

## Heft 1/2001

### Inhalt

Zu diesem Heft.....	3
<b>Brennpunkt</b>	
<i>Bernhard Schäfers</i> , Recht auf Mobilität .....	5
<b>Fachwissenschaftliche Aufsätze</b>	
<i>Hans-Hermann Hartwich</i> , Nizza-Konferenz und Post-Nizza-Prozess Status und Perspektiven der Europäischen Union .....	11
<i>Rainer Geißler</i> , Sind „Ausländer“ krimineller als Deutsche? Anmerkungen zu einem vielschichtigen Problem .....	27
<i>Andreas Dörner/Ludgera Vogt</i> , Das Kapital der Bürger. Freiwilligenarbeit als Herausforderung der Politik .....	43
<i>Klaus von Beyme</i> , Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien. Anmerkungen zur Weiterentwicklung politologischer Parteien-Typologien.....	57
<i>Lars Holtkamp</i> , Bürgerkommune 2000 – Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität? .....	67
<b>Aktuelle Information</b>	
<i>Roland Sturm</i> , Zu kurz gesprungen? Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz von Nizza (7.-11.12.2000) .....	79
<b>Rechtsprechung kommentiert</b>	
<i>Heiner Adamski</i> , Meinungs- und Pressefreiheit im Streit um Sittlichkeit und Menschenwürde .....	85
<b>Kontrovers dokumentiert</b>	
<i>Markus M. Müller</i> , Die Reform der Betriebsverfassung.....	93
<b>Didaktische Praxis</b>	
<i>Gerd Steffens</i> , Politisieren Krisen? Versuch einer Momentaufnahme von Wirkungen der Parteispendenaffäre unter Jugendlichen.....	103
Rezensionen .....	117
<b>Analyse</b>	
<i>Annette Zimmer/Eckhard Priller</i> , Der Dritte Sektor in Deutschland: Wachstum und Wandel .....	121

*Die Autoren dieses Heftes:*

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

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

*Prof. Dr. Rainer Geißler*  
*Universität Siegen*  
*Fachbereich 1 (Soziologie)*  
*Adolf-Reichwein-Str. 2*  
*57068 Siegen*

*PD Dr. Andreas Dörner*  
*Vertretung der Professur f. Politikwissenschaft*  
*FB 2 Universität Wuppertal*  
*Gaußstr. 20*  
*42119 Wuppertal*

*Dr. Ludgera Vogt*  
*Universität Regensburg*  
*Institut für Soziologie*  
*93040 Regensburg*

*Prof. Dr. Klaus von Beyme*  
*Universität Heidelberg*  
*Inst. f. Politikwissenschaft*  
*Marshallstr. 6*  
*69117 Heidelberg*

*Lars Holtkamp*  
*Eichenstr. 29*  
*45731 Waltrop*

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

*Heiner Adamski*  
*Brahmsallee 10*  
*20144 Hamburg*

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

*Prof. Dr. Gerd Steffens*  
*Universität GH Kassel*  
*Fachbereich Gesellschaftswissenschaften*  
*Nora-Platiel-Str. 1*  
*34127 Kassel*

*Prof. Dr. Annette Zimmer*  
*Universität Münster*  
*Institut für Politikwissenschaft*  
*Scharnhorststr. 100*  
*48151 Münster*

*Dr. Eckhard Priller*  
*Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*  
*Reichpietschufer 50*  
*10785 Berlin*

---

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

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

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

GEGENWARTSKUNDE – Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung – erscheint vierteljährlich im Umfang von mindestens 112 Seiten je Heft. Das Einzelheft kostet 16,- DM, das Jahresabonnement 48,- DM, für Studenten, Referendare und Arbeitslose 36,- DM, jeweils zuzüglich Zustellgebühr. Die Bezugsgebühren enthalten den gültigen Mehrwertsteuersatz. Abbonementskündigungen 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 Rübelmann, Hemsbach.

Verlag: Leske + Budrich Opladen, Gerhart-Hauptmann-Str. 27, 51379 Leverkusen, Postfach 300 551, 51334 Leverkusen, Tel. 02171/49070, Fax: 02171/490711

Dieser Ausgabe ist ein Prospekt unseres Verlages beigelegt. Wir bitten um freundliche Beachtung.

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

## Zu diesem Heft

Beides, der Glaube an das so sinnvoll erscheinende und weltpolitisch notwendige Zusammenwachsen des ganzen Europa sowie der Glaube an das deutsch-französische Tandem als Motor des Prozesses, ist mit den Abläufen und Ergebnissen der Konferenz des Europäischen Rates in Nizza (Dezember 2000) erschüttert worden. Die Medien waren voll mit skeptischen bis negativen Bewertungen. Mit dieser Konferenz, so scheint es auch heute, sind Europäische Gemeinschaft und Europäische Union nach erfolgreichem Aufbau an einem kritischen Punkt angelangt. Dieses haben die Staats- und Regierungschefs wohl selbst so empfunden als sie in einer Schlusserklärung „zur Zukunft der Union“ für das Jahr 2004 eine Art Verfassungskonferenz in Aussicht stellten. Der Aufsatz von Hans-Hermann *Hartwich* berichtet in systematischer Form über die Ergebnisse der Nizza-Konferenz und skizziert die Probleme des „Post-Nizza-Prozesses“, der eine Konferenz konzeptionell und verfahrenstechnisch vorbereiten soll. Roland *Sturm* erläutert in der „Aktuellen Information“ die Position des Europäischen Parlaments zur Nizza-Konferenz, ihren Beschlüssen und ihren Plänen für die Zukunft der Union. In einer kritischen Stellungnahme nennt das EP die Form einer Regierungskonferenz wie in Nizza „ungeeignet“. (Beide Texte stehen ab sofort im Netz: [www.leske-budrich.de](http://www.leske-budrich.de))

Verschiedene aktuelle politische Fragen mit einem jeweils sich wandelnden gesellschaftspolitischen Hintergrund bestimmen desweiteren dieses Heft 1/2001 der GEGENWARTSKUNDE.

So ist bei aller Gewöhnung an Staus auf den Autobahnen und an die Unpünktlichkeiten der Bahn die Frage, auf wieviel und welche „Mobilität“ ein jeder Anspruch habe, eher unterdrückt. Bernhard *Schäfers* reflektiert im „Brennpunkt“ das Spannungsverhältnis zwischen individuellen Mobilitätswünschen und daraus resultierenden „ungeplanten Kollektivzwängen“ mit „nüchterner Empirie“ und ernüchterndem Ergebnis.

Ein ähnlicher gesellschaftspolitischer Ansatz führt zum Aufsatz von Rainer *Geißler*, dessen Thematik gewiss nicht neu ist für die Zeitschrift. Deutschland ist ein Einwanderungsland modernen Typs. Aber bedeutet dies nicht, dass mit einer unverhältnismäßig starken Zunahme der Kriminalität zu rechnen ist? In diesem Beitrag steht die Gesetzestreue der Arbeitsimmigranten und ihrer Familien im Mittelpunkt. Er basiert auf empirischem Material und arbeitet sehr genau mit den einschlägigen Begriffen und Zahlen in einem Problemfeld, das von Vorurteilen belastet ist. Ein vorzügliches Arbeits- und Interpretationsmaterial.

Gerd *Steffens'* Frage: „Politisieren Krisen?“ ist in historischer Sicht wohl keine Frage mehr. Aber in diesem Beitrag zur „Didaktischen Praxis“ geht es um Unterricht und Schülerreaktionen. In einer sehr detaillierten Aufzeichnung wird über die Wirkungen der Parteispendenaffäre in verschiedenen Jahrgangsstufen berichtet. Steffens stellt seinen Beobachtungen Ergebnisse der Jugendforschung gegenüber und warnt vor Überzeichnungen dieser Forschung, wie sie z.B. im Begriff „Politikverdrossenheit“ zum Ausdruck kommt.

Bei einer Viertelsjahres-Zeitschrift kaum noch an Aktualität zu übertreffen ist sicherlich die Sparte „Kontrovers dokumentiert“, diesmal von Markus M. *Müller*. 1952,

1972 und 2001 sind die wichtigsten Etappen in bezug auf die gesetzlichen Ausgestaltungen der Betriebsverfassung in Deutschland. Alle Gesetzesvorhaben waren heftig umstritten. Die hier vorliegenden Stellungnahmen spiegeln in ihrer Gegensätzlichkeit vielfach herkömmliche Positionen wider. Da der Verfasser den Streit in den größeren historisch-politischen Zusammenhang der spezifisch deutschen Arbeitsrechtstradition stellt, erschließt sich jedoch auch die besondere Problematik einer Reform der Betriebsverfassung unter den Bedingungen von Globalisierung und Europäisierung.

Ein weiteres übergreifendes Thema in diesem Heft sind gesellschaftliche Wandlungsprozesse. Den Schwerpunkt bildet hierbei die Analyse über den „Dritten Sektor“, sein Wachstum und sein Wandel, von Annette *Zimmer* und Eckhard *Priller*. Hierbei gilt es zunächst, den Begriff selbst zu beachten. Wurde bei Ökonomen und Wirtschaftshistorikern darunter bislang eine „Stufe“ im wirtschaftlichen Wandel von der Landwirtschaft über die Industrielandschaft zu einem 3. Sektor „Dienstleistungen“ im breitesten Sinne verstanden, so ist der Begriff „Dritter Sektor“ hier und heute zur Kennzeichnung jenes Segments der Beschäftigung gebräuchlich, das nicht mehr dem traditionellen Entgeltssystem folgt. In kaum einem anderen Bereich kommen tiefergreifende Wandlungen der modernen Gesellschaften stärker zum Ausdruck als hier. Subsidiarität, Vereine und Stiftungen, Ehrenamt und private Verbände sind die einschlägigen Begriffe, die strikte Trennung von Drittsektor und Markt das Prinzip. Die Analyse gibt einen zahlenmäßig fundierten Einblick in die wachsende wirtschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors oder auch „Nonprofit-Sektors“, über seine interne Strukturierung und seine Ressourcenstruktur. Unübersehbar ist aber jenseits dieser Seite die vielschichtige zivilgesellschaftliche Bedeutung.

Zur Analyse paßt der Aufsatz über „Freiwillige Bürgerarbeit“ von Andreas *Dörner* und Ludgera *Vogt*. Er soll auf diese weniger beachtete Realität der modernen westlichen Gesellschaften aufmerksam machen: Bei allem Streit über Wohlstand und Geld gibt es eine Form gesellschaftlichen Engagements, die zwar jedes Jahr öffentlich vom Bundespräsidenten ausgezeichnet wird, aber wenig öffentliche Resonanz findet.

„Der Bürger“ ist auch Hauptakteur im Beitrag von Lars *Holtkamp* über die „Bürgerkommune 2000“. Die Einbeziehung der Bürger in kommunale Planungsprozesse steht im Zusammenhang der aktuellen Verwaltungsmodernisierung und in der Spannung zwischen Legitimität und Effizienz kommunaler Entscheidungen.

Klaus *von Beyme* hat sein Buch über die Parteien in der Bundesrepublik erneut gründlich überarbeitet. Für die Zeitschrift war dies Anlass, ihn um eine knappe Skizze dessen zu bitten, was er hier in der Entwicklung sieht und wie dieses „Auf den Begriff gebracht“ werden kann. In sehr souveräner Form werden zunächst bisherige Wandlungsstufen der Parteien seit dem Ende des 19. Jahrhunderts skizziert. Wie können und sollen unter diesem Gesichtspunkt die heutigen Erscheinungsformen demokratischer Parteien gekennzeichnet und bewertet werden? Der bekannte Begriff der „Volkspartei“ verblaßte. Neue typische Merkmale legen den Begriff der „professionellen Wählerpartei“ nahe. Zugleich aber wird die Begrenztheit einer jeden Typologie hervorgehoben.

Heute einmal am Schluss erwähnt sei die von Heiner *Adamski* zumeist betreute Sparte „Rechtsprechung kommentiert“. Die sogenannte „Schockwerbung“ der Textilfirma Benneton hat immer wieder für großes Aufsehen gesorgt. Sind schockierende Fotos aus Kriegen oder Umweltschäden „sittenwidrig“? Dieser Begriff ist bekanntlich auch auf anderen Gebieten ein Kardinalproblem menschlichen Verhaltens. Mit der Dokumentation eines auffallenden Verfassungsgerichtsurteils, das die „Zumutbarkeit“ großzügig auslegt, ist möglicherweise auch Unterrichtsmaterial für den Sozialkundeunterricht gewonnen.

*Die Herausgeber*

# Recht auf Mobilität?

Bernhard Schäfers

## I.

Die hitzige politische Diskussion in den letzten Monaten des vergangenen Jahres, mit zahlreichen Demonstrationen und LKW-Blockaden, angesichts gestiegener Öl- und Benzinpreise und der bevorstehenden neuerlichen Anhebung der ÖKO-Steuer zum 1. Januar diesen Jahres, machte einmal mehr deutlich: die Verkehrserfordernisse und Mobilitätswünsche der Bürgerinnen und Bürger sind ein neuralgischer Punkt des privaten und des öffentlichen Lebens. Es geht um Zeit und Geld, um Bequemlichkeit und Sicherheit, Arbeit und Freizeit.

Alle diese Phänomene haben noch weiterreichende Dimensionen und sind ein wichtiger Teil der Kultur- und Herrschaftsgeschichte: „Raumüberwindung – sei sie virtuell oder physisch – stellt einen der großen Menschheitsträume dar und findet in vielen Symbolen seinen Ausdruck. Diese Symbole reichen vom Sieben-Meilen-Stiefel über den ersten Schritt eines Menschen auf dem Mond bis hin zum Internet. Alle diese Symbole verheißen auf den ersten Blick die Befreiung von naturgegebenen Fesseln“.<sup>1</sup>

In der technisch-industriellen Gesellschaft werden Mobilitätswünsche und -erfordernisse eine Angelegenheit aller; das macht sie zu einem gesellschaftlichen Brennpunkt allerersten Ranges. Zur Freiheit des Individuums, die den Kern unserer Gesellschafts- und Staatsordnung ausmacht, gehört in der Tat auch die „Freizügigkeit“, die im Prinzip uneingeschränkte Bewegungsfreiheit im Raum, „Mobilität“ genannt. Die Soziologen unterscheiden zwischen *horizontaler Mobilität* und *vertikaler Mobilität*. Umfaßt erstere alle Bewegungsvorgänge im Raum, aber auch zwischen ranggleichen sozialen Stellungen, so die vertikale Mobilität „Bewegungen“ von Individuen und sozialen Gruppen auf einer vielfach zu differenzierenden Hierarchie der Klassen und Schichten, der sozialen Lagen und Milieus. Zwischen beiden Bewegungsarten gibt es, hervorgerufen z.B. durch einen Berufs- und/oder Statuswechsel, eine enge Beziehung.

Die „mobile Gesellschaft“ gehört zu den Selbstbildern unserer Gesellschaft; sie ist so etwas wie eine „kulturelle Selbstverständlichkeit“. Freiheits- und Mobilitätsansprüche sind in dem Maße eine Liaison eingegangen, wie sich Kriterien der libe-

ralen Marktgesellschaft durchsetzten und immer neue Verkehrsmittel die Bewegung von Personen und Gütern beschleunigten und verbilligten (Kutschen konnte sich nur die Oberschicht leisten): beginnend mit der Eisenbahn und ihrem zügigen Ausbau nach 1840; ergänzt durch U-Bahnen, S-Bahnen und Straßenbahnen im dichter werdenden Verkehr der immer größer werdenden Städte seit Ende des 19. Jhs.; revolutioniert durch das Auto seit Ende der 50er Jahre, das den Verkehr individualisierte und bisher unbekannte Möglichkeiten in der Nutzung und „Eroberung“ von Raum zur Verfügung stellte. Waren es 1950 erst 540 Tsd. PKW (im alten Bundesgebiet), so 1960 bereits 4,5 Mill. und 1990 ca. 31 Mill.; zusammen mit den neuen Bundesländern ist der PKW-Bestand auf gegenwärtig rund 42 Mill. gestiegen (bei 82 Mill. Einwohnern).

## II.

In der Wirtschafts- und Gesellschaftstheorie des Liberalismus ist der Zusammenhang von Freiheit und Bewegungsfreiheit seit Adam Smith (1723-1790) immer gesehen worden: Die Freiheit der Märkte und des Güter- und Warenaustausches funktioniert nur, wenn ihr die Freiheit der Menschen korrespondiert: in der Wohnort- und Berufswahl, in der Partnerwahl, im Erwerb von Eigentum, Gütern und Dienstleistungen und – letztlich die Basis und Garantie von allem – in der freien Wahl der Herrschenden. Marktfreiheit und Demokratie stehen also in engem Wechselverhältnis.

Ebenso eng mit der Bewegungsfreiheit sind andere, typische Merkmale der sich industrialisierenden und modernisierenden Gesellschaft verknüpft, auf die der Berliner Soziologe Georg Simmel (1858-1918) als erster aufmerksam gemacht hat. Er hat den Zusammenhang von gesteigener Mobilität, Individualismus und Moderne betont. In seiner „Soziologie des Raums“ konstruiert er die Wechselwirkung von Mobilitätssteigerung, neuem Lebensgefühl, „Tempo“ (Simmel) und Moderne, mit den Städten als „Drehpunkten“.

Das alles kann nicht rückgängig gemacht werden, ohne Grundzüge der modernen, auf Individualismus und Freiheit begründeten neuen Gesellschaftsordnung auszuhebeln. Ein Rückblick in die jüngste deutsche Geschichte zeigt, daß dies durchaus versucht wurde. Die extremen Mobilitätsbegrenzungen in der DDR und anderen kommunistischen Staaten waren mit entsprechenden Freiheitseinschränkungen verknüpft; die Reglementierungen im Personen-, Güter- und Postverkehr und allen anderen Formen der Kommunikation tangierten die „bürgerlichen“ und politischen Freiheiten.

Heute ist die über Verkehrsströme abgewickelte Mobilität Tagesthema. Überwiegen im persönlichen Gespräch die letzten Stau- und Aggressionserlebnisse im Straßenverkehr, so in den offiziellen Nachrichten und in den Medien Informationen über Verkehrsunfälle, über Beschlüsse der politischen Gremien auf Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesebene oder über Ausbau und Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur. Auch die Sicherheit von Fußgängern und Radfahrern, die Kosten des Verkehrs, die Einführung von Autobahn-Gebühren und die Belästigungen durch Verkehrslärm und Umweltverschmutzung durch die PKW- und LKW-Nutzung sind Inhalte alltäglicher Kommunikation und Nachrichten.

Über den Umfang der Mobilität seien einige Zahlen angeführt <sup>2</sup>:

- 1997 haben 4 Mill. Personen innerhalb Deutschlands ihren Wohnsitz gewechselt, fast jeder 20. Einwohner; erstaunlich hoch ist mit rund 1,6 Mill. auch die Zahl der Zuzüge und der Fortzüge über die Landesgrenzen;
- innergemeindliche Umzüge machen einen weiteren Teil der „Binnenwanderungen“ aus: in Karlsruhe z. B., einer Stadt mit 268Tsd. Einwohnern, machten 1999 18 Tsd. Personen einen innerstädtischen Umzug, d.h. 6,7% aller Einwohner;
- etwa ein Drittel aller Erwerbstätigen, rund 12 Mill. Personen, pendelt täglich über die Gemeindegrenzen zur Arbeit; bei 44% von ihnen ist der Weg zur Arbeit weiter als 10km. Ca. 10% aller Erwerbstätigen sind Wochenendpendler;
- rechnet man alle drei Haupt-Mobilitätsarten zusammen, also Berufs-, Ferien- und Freizeitmobilität, so beförderten 1997 die privaten PKW über 80% aller Personen;
- im Güterverkehr beförderten im gleichen Jahr die LKW mit 3,2 Mrd. Tonnen knapp 80% des gesamten Aufkommens in Deutschland (hieran sind rund 2,5 Mill. deutsche und immer mehr ausländische LKW beteiligt).

### III.

Besonders in den 60er und 70er Jahren, den Zeiten des forcierten Ausbaus des Straßennetzes und der unglaublichen Zuwachsraten im PKW-Besitz, zumal vor der ersten Öko-Krise (1972 ff.), war die Gesellschaft in einen „automobilen Rausch“ verfallen, aus dem sie – was heute kaum noch glaubhaft erscheint – nicht einmal die rund zwanzigtausend (!) Verkehrstoten pro Jahr – um das Jahr 1970 – auf westdeutschen Straßen aufschrecken konnten. „Freie Fahrt den freien Bürgern“, so lautete in den 60er Jahren, noch zu Beginn des automobilen Zeitalters, der Slogan eines bekannten Automobilclubs. Seither ist die Zahl der Verkehrstoten zwar erheblich zurückgegangen, aber die Zahl der Schwerverletzten kaum. Die so menschenfreundlich wirkende Ausweisung von Parkraum und sonstigen Hilfen für Behinderte hat auch hier ihre Ursache; die Flächen und Hilfen müssen zwangsläufig immer größer werden. Aber nach wie vor würde die Mehrzahl der deutschen Autofahrer die Einführung einer Geschwindigkeitsbegrenzung als Eingriff in ihre Freiheit ansehen, „eines mündigen Bürgers nicht würdig“. So bleiben wir das einzige Land, das ohne Geschwindigkeitsbegrenzungen auszukommen meint; täglich kann auf den Straßen ganz individuell demonstriert werden: *time is money*.

Die Ergebnisse (und Erlebnisse) der Geschwindigkeitsbegrenzungen in anderen Ländern, z.B. Frankreich, Italien oder Spanien, sind aber auch nicht der Art, daß man nun angstfrei fahren könnte: aggressives und den Mitmenschen gefährdendes Fahren ist eben bei jeder Geschwindigkeit möglich.

Angesichts dieser Tatbestände und der genannten Zahlen, der Überfüllung auf Straßen und in öffentlichen Verkehrsmitteln ist zu fragen, ob die Freiheit in der mobilen Gesellschaft nicht an Grenzen gekommen ist, wo sie sich – wie der exzessive Gebrauch der Freiheiten in anderen Bereichen – selbst aufhebt. Aus individuellen Mobilitätswünschen und -entscheidungen resultieren immer häufigere und län-

gere Staus und damit ungeplante Kollektivzwänge. Auch wenn einige dem Stau Elemente der „Erlebnisgesellschaft“ (Gerhard Schulze) abgewinnen wollen: Kein Sarkasmus kann darüber hinwegtäuschen, daß der Stau für die Mehrzahl der Menschen wie für die Umwelt gleichermaßen unerträglich ist.

Die häufig zu hörende Empfehlung, auf den Öffentlichen Personen-Nahverkehr (ÖPNV) umzusteigen oder Güter auf die Bahn zu verlagern, ist empirisch blind, weil – unabhängig von bereits gegebenen Belastungsgrenzen – der Ausbau des ÖPNV wie jeder sonstige Zuwachs an Mobilitätsmöglichkeiten eine zusätzliche Nachfrage stimuliert. Weitere Möglichkeiten der Mobilität werden nicht alternativ gesehen, sondern komplementär. Der neue Straßenbahnanschluß stimuliert eine weitere Fahrt in die City. Die Beförderungszahlen im ÖPNV verzeichnen zwar leichte Zuwächse, aber alle anderen Verkehrsmittel eben auch. „Selbst in den Fahrradhochburgen und Vorzeigestädten des Öffentlichen Nahverkehrs wie Münster oder Freiburg sind die Fahrten mit dem PKW in absoluten Zahlen weiter angestiegen“<sup>3</sup>.

#### IV.

Nüchterne Empirie widerspricht in eigentlich allen Belangen des Verkehrs und bei allen Verkehrsmitteln – insbesondere bei der „Deutsche Bahn AG“ – den Sonntagsreden der Politiker, Planer und Manager: Während im alten Bundesgebiet von 1960 bis 1990 die Länge des überörtlichen Straßennetzes von 135 Tsd. auf 174 Tsd. km vergrößert wurde (darunter von 2,5 auf 8,8 Tsd. Autobahn-KM), schrumpfte das Eisenbahnnetz von 36 auf 30 Tsd. km. Seither, auch nach Einschluß der 14 Tsd. km, die die DDR mit der „Deutschen Reichsbahn“ einbrachte, ist das Streckennetz weiter geschrumpft – und wird weiter schrumpfen, bei gleichzeitiger Auslastung der Hauptstrecken bis an die Kapazitätsgrenzen. Als vor einigen Jahren der rund 150 Jahre alte Beförderungsvertrag Bahn/Post gekündigt wurde und die Post nunmehr von ihren „Briefzentren“ am Rande der großen Städte (aber in Autobahnnähe) die Post mit LKW und Flugzeugen verteilt, war vollends klar: Der Kampf Schiene-Straße ist definitiv entschieden. Alle anderen Aussagen sind Traumtänzerie, für die allenfalls noch auf Kongressen der Grünen Beifall gespendet wird.

Es sind aber nicht nur die bloßen Zahlen zu betrachten, um auf Trends hinzuweisen, sondern auch auf die mangelnde Qualität des Gebauten und Geplanten. Der Verkehrswegebau in den 60er Jahren nahm fast überhaupt keine Rücksicht darauf, daß es neben dem Autofahrer auch noch Fußgänger und Radfahrer gibt. Gerade die Fußgänger wurden im innerstädtischen Bereich geradezu an den Rand gedrückt; für sie und die Radfahrer – die es zugeständenermaßen damals erheblich weniger als heute gab – wurden nicht einmal auf den Kreisstraßen, die die kleinen Ortschaften miteinander verbinden, Geh- und Fahrwege eingeplant.

Als Beispiel für Trends, die zu erhöhtem Verkehrsaufkommen führen, sei auf Veränderungen im familiären und beruflichen Bereich hingewiesen. Die Emanzipation und die Berufstätigkeit der Frau haben millionenfach dazu geführt, daß sie nicht mehr den Karrieremöglichkeiten des Mannes in irgendeinen Winkel der Republik folgt, sondern es zumeist zu zwei Haushalten und dem „living apart to-



gether“ kommt. Dies hat, wie hervorgehoben, zu einer deutlichen Erhöhung der Wochenendmobilität geführt.

Konzepte im Städte- und Verkehrswegebau, die Abhilfe schaffen wollen, kommen an diesen völlig veränderten Lebensbedingungen nicht vorbei. Die „Stadt der kurzen Wege“ ist solch ein Konzept, aber Arbeiten und Wohnen lassen sich nur für wenige Berufe und oft nur für kurze Zeit – personell wie strukturell – zusammenbringen. Viele Planer setzen ihre Hoffnungen auf das Car-Sharing, das in vielen Städten bereits bestens funktioniert. Denkbar ist aber auch, daß ein breit eingeführtes Car-Sharing den Fußgänger vollends aus dem innerstädtischen Verkehr verbannt, weil es so bequem ist, an jedem bedeutenden Ort oder Platz in der Stadt ein Auto vorzufinden.

Die Regionalisierung der Produktion und die Verteuerung der Mobilität sind schon eher Konzepte, über die nachzudenken ist, damit – wie vielerorts inzwischen als Beispiel dokumentiert – die Produktion eines Joghurtbechers nicht 5600 km Wegstrecke erfordert, Wünschenswert wäre jedoch, daß das Ausmaß der freiwilligen Mobilitätsbegrenzungen immer einen solchen Umfang hat, daß sie die politischen Regulierungen und Beschränkungen allemal deutlich übersteigen.

## V.

Das Thema Verkehr/Mobilität ist eines der großen gesellschaftspolitischen Themen, weil es praktisch alle Lebensbereiche berührt. Mit dem Begriff des französischen Soziologen Marcel Mauss (1872-1950) könnte man von einem „gesellschaftlichen Totalphänomen“ (*phénomène social total*) sprechen, das soziale wie ökonomische, kulturelle wie technologische, planerische wie ökologische Bereiche umfaßt. Fast alle Aktivitäten setzen Bewegungen im Raum voraus; dieser wird immer knapper, immer enger, immer gefährdeter. Hier liegt einer der Gründe dafür, daß es in kaum einem anderen Bereich soviel an Planung und Zielvorgaben gibt wie in dem der Verkehrsinfrastruktur. Doch die Aussagen unabhängiger Experten<sup>4</sup> sagen im Kern: keiner der gegenwärtig mobilitäts- und verkehrserzeugenden Prozesse, der dominanten Arbeits- und Lebensstile zeigt irgendeine Trendwende. Mit anderen Worten: Weitere Zuwachsraten im Individualverkehr wie im öffentlichen Verkehr, für Personen und Güter, weitere Staus und Beengungen auf dem knapper werdenden Raum, weitere Lärmbelästigungen zu fast allen Tages- und Nachtzeiten sind vorprogrammiert.

## Anmerkungen

- 1 Dirk Zumkeller, Telekommunikation, Telematik und Verkehr im Jahre 2020 – Ein Zukunftsbild unserer Mobilität. Vortrag auf dem Kongreß „Zukunft in Bewegung“, Berlin Nov. 2000. Ms. des Instituts für Verkehrswesen der Universität Karlsruhe (TH).
- 2 Vgl. zu den Zahlenangaben Verkehr in Zahlen 1999, hg. vom Bundesministerium für Verkehr, Berlin 1999; Datenreport 1999, hg. vom Statistischen Bundesamt (und der Bundeszentrale für politische Bildung). Vgl. auch die Daten des seit 1994 im Abstand von drei Jahren erhobenen „Deutschen Mobilitätspanel“, das das Verkehrsverhalten von Haushalten über eine ganze Woche erfaßt.

- 3 Werner Canzler/Andreas Knie, „New Mobility“? Mobilität und Verkehr als soziale Praxis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 3.Nov. 2000 (B45-46/2000). Das gesamte Heft ist dem Thema Mobilität/Verkehr gewidmet.
- 4 Vgl. die von Jörg M. Fehlhaber und Barbara Leichtle hg. „Expertenbefragung: Zukunft der Mobilität“ für den „Mobilitätskongress 2000: Zukunft in Bewegung“, Berlin Nov. 2000 (dort auch meine Ausführungen über „Mobilität und Gesellschaftsentwicklung“), hg. vom InformationsZentrum Beton GmbH, Köln 2000.

# Nizza-Konferenz und Post-Nizza-Prozess

## Status und Perspektiven der Europäischen Union

*Hans-Hermann Hartwich*

### 1. Die Vorgeschichte

Die Regierungskonferenz vom 8. bis 10. Dezember 2000 in Nizza muss im Kontext ihrer Vorläufer bewertet werden. Nach rund 30 Jahren hatte der Gedanke einer verstärkten europäischen Integration mit den Beschlüssen über eine „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) von 1986 erstmals wieder starke Antriebe erhalten. Es folgten dann relativ rasch die bedeutungsvollen Konferenzen von Maastricht im Dezember 1991 und von Amsterdam im Juni 1997. Die nach diesen Orten benannten Verträge veränderten die seit 1952/57 bestehende Europäische Gemeinschaft. Die sie konstituierenden, vorwiegend wirtschaftlichen Politikfelder wurden stark erweitert, ja fast umfassend. Das Europäische Parlament gewann an Kraft und Einfluss. Die Wirtschafts- und Währungsunion brachte die „Vollendung des europäischen Binnenmarktes“ und das „Europäische System der Zentralbanken“ (ESZB) mit der supranational agierenden Europäischen Zentralbank. Die Verträge über die Gemeinschaften (EGV) wurden durch die Gründung der „Europäischen Union“ (EUV) in Maastricht auf eine neue Stufe gestellt und durch enge gouvernementale Kooperationen auf wichtigen neuen Politikfeldern, der Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit ergänzt.

Das waren für Europa gewaltige, ja kaum erwartete Fortschritte in den unterschiedlichen Formen von Integration, Kooperation und Supranationalität. Motor dieser Entwicklung waren Anfang der achtziger Jahre das erstmals direkt gewählte Europäische Parlament (EP) und die Kommission. Ohne den „Europäischen Rat“ der Staats- und Regierungschefs und ihre „Regierungskonferenzen“ wären die Initiativen allerdings kaum vorangekommen.. Dieser Europäische Rat, häufig verwechselt mit dem (Minister-)Rat der EG-Verträge, ist Movers und Konstitutive der Vertragseentwicklungen. Hier gilt nach wie vor letztlich die Wahrung der nationalstaatlichen Souveränität, also die Einstimmigkeit.

So erfolgreich die Regierungszusammenarbeit im Europäischen Rat war, er schiebt seit Beginn der geschilderten Neubelebung der Gemeinschaft einige grundsätzliche Probleme vor sich her, die sich von Anfang an aus dem Umstand ergaben, dass die EG nicht aus einer Verfassungsgebung der Völker heraus, sondern aus ei-

nem pragmatisch-„funktionalistisch“ orientierten Gestaltungswillen der Regierungen heraus geschaffen worden war. So sind seit Gründung der Gemeinschaften durch die sechs Gründerstaaten die institutionelle Struktur und die Entscheidungsmodalitäten bis heute mit 15 Mitgliedstaaten bestehen geblieben. Durch die Beitrittsmotive der Hinzugekommenen hat sich die Interessenstruktur der EU-Mitgliedstaaten geändert. Vor allem wird immer deutlicher, dass zumindest drei Staaten sich als „Anti-Integrationisten“ innerhalb der Gemeinschaft profilieren.

### „Left overs“.

Schon die Maastricht Konferenz hatte eine neue Konferenz zwecks Überarbeitung der Verträge offiziell beschlossen (Maastricht Vertrag Art. N). Die Amsterdamer Konferenz wurde diesem Auftrag bis auf die entscheidenden Punkte gerecht. Trotz der Aufnahme neuer Kompetenzen in der Innenpolitik und erweiterter Rechte für das Parlament veränderte sie die Unionsarchitektur nicht. Übrig blieben die Straffung der Entscheidungsverfahren durch die Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in möglichst vielen Bereichen, die bessere Ausrüstung der Bevölkerungszahlen der Staaten und die Überprüfung der Möglichkeiten für eine gemeinsame Verteidigungspolitik. Neben den von einigen Staaten sogar offiziell beklagten Defiziten in bezug auf die Effektivität, stand die EU vor allem vor den Konsequenzen ihrer Versprechungen gegenüber beitragswilligen Staaten des ehemaligen Ostblocks nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation (Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der EU sowie Art. 27 EUV in Sachen Verteidigungspolitik). Wie sollten die Entscheidungsprozesse in einer stark vergrößerten Gemeinschaft organisiert werden? Eine Lösung musste gefunden werden, bevor aus den 15 Mitgliedstaaten 27 geworden waren.

Deshalb sollte eine neue Regierungskonferenz spätestens ein Jahr bevor es mehr als 20 Mitglieder gab, einberufen werden. „Angedacht“, aber nicht beschlossen, waren unter diesen „Left overs“ bereits die Einführung einer „doppelten Mehrheit“ oder Neuverteilung sowie der Verzicht auf den zweiten Kommissionssitz seitens der großen Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat hatte in Nizza also eine Problematik zu bewältigen, die sich prinzipiell seit den achtziger Jahren immer stärker herausgebildet hatte und die durch den Beitrittswunsch zahlreicher ostmittel-, nord- und südosteuropäischer Staaten dramatisch akzentuiert war.

## 2. Die Ergebnisse der Nizza-Konferenz

Die unter französischem Vorsitz tagende Konferenz hat umfangreiche Texte beschlossen, die hier als „Vertrag von Nizza“ bezeichnet werden (hier zitiert nach den vorläufigen, noch von Rechts- und Sprachsachverständigen zu überarbeitenden Texten vom 12./14.12.2000 bzw. Korrekturen vom 22.12.2000/5.1.2001 im Internet). Sie enthalten vom Umfang her (im Internet 129 Seiten) betrachtet, wesentlich mehr Beschlüsse als jene über die Sitz- und Mehrheitsregelungen. Deswegen wäre der Versuch einer vollständigen Würdigung in einem Aufsatz wenig sinnvoll. Einen Großteil der Beschlüsse in Zusammenhang mit Fragen, die das Europäische

Parlament (EP) berühren oder interessieren, enthält die „Aktuelle Information“ von Roland Sturm in diesem Heft der Gegenwartskunde.

Das „Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union“ umfasst:

- Die neue Sitzverteilung im Europäischen Parlament – für die Wahlperiode 2004-2009 und nach den Beitritten, einschließlich der Regelungen bei sukzessiven Beitritten, die zu Verschiebungen führen, aber an der Leitzahl von insgesamt 732 Sitzen orientiert sein sollen (Art. 189 und 190 EGV),
- Die Stimmengewichtungen im Rat (Art. 205 EGV) ab 1.1.2005 sowie nach der vollständigen Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten, einschließlich der Verschiebungen der Relationen bei sukzessiven Beitritten und der jeweiligen Mindeststimmzahlen,
- Die Zahl der Kommissionsmitglieder (Art. 213 EGV) ab 1.1.2005 und nach weiteren Beitritten. Die Zahl soll dann unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen. Eine „gleichberechtigte Rotation“ soll im einzelnen durch den Rat einstimmig festgelegt werden. (Siehe hierzu die beiden Anlagen zu diesem Beitrag)
- Die Sitzverhältnisse im Wirtschafts- und Sozialausschuss (Art. 258 EGV) und im Ausschuss der Regionen (Art. 263 EGV) wurden ebenfalls für die Zeit nach der Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten festgelegt. Die Ausschüsse sollen dann jeweils 344 Sitze haben. Die Stimmenverhältnisse unter den „Großen“ blieben mit jeweils 24 gleich.

Damit ist definitiv entschieden, dass die Beitritte erfolgen. Wenn allerdings die Regierungschefs in ihrer Schlussakte behaupten, dass die EU nach der Ratifizierung „die für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten erforderlichen institutionellen Änderungen abgeschlossen“ habe, so sind doch ernste Zweifel am Platze. Die Abstimmungsmodalitäten wirken in den Zahlenrelationen eher zufällig und sind nicht vereinfacht, sondern höchst kompliziert worden. Vor allem gilt dies, wenn neue Mitglieder jetzt nach und nach beitreten und immer neue Mehrheiten errechnet werden müssen.

Die Beitrittsverhandlungen sowohl mit einer ersten Gruppe von Staaten (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland, Zypern), als auch mit der zweiten (Bulgarien, Litauen, Lettland, Rumänien, Slowakei) sind noch nicht abgeschlossen. Die Bewerber mussten und müssen sich einem sogenannten „Screening-Prozess“ durch die Kommission unterziehen, einer in 31 Kapitel unterteilten analytischen Prüfung bezüglich der Übernahme des „acquis communautaire“, des „gemeinsamen Besitzstandes“ der EU, zu dem z.B. auch die Entscheidungen des EuGH gehören. Einen genauen Zeitpunkt für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen und für die Aufnahmen gibt es nicht. Kommt es aber dazu, dann verschieben sich jeweils die Abstimmungsverhältnisse im Rat und im Parlament. Die Aufnahme einer Gruppe von Staaten, die ihre Verhandlungen abgeschlossen haben, würde dieses Problem mildern. Jedoch müssten dann die am besten Vorbereiteten warten. Vorteilhaft wäre dies aber auch deshalb, weil politisch wichtige Beitrittsländer wie Polen nicht zu jenen Staaten gehören, die bisher die besten Voraussetzungen für den Beitritt mitbringen. (Vgl. hierzu die instruktive Ausgabe der Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 12.1.2001).

Weitere Schwerpunkte der Beschlüsse der Nizza-Konferenz in bezug auf den Vertrag über die Europäische Union (EUV) sind neben den institutionellen Änderungen:

- Vertragsänderungen bei den Art. 17, 23, 24 und 25 EUV, d.h. zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP);
- Zahlreiche „Klauseln“ über eine „verstärkte Zusammenarbeit“ von Mitgliedstaaten innerhalb der Union (zu Titel VII und V EUV).

Schwerpunkt der Beschlüsse in bezug auf den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sind zum Teil detaillierte Bestimmungen über den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und die Einführung eines Gerichts erster Instanz.

Erwähnenswert ist unter anderem noch, dass nach dem Auslaufen des Vertrages über die Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) das Vermögen der Montanunion an die EG fällt und dort zum 24.7.2002 in einen „Forschungsfonds Kohle und Stahl“ eingebracht wird.

Für den „Post-Nizza-Prozess“ ist schließlich die „Erklärung für die Schlussakte der Konferenz zur Zukunft der Union“ (Anlage IV) politisch hochinteressant, weil sie neue Aufgaben skizziert.

### 3. Ist die EU für die Aufnahme neuer Mitglieder wirklich gerüstet?

Diese Frage bedarf einer komplexen Betrachtung. An erster Stelle steht dabei der gegenwärtige Befund über die „Problemlösungsfähigkeit“ der Europäischen Union. Diese wird ganz generell von den Autoren der gleichnamigen Untersuchung (Grande/Jachtenfuchs) so eingeschätzt, dass im Prinzip diese Fähigkeit in den diversen Politikfeldern, aus denen sich ja die EG zusammensetzt, relativ gut entwickelt ist, während sich alle grundsatznahen Fragen durch mühsame Kompromissfindungen auszeichnen. Man kann dies aus institutioneller Sicht auch so definieren: Im Rahmen des Vertragsgefüges des EGV, des Gemeinschaftsvertrages im engeren Sinne, sind die Entscheidungsverfahren durch die Kommission in Verbindung mit Rat und Parlament eingefahren, bewährt, nicht unbedingt effektiv, aber doch von einer zunehmenden Harmonisierung der unterschiedlichsten Politikfelder bis hin zur supranationalen Steuerung der gemeinsamen Währung durch das ESZB gekennzeichnet.

Oberhalb des engeren Vertragsrahmens des EGV und im Felde der Verfassunggebung und des Unionsvertrages (EUV), beim Europäischen Rat also, schlägt die Beibehaltung nationaler Souveränität noch stark durch und lässt ausschließlich eine Union durch intergouvernementale Kooperation zu. Zwar sind auch hier Fortschritte im Sinne immer enger und breiter werdender Kooperationen erkennbar. Dies gilt in den letzten Jahren vor allem für die außen- und verteidigungspolitische sowie die justizielle Zusammenarbeit. Aber es bleibt deutlich bei einer Dominanz der Kooperation der Regierungen vor der Integration.

„Erweiterung und Vertiefung“ hatte die Formel vor der Nizza-Konferenz gelaute. Beides soll sich nicht ausschließen. Die Vertiefung durch weitergehende Harmonisierung ist eine Frage, die erst nach den Beitritten beantwortet werden kann. Im Beitrittsprozess hat die Kommission einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Harmonisierung der Politikfelder in der EG und im Beitrittsland. Sie muss sich da-

bei aber auch mit politischem Druck auseinandersetzen, wenn die wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Beitritt noch nicht vorliegen, ein Beitrittsland jedoch politisch für die Union wichtig ist. Fragen der Unionskooperation auf der Ebene der Regierungen, wie die Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, verstärkte Zusammenarbeit, Finanzierungen, sind dagegen die Punkte, bei denen die Erweiterung am stärksten mit dem Ziel der Vertiefung kollidieren könnte.

## **Bestehende Problemlösungsschwierigkeiten**

Das Thema „Erweiterung“ erschöpft sich natürlich keineswegs in einer Neuregelung der Entscheidungsmodalitäten in der Union. Schon jetzt bei 15 Mitgliedstaaten gibt es mühsam zustandegekommene und unbefriedigende Kompromisse, da die Interessen in Sach-, Macht- und Zielfragen divergieren und nicht harmonieren. So konnte man sich in Nizza nicht auf den Verzicht auf die Einstimmigkeit bei Sachthemen wie z.B. Handelspolitik, Asylpolitik und Kohäsionsfonds einigen. Frankreich sah das Machtgleichgewicht innerhalb der EU gefährdet, wenn es nicht mehr im entscheidenden Organ der Gemeinschaft, dem Rat, das gleiche Stimmrecht wie Deutschland hatte. Im Parlament schien diese Frage wohl weniger heikel. Dass allein dort andere Gewichtungen zustande kamen, muss wohl als Hinweis auf die immer noch relative Bedeutungslosigkeit EU-Parlaments gedeutet werden.

Die Quoren sind so angelegt, dass in der Regel die großen Staaten nicht überstimmt werden. Dennoch ließen sich unschwer in den einzelnen Fragen Mehrheitskoalitionen konstruieren, die auch einen großen Mitgliedstaat in die Minderheit geraten lässt. Dies könnte nicht nur für das betreffende Land, sondern auch für die Mehrheit Probleme aufwerfen. Sie müsste mit Verweigerungen rechnen bis hin zu einer „Politik des leeren Stuhls“, wie es General de Gaulle 1965/66 praktiziert hatte. Seit Januar 1966 gilt bis heute die Einforderung der Berücksichtigung „vitaler Interessen“ selbst bei qualifizierten Abstimmungen (Art. 40 EUV). Deswegen ist die Entscheidungsfindung de facto eher auf Kompromisse im voraus angelegt, so dass die eigentliche Abstimmungsprozedur nicht mehr zum Zuge kommt.

Und schließlich gibt es ganz offensichtlich unter den Mitgliedstaaten unterschiedliche Auffassungen über die prinzipiellen Ziele der Union. Zumindest ist erkennbar, dass es Mitgliedstaaten gibt, die mehr oder weniger stark an einer weiteren Integration interessiert sind, und solche, die nicht verhehlen, dass sie eine weitergehende Integration ablehnen. Dies lässt sich zumindest an den Positionen Großbritanniens, Schwedens und Dänemarks ablesen. Für den Post-Nizza-Prozess, die zielgerichtete und zeitbegrenzte Weiterentwicklung und Vertiefung der Union, bringt dies gewiss neue Problemlösungsschwierigkeiten.

Deswegen sollte das Augenmerk nicht zu ausschließlich auf die neuen Abstimmungsmodalitäten gerichtet werden, obwohl die Politikwissenschaft natürlich neue interessante Interessen- und Machtkonstellationen innerhalb einer EU mit 27 Mitgliedstaaten gerne erdenkt.

## Gleichberechtigte Rotation

Zu den interessanten Problemen der großen EU wird vermutlich die sogenannte „gleichberechtigte Rotation“ bei der Mitgliedschaft in der Kommission gehören. Hier sind alle Staaten gleich. Sie sollen in bezug auf die Amtszeiten „vollkommen gleich behandelt“ werden. Das geographische und demographische Spektrum soll zufriedenstellend berücksichtigt werden. Dies alles soll der Rat einstimmig regeln. Wenn über diese Fragen wie in Nizza über die Stimmengewichtungen gestritten werden sollte, wäre möglicherweise tatsächlich die EG in einem wichtigen Punkt blockiert. Immerhin müssen auch die „Großen“ hinnehmen, dass sie für ein oder zwei Legislaturperioden überhaupt nicht mit einem Kommissar vertreten sind. Von der Logik einer europäischen Integration her gesehen, müsste dies überhaupt nicht viel bedeuten. Denn die Kommissare sollen schon heute nicht ihr Land, sondern die Gemeinschaft vertreten. Aber ob die Mitgliedstaaten wirklich schon in absehbarer Zeit in der Lage sein werden, dies so rational zu sehen, muss bezweifelt werden. Bei einem Land wie Deutschland ist es andererseits vorstellbar, dass seine Regierung mit Gelassenheit eine Kommission ohne nationalen Kommissar ertragen kann. Sein wirtschaftliches und finanzielles Gewicht ist zu groß.

## 4. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Ein zentraler Punkt der Nizza-Konferenz war die vertragliche Vorbereitung auf eine möglichst eigenständige europäische „Eingreiftruppe“. Seit der „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA) von 1986 hatte die verteidigungspolitische Debatte in der EU die Gewinnung einer europäischen „Verteidigungsidentität“ in der Zusammenführung von „Westeuropäischer Union“ (WEU), als dem westeuropäischen Arm der NATO, und EG gesehen. Die durch den Maastricht-Vertrag eingeführte „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GASP) hatte die Pläne vor allem wegen des Widerstandes der Briten nicht vorangebracht. Erst als durch die von Franzosen und Briten angestoßene Regierungszusammenarbeit (Saint-Malo 1998) die Fragen auf die Ebene der gouvernementalen Kooperation des Europäischen Rates hob, war ein Ansatzpunkt für das kollektive Handeln bei gleichzeitiger Bewahrung nationalstaatlicher Souveränität gefunden. 1999, in Helsinki beschloss dann der Europäische Rat bis Ende 2003 eine europäische „Eingreiftruppe“ von 50000 bis 60000 Soldaten zur internationalen Krisenbewältigung aufzustellen. Diese Verfügungstruppe soll auch ohne die NATO handeln können.

In Nizza wurde nun zu Art. 17 EUV beschlossen, dass der Absatz 2 über die WEU („Die WEU ist integraler Bestandteil der Union...“) nebst allen Hinweisen auf die WEU gestrichen wird. Damit wird ein Teil der Probleme gelöst, die durch die jahrzehntealte Verbindung von NATO und WEU besteht, und ein kleiner Schritt in die Unabhängigkeit getan. Da es aber offensichtlich unsinnig wäre und von den USA nicht akzeptiert würde, eine weitere Armee aufzubauen, bedeutet der Schritt von Nizza, dass die WEU als ein „abtrennbarer“, aber nicht abgetrennter europäischer Pfeiler der NATO fungieren soll. Abtrennbar heißt, die EU will für selbständige Operationen in eigener Verantwortung auf deren Truppenkontingente zurückgreifen.



Hinter diesen komplizierten Verfahren verbirgt sich der Umstand, dass nur 10 der 15 Mitgliedstaaten zugleich WEU-Mitglieder sind. Dänemark ist nur in der NATO und vier Staaten sind neutral. Die Nizza-Konferenz hat nun den Weg freigemacht für eigenständige Operationen ohne neue militärische Kontingente aufbauen zu müssen, die in Konkurrenz zu NATO und WEU treten. Die neuen EU-Kontingente werden – zumindest theoretisch – zusammengestellt von den Truppen der WEU- und NATO-Mitglieder sowie – soweit diese sich dazu entschließen können – von den vier „neutralen“ EU-Mitgliedern. Diese sind damit aber nicht in ein Militärbündnis wie die NATO eingebunden.

Ob und wie weit diese europäische Verteidigungspolitik realisiert wird, bleibt offen. Schon die Nizza-Konferenz stand unter dem Druck des amerikanischen Verteidigungsministers (und auch türkischer Militärs) gegen weitreichende Pläne Frankreichs in bezug auf Streitkräfteplanung, militärische Stäbe u.ä. im Rahmen der GASP-Institution. Die Briten blockierten Frankreich nach dem Motto: Europäische Krisen-Reaktionskräfte/Eingreiftruppe ja, eine Armee der EU nein. Chirac wiederum lehnte einen entsprechenden Zusatz in den Beschlüssen ab. Seine vorbereitete Fassung für eine „Erklärung zur Ausrichtung der neu geschaffenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)“ wurde nicht angenommen, sondern als Bericht ebenso wie jener des Hohen Vertreters der GASP, Solana, über Maßnahmen zur Konfliktverhütung, als Dokument abgelegt (vgl. PARLAMENT vom 15.12.2000). Die Nizza-Konferenz brachte mithin in Sachen europäischer Verteidigungspolitik Klarheit – auch darüber, wo in Zukunft massive Widerstände zu erwarten sind, – jedoch keinen wirklichen Fortschritt.

## 5. Die Einleitung des Post-Nizza-Prozesses

Mit einer „Erklärung für die Schlussakte der Konferenz zur Zukunft der Union“ (Anlage IV) hat der Europäische Rat auf seiner Konferenz in Nizza Signale für die Zukunft ausgesandt, die in den nächsten Jahren bis 2004 höchste Aufmerksamkeit verdienen. Nachdem er offiziell festgestellt hatte, dass die Nizza-Konferenz den Weg für die Erweiterung geebnet habe und damit die erforderlichen institutionellen Änderungen abgeschlossen seien, forderte er „zu einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die künftige Entwicklung der Europäischen Union“ auf.

Im Jahr 2001 sollen die schwedische und belgische Präsidentschaft zusammen mit der Kommission und „unter Einbindung“ des EP eine „umfassende Debatte“ mit allen interessierten Parteien, Vertretern nationaler Parlamente sowie aller Kreise, die die öffentliche Meinung (hier werden genannt: Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Hochschulbereich und solche der Zivilgesellschaft) widerspiegeln, einleiten.

Für die Konferenz des Europäischen Rates im Juni 2001 in Göteborg soll es einen Bericht geben. Auf seiner Tagung im Dezember 2001 in Laeken/Brüssel will er dann eine Erklärung vereinbaren, „in der die geeigneten Initiativen für die Fortsetzung dieses Prozesses festgehalten werden“.

„Im Rahmen des Prozesses“ sollen u.a. folgende Fragen behandelt werden:

- Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die dem Subsidiaritätsprinzip gerecht wird.
- Die Verbindlichkeit der von einem „Konvent“ erarbeiteten und in Nizza nur „proklamierten“ Grundrechtscharta.
- Eine formale, nicht inhaltliche Vereinfachung der Verträge
- Die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas

„Durch diese Themenstellung erkennt die Konferenz an, dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen.“

Nach diesen „Vorarbeiten“ soll 2004 eine neue Regierungskonferenz entsprechende Vertragsänderungen behandeln.

Abschließend wird noch hinzugefügt, dass die geplanten Konferenzen kein Hindernis für den Erweiterungsprozess sein sollen. Nach Abschluss ihrer Beitrittsverhandlungen sollen die Beitrittsländer vielmehr zur Teilnahme eingeladen werden.

Hier wird der Europäische Rat einer Entwicklung in vorsichtiger Form gerecht, die für alle Beobachter offenkundig ist: Die Verfassungsdiskussion muss beginnen. Das ist der sogenannte „Post-Nizza-Prozess“.

