeit, der Arbeitsmittel und des Qualifikationsniveaus

Nach der neuesten verfügbaren Repräsentativuntersuchung über die Umgestaltung der Arbeitsplätze des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verfügten 1999 62% aller Erwerbstätigen über ein „computergesteuertes Arbeitsmittel“ (gegenüber 37% 1992; vgl. Troll 2000, S. 131); für 26% von ihnen ist es das Hauptarbeitsmittel, für die verbleibenden 36% ein gelegentlich eingesetztes. Zu den „computergesteuerten Arbeitsmitteln“ zählen unter anderen: CNC- und NC-Maschinen, Computer und PC, Laptop und Notebook.

Eine wichtige Frage im Hinblick auf diese neuen Arbeitsmittel bezieht sich auf die Entwicklung des Qualifikationsniveaus. In der o.g. Untersuchung werden hierzu die folgenden Ergebnisse mitgeteilt:

Übersicht 2: Verwendung neuer Techniken nach Bildungsabschluß und Qualifikation

Verwender neuer Techniken nach dem allgemeinen Bildungsabschluß		
	Überwiegende Verwendung	Verbreitungsgrad
Ohne Abschluß	15%	30%
Volks/Hauptschule	23%	46%
Mittlere Reife	42%	68%
Abitur/Hochschule	54%	82%
Verwender neuer Techniken nach der Berufsqualifikation		
	Überwiegende Verwendung	Verbreitungsgrad
Ohne Ausbildungsabschluß	23%	39%
Lehre	33%	58%
Fachschule	48%	78%
Fachhochschule/Hochschule	54%	84%

Quelle: Troll 2000: 143

Hervorgehoben wird, dass Befürchtungen der berufs- und industriesoziologischen Forschung aus den 80er Jahren (z.B. von Horst Kern/Michael Schumann) über eine Dequalifizierung der Arbeitskräfte durch Einsatz der neuen Arbeitsmittel nicht zutreffen. Die Dequalifizierungsthese habe zudem eine viel zu enge Verbindung zwischen Erstausbildung und späterem Arbeitsplatz unterstellt. Zusammenfassend kann festgehalten werden (Troll 2000: 142ff.):

- Anwender computergesteuerter Arbeitsmittel sind im Durchschnitt besser qualifiziert als Nichtanwender;
- sie sind im Durchschnitt jünger (mit Schwerpunkten in der mittleren Altersgruppe von 30-45 Jahren und schon dadurch „Profiteure“ der Bildungsexpansion ab Mitte der 60er Jahre);
- die neuen Arbeitsmittel verdrängen keineswegs die alten, sondern ergänzen sie (diese These müßte m.E. spezifiziert werden im Hinblick auf die einzelnen Arbeitsbereiche, von der Fabrikhalle bis zum Büroarbeitsplatz);
- geschlechtsspezifisch werden Ungleichheiten fortgeschrieben: Männer verfügen deutlich häufiger als Frauen über vernetzte PCs, ebenso über Laptops und Notebooks. Nur aus diesen Angaben ließen sich, so könnte ergänzt werden, die fortbestehenden Differenzen sowohl in der Arbeitsqualifikation wie den Berufshierarchien „ableiten“.

V. Veränderungen im politischen System

1. Medien, Politik und Öffentlichkeit

Neben dem Finanz- und Wirtschaftssystem und dem Informations- und Medienbereich ganz allgemein ist die Diskussion um den Stellenwert des Internets wohl auf keinem Gebiet intensiver als hinsichtlich seiner Auswirkungen auf Strukturen und Prozesse des politischen Systems. Dazu haben in jüngster Zeit die Probleme des „Rechtsradikalismus im Netz“ erheblich beigetragen.

Doch diese Phänomene verzerren den Blick auf die Frage, wie durch die neuen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten die essentiellen Probleme der

Demokratie besser gelöst werden können: wie kann ihr Potential an kritischer Öffentlichkeit und Partizipation erhöht werden? Denn das Fundament der Demokratie ist in sachgerechter Information, in Partizipationsmöglichkeit und -fähigkeit zu sehen. Da es, wie jüngste Beispiele zeigen, eine wohl kaum behebbare Tendenz zur Oligarchisierung politischer Institutionen, vor allem der Parteien, gibt, kann dieses Potential gar nicht breit genug sein.

Seit Beginn der „Doppelrevolution“ (mit dem Ausdruck des britischen Sozialhistorikers Eric Hobsbawm), dieser sich wechselseitig dynamisierenden Verbindung von wissenschaftlicher und industrieller Revolution einerseits, von bürgerlich-emanzipatorischer andererseits, war die Entwicklung von preiswerten und für jedermann leicht zugänglichen Informationen ein Ziel sowohl der Technik wie der um Aufklärung bemühten Politik und Bildung. Von der Entwicklung der Schnellpresse am Beginn des 19. Jahrhunderts durch Friedrich Koenig und Andreas F. Bauer über alle weiteren Stufen der Informationsverbesserung und – beschleunigung – Fotografie und Telegraf, Telefon, Radio und Fernsehen, PC und Internet – ist hier eine klare Entwicklungslinie.