## 6. Was muss man sich unter der „Verfassungsfrage“ konkret vorstellen ?

Die Organe der EU üben, vor allem ihre supranational agierenden Teile, legitimiert durch das europäische Gemeinschaftsrecht, Hoheitsfunktionen in wichtigen Bereichen des Lebens aus. Schon lange ist klar, dass hierfür nicht nur eine unmittelbare demokratische Legitimation erforderlich ist, sondern eine „Verfasstheit“ des Ganzen, in der in verlässlicher Form und fernab der Tagespolitik, Rechte, Pflichten, Kompetenzen und Begrenzungen festgelegt sind. Dies ist keine tagespolitische Forderung, sondern gehört in den Wertefundus westlicher Demokratien: Eine Hoheitsgewalt darf nur soweit reichen, wie sie vom Volk in einer Verfassung (oder Statuten) begründet ist. Diese Forderung bestand auch schon vor der Gründung der Gemeinschaften. Eine Lösung gab es nicht. Der Integrationsfortschritt verlief über den funktionalen Aufbau.

Heute aber hat sich ein so hohes Maß an Zuständigkeiten und Eingriffsrechten bei den europäischen Instanzen und durch die Gemeinschaft angesammelt, dass der weitere Integrationsprozess ohne diese Verfasstheit in der einen oder anderen Form zum Erliegen kommen würde. Dieser Prozess schließt auch eine partielle „De-Integration“, etwa wenn in der Verfolgung des Subsidiaritätsprinzips die deutschen Bundesländer (und andere „Regionen“) wieder mehr Autonomie erhalten, nicht aus. Er beinhaltet schließlich die Möglichkeit, den gegenwärtigen Status von EG und EU in Form einer Gesamtverfassung festzuschreiben.

## 7. Das komplexe Spektrum von Zukunfts-Konzepten und -möglichkeiten in Beispielen

(1) Außenminister Fischers Konzept von der Föderation und dem deutsch-französischen Gravitationszentrum (Mai 2000).

Der deutsche Außenminister hat im Mai 2000, also im Vorfeld der Nizza-Konferenz, in einer als „persönliche Meinung“ apostrophierten integrationspolitischen Grundsatzrede bis heute eine Initiativrolle übernommen, wie es scheint, sehr zum Verdruss der französischen Politik.

Als „letzter Baustein in das Gebäude der europäischen Integration“- so Fischer – müsse die „politische Integration“ eingefügt werden. Es müsse der Übergang vom „Staatenverbund“, wie das BVerfG die EU bezeichnet hatte, zur vollen Parlamentarisierung in einer europäischen Föderation erfolgen, also mit einem europäischen Parlament und einer Regierung. Das Ganze sollte auf einem Verfassungsvertrag beruhen. Ziemlich wolzig klang dann, die europäische Integration müsse die Nationalstaaten in eine solche Föderation „mitnehmen“. Die bisherige Vorstellung von einem europäischen Bundesstaat sei – so Fischer – ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten.

Von besonderer Bedeutung sei die Bildung eines „Gravitationszentrums“. Darunter stellte er sich eigene europäische Institutionen der Mitgliedstaaten, mit Regierung, starkem Parlament und direkt gewählten Präsidenten, vor. Ein ähnliches Konzept hatte schon der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors mit dem Konzept einer „Avantgarde“ und einer „Föderation der Nationalstaaten“ vertreten.

(2) Die französische Reaktion

Diese Rede hat Aufsehen und Irritationen erregt. Fischer hatte sich als „Integrationsnist“ geoutet. Die französische Kritik bezog sich vor allem auf die Frage, welche Rolle dann noch die Nationalstaaten spielen sollten. (Offener Brief des franz. Außenministers Vedrine vom 13.6.2000: „Wie lange hätte Frankreich dann noch einen Präsidenten?...“).

Präsident Chirac sprach im Deutschen Bundestag am 27.6.2000 dann davon, dass die Nationalstaaten unlegbar bereits einen Teil ihrer Souveränitätsrechte gemeinsam wahrnehmen. Das sei die „intergouvernementale Kooperation“, die man vielleicht sogar auch „Integration“ nennen könnte. Chirac sprach sich auch für eine Avantgarde-Gruppe aus, um die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses zu sichern. Einen neuen Vertrag lehnte er ab. Ein „flexibler Koordinationsmechanismus“ mit einem Sekretariat sei möglich, um in dieser Gruppe für die Kohärenz zu sorgen. In einigen Jahren könne dieser Prozess dann auch zur Proklamation einer europäischen Verfassung führen.

Chirac zeigte sich durchaus auch als Anhänger einer weitergehenden Integration. Deutlich ist aber das feste Beharren auf der Souveränität der Nationalstaaten in dieser „Integration“. Und das ist wiederum nichts anderes als die Regierungskooperation oder auch vielleicht eine so enge Regierungszusammenarbeit, die einer Integration unter Wahrung der Souveränität und Gleichberechtigung der beteiligten Staaten gleichkommt.

### (3) Das Verständigungsangebot des deutschen Außenministers an Frankreich 2001

Der deutsche Außenminister Fischer hat dann am 30. Januar 2001 in Freiburg herausgearbeitet, wo seiner Meinung nach die Unterschiede zwischen der Haltung Deutschlands und Frankreichs lägen. Historisch gesehen gäbe es dafür zwei entscheidende Punkte. Bislang bestimmte – das lag immer auf der Hand – die westeuropäische Nachkriegsentwicklung das deutsch-französische Verhältnis. De facto war unbestritten, dass Frankreich als einer der Sieger- und Besatzungsmächte die Führungsrolle innehatte. Es half Deutschland mit engen Verbänden wie der Montanunion und den Europäischen Gemeinschaften aus der Isolierung. Es half diesem Land zu Frieden, Wohlstand und Anerkennung. Die Führungsfrage in diesem Europa blieb undiskutiert, weil sie sich erübrigte.

Heute nun, mit dem vereinigten Deutschland in der Mitte einer großen europäischen Union, sei ein so begründeter Führungsanspruch obsolet geworden. Damit ergebe sich eine Kluft zwischen dem integrationswilligen (und wohl auch bedürftigen) Deutschland und einem im Nationalstaats-, Souveränitäts- und Führungsdenken verhafteten Frankreich, zumindest – so heißt es in klugen Kommentaren – bei der herrschenden französischen Politikerelite (nicht mehr in einer breiter werdenden Öffentlichkeit). Blicke es dabei, dann wöge diese französische Haltung ebenso „antiintegrationistisch“ wie die der Briten, Schweden und Dänen.

Fischer definierte die deutsche Europapolitik nun – wohl wegen der Differenzen mit Frankreich – so, dass das integrationswillige Deutschland unter Berufung auf die große französische Tradition der französischen Revolution (er meint dabei hoffentlich nicht auch die napoleonischen Eroberungskriege) nach wie vor im Sinne dieser Ideale von 1789 die Führungsrolle Frankreichs anerkennen könne. „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ war und blieb die knappste Formel für diese Ideale. Eine solche Begründung wäre diplomatisch geeignet, die beiden wichtigsten Staaten der Europäischen Union, Frankreich und Deutschland, wieder auf das engste zusammenzubinden und zu gemeinsamen Initiativen in Richtung auf Vertiefung und Verstärkung der Integration zu führen.

Das Verhältnis zwischen Union und Nationalstaaten sei diejenige Frage, die besonders der Klärung bedürfe. Denn – so Fischer jetzt –: Der Nationalstaat sei der primäre Träger der Identität der Menschen in Europa. „Er ist der wichtigste Rahmen für Sprache, Kultur und Tradition und wird auch in einer großen Union unersetzbar sein, um europäische Entscheidungen überzeugend demokratisch zu legitimieren.“ Essentiell sei aber auf der anderen Seite auch eine handlungsfähige Union.

Zur Zukunft meinte der deutsche Außenminister: „Es geht um eine schlanke und handlungsfähige Union mit transparenten Kompetenzzuweisungen, um die Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Europa, seinen Nationalstaaten und den Regionen.“ Außerstande sah er sich, schon Antworten auf Fragen wie die nach der europäischen Demokratie, die das Europa der Bürger ebenso wie das Europa der Nationalstaaten repräsentiere, zu geben. Besorgt fragte er: „Reicht der vereinbarte Ausbau der verstärkten Zusammenarbeit (s. <http://www.auswaertiges-amt.de>)?“

## 8. Europäische Integration versus europäische Regierungskooperation – nicht unbedingt ein Gegensatz

Für die Zukunft bleibt es also bei der Frage, ob die beiden Begriffe unvereinbare Konzepte kennzeichnen oder ob sich beides nicht vielleicht doch miteinander verbinden lässt. Fischer hat im Januar 2001 seine noch stark „föderalistischen“, d.h. auf weitere Integration setzende Konzeption zurückgenommen. Er hat das Gleichgewichtssyndrom der französischen Politik, das in der Betonung gleicher Stimmengewichte im Rat zum Ausdruck kommt, offensichtlich für den Post-Nizza-Prozess akzeptiert.

Ob es aber soweit gehen soll, dass nun Chiracs Formel vom „Vereinten Europa der Nationalstaaten“ statt der „Vereinigten Staaten von Europa“, das Ziel werden könnte, bleibt offen. Denn dies würde primär auf die intergouvernementale Gestaltung Europas durch die Regierungen setzen und käme einer deutlichen Modifizierung der ursprünglichen Idee einer Integration in die Europäische Gemeinschaft gleich. Doch so gegensätzlich müssen die Konzepte nicht gesehen werden.

Immerhin denkbar ist die Verbindung der beiden Konzepte, so wie sie dem Beobachter heute schon entgegentreten:

- Eine Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft durch Abrundung der in die Zuständigkeit der EG fallenden Politikbereiche sowie eine entsprechende Effektivierung der Entscheidungsmodalitäten (Mehrheitsentscheidungen) sowie ein direkt gewähltes Parlament, das einen direkt gewählten Kommissionspräsidenten, der seine Kommission eigenverantwortlich zusammenstellt, kontrolliert und das im Rahmen der Gemeinschaftskompetenzen gesetzgeberisch handelt, und
- eine Europäische Union, die die Integration keineswegs aufgibt und dennoch letzte Entscheidungskompetenzen und souveränitätsnahe Politikfelder wie die Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und justizielle Politik in der Zuständigkeit des Europäischen Rates mit der Tendenz zu Einigung, aber doch unter dem Vorbehalt des Vetos, belässt. Die nationalen Parlamente bleiben die eigentliche Legitimationsquelle. In diesem Sinne wäre der Ministerrat sozusagen der Treuhänder der Nationalstaaten in den Bereichen der integrierten Gemeinschaft. Der Bezug auf die verbleibenden Nationalstaaten würde auch dem Umstand gerecht werden, dass für die Sanktionierung europäischer Anordnungen und auch Gerichtsentscheidungen immer noch die Nationalstaaten unerlässlich sind. Nur sie verfügen über die notwendigen und legalisierten Zwangsmittel.

Ähnliche, juristisch präzisierende Anregungen stellte im Februar 2001 der Bundesverfassungsrichter Udo Di Fabio in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vor.

In der heutigen EU machten die „Völker Europas“ (nicht das europäische Volk) – so der Jurist Di Fabio –, „organisiert in ihren Verfassungsstaaten ... von ihrer Souveränität gemeinsam Gebrauch. Sie lassen übertragene Hoheitsrechte ausüben, durch gemeinsame Organe und getragen von gemeinsamer Willensbildung.“ Dies sei der eigentliche, heute erreichte Entwicklungsfortschritt jenseits des nationalstaatlichen Konzepts. Möglicherweise habe die Union damit bereits die einzig mögliche Form gefunden, die es nur noch zu komplettieren gelte. Statt immer mehr In-

tegration und Harmonisierung wäre es klüger, nun die „legitimatorische Kraft der sie (die Union) tragenden Nationalstaaten“ auf Dauer am Leben zu erhalten, um auch gegen verheerende Krisen gerüstet zu sein. „Baumeister der neuen Architektur öffentlicher Gewalt bleiben die Mitgliedstaaten. ... Die Union trägt die Kooperationsverantwortung für den Kontinent“ (FAZ Nr. 28 v. 2.2.2001).

Aus dieser präzedenzlosen Konstruktion folge – so DiFabio –, dass es eine europäische Verfassung im herkömmlichen Sinne staatlicher Gewalt nicht gebe. Die EU als eine besondere Gemeinschaft offener Staaten sollte Maßstab allen Fortschritts sein, nicht der Bundesstaat. Das Europa-Parlament müsse eine starke Stellung gegenüber der Kommission erhalten. Beim Rat, mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, und beim Europäischen Parlament sollten Gesetzgebung und Kontrolle auf der Gemeinschaftsebene liegen.

Mit diesem Ansatz, der dem französischen nahekommt, aber nicht dessen Ausschließlichkeiten übernimmt, könnte der Gegensatz zwischen einer weitgehend integrierten EG und der Kooperation nationaler Regierungen in der Tat konzeptionell überwunden sein. DiFabio wörtlich: „Die Europäische Gemeinschaft als das Herzstück der Union ist eine gemeinsame und autonome Handlungseinheit, in deren Willensbildung zwei Ströme einfließen: Die Unionsräson, die besonders in den Organen Europaparlament und Kommission verkörpert ist, und die staatliche Rason im Sinne berechtigter mitgliedstaatlicher Interessen: artikuliert in den nationalen Arenen, formuliert im Rat. Die Gemeinschaft verlangt von den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen Gehorsam, bleibt aber hinsichtlich ihres völkerrechtlichen Fundaments im Gestaltungszugriff der souveränen Mitgliedstaaten.“

Dieses einleuchtende und wahrscheinlich auch sehr realitätsnahe Konzept bedeutet eine Umkehrung des Satzes von Außenminister Fischer: Die Europäische Union müsse die Nationalstaaten „mitnehmen“. Die für die Anhänger der alten europäischen Idee einer Integration schmerzliche Erkenntnis ist, dass die Realitäten derzeit eher darauf hinauslaufen, dass die Regierungen der Nationalstaaten die europäischen Institutionen „mitnehmen“ auf ihrem Weg zu möglichst effektivem und machtbewusstem weltpolitischem Handeln.

## **9. Wer soll Konzepte realisieren: Ein Konvent, der Europäische Rat, das EP, die Kommission ?**

Die Konferenz in Nizza hat offengelegt, dass ohne ein klares Ziel der Verfassungsgeber „Europäischer Rat“ zu einem Basar des Feilschens um Interessen, Geld und Einfluss verkommt.

Das Europäische Parlament und die Kommission sind nach wie vor letztlich auf „Vorschläge“ beschränkt und zwar an die Regierungschefs der Nationalstaaten. Ihre Ideen und Konzepte mögen noch so einsichtig und konstruktiv sein, sie können von den Regierungsbürokratien, die ja die Regierungskonferenzen für die Regierungschefs vorbereiten, abgeblockt werden. Und eine breite starke europäische Öffentlichkeit gibt es nicht.

Deswegen wird heute immer wieder erwogen, ob nicht ein „Konvent“ jener Art, aus der die Grundrechtscharta erwuchs, für die Weiterführung sinnvoll wäre.

D.h., dass Vertreter des EP und der nationalen Parlamente, der Kommission und der nationalen Regierungen zusammenkommen, um die Zieldiskussion zu führen und beschlussfähige Konzepte vorzulegen. Die Schlusserklärung von Nizza deutete eine solche Möglichkeit ja auch an.

### Fortschritte durch eine „Verstärkte Zusammenarbeit“ ?

Natürlich muss aber die Frage gestellt werden, ob nicht im Rahmen der Verträge weitere Integrationsfortschritte erreichbar sind. Daran hat die Nizza-Konferenz durchaus gedacht. Sie hat ungewöhnlich ausführlich die Bestimmungen über die „Verstärkte Zusammenarbeit“ (Titel VII, Art.43-45 EUV) innerhalb der Union erweitert und präzisiert. Deutlich wird dabei aber auch die Besorgnis, dass einige Staaten sich zu weit von den meisten anderen, die keine Vertiefung wollen, entfernen könnten. Deswegen bleiben die Bindungen jener Staaten, die stärker zusammenarbeiten wollen, an die Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten relativ eng.

Die allgemeinen Bedingungen für die Verstärkte Zusammenarbeit (Klausel A) enthalten 10 Punkte, die eingehalten werden sollen. Darunter die Voraussetzung, dass sich mindestens 8 Mitgliedstaaten beteiligen und die Zusammenarbeit allen anderen Mitgliedstaaten offen steht, sofern sie sich den Zielen der verstärkten Zusammenarbeit anschließen wollen (Klausel C). Zudem „kann auf eine verstärkte Zusammenarbeit nur als letztes Mittel zurückgegriffen werden“ (Klausel B), nachdem der Rat festgestellt hat, dass die mit dem Zusammenschluss angestrebten Ziele mit den bestehenden Verträgen und in einem vertretbaren Zeitraum nicht verwirklicht werden können.

Immerhin werden die Mitgliedstaaten einer verstärkten Zusammenarbeit ermächtigt, für ihren Kreis Rechtsakte und Beschlüsse zu fassen, die sie selbst binden. Daran dürfen sie von den anderen Mitgliedern nicht gehindert werden (Klausel D). Allerdings gilt auch hier das Gebot der Kohärenz (Klausel F), sichergestellt durch Rat und Kommission.

Für die „verstärkte Zusammenarbeit“ bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V EUV, Art. 11-28) gibt es in der Klausel I-K gesonderte Bestimmungen. Neben dem Gebot der Kohärenz sagt z.B. Klausel J zum Zweck einer verstärkten Zusammenarbeit, sie „betrifft die Umsetzung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunktes“, nicht „Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“. Genau dieses aber dürfte im Zweifelsfall das Problem sein, berücksichtigt man die unterschiedlichen Standpunkte und Positionen aller Mitgliedstaaten in bezug auf europäische Eingreiftruppen.

Die Klausel G regelt die verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen, die unter den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) fallen und schafft damit neues Vertragsrecht im ersten Teil des EGV („Grundsätze“). Soweit Verfahren der Mitentscheidung betroffen sind (Art. 251 EGV) bedarf die Ermächtigung zu verstärkter Zusammenarbeit u.a. auch der Zustimmung des Parlaments. Stets kann auch hier ein Ratsmitglied verlangen, dass der Europäische Rat mit der Angelegenheit befasst wird.

Was dies alles nun bedeuten könnte, ist heftig umstritten. Offensichtlich ist, dass eine „Avantgarde“ von mindestens 8 Mitgliedstaaten in der Integration voran-

schreiten könnte. Aber es ist auch möglich, dass genau dadurch, durch das Voranschreiten mehrerer Mitgliedstaaten nicht nur bei der Frage einer weitergehenden Integration (etwa der 12 Eurostaaten), sondern jeweils auf unterschiedlichen Politikfeldern (s. Schengener Abkommen) Verwerfungen entstehen, die das Ganze sprengen. Damit es dazu nicht kommt, ist vor allem das deutsch-französische Einvernehmen in einem Prozess der Verstärkten Zusammenarbeit so wichtig und ausschlaggebend.

## Literatur (nur auf den Beitrag bezogene und aktuelle Auswahl)

- Beck-Texte im dtv: Europa-Recht, 16. Auflage. Nr. 5014, 2000;
- DiFabio, Udo, 2001: Ist die Staatswerdung Europas unausweichlich?, in: FAZ Nr.28 v. 2.2.2001, S. 10;
- Fischer, Joschka 2000/2001: Reden des deutschen Außenministers: <http://www.auswaertiges-amt.de>;
- Fischer, Klemens H., 2001: Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar. Nomos Baden-Baden
- Grande, Edgar/Markus Jachtenfuchs (Hg.), 2000: Wie problemlösungsfähig ist die EU?, Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Nomos Baden-Baden;
- Hölscheidt, Sven, 2000: Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, in: APuZ B 28/2000 v. 7.7.2000;
- Hohmann, Harald, 2000: Die Charta der Grundrechte der EU, in: APuZ B 52-53/2000 v. 22.12.00;
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (Hg.), 1997: Europäische Integration, Leske + Budrich Opladen (UTB 1853);
- Jörges, Christian, 1997: Das Recht im Prozess der europäischen Integration, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch;
- König, Christian/Andreas Haratsch, 2000: Europarecht, 3. Auflage Mohr-Siebeck Tübingen;
- Kühnhardt, Ludger, 1999: Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft und die AGENDA 2000, APuZ B 1-2/99;
- Mauer, Victor, 2000: Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa, APuZ B 47/2000
- PARLAMENT, DAS, Ausgabe Nr.1-2 vom 12.1.2001
- Pradetto, August, 2000: Nationalstaat und transnationale Organisationen in der europäischen Sicherheitsstruktur, in: APuZ B 47/2000;
- Mayer, Tilman, 1999: Konfliktlinien in der Atlantischen Allianz, in: APuZ B 29-30/99;
- Schachtschneider, Karl Albrecht, 2000: Eine Charta der Grundrechte für die EU, in: APuZ B 52-53/2000 v. 22.12.2000 (Gegenartikel zu Hohmann);
- Schauer, Hans, 1999: Europa und Amerika-Rivalen oder Partner?, in: APuZ B 29-30/99;
- Schelter, Kurt/Hoyer, Werner/Nanz, Klaus-Peter (Hg.), 1998: Strategien für das Europa von morgen. EG-Vertrag und EU-Vertrag idF des Vertrages von Amsterdam. Texte und Kurzkommentar, R.S. Schulz Starnberg;
- Scholz, Rupert (Hg), 1999: Europa als Union des Rechts – Eine notwendige Zwischenbilanz im Prozess der Vertiefung und Erweiterung, Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer Stiftung Band 54, J.P. Bachem Köln;
- Steenbrecker, Andrea, 2000: Wie erfüllen die EU-Bewerberländer die Aufnahmekriterien? in: APuZ B 29-30/2000 v. 14.7.2000;
- Strohmeier, Rudolf (Hg.), 1999: Die Europäische Union. Ein Kompendium aus deutscher Sicht, 2. A. Westdeutscher Verlag Opladen/Wiesbaden;
- Stüwe, Klaus, 1999: Der Staatenbund als europäische Option, APuZ B1-2/99;
- Vertrag von Nizza (vorl.Text v.12.12.2000): <http://ue.eu.int/cig/default.asp>
- Winkelmann, Ingo (Hg.), 1994: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993. Dokumentation des Verfahrens und Einführung, Duncker & Humblot Berlin;



## Anlage 1: „Erklärung zur Erweiterung der EU für die Schlussakte der Konferenz“

(Protokoll Anlage 1 und 2)

### (1) Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament (Art.190 Abs.2 EGV)

Mitgliedstaaten	Heute	Ab 1.1.2004 (nächste WP)	Bei 27 Mitgliedstaaten
Deutschland	99	99	99
Vereinigtes Königreich	87	72	72
Frankreich	87	72	72
Italien	87	72	72
Spanien	64	50	50
Polen			50
Rumänien			33
Niederlande	31	25	25
Griechenland	25	22	22
Tschechische Republik			20
Belgien	25	22	22
Ungarn			20
Portugal	25	22	22
Schweden	22	18	18
Bulgarien			17
Österreich	21	17	17
Slowakei			13
Dänemark	16	13	13
Finnland	16	13	13
Irland	15	12	12
Litauen			12
Lettland			8
Slowenien			7
Estland			6
Zypern			6
Luxemburg	6	6	6
Malta			5
	626	535	732

(2) „Vorbehaltlich der Anwendung des Abs.3 entspricht die Gesamtzahl der Abgeordneten im EP für die Wahlperiode 2004-2009 der Zahl der Abgeordneten in Art. 190 Abs.2 EGV zuzüglich der Anzahl der Abgeordneten der neuen Mitgliedstaaten entsprechend den spätestens am 1.1.2004 unterzeichneten Beitrittsverträgen.

(3) Liegt die Gesamtzahl der Mitglieder gemäß Abs.2 unter 732, so wird die Zahl der in jedem Mitgliedstaat zu wählenden Abgeordneten anteilig so korrigiert, dass die Gesamtzahl so nah wie möglich bei 732 liegt, die Korrektur aber nicht zu einer höheren Zahl von in jedem Mitgliedstaat zu wählenden Abgeordneten führt als in Art.190 Abs.2 für die Wahlperiode 1999-2004 vorgesehen.

Der Rat fasst zu diesem Zweck einen Beschluss.

(4) Abweichend von Art.189 Abs.2 EGV kann die Zahl der Abgeordneten im EP während der Geltungsdauer des Beschlusses gem.Abs.3 vorübergehend 732 überschreiten, wenn nach der Annahme dieses Beschlusses Beitrittsverträge in Kraft treten....“ (Beschluss zur Änderung des Art.190 Abs.2, EGV)

## Anlage 2: „Erklärung zur Erweiterung der EU für die Schlussakte der Konferenz“

(Bestimmungen über die Stimmengewichtung im Rat (Art.205 Abs.2 und 4 EGV))

Mitglieder des Rates	Heute *	Ab 1.1.2005 **	Bei 27 Mitgliedstaaten
Deutschland	10	29	29
Vereinigtes Königreich	10	29	29
Frankreich	10	29	29
Italien	10	29	29
Spanien	8	27	27
Polen			27
Rumänien			14
Niederlande	5	13	13
Griechenland	5	12	12
Tschechische Republik			12
Belgien	5	12	12
Ungarn			12
Portugal	5	12	12
Schweden	4	10	10
Bulgarien			10
Österreich	4	10	10
Slowakei			7
Dänemark	3	7	7
Finnland	3	7	7
Irland	3	7	7
Litauen			7
Lettland			4
Slowenien			4
Estland			4
Zypern			4
Luxemburg	2	4	4
Malta			3
	87	237	345

- Mindeststimmenzahl von 62 aufgrund eines Kommissionsvorschlages sowie ohne Kommissionsvorschlag 62 und mind. 10 Mitglieder.
- Mindeststimmenzahl von 170 aufgrund eines Kommissionsvorschlages sowie ohne Kommissionsvorschlag 170 und mind.2/3 der Mitglieder.

Bei 27 Mitgliedstaaten gilt:

„In den Fällen, in denen Beschlüsse nach diesem Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind, kommen die Beschlüsse mit einer Mindeststimmenzahl von 258 Stimmen zustande, welche die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder umfassen.“

In anderen Fällen kommen die Beschlüsse mit einer Mindeststimmenzahl von 258 Stimmen zustande, welche die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder umfassen.

Ein Mitglied des Rates kann beantragen, dass bei einer Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob die Mitgliedstaaten, die diese qualifizierte Mehrheit bilden, mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung repräsentieren. Falls sich erweist, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betreffende Beschluss nicht zustande....

Bei jedem Beitritt wird die in Art.205 Abs. 2 Ua.2 EGV genannte Schwelle so berechnet, dass die in Stimmen ausgedrückte Schwelle für die qualifizierte Mehrheit nicht die Schwelle überschreitet, die sich aus der in der Erklärung für die Schlussakte der Konferenz zur Erweiterung der Union enthaltenen Tabelle (s.o.) ergibt.“

## Sind „Ausländer“ krimineller als Deutsche?

Anmerkungen zu einem vielschichtigen Problem

*Rainer Geißler*

Was viele Bevölkerungs- und Sozialwissenschaftler schon seit langem wußten, spricht sich nach und nach auch in den politischen Eliten herum: Deutschland ist ein Einwanderungsland modernen Typs. Die Prognosen der Demographen lassen erwarten, daß sich das multi-ethnische Segment der deutschen Sozialstruktur in den nächsten drei Jahrzehnten in etwa verdoppeln und von derzeit etwa einem Zehntel auf ca. ein Fünftel der Bevölkerung anwachsen wird. Die deutsche Bevölkerungsmehrheit steht also vor der Herausforderung, mit den zahlenmäßig zunehmenden ethnischen Minderheiten „fairverständnisvoll“ umzugehen und Integrationsbarrieren beiseite zu räumen.

Das Problem der Gesetzestreue der ethnischen Minderheiten – es wird in Deutschland unter dem Schlagwort der „Ausländerkriminalität“ diskutiert – spielt dabei eine wichtige Rolle. Die Art und Weise, wie diese Problematik im letzten Jahrzehnt in der deutschen Öffentlichkeit behandelt wurde, hat jedoch der notwendigen Integration geschadet. Der öffentliche Diskurs zur „Ausländerkriminalität“ enthält Vorurteile und produziert Mißverständnisse (vgl. Geißler 1999 und 2000). Ich werde in diesem Beitrag versuchen, eine nüchterne – weder dramatisierende noch beschönigende – Bestandsaufnahme zu dieser vielschichtigen Problematik auf der Basis sozialwissenschaftlicher Befunde vorzunehmen.

Unter dem Etikett „Ausländerkriminalität“ werden in der Regel vier Aspekte der öffentlichen Sicherheit diskutiert und häufig miteinander vermengt, die auseinandergehalten werden müssen, um Mißverständnissen und Vorurteilen zu begegnen:

- die Kriminalität bzw. Gesetzestreue der *Arbeitsmigranten* und ihrer Familien;
- die Kriminalität von *Asylbewerbern* und *Flüchtlingen*;
- die „*Grenzkriminalität*“ von Ausländern, die nicht in Deutschland wohnen, sondern die als „Touristen/Durchreisende“ – so die Bezeichnung dieser Gruppe in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) – ihre Straftaten auf deutschem Gebiet ausüben;
- und schließlich das länderübergreifende international *organisierte Verbrechen*.

Im Mittelpunkt meines Beitrages steht die Gesetzestreue der Arbeitsmigranten und ihrer Familien. Für diese Schwerpunktsetzung gibt es drei Gründe:

1. Mit ca. 6 Millionen sind die Arbeitsmigranten die Kerngruppe der in Deutschland lebenden ethnischen Minderheiten; sie machen etwa vier Fünftel aller „Ausländer“ aus und müssen daher im Zentrum zukünftiger Integrationsbemühungen stehen.
2. Über ihre angeblich so hohe Kriminalität kursieren in der Öffentlichkeit und unter der deutschen Bevölkerung viele Mißverständnisse und Vorurteile, die ihre Eingliederung in das Zuwanderland erheblich erschweren.
3. Die Problematik der Gesetzestreue von Arbeitsmigranten ist erheblich besser erforscht als die drei anderen Aspekte der „Ausländerkriminalität“.

Auf die Kriminalität von Asylbewerbern sowie auf die Grenzkriminalität und das international organisierte Verbrechen werde ich im letzten Teil dieses Beitrages kurz eingehen.

## Der Vergleich von Äpfeln mit sauren Gurken

Das Bild vom „kriminellen Gastarbeiter“ ist in Deutschland weit verbreitet. In einer repräsentativen Umfrage in den neuen Bundesländern im Jahr 1993 wurden „Gastarbeiter“ – wie es im Fragebogen hieß – für deutlich krimineller und weniger gesetzestreu gehalten als Deutsche. Für die alten Bundesländer fehlen entsprechende Untersuchungen. Vermutlich sieht es jedoch in den Köpfen der Westdeutschen ähnlich aus. Entsprechen diese Vorstellungen von der besonderen kriminellen Anfälligkeit der Arbeitsmigranten der Realität? Sind Arbeitsmigranten stärker kriminell belastet als Deutsche?

Eine sozialwissenschaftliche Antwort auf diese einfach klingende Frage ist kompliziert, denn die „Verbrechensrealität“ ist dem sozialwissenschaftlichen Zugriff nur schwer zugänglich. Was für Statistiken im allgemeinen gilt, gilt erst recht für Kriminalstatistiken: ihren Zahlen müssen mit großer Sorgfalt interpretiert werden.

Die in Deutschland übliche Aufbereitung der Kriminalstatistiken verführt jedoch zu einem leichtfertigen Umgang mit ihren Angaben und zur gefährlichen Legendenbildung zum Thema „Ausländerkriminalität“. So enthält z.B. das Statistische Jahrbuch der Bundesrepublik die Anteile der „Ausländer“ an den polizeilich ermittelten strafmündigen Tatverdächtigen und an den Verurteilten. Unter den Tatverdächtigen lag der „Ausländeranteil“ 1997 bei 27.7%, unter den Verurteilten war er mit 26.1% etwas niedriger (Statistisches Bundesamt 2000, S. 352f.). Pauschale Zahlen dieser Art zur „Ausländerkriminalität“ sind auch in vielen Tabellen und Grafiken der jährlich veröffentlichten Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) enthalten, die alle Jahre wieder mit großem Public Relations-Aufwand auf einer Pressekonferenz den Medienvertretern präsentiert werden, und von dort finden sie dann Eingang in die Öffentlichkeit.

Hohe „Ausländeranteile“ unter den Tatverdächtigen, Verurteilten oder auch Häftlingen im Strafvollzug lassen auf den ersten Blick aufhorchen: Der assoziative Vergleich mit dem „Ausländeranteil“ an der Wohnbevölkerung – er beträgt weniger als zehn Prozent – liegt nahe. Warum ist die relativ kleine Gruppe der „Ausländer“ so

stark unter den „Kriminellen“ vertreten? Sind Ausländer erheblich krimineller als Deutsche? Werden sie doppelt oder gar dreimal so häufig kriminell wie Deutsche? Oft wird der Vergleich der „Ausländeranteile“ in den Kriminalstatistiken mit den „Ausländeranteilen“ in der Bevölkerungsstatistik auch direkt dazu benutzt, um die besonders hohe kriminelle Belastung der Migranten – die Arbeitsmigranten sind darin eingeschlossen – „wissenschaftlich zu belegen“. So schrieb z.B. „Der Spiegel“ in einer um Ausgewogenheit bemühten Titelgeschichte zum Thema „Zu viele Ausländer?“, „Zwar geht die Ausländerkriminalität minimal zurück – 1996 waren noch 28,3% aller Tatverdächtigen keine Deutschen, im vergangenen Jahr waren das 27,9%. Doch stellen Ausländer eben nur insgesamt rund 9 Prozent der Bevölkerung ... Ausländer sind im Schnitt krimineller, da hilft kein Schönreden.“ (Der Spiegel 48/1999, S. 32)

Wer Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik – oder auch Daten über Verurteilte oder Häftlinge – und Zahlen der Bevölkerungsstatistik in dieser Form einander gegenüberstellt, geht grob leichtfertig mit scheinbar gut gesicherten Daten um. Er begeht zwei folgenreiche Denkfehler:

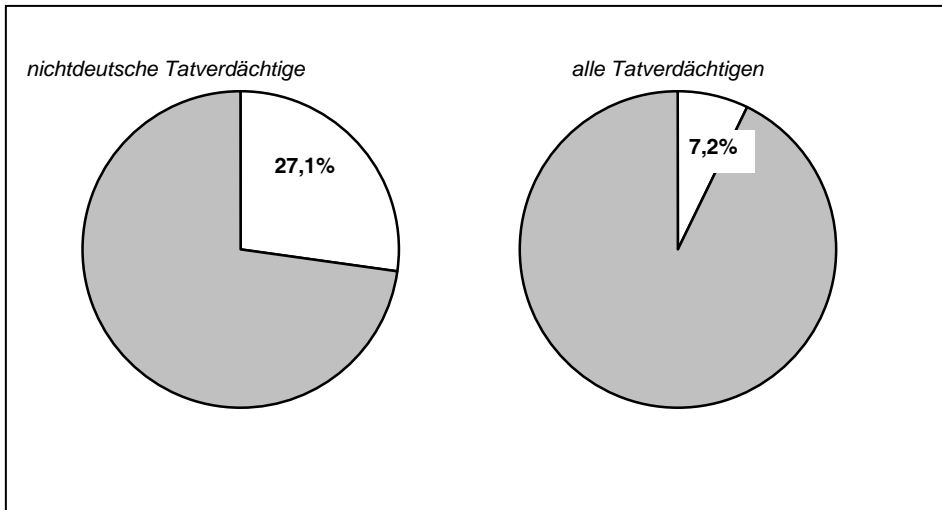
1. Er vergleicht Unvergleichbares – nicht nur Äpfel mit Birnen, sondern Äpfel mit sauren Gurken.
2. Er faßt verschiedene Gruppen, die aus sozialwissenschaftlichen und kriminologischen Gründen getrennt werden müssen, unter der pauschalen Sammelsuriumskategorie „Ausländer“ zusammen. Durch die Pauschalkategorie „Ausländer“ in den Kriminalstatistiken und die damit zusammenhängende pauschale Vorstellung einer „Ausländerkriminalität“ werden falsche Assoziationen geweckt. Unter anderem wird in der Debatte um die sog. „Ausländerkriminalität“ ein Sachverhalt übersehen, der für einen „fairständnisvollen“ Umgang mit ethnischen Minderheiten ein zentralen Stellenwert besitzt: *Die große Masse der in Deutschland lebenden Migranten – die Arbeitsmigranten – ist genauso gesetzestreu wie die Deutschen und sogar gesetzestreu als Deutsche in ähnlicher Soziallage bzw. mit ähnlichem Sozialprofil.* Ich werde diese These im folgenden in drei Schritten in kritischer Auseinandersetzung mit den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik entwickeln.

## Schritt eins: Arbeitsmigranten und Ausländer sind nicht dasselbe

Schritt eins ist eine differenzierte Betrachtung der sehr unterschiedlichen Gruppen, die grob als „Ausländer“ zusammengefaßt werden. Aus erhebungstechnischen Gründen ist es für die Statistiker einfach, zwischen Deutschen und „Ausländern“ bzw. „Nichtdeutschen“ zu unterscheiden. Aus der Sicht der Sozialwissenschaften, der Migrationsforschung und der Kriminologie ist diese Kategorisierung jedoch äußerst problematisch. Einerseits werden eingebürgerte Migranten sowie Migranten mit doppelter Staatsangehörigkeit zur ansässigen Bevölkerung gezählt. Andererseits werden unter der Pauschalkategorie „Ausländer“ Gruppen subsummiert, die sich – wie z.B. *Illegale, kriminelle Grenzgänger, Asylbewerber und Arbeitsmigranten – im Hinblick auf ihre Einreise- und Aufenthaltsmotive sowie ihre Lebensbedingungen und Zu-*

*kunfisperspektiven in Deutschland grundlegend unterscheiden. Die Unterschiede in den Lebensumständen wirken sich erheblich auf die Gesetzestreue bzw. Kriminalität dieser Gruppen aus. Diese unterscheiden sich deutlich im Hinblick auf Art und Häufigkeit der Delikte.*

Anteil der ausländischen Arbeitnehmer, Gewerbetreibenden, Studenten und Schüler an den polizeilich registrierten Tatverdächtigen (1999)



Quelle: berechnet nach Bundeskriminalamt 2000, S. 105 und 116

Zudem ist ein Teil der Gruppen, aus denen die ausländischen Tatverdächtigen, Verurteilten oder Häftlinge stammen, in der Bevölkerungsstatistik gar nicht erfasst, so z.B. die „Illegalen“ und die „Touristen/Durchreisenden“, die 1999 immerhin mit 21 Prozent bzw. 6,4 Prozent unter den nichtdeutschen Tatverdächtigen vertreten sind (BKA 2000, 116). Ausländische Arbeitnehmer, Gewerbetreibende, Studenten und Schüler machten 1999 lediglich ein gutes Viertel der nichtdeutschen Tatverdächtigen aus, genau 27,1 Prozent (berechnet nach Bundeskriminalamt 2000, S. 119). Die große Masse der Migranten – die Kerngruppe der ca. sechs Millionen Arbeitsmigranten – ist also unter den polizeilich registrierten „Ausländern“ nur mit gut einem Viertel vertreten! Unter allen Tatverdächtigen stellen sie lediglich 7,2%; dieser Anteil entspricht in etwa ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung. Damit läßt sich ein erstes wichtiges Zwischenresultat festhalten: Auch wenn man die Verzerrungen der Kriminalstatistiken zu Lasten der ethnischen Minderheiten, die in den Schritten zwei und drei zu diskutieren sind, nicht beachtet, sind *Arbeitsmigranten im Durchschnitt nicht häufiger polizeiauffällig als Deutsche.*

## Schritt zwei: Der ethnisch selektive Anzeigeeffekt

In den Polizei-, Gerichts- und Häftlingsstatistiken spiegelt sich die Verbrechensrealität nur unzureichend wider, weil lediglich ein kleiner Teil der Gesetzesverstöße und ein noch kleinerer Teil der Straftäter den Strafverfolgungsinstanzen bekannt wird. Die Mehrheit der Täter und Taten bleibt „im Dunkeln“. Die Dunkelfeldforschung bemüht sich, das tatsächliche kriminelle Geschehen besser auszuleuchten, als es die offiziellen Kriminalstatistiken können und dabei auch den Selektionsprozessen auf die Spur zu kommen, die sich beim Bekanntwerden von Straftaten vollziehen. Zwei neuere Dunkelfeldstudien belegen, daß bei der Strafverfolgung *ethnische Selektionseffekte* zugunsten der Deutschen und zu Lasten der ethnischen Minderheiten existieren. Straftaten von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien werden bei der Polizei häufiger angezeigt und registriert als Straftaten von jungen Deutschen.

- Die Bielefelder Soziologen Jürgen Mansel und Klaus Hurrelmann befragten 1988 und 1996 repräsentative Stichproben von jeweils ca. 1600 Schülern und Schülerinnen der siebten und neunten Klassen in nordrhein-westfälischen Schulen nach den von ihnen begangenen Gewaltdelikten (Sachbeschädigung, Körperverletzung, Erpressung, Raub) und Eigentumsdelikten (Diebstahl, Einbruchdiebstahl, Unterschriftenfälschung). Sie fragten auch danach, ob ihre Straftaten bei der Polizei registriert wurden. Der ethnische Selektionseffekt tritt in diesen Studien deutlich zutage: Nur jeder sechste männliche junge Deutsche, der von einer oder mehreren Straftaten berichtet, ist auch polizeilich registriert, von den Migrantensöhnen ist es dagegen jeder zweite. Mansel und Hurrelmann sprechen daher von einer „erhöhten Anzeigebereitschaft der autochthonen Bevölkerung gegenüber Personen fremder Ethnie“ (Mansel/Hurrelmann 1998, S. 84).
- Eine Opferbefragung von Christian Pfeiffer und Peter Wetzels bestätigt den ethnischen Selektionseffekt. Die beiden Hannoveraner Kriminologen befragten 1997 9700 Schülerinnen und Schüler der neunten Klassen aus Hamburg, Hannover, Leipzig und Stuttgart, ob sie Opfer eines Gewaltdelikts geworden waren, welchen ethnischen Gruppen die Täter bzw. Täterinnen angehörten und ob sie den Vorfall der Polizei gemeldet hatten. Stammten Täter und Opfer aus verschiedenen ethnischen Gruppen, so war die Anzeigewahrscheinlichkeit deutlich höher als bei „innerethnischen“ Delikten, wo Täter und Opfer derselben ethnischen Gruppe angehörten. So zeigten deutsche Opfer nur 22 Prozent der deutschen, aber 31 Prozent der nichtdeutschen Täter und Täterinnen an. Pfeiffer und Wetzels ziehen aus ihren Ergebnissen den Schluß, daß „das ethnisch selektive Anzeigeverhalten zu einer Überrepräsentation von Jugendlichen aus Migrantenfamilien in der Tatverdächtigenstatistik“ führt (Pfeiffer/Wetzels 1999, S. 5).

Der ethnische selektive Anzeigeeffekt muß also bei der Interpretation aller Kriminalstatistiken beachtet werden. Er überhöht nicht nur die Ausländeranteile unter den Tatverdächtigen, sondern mit großer Wahrscheinlichkeit auch unter den Verurteilten und Häftlingen. Leider läßt sich der Anzeigeeffekt in Bezug auf die zuvor berechneten Anteile der Arbeitsmigranten unter allen Tatverdächtigen von gut sie-

ben Prozent nicht quantifizieren. Sicher ist jedoch, daß dieser Anteil im Vergleich zur Verbrechensrealität überhöht ist.

Empirisch ungeklärt ist auch die Problematik eines *ethnisch selektiven Polizeieffekts*. Es gibt bisher keine Untersuchung zu der Frage, ob sich die deutsche Polizei ähnlich selektiv verhält wie die deutsche Bevölkerung, das heißt ob sie angezeigte oder selbst ermittelte Vorkommnisse eher als „aufgeklärte“ Fälle an die Staatsanwaltschaft weiterleitet, wenn nichtdeutsche Tatverdächtige beteiligt sind. Bisherige Studien belegen lediglich, daß es bei Teilen der Polizei erhebliche Vorbehalte und Vorurteile gegenüber ethnischen Minderheiten gibt. So kommt eine soziologisch-psychologische Analyse zum Umgang der Polizei mit Fremden, die von den Innenministern der Länder in Auftrag gegeben und von der Polizei-Führungsakademie in Münster betreut wurde, zu folgendem Ergebnis: Fremdenfeindlichkeit entwickelt sich insbesondere bei solchen Polizeieinheiten, die in sozialen Brennpunkten mit hoher Ausländerkriminalität spezifischen psychischen Belastungen ausgesetzt sind. Zwei Zitate aus dem Forschungsbericht sollen das Problem verdeutlichen:

- „Die Vorbehalte gegen Ausländer und gegen das Fremde wurden im Seminar offen genannt. Eine Äußerung wie '98% aller Polen sind Abzocker' belegt exemplarisch die Einstellung einiger Beamten zu dieser Ausländergruppe. Dieser Aussage wurde kaum widersprochen und zeigt, daß es starke Vorbehalte gegen einige Ausländergruppen gibt“ (Polizei-Führungsakademie 1996, S. 86).
- „Einer Vielzahl von Konfliktsituationen mit ausländischen Straftätern steht die fehlende Gelegenheit gegenüber, diese negativen Erfahrungen durch Kontakte zu nichtdelinquenten Ausländern zu relativieren. Diese Verengung des polizeilichen Blickwinkels bewirkt daher eine (selektive und damit verzerrte) Wahrnehmung der Realität, die zu einer Verallgemeinerung negativer Erfahrungswerte führen kann“ (ebenda, S. 92).

Der Politikwissenschaftler Hans-Gerd Jaschke wertet in seiner Expertise für die Polizei-Führungsakademie andere vorliegende Studien zu den Einstellungen und Orientierungen der Polizeibeamten aus: „Sie belegen ... ein Potential fremdenfeindlicher Einstellungen, dessen Größenordnung auf etwa zehn bis fünfzehn Prozent geschätzt werden kann“ (Polizei-Führungsakademie 1996, S. 207).

Es wäre schon verwunderlich, wenn offene oder subtile, bewußte oder auch unbewußte Vorbehalte gegenüber ethnischen Minderheiten, die bei der Polizei in einer zumindest ähnlichen Form wie unter der deutschen Bevölkerung insgesamt vorhanden sind, keine selektiven Folgen für das polizeiliche Handeln hätten. *Vermutlich wird der ethnisch selektive Anzeigeeffekt durch einen ethnisch selektiven Polizeieffekt verstärkt.*

### Schritt drei: Sozialprofil beachten!

Bei einer angemessenen Interpretation der sieben Prozent Arbeitsmigranten unter den Tatverdächtigen müssen des weiteren die Unterschiede im Sozialprofil von deutschen und ausländischen Erwerbstätigen und ihren Familien beachtet werden. Es gehört zu den Binsenweisheiten der Kriminologie, daß das Sozialprofil einer Gruppe – dieses gibt wichtige Hinweise auf deren Soziallage und entsprechende



Lebensumstände – das kriminelle Verhalten maßgeblich beeinflusst. Kenner wissen zudem, daß auch die Selektionsprozesse bei der Strafverfolgung vom Sozialprofil abhängig sind. Die Unterschiede verschiedener Gruppen in ihrer „kriminellen Belastung“ – in den üblichen Kriminalstatistiken sind die Unterschiede in der „kriminellen Belastung“ eine Mischung aus Unterschieden im tatsächlichen Verhalten und Unterschieden in der Behandlung durch die Strafverfolgungsinstanzen – hängen stark mit den Unterschieden im Sozialprofil zusammen. So sind Männer erheblich höher kriminell belastet als Frauen, junge Menschen höher als alte, Großstadtbewohner höher als Landbewohner, schlecht Ausgebildete höher als Hochqualifizierte, Statusniedrige höher als Statushohe. Arbeitsmigranten und die ansässige deutsche Bevölkerung unterscheiden sich in allen genannten Merkmalen des Sozialprofils. Bei Arbeitsmigranten ist der Anteil von Männern und jungen Menschen höher, sie wohnen häufiger in Ballungszentren und gehören erheblich häufiger den niedrigeren Qualifikations- und Statusgruppen an.

Leider liegen die Daten der Kriminalstatistiken nicht in einer Form vor, die es erlauben würde, Arbeitsmigranten und Deutsche mit ähnlichem Sozialprofil direkt miteinander zu vergleichen. Die Effekte der verschiedenen Einzelfaktoren des Sozialprofils lassen sich jedoch mit einer relativ einfachen Formel berechnen (Einzelheiten bei Geißler/Marißen 1990, S. 670f.). Berechnungen dieser Art wurden in verschiedenen Studien mit unterschiedlichen Datensätzen durchgeführt; sie kommen zu einem übereinstimmenden Ergebnis: *Arbeitsmigranten halten sich deutlich besser an die Gesetze des Aufnahmelandes als Einheimische mit vergleichbarem Sozialprofil* (Staudt 1986; Mansel 1989, Geißler/Marißen 1990; Geißler 1995).

Die letzte Berechnung dieser Art – durchgeführt auf der Basis von Statistiken des Jahres 1992 für die alten Bundesländer – ergibt folgendes Resultat: Der Geschlechtereffekt (überhöhter Männeranteil) müßte die Belastung durch polizeilichen Tatverdacht bei Arbeitsmigranten um neun Prozent erhöhen und der Regionaleffekt (mehr Großstadtbewohner) um zwölf Prozent; der Alterseffekt (mehr junge Menschen) schlägt mit einer Erhöhung von 33 Prozent zu Buche. Am dramatischsten wirkt sich der Schichteffekt, hier gemessen am Anteil der Un- und Angelernten, aus. Die erheblich höheren Anteile von Un- und Angelernten unter den Arbeitsmigranten lassen eine Erhöhung der Tatverdachtsbelastung um 129 Prozent erwarten, in der zweiten, etwas besser qualifizierten Generation um 78 Prozent (Einzelheiten bei Geißler 1995, S. 36f.). Die verschiedenen Einzeleffekte lassen sich nicht einfach aufaddieren, da sie miteinander verknüpft sind. Dennoch lassen sich aus den Berechnungen sichere Schlußfolgerungen ziehen: Wegen der Unterschiede im Sozialprofil müßte die kriminelle Belastung der Arbeitsmigranten erheblich über derjenigen der deutschen Bevölkerung liegen. Da Arbeitsmigranten aber nicht häufiger als Tatverdächtige registriert werden als Deutsche, ergibt sich: die Gefahr, daß eine kriminelle Handlung begangen wird, ist unter Arbeitsmigranten in vergleichbarer Soziallage keinesfalls größer als unter Deutschen, sie ist auch nicht gleich groß, sondern sie ist deutlich niedriger als unter Deutschen.

### Sozialprofileffekte bei Arbeitsmigranten

---

Erhöhung der erwarteten Belastung durch polizeilichen Tatverdacht durch den

Geschlechtereffekt  
 Großstadteffekt

9 %  
 12 %

Alterseffekt	33 %
Schichteffekt	
alle Arbeitsmigranten	129 %
zweite Generation	78 %

---

Die nachgewiesene *besondere Gesetzestreue der Arbeitsmigranten* überrascht nur angesichts der in Deutschland weit verbreiteten Vorurteile. Wer dagegen die Ergebnisse der *internationalen Migrationsforschung* kennt, dürfte kaum anderes erwartet haben. In Einwanderungsländern wie Israel, USA oder Australien haben Sozialwissenschaftler ebenfalls festgestellt, daß *die Einwanderer die Gesetzes des Aufnahmelandes besser respektieren als die Einheimischen selbst*. Auch eine neuere Studie aus der Schweiz, die – ähnlich wie Deutschland – durch ethnische Minderheiten „*unterschichtet*“ ist, widerlegt das Vorurteil vom „*kriminellen Gastarbeiter*“: „Aus sozialwissenschaftlicher Sicht wäre daher angesichts der durchschnittlich niedrigen Stellung der ausländischen Wohnbevölkerung eine im Vergleich mit Schweizerinnen und Schweizern höhere Verurteilungsbelastung zu erwarten. Dies ist nicht der Fall; vielmehr erscheint die Gruppe der ausländischen Wohnbevölkerung als hoch konform.“ (Storz u.a. 1996, S. 43).

### Migrationseffekt Gesetzestreue – Arbeitsmigranten arrangieren sich besser mit strukturellen Benachteiligungen als Deutsche

Die Beachtung des Sozialprofils trägt nicht nur zu einem angemesseneren Verständnis der Kriminalität von Arbeitsmigranten bei, sondern hat auch wichtige theoretische Konsequenzen für den Zusammenhang von Migration und Kriminalität. In der Regel wird in Deutschland davon ausgegangen, daß Migration die kriminelle Belastung erhöhe, und es wird nach den Ursachen für die hohe Ausländerkriminalität gefragt. Bei den Arbeitsmigranten besteht jedoch der Migrationseffekt nicht in höherer Kriminalität, sondern in höherer Gesetzestreue. Auf relative strukturelle Benachteiligung („*Unterschichtung*“) reagieren Arbeitsmigranten deutlich seltener mit krimineller Abweichung als benachteiligte deutsche Schichten. Die übliche theoretische Fragestellung muß daher umgekehrt werden: Es gilt nicht zu erklären, warum Arbeitsmigranten häufiger kriminell werden, sondern warum sie sich besser an die Gesetze halten als Deutsche mit vergleichbarem Sozialprofil.

Auf diese Frage gibt es eine plausible Antwort: Arbeitsmigranten sind bescheidener in ihren Ansprüchen als Einheimische und finden sich daher leichter mit strukturellen Benachteiligungen ab. Die These von der *Anpassungswilligkeit* der Arbeitsmigranten – von ihrer besonderen Bereitschaft und Fähigkeit, sich mit im Vergleich zu Einheimischen relativ benachteiligten Lebensbedingungen im Aufnahmeland zu arrangieren – wird auch durch arbeitswissenschaftliche Untersuchungen belegt. Obwohl Ausländer überproportional häufig Nacht- und Schichtarbeit sowie belastende und gefährliche und wenig Selbstgestaltung und Mitentscheidung erlaubende Tätigkeiten verrichten und auch häufiger von Arbeitslosigkeit bedroht sind als Deutsche, sind sie mit ihrer Arbeit genauso zufrieden wie ihre deut-

schen Kolleginnen und Kollegen (vgl. Seifert 1991, S. 25 und Schultze 1995, S. 12).

## Die Problemgruppe der zweiten Generation

Die These von der besonderen kriminellen Gefährdung der zweiten Migrantengeneration wird in Deutschland bereits seit den siebziger Jahren kontrovers diskutiert (vgl. z.B. Schrader/Nikles/Griese 1976). Dunkelfeldanalysen aus den achtziger Jahren deuteten darauf hin, daß sich die Indizien für eine teilweise mißlungene Integration der Migrantenkinder nicht in einer besonders hohen Rate krimineller Handlungen niederschlug. Bremer Jugendliche und nordrhein-westfälische Sekundarschüler/innen ohne deutschen Paß waren gar nicht oder nur geringfügig höher belastet als Deutsche (Schumann u.a. 1987, S. 70ff.; Mansel 1990). Offensichtlich war der Migrationseffekt Gesetzestreue stärker als die kriminogenen Faktoren der sozialen Ausgrenzung im Zuwanderungsland. Diese Situation hat sich jedoch in den letzten eineinhalb Jahrzehnten verändert. Drei neuere Studien, die relativ differenzierte Einblicke in einige Aspekte der Jugendkriminalität der zweiten Generation vermitteln, belegen, daß die Integrationsdefizite inzwischen auch auf die Gesetzestreue durchschlagen und Migrantenkinder für Gewalt- und Eigentumsdelikte besonders anfällig machen.

- Die bereits erwähnte Bielefelder Dunkelfeldstudie förderte folgendes zutage: Unter den ausländischen Schülerinnen und Schüler lag 1996 der Anteil von denjenigen, die mindestens eine strafbare Gewalthandlung begangen hatten, um acht Prozent niedriger als unter den Deutschen, aber der Anteil mit mindestens einem Eigentumsdelikt um 34 Prozent höher. Die „kriminelle Energie“ war allerdings bei delinquenten Migrantenkindern in beiden Deliktarten höher. Mehrfachtäter waren unter ihnen zahlreicher: die Zahl der aggressiven Aktionen von Ausländern war um ca. ein Drittel höher als die von Deutschen begangenen, die Zahl der Eigentumsdelikte war um ca. zwei Drittel höher (Mansel/Hurrelmann 1998, S. 97).
- In der ebenfalls erwähnten Schülerbefragung (Neunte Klasse) von Pfeiffer und Wetzels fallen die Unterschiede zwischen Deutschen und Migrantenkindern noch deutlicher aus. 31 Prozent der ausländischen Jugendlichen berichten mindestens eine gewalttätige Handlung im Vergleich zu 19 Prozent der Deutschen; unter Türken ist die „Täterrate“ mit 36 Prozent am höchsten. Insbes. Vielfachtäter (fünf und mehr Gewaltdelikte) sind unter Türken (14 Prozent), Ex-Jugoslawen (13 Prozent) und Südeuropäern (12 Prozent) erheblich häufiger anzutreffen als unter Deutschen (fünf Prozent). Unter Jugendlichen mit niedrigem Qualifikationsniveau (Sonderschule, Hauptschule, Berufsvorbereitungsjahr) sind die ethnischen Unterschiede nur gering (dreißig Prozent Täter/innen unter Deutschen – 35 Prozent unter Ausländern); da aber die Gewaltbereitschaft unter Migrantenkindern mit steigendem Qualifikationsniveau nicht in dem Maße abnimmt wie unter Deutschen, sind die „Täterraten“ unter ausländischen Gymnasiasten

mit 21 Prozent fast doppelt so hoch wie unter deutschen Gymnasiasten mit 12 Prozent (Pfeiffer/Wetzels 1999, S. 8).

- Einblicke in die Situation bei schweren Delikten, die mit einer vollzogenen Haftstrafe geahndet werden, vermittelt eine neuere Studie zum Jugendstrafvollzug in Nordrhein-Westfalen (Wirth 1998). 37 Prozent der Häftlinge des Jahres 1997 waren Ausländer, 28 Prozent der Häftlinge gehörten zur ausländischen Wohnbevölkerung. Da Ausländer unter der gleichaltrigen Wohnbevölkerung Nordrhein-Westfalens nur mit ca. 19 Prozent vertreten sind, ist diese Gruppe unter den Häftlingen daher um etwa die Hälfte überrepräsentiert. Kinder von Arbeitsmigranten sind also mit vollzogenen Haftstrafen deutlich höher belastet als deutsche Jugendliche, aber die Mehrbelastung ist nicht so ausgeprägt wie die Mehrbelastung bei selbstberichteter Gewaltdelinquenz. Dabei ist zu beachten, daß ein Teil der Mehrbelastung mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die ethnischen Selektionseffekte bei der Strafverfolgung zurückzuführen ist. So gibt es z.B. deutliche Hinweise darauf, daß junge Ausländer für ähnliche Delikte härter bestraft werden als junge Deutsche (Geißler/Marißen 1990; Pfeiffer/Wetzels 2000, S. 5).

Ins Gefängnis geraten insbes. junge Menschen mit Ausbildungsdefiziten, die dann auch auf dem Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen können. 96 Prozent der ausländischen Häftlinge hatten keine Berufsausbildung abgeschlossen, 77 Prozent waren ohne Hauptschulabschluß, 74 Prozent zum Zeitpunkt der Straftat arbeitslos. Da im Vergleich zu deutschen Jugendlichen etwa doppelt so viele Migrantenkinder ohne Hauptschulabschluß bleiben und etwa viermal so viele keine Berufsausbildung abschließen, müßte die Mehrbelastung bei Beachtung der Sozialprofileffekte eigentlich höher liegen. Im Vergleich zu jungen Deutschen, die unter ähnlich benachteiligten Lebensbedingungen leben müssen, ergibt sich daher wieder das bereits bekannte Bild: Junge Deutsche mit derartigen Ausbildungsdefiziten geraten häufiger hinter Gitter als die Niedrigqualifizierten der zweiten Zuwanderergeneration (Berechnungen nach Daten bei Wirth 1998).

Die drei Studien machen folgendes deutlich: Die Mehrbelastung der Kinder von Zuwanderern ist nicht so hoch, wie es die offiziellen Kriminalstatistiken suggerieren. Aber gleichzeitig belegen sie, daß die Migrantenkinder in der Mitte der 90er Jahre im Durchschnitt kriminell anfälliger sind als deutsche Jugendliche. Der eingewanderten Generation der Arbeitsmigranten ist es z. T. nicht gelungen, daß Maß der eigenen Gesetzestreue im Umfeld des letzten Jahrzehnts an ihre Kinder weiterzugeben. Pfeiffer und Wetzels können einen Teil der Ursachen dafür empirisch herausarbeiten: Arbeitslosigkeit und Armut der Eltern sowie – damit zusammenhängend – Mißhandlung durch elterliche Gewalt, Ausbildungsdefizite und damit verbundene Defizite an Berufs- und Lebenschancen, mangelhafte Einbindung in Jugendcliquen. Zudem steigt die kriminelle Belastung mit der Dauer des Aufenthalts in Deutschland an, am höchsten ist sie bei den hier Geborenen (Pfeiffer/Wetzels 1999, S. 12). Offensichtlich gelingt es einem Teil der Elterngeneration nicht, ihr eigenes bescheidenes Anspruchsniveau an ihre Kinder weiterzugeben, so daß die Anpassungshypothese für die Migrantenkinder bereits nach wenigen Jahren Aufenthalt in Deutschland nicht mehr gilt. Viele Migrantenkinder orientieren sich offensichtlich nicht mehr an den Ansprüchen ihrer Eltern, sondern an denen ihrer

deutschen Bekannten und Klassenkameraden. Sie empfinden dann die strukturelle Benachteiligung und das damit zusammenhängende Chancendefizit als soziale Ungerechtigkeit und reagieren auf diese Situation – ähnlich wie Einheimische in dieser Lage – mit Abweichung. Darüber hinaus gibt es auch deutliche Hinweise darauf, daß die „Erfahrungen der Ausgrenzung“ in den 90er Jahren abweichende Reaktionen begünstigt haben (vgl. Freudenberg Stiftung 2000, S. 16ff., S. 48ff., S. 78ff.) – die fremdenfeindlichen Ausschreitungen, aber auch die Versäumnisse einer „Ausländerpolitik“, die keine wirkliche Integrationspolitik war, sondern, wie es auch das Wort besagt, Migranten abwehrend und auch ausgrenzend als „Ausländer“ ansah.

## Notkriminalität der Asylbewerber – situationsbedingt und vorübergehend

Die Datenlage und die Forschungssituation zur Kriminalität der Asylbewerber ist ausgesprochen mangelhaft. Allgemeine Aussagen über ihre Situation und ihr Verhalten sind allerdings auch besonders schwierig, weil sich ihre Zusammensetzung nach Herkunftsländern ständig verändert. Und auch ihre Lebensbedingungen in Deutschland sind erheblichen Schwankungen unterworfen – z.B. die Dauer der Asylverfahren, die finanzielle Unterstützung oder die Möglichkeiten, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Aus den groben Angaben der PKS läßt sich entnehmen, daß die Asylbewerber zu den kriminalistischen Problemgruppen zählen. 1999 waren 107 550 Asylbewerber von der Polizei einer Straftat verdächtigt worden (BKA 2000, S. 119), sie stellten damit 4,8% aller Tatverdächtigen.

Soziologisch und kriminologisch bestehen zwischen Arbeitsmigranten und Asylbewerbern grundlegende Unterschiede. Beide Gruppen leben in völlig unterschiedlichen sozialen und psychischen Situationen und sind daher völlig unterschiedlichen Zwängen und Verlockungen zu kriminellen Handlungen sowie auch unterschiedlichen Gefahren der Verdächtigung, Stigmatisierung und Kriminalisierung ausgesetzt.

Arbeitsmigranten und ihre Familien sind mehr oder weniger in die deutsche Gesellschaft teilintegriert. Sie verfügen in der Regel über Arbeit, Einkommen und eigene Wohnungen; sie leben in ihren Familien und einem sozialen Beziehungsgeflecht von Freunden und Bekannten. Durch die Einbindung in das deutsche Netz der sozialen Sicherheit genießen sie ähnliche soziale Sicherheiten wie die deutsche Bevölkerung; ihr Leben läuft mit einer persönlichen und sozialen Perspektive ab (vgl. dazu z.B. Geißler 2000a, S. 29ff.; Seifert 2000, S. 53ff.)

Völlig anders stellen sich die Lebensbedingungen der Asylbewerber dar. Erwerbsarbeit ist ihnen in der Regel verboten, sie sind ohne eigenes Einkommen und von Sozialleistungen der Behörden abhängig, die seit 1993 nach der Verabschiedung des Asylbewerberleistungsgesetzes unter dem Sozialhilfeniveau liegen. Sie hausen in Wohncontainern und anderen Notunterkünften – meist zusammengedrängt mit ihnen fremden Menschen, die häufig anderer Nationalität sind und eine andere Sprache sprechen. Aus ihrer gewohnten Umgebung wurden sie meistens durch Armut, Verfolgung oder Krieg vertrieben, häufig wurden sie dabei von ihren Familien getrennt. In einer ihnen völlig fremden Gesellschaft und Kultur leben sie

ohne Sicherheiten, ohne konkrete Perspektive, unter dem Damoklesschwert einer drohenden Abschiebung – also unter den sehr hohen Belastungen einer extremen sozialen und psychischen Notsituation.

Im Hinblick auf ihre sozio-psychische Situation steht die ausländische Wohnbevölkerung den Deutschen erheblich näher als den Asylbewerbern. So ist es auch nicht verwunderlich, wenn in einer Studie festgestellt wird, daß die Delikthäufigkeit und die Deliktstruktur der ausländischen Arbeitnehmer denjenigen der Deutschen sehr ähnlich sind, aber andererseits von denjenigen der Asylbewerber abweichen (Strobl/Pfeiffer 1994).

Bei der Interpretation der Kriminalstatistiken über Asylbewerber müssen weiterhin zwei Punkte beachtet werden:

1. Man kann davon ausgehen, daß sich die ethnisch selektiven Anzeige- und Polizeieffekte bei den Asylbewerbern besonders drastisch auswirken. Ihr Umfeld wird routinemäßig und besonders sorgsam von der Polizei kontrolliert, und die meisten von ihnen gehören zu den äußerlich sichtbaren Minderheiten – den „visible minorities“, wie die Kanadier sagen –, die spezifischen Diskriminierungen und Stigmatisierungen ausgesetzt sind (vgl. dazu auch Kubink 1993, S. 117f.).
2. Von den 1999 polizeilich registrierten tatverdächtigen Asylbewerbern haben 30% gegen die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen verstoßen – sog. „ausländer-spezifische Delikte“, die häufig Bagatelldelikte sind und die Deutsche in der Regel nicht begehen können. Und weitere 7% sind der Urkundenfälschung verdächtig – ein Vergehen, das in der Regel mit den ausländer-spezifischen Delikten zusammenhängt. (Nur 1,7% der Deutschen stehen im Verdacht der Urkundenfälschung.)

Die erwähnten, notwendigen Relativierungen der Tatverdächtigenziffern bei Asylbewerbern – hohe ethnische Selektionseffekte, hoher Anteil von ausländer-spezifischen Delikten – ändern nichts an dem Sachverhalt, daß diese Gruppe mit Gewalt-, Eigentums- und Rauschgiftkriminalität besonders belastet ist. Ihre extreme soziale und psychische Notlage produziert eine besondere Anfälligkeit gegenüber kriminellen Handlungen.

Es wäre jedoch völlig irreführend, von der Kriminalität der Asylbewerber allgemeine Rückschlüsse auf die Kriminalität von Migranten zu ziehen. Ihre besondere kriminelle Belastung ist situationsbedingt und vorübergehend. Sie dürfte verschwinden, wenn asylsuchende Flüchtlinge aus ihrer extremen Not befreit sind. Leider gibt es keine Studien zur Kriminalität von anerkannten Asylbewerbern, die inzwischen in die Kerngesellschaft integriert oder teilintegriert sind. In der PKS ist diese Gruppe größtenteils unter den ausländischen Erwerbstätigen und ihren Familien subsummiert, und es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß ihre Gesetzestreue weniger stark ausgeprägt wäre als die der Arbeitsmigranten.

## Grenzkriminalität und organisierte Kriminalität (OK)

Auch die *Grenzkriminalität* der Ausländer ohne Wohnsitz in der Bundesrepublik darf nicht mit der Kriminalität von Arbeitsmigranten und Asylbewerbern vermischt

werden. Kriminelle aus anderen Ländern nutzen die zunehmende Offenheit der Grenzen, um im vergleichsweise reichen und daher attraktiven Deutschland Straftaten – insbes. Eigentumsdelikte wie z.B. Kfz-Diebstahl – zu begehen. Nach einem deutlichen Anstieg der tatverdächtigen „Touristen/Durchreisenden“ in den 80er Jahren sind ihre Zahlen nach 1995 wieder zurückgegangen – 1999 machen sie 6,4% der nichtdeutschen Tatverdächtigen aus (BKA 2000, S. 116).

In besonderer Weise beunruhigt ist die Öffentlichkeit über die *organisierte Kriminalität* – im kriminalistischen Fachjargon als „OK“ abgekürzt. Das Bundeskriminalamt versteht unter diesem kleinen, aber besonders problematischen Ausschnitt der Verbrechenswirklichkeit „die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten ..., wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig ... zusammenwirken“ und dabei mindestens eines der drei folgenden Merkmale zutrifft: die Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, die Anwendung von Gewalt oder die Bemühungen um Einflußnahme auf Politik, Wirtschaft etc. (BKA 2000a, S. 10).

1999 wurden knapp 8000 von 2,26 Millionen Tatverdächtigen und knapp 36000 von 6,3 Millionen tatverdächtigen Handlungen der OK zugeordnet. Die Haupttätigkeitsfelder sind insbes. der Rauschgifthandel, aber auch Kfz-Diebstahl, Schmuggel (Alkohol, Zigaretten), Einschleusung von Ausländern sowie der Bereich Prostitution/Menschenhandel/Glücksspiel. Die zunehmende Öffnung der Grenzen kam und kommt der internationalen grenzübergreifenden OK besonders entgegen. Bei 77% der Ermittlungsfälle agierten die Tatverdächtigen international (mindestens ein Tatort im Ausland), und 58% der Tatverdächtigen waren Ausländer. Die veröffentlichten Daten und Studien lassen keine genaueren Aussagen darüber zu, in welchem Umfang und wie die OK mit den verschiedenen Migrantengruppen verflochten ist. Die Deutschen sind z. T. Opfer der OK wie z.B. beim Kfz-Diebstahl, häufig sind sie aber auch – wie bei Rauschgifthandel, Schmuggel, Prostitution oder illegal eingeschleusten Arbeitskräften – ihre Kunden und Nutznießer.

## Resümee und: Was tun?

Sind „Ausländer“ krimineller als Deutsche? Bei einer resümierenden Antwort auf diese Frage ist es unerlässlich, verschiedene Gruppen von „Ausländern“ und verschiedene Aspekte von „Ausländerkriminalität“ sehr genau voneinander zu trennen:

- Die Kerngruppe des wachsenden multi-ethnischen Segments – die Arbeitsmigranten – verhalten sich nachweislich in besonderem Maße gesetzestreu. Sie werden nicht häufiger straffällig als Deutsche und halten sich besser an die Gesetze als Deutsche mit vergleichbarem Sozialprofil. Ein Teil ihrer Kinder ist jedoch heute – anders als zu Beginn der 80er Jahre – kriminell gefährdet. Sie begehen häufiger als gleichaltrige Deutsche Gewalt- und Eigentumsdelikte – wenn auch ihre Mehrbelastung nicht so drastisch ist, wie es mangelhaft interpretierte Kriminalstatistiken suggerieren.
- Die kleine Minderheit der Asylbewerber stellt – situationsbedingt durch ihre soziopsychische Notlage – eine kriminalistische Problemgruppe dar. Es ist je-

doch unzulässig, aus ihrem Verhalten allgemeine Rückschlüsse auf die „Kriminalität von Migranten“ zu ziehen. Denn es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß anerkannte Asylberechtigte, die aus der vorübergehenden Notsituation befreit wurden, kriminell höher belastet sind als Arbeitsmigranten oder Deutsche.

- Im Spezialfall der organisierten Kriminalität, wo überwiegend länderübergreifend agiert wird, sind mehr Ausländer als Deutsche aktiv. Über eventuelle Verflechtungen von Teilen der OK mit Migrantengruppen liegen keine genaueren Informationen vor.

Was tun? Für zukünftige Integrationsmaßnahmen im politischen bzw. schulischen Bereich ergibt sich – im Hinblick auf die in diesem Beitrag behandelten Probleme – Handlungsbedarf auf zwei Feldern:

1. Bei der Gefährdung der zweiten Generation ist insbes. die Sozial- und Bildungspolitik gefragt – Abbau von sozialen Ausgrenzungen (Armut, Arbeitslosigkeit) der Migrantenfamilien und bessere Chancen für Migrantenkinder im Bildungssystem, vor allem in der Berufsausbildung.
2. Zu einem allgemein „fairverständnisvollen“, integrationsfördernden Umgang mit ethnischen Minderheiten gehört die Reinigung des öffentlichen und schulischen Diskurses über „Ausländer“ und „Ausländerkriminalität“ von falschen, einseitigen oder mißverständlichen Aussagen, Meldungen, Begriffen und Daten, die das Vorurteil vom „kriminellen Gastarbeiter“ begünstigen (z.B. keine Verwendung von pauschalen Begriffen und statistischen Daten zum „kriminellen Ausländer“ ohne differenzierende Kommentare; Ersatz der Pauschalkategorie „Ausländer“ in den Kriminalstatistiken durch sinnvollere, genauere Kategorien wie z.B. „Grenzkriminalität“, „Kriminalität von Arbeitsmigranten“; saubere Trennung der verschiedenen Aspekte der „Ausländerkriminalität“; häufiger Hinweis auf die besondere Gesetzestreue der Arbeitsmigranten).

Eine gedanklich-sprachliche Quelle für integrationshemmende Mißverständnisse und Vorurteile ist der „Ausländer“-Begriff und seine Wortzusammensetzungen – in diesem Zusammenhang der Begriff der „Ausländerkriminalität“. Das Konzept des „Ausländers“ enthält nicht nur ethnozentrische, ausgrenzende (exklusive) Konnotationen, sondern verwischt wichtige Unterschiede und vermengt Phänomene, die auseinandergehalten werden müssen. Es ist absehbar, daß der „Ausländer“-Begriff – so wie der „Gastarbeiter“-Begriff in den 70er Jahren – ein Auslaufmodell ist; die Wirklichkeit läuft ihm davon. Da mit der Liberalisierung der Einbürgerungspraxis immer größere Teile der ethnischen Minderheiten zu Deutschen werden oder als Deutsche geboren werden, bildet er die Realität der Migration bzw. der Migrationsprobleme immer unzureichender ab. Angesichts der Herausforderung, die bleibewilligen Arbeitsmigranten und anerkannten Asylberechtigten zu integrieren, ist es sinnvoll, ihn – soweit es irgend möglich ist – durch integrationsfreundlichere (inklusive) und genauere Konzepte und Formulierungen zu ersetzen.

Aktualisierte und veränderte (z.T. gekürzte, z.T. erweiterte) Fassung eines Artikels, der in der Zeitschrift „Migration und Soziale Arbeit“, Heft 1/2000 unter dem Titel „Ausländerkriminalität – Vorurteile, Mißverständnisse, Fakten“ erschienen ist.



## Literatur

- BKA (Bundeskriminalamt, Hrsg.) 2000: Polizeiliche Kriminalstatistik 1999. Wiesbaden.
- BKA (Bundeskriminalamt, Hrsg.) 2000a: Lagebild. Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1999 (Kurzfassung) Wiesbaden.
- Freudenberg Stiftung (Hrsg.) 2000: Junge Türken als Täter und Opfer von Gewalt – Tagungsdokumentation. Weinheim.
- Geißler, Rainer 1995: Das gefährliche Gerücht von der hohen Ausländerkriminalität. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 35*, S. 30-39.
- Geißler Rainer 1999: Der bedrohliche Ausländer. Zum Zerrbild ethnischer Minderheiten in Medien und Öffentlichkeit. In: Markus Ottersbach/Sebastian K. Trautmann (Hrsg.): *Integration durch soziale Kontrolle. Zur Kriminalität und Kriminalisierung allochthoner Jugendlicher*. Köln, S. 23-38.
- Geißler, Rainer 2000: Bessere Präsentation durch bessere Repräsentation. Anmerkungen zur medialen Integration von ethnischen Minderheiten. In: Heribert Schatz/Christina Holtz-Bacha/Jörg-Uwe Nieland (Hrsg.): *Migranten und Medien*. Wiesbaden, S. 127-146..
- Geißler, Rainer 2000a: Sozialer Wandel in Deutschland. München (Informationen zur politischen Bildung Heft 269).
- Geißler, Rainer/Norbert Marißen 1990: Kriminalität und Kriminalisierung junger Ausländer. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 42, S. 663-687.
- Kubink, Michael 1993: Verständnis und Bedeutung von Ausländerkriminalität. Pfaffenweiler.
- Mansel, Jürgen 1989: Die Selektion innerhalb der Organe der Strafrechtspflege am Beispiel von jungen Deutschen, Türken und Italienern. Frankfurt a. M:
- Mansel, Jürgen 1990: Kriminalisierung als Instrument zur Ausgrenzung und Disziplinierung oder „Ausländer richten ihre Kinder zum Diebstahl ab“. In: *Kriminalsoziologische Bibliographie* 17, S. 47-65.
- Mansel, Jürgen/Klaus Hurrelmann 1998: Aggressives und delinquentes Verhalten Jugendlicher im Zeitvergleich. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50, S. 78-109.
- Pfeiffer, Christian/Peter Wetzels 1999: Zur Struktur und Entwicklung der Jugendgewalt in Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 26*, S. 3-22.
- Pfeiffer, Christian/Peter Wetzels 2000: Junge Türken als Täter und Opfer von Gewalt. In: *Freudenberg Stiftung (Hrsg.): Junge Türken als Täter und Opfer von Gewalt – Tagungsdokumentation*. Weinheim, S. 3-15.
- Polizei-Führungsakademie (Hrsg.) 1996: *Fremdenfeindlichkeit in der Polizei?* Lübeck.
- Schrader, Achim/Bruno Nikles/Hartmut Griese 1976: *Die zweite Generation*. Kronberg.
- Schultze, Günther 1995: Arbeitsmarktintegration von türkischen Migranten der ersten und zweiten Generation. In: Wolfgang Seifert (Hrsg.): *Wie Migranten leben*. Berlin (WZB-Paper FS III 95-401), S. 10-16.
- Schumann, Karl F./Claus Berlitz/Hans-Werner Guth/Reiner Kamlitzki 1987: *Jugendkriminalität und die Grenzen der Generalprävention*. Neuwied-Darmstadt.
- Seifert, Wolfgang 1991: *Ausländer in der Bundesrepublik – Soziale und ökonomische Mobilität*. Berlin (WZB-Paper P 91-105).
- Seifert, Wolfgang 2000: *Ausländische Bevölkerung*. In: Bernhard Schäfers/Wolfgang Zapf (Hrsg.): *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. 2. aktual. Aufl. Opladen, S. 53-63.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2000: *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2000*. Stuttgart.
- Staudt, Gerhard 1986: *Kriminalität, soziale Lage und Rechtsetzung sowie Rechtsanwendung aus der Perspektive von jungen Türken, Italienern und Deutschen*. Diss. Saarbrücken.
- Storz, R./S. Ronez/S. Baumgartner 1996: *Zur Staatszugehörigkeit von Verurteilten. Kriminalistische Befunde*. Bern.
- Strobl, Rainer/Christian Pfeiffer 1994: *Statistische Daten zum Verurteilungsrisiko für deutsche und nichtdeutsche Beschuldigte*. Vortragsmanuskript.
- Wirth, Wolfgang 1998: *Ausländische Strafgefangene im Jugendstrafvollzug NRW*. Manuskript.



# Das Kapital der Bürger

## Freiwilligenarbeit als Herausforderung der Politik

*Andreas Dörner/Ludgera Vogt*

### 0. Einleitung

Wie ist politische Ordnung möglich? Was kennzeichnet eine *gute* politische Ordnung? Und welches sind die Voraussetzungen dafür, daß eine solche Ordnung nicht nur etabliert, sondern auch stabil auf Dauer gestellt werden kann? Die Reflexion dieser Kernfragen hat die politische Ideengeschichte von den Anfängen bis in die Gegenwart hinein in immer wieder neuen Varianten beschäftigt und zu einer großen Fülle an mehr oder minder tragfähigen Antworten geführt.

So sah Aristoteles, dessen Gedanken sich – nicht zuletzt vermittelt über eine Hannah-Arendt-Renaissance – heute wieder erstaunlicher Aktualität erfreuen, die aktive Mitwirkung der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten als zentrale Voraussetzung der gelungenen Ordnung. In der Neuzeit sind diese Perspektiven aufgenommen und transformiert worden in Machiavellis republikanischem Tugendideal, das – wie John Pocock (1975) überzeugend zeigen konnte – in einem transatlantischen Ideenexport später die amerikanischen Verfassungsväter inspiriert hat. Einschlägig ist hier auch Montesquieus Beschworung des gemeinwohlorientierten Handelns, das die tugendhaften Bürger gleichsam durch eine habitualisierte Selbstkontrolle sicherstellen, und natürlich Rousseaus partizipatorische Erziehungsdemokratie, deren Werthorizont in einer öffentlich zelebrierten „Religion Civile“ stets präsent bleiben sollte.

Freilich ist kaum zu übersehen, daß der Bezug auf Tugenden und Werthorizonte eine voraussetzungsvolle Argumentation darstellt. Im Prozeß der Moderne, in dem unhinterfragte religiöse und kulturelle Gemeinsamkeiten zunehmend brüchig wurden, haben sich denn auch zahlreiche Skeptiker zu Wort gemeldet, die das Gelingen der Ordnung nur noch durch starke institutionelle Arrangements sichern zu können glaubten. Die Galerie reicht hier vom radikalen Staatsdeizisionismus eines Thomas Hobbes bis hin zur aktuellen Gerechtigkeitsphilosophie eines John Rawls. Diese Denktradition hat im modernen Rechtsstaats- und Verfassungsdenken über lange Zeit hinweg eine nahezu dominante Stellung gewonnen, bis nun seit einigen Jahren die Defizite eines solchen reinen Institutionalismus immer deutlicher thematisiert wurden. Hier haben vor allem die Kommunitarier, Philosophen und Sozial-

wissenschaftler wie Charles Taylor, Benjamin Barber und Amitai Etzioni die gemeinschaftlichen Grundlagen moderner Politik thematisiert<sup>1</sup>. Partizipation, Bürgertugend und Engagement sind, verdichtet in den Leitbegriffen der Zivil- oder Bürgergesellschaft, wieder zu zentralen Kategorien der aktuellen Auseinandersetzung geworden. Die gute politische Ordnung, so lautet die nunmehr häufig vertretene These, kann allein dann realisiert werden, wenn den Bürgern nicht nur Möglichkeiten der Mitwirkung an den *Res Publica* eröffnet werden, sondern wenn sie diese Optionen aufgrund ihrer Werte und Identitätsvorstellungen auch zu nutzen geneigt sind. Ohne Partizipationsbereitschaft und einen bürgerlichen Habitus des Engagements wird demnach auch ein noch so ausgeklügeltes Institutionensystem blutleer und letztlich funktionsuntüchtig bleiben (vgl. Münkler 1997).

Dies – und nicht die tagespolitische Rhetorik leerer öffentlicher Kassen – ist der eigentlich relevante Hintergrund jener Debatten, die heute über Chancen und Probleme des bürgerschaftlichen Engagements geführt werden. Wir werden im Folgenden erstens freiwilliges soziales Engagement als eine unverzichtbare Ressource politischer Gemeinschaften beschreiben und *theoretisch* reflektieren. Dabei werden wir auf die in der Soziologie und Politikwissenschaft entwickelten neueren Konzepte des sozialen Kapitals zurückgreifen. In einem zweiten Schritt gilt es dann, aktuelle Entwicklungen der freiwilligen Tätigkeit und des Engagementpotentials in der deutschen Gesellschaft zu sichten und in ihrem sozialen Bedingungsrahmen zu reflektieren. Im dritten Schritt werden die seit den späten 80er Jahren in zahlreichen deutschen Gemeinden entstandenen Freiwilligenagenturen diskutiert. Sie erscheinen als eine neue, den Entwicklungstendenzen der Gegenwartsgesellschaft angemessene Institutionalisierungsform bürgerlichen Engagements, dessen Möglichkeiten und Grenzen aus sozialwissenschaftlicher Perspektive erst noch zu bestimmen sind. Zum Schluß werden dann einige Folgerungen für die politische Praxis formuliert.

## 1. Sozialkapital

Bürgerliches Engagement kann keineswegs nur in den Kategorien von Tugend und Opferbereitschaft verhandelt werden. Weiterführender erscheint der Versuch, den nüchternen Blick utilitaristischer Kalküle auf das Terrain zu richten. Dies kann mit Hilfe der in den 70er und 80er Jahren entwickelten Kapitaltheorien von Coleman, Putnam und Bourdieu geschehen. Im Konzept des sozialen Kapitals eröffnet sich die Möglichkeit, den spezifischen Nutzen und damit auch die politische Steuerungsleistung des Engagements sowohl im Hinblick auf Kollektive als auch auf Individuen zu analysieren.

Sozialkapital wird allgemein als eine Ressource verstanden, die sich aus den sozialen Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren ergibt. Je enger und verbindlicher das Netzwerk von gegenseitigen Beziehungen geknüpft ist, um so größer ist die Menge des Kapitals, das der einzelne, die Gruppe oder auch die gesamte Gesellschaft nutzen kann. Die entscheidende Gemeinsamkeit der verschiedenen Ansätze besteht darin, daß sie einen „Utilitarismus des Alltags“ unterstellen. Damit ist gemeint, daß soziales Handeln stets unter der Perspektive seines bewußt oder unbewußt angestrebten Nutzens betrachtet wird. Dieser Nutzen muß keineswegs im-

mer ein materieller Gewinn sein. Auch ideelle, emotionale oder symbolische Gewinne werden als Bestandteile des rationalen Kalküls von Akteuren in die Betrachtung einbezogen<sup>2</sup>. Sozialkapital kann Geld, Jobs oder Karrierechancen eröffnen, aber auch die Unterstützung eines Solidarnetzwerks, emotionalen Rückhalt, soziale Anerkennung oder Prestige „erwirtschaften“. Aus der Makroperspektive der Gesellschaft wiederum ist Sozialkapital als eine entscheidende Integrationsressource zu betrachten. Wo ein Mangel an dieser Ressource herrscht, drohen Desintegration, Anomie und sozialer Zerfall.

James S. Coleman, wichtigster Vertreter des einflußreichen Rational-Choice-Ansatzes, definiert Kapital zunächst allgemein durch seine „handlungsbegünstigende“ Wirkung: Mit Hilfe dieser Ressource kann ich mein Handlungsziel besser erreichen als ohne sie. Im Unterschied zu physischem Kapital oder auch zum Humankapital stellt aber das soziale Kapital eine Ressource dar, die streng relational zu denken ist. Man „hat“ es nicht im gleichen Sinn wie man eine Maschine oder auch ein bestimmtes Wissen besitzt, sondern es stellt sich her als eine Beziehung zwischen Personen (Coleman 1988 und 1991: 394ff).

Die wichtigste Form von sozialem Kapital sind Verpflichtungen und Erwartungen. Verpflichtungen funktionieren wie eine Art Gutschrift, die man bei einem anderen Akteur einlösen kann, um eine bestimmte Leistung zu erhalten. Soziales Kapital stellt hier also eine Kreditmasse dar: Je mehr Verpflichtungen sich ein Akteur offenhält, um so größer ist das Kreditvolumen, auf das er im Bedarfsfall zurückgreifen kann. Voraussetzung für das Funktionieren ist allerdings, daß das Vertrauensverhältnis intakt ist. Vertrauen ist also eine wichtige Bedingung dafür, daß diese Form von sozialem Kapital sich herausbilden und stabilisieren kann. Das bedeutet zum Beispiel, daß in einem sozialen Kontext, der stark anonymisiert und atomisiert ist, soziales Kapital nur schwerlich aufgebaut werden kann. In engen sozialen Netzwerken dagegen ist es ein Faktor, mit dem jeder Akteur rechnet.

Pierre Bourdieu hat die Dynamik des Sozialkapitals aus der Sicht individueller Akteure ausführlich analysiert<sup>3</sup>. Das Kapital kann sich demnach institutionalisieren in Mitgliedschaften aller Art, von der Familie bis zum exklusiven Club. Um Zugang zu einem solchen Netzwerk zu erhalten, muß man zunächst etwas investieren: Mitgliedschaften und Gefälligkeiten können Geld kosten, gebildete Plaudereien erfordern entsprechendes Wissen. Soziale Gruppen, innerhalb derer sich Beziehungsnetzwerke entfalten, achten in der Regel auch sehr genau darauf, daß eine gewisse Homogenität der Mitglieder gewahrt bleibt. Um also Zugang zu einem exklusiven Club zu erlangen, um das entsprechende Sozialkapital der Beziehungen nutzen zu können, muß man die notwendigen Ressourcen haben: sei es in Form von Geld, Bildung oder auch Prestige. Andersherum kann Sozialkapital jedoch auch einen „Multiplikatoreffekt“ ausüben. Je mehr Beziehungen ich also aufweisen kann, um so mehr kann ich aus meinem ökonomischen Kapital oder aus meiner Belesenheit machen. Gute Beziehungen stellen schließlich auch einen Machtgenerator dar, über den sich nachhaltig die Stellung des Akteurs im sozialen Raum bestimmt.

Coleman geht dann jedoch über diese enge Bestimmung des sozialen Kapitals als einer attraktiven Ressource von Individuen hinaus. Er versteht auch Normen als eine Form von Sozialkapital (Coleman 1991: 403). Hier scheint der Begriff zunächst überdehnt zu sein. Wenn man allerdings bedenkt, daß Coleman die Definition des Kapitals rein funktional vorgenommen hatte, nämlich als Ressource, die zur

Erreichung bestimmter Zielstellungen nutzbar gemacht werden kann, erscheint der Vorschlag schon plausibler.

Coleman verweist hier auf das Beispiel einer Familie, die aus einer amerikanischen Großstadt in eine israelische Großstadt umzieht und dort die Erfahrung macht, daß die Kinder ganz allein ihren Schulweg bewältigen können, weil in Israel jeder Erwachsene mit darauf aufpaßt, daß Kindern nichts zustößt. Gegenüber der amerikanischen Situation bedeutet dies also eine enorme Einsparung von Kosten, weil die Kinder in dieser Zeit nicht betreut werden müssen. Hier wird deutlich, dass anerkannte Normen ein wichtiges Element der Steuerung von menschlichem Verhalten sind. Wenn es also gelingt, bestimmte Normen so zu stabilisieren, daß sie ein Verhalten tatsächlich erwartbar machen, ist ein effektives Einflußmittel zur Hand.

Eine wirksame Norm kann sogar Dinge abrufen, die man mit Hilfe anderer Ressourcen, etwa mit Geld, nicht abrufen kann. Das trifft beispielsweise zu für soziale Kreativität und politisches Engagement. So schreibt Coleman: „Eine präskriptive Norm, die eine besonders wichtige Form des sozialen Kapitals innerhalb eines Kollektivs darstellt, ist die Norm, daß man Eigeninteressen zurückstellen sollte, um im Interesse des Kollektivs zu handeln. Eine Norm dieser Art, die durch soziale Unterstützung, Status, Ansehen und andere Belohnungen untermauert wird, ist das soziale Kapital, aus dem junge Nationen aufgebaut werden (...), das Familien in Gestalt von führenden Familienmitgliedern bestärkt, selbstlos im Interesse der Familie zu handeln, das die Entwicklung neu entstehender sozialer Bewegungen aus einer kleinen Gruppe engagierter, nach innen orientierter und sich gegenseitig belohnender Personen begünstigt und im allgemeinen Personen dazu bringt, für das öffentliche Wohl zu arbeiten“ (1991: 403). Man sieht dabei, daß auch diese Form des sozialen Kapitals verschiedener Investitionen bedarf, um aufgebaut und genutzt werden zu können. Die Akteure müssen positiv sanktioniert, d.h. konkret belohnt werden, damit sie weiter die Normen befolgen. Es ist ohne weiteres einsehbar, daß solche Normen, wie sie hier skizziert werden, auch eine wichtige Ressource von Gruppen und Gesellschaften sind.

Robert D. Putnam hat an Colemans Konzept angeknüpft und empirische Untersuchungen durchgeführt, die den kollektiven Nutzen von sozialem Kapital ganz in den Mittelpunkt stellen. Er versteht unter Sozialkapital Formen von gemeinsamen Ressourcen wie Netzwerke, Normen und Vertrauen (vgl. Putnam 1995: 664). Er führte in den 80er Jahren eine umfangreiche Studie über die Funktionsweise und Effektivität demokratischer Selbstverwaltungsinstitutionen in den italienischen Regionen durch (Putnam 1993). Dabei wurde ein erhebliches Nord-Süd-Gefälle festgestellt: Während die demokratischen Institutionen im Norden sehr gut funktionieren und die Partizipationsbereitschaft der Menschen groß ist, weist der Süden ein entgegengesetztes Bild auf. Der zentrale Unterschied liegt in der Bereitschaft der Norditaliener zum bürgerlichen Engagement, die mit einem grundsätzlichen Vertrauen in die demokratischen Institutionen einhergeht. Dieses Engagement zeigt sich auch in Clubs und Kulturorganisationen, während der Süden noch stärker auf hierarchisch strukturierte Organisationen wie Kirche und Mafia orientiert ist. Putnam konnte schließlich nachweisen, daß das soziale Kapital der engagementbereiten Bürger historisch langfristig gewachsen ist, da im Norden schon im Mittelalter kommunale Republiken mit horizontalen Netzwerken entstanden, während im Süden hierarchische Königreiche mit vertikalen Strukturen dominierten. Später wur-

den dann auch empirische Untersuchungen zum Sozialkapital in der amerikanischen Gesellschaft durchgeführt, in denen das Konzept weiter ausgebaut wurde und auch Gefahren einer Erosion dieser gemeinschaftlichen Ressource in der modernen Gesellschaft aufgezeigt werden konnten (Putnam 1995).

Somit bleibt zunächst festzuhalten, daß soziales Engagement sinnvoll verstanden werden kann als ein soziales Kapital. Die vielbeschworene Bürgergesellschaft erweist sich vor diesem Hintergrund als eine Gesellschaft mit stark ausgeprägtem Sozialkapital. Individuum und Gemeinschaft stehen dabei nicht, wie dies in der Perspektive klassischer Tugend- und Gemeinwohlkonzepte erscheinen würde, in einer Nutzenkonkurrenz zueinander, sondern ihre Kalküle sind durchaus kompatibel. Dies bedeutet auch, daß die potentiell totalitären oder zumindest anti-individualistischen Tendenzen starker Gemeinschaftlichkeit in dieser Konstellation stets eingehegt bleiben durch den gesunden Egoismus der individuellen Akteure.

Voraussetzung eines solchen Szenarios der kapitalstarken Bürgergesellschaft ist jedoch, daß sich die Nutzenkalküle gut entfalten können. Genauer gesagt: es sind zunächst von Seiten der Politik Investitionen erforderlich, die Rahmenbedingungen des Engagements verbessern und positive Sanktionen zum Aufbau der entsprechenden Dispositionen bei den Akteuren eröffnen. Wie diese Investitionen beschaffen sein müssen, kann jedoch nur unter genauer Berücksichtigung der konkret vorfindbaren Gegebenheiten bestimmt werden. Daher ist an dieser Stelle der Blick auf die empirische Entwicklung von Engagement und Engagementpotential zu richten.

## 2. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland

Die öffentliche Diskussion läßt seit den 80er Jahren häufig die Alarmglocken schrillen: Die gemeinschaftlichen Grundlagen von Politik und Gesellschaft, so heißt es, seien im Prozeß der Auflösung begriffen, die Ressourcen an Sozialkapital also nahezu aufgebraucht. Konkret wird dies festgemacht an einem vermeintlichen Rückgang des freiwilligen und ehrenamtlichen Engagements. Die Wohlfahrtsverbände klagen über Nachwuchssorgen: Die Bürger seien nicht mehr bereit, das Gemeinwohl über die Verfolgung ihrer eigenen Interessen zu stellen. Als Beleg wird gern verwiesen auf die Befunde der europaweit vergleichend angelegten EUROVOL-Studie von Gaskin u.a. (1996), derzufolge sich Deutschland mit nur ca.18 Prozent ehrenamtlich tätiger Bürger gemeinsam mit der Slowakei und Bulgarien als Schlußlicht der Rangfolge etabliert habe. Dies wird als Symptom einer Gesellschaft der Egoisten mit Ellbogenmentalität interpretiert und im Gestus des moralisierenden Bußpredigers als Aufforderung zur Umkehr vorgetragen.

Schaut man freilich genauer hin, dann zeigt sich schnell, daß diese grellen Diagnosen – ebenso wie die methodisch angreifbare EUROVOL-Studie – an der empirisch vorfindbaren Realität hierzulande deutlich vorbeigehen. So haben Rolf G. Heinze und Heiner Keupp (1997) in ihrer umfangreichen Studie für die gemeinsame Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels zeigen können, daß ca. 30 Prozent der deutschen Bevölkerung in freiwilliger Arbeit aktiv ist und daß im diachronen Vergleich von

1985 bis 1994 eine Zunahme von nicht weniger als 5 Prozent verzeichnet werden kann. Und Helmut Klages (1998) konstatiert auf der Grundlage des repräsentativen Surveys „Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement 1997“ sogar eine Quote der freiwillig Engagierten von 38 Prozent. In dieser Untersuchung war erstmals nicht abstrakt nach ehrenamtlichen Beschäftigungen gefragt, sondern eine Liste konkreter Tätigkeiten vorgelegt worden.

In diesen Studien werden auch einige Entwicklungstrends deutlich, die es erlauben, von einem Strukturwandel des Bürgerengagements zu sprechen. Rückgängig ist nämlich die Bereitschaft, im Rahmen großer, hierarchisch und bürokratisch durchorganisierter Verbände einer regelmäßigen Tätigkeit nachzugehen. Statt dessen sucht man abwechslungsreiche, zeitlich begrenzte Kontexte, in denen man selbstbestimmt tätig werden kann. Diese Entwicklung korrespondiert jenem „Marsch aus den Institutionen“, den Elmar Wiesendahl schon zu Beginn der 90er Jahre auch für das politische System und das vorgelagerte Verbändewesen in Deutschland beschrieben hatte<sup>4</sup>.

Weitere, qualitative und quantitative Studien von Martin Kohli u.a. (1993) und Gisela Jakob (1993) haben zeigen können, daß die sogenannten „neuen Ehrenamtlichen“ mit gewandelten Erwartungen an die Felder des Engagements herantreten: Sie suchen Sinnerfahrungen in sozialen Situationen, sie machen ihr Engagement von der aktuellen biographischen Passung abhängig, sie erwarten Spaß und Geselligkeit, und sie wollen in einem möglichst flexiblen Zeitregime handeln. Außerdem wird für das, was man leistet, eine entsprechende Anerkennung, beispielsweise in Form von öffentlichen Ehrungen oder anderen symbolischen Gratifikationen, erhofft. Neben die klassische Semantik des Helfens tritt also eine neue Relevanz der „Helferrückwirkung“, ohne die vor allem die jüngeren Engagierten kaum noch zu motivieren sind (Müller-Kohlenberg u.a. 1994: 60ff). Hier zeigt sich, daß die oben beschriebene Kapitallogik in ihrer zweifachen Nutzendimension – für das Individuum *und* für die Gemeinschaft – durchaus zutreffende Analysen ermöglicht: Nur wenn das im weiteren Sinne eigennützige Kalkül der Akteure aufgeht, kann auch das Kollektiv profitieren.

Diese Befunde lassen sich durch neuere Untersuchungen zum freiwilligen Engagement in den USA bestätigen: so zeigen Lichterman (1996) und Wuthnow (1991), daß nur dort, wo die Individuen ihre geselligen und expressiven Bedürfnisse erfüllen können, diese auch zur Investition ihrer Zeit und ihrer Fähigkeiten bereit sind. Wo eine solche Passung zwischen Bedarf und Bedürfnissen gelingt, da werden enorme Ressourcen erschlossen. So zeigt sich, daß in den neuen amerikanischen Volunteer Centers vor allem jüngere, dynamische, akademisch gut ausgebildete und kreative Menschen tätig sind. Freilich wird in vergleichender Perspektive auch deutlich, daß der organisatorische Rahmen in Amerika den Erwartungen den neuen Ehrenamtlichen sehr viel besser angepaßt ist als die Gegebenheiten in Deutschland – dies hat eine 1997 erschienene Studie von Olaf Streng eindrucksvoll belegen können. Auch ein Blick auf andere europäische Länder, etwa auf Großbritannien und die Niederlande, zeigt, daß im Hinblick auf den institutionellen Rahmen des neuen Bürgerengagements hierzulande noch vieles zu tun bleibt.

Was sind nun die gesellschaftlichen Ursachen für den beschriebenen Strukturwandel des Engagements? Ohne hier zu weit ausholen zu können, lassen sich doch einige Faktoren benennen:



1. Der Prozeß des *Wertewandels*: Nicht zufälliger Weise hat Helmut Klages, der neben Ronald Inglehart die Wertwandelsdebatte in den 80er Jahren auf der Grundlage empirischer Forschungen weit vorantreiben konnte, seine Survey-Untersuchung im Jahr 1997 auf den Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Wertewandel justiert<sup>5</sup>. Wenn eine Verschiebung von den Pflicht- und Akzeptanzwerten zum Paradigma der Selbstverwirklichung stattgefunden hat, dann erscheint es plausibel, daß die wertgewandelten Akteure nun – statt einer Opfer- und Dienstsemantik zu gehorchen – die freiwillige Tätigkeit als Forum der Persönlichkeitsbildung, der Horizonterweiterung und der Expression ihres eigenen kreativen Selbst verstehen. Die entscheidende Pointe liegt dabei in der Erkenntnis, daß Wertewandel und Engagement keineswegs im Widerspruch zueinander stehen. Die neue Generation der Freiwilligen ist hochmotiviert, aber sie verlangt andere institutionelle Designs für das Engagement.
2. Der Prozeß der *Individualisierung*: Mit den Befunden der Wertewandelsforschung einher geht die aus der empirischen Sozialstruktur- und Lebensstilforschung unterfütterte Individualisierungsthese. Sie macht plausibel, warum die Akteure immer weniger bereit dazu sind, sich in traditional „gegebene“ Strukturen und Orientierungen einzufügen. Wenn die von Hitzler und Beck/Beck-Gernsheim so benannte „Bastelbiographie“ als ein Paradigma der post-traditionalen Lebensführung zutrifft – und viele Befunde sprechen dafür –, dann wird auch verständlich, warum das Engagement nicht mehr regelmäßig und organisationsgebunden, sondern patchworkartig und vielgestaltig erfolgt<sup>6</sup>.
3. Der Aufstieg der *Erlebnisgesellschaft*<sup>7</sup>: In der deutschen Kultur hatten sich Moralität und Zivilität traditionell immer mit einem Askeseideal verbunden. Um so erstaunlicher, daß nunmehr der Hedonismus in der Erlebnisgesellschaft in den Bereich der sozialen Legitimität vorgerückt ist. Namentlich für die jüngeren Generationen gilt: Was man tut, muß Spaß bringen. „Have Fun“ ist zu einem kategorischen Imperativ geworden, und für viele Akteure rangiert der Erlebniswert des Handelns weit über allen Sinnfragen. Statt als kleiner Soldat im großen Heer verbandlich organisierter Ehrenamtlicher an seinem Platz den Dienst zu verrichten, sucht der Erlebnishedonist diejenigen Tätigkeiten auf, die ihm irgendwie interessant, neu, herausfordernd oder auch einfach unterhaltsam erscheinen. Was darauf jeweils zutrifft, kann von Individuum zu Individuum durchaus unterschiedlich ausfallen. So erscheint es etwa Managern oder Sachbearbeitern aus großen Unternehmen als attraktiv, in der Kinderbetreuung oder Jugendarbeit tätig zu werden, um dort neue Erfahrungen und auch Lernprozesse zu durchlaufen. Andere betätigen sich gern handwerklich oder haben im Gespräch mit Senioren Teil an deren biographischem Erfahrungsschatz. Zahlreiche Modellprojekte eines solchen Austausches zwischen „klassischer“ Wirtschaft und „Drittem Sektor“ etwa in der Schweiz und neuerdings auch in Deutschland deuten darauf hin, daß hier tatsächlich erheblicher Bedarf besteht<sup>8</sup>.

### 3. Freiwilligen-Agenturen

Es ist nun deutlich geworden, daß die gewandelte gesellschaftliche Situation eine neue Passung zwischen Hilfebedarf und Helferbedürfnis erfordert. Eine der zumindest in Deutschland neuen institutionellen Formen, die eine solche Passung zu leisten verspricht, ist die Freiwilligenagentur<sup>9</sup>. Seit dem Ende der 80er Jahre sind zunächst in einigen Großstädten wie Berlin und München, später auch in der Provinz zahlreiche solcher Agenturen entstanden. Sie funktionieren primär wie eine Vermittlungsbörse zwischen Angebot und Nachfrage, um die Interessen der Freiwilligen möglichst optimal mit den Beschäftigungsmöglichkeiten in der jeweiligen Stadt oder Region zu verknüpfen. Über diese bloße Vermittlungstätigkeit hinaus soll jedoch auch ein Rahmen für ausführliche Beratung, Informationsbeschaffung und Weiterbildung etwa im Bereich Fundraising und Management geboten werden, der es auch kleineren Projekten im Dritten Sektor ermöglicht, effektiver ihre Ziele zu erreichen. Die größeren Agenturen wie der „Treffpunkt Hilfsbereitschaft“ in Berlin versuchen ganz bewußt auch einen sozialen Kontext für die Freiwilligen zu schaffen, der ihnen Geselligkeitsoptionen sowie ein regelmäßiges Forum gegenseitiger Unterstützung und Anerkennung bietet. Manche Agenturen können bei ihrer Arbeit auch die neuesten Kommunikationstechnologien nutzen, so daß beispielsweise das Internet zu einem wichtigen Medium der Werbe- und Vermittlungsarbeit geworden ist. Viele deutsche Agenturen sind in einer bundesweiten Arbeitsgemeinschaft organisiert, um sich bei der Interessenwahrnehmung wie bei der Reflexion über die Möglichkeiten und Grenzen der eigenen Arbeit gegenseitig zu unterstützen<sup>10</sup>.

Nun können alle bisherigen Erfolge der Agenturen natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie keine neue Zauberformel bieten, mit der sämtliche Probleme des klassischen sozialstaatlichen Systems behoben werden können. Und es ist auch einsichtig, daß die flexibel-offenen Organisationsformen gerade die dauerhaften, auf verlässliche Regelmäßigkeit angewiesenen Tätigkeiten etwa im Sozial- und Gesundheitswesen nicht in der Weise abdecken können, wie dies die großen Verbände tun. Aber es läßt sich sehr wohl argumentieren, daß hier eine wichtige Ergänzung zum bestehenden System heranwächst, die Lücken auszufüllen vermag und vor allem ein neues, noch nicht ausgenutztes Potential an Aktiven für eine lebendige Bürgergesellschaft erschließen kann.

Wie hat man sich nun die besonderen Vorzüge der Funktionsweise von Freiwilligenagenturen vorzustellen? Wir möchten dies zeigen unter Rückgriff auf das vorhin eingeführte Konzept des Sozialkapitals. Die Agenturen erweisen sich in dieser Perspektive nämlich als ein wirksamer Generator von sozialem Kapital sowohl für die Individuen als auch für die Gemeinschaft.