Der immer enger werdende Zusammenhang von Technik und Information und der Verbreitung von immer mehr Medien in den privaten Haushalten ließ eine frühe Besorgnis jeweils neu aktuell werden: Welchen Einfluß hat der Staat auf die Medien, wie nutzt er sie – als Teil des politischen Systems – selbst für seinen Machterhalt und welchen Gebrauch machen die Bürger und politischen Institutionen von ihnen.

Mit dem Internet ist eine neue Schwelle im Informationszeitalter auch für das politische System und die Entwicklung der Demokratie erreicht, vor allem durch sein Potential, mehrere Dienste miteinander zu verknüpfen: von der E-Mail bis zur bloßen Informationsübertragung, von den Chat-Foren und den Newsgroups bis zu den lokalen, nationalen oder auch weltweiten Websites zu politischen Themen und Gruppierungen. Dadurch wird – so Thilo Harth (1999: 8) – die Grenze zwischen öffentlicher und privater, synchroner und asynchroner Kommunikation gesprengt. Das Internet erweitert die bisherigen Eingriffs-, Auswahl-, Reaktions- und Steuerungsmöglichkeiten um mediengestützte interpersonelle Interaktion.

2. Steigerung des Demokratie- und Partizipationspotentials?

Wie verändern sich Prozesse der politischen Partizipation und Strukturen der Demokratie durch das Internet und damit verbundene Online-Potentiale? Wird es nun gelingen, die Jugend einen Schritt näher an das politische System heranzuführen und ihre Wahlbeteiligung zu erhöhen? Wird es eine „Demokratisierung“ des Informationsstandes und der Nutzung von Informationsquellen geben? Wird der politische Dialog zwischen den Wahlterminen intensiviert? Muß die politische Bildung neue Wege beschreiten? (vgl. den Überblick bei Woyke 1999).

Erste Untersuchungen über die Veränderungen der politischen Partizipationspraxis, z.B. auf lokaler Ebene, sind eher ernüchternd. Bisher wurden bestehende Defizite der lokalen politischen Öffentlichkeit durch das „Internetangebot der kommunalen Webauftritte“ kaum kompensiert; auch eine „Demokratisierung“ der bisherigen schichtspezifischen Nutzerschaft sei trotz hoher Zuwachsraten im Internetgebrauch nicht sehr schnell zu erwarten (Marcinkowski/Irrgang 1999: 37).

Das Potential der Online-Medien für Wahlkämpfe wird sehr unterschiedlich beurteilt. Beim Bundestagswahlkampf 1998 haben Bündnis 90/Die Grünen ihren Programmwurf für den Wahlkampf vor der Verabschiedung zur Diskussion ins Netz gestellt. Das kann zu interessanten Demokratisierungseffekten führen, deren Bedeutung (Erfolg/Mißerfolg) wohl erst nach vielen Jahren und einer größeren Verbreitung des Internets einigermaßen realistisch eingestuft werden kann.

Hingewiesen wird darauf, dass das Internet auch Außenseiterkandidaten eine Chance gebe, weil die Kosten für Information und Kommunikation niedrig gehalten werden können (Clemens 1999: 59 f.).

Doch neben punktuellen „Demokratisierungserfolgen“ wird das Potential des Internet für die politische Bildung des Bürgers generell, für Wahlentscheidungen und für eine Erhöhung der Partizipationsbereitschaft eher skeptisch beurteilt. Nicht das Internet an sich habe eine demokratisierende Wirkung, sondern die Nutzung durch demokratisch orientierte Bürgerinnen und Bürger (Clemens 1999). Damit wird die Sozialisationsfunktion durch Netzangebote der Parteien und sonstigen politischen Institutionen pessimistisch eingestuft. Ein alter Spruch der Aufklärungsphilosophie scheint sich auch hier zu bewahrheiten: Aufklärung ist vor allem für bereits Aufgeklärte; was im Netz geschieht, hat allenfalls Verstärker- oder Bestätigungsfunktionen.

Bedenken sehr grundsätzlicher Art werden im Hinblick auf die Kompatibilität von Demokratie und dem Einsatz von neuen Informationstechnologien vorgetragen: hier Momente von „zeitaufwendigen Beratungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen“ (Rosa 1999: 409) – dort ein Instrument der Beschleunigung von Information und Kommunikation. Einwände der Art, dass im Zeitalter der Beschleunigung nichts mehr ausreifen und in Ruhe (zu der auch die vor vorschnellen Informationen gehört) zuende gebracht werden kann, müssen sich langfristig nicht nur auf politische Aktivitäten, sondern in allen Lebensbereichen negativ auswirken.