1. Folgt man zunächst der Sichtweise Colemans und Putnams, dann ist die Engagementbereitschaft der Menschen als ein für moderne Gesellschaften unverzichtbares soziales Kapital zu betrachten. Und dies ist keineswegs nur ein Lückenbüßer oder eine Billiglösung für wegfallende sozialstaatliche Leistungsmöglichkeiten. Die soziale Integration der Bürger, die sich heutzutage nicht mehr über unhinterfragte Einbettungen der Menschen in Milieus, Klassen, Berufsstände oder Familien ergibt, kann durch das soziale Kapital freiwilligen Engagements erheblich ge-

fördert werden. Engagierte Menschen, so hat vor allem Putnam (1995) zeigen können, haben zugleich auch mehr Vertrauen zu ihren Mitmenschen und zu den existierenden sozialen Institutionen. Sie sind bereit, sich in die öffentlichen Angelegenheiten einzumischen und aktiv zur Lösung anstehender Probleme beizutragen. Freiwilligenagenturen pflegen und fördern dieses soziale Kapital, indem sie einen den gewandelten Bedarfen und Bedürfnissen angemessenen organisatorischen Rahmen für das Engagement bereitstellen.

Es kann insgesamt ein lose gekoppeltes Netzwerk entstehen, das mehr Menschen aus der passiven Klienten- in eine aktive Bürgerrolle hineinbringt. Der Partizipationsgrad, die Teilnahme der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten wird auf diesem Wege gesteigert, Frustration und Verdrossenheit im Gegenzug verringert. Die Bürgergesellschaft steuert sich auf diesem Wege zunehmend selbst und gewinnt gegenüber dem Staat an Autonomie. In aktiven Stadtteilen ergeben sich mehr kooperative Kontakte zwischen den Bürgern, weniger Vereinsamungsphänomene und auch weniger Rechtsstreitigkeiten. Nachbarschaften und öffentliche Plätze werden nachweisbar sicherer. Eine Gesellschaft, die ein Interesse an der Entlastung ihrer Institutionen hat und auch Prävention gegen soziale Probleme betreiben will, sollte also die Freiwilligenagenturen als Generator von sozialem Kapital fördern.

2. Entscheidend ist nun aber, daß nicht nur das Kollektiv, die Gesellschaft, die Sozialkonzerne des Dritten Sektors oder der Staat von der Ressource Sozialkapital profitieren und den „Mehrwert“ des Kapitaleinsatzes nutzen können. Auch der einzelne Engagierte erhält durch die Tätigkeit, die ihm eine Agentur vermittelt, Chancen, sein Sozialkapital im Sinne Bourdieus zu erhöhen. Er lernt in positiv definierten Situationen neue Menschen kennen, kann Kontakte knüpfen auf Klienten- wie auf Mitarbeiterebene und so sein eigenes Beziehungsnetzwerk ausbauen.

Unter den Mitarbeitern können sich Freundschafts- und Bekanntschaftsnetzwerke entwickeln, wobei hier die Agenturen durch entsprechende Einrichtungen wie regelmäßige gemeinsame Treffen oder Feiern einiges zur Förderung beitragen können. Und schließlich darf nicht übersehen werden, daß man sich durch freiwilliges Engagement auch Ansehen und Anerkennung erwerben kann, das einem durchaus den Zugang zu sozialen Kreisen eröffnet, in denen man sich zuvor nicht selbstverständlich bewegt hat. Auch hier gilt, daß die Agenturen die Kapitalbildung auf Seiten der Freiwilligen unterstützen, indem sie beispielsweise für Publizität und ehrende Anerkennung für erbrachte Leistungen sorgen. In den USA ist es durchaus üblich, daß Freiwillige mit großem Engagement einen Honoratiorenstatus erlangen, der sich über ein entstehendes Beziehungsnetzwerk auch für eigene private Interessen nutzen läßt.

In einer Zeit, in der die traditional gewachsenen Bindungen über Milieus und Familien immer seltener und immer brüchiger werden, bieten Freiwilligenagenturen neue, zeitgemäße Foren für die Entwicklung von persönlichem Sozialkapital. Dies ist durchaus auch als nützliches Gegengewicht zu jenen Mobilitätskosten zu sehen, die unsere gegenwärtige Arbeitsgesellschaft von vielen Menschen fordert. Jeder soziale Kontextwechsel, den man aufgrund eines berufsbedingten Umzugs durchführen muß, behindert den gewachsenen Aufbau von funktionierenden Nachbarschaften und Freundschaften. Diese wiederum wirken sich bekanntermaßen po-

sitiv auf die Gesundheit und Befindlichkeit der Menschen aus und reduzieren somit Folgekosten für das Gesundheitssystem. Die Agenturen bieten hier eine effektive Möglichkeit des schnellen Zugangs zu sozialen Kontakten.

Festzuhalten ist also, daß jede Investition im Kontext der Freiwilligenarbeit sich um ein Vielfaches auszahlen kann, da mit dem entstehenden Sozialkapital eine Ressource geschaffen wird, die mit Geld oder Zeit alleine nicht zu bekommen wäre. Andere positive Effekte, die jenseits der Sozialkapitalebene liegen – Lernprozesse oder einfach auch der Nutzen einer persönlichen Sinnfindung in mitmenschlicher Tätigkeit – wären dabei noch hinzuzuzählen.

Und hier wird nun deutlich, daß eine Kapitalakkumulation zunächst der Kapitalinvestition bedarf. Wenn man also durch die Arbeit der Agenturen Sozialkapital erwirtschaften will, dann muß man bereit sein, zunächst ökonomisches Kapital in Form von Haushaltsmitteln zu investieren, um die Agenturtätigkeit effektiver zu gestalten. Die Herausforderung der Politik durch die im wesentlichen „von unten“ entwickelten Freiwilligenagenturen besteht vor allem darin, daß eine sinnvolle Förderung und Gestaltung der Rahmenbedingungen geschaffen werden muß, damit die flexible Infrastruktur des freiwilligen Bürgerengagements besser ausgebaut werden kann. Dies beginnt bei der Einrichtung hauptamtlicher Stellen, auf denen gut ausgebildete Fachleute des Dritten Sektors den Agenturen nicht nur die erforderliche Kontinuität in der Arbeit, sondern auch das wertvolle Know How in Sachen Management, Fundraising, Beratung und im Umgang mit Menschen zur Verfügung stellen können. Neben Personalmitteln wäre an eine Sachmittelförderung beispielsweise im Bereich von Computern, Software und Online-Anschlüssen zu denken, so daß alle Agenturen moderne Kommunikationswege für ihre Arbeit nutzen können. Dabei ist immer zu bedenken, daß man nur dann gut gebildete und versierte Mitstreiter für das Engagement gewinnen wird, wenn die Tätigkeitsfelder auch mit einem hinreichend großen Handlungsspielraum verknüpft sind. Ohne Autonomie bekommt man bei diesen Bevölkerungsgruppen auch kein Engagement.

Wie für andere ehrenamtliche Tätigkeiten im herkömmlichen Sinne schon seit längerem gefordert wird, so lassen sich auch im Hinblick auf die Engagementpotentiale in Freiwilligenagenturen einige wichtige Rahmenfaktoren benennen, durch die gefördert werden kann: die Anerkennung von Tätigkeitszeiten auf Rentenansprüche; die Gewährung von Unkostenerstattungen, damit auch weniger wohlhabende Personen sich eine freiwillige Tätigkeit überhaupt leisten können; zumindest jedoch eine erweiterte steuerliche Abzugsfähigkeit von entsprechenden Ausgaben; und schließlich eine kostenfreie Haftpflichtversicherung, die das Risiko von etwaigen Negativfolgen der Tätigkeit nicht bei den Freiwilligen beläßt. Und auch Arbeitslosen sollte es ermöglicht werden, sich zu engagieren, ohne daß aufgrund von eingeschränkter Vermittelbarkeit sofort eine Streichung der Ansprüche droht.

Schließlich aber ist auch darauf hinzuwirken, daß einschlägige Behörden – etwa Jugend- und Sozialämter – systematisch Wege der Zusammenarbeit mit Freiwilligenagenturen eröffnen und darüber nachdenken, wo sich das flexible Engagement der Bürger bereichernd für alle Beteiligten zur Geltung bringen läßt. Zu guter Letzt sei noch die symbolische Ebene der öffentlichen Anerkennung angesprochen. Einer der wesentlichen Vorzüge des amerikanischen Systems ist der Umfang und die Begeisterung, mit der Ehrungen vorgenommen werden. Von der örtlichen „Wall of Fame“, an der die Personen und ihre Leistungen sichtbar gemacht werden, bis zur

feierlichen Verleihung von Ehrenzeichen reicht hier das Spektrum. Neuere soziologische Studien konnten belegen, daß symbolische Gratifikationen solcher Art auf die Akteure durchaus beflügelnd wirken können (vgl. Vogt 1998). In Deutschland ist die Kultur der Ehrung jedoch weitgehend unterentwickelt. Bundesverdienstkreuze, die an die Tigerbändiger Siegfried und Roy in Las Vegas verliehen werden, rufen eher Kopfschütteln als Zustimmung hervor. Die gesamte Ehrungs- und Ordenspraxis, deren Problematik mittlerweile selbst vom zuständigen Bundespräsidialamt eingeräumt wird, bedürfte dringend der Reform, damit aus dem abgehobenen, bürgerfernen Verdienstorden eine lebendige Praxis gemeinschaftlicher Anerkennung werden kann. Dabei ist institutionelle Phantasie gefragt, aber diese Investition von Zeit und Mühen kann sich vielfältig rentieren, wenn es gelingt, den Engagierten durch einen Ehrenplatz in der symbolischen Ordnung einen Motivations Schub zu verabreichen. Schon Thomas Hobbes hatte in seinem Leviathan (Kap. 18) nachdrücklich auf die Relevanz staatlicher Ehrungspolitik als Steuerungsmittel von Gesellschaften verwiesen. Auch in diesem Punkt scheint der alte Machtrealist aus Malmesbury seine Aktualität noch nicht eingebüßt zu haben.

## Anmerkungen

- 1 Zur kommunitaristischen Diskussion vgl. die Beiträge in Honneth (1993).
- 2 Siehe dazu ausführlich Vogt (2000).
- 3 Bourdieu unterscheidet grundlegend zwischen ökonomischem, kulturellem, sozialem und symbolischem Kapital. Diese Sorten können sich wiederum in verschiedenen feldspezifischen Kapitalformen wie religiösem oder politischem Kapital ausdrücken; vgl. Bourdieu (1983, 1985).
- 4 Vgl. Wiesendahl (1990). Diese Entwicklung läßt auch das in Deutschland über lange Zeit erfolgreiche Modell der Mitgliederpartei als ein Auslaufmodell erscheinen (vgl. Wiesendahl 1997).
- 5 Zum Wertewandel in Deutschland vgl. Klages (1984); zur weltweiten Situation siehe die vergleichend angelegte Studie von Inglehart (1997).
- 6 Vgl. Hitzler (1988) und Beck/Beck-Gernsheim (1993).
- 7 Zum Konzept der Erlebnisgesellschaft siehe ausführlich Schulze (1992). Dabei darf nicht übersehen werden, dass wir es am Beginn des neuen Jahrtausends vor allem mit einer medialen Erlebnisgesellschaft zu tun haben, die weitreichende Folgen auch für die politische Identitätsbildung der Bürger zeitigt (vgl. Dörner 2000).
- 8 In der Schweiz wird seit Jahren erfolgreich das Projekt „Seitenwechsel“ betrieben. Vor allem weltweit agierende Unternehmen haben jedoch auch in anderen Ländern zeigen können, daß sich der ehrenamtliche Einsatz von Mitarbeitern tatsächlich auch im Sinne der direkten Effektivitätssteigerung rechnen kann (vgl. dazu Janning/Bartjes 1999).
- 9 Einen Einblick in die Arbeit, in Chancen und Probleme von Freiwilligenagenturen vermitteln die Tagungsdokumentationen der Stiftung Mitarbeit und der Bundesarbeitsgemeinschaft Freiwilligenagenturen (vgl. etwa Fels 1997, 1999).
- 10 Auch die großen Wohlfahrtsverbände, vor allem die Caritas und der Paritätische, haben mittlerweile zahlreiche Freiwilligenagenturen ins Leben gerufen. Dies geschieht sicher auch in der Absicht, auf den enger werdenden Märkten des Dritten Sektors die eigenen Marktanteile zu verteidigen, die ja nicht nur durch Freiwilligenagenturen, sondern auch durch andere Non-Profit-Organisationen angegriffen werden.

## Literatur

- Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, Elisabeth (1993): Nicht Autonomie, sondern Bastelbiographie. In: Zeitschrift für Soziologie 22 (1993), 178-187.
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hrsg.), Soziale Ungleichheiten. (= Soziale Welt, Sonderband 2). Göttingen, 183-198.
- Bourdieu, Pierre (1985): Sozialer Raum und 'Klassen'. *Leçon sur la leçon*. Zwei Vorlesungen. Frankfurt/M.
- Coleman, James S. (1988): Social Capital and the Creation of Human Capital. In: American Journal of Sociology, 94 (Supplement), 95-120.
- Coleman, James S. (1991): Grundlagen der Sozialtheorie. Bd. 1: Handlungen und Handlungssysteme. München.
- Dörner, Andreas (2000): Politische Identität in Unterhaltungsöffentlichkeiten. Zur Transformation des Politischen in der medialen Erlebnisgesellschaft. In: Robert Hettlage, Ludgera Vogt (Hg.), Identitäten in der modernen Welt. Wiesbaden, 155-180.
- Fels, Sylvia (Red.) (1997): Solidarität inszenieren. Freiwilligen-Agenturen in der Praxis. Bonn.
- Fels, Sylvia (Red.) (1999): Wozu Freiwilligen-Agenturen? Visionen und Leitbilder. Bonn.
- Gaskin, Katharine u.a. (1996): Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern. Hg. von der Robert Bosch Stiftung. Freiburg/Br.
- Heinze, Rolf G. / Keupp, Heiner (1997): Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. Gutachten für die „Kommission für Zukunftsfragen“ der Freistaaten Bayern und Sachsen. Bochum, München.
- Hitzler, Ronald (1988): Sinnwelten. Ein Beitrag zum Verstehen von Kultur. Opladen.
- Honneth, Axel (Hrsg.) (1993): Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften.
- Inglehart, Ronald (1997): Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton.
- Jakob, Gisela (1993): Zwischen Dienst und Selbstbezug. Eine biographische-analytische Untersuchung ehrenamtlichen Engagements. Opladen.
- Janning, Heinz / Bartjes, Heinz (1999): Ehrenamt und Wirtschaft. Internationale Beispiele bürgerschaftlichen Engagements der Wirtschaft. Stuttgart.
- Klages, Helmut (1984): Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen. Frankfurt, New York.
- Klages, Helmut (1998) Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkenntnisse der empirischen Forschung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B38/1998, 29-38.
- Kohli, Martin u.a. (1993): Engagement im Ruhestand. Rentner zwischen Erwerb, Ehrenamt und Hobby. Opladen.
- Lichterman, Paul (1996): The Search for Political Community. American Activists Reinventing Commitment. Cambridge.
- Müller-Kohlenberg u.a. (1994): Laien als Experten. Eine Studie zum sozialen Engagement im Ost- und Westteil Berlins. Frankfurt/M. u.a.
- Münkler, Herfried (1997): Der kompetente Bürger. In: Ansgar Klein, Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn, 153-172.
- Pocock, John G.A. (1975): The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and The Atlantic Republican Tradition. Princeton, London.
- Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton.
- Putnam, Robert D. (1995): Tuning In, Tuning Out. The Strange Disappearance of Social Capital in America. In: PS: Political Science & Politics 28, 664-683.
- Schulze, Gerhard (1992): Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt/M., New York.

- Vogt, Ludgera (1998): „Aktivposten mit Dauerauftrag“ – Die Inszenierung von Werten. Eine Fallstudie zur Alltagspraxis staatlicher Auszeichnungen. In: Herbert Willems, Martin Jurga (Hg.), *Inszenierungsgesellschaft. Ein einführendes Handbuch*. Opladen/Wiesbaden 1998, 253-272.
- Vogt, Ludgera (2000): *Identität und Kapital. Über den Zusammenhang von Identitätsoptionen und sozialer Ungleichheit*. In: Robert Hettlage, Ludgera Vogt (Hg.): *Identitäten in der modernen Welt*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2000, 77-100.
- Wiesendahl, Elmar (1990): *Der Marsch aus den Institutionen. Zu Organisationsschwächen politischer Parteien in den 80er Jahren*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B21/1990*, 3-14.
- Wiesendahl, Elmar (1997): *Noch Zukunft für die Mitgliederparteien? Erstarrung und Revitalisierung innerparteilicher Partizipation*. In: Ansgar Klein, Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*. Bonn, 349-381.
- Wuthnow, Robert (1991): *Acts of Compassion. Caring for Others and Helping Ourselves*. Princeton.





## Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien

Anmerkungen zur Weiterentwicklung politologischer  
Parteien-Typologien

*Klaus von Beyme*

*Parteien gehören seit Beginn des 20. Jahrhunderts zu den bestimmenden Kräften demokratischer politischer Systeme. „Nicht die „Demokratie“, sondern die Parteienherrschaft ist universalgeschichtlich betrachtet der eigentliche Erbe der bis zum Beginn dieses Jahrhunderts vorwiegend monarchischen Ordnung“ schrieb Wilhelm Hennis 1977 in einem grundlegenden politikwissenschaftlichen Aufsatz zu Parteienstruktur und Regierbarkeit (S. 157). Seit dieser Zeit gibt es Versuche von Politikwissenschaftlern und Soziologen, dieses Phänomen moderner Gesellschaften typologisch zu erfassen, d.h. ihre unterschiedlichen Erscheinungsformen in den seinerzeitigen Industriegesellschaften in Ordnungen nach typischen Merkmalen zu erfassen.*

*Der heute bekannteste Typ ist die Volkspartei. Sie beherrscht nach wie vor auch die Lehre vom Parteiensystem. Allerdings sind neuere gesellschaftliche Wandlungsprozesse auch am Erscheinungsbild der Parteien nicht spurlos vorübergegangen und haben sie selbst verändert. Was gilt heute, im beginnenden 21. Jahrhundert? Auch wenn sich klare Typologien noch nicht entwickelt haben, so zeichnen sich doch neue Formen ab, die in Politikwissenschaft und schulischer politischer Bildung Aufmerksamkeit finden sollten.*

*Die Herausgeber haben deshalb den Kollegen Prof.Dr. Klaus von Beyme gebeten, seine Gedanken in dieser Zeitschrift darzustellen, die er in einem neuen Buch umfassend entwickelt hat.*

Typenbildung ist Generalisierung auf mittleren Erfahrungswerten. Das heißt auch, dass diese Erfahrungen immer wieder überprüft und neu bewertet werden müssen. Eine brauchbare Stadiotypologie der Parteiensysteme kann deshalb nur anhand der sich wandelnden Beziehungen von Parteieliten, Parteimitgliedern und Wählern von Parteien gebildet werden. Führungsstile und Organisationsmuster wandelten sich im 20. Jahrhundert mehrfach. Intervenierende Variablen stellen die Erweiterungen des Wahlrechts und die Tiefe der weltanschaulichen Ausprägung sozialer Spaltungen und Konfliktlinien dar.

## 1. Elitäre Kader- oder Honoratiorenparteien und Massenparteien

Die Zeit bis zur Universalisierung des Wahlrechts um 1918 war geprägt von elitären Kaderparteien oder Honoratiorenparteien. Es gab bereits einige gut organisierte Massenparteien, wie die SPD und andere sozialistische Parteien als Gegenpol. Aber sie blieben von der Führung des Systems mit wenigen Ausnahmen (Ministersozialismus in Frankreich und Italien ohne Engagement der Gesamtpartei) ausgeschlossen. Die politische Klasse benutzte die Kaderparteien, aber die Honoratioren aus den Oberschichten waren nicht nur auf dieses Herrschaftsinstrument angewiesen. Es ist daher kein Zufall, daß die klassische Elitentheorie – die „politische Klasse“ bei Gaetano Mosca und Vilfredo Pareto's „Zirkulation der Eliten“<sup>1</sup> – die Parteien nicht in das Zentrum der Betrachtung stellte.

Mit dem Zerfall des alten Honoratiorenkartells wurde die Vorherrschaft des bürgerlichen Lagers erschwert. Die Schärfe der Klassenkonflikte in Zeiten der nicht konsolidierten Demokratie (Weimarer Republik, Österreich, Finnland) oder der durch extremistische Flügelparteien in einem polarisierten Klassen-Pluralismus wieder bedrohten Demokratie (Frankreich, Belgien) nahm zu. Die Eliten, in Parteien verschanzt, führten die Massenparteien relativ autoritär. Sie bildeten selbst im parlamentarischen System kaum noch den nötigen Minimalkonsens heraus, um die Neutralität des parlamentarischen Verfahrens zu garantieren. Es gab nur gelegentlich lagerübergreifende Kooperation.

## 2. Der Typus Volkspartei

Ende der 50er Jahre kam es zur Entwicklung der Volksparteien. Die internationale Parteiforschung bevorzugt den Einschnitt 1945. Das ist verständlich. Seither gab es überschaubare Daten zur Parteientwicklung und die rasche Konsolidierung der Demokratien ließ rückblickend längere Zeitreihen zu. Dennoch entspricht in der Mentalitäts- und Verhaltensgeschichte das Jahr 1945 keiner grundsätzlichen Zäsur. Die Parteien knüpften weitgehend an Verhaltensmuster der vorfaschistischen Zeit an. Die alte Lagermentalität der Zwischenkriegszeit wurde gelegentlich durch Kooperation überbrückt, wie in Österreich. Aber die Führungs- und Organisationsstile des korporativen Kartells, das 1945 erstand, war den Vorkriegsmustern noch recht ähnlich. In Schweden war dieses Muster mit der Harpsund-Demokratie schon ab 1936 entwickelt worden. Es zeigt sich, daß jede gewählte Zäsur dem Test des Historikers in einzelnen Ländern kaum standhalten kann.

Die Zeitgeschichte ist sich überwiegend einig, daß die eigentliche Zäsur Mitte der 50er Jahre lag. In der Entwicklung von Kunst, Literatur und Architektur wird auch optisch unmittelbar sinnfällig, daß etwa Mitte der 50er Jahre der gewaltige Modernisierungsschub nach 1945 die Denk- und Verhaltensweisen geändert hatte. Ende der 50er Jahre hatten die postautoritären Regime die Demokratie und den Mehrparteienstaat akzeptiert. In Deutschland bereitete sich der Mentalitätswandel vor, der zum Godesberger Programm führte. Die Entlassung der Bundesrepublik in eine partielle Souveränität beschleunigte diesen Prozeß. In Frankreich wirkte das

Ende der 4. Republik 1958 in Richtung einer Veränderung des Parteiensystems. In den Ländern mit größerer Systemkontinuität wird der Strukturwandel in der Parteienlandschaft weniger exakt zu bestimmen sein. In der zweiten Hälfte der 50er Jahre wurde aber in den meisten europäischen Ländern der Modernisierungsschub – anfangs als „Amerikanisierung“ denunziert – innerlich nachvollzogen.

Das Verlaufsschema, das die Volkspartei als einen charakteristischen Typ der Entwicklung von Parteien einstuft, soll nicht suggerieren, daß dieser Typ sich in allen Ländern und bei allen Parteien durchgesetzt habe. In Skandinavien hat es die typische Volkspartei nicht gegeben, es sei denn, man subsumierte die dominante Sozialdemokratie unter diesen Begriff. Aber gerade das bürgerliche Lager, das anderwärts Volksparteien zuerst hervorbrachte, hat dies angesichts der Zersplitterung der Mitte und der Rechten nicht bewirkt. Die gesellschaftliche Dynamik schien in allen Ländern ähnlich. Dennoch haben die Prozesse der Individualisierung von politischen Bürgern, die Abkopplung des Individuums von sozialstrukturellen Determinanten und die Entideologisierung unterschiedliche Formen der Parteiorganisation hervorgebracht.

Der Ausdruck „Volkspartei“ wurde als Schimpfwort geprägt und später von Parteien der Mitte zum Ehrentitel umfunktioniert. Die CDU benutzte in der Krise des Jahres 2000 die Formel „eine große Volkspartei wie die CDU“ rituell wie Gebetsmühlen. Äquivalente des Begriffs, die vor allem im deutschen Sprachraum kursierten, waren von rechts: „kontextlose Superstruktur“<sup>2</sup> (Wilhelm Hennis, 1977) bis links: „Omnibusparteien“<sup>3</sup> (Wolf-Dieter Narr, 1977) noch viel abwertender und daher für die wissenschaftliche Analyse unbrauchbar. Die Kriterien für Volksparteien, die Otto Kirchheimer (1965) entwickelt hatte<sup>4</sup>, wurden selektiv und nach Bedarf herausgegriffen<sup>5</sup> (Alf Mintzel, 1984). Kirchheimer hatte seine Gedanken zwar englisch geschrieben, aber deutsch gedacht und überwiegend mit deutschen Erfahrungen illustriert. Nur Anthony Downs<sup>6</sup> (1957) hatte mit dem Terminus „catch all party“ einen Begriff zu bieten, der vor allem die angelsächsische Entwicklung aufnahm.

### 3. Otto Kirchheimers Typ der Volkspartei

Kirchheimers Kriterien umfaßten einen Niedergang der Ideologie, eine Stärkung der Führung und Schwächung der Mitgliedschaft, die Ausweitung der Zielgruppe auf tendenziell das ganze Volk oder wenigstens einen wachsenden amorphen Mittelstand, und die Öffnung der Parteien zu einer größeren Anzahl von Interessengruppen. Diese Kriterien wurden zu Spielbällen in ideologisch gefärbten Auseinandersetzungen.

Eine Weile schien die Volksparteidiskussion eine deutsche Angelegenheit zu sein, die weder in romanischen noch britischen oder skandinavischen Zusammenhängen Sinn machte. Nur die Benelux-Staaten und Österreich zeigten ähnliche Tendenzen. Das Konzept war am besten anzuwenden in Ländern, in denen eine starke Christdemokratie einer starken Sozialdemokratie gegenüberstand. Der Begriff der „catch-all party“ war problematisch in Ländern des „polarisierten Pluralismus“, ein Typ, der eigentlich nur zwischen den beiden Weltkriegen häufig vorkam

und den G. Sartori<sup>7</sup> (1976) für Italien vorurteilsbeladen noch in den 70er Jahren benutzte – zu Unrecht. In stark fragmentierten Parteiensystemen gab es nicht selten eine Kerngruppe (core of the party system), um die sich konzentrische Kreise der denkbaren Koalitionsfähigkeit legten. In solchen Konstellationen war eigentlich nur diese Kerngruppe „volkspartei-verdächtig“. Parteien mit begrenzter oder keiner Koalitionsfähigkeit konnten nicht dazu gerechnet werden.

Es zeigte sich also, daß Kirchheimers Binnenstruktur-Kriterien für Volksparteien um Variablen aus der Funktion des Parteiensystems und der Regierungsbildung erweitert werden mußten. Nicht alle Indikatoren belegen die Kirchheimer-Thesen. Nationale und weltanschauliche Differenzen der Parteienfamilien waren von Kirchheimer stark vernachlässigt worden. Die spätere Forschung zeigte die Differenzen.

#### 4. Wandlungen und Differenzierungen

Konservative Parteien waren professioneller und weniger auf Mitgliederwerbung aus als die Christdemokraten. Daher war in ihnen die innerparteiliche Demokratie stärker entwickelt als in den „großen Maschinen“. Dieser Befund war paradox, weil die Konservativen zugleich ideologisch rigider schienen als die Christdemokraten und weniger aufgeschlossen gegenüber neuen Politikfeldern auftraten.

Liberale Parteien erwiesen sich vergleichsweise als demokratisch, offen und transparent. Sie hatten kaum Massenorganisationen hinter sich, die als Zubringer-Institutionen (conveyer organizations) dienen konnten.

Agrarparteien, die sich in Skandinavien in Zentrumsparteien umwandelten, kombinierten einen geringen Grad an professioneller Führung mit einer verhältnismäßig großen Mitgliedschaft. Sie waren stark policy-orientiert und weniger auf Ämtererwerb aus.

Die Sozialdemokraten hatten die stärksten Wandlungen durchgemacht. Sie zeichneten sich anfangs durch eine starke Führung aus. Die innerparteiliche Demokratie war schwächer als ihre hehren Programmziele vermuten ließen. In der sozialen Zusammensetzung kam es bei ihnen zu den stärksten Umbrüchen. Die Autonomie der Fraktionen mußte mühsam erkämpft werden. Die Christdemokraten hatten von Anbeginn Züge einer Volkspartei. Die Sozialdemokraten hingegen mußten sie sich schrittweise erarbeiten.

Es zeigt sich also im Vergleich, daß es kein Einheitskonzept für alle Parteifamilien in Europa gibt. Dennoch lag die Entwicklung der „Volkspartei“ im Trend und charakterisierte eine ganze Epoche.

#### 5. Ein vierter Verlaufstyp ?

Nicht wenige Parteiwandeltheoretiker beschränkten sich auf drei Stadien. Ist wirklich schon ein vierter Verlaufstyp entstanden, den man „professionalisierte Wählerpartei“ nennen könnte? Das Verhältnis zwischen Führung und Mitgliedern plus Wählern war Grundlage der Klassifikation. Hat sich die Führung in den 90er Jahren wirklich grundlegend gewandelt? Die repräsentativen Manager in der Koordinati-

onsdemokratie haben mehr Hilfe von Stäben und Experten bekommen. Da sich die Spezialisierung der Eliten auf einzelnen Politikfeldern fortsetzte, mußte die Führung ihre koordinatorischen Fähigkeiten ausbauen. Der neue Führungstyp war ein „gewählter Politikmanager“, aber nicht unbedingt ein „repräsentativer Bürokrat“ nach der Klassifikation von Panebianco<sup>8</sup> (1988). Im vierten Stadium der Parteientwicklung haben sich einige Tendenzen verstärkt, die in der dritten Phase der Volksparteien angelegt worden sind. Der vierte Typ im Verlaufsmodell ist jedoch terminologisch weiterhin umstritten.

International wurde der Terminus „Kartellpartei“ diskutiert<sup>9</sup> (Katz/Mair 1994). Er hat den Nachteil, wenig trennscharf zu sein. Die Bezeichnung war auch schon für die Kader- und Honoratiorenparteien der ersten Phase des 20. Jahrhunderts benutzt worden, als das allgemeine Wahlrecht nur in wenigen Ländern eingeführt worden war.

Angesichts dieser verwirrenden Zuordnungsversuche zieht der Verfasser es vor, für die vierte Phase den Terminus „professionalisierte Wählerpartei“ zu benutzen, den Panebianco einführte. Dieser Begriff ist wertneutraler als konkurrierende Denunziationsbegriffe, die in der Literatur verwendet werden, wie „Nomenklaturpartei“, ein Ausdruck der von den neuen Populisten lanciert worden ist. Eine neue eschatologische Dimension wurde mit der Nomenklaturpartei verbunden durch die Unterstellung, die heute etablierten Parteien würden einst untergehen wie die kommunistischen Nomenklaturparteien zwischen 1989 und 1991 untergegangen sind. Die Prognose traf bisher nur für einige italienische Parteien ab 1994 zu. Die Voraussage, daß ein völlig neuartiges Parteiensystem in einer „zweiten italienischen Republik“ entstehen werde, wartet noch immer auf ihre Bestätigung.

Weitere Termini sind der Ausdruck „Medienpartei“, der sich auf einen einzigen Aspekt kapriziert. Der Begriff „Rahmenpartei“ bleibt blaß. Er ist allzu sehr auf die organisatorischen Nöte der Grünen zugeschnitten, die von ihren Sympathisanten in der Parteiforschung zur Tugend umdefiniert worden sind<sup>10</sup> (Raschke 1993).

Minimalparteien erscheint sogar als irreführender Terminus. „Minimal“ sind die gewandelten Volksparteien vielleicht im Hinblick auf die Mobilisierung ihrer Anhänger. Sie sind jedoch „maximal“ im Hinblick auf die Durchdringung vieler Bereiche von Politik und Gesellschaft mit der Interessenwahrnehmung der Parteien.

Die Parteien der Berufspolitiker förderten die Entstehung einer neuen parteiübergreifenden politischen Klasse. Diese politische Klasse stellt eine privilegierte Transferklasse dar, die durch die „Dieselbigkeit der Revenüen“ (K. Marx) aus dem Staatshaushalt gekennzeichnet ist. Die alte politische Klasse der ersten Phase der Elitenparteien hingegen basierten auf einer relativ einheitlichen Besitz- und Erwerbsklasse. Im vierten Stadium der Parteienentwicklung wurde der Staat von den Führungsgruppen erneut kolonialisiert, aber diesmal über den Parteienstaat, nicht über plutokratische Wirtschaftsmacht oder meritokratische Bildungsprivilegien. Die Universalisierung der höheren Bildung hat den Vorsprung der politischen Eliten vor dem Wählerdurchschnitt relativ klein werden lassen.

Die Parteien im Stadium der Dominanz der Berufspolitiker sind selbstrefentliell geworden. Die Bande zwischen Parteien und Wählern lockerten sich. Partei- und Regierungschefs etablierten zunehmend parteiunabhängige Kommunikationsbeziehungen zwischen sich und den Wählern. Der Prozeß der zur postindustriellen, vielleicht sogar zu einer postmodernen Gesellschaft führte, hat diese Entwicklung der Parteiensysteme mitbedingt.

Mit welchem Jahr will man diesen Prozeß beginnen lassen? Katz und Mair (1994) setzten ihn mit dem Jahre 1970 an. Das ist – wie so manches Ergebnis der empirischen Sozialforschung – pseudoexakt. Es kann kein Ereignis oder Prozeß genannt werden, der diese Zäsur für viele europäischen Parteiensysteme rechtfertigte. Es ist immer unwahrscheinlich, daß neue Epochen mit einer Dekade beginnen, auch wenn viele sich in der Sylvesternacht vornehmen, daß künftig alles besser und ganz anders gemacht werden müsse. Selbst 1945 – ein Jahr mit gewaltigen Umbrüchen – war in der Veränderung der Attitüden und Mentalitäten kein wirklicher Einschnitt. Es schiene mir ratsamer, die Langsamkeit des sozialen Wandels im Parteiensystem durch Offenhaltung der Daten stärker zu akzentuieren.

Der Wandel von der Volkspartei zu neuen Formen wurde vielfach mit der Herausbildung der Postmoderne in Zusammenhang gebracht. Aber auch für die Postmoderne gibt es nur umstrittene Entstehungsdaten. Architekturhistoriker konnten plausibel argumentieren: Die Postmoderne entstand um 1960, weil in diesem Jahr gewisse formale Entwicklungen gehäuft auftraten. Manche Sozialwissenschaftler hingegen bezweifeln, daß es bereits eine postmoderne Gesellschaft gibt, soweit sie nicht voreilig eine „Risiko-“ oder „Erlebnisgesellschaft“ verallgemeinerten. Die Postmoderne entstand zunächst als Idee der Intellektuellen, allerdings auf der Basis einiger Trends, die sich in der sozialen Wirklichkeit abzeichneten. Erst ex post facto werden die Historiker entscheiden, ob diese Trends dauerhaft waren und wirklich ein neues System durchsetzten.

## 6. Die professionalisierte Wählerpartei

Der Wandel zur vierten Phase der Parteien der Berufspolitiker läßt sich zunächst nicht an den sinkenden Mitgliederzahlen ablesen, wenn man die Entscheidung bereits 1970 ansetzt. Katz und Mair (1993) haben<sup>11</sup> mit vielen Daten demonstriert, daß der säkulare Mitgliederschwund der Parteien sich vor allem in den 80er Jahren vollzog und in den 90er Jahren fortsetzte. Die Parteimitgliedschaft änderte sich. Die Mitglieder werden älter und stärker karriere-motiviert. Man tritt einer Partei seltener aus Gründen der ideologischen Solidarität bei als in Zeiten der mobilisierten Massenparteien. Die „Omnibusparteien“, in denen die Mitglieder eine Weile mitfahren, wurde schon in der Ära der Volksparteien von der Linken kritisiert. Am Ende der klassischen Moderne mit ihren Einheitsprinzipien (eine Kirche, ein Beruf, eine Ehe, eine Partei – und das immer alles von der Wiege bis zur Bahre) wurde das Verhältnis der Mitglieder zur Partei instrumenteller. Die Forschung startete zu lange auf die globalen Mitgliederzahlen. Viel Tröstliches für die alten Maschinen konnte immer wieder ausgerechnet werden. Aber man übersah dabei vielfach, daß die permanenten Mitglieder überaltert waren und die neueren Mitglieder einer starken Fluktuation unterlagen. Die Bedeutung der Aktivisten und „militants“ ist im Schwinden.

Die Volksparteien hatten bereits viele der Charakteristika der postindustriellen Parteien entwickelt. Aber die Mitglieder der Volksparteienphase waren noch stärker sozial und weltanschaulich in den alten Großsegmenten der Gesellschaft verankert. Die linke Welle Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre in den Parteien hat den

Ausbau der behägigen Volksparteien mit Eifer bekämpft. Mit dem Scheitern der Linken kam es zur ungehemmten Durchsetzung dieser Prinzipien. In den 90er Jahren wäre die Linke froh, sie hätte es noch mit den alten Massen-Volksparteien zu tun, bei denen man hoffen könnte, durch Mobilisierung und Programmarbeit neue Politikinhalt über die Mitglieder zu lancieren. Die neue Linke aber nahm zum Teil dezidierter Abschied von den großen Massenparteien als die Sozialdemokraten und Sozialisten, die noch zu viele Mitglieder hinter sich hatten, als daß sie auf die Lebenslüge der Massenpartei verzichten konnten.

Die Grünen wurden keine Massenparteien, auch wenn einige Fundamentalisten anfangs vom intellektuellen Erbe der diversen K-Gruppen zehrend, die sie durchlaufen hatten, davon geträumt haben mögen. Von den Grünen wurde behauptet, sie hätten die „professionelle Rahmenpartei“ bereits in Ansätzen praktiziert. Für das Konzept der Rahmenpartei, mit viel Raum für autonome und dezentrale Initiativen, mag das zutreffen. Das „Professionelle“ hingegen hat man an den Grünen eher vermißt und es entwickelte sich erst langsam in der Mitte der 90er Jahre. Die Professionalisierungsidee mußte für eine Partei, wie die Grünen, die jeder Art von Verfestigung der Führung abhold waren, besonders schwer akzeptabel sein. Sicher werden auch künftig die ökologischen Parteien nicht gerade die Vorreiter in der Herausbildung des neuen Typs der Kartellparteien sein. Die Betroffenheitsrituale einer bewegungsnahen Partei sind nicht leicht kompatibel mit der Gewährung von Autonomie an professionelle Politiker.

## 7. Die Begrenztheit jeder Typologie

Die Grenzen der vier Epochen der Parteienentwicklung sind fließend. Jede Epoche umfaßte immer auch Parteien, die vom vorherrschenden Modell abwichen. Die dominanten Parteienmodelle ergaben sich aus einem Lernprozeß, bei dem die Rechte mehr gab als die Linke.

Das Bild der Rahmenparteien mit professionalisierter Leitung ist noch immer weniger klar als bei den anderen drei Typen. Noch immer – auch in den 90er Jahren – stehen archaische Führungstypen, wie die Notablen neben repräsentativen Bürokraten, beraten durch Stabsprofessionelle in und außerhalb der Parteien, nebeneinander. Welche Art von Professionalisierung kennzeichnet die Partei der Berufspolitiker, und ist sie wirklich so neu?

In der Typologie der Parteien wurde schon lange der Typ der bürokratischen Massenpartei von dem der professionellen Wählerpartei unterschieden. Die Bürokratie ist seit den Thesen von Robert Michels (1911)<sup>12</sup>, die vor allem in Italien die Diskussion stark prägten, allzu wörtlich als Parteienbürokratie gewürdigt worden. Michels Prognose von der Herrschaft der Parteibürokratie ist kaum irgendwo in Erfüllung gegangen. Michels hatte bereits behauptet, daß auch die anarcho-libertären Bewegungen den organisatorischen Zwängen des „ehernen Gesetzes der Oligarchie“ nicht entfliehen könnten. Er hielt nichts von Ostrogorskis Vorschlag, dem Dilemma durch Gründung loser Ligen statt bürokratischer Parteien zu entfliehen, weil den anarchischen Organisationen bisher kein neues Organisationsmodell gelungen sei. Paradoxerweise behielt Michels mit seinem Pessimismus für die libertären Or-

ganisationen recht. Bei den Grünen führte der Zwang zur Rotation der repräsentativen Wahleliten am stärksten zur Vorherrschaft der Gruppe der Parteibürokraten, die über Rotation, Einkommensbegrenzungen, Verhinderung von Verselbständigungstendenzen einzelner Parteiführer wachten, aber etwa im Fraktionsmanagement selbst nicht den gleichen strikten Rotationszwängen unterlagen.

Auch im Zeitalter der Massenparteien kam es überwiegend nicht zur Vorherrschaft der Parteifunktionäre. Ostrogorskis (1902)<sup>13</sup> Begriff „Caucus“ erklärte weit besser das Zentrum von Parteiführern, die ihrerseits nicht nur Bürokraten sondern Repräsentanten von Wählern darstellten. Max Weber hat sein Bürokratiekonzept<sup>14</sup> auch an den Parteien getestet. In der SPD hat er immer wieder die „Beamteninstinkte“ beklagt. Dennoch sah er die politisch herrschende Schicht – er vermied es eine zündende Vokabel wie politische Klasse oder Oligarchie in die Debatte einzuführen – differenzierter als ein Gemisch von Führungsqualifikationen, welche die ausdifferenzierten Subsysteme der Gesamtgesellschaft ähnlicher machte, vor allem im Vergleich von Wirtschaftsführung und politischer Führung.

Der Wandel der Parteientypen ist lange vernachlässigt worden, weil die Entwicklung vielfach durch die Brille einiger Theorien von Michels bis Duverger<sup>15</sup> und Kirchheimer gesehen wurden. Erst in den 1980er Jahren entstand ein neuer Forschungszweig der Party Change-Literatur. Umstritten blieb in ihm das Movens der Entwicklung. Es läßt sich nach Faktoren erst aufschlüsseln, wenn die Bedingungen der Entwicklung mit Programmen und Organisationen beschrieben worden sind.

## 8. Europäisierung nationaler Parteienstrukturen

Die vergleichende Forschung über Westeuropa übersieht gemeinhin noch den uniformisierenden Einfluß der Europäischen Union. Noch sind die Parteien im Europäischen Parlament ohne Infrastruktur in den Mitgliedsländern. Aber die Integration schreitet vor allem im Rechtssystem fort. Die Rechtsprechung beginnt die Wahlsysteme und die Parteifinanzierung zu erfassen. Eine deutsche Partei, wie die PDS, die sich im deutschen Rechtssystem ungerecht behandelt fühlt, beginnt trotz ihrer programmatischen Europaskepsis an die europäischen Instanzen im Namen der Menschenrechte zu appellieren. Die langsame Parlamentarisierung des europäischen Systems wird ebenfalls vereinheitlichende Wirkungen zeigen, die nicht ohne Einfluß auf die Dynamik der nationalen Parteienstrukturen bleiben wird.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. u.a. Peter Huebner, (1967), *Herrschende Klasse und Elite. Eine Strukturanalyse der Gesellschaftstheorien Moscas und Paretos*, Berlin.
- 2 Wilhelm Hennis (1977), *Parteienstruktur und Regierbarkeit*.
- 3 Wolf-Dieter Narr (Hg.), (1977): *Auf dem Weg zum Einparteiensstaat*.
- 4 Otto Kirchheimer (1965), *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*.
- 5 Alf Mintzel (1984), *Die Volksparteien*.
- 6 Anthony Downs (1957), *Ökonomische Theorie der Demokratie*.
- 7 G. Sartori (1976), *Parties and Party Systems*.



- 8 A. Panebianco (1988), *Political Parties, Organization and Power*
- 9 P.Katz/P.Mair (Hg.) (1994), *How Parties Organize*
- 10 J.Raschke (1993), *Die Grünen. Was sie wurden, was sie sind.*
- 11 P.Katz/P.Mair (1993), *Evolution of Party Organizations in Europe*
- 12 R. Michels (1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens*
- 13 M. Ostrogorski (1902), *Democracy and the Organization of Political Parties*
- 14 M.Weber (1956), *Bürokratie*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, S. 559-587)
- 15 M. Duverger (1959), *Die politischen Parteien*

## Literatur

- Beyme, K. v.: *Parteien im Wandel*, Opladen 2000.
- Beyme, K. v.: *Parteien in westlichen Demokratien*, 2. A. München 1984.
- Downs, A.: *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.
- Hennis, W.: *Parteistruktur und Regierbarkeit*, in: W. Hennis/P. Kielmansegg/U. Matz (Hg.): *Regierbarkeit*, Band 1, Klett-Cotta Stuttgart 1977, S. 150-195.
- Katz, R./Mair, P.: *The Evolution of Party Organizations in Europe*. *American Review of Politics*, Bd. 14, 1993: 593-617.
- Katz R./Mair, P. (Hrsg.): *How Parties Organize*. London, Sage 1994.
- Kirchheimer, O.: *The Transformation of West European Party Systems*. In: J. LaPalombara/M. Weiner (Hrsg.): *Political Parties and Political Development*. Princeton, Princeton University Press 1966: 177-200.
- Kirchheimer, O.: *Parteienstruktur und Massendemokratie in Europa*, 1953/54.
- Kirchheimer, O.: *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, PVS 6/1965.
- Lepsius, M.R.: *Parteiensystem und Sozialstruktur*, in: G.A.Ritter (Hg.): *Die deutschen Parteien vor 1918*, Köln 1973.
- Michels, R.: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 1.A. 1911.
- Mintzel, A.: *Die Volkspartei*. Opladen, Westdeutscher Verlag 1984.
- Ostrogorski, M.: *Democracy and the Organization of Political Parties*, vol.1, London 1902.
- Panebianco, A.: *Political Parties, Organization and Power*. Cambridge, Cambridge University Press 1988 (ital.: *Modelli di partito*. Bologna, Il Mulino 1982).
- Raschke, J.: *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*. Köln, Bund Verlag 1993.
- Sartori, G.: *Parties and Party Systems*. Cambridge, Cambridge University Press 1976.



# Bürgerkommune 2000 – Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität?

*Lars Holtkamp*

## 1. Kommunalpolitik in der Legitimations- und Haushaltskrise

Seit Anfang der 90er Jahre wird vermehrt eine grundlegende Modernisierung des kommunalen Entscheidungssystems gefordert (systematischer Überblick in Heinelt 1997) und zum Teil auch schon in der Praxis vollzogen. Dabei handelt es sich in erster Linie um einen Reflex auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Einerseits sind die Bürger immer unzufriedener mit den Politikern aller föderalen Ebenen, vertreten zunehmend den Standpunkt, daß ihr Wunsch nach einem ruhigen und beschaulichen Wohnumfeld der gesamtstädtischen Planung nicht untergeordnet werden soll und fordern stärkere Mitspracherechte in ihrer jeweiligen Gemeinde. Dies sind ganz klare Anzeichen dafür, daß die demokratische Legitimation der Gemeinden aus Sicht vieler Bürger erhebliche Defizite aufweist, zumal gerade von der kommunalen Ebene angesichts von Globalisierung und Hochkonzentration politischer Kompetenzen im Rahmen der politischen Union Europas einige Integrationsleistungen für das gesamte politische System der Bundesrepublik ausgehen sollten.

Andererseits sind in den 90er Jahren die finanziellen Spielräume der Gemeinden immer enger geworden, so daß sich für viele kommunalen Entscheidungsträger die Frage stellte, wie sie erstens mit weniger Haushaltsmitteln die kommunalen Aufgaben erfüllen (mehr Effizienz) und wie sie zweitens mit den vorhandenen Ressourcen besser ihre politischen Ziele umsetzen könnten (mehr Effektivität)<sup>1</sup>.

Eine plausible Antwort auf diese Frage präsentierte das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) konzipierte Neue Steuerungsmodell. Durch eine Reorganisation des Verhältnisses von Politik und Verwaltung sollte die Politik verstärkt die Ziele der Stadtentwicklung definieren, und die Verwaltung sollte mehr Handlungsspielräume bei der Umsetzung dieser Ziele erhalten und dafür im Gegenzug die Politik über die Zielerreichungsgrade der einzelnen Verwaltungsmaßnahmen in systematisierter Form informieren. Damit kann einerseits eine höhere Effektivität erreicht werden, weil systematisch die Wirkung von Verwaltungsmaßnahmen erhoben wird. Andererseits soll auch im Rahmen der Budgetierung (Verhinderung von „Dezemberfieber“) und durch Vermeidung von Detailintervention und interkommunale Leistungsvergleiche eine höhere Effizienz angestrebt werden. Ein zentrales

Problem des in vielen Kommunen realisierten KGSt-Modells war es anfangs, daß es die angesprochenen demokratischen Legitimationsprobleme der Kommunalpolitik nicht berücksichtigte und sich in der ersten Phase auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung konzentrierte. Es wurde dabei übersehen, daß die Fraktionen im Stadtrat, nur dann verstärkt die Ziele der Stadtentwicklung diskutieren und die Detailintervention unterlassen werden, wenn sie davon ausgehen können, daß die Bürger dies bei der Kommunalwahl nicht negativ sanktionieren werden. Insgesamt gehen viele Ratsmitglieder wohl davon aus, daß es sich eher auszahlt, wenn man sich um die kleinen Wünsche der Bürger kümmert (z. B. klappernde Kanaldeckel), als über allgemeine Stadtentwicklungsziele zu debattieren (Holtkamp 1999).

## Durch Bürgerbeteiligung zu mehr Effizienz und Effektivität?

Während in den 70er Jahren Bürgerbeteiligung v.a. diskutiert wurde, um die Legitimität demokratischer Entscheidungen zu erhöhen, wird seit Anfang der 90er Jahre im Zuge der kommunalen Haushaltskrise die Bürgerbeteiligung auch im Zusammenhang mit einer möglichen Steigerung der Effizienz und Effektivität kommunaler Leistungen gesehen. Dies trägt sicherlich der Erkenntnis Rechnung, daß eine Reform des kommunalpolitischen Systems, die von den kommunalen Akteuren z. T. selbst eingeleitet werden muß, auch die jeweiligen Interessen dieser Akteure berücksichtigen sollte.

Für die kommunalen Akteure stellt sich bei dieser Verbindung von Legitimität und Effizienz bzw. Effektivität im Rahmen der Bürgerbeteiligung die Frage, ob es sich hierbei lediglich um ein „listiges Verkaufsargument“ handelt, um mehr Partizipation in den Kommunen durchzusetzen oder ob dieses magische Dreieck (Legitimität, Effizienz und Effektivität) durch Bürgerbeteiligung tatsächlich in der Praxis realisiert werden kann.

Diese Frage der Vereinbarkeit von Legitimation, Effektivität und Effizienz ist aber auch für die politikwissenschaftliche Fachdiskussion von erheblichem Erkenntnisinteresse. Durchweg ging man in der Fachdiskussion davon aus, daß zwischen Legitimation einerseits und Effektivität und Effizienz andererseits erhebliche Zielkonflikte bestehen. Diese sicherlich nicht unplausible Hypothese stützt sich häufig aber auf einen Vergleich von *beobachteten* Effizienz- und Effektivitätsproblemen demokratischer Verfahren mit einem idealtypischen Modell eines rational planenden Staates ohne Implementationsprobleme. Der Politikwissenschaftler Charles E. Lindblom hat als erster deutlich herausgearbeitet, daß, wenn man diese rational-umfassende Planung einer eher an demokratischen Verfahren orientierten Planung in der *Praxis* gegenüberstellt, die letztere Planung zu effektiveren und effizienten Politikergebnissen führt. Abgesehen davon, daß er es für unmöglich hielt, daß einzelne Menschen in der Lage sind, eine derartige Planung in der Praxis durchzuführen, stellt sich das Problem, daß Untergebene bei der Weitergabe von wichtigen Steuerungsinformationen an die Planungsstäbe sowie bei der Umsetzung der Planungsdirektiven eigene Interessen verfolgen können und die Planungsstäbe aufgrund begrenzter Zeitressourcen gar nicht in der Lage sind, alle wichtigen Informationen aus den dezentralen Einheiten zu verarbeiten (Lindblom 1983: S. 120).

Demgegenüber betont er „die Vorzüge dezentraler, verteilter Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung, einer nicht-hierarchischen Kontrollstruktur, eines iterativen und diskursiven Prozesses der Meinungsbildung, eines pluralistischen Spiels der Kräfte ohne „von oben“ vorgegebene Zielfunktion und andere Merkmale der Demokratie, die besonders deutlich im Kontrast zur Fehleranfälligkeit autoritärer Systeme hervortreten“ (Willke 1995: S. 18 über Lindbloms Argumentation). Insbesondere hebt Lindblom die Rolle der Interessengruppen in der modernen Demokratie hervor, die alle wesentlichen gesellschaftlichen Interessen vertreten und gegenseitig darüber wachen, daß keiner benachteiligt wird (Lindblom 1975: S. 171).

Im folgenden sollen einige ausgesuchte Teilnehmungsbeispiele untersucht werden, die einen Zusammenhang zwischen Legitimität, Effizienz und Effektivität postulieren und die nicht auf gesetzlich geregelte Teilnehmungsverfahren (z. B. Volksentscheide) zurückgehen. Dabei kann man drei Rollen des Bürgers im Rahmen der Bürgerbeteiligung unterscheiden, die ineinander übergehen (Bogumil/Holtkamp 1999):

- Erstens der Bürger in der Auftraggeberrolle, in der er v.a. an den kommunalen Planungsprozessen beteiligt wird.
- Zweitens der Bürger in der Kundenrolle, in der er v.a. den städtischen Output bewerten soll.
- Drittens der Bürger in der Mitgestalterrolle, in der er eigene Ressourcen in die Produktion des städtischen Outputs miteinbringen soll.