3. Politischer Extremismus im Netz

Diese skeptische Einstellung wird durch die hohe Präsenz rechts- und linksradikaler Parolen und „Auftritte“ im Netz verstärkt. Gab es 1998 „nur“ 200 von deutschen Rechtsextremisten beschriebene Seiten im World Wide Web, so waren es 1999 bereits 330, Mitte dieses Jahres über 400. Die Attraktivität des Internet für diese international operierende Szene ist so groß, dass viele entsprechende Magazine ihr Erscheinen eingestellt haben.

Wie unkontrolliert rechtsextremistische Webseiten erscheinen können und damit für jedermann zugänglich werden, hat die FAZ (Ausgabe vom 2.8. 2000, S. 2) dokumentiert. Unter der Überschrift: „www.heil-hitler.de erregte keinen Anstoß“, wurde der Entstehung dieser Webseiten nachgegangen. Die deutsche Zentralstelle für die Vergabe von Internet-Adressen, die in Frankfurt ansässige Denic, ist eine eingetragene Genossenschaft, die unter ihren mehr als einhundert Mitgliedern auch die Telekom und Mannesmann zählt. Die o.g. Adresse wurde eine Woche zuvor beim Berliner Internet-Provider „Strato AG“ beantragt und per E-Mail nach Frankfurt weitergeleitet – jeweils ohne weitere Prüfung des Inhalts. Die Berliner Gesellschaft verwaltet ca. 300 Tsd. Adressen und betont, dass das Personal für eine weitergehende inhaltliche Prüfung fehle.

Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), für die ein Verbotsantrag beim Bundesverfassungsgericht gegenwärtig (Sommer 2000) erwogen wird, verfügt seit 1997 über einen eigenen Provider in Deutschland. Durch Rechtsberatung, wie man bis zum Rand der Legalität gehen kann, ohne ein Verbot zu provozieren, kann das riskiert werden. Provider anderer Parteien und neo-nazistischer Gruppierungen stehen in Nachbarländern, so in den als besonders liberal geltenden Niederlanden, in Dänemark und relativ viele in den USA (wo die Grenzen der Meinungsfreiheit viel weiter gezogen sind als in Deutschland).

Seit Entwicklung der Mailboxsysteme (der sog. „elektronischen Briefkästen“) seit den 80er Jahren ist die Erreichbarkeit und Mobilisierbarkeit aller möglichen Gruppen erhöht worden; die Präsenz im Internet verstärkt diese Möglichkeiten und erhöht die Integration.

Der Organisationsgrad linksextremistischer Gruppierungen mag geringer sein, ihr Mobilisierungsgrad ist es wohl kaum. Die vielen linksextremistischen Gruppierungen ausländischer Volksgruppen, z.B. der hier verbotenen kurdischen PKK nahestehende Organisationen, aber auch die autonome und antiimperialistische Szene, nutzen die Möglichkeiten der neuen I.-T.-Medien.

VI. Umgestaltung sozialer Grundgebilde: Soziale Netzwerke und Institutionen als Beispiele

1. Von sozialen Netzwerken zur „netzartigen Lebensform“

Zu den sozialen Grundgebilden gehört das „soziale Netzwerk“, das zunächst von den Ethnologen als Spezifikum der sozialen Integration in Stammeskulturen beschrieben wurde: ein Geflecht an Beziehungen, die über Familie, Clan und die Unmittelbarkeit der Nachbarschaft hinausgehen, jedoch nicht das Festgefügte einer Institution oder Organisation haben. In soziologischer Perspektive ist das soziale Netzwerk ein Gebilde, „das als Ganzes betrachtet das Verhalten der verbundenen sozialen Einheiten beeinflusst und zur Interpretation dieses Verhaltens herangezogen werden kann“ (Wegmann/Zimmermann 2000: 251.).

Durch das „Netz“ bekommt dieses soziale Grundgebilde, das häufig auf existenten Gruppenstrukturen aufbaut, eine völlig neue Dimension: bestehende soziale Netze werden verstärkt und aktualisiert, andere Netzwerke würden erst gar nicht entstehen, wenn es das Netz (und das heißt natürlich auch: Internet und E-mail) nicht gäbe. Aus dem zunächst nur virtuellen Raum, dem neuartigen sozialen Raum des Cyberspace, entsteht oft – wie erste Untersuchungen zeigen – ein auch realer sozialer Raum mit Begegnungen von Personen und Gruppen, die über das Netz zusammenfinden.

Soziale Netzwerke dieser neuen Art wurden bereits Anfang der 90er Jahre von Howard Rheingold als „elektronische Gemeinschaften“ bezeichnet: es sind soziale Gebilde „mit einem eigenen Symbolbestand, Perspektiven und Identitäten“ (Höflich 1996: 297; vgl. dort seinen Überblick zu den „Konstitutionsmerkmalen ‘elektronischer Gemeinschaften’“).

Im „Web-Report“ von Tim Berners-Lee findet sich ein Kapitel über „Das Web als neue Gesellschaftsform“. Dort heißt es: „Das Web ist eher ein gesellschaftliches

als ein technisches Produkt. Ich wollte die Zusammenarbeit erleichtern – und nicht ein technisches Spielzeug entwickeln“. Das höchste Ziel des Webs sei die Unterstützung und Verbesserung einer „netzartigen Lebensform“ (1999: 181).

Bereits das Handy hat Symptome dieser „netzartigen Lebensform“: es erhöht nicht nur die beliebige, raumunabhängige Erreichbarkeit, sondern hat durch seine Speicherkapazität und die Abrufbarkeit einer inzwischen sehr großen Zahl an Festadressen eine jederzeit auch über E-mail aktualisierbare Netzwerk-Qualität. (Dass das Handy jeden beliebigen, auch den öffentlichen Raum, in einen intimen verwandeln kann, sei nur am Rand erwähnt; Richard Sennetts bekannter Buchtitel von der „Tyrannei der Intimität“ bekommt so eine Aktualität, an die er in den 70er Jahren noch nicht denken konnte).

Das soziale Netzwerk in der über „das Netz“ (wie bezeichnenderweise ein bekannter Filmtitel hieß) ermöglichten Dimension ist neben den bereits genannten Begriffen („Beschleunigung“; „Virtualität“) eine Metapher des Zeitgeistes; es kann in der Tat als wichtige und immer wichtiger werdende „soziale Basis“ der Netzwerkgesellschaft angesehen werden. Soziale Netzwerke bündeln eine Vielzahl an Trends und Prozessen, die mit den zeittypischen Begriffen der Individualisierung und Erhöhung der Optionalität, mit erhöhter Flexibilität und Innovationsfreude und -fähigkeit umschrieben werden. Bereits von der medialen Struktur her sind sie als „offene Systeme“ zu bezeichnen.

Die antizipierte Möglichkeit, „Mitglied“ (traditionell ausgedrückt) eines sozialen Netzwerkes sein zu können, das gegenüber bisherigen sozialen Gebilden als ein „offenes System“ anzusehen ist, verändert die Wahrnehmung der sozialen Realität insgesamt. Nicht nur, dass Räume und Zeiten beliebig übersprungen werden können, sondern dass das einzelne Individuum auf immer mehr Gebieten partizipieren und mitgestalten, innovieren und involviert sein kann, ohne eine zu stark verpflichtende Mitgliedschaftsrolle zu übernehmen, ist das eigentliche Neue. Die „Multioptionalität“, von der einleitend die Rede war, hat hier ein wichtiges Fundament.

2. Die Flexibilisierung vorhandener und die Entstehung neuer Institutionen

Was über Netzwerke gesagt wurde, gilt mit umgekehrten Vorzeichen für Institutionen. Institutionen in der Sichtweise, das in ihnen auf Dauer bestimmt wird, „was getan werden muß“ (Lipp 2000: 148), erscheinen nun eher typisch für traditionale Gesellschaften und das bürgerliche Zeitalter.

Die Flexibilisierung der sozialen Strukturen, die geforderte schnelle Reaktionsfähigkeit (z.B. bei Firmenzusammenschlüssen), das Outsourcing von immer mehr „Diensten“ und die bereits genannten Trends und Strukturwandlungen verändern auch die Institutionen: Von der Virtuellen Hochschule bis zu „Firmen“, die nur aus einer Person bestehen und quasi nur im Netz existent sind, vom Bankschalter bis zur Stadtverwaltung, die den Publikumsverkehr fast nur noch *online* abwickelt, ist ein breites Spektrum an Veränderungs- und auch Auflösungspotential für vertraute Institutionen angesprochen.

Diese Auswirkungen durch die neuen Informationstechnologien gelten für traditionale, vertraute Institutionen, diesen „objektiv festgelegten Systemen sozialer

Handlungen“ (Schelsky 1973: 10). Die Neue Ökonomie oder der in Ansätzen skizzierte Einsatz der neuen Informationstechnologien in verschiedenen Praxisfeldern bringen ganz neue Institutionen hervor: netz-generierte und netz-basierte. Das gilt auch für die Verwaltung der Netzdienste; auch hierfür wurde bereits ein Beispiel genannt.

Besonderes Interesse fand die erste weltweite Online-Wahl des „Icann“-Direktoriums in diesem Jahr (Icann: Internet Corporation for Assigned Names and Numbers). Diese in den USA 1998 geschaffene Non-Profit-Organisation löst die bisherige oberste Domänenverwaltung, eine Körperschaft namens IANA (Internet Assigned Numbers Authority) ab. Die IANA war von einem der Pioniere des Internet, Jon Postel, gegründet worden (vgl. Berners-Lee 1999: 187ff.). Icann hat u.a. die oberste Leitfunktion für die „Domänenverwaltung“ der Internetnamen. Bis Ende Juli konnte man sich für die Wahl registrieren lassen; wahlberechtigt sind alle ca. 500 Mill. Menschen, die *online* sind. Jeder Wahlberechtigte bekommt auf dem Postweg eine sog. Pin-Nummer (den meisten vom Handy-Gebrauch vertraut) als Stimmzettel. Gewählt wird in der ersten Oktoberwoche.