## Der Bürger in der Auftraggeberrolle

In den 90er Jahren werden die Bürger zunehmend an städtischen Planungsprozessen in Form von nicht gesetzlich vorgeschriebenen Partizipationsangeboten beteiligt. Die Schwerpunkte liegen hier v.a. in den folgenden Politikfeldern: Kinder-, Jugend- und Seniorenpolitik, Umweltpolitik und Stadtmarketing. Mit diesen Teilnehmungsangeboten soll v.a. die Effektivität der städtischen Planung erhöht werden, indem die von diesen Planungsprozessen Betroffenen über ihre Präferenzen Auskunft geben und damit die Wirksamkeit verschiedener Strategien besser beurteilt werden kann. Der Übergang zu Angeboten in der Mitgestalterrolle ist teilweise fließend, weil die Bürger nicht nur ihr Wissen, sondern auch partiell Finanzmittel und ihre Arbeitskraft zur praktischen Umsetzung der Teilnehmungsresultate als Ressourcen einbringen (z.B. Beteiligung im Rahmen der Lokalen Agenda und des Stadtmarketings).

Im Bereich der Umweltpolitik wird vielfach aber noch ein anderes Partizipationsziel verfolgt. Seit Jahren belasten tiefgreifende Konflikte die Stadtplanung, die teilweise zu einem Stillstand in der gesamtstädtischen Entwicklung und zu Standortnachteilen im interregionalen Wettbewerb geführt haben. Die Anwohner von Standorten für öffentliche Infrastruktureinrichtungen wehren sich gegen jegliche Veränderung ihres Wohnumfeldes. Hieran setzte Anfang der 90er Jahre die Diskussion über Mediationsverfahren in Deutschland an. In Mediationsverfahren werden die verschiedenen Akteure an einen „runden Tisch“ gebeten, um durch die

Vermittlung eines sog. Mediators zu einem Konsens zu finden, der letztlich von den formalen Entscheidungsträgern umgesetzt werden muß (Holtkamp/Stach 1995: S. 7). Dabei kann es neben dem Abbau von Entscheidungsblockaden zu einer Steigerung der Effizienz durch eine Beschleunigung der Planungsverfahren kommen.

Die hier zugrunde liegenden Steuerungsprobleme beziehen sich nicht nur auf die kommunale Ebene. Die politikwissenschaftliche Fachdiskussion der letzten Jahre hat gezeigt, daß auch in der nationalstaatlichen Politik die Fähigkeit zur einseitigen hierarchischen Koordination zurückgeht und der Staat zunehmend mit den „Steuerungsadressaten“ verhandeln muß, die damit von Objekten zu verhandelnden Subjekten werden. Dieser Sachverhalt wurde Anfang der 90er Jahre in der Politikwissenschaft mit so schillernden Begriffen wie Verhandlungsdemokratie, Mesokorporatismus, Supervisionsstaat und assoziative Demokratie umschrieben (Eichner et al. 1993/Willke 1995).

## Der Bürger in der Kundenrolle

Auch wenn bereits 1993 im neuen Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, die Kundenorientierung als ein zentrales Ziel der Verwaltungsreform dargestellt wurde, waren anfangs konkrete Modelle zur Kundenbeteiligung sowohl in den Publikationen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle als auch in den Kommunen relativ rar gesät. Im Vordergrund stand die Binnenmodernisierung der Verwaltung, also die Entwicklung von Produktkatalogen, von Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetierung.

In Arnsberg wurde schon relativ frühzeitig ein System (das „sog. Aktive Beschwerdemanagement“) entwickelt, das eigentlich nur Informationen auswertet, die in allen Kommunalverwaltungen über die Wünsche der Kunden vorliegen. In der Stadtverwaltung Arnsberg wurde eine zentrale Beschwerdestelle an die Pressestelle angebunden, in der alle Beschwerden systematisch gesammelt und ausgewertet werden. Weiterhin wurde dem Bürger zugesichert, daß auf alle Beschwerden innerhalb von 48 Stunden eine Antwort (bzw. „Zwischenbescheid“) der Verwaltung erfolgt. In der Stadt Seelze hat man das System des aktiven Beschwerdemanagement dahingehend erweitert, daß Verwaltungsmitarbeiter einmal im Monat auf den Wochenmarkt gehen und sich den Anregungen und Beschwerden der Bürger stellen.

Die Kommunen erwarten von solchen Beteiligungsmodellen für Kunden, daß sie die kommunalen Leistungen in erster Linie effektiver gestalten können.

Als zweiten, eher indirekten, Effekt der Kundenbeteiligung könnte man ansehen, daß die Detailintervention des Rates zurückgeht, weil viele Probleme zwischen Verwaltung und Bürger einvernehmlich geklärt werden. Häufig werden die Ratsmitglieder von den Bürgern eingeschaltet, wenn sie davon ausgehen, daß ihre Beschwerden von der Verwaltung nicht ernstgenommen werden bzw. wenn sie nicht wissen, in welcher Bearbeitungsphase sich ihre Beschwerde bei der Verwaltung gerade befindet. Mehr Transparenz und Bürgernähe der Verwaltung kann in vielen Fällen die Ratsmitglieder von der Detailintervention entlasten.

## Der Bürger in der Mitgestalterrolle

In den letzten Jahren richtet sich vermehrt die Aufmerksamkeit der Kommunen auf die Möglichkeiten der Bürger, sich an der kommunalen Leistungserstellung zu beteiligen. Angestoßen wurde diese Diskussion v.a. durch die Rezeption der Kommunitarismusdebatte aus den USA, deren doch eher philosophisch abstrakte Grundausrichtung in Deutschland schnell umgemünzt wurde zu einer Debatte über den Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland, in der v.a. eine Aufwertung des strikten Subsidiaritätsprinzips gefordert wurde (Überblick über die Kommunitarismusdebatte in Deutschland in Reese-Schäfer 1999).

Prinzipiell sind zwei Formen der Mitgestaltung zu unterscheiden. Einerseits geht es um die Mitgestaltung durch häufig schon lange bestehende Vereine. Das klassische Beispiel hierfür ist die Übertragung von Aufgaben im Bereich der kommunalen Sporteinrichtung auf die Sportvereine, die dafür verringerte Nutzungsentgelte zahlen müssen oder Zuschüsse für die geleistete Arbeit von den Kommunen erhalten. Weniger konfliktfrei ist die Übertragung solcher Aufgaben auf Vereine, wenn sie beispielsweise als Bürgerinitiativen gegen die Schließung eines Freibades protestieren und die kommunalen Entscheidungsträger unter Druck setzen, um dieses Freibad zukünftig in eigener Regie zu führen (Andersen et al. 1998 S. 65).

Andererseits geht es um die Mitgestaltung durch einzelne Bürger, die sicherlich für die Kommune schwerer anzusprechen sind als die in der Regel straff durchorganisierten Vereine. Als Möglichkeit der Ansprache werden vermehrt Freiwilligenzentren, Ehrenamtsbörsen und Seniorenbüros eingesetzt (BMFSFJ 1998/Klie et al. 1998), die den Bürgern nach ihren Bedürfnissen Angebote für bürgerschaftliches Engagement zuschneiden sollen.

Von Beteiligungsangeboten im Rahmen der Mitgestalterrollen können sich die Kommunen erhoffen, daß die Bürger eigene Ressourcen (Arbeitskraft, Spenden etc.) in die kommunale Leistungserstellung einbringen und damit zu einer, aus Sicht der Kommunen, effizienteren Leistungsproduktion beitragen.

Weiterhin ist als indirekter Effekt zu erwarten, daß die Bürger die städtischen Leistungen besser akzeptieren und durch eine verstärkte soziale Kontrolle dafür sorgen, daß die durch ihre Mithilfe entstandenen städtischen Angebote auch so erhalten bleiben.

Auch bei Beteiligungsmodellen im Rahmen der Mitgestalterrolle kann es wie bei der Kundenrolle zu einer Reduzierung der Detailintervention dadurch kommen, daß die Bürger viele kleinere Probleme in ihrem Umfeld selbst lösen (z. B. Scherben auf dem Kinderspielplatz im Rahmen einer Kinderspielplatzpatenschaft), ohne sich an das Ratsmitglied ihres Wahlbezirkes zu wenden.

In der Literatur wird weiterhin die Möglichkeit diskutiert, daß bürgerschaftliches Engagement zu einem kostendämpfenden Allokationsinstrument weiterentwickelt werden könnte. Wenn die Gemeinden in vielen Bereichen nur noch unter der Bedingung, daß die Bürger auch einen Eigenanteil miteinbringen, neue Investitionen durchführen, werden sich demzufolge die Bürger genau überlegen, für welche Investitionen sie sich einsetzen. „Je größer die Bereitschaft zur Mithilfe ist, desto höher fällt die Unterstützung der Stadt bei der Umsetzung aus. Damit wird sichergestellt, daß nur Maßnahmen durchgeführt werden, für die ein echter Bedarf besteht“ (Ressmann 1999: S. 31). Vergleichbar mit der „invisible hand“ des Marktes

würden also v.a. die kommunalen Investitionen vorgenommen, für die die Bürger am meisten eigene Ressourcen zur Verfügung stellen, die also gemäß den Marktgesetzen am besten die Bedürfnisse der Bürger befriedigen.

## Zwischenfazit

Insgesamt kann man also festhalten, daß Bürgerbeteiligungsangebote prinzipiell v.a. auf drei Pfaden zu einer Steigerung von Effektivität und Effizienz beitragen können:

- Erstens kommt es zu einer effektiveren Planung und zu Haushaltskonsolidierungseffekten dadurch, daß die Bürger eigene Ressourcen (Wissen, Arbeitszeit, Spenden, soziale Kontrolle etc.) in die städtische Leistungserstellung bzw. Planung einbringen.
- Zweitens kann die Bürgerbeteiligung zu einem besseren Informationsaustausch zwischen Bürgern und Verwaltung bzw. zu einer erhöhten Problemlösungsfähigkeit der Bürger führen, mit der Folge, daß der Bürger nicht mehr so stark über den Umweg über seine Ratsvertreter auf die Verwaltung Einfluß nehmen muß.
- Drittens kann die Bürgerbeteiligung Entscheidungsblockaden auflösen, Planungsverfahren beschleunigen bzw. Planungsvorhaben überhaupt ermöglichen.

Weiterhin ist hervorzuheben, daß die hier kurz vorgestellten Beteiligungsbeispiele nicht nur aus kommunaler Sicht interessant sind, sondern jede Beteiligungsrolle knüpft an eine viel umfassendere Konzeption des gesellschaftlichen und staatlichen Wandels an. Die Auftraggeberrolle steht im Zusammenhang mit der politikwissenschaftlichen Debatte über Verhandlungsdemokratie, die Kundenrolle wird v.a. im Kontext von New Public Management diskutiert und die Mitgestalterrolle wurde in der Kommunitarismusdebatte „wiederentdeckt“. Alle drei theoretischen Konzepte haben gemeinsam, daß sie eine gewisse Skepsis gegenüber der rationalumfassenden Planung haben, insbesondere die staatliche Detailsteuerung der Gesellschaft bzw. der Verwaltungseinheiten kritisieren und die Kreativitäts- und Handlungspotentiale der dezentralen Einheiten, wenn auch in unterschiedlichem Maße, betonen. Sie sind zumindest teilweise als Gegenmodelle zu dem aktiven Interventionsstaat sozialdemokratischer Prägung in den frühen 70er Jahren zu verstehen.

## Probleme der Vereinbarkeit von Legitimation, Effizienz und Effektivität bei Bürgerbeteiligungsangeboten

Bei der Diskussion von Bürgerbeteiligungsangeboten in der kommunalen Praktikerliteratur fällt auf, daß durchweg die problematischen Seiten dieser Angebote ausgeblendet werden, mit der Folge, daß die unreflektierte Anfangseuphorie in der kommunalen Praxis häufig der Ernüchterung oder gar der Enttäuschung weicht. Deswegen ist es besonders wichtig, auch die möglichen Stolpersteine und Fallstricke zu sehen, denen man auf dem Weg zu mehr Effizienz und Effektivität durch Bürgerbeteiligungsangebote begegnen kann.



## Bindung von Ressourcen durch Bürgerbeteiligung

Die direkten finanziellen Kosten der Bürgerbeteiligungsmodelle sind den kommunalen Entscheidungsträgern bei der Einführung in der Regel bewußt.

Bei Bürgerbeteiligungsmodellen im Rahmen der Auftraggeberrolle entstehen nicht unerhebliche Kosten durch die Moderation und verwaltungstechnische Begleitung der Verfahren. Auch wenn man gerade bei Beteiligungsmodellen im Rahmen der Auftraggeberrolle häufig eine Beschleunigung der konventionellen Verfahren erreichen will, können die Gegner eines Planungsvorhabens durch Zeitspielstrategien die Beteiligungsverfahren verlängern, hinterher dennoch nicht zu einem Konsens beitragen und sogar anschließend gegen das Projekt vor dem Verwaltungsgericht klagen, so daß sich die Realisierungszeiten für umstrittene Projekte verlängern und noch mehr Ressourcen gebunden werden.

Der Bürger in den unterschiedlichen Beteiligungsrollen:

	<b>Auftraggeberrolle</b>	<b>Kundenrolle</b>	<b>Mitgestalterrolle</b>
<b>Zeitpunkt der Partizipation</b>	Planungsphase	Implementationsphase	überwiegend Implementationsphase
<b>Theoretische Konzeption</b>	Verhandlungsdemokratie	New Public Management	Kommunitarismus
<b>Beispiele aus der Verwaltungspraxis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jahren wurden bereits ca. 40 Mediationsverfahren bei Planungsvorhaben mit kommunalem Bezug in der deutschen Umweltpolitik durchgeführt)</li> <li>- Planungszellen (von 1975-1996 wurde die Planungszelle nur 15mal bei kommunalen Planungsvorhaben in Deutschland eingesetzt)</li> <li>- Stadtmarketingarbeitskreise (allein in NRW gab es 1999 53 Kommunen mit kooperativen Stadtmarketingprojekten)</li> <li>- Lokale Agenda (In einer Umfrage unter Mitgliedsstädten des Städtetages gaben von 150 antwortenden Städten über 40 an, daß sie „runde Tische“ zur Bürgerbeteiligung an der Lokalen Agenda einsetzen und 11 verwendeten sogar Zukunftswerkstätten.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktives Beschwerdemanagement (z. B. in Arnsberg, Seelze, Waltrop und Saarbrücken)</li> <li>- Kundenbefragungen (bis 1997 z. B. in Bad Salzufflen, Bergisch Gladbach, Erlangen, Hagen, Korbach, Olsberg, Kassel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgabenübertragung an Vereine Freiwilligenzentren (im Internet werden ungefähr 140 FZ in Deutschland geführt)</li> <li>- Seniorenbüros (Ende 1997 gab es mindestens 100 Seniorenbüros in Deutschland)</li> <li>- Kinderspielplatzpatenschaften (z. B. in Essen, Dortmund und Waltrop)</li> </ul>
<b>Beiträge zur Effizienzsteigerung durch ...</b>	Verfahrensbeschleunigung	Abbau von Detailintervention des Rates	Abbau von Detailintervention und Einbringung eigener Ressourcen (Arbeitszeit, soziale Kontrolle etc.)
<b>Beiträge zur Effektivitätssteigerung durch...</b>	Besseres Steuerungswissen und Abbau von Entscheidungsblockaden	Besseres Steuerungswissen	

Bei Bürgerbeteiligungsmodellen im Rahmen der Mitgestalterrolle muß die Kommune für die Vermittlung von ehrenamtlichen Helfern (Freiwilligenagenturen, Eh-

renamtsbörsen etc.) eine Beteiligungsinfrastruktur vorhalten, die sie in der Regel nur dann finanzieren kann, wenn andere Träger (Bund, Land, Wohlfahrtsverbände etc.) sie fördern.

Wenn die Vereine als Mitgestalter kommunaler Leistungen einbezogen werden, muß die Gemeinde keine vergleichbare Beteiligungsinfrastruktur vorhalten, weil sie häufig aufgrund jahrzehntelanger Beziehungen zu den Vereinen relativ unproblematisch mit den Vereinsvorsitzenden verhandeln kann.

Bei den Bürgerbeteiligungsangeboten im Rahmen der Kundenrolle können bei der Bearbeitung der Beschwerden zusätzliche Kosten entstehen bzw. vorhandene Personalressourcen gebunden werden. So gehen pro Marktstand in Seelze (34000 Einwohner) ca. 50 Beschwerden und Hinweise ein, die in kurzer Frist zu bearbeiten sind (Balzer 1999). Diese Beschwerden verteilen sich nicht gleichmäßig über die Verwaltungseinheiten, sondern einzelne Fachbereiche sind gerade in bestimmten Perioden Hauptadressat dieser Beschwerden (z. B. Straßenreinigung während des Herbstes).

### Mittelschichtdominanz

Bei fast allen Beteiligungsmodellen, die an eine dieser drei Rollen anknüpfen, ist damit zu rechnen, daß die Mittelschicht mit höheren Bildungsabschlüssen hier überrepräsentiert ist. Will man bei diesen Beteiligungsmodellen auch andere Schichten verstärkt miteinbeziehen, wird dies häufig nur mit zusätzlichen kommunalen Haushaltsmitteln und mit sehr aufwendigen Verfahren, wie der Planungszelle (Dienel 1999), zu realisieren sein. Deswegen ist die vorherrschende Beteiligungspraxis v.a. an denjenigen orientiert, die sich als erstes freiwillig ohne kommunale Unterstützung melden. Abgesehen davon, daß dadurch die Legitimation solcher Verfahren in Frage gestellt werden kann, ergibt sich für die Mitgestalterrolle das folgende Problem: Viele Leistungen, die im Rahmen der Mitgestalterrolle von den Bürgern bereitgestellt werden, sind stadtteilorientiert. Dies kann zu einem weiteren Auseinanderdriften zwischen armen und reicheren Stadtquartieren führen, weil Stadtquartiere der Mittelschicht nicht nur ihre Interessen gegenüber den kommunalen Akteuren besser artikulieren können, sondern auch eher zusätzliche Leistungen in Eigeninitiative ohne Anleitung der Kommune erstellen können als ärmere Stadtquartiere. Wenn Beteiligungsangebote in der Mitgestalterrolle als kostendämpfendes Allokationsinstrument genutzt werden (Ressmann 1999: S. 31), ist zu erwarten, daß die soziale Polarisierung der Städte noch weiter zunimmt. Somit kann die Kommunalpolitik die kommunalen Investitionen eben nicht dem „Markt der Engagementbereitschaft“ überlassen, weil diese Ressourcen unterschiedlich verteilt sind und so seitens der Kommunen immer denjenigen geholfen würde, die sich selbst helfen können.

Auch beim aktiven Beschwerdemanagement ist davon auszugehen, daß bei den eingehenden Beschwerden die Mittelschicht mit höheren Bildungsabschlüssen überrepräsentiert ist. Weiterhin ist zu befürchten, daß es sich hier teilweise um „Stammkunden“ handeln könnte, so daß eine systematische Auswertung der Beschwerden schon durch wenige dieser Stammkunden erheblich verzerrt werden könnte.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die häufig vorgebrachte Hypothese, daß durch vermehrte Bürgerbeteiligung die Politikverdrossenheit bekämpft werden kann, so nicht haltbar ist, weil durch Bürgerbeteiligungsangebote häufig nur die bereits sozial oder politisch engagierten Bürger angesprochen werden (Gabriel 1997: S. 112).

## Offenheit der Ergebnisse und Eigendynamik

Ein zentrales Problem für die Verwaltung bei Bürgerbeteiligungsangeboten ist die prinzipielle Offenheit dieser Verfahren. Es ist vorher kaum abzuschätzen welche zusätzlichen indirekten Kosten im Rahmen dieser Angebote entstehen können. So kann beispielsweise durch die vorbildliche Bearbeitung von Beschwerden der Anreiz für den Bürger steigen, Beschwerden bei der Stadt einzureichen. Oder im Rahmen des Bürgerengagements kann man feststellen, daß wenn die Stadt erstmal einen Vertrag mit einer neu entstandenen Freibadinitiative geschlossen hat, die Machtposition dieser Initiative im Rahmen des Implementationsprozeß zunimmt (Andersen et al. 1998). Sollte auch der Zuschußbedarf im Zeitablauf steigen, ein Ausstieg der Stadt aus so einem Vertrag ist politisch kaum vermittelbar, weil ein derartiges Bürgerengagement sehr viel öffentliche Anerkennung erfährt. Auch bei der Durchführung von Mediationsverfahren kommt es teilweise zu einer solchen Eigendynamik. Einerseits können sich, wie bereits erwähnt, durch Zeitspielstrategien der Bürgerinitiativen die Planungsverfahren verlängern.

Andererseits kann es durch die selektive Zusammensetzung des Mediationsarbeitskreis zu einem Konsens kommen, der die Kompromißkosten auf nicht beteiligte Dritte externalisiert. Wenn ein solcher Konsens nach in der Regel langen Konflikten in der Vorlaufphase zwischen den Akteuren gefunden wurde, ist kaum damit zu rechnen, daß die Kommunalpolitik korrigierend eingreift, auch wenn die Verhandlungsergebnisse gegen gesamtstädtische Interessen verstoßen.

## Letztentscheidungsrecht von Politik und Verwaltung

Bei allen hier angesprochenen Verfahren haben die Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung das Letztentscheidungsrecht. Die aufgezeigte Mittelschichtdominanz, die nicht gemeinwohlverträglichen Interessen der Anwohner und die Zeitspielstrategien der Bürgerinitiativen verdeutlichen, daß dieses Letztentscheidungsrecht auch aus der Legitimationsperspektive dringend angezeigt ist. Allerdings muß man davon ausgehen, daß die zu beteiligenden Bürger sich häufig am Output orientieren und daß somit ein Beteiligungsverfahren – sei es noch so gründlich vorbereitet und auf dem „neuesten Stand der Partizipationsforschung“ –, in dem die Bürger ihre Interessen nicht durchsetzen konnten, von ihnen tendenziell negativ beurteilt wird. Eine solche Einschätzung kann negative Auswirkungen auf die nächsten Bürgerbeteiligungsangebote haben, weil nicht nur die damals beteiligten Bürger, sondern auch häufig die Lokalpresse und die Oppositionsfraktion an die damalige Bürgerbeteiligung erinnern, in der die Bürger von der Stadt „über den Tisch gezogen wurden“. Einerseits ist also das Letztentscheidungsrecht dringend nötig, um eine gemeinwohlorientierte Stadtplanung zu ermöglichen. Andererseits kann man

davon nicht allzu häufig Gebrauch machen, um die Bürger auch für zukünftige Partizipationsangebote motivieren zu können. Deswegen empfiehlt es sich, selbst wenn dies kurzfristigen Effizienzerwägungen zuwiderläuft, bereits im Vorfeld auch andere, weniger organisationsfähige und artikulationsstarke, Gruppen zu beteiligen, damit die Konsenskosten nicht auf sie externalisiert werden können. Weiterhin wird deutlich, daß man in der kommunalen Praxis nicht Bürgerbeteiligungsangebote gegen die Elemente der repräsentativen Demokratie ausspielen sollte. Gerade um die Effizienz und die Effektivität von Bürgerbeteiligungsangeboten sicherzustellen, muß das „Damoklesschwert“ des Letztentscheidungsrechts über den beteiligten Bürgern schweben, nicht zuletzt auch um ihre Kompromißbereitschaft zu erhöhen.

Auch hier kann man wieder an die allgemeine politikwissenschaftliche Staats- und Steuerungsdiskussion anknüpfen, in der zumindest mehrheitlich nicht nach der Abkehr vom aktiven Interventionsstaat einem Laisser-faire-Korporatismus das Wort geredet wird. Es gibt kein Gleichgewicht der Interessengruppen und einen „Markt der Engagementbereitschaft“, die im freien Spiel der Kräfte automatisch zu optimalen Politikergebnissen führen. Der Staat als multizentrisches Gebilde muß aus Sicht vieler Politikwissenschaftler weiterhin die organisationsschwachen Interessen in den Verhandlungsarenen stärken (Eichener et al. 1993: S. 410) oder selbst vertreten.

## Resümee und Ausblick

Wenn man die Potentiale und Probleme der einzelnen Bürgerbeteiligungsangebote gewichtet, kann man feststellen, daß die Übertragung von Aufgaben auf Vereine sicherlich für die Kommunalverwaltung die beste Bilanz erbringt und deswegen mittlerweile in vielen Kommunen zur Verwaltungsroutine gehört. Das Leitbild der Bürgerkommune beinhaltet aber nicht nur, daß Vereine zur Mitarbeit an der städtischen Leistungserstellung animiert werden sollen, sondern auch, daß Bürger und Vereine darüber mitreden können, welche Verwaltungsprodukte wie erstellt werden und welchen Zielen die übergreifende Stadtplanung folgen sollte.

Neben den Modernisierungsdiskursen (v.a. New Public Management und Kommunitarismus), die auf erstaunliche Resonanz in der Verwaltungspraxis stießen, zeichnen sich v.a. zwei Faktoren ab, die eine Ausweitung der Bürgerbeteiligungsangebote auch in anderen Segmenten forcieren.

Erstens wird das Spektrum der Beteiligungsangebote nachhaltig bestimmt durch die Förderpolitik von Bund und Land (v.a. Freiwilligenzentren, Seniorenbüros, Stadtmarketingarbeitskreise und Lokale Agenda). Diese finanziellen Anreize führen dazu, daß die Kommunen häufig zu einer positiven Kosten-Nutzen-Bilanz bei der Bewertung von Bürgerbeteiligungsangeboten kommen.

Zweitens wurden viele Beteiligungsverfahren in den Kommunen eingesetzt, weil die Bürger nachhaltig gegen politische Entscheidungen (v. a. bei Standortkonflikten und der Schließung von Einrichtungen) protestierten und eine umfassende Beteiligung an den Planungsprozessen einforderten.

Zukünftig dürfte zu erwarten sein, daß die Bürger diese Partizipationswünsche vermehrt gegenüber den kommunalen Entscheidungsträgern durchsetzen werden und somit selbst ihren Beitrag leisten zur Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune.

ne. Für diese Einschätzung spricht einerseits, daß die Bürger und Vereine durch ihre Mitarbeit an der städtischen Leistungsproduktion in eine bessere Verhandlungsposition gegenüber der Verwaltung kommen. Sie können, wenn ihre Beteiligungswünsche keine Berücksichtigung finden, die Leistungsproduktion verweigern.

Andererseits haben die Bürger durch die Einführung von Bürgerbegehren und direktgewählten hauptamtlichen Bürgermeistern in allen Bundesländern in den 90er Jahren zusätzliche Sanktionsmittel an die Hand bekommen, um eine frühzeitige Beteiligung an Planungsprozessen und eine bürgernahe Verwaltungsführung zu forcieren.

Insgesamt zeigt sich, daß die Effizienz und Effektivität von Bürgerbeteiligungsangeboten im Zeitablauf und zwischen den Regionen stark variieren können, je nach dem, mit wieviel Widerstand bei einseitiger hierarchischer Koordination zu rechnen ist, wer die Kosten für die Beteiligungsverfahren übernimmt und wieviele Ressourcen die Bürger bereit sind, in städtischen Planungs- und Produktionsprozesse einzubringen.

## Anmerkungen

- 1 Zur grundlegenden begrifflichen Unterscheidung von Effizienz und Effektivität in den Politikwissenschaften siehe Nullmeier 1998
- 2 Die empirischen Daten stammen u. a. aus folgenden Quellen: Mediationsverfahren (Jeglitz/Hoyer 1998); Planungszelle (Dienel 1997: S. 280-282); Stadtmarketingarbeitskreise (in: Städte- und Gemeinderat NRW 9/99, S. 5); Lokale Agenda (Rösler/Kallen 1999: S.29); Kundenbefragungen (Ergebnisse der Befragungen in diesen Städten im Internet unter <http://home.t-online.de/home/Karl-F.Emde/karl2.htm>); Freiwilligenzentralen (Internetabfrage von 1999 bei [www.Buerger-fuer-Buerger.de](http://www.Buerger-fuer-Buerger.de)); Seniorenbüros (BMFSFJ 1998).

## Literatur

- Andersen, Uwe et al. 1998: Erfahrungen und Potentiale eines verstärkten bürgerschaftlichen Engagements zur Entlastung der Kommunen – Gutachten erstellt im Auftrag der Stadt Herne, Bochum
- Balzer, Karsten 1999: Der monatliche Meinungsmarkt in der Stadt Seelze; in: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis, Netzwerk Kommunen der Zukunft, im Erscheinen begriffen
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 1999: Kommunale Verwaltungsmodernisierung und bürgerschaftliches Engagement; in: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas 1999: Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen, im Erscheinen begriffen
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 1998: Engagementförderung als neuer Weg der kommunalen Altenpolitik, Stuttgart
- Dienel, Peter C. 1997: Die Planungszelle – Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, vierte durchgesehene Auflage, Opladen
- Eichener, Volker et al. 1993: Techniksteuerung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Intervention und verbandlicher Selbstregulierung, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, Baden-Baden, S. 393-415
- Gabriel, Oscar W. 1997: Das Plebiszit auf dem Vormarsch in den Kommunen – Bürgerentscheide als Konkurrenz zu den lokalen Parteien und als Motor der politischen Aktivitäten?, in: Gabriel, Oscar et al. (Hrsg.): Neue Formen politischer Partizipation, Konrad-Adenauer-Stiftung interne Studien Nr. 136, S. 63-125

- Heinelt, Hubert 1997: Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik – Ein Überblick, in: Heinelt, Hubert/Mayer, Magrit (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen, S. 12-28
- Holtkamp, Lars/Stach, Birgit 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg
- Holtkamp, Lars 1999: Politik auf Tauchstation – Zur Rolle der Politik in den Neuen Steuerungsmodellen; in: Alternative Kommunalpolitik 4/99, S. 59-60
- Jeglitzka, Matthias/Hoyer, Carsten 1998: Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten – Eine Dokumentation; in: Zilleßen, Horst (Hrsg.): Mediation, Opladen, S. 137-183
- Klie, Thomas et al. 1998: Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, 2. wissenschaftlicher Jahresbericht 1997/1998, Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus – Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“, in: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161-177
- Lindblom, Charles E. 1983: Jenseits von Markt und Staat – Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme, Frankfurt
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg 1998: Modernisierung des Staates, Opladen
- Nullmeier, Frank 1998: Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz; in: Bandemer, Stephan von Bandemer et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S.314-322
- Reese-Schäfer, Walter 1999: Die praktische Bedeutung kommunitaristischen Denkens in Deutschland – Ein Überblick, in: Gegenwartskunde 3/99, S. 297-310
- Ressmann, Wolfgang 1999: Der Bürger soll es richten – Bürgerorientierung verändert politisches Zusammenspiel, in: Die Neue Verwaltung 1/99, S. 29-32
- Rösler, Cornelia/Kallen, Carlo 1999: Die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Deutschland; in: IFOK/ZKE (Hrsg.): Was heißt hier Agenda?, Dettelbach, S. 23-38
- Willke, Helmut 1995: Systemtheorie III – Steuerungstheorie, Stuttgart

## Zu kurz gesprungen?

### Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz von Nizza (7.-11. 12. 2000)

*Roland Sturm*

Zum Redaktionsschluß der „GEGENWARTSKUNDE“ lag eine endgültige und ausführliche Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz noch nicht vor. Zwar ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments zur Ratifizierung des Nizza-Vertrages nicht erforderlich, die Haltung des Europäischen Parlaments ist aber aus mindestens drei Gründen beachtenswert. Erstens spiegelt sie die Enttäuschung über die marginale Rolle wieder, die das Parlament selbst und die von ihm benannten Vertreter bei der Regierungskonferenz spielten. Zweitens geht das Parlament weit kritischer mit den Ergebnissen der Nizza-Konferenz ins Gericht als dies die Regierungen der Mitgliedstaaten, ja selbst deren Parlamente taten und tuen. Und drittens schließlich könnte, auch wenn die Wahrscheinlichkeit dafür gering ist, die kritische Haltung des Parlaments für den Nizza-Vertrag doch noch Folgen haben, dann nämlich, wenn das Europäische Parlament sich entschließt, den Vertrag abzulehnen, und das belgische und das italienische Parlament ihre Ankündigung wahr machen und sich der Haltung des Europäischen Parlaments anschließen. Damit wäre der Vertrag gescheitert.

Ein schriftlicher Bericht zu den Ergebnissen der Regierungskonferenz wurde dem Europäischen Parlament am 19.12.2000 von den beiden Vertretern des Parlaments bei dieser Konferenz, Elmar Brok und Dimitrios Tsatsos, vorgelegt. Der Grieche Tsatsos ist Mitglied der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas, der Deutsche Brok gehört dem Fraktionsvorstand der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten an.

Das Europäische Parlament sah die zentrale Aufgabe der Nizza-Konferenz darin, die EU für die Osterweiterung ausreichend vorzubereiten und ihre demokratische Legitimität zu verbessern. Gemessen an dieser Vorgabe, so die Berichtersteller Brok und Tsatsos, sind die Ergebnisse der Konferenz unzureichend. Sie stellen fest: Das erreichte Ausmaß an qualifizierten Mehrheitsentscheidungen hat die Handlungsfähigkeit der EU nur marginal verbessert, insgesamt ist das demokratische Defizit gewachsen, und die Entscheidungsprozesse sind sehr viel komplexer und weniger transparent geworden.

Für die Stimmengewichtung im Rat wurde das Erfordernis einer dreifachen Mehrheit eingeführt. Neben der qualifizierten Mehrheit der Stimmen (zwischen ca. 71 und 74%, je nach Zahl der Mitgliedstaaten), und einem Erfordernis der Mehrheit der Mitgliedstaaten wurde ein sogenanntes „demographisches Sicherheitsnetz“ eingeführt

(62% der Unionsbevölkerung). Damit hat man gerade das Gegenteil des Ziels der Vereinfachung von Entscheidungen durch qualifizierte Mehrheiten erreicht. Besonders bemerkenswert ist, daß noch bei der Regierungskonferenz in Amsterdam von 1997 ein geringerer Stimmenanteil als Erfordernis zum Erreichen der qualifizierten Mehrheit als zu hoch (!) für effizientes Entscheiden abgelehnt wurde. Hinzu kommt, daß der in mehreren Schritten voranschreitende Entscheidungsprozeß es Blockadegruppen leichter macht, sich immer wieder neu zu organisieren, wodurch die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Handlungsunfähigkeit der EU größer wird. Dem neuen System fehlt die vom Europäischen Parlament geforderte Einfachheit und Transparenz.

Die für die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zentrale Frage nach der Überführung neuer Gegenstände in den Bereich der Mehrheitsentscheidung hat die Konferenz damit beantwortet, daß sie bei 22 Themen festlegte, daß diese sofort nach dem Inkrafttreten des Nizza-Vertrages mit Mehrheit entschieden werden sollen, während für 13 weitere Themenbereiche ein späteres Datum ins Auge gefaßt wird. In Zukunft sollen auch der Kommissionspräsident und die Kommissionsmitglieder mit qualifizierter Mehrheit bestimmt werden. Aber bei zentralen Politikfeldern wie Steuerpolitik, Umweltpolitik oder Sozialpolitik gibt es entweder keine Veränderung oder nur eine marginale. Hinsichtlich der Strukturfonds wird als frühestes Datum für die Einführung von Mehrheitsentscheidungen der 1. Januar 2007 genannt.

Im Bereich Justiz und Inneres blieb es beim alten Titel VI des EU-Vertrags (Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen). Im Titel IV des EG-Vertrags (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den Freien Personenverkehr) wurde Artikel 67 neu formuliert, so daß die Regelungen von Artikel 65, die die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen betreffen, sobald der Nizza-Vertrag in Kraft tritt mit qualifizierter Mehrheit und in der Mitentscheidung des Parlaments verabschiedet werden. Andere Entscheidungen im Bereich des Titels IV, die z.B. Grenzkontrollen, die Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten, das Aufenthaltsrecht von Nicht-EU-Bürgern in Mitgliedstaaten oder das Asylrecht betreffen, werden nur dann in Zukunft mit qualifizierter Mehrheit fallen, wenn es eine EU-weit gleiche Gesetzeslage gibt oder am 1. Mai 2004 nach einer einstimmigen Entscheidung des Rats.

In der Außenpolitik gab es prinzipielle Übereinstimmung, daß die gemeinsame Handelspolitik ausgeweitet werden sollte auf die Felder Dienstleistungen und Schutz des intellektuellen Eigentums, aber mit zahlreichen Einschränkungen, die dies in naher Zukunft unwahrscheinlich machen. Die Forderung des Europäischen Parlaments, das Mitentscheidungsverfahren für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik einzuführen, wurde ignoriert. Insgesamt gesehen trägt die erreichte Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen nicht dazu bei, die Erweiterungsfähigkeit der EU im nötigen Umfange herzustellen.

Trotz der Forderungen des Europäischen Parlaments war die systematische Verbindung von qualifizierter Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung des Parlaments bzw. das Zustimmungserfordernis des Parlaments bei Ernennungen zu keinem Zeitpunkt ein Thema der Nizza-Konferenz. In jenen Politikfeldern, in denen bereits die Mehrheitsentscheidung gilt (Agrarpolitik, Wirtschafts- und Währungsunion, Wettbewerbspolitik, Beihilfekontrolle) gibt es immer noch keine Mitentscheidung des Parlaments. Auch nach der Einführung der Mehrheitsentscheidung für die Strukturfonds ist eine entsprechende Mitwirkung des Parlaments nicht vorgesehen. Die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen wird deshalb das demokratische Defizit der EU vergrößern und nicht verringern.

Hinsichtlich der Größe der Kommission hat die Nizza-Konferenz beschlossen, daß vom 1. Januar 2005 an jedes Mitgliedsland einen Kommissar stellen soll bis die Zahl 27



erreicht ist. Dann wird der Rat einstimmig entscheiden, wie groß die Kommission sein wird. Sie wird danach weniger Kommissare als Mitgliedstaaten haben, und es soll ein Rotationsprinzip eingeführt werden, um die gleichwertige Repräsentation aller Mitgliedsländer zu gewährleisten.

Besonders wichtig ist die Stärkung des Kommissionspräsidenten, eine alte Forderung des Europäischen Parlamentes. Er wird in Zukunft u.a. die Ressorts der Kommissare zuschneiden können und Kommissionsmitglieder entlassen können.

Hinsichtlich der Größe des Europäischen Parlaments wurde der Konsens aufgekündigt, daß 700 Abgeordnete eine Obergrenze sein sollen. Im Vertrag einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die Zahl 732 mit dem Zusatz, daß es in einer Übergangsperiode auch (erheblich) mehr werden können. Die Zuteilung von Sitzen für die einzelnen Mitgliedstaaten folgt keinerlei Repräsentationsschlüssel, sondern wurde ad hoc festgelegt als Kompensation für die Stimmengewichtung im Rat. Im Falle von Tschechien und Ungarn widerspricht die gegenwärtige Regelung demokratischen Prinzipien und dem Prinzip der Gleichheit, weil ihnen weniger Sitze im Parlament eingeräumt werden als Nationen mit einer kleineren Bevölkerungszahl.

Die Flexibilisierung der Zusammenarbeit, die verstärkte Zusammenarbeit einiger Mitgliedsländer, wurde nur erlaubt für den Fall, daß diese im Kontext der bestehenden Verträge sich bewegt und die dortigen Institutionen und Prozeduren beachtet, die Rechtsordnung respektiert, allen Staaten auch später noch offensteht und die letzte Möglichkeit ist, die Integration voranzutreiben. Für alle drei Säulen der Europäischen Union (Binnenmarkt, Außen- und Sicherheitspolitik und Innen- und Justizpolitik) gilt, dass sich mindestens acht Mitgliedsländer an der vertieften Zusammenarbeit beteiligen müssen, damit sie zulässig ist. In der zweiten Säule ist diese Zusammenarbeit nur für gemeinsame Aktionen, die spezifische Situationen betreffen, in denen eine operative Aktion der Union notwendig ist, sowie bei gemeinsamen Standpunkten, mit denen die EU das Konzept für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art bestimmt, möglich. Sie ist ausgeschlossen für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Europäische Parlament hat das Recht der Zustimmung in jenen Politikbereichen der ersten Säule (Binnenmarkt), in denen es mitentscheidet. Im Bereich der dritten Säule (Innen- und Justizpolitik) muß das Parlament konsultiert werden, im Bereich der zweiten Säule informiert werden.

Bei Vertragsverletzungen nach Artikel 7 EU-Vertrag, die sich auf Artikel 6(1) beziehen, also die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit, erhält das Europäische Parlament das Recht, die Feststellung einer solchen Vertragsverletzung zu initiieren, und es wird festgelegt, daß die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, wenn die EU Empfehlungen ausspricht zur Auseinandersetzung mit einem vertragsverletzenden Mitgliedstaat. Für die neu eingeführte Parteienfinanzierung (Artikel 191 EG-Vertrag) erhält das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht.

Im Hinblick auf den EuGH wurden die wichtigsten Forderungen des Europäischen Parlaments in Nizza aufgegriffen. Vor allen Dingen wurde das Parlament im Hinblick auf das Klagerecht mit dem Rat und der Kommission gleichgestellt.

Die Forderung des Parlaments, daß eine Bezugnahme zur Grundrechtecharta in Artikel 6(2) des EU-Vertrages aufgenommen wird, der den europäischen und nationalen Bestand an Kodifizierung von Grundrechten auflistet, wurde von neun Mitgliedstaaten und der Kommission unterstützt, aber auf den Vorbereitungstreffen für die Nizza-Konferenz nicht diskutiert. Im Post-Nizza Prozeß zu den Themen: Kompetenzverteilung in der EU, Vereinfachung der Verträge, rechtlicher Status der Grundrechtecharta

und die Rolle nationaler Parlamente in der institutionellen Architektur der EU soll das Europäische Parlament bei der Vorbereitungsarbeit beteiligt werden.

Das Europäische Parlament reagierte noch im Dezember 2000 mit einer ersten EntschlieÙung auf den Bericht seiner Vertreter bei der Regierungskonferenz. Das Europäische Parlament, so heiÙt es hier,

- „1. nimmt mit Genugtuung die SchluÙfolgerungen des Ratsvorsitzes (diese sind kein Bestandteil des Vertrages von Nizza, R.S.) zur Kenntnis, was die Einigung bei Themen wie Sozialagenda, gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Nahrungsmittelsicherheit, gemeinwirtschaftliche Dienste, Statut der Europäischen Aktiengesellschaft und Umwelt angeht;
2. begrüÙt das Angebot eines Zeitplans für die Beitrittsländer entsprechend seinem Vorschlag und fordert nachdrücklich, daÙ der ErweiterungsprozeÙ nicht weiter behindert wird;
3. begrüÙt die Proklamation der Charta der Grundrechte, bedauert jedoch, daÙ sie weder in den neuen Vertrag aufgenommen wurde noch in diesem darauf verwiesen wird;

in Bezug auf die Regierungskonferenz

4. stellt in Erwartung einer detaillierten Prüfung des Vertragsentwurfs fest, daÙ eine Regierungskonferenz zwar wieder einmal zu einigen Verbesserungen bei den Verträgen geführt hat, das Ergebnis jedoch weit hinter dem zurückbleibt, was es für notwendig erachtet hat, um die Fähigkeit der Union zur Erweiterung und ihre demokratische Legitimität zu stärken;
5. vertritt die Auffassung, daÙ die Art und Weise, in der die meisten Staats- und Regierungschefs ihre abschließenden Verhandlungen über den Vertrag von Nizza geführt haben, zeigt, daÙ sie eher ihren kurzfristigen nationalen Interessen als den Interessen der Europäischen Union Vorrang eingeräumt haben;
6. stellt fest, daÙ augenscheinlich Fortschritte erzielt wurden, was Ernennungsverfahren, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission und insbesondere die erweiterten Befugnisse ihres Präsidenten angeht; weitere Fortschritte betreffen Artikel 7 des EU-Vertrages zur Schaffung eines Frühwarnsystems für Fälle, in denen Mitgliedstaaten die Grundsätze, auf denen die Union beruht, verletzen, sowie das Statut der politischen Parteien.
7. beabsichtigt ferner eine sorgfältige Prüfung offenkundiger Schwachstellen wie der BeschluÙfassung im Rat, insbesondere was die Anhebung der Schwellen für die qualifizierte Mehrheit sowie deren Komplexität angeht; ferner sind zu prüfen die unzureichende Ausweitung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen über Themen, die für die Erweiterung von Bedeutung sind; die Tatsache, daÙ keine automatische Verbindung hergestellt wurde zwischen BeschluÙfassung mit qualifizierter Mehrheit (bisherige Fälle und neue Fälle) und legislativer Mitentscheidung des Parlaments; die Tatsache, daÙ bei einer verstärkten Zusammenarbeit die Zustimmung des Parlaments nur gelegentlich erforderlich ist;
8. beauftragt seinen Ausschuss für konstitutionelle Fragen, den Vertragsentwurf eingehend zu prüfen und ihn unter dem Aspekt zu bewerten, ob eine erweiterte Union auf der Grundlage des neuen Vertrags in transparenter, demokratischer und effizienter Weise funktionieren kann, und dies so rechtzeitig zu tun, daÙ es in der Lage ist, vor dem Beginn der einzelstaatlichen Ratifizierungsverfahren einen Beschluss zu fassen.
9. vertritt die Auffassung, daÙ am Europäischen Rat von Nizza deutlich wird, daÙ die herkömmliche Methode der Regierungskonferenz ungeeignet ist; glaubt daher, daÙ

die Arbeiten an der „Post-Nizza-Agenda“ entscheidend sind; zu diesem Zweck sollte ein Konvent ähnlich wie bei der Charta der Grundrechte einberufen werden, dem Vertreter der Beitrittsländer sowie der Union angehören und in dem keine Partei ein Vetorecht besitzt; nach einer breiten öffentlichen Debatte sollte dieser Konvent einen Entwurf für die Reform, Vereinfachung und Neugestaltung der Verträge mit dem Ziel vorlegen, ein einheitliches, klares und gestrafftes Dokument („Verfassung“) zu schaffen:

10. beauftragt seine Präsidentin, diese EntschlieÙung dem Europäischen Rat, dem Rat, der Kommission und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.“

Der XIV. Gipfel der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) im Januar 2001 in Berlin bekräftigte die Sichtweise des Europäischen Parlaments, einschließlich der hohen Erwartungen an die Post-Nizza Agenda.



# Meinungs- und Pressefreiheit im Streit um Sittlichkeit und Menschenwürde

*Heiner Adamski*

## I. Schockwerbung

Vor einigen Jahren hatte der multinational agierende italienische Textilkonzern Benetton eine Werbekampagne mit sog. Schockwerbung durchgeführt. Es gab Plakatierungen und Anzeigen mit Bildern von einem Soldatenfriedhof, Uniformhosen erschossener Soldaten aus dem Bosnienkrieg, blutverschmierten T-Shirts, Todeskandidaten in amerikanischen Gefängnissen, Aids-Kranken auf dem Sterbelager und ähnlichen Motiven. Am Bildrand stand jeweils auf grünem Feld „United Colors of Benetton“. Im Verlauf dieser Kampagne erschienen in der Illustrierten „Stern“ drei Benetton-Anzeigen mit Bildern von einer Umweltkatastrophe (eine auf einem Ölteppich schwimmende ölverschmierte Ente), von schwer arbeitenden Kinder in der Dritten Welt und einem nackten menschlichen Gesäß mit dem Stempelaufdruck „H.I.V. POSITIVE“.

Die Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs – ein Selbstkontrollorgan der deutschen Wirtschaft – hielt diese schockierende Werbung für sittenwidrig und forderte die Unterlassung. Dieses Unterlassungsbegehren blieb aber erfolglos. Die Wettbewerbszentrale ging daraufhin (zivil)gerichtlich gegen den Verlag Gruner und Jahr als Herausgeber der Illustrierten „Stern“ vor und erreichte, dass ein Landgericht in einem Urteil die Werbung als Verstoß gegen die guten Sitten bewertete, ihre Unzulässigkeit feststellte und der Illustrierten die Veröffentlichung der Anzeigen untersagte. Grundlage dieses Urteils war im Wesentlichen § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Er bestimmt: „Wer im geschäftlichen Verkehre zu Zwecken des Wettbewerbs Handlungen vornimmt, die gegen die guten Sitten verstoßen, kann auf Unterlassung und Schadensersatz in Anspruch genommen werden.“

Gegen dieses Urteil haben das werbende Unternehmen und der Verlag eine sog. Sprungrevision beim Bundesgerichtshof (BGH) eingelegt. Die Revision ist – wie auch die Berufung – ein in der Zivilprozessordnung vorgesehenes Rechtsmittel zur Prüfung eines Streitfalles durch ein höheres Gericht. Bei einer Berufung werden Tatsachenfeststellungen *und* ihre rechtliche Würdigung geprüft. Bei einer Revision wird auf eine erneute Tatsachenfeststellung verzichtet; sie ist auf die rechtliche

Würdigung beschränkt. Angesichts der unstrittigen Tatsachen bot sich die Revision an (bei der hier vorgenommenen Sprungrevision handelte es sich nur um die Variante, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine höhere Instanz – ein Oberlandesgericht – „übersprungen“ und der Fall direkt dem BGH vorgelegt werden konnte).

Die Revision blieb erfolglos. Der BGH bestätigte in zwei Urteilen die Rechtsauffassung des Landgerichts und damit das Verbot der Veröffentlichung der Werbeanzeigen; er sah in den Anzeigen mit den Motiven „ölverschmutzte Ente“, „Kinderarbeit“ und „H.I.V.-Positive“ eine Ausnutzung der Mitleidsgefühle der Verbraucher zu kommerziellen Zwecken und in der Anzeige „H.I.V.-Positive“ zudem eine Verletzung der Menschenwürde.<sup>1</sup> Mit diesen Urteilen war der *zivilgerichtliche* Rechtsweg erschöpft.

Als Rechtsmittel gegen die BGH-Urteile gab es nur noch die Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Sie kann nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 a GG von jedermann mit der Behauptung erhoben werden, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder seinen in einigen Artikeln des Grundgesetzes enthaltenen Rechte verletzt zu sein. Das Presseunternehmen hat dies mit der Behauptung einer Verletzung seiner Meinungs- und Pressefreiheit getan. Der ursprüngliche Streit um diese Art Werbung war damit zu einem Streit um diese Freiheiten geworden. (*Eins der BGH-Urteile und andere BGH-Entscheidungen zur Werbung sind in der Gegenwartskunde Heft 4/1998 unter dem Titel „Das Menschenbild in der Werbung“ behandelt worden. Hier wird die Fortsetzung des Rechtsstreits vor dem BVerfG vorgestellt.*)

Rechtlich bedeutend ist im Streit um die Meinungs- und Pressefreiheit: Das Grundgesetz garantiert diese Freiheiten als Grundrechte. Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hat jeder das Recht, „seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG werden „die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet“. Und in Satz 3 heisst es: „Eine Zensur findet nicht statt.“ Diese Grundrechte schützen auch – zunächst – das Recht zu derartiger Werbung und zur Veröffentlichung der Anzeigen. Die Freiheit der Meinungsäußerung und die Pressefreiheit sind aber *nicht grenzenlos*. Sie finden nach Art. 5 Abs. 2 GG „ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre“. Eine dieser Schranken ist das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Die Frage ist aber, ob die auf dieses Gesetz gestützten Urteile des Landgerichts und des BGH „zu weit“ gingen: ob die Untersagung der Veröffentlichung der Anzeigen das Presseunternehmen in seinen Grundrechten verfassungswidrig und damit unzulässig einschränken. Hinsichtlich des vom BGH festgestellten Verstoßes gegen die Menschenwürde ist noch auf Art. 1 Abs. 1 GG zu verweisen: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Das BVerfG hat Ende vergangenen Jahres eine Grundrechtsverletzung des Presseunternehmens (der Beschwerdeführerin) bejaht.

## II. Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Entscheidung vom 12. Dezember 2000 (1 BvR 1762/95 und 1 BvR 1787/95)

### Leitsätze

Die Urteile des Bundesgerichtshofs (...) verletzen die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 erste Alternative des Grundgesetzes. (...)

*Gründe*

B. (...)

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet.

1. Der Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst den gesamten Inhalt eines Presseorgans, darunter auch Werbeanzeigen (...). Soweit Meinungsäußerungen Dritter, die den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG genießen, in einem Presseorgan veröffentlicht werden, schließt die Pressefreiheit diesen Schutz mit ein. Einem Presseorgan darf die Veröffentlichung einer fremden Meinungsäußerung nicht verboten werden, wenn dem Meinungsträger selbst ihre Äußerung und Verbreitung zu gestatten ist. (...) Das gilt auch in einem Zivilrechtsstreit über wettbewerbsrechtliche Unterlassungsansprüche.

Der – hier in den Schutz der Pressefreiheit eingebettete – Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG erstreckt sich auch auf kommerzielle Meinungsäußerungen sowie reine Wirtschaftswerbung, die einen wertenden, meinungsbildenden Inhalt hat (...). Soweit eine Meinungsäußerung – eine Ansicht, ein Werturteil oder eine bestimmte Anschauung – in einem Bild zum Ausdruck kommt, fällt auch dieses in den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (...).

Alle drei streitigen Werbefotos entsprechen diesen Voraussetzungen. Sie veranschaulichen allgemeine Missstände (...) und enthalten damit zugleich ein (Un-)Werturteil zu gesellschaftlich und politisch relevanten Fragen. Es sind sprechende Bilder mit meinungsbildendem Inhalt. Davon gehen auch die angegriffenen Urteile aus, wenn in ihnen ausgeführt wird, die Anzeigen prangerten das Elend der Welt an. Meinungsäußerungen, die dies bezwecken und damit die Aufmerksamkeit des Bürgers auf allgemeine Missstände lenken, genießen den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in besonderem Maße (...).