Diese erste weltweite Wahl per Stimmzettel gilt als Experiment und wird deshalb mit Spannung erwartet. Das international zusammengesetzte neunzehnköpfige Direktorium, in dem den Wahlbürgern neuer Art, den *netizens*, neun Sitze (wie der Industrie) zustehen, hat die Letztentscheidungen bei allen strittigen Fragen, die insgesamt – so der Kommunikationswissenschaftler Wolfgang Kleinwächter (2000) – tiefgreifende Auswirkungen auf Datenschutz und Privatsphäre haben und deren soziale und politische Konsequenzen stetig wachsen. Der *netizen*, eine Wortschöpfung analog zum *citizen*, dem aktiven und mit Menschenrechten ausgestatteten Staatsbürger, trete, so Kleinwächter, als Netzbürger zunehmend in Erscheinung.

Noch wird darüber gestritten, ob mit Icann eine neue mächtige Institution entsteht, die als eine Art „Weltregierung“ angesehen werden kann. Die USA haben wohl als erste begriffen, welcher Stellenwert dieser Einrichtung zukommt und sorgen dafür, dass sie nicht ein UNO-Mandat erhält, sondern – vorerst? – nach kalifornischem Recht operieren muß.

Auch Berners-Lee ist von der Bedeutung dieser Institution überzeugt und fordert, das sie im Dienste der ganzen Menschheit steht (1999:188). Auf keinen Fall dürfe wegen der hohen Dezentralisierung im Netz und durch das Netz der große allgemeine Regelungsbedarf unterschätzt werden – alles Voraussetzungen für die Notwendigkeit von Institutionen, die etwas „auf Dauer stellen“ (Arnold Gehlen) und verlässlich regeln.

VII. Zusammenfassung. Informations- und Netzwerkgesellschaft als neuer Schlüsselbegriff

1. Nur eine Übersteigerung der Trends der „Doppelrevolution“ und der Moderne?

Von den Strukturveränderungen, die direkt oder indirekt mit dem Internet bzw. den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zusammenhängen und die

nachweisbare Auswirkungen auf Individuen, Sozialgebilde, auf die Gesellschaften und die Prozesse der Globalisierung haben, konnte nur ein kleiner Teil benannt werden.

Nicht in die Analyse einbezogen wurde z.B. der Medien- und Kommunikationssektor i.e.S., von dem zweifellos die größten Veränderungen auf das individuelle Verhalten, die Sozialisation, auf Formen der Wahrnehmung, Bewußtseinslagen und Weltsicht ausgehen. Hierzu gibt es inzwischen eine sehr breite Literatur (vgl. Großklaus 1995; Höflich 1996). So unterblieb auch eine spezifische Sicht auf neue Formen von Subjektivität und Identität. Neben sehr vielen spekulativen Ausführungen zu diesen Themen, die sich mehr oder weniger an den Theoretikern der Beschleunigung und der Virtualität orientieren (wie Jean Baudrillard oder Paul Virilio), gibt es Beiträge, die die zugrundeliegenden bzw. individuell genutzten neuen technischen Realitäten nicht aus dem Blick verlieren (vgl. z.B. Schachtner 1997).

Auch die so wichtigen Bereiche des Interneteinsatzes bei Kriminalität und (internationaler) Kriminalitätsbekämpfung und neue Formen internationaler Konflikte (Stichwort „Cyberwar“) konnten in ihrer Bedeutung für gesellschaftliche und zwischen-gesellschaftliche Strukturveränderungen nicht analysiert werden.

Bei den genannten und nicht genannten Beispielen neuer gesellschaftlicher Konstitutionsbedingungen durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bleibt zudem schwer entscheidbar: entsteht da wirklich Neues oder handelt es sich um Verstärkungen von Trends, die mit der „Doppelrevolution“ (Hobsbawm) bereits da sind (zur Differenzierung dieser Trends vgl. Schäfers 1998: 11f.). „Übersteigerung“ ist hierfür das treffende Schlagwort.

Die Mehrzahl der geschilderten Entwicklungen können sicherlich als eine „zweifache Übersteigerung“ interpretiert werden, wenn zusätzlich eine anthropologische Dimension in die Betrachtung einbezogen wird: einmal im Hinblick auf den für den Menschen und seine *condition humaine* immer schon konstitutiven Technikgebrauch, vor allem auch im Kommunikationsbereich; zum anderen als Übersteigerung aller Trends der „Doppelrevolution“ und der Moderne, dem „Projekt der Aufklärung“ (Jürgen Habermas).

Neben den Merkmalen der Übersteigerung wären die der Komplementarität hervorzuheben: der Gebrauch der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ist eine Ergänzung, aber kein Ersatz für bisherige Medien, so wenig wie der Neue Markt den Alten Markt verdrängt. Ein Beispiel kann das verdeutlichen: Der E-Commerce wird gewiß weitere Wachstumsraten aufweisen, aber das „Erlebniseinkaufen“ in den neuen Passagen der Städte, in den jetzt entstehenden Factory-Outlet-Centers und den Kernzonen historischer Städte wird er nicht verdrängen.

2. Manuel Castells Begriff der Netzwerkgesellschaft

Kann man in Daniel Bells Werk über „Die nachindustrielle Gesellschaft“ (1973/75) einen der wichtigsten und frühesten Versuche sehen, die Konturen der von Wissen und Wissenschaft geprägten neuen Gesellschaft entlang „der Achse der aufkommenden 'intellektuellen Technologie'“ (1975: 10) analytisch in den Griff zu bekommen, so in Manuel Castells dreibändigem Werk über „The Information Age“ (1996ff) eines der wichtigsten „Nachfolgewerke“ – nachfolgend im Hinblick auf den weit ausholenden empirischen Zugriff und auf die nun deutlicher sich abzeich-

nenden Konturen der Informationsgesellschaft. Der „informationelle Faktor“ (Spinner 1998) wird zur Achse der Entwicklung und (Sozial-) Strukturbildung.

Nach Castells sind im Informationszeitalter alle zentralen Funktionen und Prozesse – in allen Daseinsbereichen und identifizierbaren Feldern der Gesellschaft – zunehmend „um Netzwerke organisiert“ (1996: 469). Die Präsenz oder Abwesenheit im Netz und die Dynamik (im Sinne von Aktualität und Innovationsfähigkeit) des jeweiligen Netzes werden zu den dominanten Quellen der Selbstbehauptung und des sozialen Wandels. Den Netzen komme so etwas wie „Vorherrschaft“, auch in einem morphologischen Sinne, über alle sozialen Aktivitäten zu. Hierin liegt der Grund, diese Gesellschaftsformation als Informations- und Netzwerkgesellschaft zu bezeichnen. Bei Castells geht es also eindeutig nicht mehr um „Übersteigerung“ oder „Komplementarität“, sondern um etwas Neues, um eine Epochenschwelle („Welle“ im Sinne von Alvin Toffler).

Eine besondere Eigenschaft der Netzwerke sieht Castells darin, dass sie als „offene Strukturen“ bezeichnet werden können: „able to expand without limits, integrating new modes as long as they are able to communicate within the network, namely as long as they share the same communications codes“ (1996: 470). Für Gesellschaften und gleichermaßen für Individuen heißt dies: alle auf Netzwerken basierenden sozialen Strukturen sind von höchster Dynamik.

Die Individualisierung, ein seit Georg Simmel (1858 - 1918), Max Weber und vielen anderen, wie Ulrich Beck, herausgearbeitetes Element der Moderne und ihrer komplexen Modernisierungsprozesse (vgl. Zapf 1994), bekommt in dieser Perspektive erst die „Instrumente“ an die Hand, die die Verselbständigung in der global werdenden Superstruktur der Netzwerke erlauben – und erzwingen. Hierzu heißt es in dramatischer Zuspitzung bei Castells: Our societies are increasingly structured around a bipolar opposition between the Net and the Self (1996: 3).

Castells – ein von der Stadtsoziologie herkommender neo-marxistischer Gesellschaftstheoretiker – zieht angesichts der schnellen Expansion der Netzstrukturen enge Verbindungslinien zur Theorie des Liberalismus und der Praxis des Kapitalismus: „Netzwerke sind die angemessenen Instrumente für eine kapitalistische Gesellschaft, die auf Innovation, Globalisierung, dezentraler Konzentration basiert“ (S. 471). Ist hier, im Marxschen Verständnis, die materialistische Basis und ein Grund dafür, dass die kapitalistischen Systemstrukturen nach 1989/90 so schnell expandieren konnten: in dieser einmaligen historischen Konstellation von Beendigung des Kalten Krieges mit eindeutiger Überlegenheit des westlichen Verständnisses von Individuum und Gesellschaft einerseits, der Expansion der Informations- und Netzwerkgesellschaft auf neuer technologischer Grundlage andererseits?

3. Schlußbemerkung

Abschließend sei zur Ausgangsfrage zurückgekehrt: In welcher Gesellschaft leben wir? Anwendungen und Einflüsse der Neuen Medien sind zweifelsfrei in allen Sozialbereichen und Interaktionen nachweisbar. Aber ist dadurch bereits ein neuer Schlüsselbegriff zur Analyse der Gesellschaftsstruktur erforderlich? Dazu müßte wohl eindeutiger als bisher empirisch nachgewiesen werden, dass zentrale Felder der Gesellschaftsstruktur – und damit der soziologischen Sozialstrukturanalyse – durch die „Informatisierung der Gesellschaft“ eine bis in den Verhaltensbereich

sich auswirkende Veränderung erfahren: von den neuen Formen sozialer Differenzierung und Ungleichheit und der Änderung der Herrschaftsstrukturen bis zur Herausbildung neuer Siedlungsstrukturen und den Grundformen des Zusammenlebens.