Daran ändert es nichts, dass die Firma Benetton die genannten Themen im Rahmen einer reinen Imagewerbung aufgreift, auf jeden Kommentar verzichtet und sich nur durch das Firmenlogo zu erkennen gibt. Dadurch kann zwar der Eindruck entstehen, dass es dem werbenden Unternehmen nicht um einen Beitrag zur Meinungsbildung, sondern nur darum geht, sich ins Gespräch zu bringen. Eine solche Deutung, durch die eine subjektive Beziehung des sich Äußernden zum Inhalt der Aussage in Frage gestellt wird, ist jedoch nicht die einzig mögliche, ja nicht einmal besonders nahe liegend. In der öffentlichen Wahrnehmung werden die von den Anzeigen ausgehenden Botschaften durchaus der Firma Benetton als eigene zugerechnet. (...)

2. Das in den angegriffenen Urteilen bestätigte Verbot, die umstrittenen Anzeigen der Firma Benetton in der illustrierten Wochenzeitschrift „Stern“ erneut abzdrukken, schränkt die Beschwerdeführerin in ihrer Pressefreiheit ein. (...)

3. Dieses Verbot ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

a) § 1 UWG (...) dient dem Schutz der Konkurrenten, der Verbraucher und sonstigen Marktbeteiligten sowie der Allgemeinheit (...). Die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung darf nicht dazu führen, dass Einzelne sich durch unzulässige Praktiken Vorteile im Wettbewerb verschaffen. (...)

b) Soweit die Beschwerdeführerin rügt, § 1 UWG sei nicht bestimmt genug oder einer Auslegung für Fälle der vorliegenden Art von vornherein nicht zugänglich, kann dem nicht gefolgt werden. (...)

d) Mit Erfolg macht die Beschwerdeführerin jedoch geltend, der Bundesgerichtshof habe bei seiner wettbewerbsrechtlichen Bewertung der Anzeigen Bedeutung und Tragweite der Meinungsfreiheit verkannt. (...)

bb) (...) Einschränkungen des für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierenden Rechts der freien Meinungsäußerung (...) bedürfen grundsätzlich einer Rechtfertigung durch hinreichend gewichtige Gemeinwohlbelange oder schutzwürdige Rechte und Interessen Dritter. (...) Dazu geben die angegriffenen Urteile jedoch keine Hinweise. (...)

aaa) Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs untersagt § 1 UWG ein Werbeverhalten, das mit der Darstellung schweren Leids von Menschen und Tieren Gefühle des Mitleids erweckt und diese Gefühle ohne sachliche Veranlassung zu Wettbewerbszwecken ausnutzt, indem der Werbende sich dabei als gleichermaßen betroffen darstellt und damit eine Solidarisierung der Verbraucher mit seinem Namen und seiner Geschäftstätigkeit herbeiführt.

Dieses vom Bundesgerichtshof in Auslegung des § 1 UWG formulierte Sittenwidrigkeitsurteil ist als Anstandsregel durchaus billigenswert und dürfte als solche von weiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert werden. Dahinter steckt der Wunsch, in einer Gesellschaft zu leben, in der auf Leid nicht mit gefühllosem Gewinnstreben, sondern mit Empathie und Abhilfemaßnahmen, also in einer primär auf das Leid bezogenen Weise reagiert wird. Ob damit zugleich hinreichend gewichtige öffentliche oder private Belange geschützt werden, ist jedoch nicht ohne weiteres erkennbar.

bbb) Dass von den Anzeigen eine nennenswerte Belästigung des Publikums ausgehen könnten (...), nimmt der Bundesgerichtshof selbst wohl nicht an. Verletzungen des guten Geschmacks oder eine schockierende Gestaltung von Anzeigen hält er nicht für sittenwidrig im Sinne von § 1 UWG. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine belästigende Wirkung, die grundrechtsbeschränkende Regelungen rechtfertigen könnte, kann nicht schon darin liegen, dass das Publikum auch außerhalb des redaktionellen Teils der Medien durch Bilder mit unangenehmen oder mitleiderregenden Realitäten konfrontiert wird. (...) Ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des Bürgers ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf. Anders kann es zu beurteilen sein, wenn ekelerregende, furchteinflößende oder jugendgefährdende Bilder gezeigt werden. (...)

ccc) Belange der Wettbewerber oder Grundsätze des Leistungswettbewerbs sind ebenfalls nicht betroffen. (...) Produktunabhängige Imagewerbung hat sich einge-



bürgert, ohne dass der Leistungswettbewerb darunter erkennbar gelitten hat. Wettbewerber, die eine vergleichbare Werbung für geschäftsfördernd erachten, können davon ebenso Gebrauch machen wie die Firma Benetton.

ddd) Um den Schutz der abgebildeten Personen könnte es allenfalls bei der Anzeige zur „Kinderarbeit“ gehen. Eine Rechtsbetroffenheit ist aber hier nicht erkennbar. (...)

Die abgebildeten Kinder sind nicht individualisierbar. Abgesehen davon werden sie in einer zwar mitleiderregenden, aber keineswegs abfälligen oder sonst wie negativen Sicht dargestellt. Der Werbekontext als solcher reicht für eine Verletzung menschlicher Achtungsansprüche nicht aus.

eee) Gemeinwohlbelange sind nicht betroffen. Der Umweltschutz, der durch Art. 20 a GG in den Rang eines Staatsziels erhoben worden ist, wird durch die dieses Thema betreffende Anzeige (ölverschmutzte Ente) offensichtlich nicht beeinträchtigt. Dass kommerzielle Werbung, die inhumane Zustände anprangert (Kinderarbeit, Abstempelung von H.I.V.-Infizierten), Verrohungs- oder Abstumpfungstendenzen in unserer Gesellschaft fördern und einer Kultur der Mitmenschlichkeit im Umgang mit Leid abträglich sein könnte, lässt sich jedenfalls mit Bezug auf die streitigen Anzeigen nicht feststellen.

cc) Insgesamt rechtfertigt allein das vom Bundesgerichtshof als Bestandteil der guten kaufmännischen Sitte bezeichnete Prinzip, dass Mitgefühl mit schwerem Leid nicht zu Werbezwecken erweckt und ausgenutzt werden dürfe, den Unterlassungsausspruch im Lichte des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht. Gemeinwohlbelange oder schutzwürdige Interessen Privater werden, wie gezeigt wurde, nicht berührt.

Auf der anderen Seite wird die Meinungsfreiheit hier in schwerwiegender Weise beeinträchtigt. (...)

dd) Nach allem hat der Bundesgerichtshof mit der seiner Entscheidung zugrunde gelegten Lauterkeitsregel § 1 UWG in einer Weise ausgelegt, die einer Prüfung im Lichte der Meinungsfreiheit nicht standhält. Schon deshalb kommt die genannte Vorschrift in dieser Auslegung als Grundlage für einen Eingriff in die Pressefreiheit der Beschwerdeführerin nicht in Betracht. Das allein auf die Auslegung des § 1 UWG im Sinne der genannten Regel gestützte Urteil zu 1 BvR 1787/95 (ölverschmutzte Ente, Kinderarbeit) ist daher aufzuheben. Die Sache ist an den Bundesgerichtshof zurückzuverweisen.

ee) Das angegriffene Urteil (H.I.V. POSITIVE) beruht nicht allein auf der bereits erörterten Auslegung des § 1 UWG. Der Bundesgerichtshof hält die Anzeige (...) auch deshalb für wettbewerbswidrig, weil sie in grober Weise gegen die Grundsätze der Wahrung der Menschenwürde verstoße, indem sie den AIDS-Kranken als „abgestempelt“ und damit als aus der menschlichen Gesellschaft ausgegrenzt darstelle.

aaa) Dieser Begründung ist im Ansatz beizupflichten. Eine Auslegung des § 1 UWG dahin, dass eine Bildwerbung sittenwidrig ist, die die Menschenwürde abgebildeter Personen verletzt, ist verfassungsrechtlich unbedenklich. (...)

bbb) Die Anwendung dieser Grundsätze auf die diesbezügliche Anzeige (H.I.V. POSITIVE) hält jedoch einer Prüfung am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht stand. (...) Sie zeigt kommentarlos einen Menschen, der als „H.I.V. POSITIVE“ abgestempelt erscheint. Dass damit der skandalöse, aber nicht realitätsferne Befund einer gesellschaftlichen Diskriminierung und Ausgrenzung H.I.V.-Infizierter bekräftigt, verstärkt oder auch nur verharmlost wird, drängt sich nicht auf. (...) Eine Deutung der Anzeige im Sinne eines kritischen Aufrufs wird auch durch den Werbekontext nicht in Frage gestellt. (...) Der Eindruck indes, dass die Anzeige ihrerseits die H.I.V.-Infizierten stigmatisiere oder ausgrenze, wird auch durch den Werbekontext nicht hervorgerufen. Ihre kritische Tendenz, ihre aufrüttelnde Wirkung bleiben unübersehbar. Anders wäre es vielleicht, wenn mit der Anzeige für ein konkretes Produkt geworben würde; in der Verknüpfung mit bestimmten Gebrauchsgegenständen und Dienstleistungen könnte eine lächerlichmachende oder verharmlosende Wirkung entstehen. Der Schriftzug „United Colors of Benetton“ allein erzeugt eine solche Wirkung jedoch nicht. Die Deutung der Anzeige durch den Bundesgerichtshof, nach der diese die Menschenwürde AIDS-kranker Menschen verletzt, erscheint demgegenüber wesentlich weniger nahe liegend (...)

### III. Kommentar

Die Freiheit der Meinungsäußerung und die Pressefreiheit sind hohe Werte. Ihre rechtliche Sicherung – wie in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG – ist notwendig, weil sie immer wieder gefährdet werden. Zur ihrer Sicherung gehört aber auch ihre Beschränkung wie in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Auf den ersten Blick kann zwar die Frage gestellt werden, was von der Garantie einer Freiheit zu halten ist, wenn sie beschränkt wird; bei einer genaueren Prüfung wird aber deutlich, dass erst die rechtliche Begrenzung der Freiheit des einen die Freiheit des anderen – und umgekehrt – möglich macht.

In der Praxis gibt es freilich Streit um präzise Kriterien der Begrenzung. Am Beispiel des hier vorgestellten Konfliktes wird deutlich, dass juristische Logik hilfreich sein kann, diese Kriterien zu finden. Zugleich ist aber – hier auf der Ebene „höchstrichterlicher Rechtsprechung“ – zu erkennen, dass diese Logik ein „Instrument“ ist, mit dem ein Landgericht und der Bundesgerichtshof zu anderen „Grenzziehungen“ kommt als das Bundesverfassungsgericht. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht „natürlich“ das „letzte Wort“. Nach seinem Urteil ist das Grundgesetz kein Schutzwall vor schlechtem Geschmack und das Bundesverfassungsgericht kein Hüter einer heilen Welt der Werbebilder. Das Urteil kann als Sieg der Pressefreiheit über den Geschmack verstanden werden. Zugleich fördert es das Verschwimmen von Grenzen zwischen sog. Produktkommunikation (Werbung) und Publizistik, die – mit gewissen Ausnahmen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Systeme – ebenso wie Wirtschaftsunternehmen unter dem Zwang steht, Umsätze und Gewinne zu erzielen und für die sich die Frage stellt, ob Nachrichten-Bilder vom Elend der Welt Umsatz und Gewinne fördern und ob sie schrecklicher sind, wenn es sich um Werbebilder handelt.

Das Urteil entzieht die beanstandete Werbung juristischer Regulierung und staatlicher Gängelung und überlässt den Konsumenten die Entscheidung über die Akzeptanz von Anzeigen mit Folgen für sein Kaufverhalten. Erwähnenswert ist dabei: Die Rechnung des Unternehmens – Europas größtem Textilkonzern – ist nicht aufgegangen. Zu den rechtlichen Auseinandersetzungen kam es zu einer Zeit, in der die Werbekampagne zu Absatzrückgängen geführt hat und in der übrigens die Anzeigen längst in Museen gezeigt wurden. Der Aktienkurs halbierte sich innerhalb eines Jahres. Das Imperium antwortete mit Diversifikation: Inzwischen handelt es auch mit Olivenöl, Massagegeräten, Skiern und Auto-Entwürfen. Für Benetton-Textilhändler war der Umsatzrückgang Anlass, über „Knebelverträge mit dem Konzern“ zu klagen und mit einer „Interessengemeinschaft Benetton Geschäfte“ (IGB) gegen das Unternehmen vorzugehen; mit der Begründung, dass „diese Werbung zum Boykott unserer Läden (führt)“, verweigerten Händler Zahlungen an den Konzern (der seine Händler verklagte und in erster Instanz gewann). Mittlerweile vertritt er moderatere Positionen: Der Konzernchef respektiert es, „wenn jemand nicht von unserer Kampagne begeistert war. Die Kritik hat uns zum Nachdenken angeregt.“ Die Anzeigen wurden entschärft; statt der Schockmotive wurde mit harmlosen Fotos eines Antennenwaldes auf Hausdächern geworben – also mit einem Symbol für das Fernsehen, einem Medium, in dem es immer mehr Werbung gibt und in dem mittlerweile sogar der Wetterbericht Werbeträger ist: „Das Wetter präsentierte Ihnen (eine Verbraucherbank)“. Vielleicht verkaufen Banken demnächst mit Traumwelt-Werbung schönes Wetter an potente Kunden – wenn es zu keiner Klimakatastrophe kommt.<sup>2</sup>

Angesichts vieler Missstände in unserer Gesellschaft – die sich partiell in diesen Anzeigen erkennen lassen und für die einige Argumente in diesem Rechtsstreit signifikant sind – ist die Frage berechtigt, ob das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Grundgesetzes“ und damit der im Grundgesetz beschworenen Freiheit nichts Besseres zu tun hat, als sich mit diesem speziellen Freiheits-Problem zu befassen. Vielleicht halten manche es für wichtiger, dass es sich Problemen zuwendet, die dazu führen, dass für viele Menschen in unserer Gesellschaft Freiheit kein „Gut“ ist, dass sich vermehrt, je mehr es gebraucht wird, weil ihre ökonomischen und auch ihre rechtlichen Möglichkeiten nicht ausreichen. Sie haben nicht zuletzt auch in gesetzlich und durch Rechtsprechung „betonierten“ Strukturen oder Besitzständen ihren Grund. Vielleicht wäre es wichtiger, dass es sich verstärkt mit *diesen* Problemen befasst, und zwar so, dass gesellschaftliche Verhältnisse entstehen, die nicht dadurch geprägt sind, dass Werbung angesichts der Defizite an realer Freiheit Traumwelten vorstellen kann und damit einen „Sozialismus“ eigener Art realisiert – nämlich Träume sozialisiert. Vielleicht wäre es wichtiger, sich mit den Gründen dafür zu befassen, dass wir in einer Gesellschaft und Rechtskultur leben, in der Werbung nun schon versucht, auch mit dem Elend „Geschäfte zu machen“ und dafür Freiheit beansprucht. Darum ging es doch bei diesen Anzeigen. Die Befassung mit den auch rechtlichen Gründen dieser Verhältnisse könnte sinnvoller sein angesichts der empirisch belegten und im Übrigen für jeden aufmerksamen Beobachter erkennbar größer werdenden Kluft zwischen denen, die die Freiheit (d.h. rechtliche und ökonomische Möglichkeiten) haben, ihr Leben nach dem Motto „Freiheit, die ich meine“ einzurichten, und denen, die abgedrängt, vielleicht gar nicht mehr „gebraucht“ werden und deshalb in „Traumwelt-Werbungen“ flüchten, wobei sich

dann gar nicht selten ganz andere Rechtsprobleme ergeben: Probleme der Überschuldungen durch kreditfinanzierte Käufe. Aber das Bundesverfassungsgericht *muss* sich im Falle einer Verfassungsbeschwerde auch mit der Frage nach der Verfassungswidrigkeit der Untersagung der Anzeigen befassen.

Am Rande sei angesichts dieses Rechtsstreits eine ganze andere Vorstellung von Werbung erwähnt: Werbung verzichtet künftig gänzlich auf Traumwelten und greift nur noch zu Methoden der Schockwerbung. Wohin wir auch blicken – überall werden Probleme gezeigt: Werbung für Luxus-Lebensmittel mit Bildern von armen oder hungernden Menschen oder aktuellen Problemen der Lebensmittelindustrie. Werbung für Luxus-Limousinen mit Bildern von Flüchtlingen. Vielleicht können große Konzerne ihre Werbung auch mit dem Hinweis „Shareholder-Value. Wir setzen Arbeitskräfte frei“ verbinden. Der Vorrat an Beispielen dieser Art ist fast endlos. Werbung für Bildung mit Bildern von Missständen an Schulen und Hochschulen? Werbung für Parteien mit Politiker-Bildern in der Art von Fahndungs-Fotos?

Wie immer die unterschiedlichen Rechtsauffassungen des BGH und des Bundesverfassungsgerichts beurteilt werden mögen – eine Frage bleibt. In der Entscheidung des BVerfG wird gesagt, dass Werbung anders zu beurteilen sei, „wenn ekelerregende, furchteinflößende oder jugendgefährdende Bilder gezeigt werden“. Handelt es sich bei den fraglichen Bildern *nicht* um solche Bilder? Erregen etwa Bilder von Ölverseuchungen und Kriegsbilder keinen Ekel? Sind sie kein Grund für Furcht? Sind Bilder von Umweltkatastrophen nicht in einem besonderen Sinne jugendgefährdend? Sind sie kein Indiz dafür, dass die Lebensbedingungen künftiger Generationen immer mehr gefährdet werden?

Für viele Menschen sind diese Bilder ekelhaft. Für andere sind Bilder der Traumwelt-Werbung fast ekelhaft. Zumindest empfinden sie Ärger angesichts des schönen Scheins und der Lügen oder fühlen sich von Werbung nur belästigt. Andere wiederum flüchten in diese Bilder. Und viele Menschen kleben auf ihre Briefkästen Aufkleber „Bitte keine Werbung“. Auf Computern installieren sie Werbefilter als Schutz vor Internet-Werbung.

## Anmerkungen

- 1 BGH-Urteile vom 6. Juli 1995 (I ZR 180/94 und I ZR 110/93)
- 2 Siehe dazu die Beiträge von Klaus Hasselmann zur Geowissenschaft und von Rainer Tetzlaff zur Politikwissenschaft in: Heiner Adamski / Axel Denecke / Wilfried Hartmann (Hrsg.): Der „Gott“ der Fakultäten. Hamburg 2000.

# Die Reform der Betriebsverfassung

*Markus M. Müller*

Das Betriebsverfassungsgesetz soll nach über 28 Jahren in der laufenden Legislaturperiode substantiell neu gefaßt werden. Damit hat das Arbeits- und Sozialministerium von Walter Riester neben der Reform der Rentenversicherung zur Zeit noch ein zweites, großes Reformvorhaben in Angriff genommen, das naturgemäß die Gemüter erhitzt. Es geht um die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertretung in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten im Betrieb. Die Befürworter einer Novellierung halten das fast drei Jahrzehnte alte Gesetzeswerk für nicht mehr zeitgemäß. Darüber allerdings, ob es ein Mehr oder ein Weniger an Arbeitnehmer(vertreter)rechten im Betrieb, und damit verbunden auch ein Zugewinn oder Verlust an gewerkschaftlichem Einfluß, braucht, herrscht kein Konsens. Das ist nicht verwunderlich, denn hier geht es für die Arbeitgeber ggf. um neue Kosten und Hindernisse in ihrer unternehmerischen Freiheit, für die Gewerkschaften um die Sicherung ihrer besonderen Stellung in den Betrieben und Unternehmen (und nicht nur als deren Verhandlungspartner in den Tarifaufinandersetzungen), für die Arbeitnehmer um die Wahrung ihrer Beteiligungsrechte und schließlich für Staat und Gesellschaft um die Frage, ob die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen und die Kontrolle wirtschaftlicher Macht noch als zu schützende Bestandteile unserer Wertordnung behandelt werden sollen.

## 1. Das Arbeitsrecht als ordnungspolitische Aufgabe

Das Arbeitsrecht gehört insgesamt zu den besonders heiklen Materien des Wirtschafts- und Sozialrechts. Daß es bis heute kein „Arbeitsgesetzbuch“, analog etwa zum Bürgerlichen Gesetzbuch oder zum Sozialgesetzbuch, gibt und statt dessen eine Mischung aus Einzelgesetzen, tarifvertraglichen Regelungen und Richterrecht die Beziehungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in all ihren Facetten bestimmt (von der Vielzahl einzelbetrieblicher Vereinbarungen einmal ganz abgesehen), mag hierfür nur als Indiz dienen.

Die Zersplitterung des Arbeitsrechts in Deutschland hat freilich nicht nur historische und daraus resultierende politisch-strategische Gründe. Sie wird auch und vor allem durch den Dreiklang der verfassungsrechtlich garantierten Berufs- und Vertrags-

freiheit (Art. 12, 2 GG), der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) sowie der grundgesetzlichen Besonderheit des Artikel 9 III GG, dem Schutz der sogenannten *Tarifautonomie*, verursacht, welche den Bereich der Tarifaueinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in besonderer Weise regelt. Auf der einen Seite steht das Leitbild des selbstverantwortlichen Arbeitnehmers, der bereit und in der Lage ist, ein Arbeitsverhältnis einzugehen und bei der vertraglichen Ausgestaltung seine Interessen in Ausgleich mit denjenigen des Arbeitgebers bringen kann. Auf der anderen Seite steht die Erkenntnis des Verfassungsgesetzgebers, daß die Ungleichverteilung von wirtschaftlicher Macht zwischen dem einzelnen Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber einen fairen Interessensausgleich unwahrscheinlich macht. Die Notwendigkeit von Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitnehmer, ausgestattet mit starker Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeitgebern aufgrund etwa des Drohpotentials eines Streiks, wurde mit Art. 9 GG verfassungsrechtlich nachvollzogen. Ihre Existenz und ihre Funktionsfähigkeit sind so auch gegenüber einem im ungünstigen Falle parteiischen Staat geschützt. Drittens aber gilt es noch den unternehmerischen Freiheitsbereich und die damit verbundenen Eigentumsrechte zu schützen. Dies ist mit Art. 14 GG umgesetzt worden, wenngleich nicht ohne Einschränkungen. Eine Wirtschaftsordnung, die sich zum Privateigentum und zur privaten Wirtschaftstätigkeit bekennt, muß ihren Unternehmern auch einen substantiellen Freiheitsraum dafür garantieren.

Deutschland erlebte schon im 19. Jahrhunderte erste, zaghafte Versuche, die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Betrieben und Unternehmen zu etablieren. So gab es seit 1891 mit der Novelle zur Gewerbeordnung erstmals eine gesetzliche Grundlage für freiwillig gebildete Arbeiterausschüsse. Während des Ersten Weltkriegs schuf das Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst (1916) eine Rechtsgrundlage für die Bildung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen in kriegswichtigen Gewerbebetriebe. Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs kam – ebenso wie mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges – ein „Schub“ der wirtschaftlichen Gleichberechtigung für Arbeitnehmer. Das Betriebsrätegesetz von 1920 sah erstmals die Verpflichtung zur Bildung von Betriebsräten in bestimmten Unternehmen vor und definierte teilweise weitreichende Mitwirkungsrechte. Der Nationalsozialismus brachte das Ende und unterwarf mit dem Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (1934) die deutsche Wirtschaft dem allgegenwärtigen „Führerprinzip“.

Das Kriegsende 1945 sorgte für eine Rückbesinnung auf die demokratischen Traditionen der deutschen Wirtschaftsordnung. Es gab einen breiten Konsens für Mitbestimmung, für starke und in Staat und Gesellschaft substantiell eingebundene Gewerkschaften sowie für funktionsfähige Kontrollmechanismen gegen die Gefahren wirtschaftlicher Machtkonzentration. Dennoch war das 1952 verabschiedete Betriebsverfassungsgesetz ebenso wie das sogenannte „Montan-Mitbestimmungsgesetz“ (1951) keineswegs unumstritten. Die endgültige Fassung, die nicht zuletzt nach Intervention von Konrad Adenauer zustande kam, sah neben der Errichtung eines Betriebsrats und bestimmten, praktisch vollständig auf die Betriebsebene beschränkten Aufgaben desselben auch schon die sogenannte „Drittel-Beteiligung“ von Arbeitnehmern in den Aufsichtsräten von Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien einer bestimmten Größenordnung vor (ausführlich Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000: 64-67). Zwar sollte das Mitbestimmungsgesetz 1976 diesen wichtigen Bereich unternehmerischer Mitbestimmung der Arbeitnehmer nochmals aufgreifen und für große Kapitalgesellschaften auf eine für die Arbeitnehmer noch günstigere Basis stellen. Dennoch bleiben einige Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952 zur Arbeitnehmervertretung in Aufsichtsräten weiterhin gültig.

## 2. Das Betriebsverfassungsgesetz in seiner bisherigen Form

Neben einer Reihe anderer Gesetze, die sich der Ausgestaltung eines ausgewogenen Gleichgewichts von Arbeitnehmermacht und Arbeitgebermacht widmen, stellt das Betriebsverfassungsgesetz von 1972<sup>1</sup> einen spezifischen organisatorischen Eingriff in das Verhältnis von Arbeitnehmern im Betrieb (Belegschaft) und Arbeitgeber dar. Dem Betriebsverfassungsgesetz geht es vor allem um die Einrichtung und institutionelle Absicherung von *Betriebsräten* als Vertreter der Arbeitnehmer im Betrieb<sup>2</sup>, die, ausgestattet mit bestimmten und gegenüber 1952 ausgeweiteten Mitentscheidungs-, Informations- und Kontrollrechten gegenüber der Betriebs- bzw. der Unternehmensleitung, ein gewisses Gegengewicht zum Arbeitgeber darstellen. Badura, Rittner und Rütters (1977: 103) interpretieren den gesetzlichen Zweck wie folgt:

„Der erste Zweck des Betriebsverfassungsgesetzes liegt darin, den Arbeitnehmern in den Betrieben und Unternehmen die eigenverantwortliche Wahrung ihrer arbeitsplatzbezogenen, betriebs- und unternehmensbezogenen Interessen durch ein eigenes Repräsentationsorgan zu ermöglichen. Sie sind damit nicht mehr dem Verantwortungsbewußtsein des Gesetzgebers oder des Arbeitgebers und der Wirksamkeit zwingender arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften überlassen. Sie können in den Grenzen der betriebsverfassungsgesetzlichen Mitbestimmungsrechte ihre Interessen selbst wahrnehmen.“

So wacht der Betriebsrat auch über die Einhaltung der zugunsten der Arbeitnehmer erlassenen Gesetze und Verordnungen, aber auch Tarifvertrags- und Betriebsvereinbarungsbestimmungen (§ 80 BetrVG). Auf die einzelnen betriebsbezogenen Aufgaben des Betriebsrates, etwa bei der Förderung bestimmter Gruppen (Schwerbehinderter und anderer schutzbedürftiger Personen, älterer Arbeitnehmer und ausländischer Arbeitnehmer), seine Vorschlags-, Anhörungs- und Beratungsfunktionen etwa bei der Personalplanung, Berufs- und Weiterbildung, Kündigungen, der Arbeitsplatzgestaltung oder Einführung neuer Techniken (z.B. §§ 92, 102 BetrVG) sowie seinen substantiellen Mitbestimmungsrechten im sozialen Bereich, wie etwa der Betriebsordnung, Arbeitszeiten, Urlaubsplänen, Sozialeinrichtungen und vor allem den Sozialplänen, Einstellungen, Ein- und Umgruppieren sowie Versetzungen (§§ 87, 112, 99 BetrVG) sei hier nur kurz hingewiesen.

Zur Umsetzung der gesetzlichen Zwecke bzw. der Aufgaben des Betriebsrates sind verschiedene organisatorische Regelungen getroffen, deren Inhalt bzw. Reichweite Hauptgegenstand der gegenwärtigen Reformdiskussion sind. Zunächst beschränkt § 1 BetrVG die Wahl der Betriebsräte auf Betriebe der privaten Wirtschaft – für den öffentlichen Dienst sowie kirchliche Einrichtungen gilt das BetrVG nicht – und das auch nur dann, sofern ständig mindestens fünf wahlberechtigte Arbeitnehmer beschäftigt sind. Das aktive Wahlrecht ist an die Volljährigkeit (18 Jahre), das passive Wahlrecht an eine mindestens sechsmonatige Tätigkeit im Betrieb geknüpft (§ 13 BetrVG). Leitende Angestellte sind ausgeschlossen, ihre betrieblichen Mitbestimmungsrechte werden durch einen eigenen Sprecherausschuß wahrgenommen.

Die Wahlmodalitäten (v.a. §§ 13, 16, 119 BetrVG) gelten gemeinhin als recht kompliziert und aufwendig. Ihnen wird eine mitunter prohibitive Wirkung zugeschrieben, in jedem Falle erleichtern sie nicht gerade die Bildung von Betriebsräten. Dessen Größe bestimmt sich im übrigen nach der Zahl der Beschäftigten (§ 9 BetrVG). Für Betriebsratsmitglieder gilt ein spezieller Kündigungsschutz (§ 43 BetrVG) und je nach Betriebsgröße sind einer oder mehrere Mitglieder von ihren sonstigen Dienstverpflichtungen freizustellen (§ 38 BetrVG). Besondere Regelungen gelten für die Jugend- und Auszubildendenvertretungen (v.a. §§ 60, 62 BetrVG). Gerade Wahlverfahren, Größe

des Betriebsrats (sowie der Jugend- und Auszubildendenvertretung) und die Freistellungsregelung sind Gegenstand auch der aktuellen Reformdebatte.

Die folgenden Standpunkte und Meinungen geben über die geplanten Änderungen zwar Auskunft, sie verweisen dabei aber auch auf die unterschiedlichen Ebenen der Diskussion. Den Initiatoren der Reform geht es um eine, wenn man so will, technische Korrektur der Defizite des Gesetzes von 1972. Dazu kann man auch den Umstand zählen, daß sich die betriebliche Realität in den Unternehmen seit damals signifikant geändert hat. Neue Arbeitsformen, ein verändertes Selbstverständnis der Arbeitnehmer – gerade in der New Economy – sowie ein insgesamt neugeordnetes wirtschaftliches Umfeld, das im Zeichen von Globalisierung und internationaler Vernetzung auch die bislang dominanten Varianten der Unternehmensorganisation einem Bedeutungsverlust unterworfen hat. Der Entwurf zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes<sup>3</sup> greift in seiner Darstellung des gegebenen Problems bzw. der Zielsetzung des Gesetzes diese Punkte auf:

„Das Betriebsverfassungsgesetz aus dem Jahre 1972 ist seit fast drei Jahrzehnten im Wesentlichen unverändert. Die Reform soll die betriebliche Mitbestimmung im Interesse der Beteiligung und Motivation der Arbeitnehmer stärken sowie Arbeitgeber und Betriebsräten wieder eine zukunftsfähige Grundlage für ihre Zusammenarbeit schaffen. Tiefgreifende Veränderungen der Arbeits- und Wirtschaftswelt begründen den Reformbedarf.

Die Strukturen in den Betrieben und Unternehmen haben sich grundlegend geändert, ohne dass die organisationsrechtlichen Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes angepasst worden sind. Diese Entwicklung sowie das komplizierte Wahlrecht sind Gründe dafür, dass die Zahl der Betriebsräte erheblich zurückgegangen ist. Die partielle Ersetzung der Stammbesellschaften insbesondere durch Leiharbeiter und Telearbeiter ist ein weiterer Grund für die Erosion der betrieblichen Mitbestimmung. Um die Betriebsverfassung zukunftsfähig zu machen, müssen verlässliche und tragfähige Organisationsgrundlagen für die Bildung von Betriebsräten geschaffen, das Wahlrecht (...) vereinfacht und Randbesetzungen in die Betriebsverfassung einbezogen werden

Neue Produktions- und Arbeitsmethoden erfordern moderne Formen der Betriebsratsarbeit. Der Betriebsrat muss Informations- und Kommunikationstechniken im Betrieb nutzen und auf das Fachwissen und die Erfahrung der Arbeitnehmer zurückgreifen können, um ein ebenbürtiger Gesprächs- und Verhandlungspartner des Arbeitgebers zu sein. Aus Effizienzgründen muss der Betriebsrat zur Arbeitsteilung berechtigt sein und Beteiligungsrechte auf Arbeitsgruppen delegieren können. Infolge des angespannten Arbeitsmarkts ist der Personalabbau in den Unternehmen das zentrale Problem betriebsrätlicher Tätigkeit. Um sich hier stärker einschalten zu können, bedarf es verbesserter Rechte des Betriebsrats bei Qualifizierung der Arbeitnehmer sowie bei der Förderung und Sicherung der Beschäftigung.

Die Ansprüche der Arbeitnehmer an ihre Interessenvertretung haben sich geändert. Mehr Entscheidungsspielraum am Arbeitsplatz und mehr Mitsprache gegenüber dem Betriebsrat sind gefordert. Der Grundsatz der Chancengleichheit von Frauen und Männern muss im Betrieb besser umgesetzt und die Interessenvertretung der jugendlichen Arbeitnehmer und der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten gestärkt werden. Ausländische Arbeitnehmer müssen vor Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Betrieb geschützt werden.“

### 3. Die gegensätzlichen Standpunkte zur aktuellen Reformdebatte

#### Riester will Mitbestimmung ausweiten

Betriebsräte sollen in Zukunft nicht nur bei den betrieblichen Arbeitsbedingungen, sondern auch beim Umweltschutz, bei der Frauenförderung und beim Kampf gegen Ras-



sismus mitwirken. Dazu sollen die Gremien deutlich ausgeweitet werden. Die Mehrkosten wird die Wirtschaft tragen müssen.

„Die betriebliche Mitbestimmung soll modernisiert und ausgeweitet werden. Dies ist das Ziel eines Gesetzentwurfs zur grundlegenden Erneuerung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972, den Bundesarbeitsminister Walter Riester (SPD) an die anderen Ressorts der Bundesregierung zur Abstimmung verschickt hat. Nach Riesters Entwurf (...) Sollen die Mitbestimmungsrechte deutlich ausgebaut und die Betriebsratsgremien erweitert werden. Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sollen aber auch das Recht erhalten, einvernehmlich festzulegen, auf welcher Ebene Betriebsräte angesiedelt werden, um schnelle und effiziente Mitbestimmungsstrukturen zu schaffen. So will Riester Sachnähe gewährleisten und Spielraum für flexible Anpassungen an künftige Entwicklungen schaffen. Auf dieser Grundlage sollen gemeinsame Betriebsräte für mehrere Unternehmen oder Sparten- und Filialbetriebsräte gebildet werden können.

In Betrieben mit fünf bis 50 Arbeitnehmern soll der Betriebsrat geheim in einer Wahlversammlung gewählt werden. Bisher gilt ein überaus kompliziertes Verfahren, das gerade für kleinere Betriebe wenig praktikabel ist. Arbeiter und Angestellte sollen künftig gemeinsam den Betriebsrat wählen. Besteht in einem Betrieb eines Unternehmens oder Konzern kein Betriebsrat, so soll der Gesamtbetriebsrat die Wahl des Betriebsrats einleiten. Für Konzerne wird die Bildung eines Konzernbetriebsrats obligatorisch.

Deutlich ausweiten will Riester die Arbeitsmöglichkeiten der Betriebsräte und den Schutz ihrer Mitglieder. So sollen die Arbeitnehmer, die die Betriebsratswahl durchführen, einen Kündigungsschutz erhalten. Die Arbeitnehmergrenzzahlen zur Bestimmung der Betriebsratsgröße sollen abgesenkt, der Kreis der von der regulären Arbeit freigestellten Betriebsratsmitglieder soll erweitert werden. Die Arbeitgeber müssen den Betriebsräten ebenso moderne Informations- und Kommunikationstechniken bezahlen wie die Hinzuziehung sachkundiger Arbeitnehmer aus dem Betrieb und Sachverständiger von außerhalb des Unternehmens. Auch in kleineren Betrieben sollen Betriebsratsausschüsse und Arbeitsgruppen eingerichtet werden können, um den spezialisierten Anforderungen gerecht zu werden.

Die dürfte erforderlich werden, weil Riester die Mitbestimmung in den Betrieben auch in der Sache deutlich ausweiten will. Mit einem ganzen Bündel von Maßnahmen soll die Chancengleichheit von Frauen sowohl im Betriebsrat wie auch im Betrieb gefördert werden. Der Betriebsrat erhält das Recht, Frauenförderpläne vorzuschlagen und diese zum Gegenstand der Personalplanung zu machen. Seine Aufgabe ist es auch, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.

In den Katalog der Aufgaben des Betriebsrats wird auch der betriebliche Umweltschutz aufgenommen. Dies löst zahlreiche neue Rechte des Betriebsrats aus. Er muss bei allen umweltschutzrelevanten Fragen und Untersuchungen vom Arbeitgeber und von den Umweltbehörden hinzugezogen werden.

Die Betriebe sollen nach Riesters Entwurf auch an dem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mitwirken. Dazu will der Minister die Arbeitgeber verpflichten, in der Betriebsversammlung auch über die Integration der im Betrieb beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer zu berichten.

Nach Einschätzung von Riester führt die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes zu mehr Rechtssicherheit in Betrieben und Unternehmen. Die finanzielle Mehrbelastung der Wirtschaft könnten insbesondere die erweiterte Freistellung von Betriebsratsmitgliedern, die Heranziehung von Arbeitnehmern als sachkundige Auskunftspersonen, die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik durch den Betriebsrat sowie die Hinzuziehung eines Beraters bei Betriebsänderungen auslösen, räumt Riester ein. Demgegenüber stehe eine Entlastung durch die Vereinfachung des Wahlverfahrens. Der Kostenbelastung der Firmen seien aber die Vorteile der betrieblichen Mitbestimmung gegenüberzustellen. Mitbestimmung stelle Vertrauen her, und Demokratie sei „nicht kostenneutral“, erklärt Riester in der Begründung seines Entwurfs. Nach der jetzt eröffneten Abstimmung zwischen den Ressorts soll das Kabinett den Gesetzentwurf beschließen. Der Bundestag soll nach Riesters Zeitplan die Neuregelung vor der Sommerpause verabschieden. Sie soll rechtzeitig vor der Betriebsratswahl im Jahr 2002 in Kraft treten.

(Quelle: Handelsblatt vom 6. Dezember 2000, S. 3)

## Spitze einer staatlichen Beglückungsorgie

BDI-Präsident Henkel zur Betriebsverfassung: „Riester als Trojanisches Pferd der Gewerkschaften“ (...)

„Mit seiner Aussage ‚Wir wollen auch in der New Economy Betriebsräte‘ hat Bundesarbeitsminister Walter Riester die Katze aus dem Sack gelassen. Er ist ein Trojanisches Pferd der Gewerkschaften in der Bundesregierung. Als Spitze einer staatlichen Beglückungsorgie drängt er jetzt den Unternehmern und Arbeitnehmern der neuen Netzwerkökonomie Strukturen und Regelungen auf, die sie gar nicht haben wollen und die in den Wirtschaftszweigen der so genannten ‚Old Economy‘ zunehmend auf Unmut stoßen. Hier hilft nur eins: Eine grundlegende Entrümpelung des bestehenden Betriebsverfassungsgesetzes.“

Warum nimmt beispielsweise der Paragraph 77 Absatz 3 des Betriebsverfassungsgesetzes den Betrieben und den Beschäftigten die Freiheit, selbst entscheiden zu können, ob sie sich innerhalb des Flächentarifes gut aufgehoben fühlen oder nicht. Der Flächentarif muss sich dem Wettbewerb der Lohnfindungssysteme und damit auch dem Wettbewerb betrieblicher Abschlüsse stellen. Denn als gesetzlich verankertes Kartell von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ist er ein überkommenes Relikt.

Hier muss sich in Zukunft etwas ändern, sonst findet eine ‚Abstimmung mit Füßen‘ statt, wie sie sich bereits seit Jahren abzeichnet. Die Unternehmen verlassen bereits die Arbeitgeberverbände, die Arbeitnehmer treten erst gar nicht in die Gewerkschaften ein. Warum sind denn zahlreiche deutsche Erfolgsunternehmen der New Economy in keinem Arbeitgeberverband vertreten? Die Antwort liegt auf der Hand. Wieso sollte man daran festhalten, dass zum Beispiel die Lohnzuwächse im Maschinenbau die gleichen sind wie in der Automobilbranche oder in der Computerbranche. Und wenn ein Unternehmen rote Zahlen schreibt oder gar vor dem Konkurs steht, steigen dort die Lohn- und Gehaltskosten genau so schnell, wie in einem Unternehmen, das satte Gewinne einfährt. Das hat auch Rezzo Schlauch mitgekriegt.

Ziel des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfes soll sein, den Anteil der Arbeitnehmer, die von einem Betriebsrat vertreten werden, von derzeit rund 40 Prozent deutlich aufzustocken. Bereits heute verursacht jedoch das hohe Niveau der betrieblichen Mitbestimmung in Deutschland mehr Kosten als in jedem anderen EU-Land. Laut Institut der Deutschen Wirtschaft kostet die betriebliche Mitbestimmung in Deutschland insgesamt rund 13 Milliarden Mark beziehungsweise 1100 Mark pro Mitarbeiter jährlich. Außerdem wird die deutsche Mitbestimmung schon heute im Ausland als Standortnachteil angesehen, das deutsche Arbeitsrecht wird als verkrustet bewertet. Fällt denen denn nicht auf, dass niemand in der Welt dieses Modell will?

Die Bundesregierung begründet die Notwendigkeit einer Reform des Betriebsverfassungsgesetzes mit den tiefgreifenden Veränderungen, die die Arbeits- und Wirtschaftswelt in den letzten Jahrzehnten erfahren hat. Für die neuen Organisationsformen in den Unternehmen habe sich das Betriebsverfassungsgesetz als zu starr erwiesen. Das ist richtig. Aber mit den vorliegenden ‚Reformplänen‘ wird keine Abhilfe geschaffen. Im Gegenteil, die deutsche Mitbestimmung wird noch kostenintensiver, bürokratischer, komplizierter und starrer – von einer Entbürokratisierung des Betriebsverfassungsgesetzes keine Spur. Gefragt ist im Hinblick auf die Anforderungen des 21. Jahrhunderts allerdings mehr und nicht weniger Flexibilität.

Nahezu alle anerkannten nationalen und internationalen Institutionen – OECD, IWF, Sachverständigenrat, Forschungsinstitute – sagen: Die Verkrustungen des deutschen Arbeitsmarktes sind schuld an der hohen Arbeitslosigkeit in unserem Land. Der Weg zu mehr Arbeitsmarktflexibilität ist dabei in zahllosen Studien, Gutachten und Stellungnahmen vorgezeichnet. Um so erstaunlicher, dass die Bundesregierung alles daran setzt, den überregulierten Arbeitsmarkt noch weiter zu betonieren: Ernst nimmt sie die Arbeitsmarktreformen der Vorgängerregierung zurück, jetzt schränkt sie den Handlungsspielraum der Unternehmen mit der Neuregelung der Teilzeitarbeit sowie der befristeten Arbeitsverhältnisse weiter ein. Dabei ist doch klar, dass ein unbeding-

nierter Anspruch auf Teilzeitarbeit und die Einschränkung von befristeter Beschäftigung das genaue Gegenteil einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bedeuten.

Wir brauchen auf dem Arbeitsmarkt eine radikale Politikumkehr. Würden die Gesetze der sozialen Marktwirtschaft auf dem Arbeitsmarkt herrschen, hätte Bundesarbeitsminister Walter Riester erheblich weniger damit zu tun, den Mangel an rentablen Arbeitsplätzen zu verwalten.“

(Quelle: Tagesspiegel vom 16. Dezember 2000, S. 18)

## 4. Meinungen und Bewertungen zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes

### Der Betrieb als Bezugspunkt der Betriebsverfassung

„Nach h.M. wird der Betrieb als organisatorische Einheit definiert, innerhalb derer ein Arbeitgeber allein oder mit seinen Arbeitnehmern mit Hilfe technischer und immaterieller Mittel bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt, die sich nicht in der Befriedigung von Eigenbedarf erschöpfen. Entsprechend diesem Betriebsbegriff sind auch die kollektiven Mitwirkungsrechte der Betriebsverfassung ausgestaltet. Grundlegend ist hierbei die Vorstellung, daß der Betrieb eine autonome organisatorische Einheit bildet, in welcher eine homogen zusammengesetzte Belegschaft als soziale Einheit arbeitsteilig arbeitet. Die gesetzliche Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats gehen dabei davon aus, daß Entscheidungen im Betrieb getroffen werden und den Repräsentanten des Arbeitgebers hierbei autonome Entscheidungsbefugnisse zukommen.

Schon ein Blick auf den Ablauf von betrieblichen Entscheidungsprozessen zeigt, daß von einer Autonomie des Betriebs im vorbeschriebenen Sinne nicht mehr gesprochen werden kann. Die Tendenz zur Bildung immer größerer Konzerne bei immer kleineren Unternehmen und Betrieben war nicht mit einem Autonomiezuwachs für den Betrieb verbunden, sondern ist (z.B. durch Unternehmens- und Beherrschungsverträge oder durch Ausübung des sog. Weisungsrechtes des Gesellschafters der GmbH (...)) mit einer Zentralisierung von Entscheidungsstrukturen und -kompetenzen in den Konzernzentralen verbunden gewesen, die auf Arbeitgeberseite teilweise zu einer faktischen Entscheidungsunfähigkeit im Betrieb und hier insbesondere in personal- und betriebsverfassungsrechtlichen Angelegenheiten führte. (...) Das Verhältnis der Mitbestimmungsebenen und der Rechte von Betriebs-, Gesamt- und Konzernbetriebsrat muß insoweit neu bestimmt werden. (...)

Daß der gängige Betriebsbegriff den Veränderungen der betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsteilung nicht mehr Rechnung trägt und zu einem Herausfallen immer breiterer Arbeitnehmergruppen aus dem Schutz der Betriebsverfassung führt, ist allgemein anerkannt. (...) Die laufenden Umstrukturierungsprozesse in den Unternehmen verändern das dem Arbeitsrecht zu Grunde liegende System industrieller Beziehungen derart tiefgreifend, daß perspektivisch betrachtet das Vorhandensein von Arbeitnehmern und Betrieben als solche in Frage steht. In mitbestimmungsrechtlicher Hinsicht (...) Stellt sich die Frage, ob es zukünftig überhaupt noch als organisatorische Einheiten faßbare Betriebe gibt bzw. ob es eine Betriebsverfassung auch ohne Betrieb geben kann. Der arbeitnehmerlose Konzern, der seine Geschäftszwecke über ständig verfeinerte Systeme von Zulieferern, im Rahmen von Werkverträgen über Fremdfirmen oder über freie Mitarbeiter und sonstige, keine volle Arbeitgeberstellung begründende Beschäftigungsverhältnisse (...) Erreicht, ist keine Zukunftsvision mehr. Der von Unternehmerseite geforderte Paradigmenwechsel, nach dem das Vorhandensein von Arbeitnehmern der Vergangenheit angehört und aus dem Arbeitnehmer die ‚Selbst-GmbH‘ werden soll, verweist darauf, daß zukünftig nicht einmal Arbeitnehmer – geschweige denn eine betriebliche Belegschaft – vorhanden sein müssen. Soll hier die Betriebsverfassung zukünftig ihrer Schutzfunktion gerecht werden, sind Strukturreformen erforderlich, die dort ansetzen, wo Entscheidungen der Konzerne getroffen werden, die sowohl den Handlungsrahmen der ausführenden Fremdunternehmen als auch die Mitbestimmungsmöglichkeiten der kollektiven Interessenvertretung determinieren.(...)

(Quelle: Jürgen Ulber: Reform der Betriebsverfassung. In: Otto Brenner Stiftung/ Michael Blank (Hrsg.): Arbeitsrecht im 21. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 1999, S. 89-102, hier S. 95-97)

### Stichwort: Teure Räte

„So ganz genau weiß niemand, was die Unternehmen die betriebliche Mitbestimmung kostet. Wirtschaftsverbände wie der Verband der Deutschen Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA) gehen davon aus, dass Riesters Novellierungspläne des Betriebsverfassungsgesetzes den Aufwand der Mitbestimmung um etwa zehn Prozent erhöhen werden. Das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat in den 90-er Jahren mehrfach versucht, durch Umfragen unter den Unternehmen die Kosten der betrieblichen Mitbestimmung zu ermitteln. An der IW-Erhebung von 1997/98 beteiligten sich 29 Unternehmen mit mindestens 2000 Beschäftigten und zusammen fast 875 000 Arbeitnehmern. Nach dieser Umfrage summieren sich die Kosten pro Mitarbeiter und Jahr in Großbetrieben auf durchschnittlich 1096 DM. Davon entfällt mit 517 DM pro Mitarbeiter und Jahr der größte Brocken auf die Betriebsratstätigkeit, auf Freistellungen von Betriebsratsmitgliedern, Kosten für Büropersonal und Räume sowie Reise- und Schulungskosten. Die Aufwendungen für Betriebsversammlungen addieren sich zu knapp 490 DM pro Mitarbeiter und Jahr zum zweiten starken Kostenblock. Die Kosten für Einigungsverfahren betragen demgegenüber jährlich nur knapp 44 DM pro Mitarbeiter. (...)“

(Quelle: Handelsblatt vom 7. Dezember 2000, S. 6)

### Irgendwann wird es immer ernst

Walter Riester und das Betriebsverfassungsgesetz  
von Alfons Frese

„Im Jahr 1972 kannte niemand Globalisierung, Outsourcing und New Economy. 1972 gab es (...) ein Misstrauensvotum gegen Willy Brandt, den Bundeskanzler, der mehr Demokratie wagen wollte; mehr Demokratie auch in der Wirtschaft, in den Unternehmen. Um Mitbestimmung im Betrieb zu ermöglichen, führte die sozialliberale Koalition 1972 das Betriebsverfassungsgesetz ein, das den Arbeitnehmern durchsetzbare Beteiligungsrechte garantiert. Die Arbeitgeber und ihre Verbände motzten und sprachen von einem ‚lästigen und kostenträchtigen‘ Gesetz. Das hört sich heute so ähnlich an: Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt spricht von einer ‚Attacke auf die unternehmerische Freiheit in Deutschland‘; die geplante Reform der Betriebsverfassung sein ‚bürokratisch, kostentreibend und einseitig gewerkschaftsorientiert‘.

Glaut man den Arbeitgebern, dann will Arbeitsminister Walter Riester das System ändern, die Regulierungsschraube anziehen und dem Standort Deutschland schweren Schaden zufügen. Aber was will er wirklich? Es geht Riester weniger um eine Ausweitung der Mitbestimmung als um ihre Absicherung. Denn in den vergangenen 28 Jahren hat sich die Betriebsverfassung respektive die deutsche Form der Mitbestimmung zwar als Erfolgsmodell bewährt – was auch die Arbeitgeber einräumen. Doch die Reichweite schrumpft: Immer weniger Betriebe haben Betriebsräte, Unternehmen werden gekauft und zerschlagen, bekommen jedenfalls neue Strukturen, in denen häufig keine Betriebsräte mehr auftauchen. Alles in allem arbeiten inzwischen weniger als 40 Prozent in Unternehmen mit Betriebsrat, in den Firmen der New Economy, in Software- und Telekom-Häusern sogar nur 16 Prozent.

Wozu auch braucht eine moderne Internet- oder Medienfirma einen Betriebsrat? In der offenen Unternehmenskultur der New Economy werden die Arbeitnehmer direkt beteiligt – an Entscheidungen ebenso wie am materiellen Ergebnis; die Arbeitsbeziehungen sind durch flache Hierarchien, Schnelligkeit, Transparenz und Teamgeist gekennzeichnet. Alle verdienen viel Geld, alle sind glücklich miteinander – was soll da ein Betriebsrat den Betriebsfrieden stören? Oder könnte es sein, dass auch ein tolles Start-up-Unternehmen mal in Schwierigkeiten kommt, womöglich Leute rauswerfen muss, ein Büro schließen? Wie ist das dann mit dem netten Verhältnis des Geschäftsführers zu den Angestellten? Wenn es ernst wird, dann kann nur ein Betriebsrat die

im Betriebsverfassungsgesetz garantierten Rechte wahrnehmen. Und irgendwann wird es immer mal ernst, siehe EM.TV.

Die Mitbestimmung, die Zusammenarbeit der Betriebsparteien ist auch deshalb so attraktiv, weil sie die Zustimmung der Arbeitnehmer zu harten, aber unvermeidlichen Entscheidungen erleichtert. Wenn es einen Betriebsrat gibt, dann sitzt der eben mit im Boot und versucht gegebenenfalls, dieses gemeinsam mit der Geschäftsführung wieder in Schwung zu bringen. Doch insbesondere Kleinbetriebe lehnen Betriebsräte wegen des Aufwands ab: Wahlen, Sitzungen, Abstimmungsprozesse, Kosten. An dieser Stelle muss Riester wirklich aufpassen. Sollte die reformierte Betriebsverfassung mehr Aufwand und Kosten, mehr Gremien und mehr Bürokratie bringen, dann wäre das Ziel verfehlt, die Wiederbelebung der Mitbestimmung misslungen.“

(Quelle: Tagesspiegel vom 7. Dezember 2000)

## Die Zukunft der Betriebsräte

von Alexander Hagelüken

„Wenn die Gewerkschaften an der Börse gehandelt würden, wäre ihre Aktie ein Desaster. Der Kurs befände sich im freien Fall. Seit 1991 verloren sie jedes vierte Mitglied, ein Trend, den die Fusionen der Einzelgewerkschaften nicht stoppen. Die Arbeitnehmervertreter sprechen überhaupt nur noch für ein Drittel aller Arbeitnehmer. Gleichzeitig schrumpft die Zahl der Betriebsräte, die in den Firmen Mitglieder werben. Die Gewerkschaften kämpfen gegen den Abstieg. Kein Wunder, dass sie derzeit bei einem wenig öffentlichkeitswirksamen Thema so viel Druck auf die Regierung ausüben. Sie drängen auf ein neues Betriebsverfassungsgesetz, weil sie um ihre Machtbasis fürchten. Passenderweise ist für die Reform Arbeitsminister Riester zuständig, ehemals Vize der IG Metall. Doch die Hoffnungen trügen. Riesters Pläne werden die Arbeitsmöglichkeiten für Betriebsräte verbessern, aber nicht das Problem der Gewerkschaften lösen.