Wichtig ist, die technische Basis der neuen Sozialprozesse und -strukturen nicht aus dem Blick zu verlieren; nur so können die auf diesem Gebiet, vor allem dem der „virtuellen Realitäten“, wuchernden Deutungen und Metaphern vermieden werden. Auch künftighin wird es nicht zum Normalfall werden, dass Individuen ihr Realitätsverständnis oder ihre Identität vornehmlich über das Netz „aufbauen“. Der *netizen* wird den *citizen* nicht ersetzen, sondern – so bleibt zu hoffen – die Tugenden des aktiven und kritischen Staatsbürgers werden auf die neuen Netzrealitäten übertragen. Damit wäre sichergestellt, dass die genannten relativ festgefühten Ordnungen, die mit dem politischen und (verfassungs-)rechtlichen Rahmen der „bürgerlichen Gesellschaft“ umschrieben wurden, weiterhin Bestand haben und auf die Netzstrukturen übertragen werden. Im Augenblick herrscht hier jedoch, im Sinne der Theorie des sozialen Wandels von William F. Ogburn (1886-1959), ein täglich spürbarer „cultural lag“, ein Hinterherhinken der Überbaustrukturen des Rechts, der Moral und der institutionellen Ordnung gegenüber den allzusehnlich expandierenden technisch-materiellen Netzstrukturen.

Die sich entwickelnden Strukturen müssen also eher als komplementär denn als völlig neu interpretiert werden; sie folgen damit dem langfristigen Trend der Pluralisierung und der Diversifizierung sozialer Gebilde und Handlungsoptionen. Darum scheint mir der Begriff der „Virtuellen Gesellschaft“, den der um die Analyse der sich entwickelnden Netzstrukturen so verdienstvolle Achim Bühl vorschlägt, auch nicht angemessen (Bühl 1997: 44ff.). Virtualität ist auch eine neue, zusätzliche Möglichkeit der Realitätserkennung und nur – wie andere Medien und Mittel bisher auch – in Ausnahmefällen ein Mittel der Realitätsflucht. Diese zweite, keineswegs gelegnete „Realität“, würde sich aber, entgegen den Intentionen und Analysen von Bühl, zu sehr mit dem von ihm vorgeschlagenen Begriff verbinden.

Die beschriebenen und die große Zahl nicht genannter sozialer und kultureller, ökonomischer und technischer Phänomene, die inzwischen auf Anwendungen der „digitalen Revolution“ beruhen, sind aber zweifellos mehr als nur Beschleunigungen und Übersteigerungen der Dynamiken der „Doppelrevolution“. So betrachtet ist der Begriff der Informations- und Netzwerkgesellschaft nicht nur ein weiterer, mit anderen Gesellschaftsbegriffen konkurrierender „Idealtypus“ (Max Weber): er ist bereits eine Signatur der gegenwärtigen, vor allem der hochentwickelten Gesellschaften und der sich beschleunigenden Prozesse der Globalisierung.

Anmerkung

Eine erste Fassung dieses Beitrags wurde am 29. März d. Js. in der von Prof. Dr. Wolfgang Zapf geleiteten Abteilung „Sozialstruktur und Sozialberichterstattung“ des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung vorgetragen. Den Diskutanten wie den Studierenden meines Seminars zu diesem Themenbereich im Sommer-Semester 2000 an der Universität Karlsruhe (TH) verdanke ich viele Anregungen.

Literatur

- Beck, Ulrich, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt 1986 (14. Aufl. 1997)
- Bell, Daniel, Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt 1975 (orig. amerik. 1973; dt. Neuauflage 1996)
- Berners-Lee, Tim (mit Mark Fischetti), Der WEB-Report. Der Schöpfer des World Wide Webs über das grenzenlose Potential des Internets, München 1999 (orig. amerik. 1999)
- Bühl, Achim, CyberSociety. Mythos und Realität der Informationsgesellschaft, Köln 1996
- Ders., Die virtuelle Gesellschaft. Ökonomie, Politik und Kultur im Zeitalter des Cyberspace, in: Lorenz Gräf/Markus Krajewski, Hg., a.a.O., S. 39-59
- Clemens, Detlev, Das Potential des Internets in Wahlkämpfen, in: Wichard Woyke, Hg., a.a.O., S. 52-63
- Castells, Manuel, The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society, Oxford 1996; Vol. II: The Power of Identity, Oxford 1997; Vol. III: End of Millenium, Oxford 1998 (alle Bde. in mehreren Aufl., 2000 in revid. Version)
- Ders., Materials for an exploratory theory of the network society, in: British Journal of Sociology, No. 1/2000, p. 5-24
- Dostal, Werner, Der Informationsbereich, in: Dieter Mertens, Hg., Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3. Aufl. Nürnberg 1988, S. 858-880
- Faßler, Manfred, Informations- und Mediengesellschaft, in: Kneer et al., Hg., a.a.O., S. 332-360
- Gräf, Lorenz, Markus Krajewski, Hg., Soziologie des Internet. Handeln im elektronischen Web-Werk, Frankfurt/New York 1997
- Harth, Thilo, Internet und Demokratie – neue Wege politischer Partizipation, in: Wichard Woyke, Hg., a.a.O., S. 8-25
- Höflich, Joachim R., Technisch vermittelte interpersonale Kommunikation, Opladen 1996
- Kleinwächter, Wolfgang, Mit dem Passwort kommen die Pflichten. Warum die erste weltweite Online-Wahl des Ican-Direktoriums uns alle etwas angeht, in: FAZ vom 25.7. 2000, S. 56
- Kneer, Georg, Nassehi, Armin, Schroer, Markus, Hg., Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen, München 1997 (UTB 1961)
- Lipp, Wolfgang, Art. „Institution“, in: Bernhard Schäfers, Hg., Grundbegriffe der Soziologie, 6. verb. und erw. Auflage Opladen 2000 (UTB 1416)
- Marcinkowski, Frank/Michael Irrgang, Politische Partizipation und Internet im lokalen Raum, in: Wichard Woyke, Hg., a.a.O., S. 25-39
- McLuhan, Marshall, Understanding Media – The Extensions of Man, New York 1966 (Neuaufgabe MIT Press 1994; die 1. dt. Ausgabe erschien 1968; Teil I trägt die bekannt gewordene Überschrift, die zur Metapher wurde: „Das Medium ist die Botschaft“)
- Opaschowski, Horst W., Von der Generation X zur Generation @. Leben im Informationszeitalter, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41/1999, S. 10-16
- Pongs, Armin, In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? Gesellschaftskonzepte im Vergleich, Bd. 1 und 2, München 1999/2000
- Rheingold, Howard, Virtuelle Gemeinschaft. Soziale Beziehungen im Zeitalter des Computers, Bonn 1994 (Original: The virtual Community)
- Rifkin, Jeremy, Access. Das Verschwinden des Eigentums. Wenn alles im Leben zur bezahlten Ware wird, Frankfurt/New York 2000
- Rosa, Hartmut, Bewegung und Beharrung. Überlegungen zu einer sozialen Theorie der Beschleunigung, in: Leviathan, Jg. 27/1999, S. 386-409
- Schachtner, Christina, Hg., Technik und Subjektivität. Das Wechselverhältnis zwischen Mensch und Computer als interdisziplinärer Sicht, Frankfurt 1997 (stw 1307)
- Schäfers, Bernhard, Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland. Mit einem Anhang: Deutschland im Vergleich europäischer Sozialstrukturen, 7. verb. Aufl. Stuttgart 1998
- Ders./Zapf, Wolfgang, Hg., Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, 2. verb. und aktualis. Aufl. Opladen 2000
- Schelsky, Helmut, Hg., Zur Theorie der Institution, 2. Aufl. Düsseldorf 1973

- Schulze, Gerhard, Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart, Frankfurt/New York 1992 (7. Aufl. 1997)
- Siebert, Andrea, e-Commerce, Wettbewerbsvorteil per Mausclick, Falken-Verlag 1999
- Spinner, Helmut F., Die Architektur der Informationsgesellschaft, Bodenheim 1998
- Stegbauer, Christian, Tiedemann, Paul, Internet für Soziologen. Eine praxisorientierte Einführung, Darmstadt 1999
- Toffler, Alvin, Die Dritte Welle. Perspektiven für die Gesellschaft des 21. Jahrhunderts, München 1983 (Original: The Third Wave, London 1980)
- Troll, Lothar, Die Arbeitsmittellandschaft in Deutschland im Jahre 1999, in: Werner Dostal, Rolf Jansen, Klaus Parmentier, Hg., Wandel der Erwerbsarbeit: Arbeitssituation, Informatisierung, berufliche Mobilität und Weiterbildung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 231 (Bundesanstalt für Arbeit), Nürnberg o.J. (2000), S. 125-146
- Wegmann, Jutta/Zimmermann, Gunter E., Art. „Soziales Netzwerk“, in: Bernhard Schäfers, Hg., Grundbegriffe der Soziologie, 6. verb. und erw. Aufl. Opladen 2000 (UTB 1416)
- Woyke, Wichard, Hg., Internet und Demokratie, Schwalbach/Ts. 1999
- Zapf, Wolfgang, Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987 – 1994, Berlin 1994