Am Kanzler liegt das zu allerletzt. Gerhard Schröder hat momentan ein Ohr für die Arbeitervertreter. Weil es ihm gerade in den Kram passt, wagt er bei dieser Gesetzesnovelle einen begrenzten Konflikt mit der Wirtschaft. Was die Regierung bei Steuern und Rente veränderte, beklatschten nur die Arbeitgeber. Gewerkschaftern und SPD-Traditionalisten missfallen die Reformen, weil sie mit den Glaubenssätzen von einst brechen. Da die Bundestagswahl näher rückt, will Schröder auf keinen Fall der Genosse der Bosse sein. Weiterer Beifall der Arbeitgeber ist unerwünscht. Eine moderate Betriebsrätereform eignet sich bestens, um sich öffentliche Kritik der Wirtschaft einzuhandeln, ohne das Verhältnis ernsthaft zu belasten. Das wissen die Arbeitgeber auch. Ihr Geschrei gehört zum Geschäft.

Was die Regierung vorhat, stranguliert die Wirtschaft keineswegs. Es handelt sich eher um tastende Bewegungen in einem Bereich, die Arbeitnehmer betrifft wie kein anderer. Der Alltag in den Unternehmen hat sich völlig gewandelt, seit das Betriebsverfassungsgesetz vor 28 Jahren zum letzten Mal grundlegend geändert worden war. Bei einer Arbeitslosenrate von 1,1 Prozent ging es 1972 vor allem darum, Einkommen umzuverteilen. Heute dominiert die Angst vor Arbeitslosigkeit. Manchmal lässt sich ein Betrieb nur retten, wenn die Löhne von den starren Tarifverträgen abweichen. Neue Technologien verändern ständig die Anforderungen in den Betrieben. Sie eröffnen dem einen Chancen und rauben dem anderen seine Aufgabe.

Für all diese Sorgen, Nöte und Wünsche der Beschäftigten sind Betriebsräte geeignete Ansprechpartner. Sie können die Stimmung der Belegschaft bündeln und so den Interessensausgleich mit der Unternehmensführung vereinfachen. Gern zitiert der Arbeitsminister die Statistik, wonach wegen der befriedenden Funktion der Betriebsräte nur 0,3 Prozent aller Konflikte vor Gericht landen. Riester will diese Tätigkeit modernen Zeiten anpassen. Weil die Qualifikation der Beschäftigten immer wichtiger wird, sollen Betriebsräte mehr Mitspracherechte erhalten. Weil Betriebe in kleine Einheiten aufgespalten werden, sollen auch die Arbeitnehmer in diesen Einheiten vertreten sein. Weil komplizierte Wahlen die Bildung eines Betriebsrates behindern, soll das Verfahren einfacher werden.

Ob die Beschäftigten allerdings überhaupt einen Betriebsrat bekommen, entscheiden sie immer noch selber. Diese Freiheit lässt Riester unangetastet. Wollte er sie einschränken, würde ihn

spätestens der Kanzler stoppen. Genau hier beginnt das Problem der Gewerkschaften. Ändern sie sich nicht, geht ihr Mitgliederschwund weiter. Die Betriebsrätereform wird darauf wenig Einfluss haben. Die Bedeutung der Gewerkschaften ist auch deshalb gesunken, weil eine wachsende Zahl von Beschäftigten auf ihre Vertretung weniger Wert legt.

Betriebsräte teilen das Schicksal der Gewerkschaften, weil sie auf die Arbeitswelt von heute zu oft Antworten von gestern geben. Ein Betriebsrat erfüllt seine Aufgabe, wenn er die Beschäftigten vor Schikanen schützt oder mit einer Betriebsvereinbarung ihre Arbeitsplätze sichert. Den Strukturwandel einer Branche soll und kann er ebenso wenig aufhalten wie den Einsatz neuer Technik. Solche Bremsversuche schaden letztlich den Beschäftigten. Wo Betriebsräte zu institutionalisierten Bedenkenträgern geworden sind, haben sie für viele Arbeitnehmer an Attraktivität verloren. Bestes Beispiel dafür sind Internetfirmen, deren Mitarbeiter lieber an runden Tischen mit dem Management verhandeln, als einen Betriebsrat zu wählen.

Wegen dieser Entwicklung ist die Zeit der Arbeitnehmergremien nicht vorbei, im Gegenteil. Der plötzliche Wunsch der Beschäftigten von amazon.com nach einem Betriebsrat zeigt, wie gefragt eine solche Vertretung nach vor sein kann. Voraussetzung dafür ist aber, dass Betriebsräte und Gewerkschaftsfunktionäre sich den Trends der Arbeitswelt nicht verweigern. Sind etwa immer mehr Mitarbeiter an ihren Unternehmen beteiligt, wirkt es seltsam, wenn IG-Metall-Chef Zwickel den Gegensatz von Arbeit und Kapital betont. Ignorieren die Gewerkschaften die neue Zeit, werden sie kaum Erfolg haben. Die Regierung Schröder kann ihnen ihre Schwierigkeiten nicht abnehmen.“

(Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 6. Dezember 2000, S. 4)

## Anmerkungen

- 1 Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972 in der Fassung vom 23. Dezember 1999, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 19. Dezember 1998
- 2 Auf die Unterscheidung von Betriebsrat, Gesamt- und Konzernbetriebsrat bei einem Auseinanderfallen von „Betrieb“ und „Unternehmen“ (etwa bei Konzernen mit verschiedenen Töchtern bzw. bei verschiedenen Betriebsstätten) sei hier nur hingewiesen. Siehe hierzu §§ 7-59 BetrVG.
- 3 Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVerf-Reformgesetz). Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 2000, hier S. 2-3.

## Literatur

- Badura, Peter/ Rittner, Fritz/ Rütters, Bernd: Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz. Gemeinschaftsgutachten. München 1977
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Mitbestimmung. Unternehmensmitbestimmung und Betriebsverfassung. Bonn 2000
- Ulber, Jürgen: Reform der Betriebsverfassung. In: Otto Brenner Stiftung/ Michael Blank (Hrsg.): Arbeitsrecht im 21. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 1999, S. 89-102.

## Politisieren Krisen?

### Versuch einer Momentaufnahme von Wirkungen der Parteispendenaffäre unter Jugendlichen

*Gerd Steffens*

„Die Geschichte der Jugendforschung erweist sich bei einer ersten kritischen Inspektion ihrer Ergebnisse als eine Geschichte von Fehlprognosen“. Arthur Fischer, seit 1981 mitverantwortlich für die Shell-Jugendstudie, das nahezu offiziöse Organ der Jugendbefindlichkeit, eröffnet mit diesem Satz eine selbstkritische Reflexion über den Stand der Jugendforschung.<sup>1</sup>

Fischer führt den Mangel an Prognosefähigkeit vor allem auf die interessegeleiteten Perspektiven von Erwachsenen zurück, aus denen Jugendforschung betrieben und rezipiert wird. Deshalb plädiert er für eine „Rückgabe der Definitionsmacht von den Wissenschaftlern an die Jugendlichen selbst“, denn „handlungssteuernd für das Verhalten von Jugendlichen“ sei „ihre eigene Erlebniswelt und nicht die Welt der objektiven Daten, wie die Erwachsenen sie zu verstehen glauben“. <sup>2</sup> Dementsprechend betont auch die im Frühjahr 2000 erschienene und von Fischer mitverantwortete 13. Shell-Studie, sie wolle „nicht die Fragen der Gesellschaft an die Jugend stellen, sondern den Sichtweisen der Jugendlichen selbst folgen“. <sup>3</sup>

Ob unter dieser methodischen Prämisse die Jugendforschung der sechziger Jahre, von Fischer als das markanteste Beispiel der Prognoseunfähigkeit hervorgehoben, die Entwicklung unter den Jugendlichen richtiger gedeutet und die Revolte von Achtundsechzig vorhergesehen hätte? Man darf daran nicht nur in Erinnerung an z.T. krasse Selbstmißverständnisse damaliger Jugendlicher zweifeln, sondern vor allem deswegen, weil der Politisierungsschub der sechziger Jahre keineswegs aus der „Erlebniswelt“ der damaligen Jugendlichen entsprang und aus ihr daher auch nicht überzeugend erklärt werden kann. Das Neue, das Unerhörte bestand ja gerade darin, daß die Horizonte der „Erlebnisswelten“ aufgesprengt, die Perspektiven jugendlicher Lebenswelten dezentriert wurden. Auch eine meisterhafte Einfühlung in jugendliche „Erlebnisswelten“ hätte deshalb die damalige Jugendforschung kaum schlauer gemacht. Denn offenbar hat sich zunächst weniger der Blick auf sich selbst als der jugendliche Blick auf die Welt geändert, und diese Veränderung der Sichtweisen hatte mit Ereignissen zu tun, die sich völlig außerhalb jugendlicher Lebenswelten abspielten, sei es der Eichmann-Prozeß oder der Kennedy-Mord, die Kuba-Krise oder die Spiegel-Affäre, der Vietnam-Krieg oder der Sieben-Tage-Krieg. Bei diesen Ereignissen handelte es sich aus der Perspektive von Jugendlichen um Krisen der Weltordnung der Erwachsenen, die deren Selbstverständ-

lichkeit in Frage stellten und in denen der Schleier der Legitimität, der über den Dingen lag, aufriß.

Wenn die Politisierungsschübe der sechziger Jahre aber viel eher durch krisenhafte Delegitimierungen der erwachsenen Weltordnung als durch Veränderungen jugendlicher Innenwelten bewirkt waren, dann mochte es nun auf dem Höhepunkt der Parteispenden-Affäre der CDU reizvoll erscheinen, nach der Wirkung dieses Ereignisses auf heutige Jugendliche zu fragen.

Die Geständnisse der hessischen CDU-Führung hatten gerade die Planmäßigkeit der Gesetzesverstöße bewiesen und die fortdauernde Weigerung des ehemaligen Bundeskanzlers, den Publizitätsvorschriften von Grundgesetz und Parteiengesetz zu folgen und die Namen von Großspendern zu nennen, mußte wie eine provokatorische Leugnung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz wirken. Im Zentrum hoher und nachhaltiger medialer Aufmerksamkeit entfaltete sich eine Krise, in der die Beziehung zwischen Bürgern und der in den Parteien organisierten politischen Klasse das eigentliche Thema bildete und die Legitimität der Parteien als kollektive Mandatare der Volkssouveränität erheblich in Zweifel geriet.

Angesichts dieser Krise von offenkundig delegitimierender Qualität interessierte mich, wie Heranwachsende die Vorgänge aufgenommen haben, ob durch sie eher Politisierungs- oder Entfremdungseffekte ausgelöst wurden oder die Jugendlichen davon unberührt blieben. Dazu wollte ich Aufschluß zu folgenden Fragen und Aspekten gewinnen:

- Erregt der Spendenskandal Aufmerksamkeit auch unter Heranwachsenden?
- Was an Informationen aus der dichten medialen Berichterstattung ist bei ihnen angekommen?
- Ist es so viel, daß sich daraus Bilder, Vorstellungen des Geschehens ergeben oder handelt es sich um Bruchstücke, mit denen sie nichts anfangen können?
- Bewerten die Heranwachsenden das Geschehen? Mit welchen Maßstäben?
- Was erwarten sie, was trauen sie den Akteuren zu?
- Regt der Skandal sie auf?
- Empfinden sie ihn als Krise ihrer eigenen politischen Lebensbedingungen?
- Wächst ihr Interesse an Politik? Ziehen sie Folgerungen oder wollen sie Konsequenzen gezogen sehen?

Ich bin dem mit einem ad hoc entworfenen Fragebogen in sieben Schulklassen an einem Schulvormittag, am Montag, dem 24.1.2000, nachgegangen. Für eine solche Momentaufnahme, die eine methodisch gesicherte Repräsentativität nicht erstreben kann, ist der Zufall der Zugänglichkeit das durchschlagende Auswahlprinzip. Die sich daraus ergebenden Mängel wie die Ortsgebundenheit und das Übergewicht gymnasialer Klassen mußten hingenommen werden, wenn nicht der Charakter der Befragung als einer ereignisbezogenen Momentaufnahme verloren gehen sollte. Ort der Befragung waren zwei Schulen im südlichen Rhein-Main-Gebiet, ein städtisches Gymnasium, in dem eine 10. und eine 11. Klasse befragt wurden, und eine ländliche kooperative Gesamtschule, in der eine 8. Hauptschulklasse, aus dem 9. Schuljahr eine Realschulklasse und eine gymnasiale Klasse sowie eine 10. und eine 11. gymnasiale Klasse befragt wurden.



Tab. 1: Die Befragten nach Jahrgangsklassen und Geschlecht

	8 H	9 R	9 G	10 G	11 G1	11 G2	ges.
männl.	8	13	15	6	9	9	60
weibl.	4	16	10	19	9	7	65
ohne Ang.				1			1
ges.	12	29	25	25	18	16	126

Tab. 2: Die Befragten nach Alter

Alter	Anzahl	Prozent
13	4	3,2
14	24	19,0
15	38	30,2
16	31	24,6
17	21	16,7
18	7	5,5
19	1	0,8
	126	100

Da der Anlage der Befragung nach eine statistisch gesicherte Repräsentativität nicht beabsichtigt sein konnte, gelten ihre Ergebnisse strenggenommen nur für diese spezifische Gruppe und ihre Untereinheiten, die Klassen. Es ist ja auch der Sinn dieses Typs von didaktisch inspirierter, pragmatisch angelegter Befragung, Ergebnisse für die fachliche und pädagogische Arbeit mit konkreten Gruppen zu bringen. So gesehen kann die folgende Auswertung als ein zur Diskussion gestelltes Beispiel gelesen werden, wie politische Wahrnehmung in jugendlichen Horizonten im Hinblick auf Unterricht erschlossen werden könnte. Da aber die grundlegende Fragestellung – politisieren Krisen? – und ihre Auffächerung von ebenso allgemeiner Bedeutung sind wie der markante Vorgang, der sie auslöste, konnten von der Befragung – betrachtet man sie als Fallstudie – auch Anstöße zu weitergehender Hypothesenbildung erhofft werden.

Im Folgenden werden die Antworten der Jugendlichen unter vier Gesichtspunkten ausgewertet: Assoziationsfeld Geld und Politik (1), Informationsstand zur Spendenaffäre der CDU (2), Bewertung und Erwartungen (3) sowie Veränderungsimpulse und Handlungsbereitschaft (4). Dabei erzwingt die Eigenart des Ereignisses dem Kap. 2 (Informationsstand) einen größeren räumlichen Anteil, weil angesichts einer Affäre, zu deren Natur systematisches Verbergen und Verdunkeln von Informationen gehört, Überlegungen notwendig sind, wie unter dieser Bedingung Nichteingeweihte, also die Öffentlichkeit einschließlich der Jugendlichen, überhaupt mit dem Anspruch auf Wahrheit reden können.

### 1. Assoziationsfeld

#### „Was fällt Dir zum Thema ‚Geld und Politik‘ ein?“

Die einleitende Frage sollte die Schwelle der Äußerungsmöglichkeit niedrig halten und zugleich einen weithin akzeptierten, aber schwach konturierten Horizont der Deutung anbieten. Der Widerhaken der Frage liegt darin, daß die provozierten Antworten, auch wo sie ressentimenthaft sind, sich auf die Verletzung von Grenzziehungen beziehen, die für demokratische und rechtsstaatliche Politik historisch und systematisch konstitutiv sind. Ob es um die (schließlich demokratische) Kontrolle staatlicher Einnahmen durch

die Steuerzahler selbst geht oder um die Neutralisierung von Vermögen bei Wahlen („one man – one vote“) und im staatlichen Handeln durch institutionelle und rechtsstaatliche Sicherungen der Gleichheit vor dem Gesetz: eine der Grenzen, an denen sich grundlegende Auseinandersetzungen um Demokratie abspielen, ist das Transferverbot von „Geld“ in „Politik“.

Höchstens 5 Stichworte sollten notiert werden. Gar nichts eingefallen ist lediglich 9 von 126 Antwortenden, 5 Stichworte hingegen nennen 50, also nahezu 40%. Auch daß im Durchschnitt mehr als 3 Stichworte (3,2) genannt wurden, weist eher auf Äußerungsbereitschaft und eine gewisse Assoziationsdichte hin. Bemerkenswert ist, daß das Alter dabei keine ausschlaggebende Rolle spielt. Die beiden Gruppen mit den höchsten Antwortdichten (jeweils 4,1 Stichworte) liegen im Altersdurchschnitt mehr als zwei Jahre auseinander (9 G (mit 14,5 J.) und 11 G2 (mit 16,6 J.)).

Hinsichtlich Häufigkeit und Verteilung der assoziierten Begriffe fallen Variationsbreite und Art der Fokussierung auf.

Tab. 3: Häufigkeit und Verteilung der Begriffe

Klasse	Anteil der nur einmal genannten Stichworte an allen Nennungen	Meistgenannte Begriffe	Anteil der Schüler, die diesen Begriff gebrauchten
8 H	71%	„Schwarzgeld“	58%
9 R	61%	„Kohl“	38%
9 G	64%	„Kohl“	36%
10 G	61%	„Kohl“	23%
11 G1	67%	„Spenden“	44%
11 G2	63%	„Spenden“	62%

Daß nur einmal genannte Begriffe in allen Klassen einen Anteil von etwa zwei Dritteln der Stichworte haben, weist auf eine hohe Variationsbreite hin. Sie könnte der Offenheit der Fragestellung zugeschrieben werden, überrascht aber angesichts der vollständigen Konzentration der öffentlichen Diskussion auf den Spendenskandal der CDU. Nachdem diese Affäre über Wochen einen nahezu monopolartigen Spitzenplatz unter den öffentlichen Themen hatte, wäre eigentlich eine starke Konzentration der Assoziationen auf die begrifflichen Kennmarken dieses Vorgangs zu erwarten gewesen. Mit Ausnahme von zwei Spitzenwerten („Schwarzgeld“ wird von 58% der Schüler der 8 H, „Spenden“ von 62% der Schüler der 11 G2 genannt) erscheinen aber selbst die meist genannten Begriffe nur in ein bis zwei Fünfteln (23% – 44%) der jeweiligen Antworten. Läßt sich dieses erklärungsbedürftige Phänomen – überwiegend schwache Fokussierung der Assoziationen bei starker Fokussierung der medialen Thematisierung – aus einer Untersuchung der genannten Begriffe weiter erhellen? Ist es eher ein Hinweis auf diffuse oder auf differenzierte Vorstellungen?

Die Assoziationen lassen sich relativ zwanglos in drei Gruppen ordnen: die konkreten, auf die Affäre selbst bezogenen Bezeichnungen (1) – Begriffe, die Aspekte der Affäre verallgemeinern und als generelles Problem von politischen Verkehrsformen bezeichnen (2) – Begriffe, die andere Beziehungen von „Geld“ und „Politik“ thematisieren, insbesondere den Umgang mit „öffentlichen“ Geldern (3).

Tab. 4: Gruppierung der Assoziationen

Antworttypus	(1)	(2)	(3)
Anteile	38%	22%	40%

Typische Begriffe sind (1): Spenden, Schwarzgeld, Kohl, CDU; (2): Bestechung/Bestechlichkeit, Vertrauen/Mißtrauen, Konkurrenz, Parteien; (3): Wirtschaft, Haushalt, Steuergelder, Ökosteuer, Rentenreform.

Natürlich „beweist“ das „ausgewogene“ Bild, welches der problemlos erfolgreiche Versuch einer Zuordnung der Assoziationen zu unterschiedlichen Abstraktionsniveaus hervorbringt, keineswegs, daß die Heranwachsenden eher ein differenzierungsfähiges als diffuses Bild von den Beziehungen von „Geld“ und „Politik“ haben. Aber offensichtlich fällt Jugendlichen zum Thema „Geld und Politik“ nicht nur nicht wenig, sondern auch kategorial Unterscheidbares und Sinnvolles ein. Die Zuordnung der Assoziationen zu kategorial unterschiedenen Begriffsfeldern zeigt jedenfalls, daß die Heranwachsenden keineswegs auf die konkrete Ebene des Skandals fixiert sind, sondern daneben verallgemeinernde Begriffe bilden und zugleich Politikfelder benennen können, die für sie jenseits des Ereignisses unter dem Aspekt „Geld und Politik“ relevant sind (z.B. Ökosteuer, Rentenreform).

## 2. Informationsstand

„Kannst Du (in höchstens drei Sätzen) sagen, um was es gegenwärtig in der CDU geht?“

Die Frage sollte Anstoß zur Äußerung sein und die Antwort möglichst wenig präformieren. Dazu mußte das Ereignis hinreichend präzise und unverwechselbar benannt („gegenwärtig in der CDU“), aber für eigene Auswahl, Schwerpunktsetzungen und Deutungen offen gelassen werden („um was es ... geht“). Die Antwort sollte diesmal nicht stichwortartig, sondern satzförmig gegeben werden, was weitgehend beachtet wurde. Die grammatische Geschlossenheit von Sätzen verlangt deutlichere Entscheidungen über Aussageabsicht und gemeinten Sinn als unverbindliche Stichwörter. Dennoch ist die Satzform in der Spannweite zwischen einfachen und komplexen Satzgebilden außerordentlich elastisch und läßt entsprechende Unterschiede in Informations- und Deutungsdichte zu. Diese Unterschiede lassen sich für die Auswertung am besten durch die Zahl der auf die Sätze verwendeten Wörter dokumentieren.

Vom Antworttypus her lassen sich unterscheiden: Fehlanzeigen (0 Wörter), einige Stichwörter (1-5), an die Frage anschließender unvollständiger Satz (in der Regel bis zu 10 Wörter), satzförmige Antworten in unterschiedlicher Komplexität.

Tab. 5: Antworten nach Anzahl der Worte

Anzahl der Worte	Anzahl der Fälle	Prozent
0	14	11,1
1-5	21	16,7
6-10	22	17,5
11-15	14	11,1
16-20	22	17,5
21-30	18	14,3
31-40	10	7,9
Mehr als 40	5	4,2
	126	100

Tab. 6: Worte im Durchschnitt

Klassen	8 H	9 R	9 G	10 G	11 G1	11 G2
Durchschnittliche Zahl der gebrauchten Worte	4,8	9,7	15,1	16,0	18,6	20,4

Während bei den durch Frage 1 abgerufenen Assoziationen zu „Geld und Politik“ das Alter keine Rolle zu spielen schien, zeigen sich in Umfang und Informationsdichte der Antworten auf Frage 2, in denen es um die satzförmige Verknüpfung von Information und Erklärung geht, deutliche Unterschiede.

Die Zahl der durchschnittlich verwendeten Wörter steigt mit den Schuljahren stufenförmig an (Tab. 6). Von den 14 Jugendlichen, die zu der Frage nichts zu sagen hatten (Tab. 5), gehören, wie eine Auszählung nach Klassen zeigt, 11 dem 8. und 9. Schuljahr an, während von den 60 Jugendlichen der (gymnasialen) Klassen 10 und 11 hier lediglich 3 „passen“. Deutlich fällt, wie ein Vergleich von 9 R und 9 G in Tab. 6 zeigt, neben dem Alter die Variable „Bildungsgang“ oder „Schulform“ ins Gewicht.

Die Feststellung von Differenzierungsgewinnen nach Alter und Bildungsgang mag trivial erscheinen; vor dem Hintergrund einer weithin befürchteten und etwa durch die Shell-Jugendstudie bestätigten Zunahme von jugendlichem Desinteresse an Politik gewinnt sie jedoch eine andere Bedeutung. Offensichtlich hat – jedenfalls bei diesen Jugendlichen – politisches Desinteresse noch nicht zu einer solchen Wahrnehmungsresistenz geführt, daß die „kritische Masse“ für strukturierte und erweiterungsfähige Wahrnehmung und synthetisierende Bearbeitung schließlich unterschritten würde. Daß die für eine spontane Befragung zufällig, nach Befragungsgelegenheit ausgewählten Jugendlichen zwischen 13 und 19, Hauptschule wie Gymnasium, von wenigen Ausnahmen abgesehen sich ad hoc zu den in Frage stehenden Vorgängen verständlich äußern konnten, verdient vor diesem Hintergrund zunächst hervorgehoben zu werden.

Doch was heißt „verständlich“ und wie läßt der „verständige“ Charakter der Äußerungen sich im Rahmen dieser Auswertung nachweisen? Über die bereits angeführten Indizien hinaus kann dies nur durch die Analyse beispielhafter, als „typisch“ begründbarer Äußerungen geschehen. Zu diesem Zweck lassen sich, ausgehend von den in den Beschreibungen des Antwortbestandes vorgenommenen Kennzeichnungen, Gruppen von Antworten zunehmender Komplexität bilden.

### 1. Stichwortartige Antworten

- 1.1 Bestechung, Betrug, Schwarzgeld (8 H)
- 1.2 Christlich Demokratische Union, Schwarze Kassen (9 G)
- 1.3 Spendengelder, die von Kohl hinterzogen wurden, Vertuschung (10 G)

### 2. Fragmentarische, meist an die Frage anschließende Sätze

- 2.1 Daß es geheime Geldkonten gibt (8 H)
- 2.2 Um die Spendenaffäre (9 R)
- 2.3 Annahme von Spenden innerhalb der CDU, ohne diese öffentlich darzulegen (11 G2)

### 3. Satzförmige Antworten geringerer Komplexität (bis zu 20 Wörtern)

- 3.1 Es werden viele an der Nase herumgeführt. Es wird viel mit Schwarzgeld verarbeitet. Viele werden betrogen (8 H)
- 3.2 Um schwarze Geldgeschäfte. Kohl will keine Spenden nehmen. In Hessen sind auch Sachen entdeckt worden. (9 R)
- 3.3 Die CDU hat Gelder (Spenden) illegal auf ein schwarzes Konto in der Schweiz überwiesen. Und gegen das Parteiengesetz verstoßen (9 G)

- 3.4 Die CDU hat Spenden angenommen und sie nicht öffentlich gemacht, was ein Verstoß gegen Parteien- und Grundgesetz ist. (11 G2)
4. *Satzförmige Antworten höherer Komplexität (mehr als 20 Wörter)*
- 4.1 In der CDU geht es gegenwärtig um Spendengelder. Selbst große Politiker wie H. Kohl werden beschuldigt, Spendengelder genommen zu haben. Kohl aber hat sich bis jetzt nicht dazu geäußert. (9 R)
- 4.2 Die CDU ist in einer Spendenaffäre. Sie haben von Elf Schmiergelder angenommen. Helmut Kohl weigert sich, die anonymen Spender zu nennen (9 G).
- 4.3 H. Kohl soll Anderkonten angelegt haben, auf denen Schwarzgeld lagert, mit ungewisser Herkunft. Das Geld soll „gewaschen“ worden sein. Das Geld soll auf Konten im Ausland gelagert worden sein. (10 G)
- 4.4 Die CDU hat in den frühen 90er Jahren und im letzten Jahr Spenden erhalten. Diese Spenden werden im Finanzbericht der CDU nicht erwähnt (mehrere Mio. DM). Nun wird geprüft, ob diese Gelder zu einer Manipulation von Entscheidungen geführt haben, von wem die Gelder stammten und wer sie an sich genommen hat. (11 G2)
- 4.5 Um die „Spendenaffäre“. Kohl, Schäuble und Kanther... (Auslassungszeichen im Original) haben hier und da etwas Geld oder „Spenden“ erhalten – wohl gemerkt, es war nicht legal – und diese Leute führen sich auf wie Halbgötter, haben mit keinen Strafen zu rechnen, wie es aussieht, und halten nach Belieben den Mund. (11 G1)

Beispielhafte Antworten auf: „Kannst Du (in höchstens drei Sätzen) sagen, um was es gegenwärtig in der CDU geht?“

Eine Aussage wird in der Regel dann als „verständlich“ empfunden, wenn sich in ihr die Absicht, verstanden werden zu wollen, zwanglos mitteilt. Die in verständigungsorientierten Äußerungen implizit erhobenen Geltungsansprüche, nämlich verständlich, aufrichtig, wahr und ethisch – also aus der Perspektive des Zusammenlebens – begründbar zu sein<sup>4</sup>, bilden so etwas wie die ständige Reproduktion des Horizonts kollektiver Wahrnehmung und Deutung. Verständlichkeit und Aufrichtigkeit der Äußerungen stehen, wie die beispielhaften Antworten zeigen, nicht in Frage; auch im Gesamtbestand der Antworten gibt es nur wenige unscharfe Stellen, an denen Verständlichkeit oder Aufrichtigkeit bezweifelt werden könnten (wenn man nicht einen generellen methodischen Zweifel gegenüber Befragungen in Anwesenheit des Lehrers erheben will). Jedenfalls deutet nichts darauf hin, daß die Heranwachsenden (oder einzelne von ihnen) hier nicht sagen, was sie meinen.

Interessanter und ergiebiger ist die Diskussion unter den Gesichtspunkten der „Wahrheit“ und „Richtigkeit“, denn hier stehen Informationsstand und Informationsgebrauch sowie der Umgang mit Deutungsmustern und normativen Gesichtspunkten zur Debatte. Also: Was wissen die Jugendlichen über die Affäre, was ist an Informationen vorhanden, wie gehen sie damit um? So leicht sich diese Fragen stellen lassen, so kompliziert ist es, sie zu beantworten. Denn zur Eigenart dieser Affäre gehören ja die Verdunkelung und der gezielte Versuch, das Verschweigen der Wahrheit – trotz gesetzlicher Veröffentlichungspflicht – als ehrenvoll auszugeben. Mit anderen Worten: was „wahr“ ist, soll nach dem Willen wesentlicher Beteiligter mit partiellem Informationsmonopol gerade nicht erkennbar werden und was ethisch „richtig“ ist, soll sich nach der Auffassung zumindest der Zentralfigur, Bundeskanzler a.D. Kohl, nicht im Licht von Verfassung und Verfahrensregeln, von demokratischer und rechtsstaatlicher Legitimität und Legalität, entscheiden, sondern im – vordemokratisch – abgedunkelten Raum persönlicher Treueverhältnisse und Ehrenworte. Diese demonstrative Verweigerung der zentralen Voraussetzung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – daß nämlich Wahrheits- und Wahrhaftigkeitsansprüche in öffentlichen Angelegenheiten zwar ver-

letzt, aber nicht für irrelevant erklärt werden können (etwa indem der öffentliche Charakter dieser Angelegenheit einfach in die Privatheit des Ehrenworts überführt wird) – schafft für das Publikum, die Gesamtheit der Bürger, eine Lage, in der es auf Vermutungen nicht nur angewiesen, sondern zu Mutmaßungen und kritischer Nachfrage im Interesse seiner demokratischen Rechte geradezu verpflichtet ist.

Daraus ergibt sich zwingend, daß Äußerungen über die Affäre nicht Wahrheitsmaßstäben unterworfen werden können, die ein Teil der Akteure für sich außer Kraft gesetzt hat. Wenn nur geäußert werden dürfte, was als „wahr“ beweisbar und letztlich justizfest wäre, würde das auf ein Rede- und Diskussionsverbot für die Öffentlichkeit hinauslaufen. „Wahrheit“ im Sinne von sachlicher Beweisbarkeit und sprachlicher Korrektheit zum Maßstab von Äußerungen über die Affäre zu machen, wäre hier daher nicht nur an etlichen Punkten undurchführbar, sondern auch im Sinne politischer Bildung kontraproduktiv. Sollte man die Äußerung: „Sie haben von elf Schmiergelder genommen“ (Beispiel 4.2) für fehlinformiert halten, weil eine naheliegende Interpolation als Feststellung, nicht als Vermutung formuliert ist? Zwar ist erstaunlich, in welchem Umfang die Heranwachsenden sich als resistent gegenüber der durch die Akteure selbst produzierten Abschleifung der Unterscheidung zwischen „wirklich“ und „möglich“ erweisen und sich modal korrekt ausdrücken (wie 4.3 der Antwortbeispiele) oder mit Tatsachen und Problemstellungen vorsichtig deskriptiv umgehen (wie 4.4), aber das macht andere, sprachlich inkorrekte Äußerungen keineswegs „unwahr“. Angesichts der beschriebenen Eigengesetzlichkeiten der Affäre sind Unschärfen, Ambivalenzen oder ungedeckte Behauptungen schlechterdings nicht dem sich äuernden Publikum, Heranwachsenden gar, zuzurechnen.

Daher kann wegen der durch die Akteure selbst erzeugten und aufrechterhaltenen Unschärfe der Gegenstände für Äußerungen des Publikums nur ein Wahrheitsanspruch gelten, dessen Maßstab die strukturelle Logik des Vorgangs selbst bildet. Z.B. sprechen nicht wenige der Jugendlichen von „Steuerhinterziehung“ oder „Unterschlagung“ in einem durch die bisher bekannten Tatsachen nicht gedeckten Sinn, wie in folgender Äußerung aus der 9 R: „Es geht darum, daß Geld unterschlagen wurde. Dieses Geld wurde ins Ausland gebracht.“ Auch wenn diese Äußerung im Sinne begrifflicher Korrektheit „falsch“ ist, entspricht sie doch vollständig der Logik von Vorgängen, in denen systematisch Herkunft, Bestand und Verwendung von Geldern verdunkelt und unkontrollierbar gemacht werden. In diesem, der Logik des Vorgangs entsprechenden Sinn, sind die Äußerungen der Heranwachsenden durchgehend „verständlich“.

Dieser Befund enthält Hinweise auf Chancen und Aufgaben politischen Lernens:

1. Auch die vermutlich durchweg eher beiläufige Aufnahme von politischen Informationen erzeugt offenbar – jedenfalls in Fällen intensiver Berichterstattung – einen reformulierbaren Bestand an Informationen. Die befragten Jugendlichen sind durchgehend in der Lage, mit den Informationen „etwas anzufangen“, d.h. den Vorgang soweit als eine spezifische Einheit wahrzunehmen, daß eine entwicklungs-fähige, d.h. interpolations-, frage- und hypothesefähige Vorstellung entsteht. Dies gilt auch für die Äußerungen der Gruppe der Hauptschüler.
2. Informationsdichte und –struktur, Verknüpfungsgrad und Erklärungskraft, kurz die „Elaboriertheit“ der Äußerungen variieren zwar erheblich auf einer gedachten Skala zwischen „diffus“ und „differenziert“, unterschreiten aber selten die Schwelle der Anschlußfähigkeit. Mit anderen Worten: Einer Perspektive der Unterrichtsplanung böte sich eine Fülle von Anknüpfungsmöglichkeiten, die Wahrnehmungsweise und Horizonte, Interesse und Fragepotentiale, Sach- und Strukturkenntnisse der Heranwachsenden betreffen und an denen sich Erweiterungsmöglichkeiten und Lernchancen abschätzen ließen. Daß die Befragung selbst und ihre Auswertung in

einem transparenten und von der Gruppe mitgestalteten Planungs- und Lernprozeß eingehen kann, versteht sich und sei der Vollständigkeit halber erwähnt.

3. Auch in einer vorsichtigen und einschränkenden Betrachtungsweise sprechen diese Ergebnisse doch deutlich gegen pauschalisierende Unterstellungen von Desinteresse und Begriffslosigkeit. In pauschalisierter, undifferenzierter Form führen solche Annahmen eher dazu, Lernchancen zu übersehen und den in der politischen Bildung sich ausbreitenden Reduktionismus zu verstärken.

### 3. Bewertung und Erwartung

„Hältst Du die Vorgänge um die Gelder der CDU für wichtig – weniger wichtig – unwichtig?“

„Was, glaubst Du, könnte in der Angelegenheit der CDU-Gelder noch zu Tage kommen?“

Den weitgehend unaufgeregten, kühlen Äußerungen zu den ersten beiden Fragen scheint der nun erhobene Befund zu widersprechen: 85 von 124 Antwortenden, also 68,5%, halten die Vorgänge für „wichtig“. Die Begründungen, die für 63 der 85 Antworten gegeben wurden, lassen sich nach dem in ihnen vorherrschenden Motiv vier Typen zuordnen, die durch die Schlüsselbegriffe: „Geld“ („Geld ist immer wichtig“), „Transparenz“ („Weil ich wissen will, was los ist“), „Normen“ („Weil die CDU dadurch gegen GG und Parteiengesetz verstoßen hat“), „Werte“ („Politiker sollen ehrlich sein“) gekennzeichnet werden können.

Tab. 7: Begründungen zu „wichtig“

Typus der Begründung	„Geld“	„Transparenz“	„Normen“	„Werte“
Gesamt 85 „wichtig“ begründet 63	25 38,1%	15 22,2%	6 9,5%	17 27%

Dem Typus „Geld“ sind diejenigen Antworten zugeordnet worden, die die generelle Bedeutung von „Geld“ hervorheben und damit – oft vage – seine Rolle als beherrschendes Medium des gesellschaftlichen und politischen Verkehrs meinen. Darin ist oft auch der Wunsch nach „Transparenz“ eingeschlossen, aber im Unterschied zu den Antworten des „Transparenz-Typus“ bleibt der „Geld-Typus“ am Geld-Motiv hängen, während dort meist recht explizit ein generelles Recht der Bürger auf Transparenz und Bescheidwissen formuliert wird. Dem Typus „Normen“ wurden Antworten zugeordnet, die sich ausdrücklich auf Rechtsnormen (GG und Parteiengesetz) beziehen. Unter den Typus „Werte“ fallen diejenigen Antworten, die für Politik subjektive Werthaltungen („Ehrlichkeit“) oder Wert-sphären („Vertrauen“) fordern oder deren Negationen oder Gefährdungen benennen.

Auch wenn wegen der nicht großen Zahl der Fälle Vorsicht geboten ist, kann doch auf einige Konstellationen hingewiesen werden:

1. Am schwächsten ist derjenige Begründungstypus besetzt, der ein spezifisches, in diesem Fall auf Rechtsnormen bezogenes Wissen voraussetzt. Solches Wissen kann durch aufmerksame Rezeption medialer Berichterstattung oder durch Unterricht erworben sein.
2. Demgegenüber sind die Begründungen des Typus „Geld“ eher unbestimmt und unspezifisch. Sie reflektieren häufig einen Kenntnisstand von der Art: „Hier ist etwas Unsauberes mit Geld gelaufen“. Er bildet das am häufigsten angewendete Begründungsmuster. Auch wo dies mangels Alternative geschehen sein mag, muß immerhin

das Vertrauen vorliegen, daß ein bloßer Hinweis auf „Geld“ etwas als „wichtig“ begründen kann.

3. Die Begründungstypen „Transparenz“ und „Werte“ implizieren Funktionsvoraussetzungen partizipativer Politik und repräsentativer Demokratie. Sie unterscheiden sich aber darin, *wo* sie das für demokratische Mandatierung unerläßliche Vertrauen entstehen lassen: ob in der Transparenz der Verfahren (*Durch das Geld sind vielleicht wichtige politische Entscheidungen manipuliert worden“ (11G)*), in verlässlicher Wechselseitigkeit (*„Wenn man eine Partei wählt, dann vertraut man ihr, und ich finde daher, daß diese Partei einem auch vertrauen sollte und ehrlich sein sollte“ (9 G)*) oder in der Tugendhaftigkeit der Personen (*„Dadurch wird das Vertrauen in Politiker und unsere Staatsform geschwächt“ (11 G)*).

Insgesamt ist bemerkenswert, daß die Begründungen der Jugendlichen, die die Vorgänge für „wichtig“ halten, anzeigen, daß sie durch den Parteispandenskanal elementare Verhaltensformen und Funktionsvoraussetzungen von bürgerlicher Gesellschaft und Demokratie verletzt sehen. Auch in den weniger artikulierten Bemerkungen drückt sich deutlich eine Ahnung davon aus, daß überindividuelle Zusammenhänge jeglicher Art nur durch Transparenz und wechselseitige Regeltreue aufrecht erhalten werden können. Von dieser im Ansatz prinzipiellen und in diesem Sinn radikalen Kritik scheinen aber keine emotionalen Impulse oder Handlungsanstöße auszugehen. Das ist um so überraschender, als eine massive Mehrheit eine Fortsetzung und Vertiefung der Krise erwartet. Nur 6,8% der Antwortenden gehen davon aus, daß das, was (am 24.1.2000) bekannt ist, bereits die ganze Wahrheit ist.<sup>5</sup>

#### 4. Veränderungsimpulse und Handlungsbereitschaft

*„Verändern diese Vorgänge Dein Interesse an Politik?“ (a)*

*„Würdest Du am nächsten Sonntag wählen?“ (b)*

*„Findest Du, daß die Bürger genügend Einfluß auf die Politik haben?“ (c)*

a) Wenn der Wahrnehmungshorizont so deutlich kritisch und der Erwartungshorizont pessimistisch eingefärbt sind, liegt es nahe, Veränderungsimpulse für politische Haltung und Handlungsbereitschaft zu vermuten. Die Befragung hat – auf eine vielleicht zu zurückhaltende Weise – dem in drei Fragen nachgehen wollen, indem sie nach der Veränderung des Interesses an Politik, der Bereitschaft, zur Wahl zu gehen und nach der Angemessenheit des Einflusses der Bürger auf Politik fragte.

Mehr als die Hälfte der Befragten (52,8%) schätzt ihr Interesse an Politik als unverändert ein; 13,6% meinen jetzt weniger oder deutlich weniger Interesse zu haben, während ein Drittel (33,6%) sich als „mehr“ oder „deutlich mehr“ interessiert erklärt. Der Anteil der Gruppe, die jetzt interessierter ist, nimmt übrigens mit dem Alter kontinuierlich und deutlich zu, von 16,6% unter den 14jährigen auf 47,6% unter den 17jährigen.

Tab. 8: Veränderungen des Interesses an Politik

Interessiere mich	Insgesamt	
deutlich mehr/mehr	41	32,8%
ebensoviel/ebensowenig	66	52,8%
weniger/deutlich weniger	18	14,4%
	125	100 %



Die Voten für „weniger/deutlich weniger“ sind ganz überwiegend weiblich (14 von 18). Allerdings stammen zwei Drittel davon (9 v. 14) aus einer Klasse. Mehr als die Hälfte der Mädchen der 9. Realschulklasse bekunden einen Verlust an Interesse, während die Jungen – bis auf einen – sich als gleichbleibend und stärker interessiert erklären.

Es ist nicht leicht, die im Gesamtergebnis hier angezeigte Steigerung des Interesses an Politik zu beurteilen. Der Aussage: „Jeder dritte Jugendliche interessiert sich jetzt mehr für Politik“ wäre die ebenso zutreffende Aussage entgegenzustellen: „Mehr als die Hälfte der Jugendlichen fühlt sich durch die Affäre nicht berührt“. Auch bieten die Ergebnisse der Befragung keinen Anhaltspunkt, aus dem sich etwas hinsichtlich der Nachhaltigkeit des gesteigerten Interesses ergäbe.

b)

Tab. 9: Wahlbereitschaft

Wahlbereitschaft	Anzahl	%
Jetzt erst recht	30	24,2
grundsätzlich wählen	56	45,2
sonst ja, jetzt nicht	18	14,5
sowieso nicht	20	16,1
	124	100

Die angebotenen Alternativen zum (vorgestellten) Wahlverhalten sollten auf einer Entscheidungsebene erklärte Nichtwähler (16,1%) und im Prinzip Wahlbereite (83,9%) unterscheiden. Dieses Ergebnis weist auf eine gegenüber den in den letzten Jahren üblichen Wahlbeteiligungen erhöhte Wahlbereitschaft hin. Zugleich sollten situative Entscheidungseffekte erfaßt werden, also Anhaltspunkte dafür gewonnen werden, ob eine weithin als Krise des Parteiensystems empfundene politische Affäre die Entscheidung über eine Teilnahme an der Wahl zuspitzt. Grundsätzlich, d.h. unabhängig von situativen Umständen, wollen danach 45,2% der Befragten wählen; unter den gegebenen Umständen erst recht wollten 24,2%, sonst ja, aber jetzt nicht wollten 14,5% wählen. Knapp 39% würden also aus der Spendenaffäre positive oder negative Konsequenzen für ihre Wahlbereitschaft ziehen, keine geringe Quote, die als ein Hinweis darauf gewertet werden könnte, daß die Affäre als außeralltäglich und entscheidungsfördernd empfunden wird.

c) Auf den ersten Blick stehen zu diesen Ergebnissen, die aus der Perspektive der Heranwachsenden die Bedeutung der Wahl deutlich unterstreichen (durchaus ausgeprägte Bereitschaft, in der Wahl eine Möglichkeit staatsbürgerlichen Reagierens zu sehen) die Antworten in einem gewissen Widerspruch, die die Bitte hervorbrachte, den Einfluß der Bürger auf die Politik einzuschätzen. Auf die Frage: „Findest du, daß die Bürger genügend Einfluß auf die Politik haben?“ fanden 1,6% den Einfluß „zu groß“, 23,4% „gerade richtig“, aber 75,0%, also drei Viertel der Befragten hielten den Einfluß der Bürger auf die Politik für „zu gering“.

Es ist dabei bemerkenswert, daß sich mehr als die Hälfte der Voten für „gerade richtig“ in den Klassen 8 H und 9 R finden (15 v. 28), während in den gymnasialen Klassen die Zustimmung zu „zu gering“ mit 80,2% (69 von 86) noch stärker ausfällt als im schon sehr hohen Gesamtergebnis (75,0%). Die pessimistische Einschätzung des Bürgereinflusses schlägt jedoch auf die Haltung gegenüber dem de facto einzigen Instrument dieses Einflusses kaum durch. Das Votum für „grundsätzlich wählen“ ist in der Gruppe derer, die den Bürgereinfluß für „zu gering“ halten, nur wenig schwächer als im Durchschnitt (41,9% zu 44,7%). Offenkundig führt der Eindruck, daß über Wah-

len Bügereinfluß nicht *angemessen* ausgeübt werden kann, nicht zu einer Ablehnung von Wahlen. Es wäre aus der Perspektive dessen, der seinen Einfluß für zu gering hält, ja auch nicht logisch, das einzige, wenn auch nicht ausreichende Instrument dieses Einflusses aus der Hand zu geben. So betrachtet wäre der scheinbare Widerspruch zwischen hoher Wahlbereitschaft und massiver Konstatierung zu geringen Einflusses ein weiterer deutlicher Beleg für die im Grundzug nicht-emotionale, nüchterne, eher kalkulatorische Wahrnehmungsweise von Politik, die sich auch an anderer Stelle dieser Befragung erschließen ließ. Aber selbst wenn man dieser kühl-distanzierten Betrachtungsweise eine große Ambiguitätstoleranz zuschreibt, ändert das ja nichts daran, daß die Diskrepanz zwischen fast einhelliger Unzufriedenheit mit den gegebenen politischen Gestaltungsmöglichkeiten und nirgendwo aufscheinenden Handlungsoptionen krass ist und eine Leerstelle bildet, von der nicht zu sagen ist, ob sie sich durch Politisierungen füllen oder in nicht mehr erreichbare Gleichgültigkeit auflösen wird.

Mit einiger Eindeutigkeit aber zeigt dieser Befund an, daß die Befragten deutlich einen Mangel an politischer Partizipation, folglich ein Bedürfnis nach deren Erweiterung empfinden. Im Faktum des massiven Votums gegen einen zu geringen Einfluß der Bürger liegt ein deutlicher Hinweis an die mit politischer Bildung Befassten, ein von der Jugendforschung regelmäßig als progredierend verkündetes Desinteresse an Politik nicht derart als rundum vollzogen mißzuverstehen, daß daraus zwangsläufig die Ersetzung inhalts- und problembezogener Arbeit durch beliebige Beschäftigungen folgt.

## Zusammenfassung und Folgerungen

1. Das in meinen Augen wichtigste Ergebnis dieser „Momentaufnahme“ besteht in einer nachhaltigen Warnung. Sie gilt der Überzeichnung von Ergebnissen der Jugendforschung in nicht mehr hinterfragten Topoi öffentlicher und fachlicher Diskurse („Politikverdrossenheit“, „Desinteresse an Politik“), die wahrnehmungsblind machen und – wo sie politikdidaktische Entscheidungen legitimieren – erst das hervorbringen und verstärken können, worauf sie zu reagieren vorgeben. Wenn eine Überzeichnung von Desinteresse überschießende, oft infantilisierende Reduktion nach sich zieht und politische Bildung auf die Vermittlung unspezifischer – oft banaler – Methoden reduziert wird, werden hochrelevante Lernchancen ausgeblendet. Wie die hier vorgestellte „Momentaufnahme“ zeigt, haben die befragten 13- bis 18jährigen Jugendlichen einschließlich der Hauptschüler sehr wohl ein frage- und hypothesefähiges Bild des politischen Vorgangs, an das politisches Lernen erfolgreich anschließen kann. Von der Unterschätzung des Bedürfnisses der Heranwachsenden, sich ein Bild von den Dingen zu machen, und von der Diskreditierung angeblich „bloß“ kognitiven Lernens sollte politische Bildung sich verabschieden. Vieles spricht dafür, daß heutige Jugendliche mehr wissen wollen, als kognitiv restringierte Vorstellungen von Bildung ihnen zugestehen wollen.
2. Die Bewertung der Spendenaffäre und die Folgerungen, die die Jugendlichen ziehen, sind durch bemerkenswerte, möglicherweise aufschlußreiche Dissonanzen geprägt. Die große Mehrheit der Befragten ordnet die Spendenaffäre auf der Skala der Wichtigkeit ganz oben ein, und die Begründungstypen, die sich herauschälen, kreisen, trotz der deutlichen Unterschiede in Prägnanz und Sachnähe, doch alle um die Vorstellung, daß überindividuelle Zusammenhänge nur durch Transparenz und wechselseitige Regeltreue aufrechterhalten werden können. Obwohl die Spendenaffäre in ihrem Kern als eine massive Verletzung dieser zentralen Regel politischen

und bürgerlichen Zusammenlebens gesehen wird und damit auch als Krise der eigenen Lebensbedingungen erfahren werden könnte, bleiben die Reaktionen darauf verhalten und bemerkenswert unproportional. Spuren von Ärger, Wut oder Protest zeigen sich kaum; jedoch bleibt die Wahlbereitschaft ausgeprägt, auch wenn drei Viertel der Befragten den Einfluß der Bürger auf die Politik für zu gering halten. Die bemerkenswerte Dissonanz zwischen Wahrnehmung und Folgerung könnte, wie mir scheint, grundsätzlich auf zweierlei Weise interpretiert werden: erstens nach dem Modell des interessierten, aber nicht verwickelten Zuschauers, der Interesse an der Plausibilität der Story oder der Moral der Beteiligten hat und im Vertrauen darauf, daß nie das Kino brennt, nicht daran denkt, die Zuschauerposition zu verlassen: zweitens nach einem Frustrationsmodell, nach welchem die vorhandene Kritik an Politik und die unerfüllten Partizipationswünsche als Frustrationen registriert würden, die irgendwann durch den berühmten Tropfen in Handlungsbereitschaft nicht absehbarer Art umschlagen oder in Gleichgültigkeit münden können.

3. Angesichts des widersprüchlichen Befundes, nach welchem eine Krise der politischen Verkehrsformen wie die Spendenaffäre den Befragten keineswegs gleichgültig, ebensowenig aber Anlaß zu eigener (auch nur gedachter) Aktivität ist, führt die Frage, ob Krisen politisieren oder welche Bedeutung äußere Ereignisse für politische Einstellungen Heranwachsender haben, eher zu neuen Fragen. Gemessen am Topos politischen Desinteresses fällt, wie beschrieben, die Antwort in der Wahrnehmungsdimension ganz anders aus als in der Handlungsdimension.

Die in der Einleitung entwickelte Vermutung, daß die politischen Krisen der sechziger Jahre unter den Jugendlichen deshalb das Bedürfnis eigener politischer Gestaltung hervorriefen, weil sie als Krisen und Delegitimierungen der Weltordnung der Erwachsenen wahrgenommen wurden, behält jedenfalls ihren Stachel für die Gegenwart. Anzeichen für solche Delegitimierungsprozesse gibt es genügend; einen von ihnen, die Arbeitslosigkeit, rückt die Shell-Studie in den Mittelpunkt ihrer Auswertung jugendlicher Einstellungen. Was aber werden wird, bleibt so offen wie je und der Jugendforschung wird deshalb auch kaum erspart bleiben, die Geschichte ihrer Fehlprognosen fortzuschreiben.

## Anmerkungen

- 1 Arthur Fischer: Sozialwissenschaft und Jugendforschung. In: Heiner Timmermann/Eva Wessela (Hrsg.): Jugendforschung in Deutschland. Eine Zwischenbilanz. Opladen 1999. S. 11
- 2 ebd. S. 19
- 3 Jugend 2000. 13. Shell-Jugendstudie. Opladen 2000. Bd. 1, S. 12
- 4 Der Begründung kommunikativer und moralischer Geltung hat sich Jürgen Habermas an vielen Stellen seines Werks gewidmet. Zuletzt: Richtigkeit versus Wahrheit. Zum Sinn der Sollgeltung moralischer Urteile und Normen. In: J. Habermas: Wahrheit und Rechtfertigung. Frankfurt 1999. S. 271-318
- 5 Die Befragten konnten sich entweder über „weiß nicht“/„interessiert mich nicht“ aus der Beantwortung der Frage („Was, glaubst Du, könnte in der Angelegenheit der CDU-Gelder noch zu Tage kommen?“) ausklinken (was 19% tun) oder zwischen „nichts“ und vier Erwartungen der Fortsetzung (Mehrfachnennungen möglich) entscheiden. Nur 7 der verbleibenden 103 Antworten (6,8%) votieren für nichts, die anderen bedenken in durchweg hoher, wenn auch etwas schwankender Frequenz die Fortsetzungsmöglichkeiten.

<b>Befragung 24.1.2000</b>	
Alter:	männlich <input type="checkbox"/> weiblich <input type="checkbox"/>
1. Was fällt dir zum Thema „Geld und Politik „ ein?	Notiere höchstens 5 Stichworte: 1. 2. 3. 4. 5.
2. Kannst du (in höchstens 3 Sätzen) sagen, um was es gegenwärtig in der CDU geht?	
3. Hältst du die Vorgänge um die Gelder der CDU für	wichtig <input type="checkbox"/> weniger wichtig <input type="checkbox"/> unwichtig <input type="checkbox"/> Kurze Begründung:
4. Verändern diese Vorgänge dein Interesse an Politik?	Politik interessiert mich jetzt deutlich mehr <input type="checkbox"/> mehr <input type="checkbox"/> ebenso viel/ ebenso wenig <input type="checkbox"/> weniger <input type="checkbox"/> deutlich weniger <input type="checkbox"/>
5. Was, glaubst du, könnte in der Angelegenheit der CDU-Gelder noch zu Tage kommen? Beantworte entweder a) oder b)	b) mehrere Nennungen möglich nichts <input type="checkbox"/> noch mehr schwarze Kassen <input type="checkbox"/> Namen von bisher nicht genannten Spendern <input type="checkbox"/> Fälle von Bestechung <input type="checkbox"/> Fälle von persönlicher Bereicherung <input type="checkbox"/>
a) weiß nicht <input type="checkbox"/> interessiert mich nicht <input type="checkbox"/>	
6. Stell dir vor, du könntest schon wählen und nächsten Sonntag wäre eine Bundestagswahl.	Würdest du dir sagen: Jetzt erst recht wählen <input type="checkbox"/> Ich gehe grundsätzlich zur Wahl <input type="checkbox"/> Normalerweise würde ich ja wählen, jetzt aber nicht <input type="checkbox"/> Wahlen interessieren mich sowieso nicht <input type="checkbox"/>
7. Findest du, daß die Bürger genügend Einfluß auf die Politik haben?	Der Einfluß der Bürger auf die Politik ist zu groß <input type="checkbox"/> gerade richtig <input type="checkbox"/> zu gering <input type="checkbox"/>

*Andreas Kost, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen. 1999, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag 217 Seiten.*

Das Buch von Andreas Kost setzt sich mit einem klassischen politikwissenschaftlichen Thema auseinander: Den Wirkungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Fokussiert wird die quantitativ-empirisch angelegte Arbeit auf die Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. Partielle, vor allem auf Baden-Württemberg bezogene Strukturvergleiche ergänzen diesen Fokus.

Andreas Kost wählt für seine Studie einen politikfeldanalytischen Ansatz und stellt die Frage, welche konkreten Auswirkungen sich aus den materiellen Inhalten von Politik (i.S.v. policies) ergeben. Dazu berücksichtigt er die gegebenen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen (i.S.v. polity) – hierunter sind vor allem die Gestaltungsmöglichkeiten der jeweiligen Gemeindeordnungen zu subsumieren – und die gewählte Problemlösungsstrategie (i.S.v. politics) in den Formen eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids. Aus diesem Blickwinkel heraus erfolgt der Aufbau des Buches. Zunächst werden allgemeine institutionelle Variablen (z.B. Gemeindeordnungen, Parteien) und deren Einfluß auf die Instrumente Bürgerbegehren bzw. -entscheid dargestellt. Die folgende Analyse untersucht dann strukturelle Aspekte (z.B. Einwohnerzahlen, Zulässigkeitsvoraussetzungen) und materielle Aspekte (z.B. Wandlung der Partizipationsbereitschaft, Effizienz der Bürgerbegehren). Zentrales Ergebnis dieses Analyseschrittes ist, dass durch die Einführung direktdemokratischer Instrumente eine beteiligungsfreundliche Kommunalverfassung geschaffen wurde, ohne dass dabei bisher das Repräsentationsprinzip deutlich beeinträchtigt wurde (S. 161). Dennoch steht die Mehrheit der Ratsvertreter plebiszitären Instrumenten äußerst skeptisch gegenüber. Dies führt Kost zu dem Resümee, dass sich „... die institutionalisierte Bürgerbeteiligung ... als relativ sparsam und gezielt genutzter Seismograph für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit insgesamt geringen Auswirkungen auf die Machtbalance ...“ entpuppt.

Der anschließende Vergleich zwischen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg führt zu sehr interessanten Resultaten. Wäh-

rend ein Teil der Ergebnisse – bspw. die Anzahl der Referenden bzw. die Einstellung der Gemeinderäte zu diesem Instrument – in beiden Ländern durchaus gleich ausfallen, werfen andere Befunde kritische Fragen auf. So wird etwa in den nordrhein-westfälischen Untersuchungen deutlich, dass ein hoher Erfolgsgrad von Referenden nicht grundsätzlich mit einem höheren Organisationsgrad der Interessen (durch Verbände, Initiativen etc.) verbunden sein muß. Die baden-württembergischen Vergleichsdaten verweisen dagegen auf einen positiven Zusammenhang dieser beiden Variablen. Kost liefert damit empirische Evidenz für zwei konträre Hypothesen, die „theoretisch“ längst geklärt schienen: Politikwissenschaftliches „Allgemeingut“ ist, dass zur Durchsetzung sozialer, wirtschaftlicher bzw. politischer Interessen zwei Grundvoraussetzungen gehören, die Organisations- und die Konfliktfähigkeit. Die genaue Analyse Kosta weist dagegen – für Nordrhein-Westfalen und die kommunale Ebene – nach, dass auch alternative, weniger manifeste Formen der Interessenartikulation durchaus erfolgreich sein können. Die detaillierte Analyse der Wirkung von institutionellen settings (polity) bei der Vermittlung politischer Interessen (politics) ist ein großes Verdienst dieser Arbeit.

Das Schlußkapitel der Arbeit resümiert die Ergebnisse und skizziert mögliche Perspektiven direktdemokratischer Partizipation. Dabei wird deutlich, dass moderne Massendemokratien dynamischen Bedingungen unterliegen, die mit den genannten Instrumenten eine außerordentliche Herausforderung, aber auch gewisse Lösungspotentiale für die kommunalpolitische Arbeit bieten.

Andreas Kost legt mit dieser Publikation eine empirisch fundierte Arbeit vor, die die vielfältigen Interaktionsmuster zur Interessensmobilisierung von Bürgern und Bürgerinnen hervorhebt. Dabei wird deutlich, dass hier durchaus noch Potentiale zur Stärkung lebendiger politischer Partizipation brachliegen. Die mit dieser Arbeit wieder aufgeworfene, politisch und politikwissenschaftlich spannende Frage nach den Voraussetzungen erfolgreicher direktdemokratischer Partizipation bietet zahlreiche Anknüpfungspunkte für Folgeprojekte.

*Karin Esch/Klaus Schubert.*

*Georg Weißeno (Hrsg.): Lexikon der politischen Bildung, Band 3: Methoden und Arbeitstechniken, hrsg. von Hans-Werner Kuhn und Peter Massing, Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts. 2000, 228 Seiten*

Trotz aller reformpädagogischen Bemühungen ist die schulische Unterrichtsmethodik bis heute – auch im Fach Politik – geprägt durch;

- ein hohes Maß an Lehrerlenkung, verbunden mit einer ungebrochenen Dominanz des Frontalunterrichts;
- eine Verkopfung des Unterrichts, das heißt, die Schüler haben zu lernen, ihre Körper stillzustellen;
- eine Zentrierung auf kognitive Lernprozesse, die die Aufnahme und Wiedergabe von Wissen in den Mittelpunkt rückt.

In dieser methodischen Monokultur spiegelt sich die problematische Tradition der Buchschule, die aufzuheben auch deshalb bis heute nicht gelungen ist, weil es auch den Politiklehrern an Wissen und Erfahrung hinsichtlich der methodischen Möglichkeiten fehlt, politische Lernprozesse abwechslungsreich, sinnlich, produktorientiert und schülernah zu gestalten. Insofern ist es erfreulich, daß jetzt in einem Sammelband über 200 Methoden und Arbeitstechniken vorgestellt werden, und in diesem Zusammenhang nachhaltig auf die Praxis der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung zurückgegriffen wird, die im Vergleich zur schulischen Methodik schon lange führend ist.

Wer also als Lehrer unter der Monotonie seines Politikunterrichts leidet und/ oder spürt, daß er seine Schüler nicht mehr erreicht, wird in diesem Band, der von rund 60 Fachleuten verfaßt wurde, zahlreiche methodische Anregungen erhalten – z.B. zu den methodischen Varianten Bienenkorb, CNB-Methode, politisches Fahrradfahren, Ideenwand, Partnerinterview, Phantasiereise, Puzzle, Schneeballverfahren, Standbild. Steckbrief etc.

Mit dieser Schrift wurde eine Lücke in der Literatur zur politischen Bildung geschlossen, die für die alltägliche Unterrichtspraxis von großer Bedeutung war und ist.

*Bernd Janssen*

*Walter Gagel: Einführung in die Didaktik des politischen Unterrichts. Opladen: Leske + Budrich 2000. 2., überarbeitete Auflage. 384 Seiten, DM 29,80 (UTB 2134)*

Walter Gagel hat seine „Einführung in die Didaktik des politischen Unterrichts“, die 1983 zum ersten Male erschienen war, stark überarbeitet und – dies ist bei neuen Auflagen überhaupt nicht selbstverständlich – mit den neueren Diskussionen verknüpft. Dabei hat er die Struktur der ersten Auflage beibehalten, so daß der Leser bzw. die Leserin reizvolles Wiedererkennen und interessantes Neusehen erfährt.

Schwerpunkte der fachdidaktischen Überlegungen sind Inhalte und Ziele, weshalb Methodenfragen zwar erwähnt, aber nicht eigens behandelt werden. Aufgabe des Buches ist es, Theorie der Fachdidaktik in Professionswissen transformieren zu helfen, also die Praxis der Lehrenden theoretisieren zu helfen, ohne konkrete Anleitungen zu machen. Für den Lehrer-Leser geht es also darum, die eigene Praxis bei der Lektüre des Buches besser zu verstehen – das macht den Reiz und den Gewinn der Lektüre aus!

Die „Struktur der Inhalte“ – eine Begrifflichkeit und Fragestellung, der ich größere Verbreitung wünsche als bisher gegeben ist – meint nicht die Auflistung möglicher Gegenstände für den Unterricht, sondern die Vermittlung von Sache und Lernendem im Prozeß des Lernens. So hat z.B. Institutionenkunde eine systematische Struktur (an System und an Wissenschaft gelehnt), während das Fallprinzip eine didaktische Struktur hat (am Prozeß der Auseinandersetzung des Lernenden mit dem Gegenstand orientiert). Wir können also fragen: „Welches Bild von Politik erhalten die Schüler, je nachdem, ob sie nach der Institutionenkunde oder nach dem Fallprinzip unterrichtet werden?“ (S. 64) Zwar hat eine solche Entscheidung Implikationen für die Unterrichtsmethode, die Frage zielt aber nicht hierauf, sondern auf die Konstitution der Sache im Lernprozeß.

Alle Lehrenden haben als Dauerproblem die Frage, wie „Lebensbezug (das Konkrete) und wissenschaftliches Wissen (das Abstrakte, die Generalisierung) mit einander in Verbindung gebracht werden können“ (S. 76). Gagels Überlegungen zur Inhaltsstruktur (wozu Situa-

tion und Problem neben Fall und Institution ausführlich erläutert werden) kennzeichnen die Brücke zwischen Mikro- und Makrowelt – sie sind m.E. äußerst fruchtbare Reflexionen zu einem zentralen Planungs- und Entscheidungsproblem von Lehrenden. Mir scheint dies auch das zentrale Thema des dritten Kapitels zur Inhaltsauswahl zu sein. Betroffenheit und Bedeutsamkeit werden unterschieden, Suchinstrumente statt Inhaltskataloge werden für die Inhaltsauswahl dargestellt.

Gagel wählt für die Behandlung von Zielen die Unterscheidung von Denkenlernen und Handelnlernen. In den letzten 20 Jahren sei „Handeln“ stark betont worden, allerdings als methodisches Handeln der Lernenden im Unterricht, nicht als politisches Handeln – worauf Unterricht auch gar nicht direkt zielen kann! Seine Aufgabe ist die Vorbereitung dieses Handelns durch die Förderung mentaler Bewertungs- und Auswahlprozesse.

Denkenlernen ist zu begreifen ist strukturelles Lernen, also als Erwerb von Kategorien, Operationen, Schemata und mentalen Modellen (ein solches Modell kann z.B. der Politikzyklus sein). Kognitive Strukturen dienen der Selektion beim Wahrnehmen, der Verarbeitung von Informationen, ihrer Bewertung und dem gedanklichen Probe-Handeln. (Mir scheint übrigens, man könnte von hier aus zu einem fachdidaktisch anspruchsvollen Begriff von Unterrichtsmethode gelangen, der auf die Bewegung der Sache Politik und auf alltägliche Zugänge und damit auch auf die Motivation der Lernenden aus ist.)

Diese strukturelle Lerntheorie ermöglicht die Angabe eines Stufenmodells des Aufbaus kognitiver Strukturen, in dem kognitive Komplexität zunimmt. So werden die Lernaufgaben „Fundamentale Probleme“ – „Kontroverses Denken“ und „Problemlösungsfähigkeit“ angemessener gelöst. An dieser Stelle kommen

allgemeine Lerntheorie und fachlicher Gegenstand zusammen.

Das zweite Kapitel zu Zielen betrifft den Erwerb der Fähigkeit und Stellungnahme und Handeln, also einer evaluativen Orientierung. Gagel nutzt das Konzept Kohlbergs, um Strukturen moralischen Urteilens zu erläutern. Über die Analogie zum Konstrukt kognitiver Komplexität kann er somit einerseits an die kognitiv-strukturelle Lerntheorie anknüpfen und andererseits den Zusammenhang zur bereichsspezifischen Komplexität von Politik herstellen. Diese Komplexität wird mit Hilfe des Modells des politischen Entscheidungsdenkens von Bernhard Sutor (das ja auch ein Modell für den Unterrichtsprozeß ist) erläutert. So gelingt es, ganz unpolemisch die Unterscheidung von moralischem und politischem Urteil und ihre Beziehung zueinander darzustellen. Mit diesen Schlüsselfragen schließt das Kapitel: „An welchen Leitideen orientiert sich mein Unterricht? Handelt es sich ... um (mehr oder weniger) feststehende Werte oder um Prinzipien des reflektierenden moralischen Urteilens und Handelns?“ (Es folgt noch ein – auch lesenswertes – Kapitel zu Fragen der Legitimierung von Inhalten und Zielen des politischen Unterrichts.)

Ich möchte dieses Buch allen Politiklehrerinnen und -lehrern als Lektüre empfehlen! Es erfüllt seine am Anfang skizzierte Aufgabe hervorragend, dem praktizierenden Lehrer Reflexionshilfen für die Analyse und Bewertung seines laufenden Unterrichts zu geben. Profunde Belesenheit, die Verwicklung anderer Autoren und des Lesers im Dialog, der Verzicht auf Polemik, die Strukturierung zentraler fachdidaktischer Themen zeichnen das Buch aus – kurzum, ein großer Gewinn für die Fachdidaktik!

*Sibylle Reinhardt*





# Der Dritte Sektor in Deutschland: Wachstum und Wandel

Annette Zimmer/Eckhard Priller

## 1 *Einleitung*

## 2 *Traditionslinien des Dritten Sektors in Deutschland*

2.1 Stiftungen als traditionsreiche Organisationen des Sektors

2.2 Der Verein als zentrale Organisationsform des Sektors

2.3 Der Dritte Sektor als Teil des Staates

2.3.1 Das Ehrenamt als staatsbürgerliche Verpflichtung

2.3.2 Staatliche Indienstnahme der privaten Wohlfahrtsverbände

2.4 Subsidiaritätsprinzip und Zweiteilung des Sektors

2.5 Zur strikten Trennung von Drittem Sektor und Markt

## 3 *Zum Porträt des Dritten Sektors*

3.1 Zur Methodik

3.2 Die ökonomische und arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Sektors

3.3 Zur internen Strukturierung des Sektors

3.4 Zur Ressourcenstruktur des Sektors

3.4.1 Finanzierungsstruktur

3.4.2 Ehrenamtliche Arbeit

3.5 Zur zivilgesellschaftlichen Bedeutung des Dritten Sektors

## 4 *Schlußfolgerungen und Ausblick*

Literaturverzeichnis

## 1 Einleitung

Aktuell läßt sich in Wissenschaft und Politik ein zunehmendes Interesse am Dritten oder Nonprofit-Sektor feststellen (Giddens 1999: 95-103; Dettling 1998: 299f.). Zu diesem Sektor zählt ein weites Spektrum von Organisationen, das beispielsweise in Deutschland von den großen Wohlfahrtsverbänden über freizeitorientierte Sport- und Hobbyvereine bis hin zu den Initiativen und Projekten im Umweltbereich reicht. Die Bezeichnung Dritter oder Nonprofit-Sektor wird für einen gesellschaftlichen Bereich verwandt, der durch die Sektoren „Staat“, „Markt“ und „Gemeinschaft“ bzw. Familie begrenzt wird. Er ist somit nicht gleichzusetzen mit dem tertiären Bereich der ökonomischen Produktion, der Dienstleistungsproduktion in Abgrenzung zu landwirtschaftlicher und industrieller Produktion. Die diesem Bereich zugehörenden Organisationen, die Dritte-Sektor- oder Nonprofit-Organisationen, bereiten aufgrund ihrer Handlungslogiken Zuordnungsprobleme zu den übrigen Sektoren (Seibel 1992). So zeichnen sich Dritte-Sektor-Organisationen in Abgrenzung zur öffentlichen Verwaltung durch ein geringeres Maß an Amtlichkeit aus. Im Unterschied zu Firmen und Unternehmen besteht ihre Zielsetzung nicht in der Gewinnmaximierung. Und schließlich beruhen in Dritte-Sektor-Organisationen – im Unterschied zur Familie und zur Gemeinschaft – Mitgliedschaft und Mitarbeit auf Freiwilligkeit und damit auf einer individuellen Entscheidung. Während die Handlungslogik von Ämtern und Behörden auf Hierarchie basiert, Firmen und Unternehmen ihre Handlungen mittels des Markt- und Preismechanismus koordinieren, rekurrieren Dritte-Sektor-Organisationen hierzu in einem beträchtlichen Umfang auf Solidarität.

In der Fachdiskussion findet sich neben den Termini Dritter und Nonprofit-Sektor für die Charakterisierung dieses weiten Organisationsspektrums auch die Bezeichnung intermediärer Bereich. Hiermit wird auf die integrativen Funktionen der Dritte-Sektor-Organisationen Bezug genommen, die praktisch ein Bindeglied zwischen Individuum und Gesellschaft bilden. Durch aktive Teilnahme in Form ehrenamtlichen Engagements sowie durch Mitgliedschaft in Vereinen wird der einzelne in den gesamtgesellschaftlichen Kontext integriert, wobei Dritte-Sektor- oder Nonprofit-Organisationen auch wesentliche Sozialisationsaufgaben wahrnehmen. In der demokratietheoretischen Debatte gelten Dritte-Sektor-Organisationen daher als Infrastruktur einer aktiven Bürger- oder Zivilgesellschaft, auf die ein demokratisches Gemeinwesen nachhaltig angewiesen ist.

Beschäftigt man sich mit dem Dritten Sektor in Deutschland, so ist man mit einem Paradoxon konfrontiert: Seine Organisationen sind in der deutschen Gesellschaft fest etabliert, verfügen zum Teil über eine lange Tradition und stellen einen nicht mehr wegzudenkenden Bestandteil der sozial-kulturellen und politischen Infrastruktur des Landes dar. Insofern ist es nicht verwunderlich, daß auch in Deutschland den Dritte-Sektor-Organisationen im aktuellen Modernisierungsdiskurs ein wichtiger Stellenwert eingeräumt wird (Alemann et al. 1999: 13-21). So gelten Dritte-Sektor-Organisationen als Garanten einer effizienten und bürgernahen Erstellung sozialer Dienstleistungen; ihnen wird eine große Bedeutung bei der Reform der öffentlichen Verwaltung eingeräumt; mit ihnen werden neue Wege der Weiterentwicklung und Vertiefung der Demokratie vor Ort in Verbindung gebracht; und schließlich wird Nonprofit-Organisationen auch eine wichtige Rolle bei der Reform der Arbeitsgesellschaft zugewiesen.

Gleichwohl ist über diesen Sektor und seine Organisationen bislang wenig bekannt. Es bestehen erhebliche „Wissenslücken“ und „Forschungsdefizite“ sowohl im Hinblick auf die vielschichtige Leistungsbilanz des Sektors wie auch hinsichtlich der Beschäftigungspotentiale, der Ressourcenerschließung und des Managements seiner Organisationen. Dieser defizitäre Kenntnisstand ist zum einen darauf zurückzuführen, daß die Organisationen des Dritten Sektors in Deutschland von der amtlichen Statistik bisher nicht gesondert erfaßt werden. Zum anderen hat sich in Deutschland, wie auch in anderen Ländern, noch kein „Sektorbewußtsein“ entwickelt. Die Gesamtheit der Organisationen wird nicht als eigenständiger Bereich wahrgenommen, sondern Dritte-Sektor-Organisationen werden meist mit bestimmten gesellschaftlichen Tätigkeitsfeldern, wie etwa mit dem Sport oder der Kultur, in Verbindung gebracht. Zudem ist es in Deutschland ähnlich wie in anderen europäischen Ländern schwierig, eine klare Trennung zwischen Drittem und öffentlichem Sektor vorzunehmen, da vor allem bei der Erstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen Dritte-Sektor-Organisationen nicht nur eng mit staatlichen Instanzen zusammenarbeiten, sondern auch weitgehend durch öffentliche Mittel finanziert werden (Zimmer et al. 2000: 94).

Im folgenden wird versucht, einen Beitrag zur Schließung der Wissenslücken hinsichtlich des Dritten Sektors in Deutschland zu leisten. Zunächst wird auf die historische Einbettung der Dritten-Sektor-Organisationen eingegangen, daran schließt sich ein sozio-ökonomisches Porträt und statistisches Profil des Sektors an, das im wesentlichen auf den Ergebnissen der deutschen Teilstudie des international vergleichenden Johns-Hopkins-Projektes beruht. Zweifellos ist das „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ als ein „Meilenstein“ in der empirischen Erfassung des Nonprofit-Sektors zu betrachten. Das seit 1990 unter Federführung der amerikanischen Johns Hopkins University durchgeführte, international vergleichende Forschungsprojekt hat sich die Aufgabe gestellt, weltweit einen wesentlichen Beitrag zur Sichtbarmachung des Dritten Sektors vor allem in quantitativer Hinsicht zu leisten, womit die Diskussion über die Chancen und Potentiale des Sektors auf eine gesicherte empirische Grundlage gestellt werden soll (Salamon/Anheier 1999). An der international vergleichenden Untersuchung sind inzwischen weltweit mehr als zwanzig Länder beteiligt. Mit rund 150 am Projekt mitarbeitenden Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen zählt das Johns-Hopkins-Projekt aktuell zu den größten sozialwissenschaftlichen Forschungsvorhaben.

Bei der Darstellung und Beschreibung des deutschen Dritten Sektors wird im folgenden insbesondere auf seine Größe, gemessen an Vollzeitarbeitsplätzen, und seine interne Strukturierung eingegangen. Die hier wiedergegebenen Daten stammen aus unterschiedlichen Quellen. So wurde auf die amtliche Statistik ebenso zurückgegriffen wie auf Ergebnisse spezieller volkswirtschaftlicher Erhebungen. Ferner wurden bei der Charakterisierung des Sektors die Ergebnisse einer von den Autoren durchgeführten Organisationsbefragung (Zimmer/Priller 1999) sowie einer repräsentativen Untersuchung zum ehrenamtlichen Engagement und zum Spendenverhalten der deutschen Bevölkerung (Priller/Zimmer 1999) berücksichtigt. Zum Abschluß des Beitrags wird, um das Bild abzurunden, speziell auf die zivilgesellschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors in Deutschland als Raum für Mitgliedschaft und aktives Engagement eingegangen (vgl. Anheier et al. 2000).

## 2 Traditionslinien des Dritten Sektors in Deutschland

Für die enge Verbindung zwischen Staat und Drittem Sektor in Deutschland war insbesondere das 19. Jahrhundert prägend. Zum einen wurden in dieser Zeit mit der Kodifizierung des Bürgerlichen Gesetzbuches die wichtigsten und heute am häufigsten zu findenden Rechtsformen der Dritte-Sektor-Organisationen – Verein und Stiftung – festgelegt und unter die Genehmigungspflicht des Staates gestellt; zum anderen erfolgte unter der Garantie ihrer Selbstverwaltung der funktionale Einbau von Dritte-Sektor-Organisationen in den Verwaltungsvollzug. Das Strukturmuster einer Indienstnahme des Sektors für staatliche Aufgaben wurde damit in Deutschland fest etabliert. Ferner ist die starke Position der im sozialen Bereich tätigen Nonprofit-Organisationen, wie sie im Subsidiaritätsprinzip festgeschrieben ist (vgl. Abschnitt 2.4), ebenfalls auf diese Zeit zurückzuführen. Mit Ausnahme der im religiös-christlichen Erbe verankerten Anstaltsstiftungen ist der Dritte Sektor in Deutschland daher weitgehend ein Produkt des 19. Jahrhunderts. Im folgenden wird auf einige ausgewählte Traditionslinien des Dritten Sektors in Deutschland eingegangen und ihre Relevanz für die aktuelle Situation des Sektors herausgestellt.

### 2.1 *Stiftungen als traditionsreiche Organisationen des Sektors*

Zu den sehr alten Organisationen des Dritten Sektors zählen in Deutschland die zahlreichen Anstaltsstiftungen, die fest in der kirchlichen Tradition verankert sind (vgl. Bertelsmann 1999). Bereits im Frühmittelalter entwickelte sich in den Ländern des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation ein sogenanntes Verbundsystem von „caritas“ und „memoria“. Gemeint ist hiermit, daß Wohlhabende ihr Vermächtnis zur Gründung von Anstalten für Notleidende, Kranke oder Alte Kirchensprengeln oder Klöstern hinterließen. Diese waren im Gegenzug jedoch verpflichtet, in bestimmten Abständen eine Messe für den Spender zu lesen. Aus dem Motiv heraus, etwas für das persönliche Seelenheil zu tun – bzw. frei nach dem Motto: Wenn die Münze im Beutel klingt, die Seele in den Himmel springt! – leisteten die damaligen Stifter einen Beitrag zu einer rudimentären Armenfürsorge sowie Alten- und Krankenpflege und stabilisierten damit gleichzeitig religiös-christliche Verhaltensnormen.

Auch heute noch sind in Deutschland zahlreiche Anstaltsstiftungen – Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime oder Waisenhäuser – zu finden, die ihre Gründung diesem Verbundsystem von „caritas“ und „memoria“ verdanken (Jacobi 2000: 251f.). Ansonsten ist das gegenwärtige Stiftungswesen in Deutschland aufgrund der zahlreichen gesellschaftlich-politischen Umbrüche nicht stark ausgeprägt. Erst in jüngster Zeit ist es unter dem Gesichtspunkt der sogenannten „Erbengeneration“, die über erhebliche Vermögenswerte verfügt, etwas stärker ins öffentliche Bewußtsein gerückt. Von staatlicher Seite wird die Errichtung von Stiftungen sowie das Zustiften inzwischen insofern erleichtert, als der Staat hierfür in erheblichem Umfang steuerliche Abzugsmöglichkeiten gewährt.

## 2.2 Der Verein als zentrale Organisationsform des Sektors

Fest im 19. Jahrhundert verankert ist das typisch deutsche Vereinswesen (Zimmer 1996). Infolge von Industrialisierung und Verstädterung hat es sich damals mit ungeheurer Dynamik entfaltet. Nach August Bebel schossen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Vereine in Deutschland „wie Pilze aus der Erde“. Von den Turn- und Gesangs- bis hin zu den Gesellen-, Konsum- und Arbeiterbildungsvereinen boomte das Vereinswesen hinsichtlich der Neugründungen und Mitgliederentwicklung. Charakteristisch für die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts waren insbesondere solche Vereine, die im Zusammenhang und als Reaktion auf die „Soziale Frage“ entstanden. Auch heute ist der Verein noch die Rechts- und Organisationsform erster Wahl, wenn es darum geht, neue Ideen und Initiativen in die Tat umzusetzen. Als Beispiel hierfür sind die etwa ab Mitte der 70er Jahre entstandenen zahlreichen Umweltinitiativen, soziokulturellen Zentren und Frauenhäuser zu nennen, die der sogenannten Alternativszene zugerechnet werden.

Vereine sind Ausdruck und gleichzeitig Ergebnis gesellschaftlicher Differenzierung. Im 19. und auch noch im 20. Jahrhundert konnte man spezifische soziale Milieus oder „Lager“ unterscheiden, die das gesellschaftliche und politische Leben strukturierten. Prägend für Deutschland waren lange Zeit das sozialdemokratische Lager mit seinen Arbeitervereinen, lokalen Gewerkschaftsorganisationen und SPD-Ortsvereinen sowie das katholische Lager oder Milieu mit der Zentrumspartei, den christlichen Gewerkschaften sowie den karitativen und kirchlich-konfessionellen Vereinen (Zimmer 1997: 81). Diese Milieus oder Lager spielten noch in der restaurativen Nachkriegszeit der Bundesrepublik eine wichtige Rolle. Aufgrund der Abschwächung der traditionellen sozialen Milieus sowie des Einflußverlustes der Kirchen ist ihre Bedeutung inzwischen jedoch deutlich zurückgegangen.

In Ansätzen kann man in Deutschland aber auch heute noch Organisationen des Dritten Sektors bestimmten Milieus zuordnen. Dies gilt insbesondere für die großen, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandenen Wohlfahrtsverbände – Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz – sowie auch für die als Organisationen der „Alternativszene“ in den 70er und 80er Jahren entstandenen Initiativen und Projekte, die eine Nähe zur Partei von Bündnis '90/Die Grünen aufweisen.

Mit über 80 Prozent ist die überwiegende Mehrheit der Dritte-Sektor-Organisationen in Deutschland in der Rechtsform des Vereins organisiert. Der Verein wurde im Bürgerlichen Gesetzbuch des 19. Jahrhunderts als spezifische Rechtsform für solche Organisationen geschaffen, die im weitesten Sinne als gesellschaftlich zu bezeichnende Ziele und Zwecke verfolgen (Zimmer 1996: 15-33). Als Organisationsform handelt es sich beim Verein um eine Personengesellschaft mit Clubcharakter. Damit ein Verein als Rechtsperson anerkannt wird, bedarf es der staatlichen Genehmigung. Hierbei wird die Satzung des Vereins nicht nur nach formalrechtlichen Kriterien geprüft, sondern von den staatlichen Instanzen (Amtsgerichten) wird auch eine Überprüfung der Ziele und Zwecke des Vereins vorgenommen.

Das Vereinswesen als Teil der bürgerlichen Gesellschaft wurde somit im 19. Jahrhundert „auf dem Rechtsweg“ in den Obrigkeitsstaat eingepaßt. Zu umfanglichen Verboten und einer starken staatlichen Reglementierung der Vereine kommt es heute zwar nicht mehr, doch der etatistische Zug ist insofern noch vorhanden, als

eingetragene Vereine auch heute noch der staatlichen Genehmigungspflicht unterliegen. Entsprechendes gilt im übrigen auch für die Rechtsform der Stiftung. Auch Stiftungen unterliegen staatlicher Aufsicht und Genehmigungspflicht, wobei es zum Teil im Ermessen der betreffenden Behörde steht, die Stiftung staatlich anzuerkennen und ins Stiftungsregister aufzunehmen bzw. die Anerkennung zu verweigern (Strachwitz 2000).

## 2.3 Der Dritte Sektor als Teil des Staates

Charakteristisch für Deutschland ist die Indienstnahme des Dritten Sektors für staatliche Aufgaben. Seit dem 19. Jahrhundert wird der funktionale Einbau von Dritte-Sektor-Organisationen in den staatlichen Verwaltungsvollzug im Rahmen einer „Modernisierung von oben“ bewußt gefördert. Im Unterschied zu Frankreich, wo Organisationen des intermediären Bereichs damals strikt verboten waren, wurden in Deutschland Dritte-Sektor-Organisationen mit staatlichen Aufgaben betraut, wobei ihnen zum Teil sogar ein öffentlich-rechtlicher Status zugebilligt wurde und wird.

Als klassisches Beispiel hierfür sind die deutschen Kammern und Innungen anzuführen, die auf die vormodernen berufsständischen Organisationen der Gilden und Zünfte zurückgehen. Diese erhielten zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Zuge der preußischen Verwaltungsreformen einen öffentlich-rechtlichen Status (Ullmann 1988: 23). Zwar behielten die Kammern und Innungen erhebliche Selbstverwaltungsrechte, wurden jedoch als unterste Instanz fest in den Verwaltungsvollzug eingebunden. Den berufsständischen Korporationen – den Anwalts-, Ärzte- oder Handwerkskammern – kommt heute in der mittelständischen Wirtschaft Deutschlands zwar eine ganz zentrale Bedeutung zu, aufgrund ihres öffentlich-rechtlichen Status können sie aber nicht mehr zum Dritten Sektor gerechnet werden. Entsprechendes gilt auch für die Sozialversicherungen, wie etwa die Kranken- oder Rentenkassen. Auch ihre Vorläufer waren im eigentlichen Sinn Dritte-Sektor-Organisationen. Im Zuge des Aufbaus des Wohlfahrtsstaates wurde ihnen ebenfalls ein öffentlich-rechtlicher Status zugewiesen. Heute werden diese Organisationen in der wissenschaftlichen Literatur als „Quangos“ bzw. quasi-öffentliche Einrichtungen oder aber als „Parafisci“ bzw. halbstaatliche Organisationen bezeichnet. Sie verfügen zwar über Selbstverwaltungsrechte, sind jedoch gleichzeitig integraler Bestandteil der staatlichen Administration.

### 2.3.1 Das Ehrenamt als staatsbürgerliche Verpflichtung

Auch das ehrenamtliche Engagement ist in Deutschland von der Tradition einer staatlichen Indienstnahme geprägt. Zahlreiche Ämter der lokalen Selbstverwaltung sind auch heute noch Ausdruck einer staatsnahen Honoratiorentätigkeit, die ihren Ursprung in der preußischen Städteordnung hat. Damals wurde im Zuge der preußischen Verwaltungsreform das freiwillige Engagement der männlichen Bürger – Frauen waren nicht zugelassen – insofern direkt für staatliche Aufgaben und Zwecke nutzbar gemacht, als die Bürger zur Übernahme „öffentlicher Stadtämter“ verpflichtet wurden, ohne ein Entgelt dafür beanspruchen zu können (Sachße 2000: 76f.).

Eine entsprechende Traditionslinie läßt sich auch für den Bereich der kommunalen Sozialpolitik aufzeigen. So machte z.B. die Stadt Elberfeld Mitte des 19. Jahrhunderts die Durchführung der öffentlichen Armenpflege als integraler Teil der öffentlichen Verwaltung zur ehrenamtlichen Aufgabe männlicher Bürger. Die Ehrenmänner rekrutierten sich aus der Gruppe der „Besserverdienenden“ und hatten dieses Amt für drei Jahre unentgeltlich inne. Fortgesetzt wird diese Tradition bis in die Gegenwart in den mit lokalen Honoratioren besetzten Jugendhilfeausschüssen und diversen Beiräten auf kommunaler Ebene. Die Klagen über die zurückgehende Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement in Deutschland beziehen sich vorrangig auf diesen Bereich der traditionell-staatsnahen Honoratiorentätigkeit, die in der Tat aktuell zunehmend an Attraktivität einbüßt (Sachße 2000: 77).

### 2.3.2 Staatliche Indienstnahme der privaten Wohlfahrtsverbände

Das bekannteste Beispiel der Indienstnahme von Dritte-Sektor-Organisationen für staatliche Aufgaben bilden die Wohlfahrtsverbände (Boeßenecker 1997; Backhaus-Maul 2000). Die Verbände – Caritas, Diakonie, Arbeiterwohlfahrt und Paritätischer Wohlfahrtsverband – gehen zurück auf jene sozial-karitativen Vereine, die ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Reaktion auf die „Soziale Frage“ in Deutschland verstärkt gegründet wurden (Sachße 2000: 82-86). Bereits im Kaiserreich wurden diese Dritte-Sektor-Organisationen im Rahmen des Ausbaus der kommunalen Fürsorge und Sozialpolitik sukzessive in den staatlich-kommunalen Verwaltungsapparat eingebaut. Pionierarbeit leistete hier die Stadt Frankfurt am Main, die als erste Kommune private Vereine hinsichtlich der Aufgabenzuweisung und Ressourcenausstattung mit kommunalen Stellen gleichstellte. In Frankfurt wurden die karitativen Vereine auch frühzeitig als Partner in den kommunalen Planungsverbund integriert. Damit war der Kern des für Deutschland typischen „privat organisierten Wohlfahrtsstaates“ als „gesetzliche Bestands- und Eigenständigkeitsgarantie der freien Träger bei gleichzeitiger Förderverpflichtung und Gesamtverantwortung des Staates“ (Sachße 1995: 133) in seinen Grundzügen bereits etabliert.

In der Weimarer Republik schlossen sich die lokal tätigen Wohlfahrtsvereine entlang ihrer ideologisch-weltanschaulichen sowie konfessionellen Orientierung zu den genannten Wohlfahrts- bzw. Spitzenverbänden zusammen. Neben den jeweils der katholischen und der evangelischen Kirche nahestehenden Verbänden Caritas und Diakonie etablierte sich die Arbeiterwohlfahrt als Dachorganisation der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands verbundenen lokalen karitativen Einrichtungen; das Deutsche Rote Kreuz entwickelte sich bereits in der Weimarer Republik zur Dachorganisation der lokalen Rot-Kreuz-Einrichtungen; und im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband schlossen sich in den 20er Jahren mehrere nicht-konfessionelle und nicht-staatliche Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen zusammen, die sich keinem der anderen Spitzenverbände weltanschaulich-ideologisch verbunden fühlten.

Im Politikfeld Soziales verlief in der Weimarer Republik die Entwicklung hin zur Gründung von Dachverbänden parallel zur Zentralisierung von Gesetzgebungsbefugnissen und finanziellen Ressourcen auf Reichs- und Landesebene. Damit waren in diesem Politikfeld die Dritte-Sektor-Organisationen bereits in den 20er Jahren eng mit den staatlichen Instanzen verkoppelt. Mit der Etablierung dieser für

Deutschland typischen „Verbändewohlfahrt“ (Backhaus-Maul 2000) wurde eine multiple Zielsetzung erreicht. Zum einen wurde auf dem lebensweltlich zentralen Feld der sozialen Dienstleistungen der Staat-Kirchen-Konflikt entschärft, indem die beiden großen konfessionell gebundenen Wohlfahrtsverbände – Caritas und Diakonie – als Partner des Staates anerkannt wurden (Zimmer 1997: 78-86). Zum anderen wurde im Dienst der Staatsentlastung und staatlicher Ressourcenschonung auf die sozial-kulturellen Milieus der Verbände mit ihren Ehrenamtlichen sowie bei Caritas und Diakonie auch mit ihrem professionellen Personal der Ordensschwestern und -brüder rekurriert. Doch die enge Zusammenarbeit zwischen Dritte-Sektor-Organisationen und Staat war nicht nur für letzteren von Vorteil. Hierdurch gelang es den beiden Kirchen, sich bereits in der Weimarer Republik fest im wohlfahrtsstaatlichen System zu etablieren und ihren maßgeblichen Einfluß auf Politik und Gesellschaft auch unter den Bedingungen der Industriemoderne zu bewahren.

## 2.4 Subsidiaritätsprinzip und Zweiteilung des Sektors

An diese Tradition wurde in der Bundesrepublik nahtlos angeknüpft, so daß sich Ralf Dahrendorf noch Mitte der 60er Jahre sehr kritisch zur „Konfessionalisierung“ (Dahrendorf 1965: 141) von Gesellschaft und Politik in der Bundesrepublik äußerte. Hierbei wurde die herausgehobene Position der Wohlfahrtsverbände im Sozialbereich unter Rekurs auf das Subsidiaritätsprinzip legitimiert (Sachße 1994). Das Subsidiaritätsprinzip stammt aus der katholischen Morallehre und besagt, daß, was „der Mensch selbst tun kann, ... ihm nicht durch gesellschaftliche Tätigkeit abgenommen werden [soll]“ (Nell-Breuning, zitiert nach Boettcher 1957: 200). In der Enzyklika *Quadragesimo Anno* aus dem Jahr 1931 hatte die katholische Kirche versucht, angesichts totalitärer Strömungen ein Prinzip zu formulieren, das dem bedürftigen einzelnen Unterstützung garantieren sollte, ohne ihn jedoch einem verabsolutierenden Staat auszuliefern. Entgegen dieser ursprünglichen, eher auf das Individuum gerichteten Intention wurde das Subsidiaritätsprinzip in den Sozialgesetzen der 60er Jahre auf die Mitgliedsorganisationen der Wohlfahrtsverbände bezogen. Mit Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip wurde den Wohlfahrtsverbänden eine Vorrangstellung gegenüber öffentlichen Trägern eingeräumt. Oder anders ausgedrückt: Die lokalen Mitgliedsorganisationen der Wohlfahrtsverbände wurden als funktionale Äquivalente sozialstaatlicher Dienstleistungseinrichtungen nicht nur anerkannt, sondern ihnen wurde sogar eine privilegierte Position gegenüber sowohl staatlichen als auch gegenüber kommerziellen Anbietern eingeräumt (Backhaus-Maul/Olk 1994). Insofern hatten der Ausbau des Wohlfahrtsstaates und die Zunahme der sozialen Einrichtungen auch ein beachtliches Größenwachstum der Wohlfahrtsverbände zur Folge.

Während in den 70er und auch 80er Jahren hiervon in erster Linie die konfessionell oder weltanschaulich-ideologisch orientierten Verbände – Caritas, Diakonie, AWO und DRK – profitierten, läßt sich ab Mitte der 80er Jahre infolge der Erosion der traditionellen sozialen Milieus bzw. aufgrund der Auflösung der weltanschaulich-ideologischen Lager der deutschen Gesellschaft eine bemerkenswerte Zunahme von Mitgliedsorganisationen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes als eine Art weder konfessionell noch ideologisch gebundenes Sammelbecken für im Sozialbe-



reich tätige Dritte-Sektor-Organisationen feststellen. Auch ihnen wird selbstverständlich aufgrund der besonderen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips eine privilegierte Position im Vergleich zu staatlichen oder kommerziellen Anbietern im Sozialbereich eingeräumt.

Aufgrund dieser spezifischen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips hat sich in der ansonsten überwiegend etatistisch geprägten Bundesrepublik ein Nonprofit-Sektor von beachtlicher Größe entwickelt. Denn nur für die Wohlfahrtspflege ist das Subsidiaritätsprinzip als Bestandsgarantie gemeinnütziger Einrichtungen mit gleichzeitiger Förderverpflichtung der öffentlichen Hand gesetzlich festgeschrieben. Für andere Tätigkeitsbereiche von Nonprofit-Organisationen, wie etwa für den Sport oder die Kultur, besteht keine gesetzlich festgelegte Verpflichtung, sondern nur eine Aufforderung zur öffentlichen Förderung.

Insofern ergibt sich aufgrund dieser Interpretation des Subsidiaritätsprinzips zwar nicht *de jure* aber *de facto* eine Zweiteilung des deutschen Dritten Sektors: Einem überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanzierten, hoch professionalisierten und sehr staatsnahen Bereich des Gesundheitswesens und der Sozialen Dienste steht ein im wesentlichen auf ehrenamtliches Engagement und freiwillige Mitarbeit sowie auf Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen und Spendenleistungen angewiesener Bereich des Vereinswesens und der bürgerschaftlichen Interessenvertretung gegenüber.

## 2.5 Zur strikten Trennung von Drittem Sektor und Markt

Schließlich läßt sich als weitere Traditionslinie eine starke Abgrenzung des Dritten Sektors und seiner Organisationen gegenüber wirtschaftlichen Aktivitäten feststellen. Als wichtiges Beispiel hierfür ist das Genossenschaftswesen anzuführen. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entfaltete sich parallel zum Vereinswesen auch ein dynamisches Genossenschaftswesen (Pankoke 2000). Im Bürgerlichen Gesetzbuch wurde auch die Rechtsform der Genossenschaft festgelegt. Im Gegensatz zum Clubcharakter und zur zivilgesellschaftlichen Orientierung des Vereins wurde sie aber für die Organisation wirtschaftlicher Aktivitäten konzipiert. Im Unterschied zu den südeuropäischen Ländern entwickelte sich daher in Deutschland kein ausgeprägter gemeinwirtschaftlicher Bereich. Vielmehr wurde die Genossenschaft zunehmend als funktionales Äquivalent marktwirtschaftlicher Organisationsformen genutzt (Betzelt 2000: 44-47).

Eine Ausnahme bildeten die Wohnungsbaugenossenschaften, denen im Rahmen sozialdemokratischer Wohnungsbaupolitik vor allem in der Weimarer Republik eine wichtige Bedeutung zukam. Nach Abschaffung der Gemeinnützigkeit in diesem Bereich ist das gesamte Genossenschaftswesen in Deutschland jedoch fest im Markt verankert. Von ihrem Selbstverständnis her ist die wirtschaftliche Betätigung das ausschließliche Ziel der Genossenschaft in Deutschland. Damit unterscheidet sich das Verständnis der Genossenschaften in Deutschland erheblich von den Genossenschaften in den südeuropäischen Ländern, die dem Prinzip der Gemeinwirtschaft unterstehen (Pankoke 2000: 199-209).

Der Gesetzgeber achtet aber nicht nur strikt darauf, daß die Grenze zwischen Drittem Sektor und Markt klar erkennbar ist und auch eingehalten wird, sondern er sorgt mittels eines umfangreichen gesetzlichen Regelwerks auch dafür, daß Dritte-

Sektor-Organisationen, wenn sie sich am Markt betätigen, im Hinblick auf diese Aktivitäten sofort mit Forprofit-Organisationen in ihrer steuerlichen Behandlung gleichgestellt werden. Schließlich ist die häufigste Organisationsform des Sektors in Deutschland, der Verein, aufgrund seiner internen Strukturierung für die Organisation wirtschaftlicher Aktivitäten denkbar ungeeignet. Beispielsweise ist es Vereinen nicht möglich, nennenswerte finanzielle Rücklagen zu bilden, so daß eine langfristige Planung kaum durchzuführen und die Bildung von Risikokapital sogar ausgeschlossen ist (Betzelt 2000: 47-58). Partnerschaften zwischen Nonprofit- und Forprofit-Organisationen, die heute in vielen Ländern durchaus üblich sind und einen wesentlichen Beitrag zur gesellschaftlichen Modernisierung leisten, sind daher in Deutschland aufgrund dieser marktfernen Tradition des Sektors kaum zu realisieren. Aufgrund seiner Tradition ist der Sektor in Deutschland in hohem Maße auf den Staat hin orientiert, was zweifellos in der aktuellen Situation der leeren öffentlichen Kassen und der abnehmenden Bereitschaft des Staates, sich finanziell langfristig zu binden, ein deutliches Modernisierungshemmnis für den Sektor darstellt, wie anhand des sozio-ökonomischen Porträts des Sektors noch deutlich wird.

### 3 Zum Porträt des Dritten Sektors

#### 3.1 Zur Methodik

Im Rahmen der deutschen Teilstudie des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project wurde auf der Grundlage der für den internationalen Vergleich entwickelten Methodik (Salamon/Anheier 1999: 11-13) eine Analyse des Dritten Sektors für die Jahre 1990 und 1995 vorgenommen. Die Bereiche der privaten Haushalte und staatlichen Dienstleister sowie eine Reihe von weiteren Einrichtungen (z.B. Gebietskörperschaften, Sozialversicherungen oder Kultureinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft sowie erwerbswirtschaftliche Unternehmen, öffentliche Unternehmen und Anstalten, Regiebetriebe der öffentlichen Hand, Produktions- und Verbrauchergenossenschaften, Organisationsformen auf Gegenseitigkeit wie Versicherungen, politische Parteien, reine Kirchenverwaltungen und Glaubensgemeinschaften wurden bei der Erfassung des Sektors in Deutschland bewußt nicht berücksichtigt, da diese Organisationen nicht mit der internationalen Definition der Nonprofit-Organisation kompatibel sind.

Eingeschlossen in die deutsche Teilstudie wurden die folgenden Institutionen, Einrichtungen und Organisationen: Vereine, Stiftungen, Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen in freier Trägerschaft, gemeinnützige GmbHs und ähnliche Gesellschaftsformen, Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen, Umweltschutzgruppen, staatsbürgerliche Vereinigungen (Anheier et al. 1997: 15f.).

In Übereinstimmung mit der im Rahmen des internationalen Vergleichs entwickelten Methodik wurde auch in der deutschen Teilstudie in erster Linie auf bereits vorhandenes Datenmaterial rekurriert. An Primärerhebungen wurde eine repräsentati-

ve Bevölkerungsbefragung zum Spendenverhalten und zum ehrenamtlichen Engagement sowie eine bundesweite Befragung von Nonprofit-Organisationen durchgeführt.

*Abb. 1:* Datenquellen der deutschen Teilstudie des John Hopkins Comparative Nonprofit-Sector Project

- 
- **Amtliche Statistik** (Statistisches Bundesamt): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Beschäftigte, Finanzen), verschiedene Spezialstatistiken, Sonderauswertungen
  - **Bundesanstalt für Arbeit:** Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen, jeweils am 30. Juni (Gesamtbeschäftigte, Voll-, Teilzeit unter und über 18 Stunden), Sonderauswertungen
  - **Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege/Berufsgenossenschaft für Verwaltung:** Beschäftigte, Arbeitsstunden, Einkommen, Sonderauswertungen
  - **Statistiken der Wohlfahrtsverbände und anderer Organisationen:** Beschäftigte nach Voll- und Teilzeit, Differenzierung nach Bereichen)
  - Weitere spezielle Statistiken: Krankenhausstatistik: Beschäftigte, Finanzen, Leistungen; Statistik des Deutschen Städtetages; Stiftungsdatenbank, Erhebung MAECENATA u.a.

**Spezielle eigene Erhebungen im Projekt:**

- **Bevölkerungsbefragung zum Ehrenamt und Spendenverhalten 1996 und 1997** (Stichprobenumfang: 3.000)
  - **Organisationserhebung „Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel“ (Rücklauf: 2.240 Fragebögen)**
- 

### 3.2 Die ökonomische und arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Sektors

Aus den Analysen über den Umfang, die Größe und die Rolle des Dritten Sektors in Deutschland läßt sich folgendes herausstellen. Der Dritte Sektor ist in Deutschland

- eine bedeutende Wirtschaftskraft,
- von hoher arbeitsmarktpolitischer Relevanz,
- auf einen hohen Anteil öffentlicher Finanzierung angewiesen,
- durch die große Bedeutung der Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Dienste gekennzeichnet.

Im Jahr 1990 tätigte der Sektor in Deutschland (alte Länder) Ausgaben von rund 95 Milliarden Mark. Dieser Wert hat sich 1995 auf rund 135 Milliarden Mark und damit beachtlich erhöht (vgl. Tabelle 1).

Einen hohen Anteil an dem zwischen 1990 und 1995 eingetretenen Wachstum hat die Entstehung des Sektors in den neuen Bundesländern (Priller 1998, 1997). Der Anteil des Nonprofit-Sektors der neuen Bundesländer kann im Jahr 1995 mit rund 20 Prozent des Gesamtumfangs beziffert werden.

Herauszustellen ist insbesondere die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Sektors. So waren 1995 rund 2,1 Millionen Bundesbürger im Nonprofit-Sektor beschäftigt. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente entsprach dies etwa 1,4 Millionen Vollzeitarbeitsplätzen. Damit hatte der Nonprofit-Sektor in Deutschland 1995 einen

Anteil an der Gesamtbeschäftigung von fast fünf Prozent (Priller et al. 1999). Nach seiner Beschäftigungsintensität entspricht der Dritte Sektor in Deutschland in etwa der Transportindustrie oder dem Kommunikationssektor.

Tab. 1: Ausgaben und Beschäftigung im deutschen Nonprofit-Sektor 1990 (früheres Bundesgebiet) und 1995 (Deutschland insgesamt)

	1990 (nur früheres Bundesgebiet)	1995 (Deutschland insgesamt)
Gesamtausgaben des Nonprofit-Sektors in Millionen DM	93.417	135.400
Gesamtausgaben des Nonprofit-Sektors in Prozent des Bruttosozialprodukts	3,9	3,9
Nonprofit-Sektor		
Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten	1.017.945	1.440.350
Beschäftigung insgesamt (Vollzeit, Teilzeit, geringfügig)	1.300.000	2.100.000
Nonprofit-Sektor, Beschäftigung in Prozent der Gesamtwirtschaft in Vollzeitäquivalenten	3,74	4,93

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland

Unter Berücksichtigung der ehrenamtlichen und freiwillig geleisteten Tätigkeiten wird der wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Stellenwert des Sektors noch deutlicher. Gemäß den Ergebnissen der repräsentativen Befragungen zum ehrenamtlichen Engagement der Bevölkerung ist jeder fünfte in Deutschland in Nonprofit-Organisationen unentgeltlich tätig.<sup>1</sup> Rechnet man dies in Beschäftigtenzahlen um, so arbeitet im Dritten Sektor eine weitere Million Personen (berechnet in Vollzeitäquivalenten). Bei Berücksichtigung der ehrenamtlich Engagierten beläuft sich also die Gesamtzahl der im Dritten Sektor Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) auf knapp 2,5 Millionen Personen. Der Anteil des Dritten Sektors an der Gesamtbeschäftigung erhöht sich danach auf acht Prozent.

Wie dynamisch sich der Dritte Sektor als wichtiger Teil des Arbeitsmarktes entwickelt hat, wird insbesondere in der Langzeitperspektive deutlich. Wenn man den Zeitraum zwischen 1960 und 1995 vergleicht, zeigt sich im Dritten Sektor eine kontinuierliche Beschäftigungszunahme auf hohem Niveau, die jene im öffentlichen Sektor deutlich übertrifft (vgl. Tabelle 2).

Tab. 2: Beschäftigtenzahl und prozentuales Beschäftigtenwachstum 1960-1995, früheres Bundesgebiet

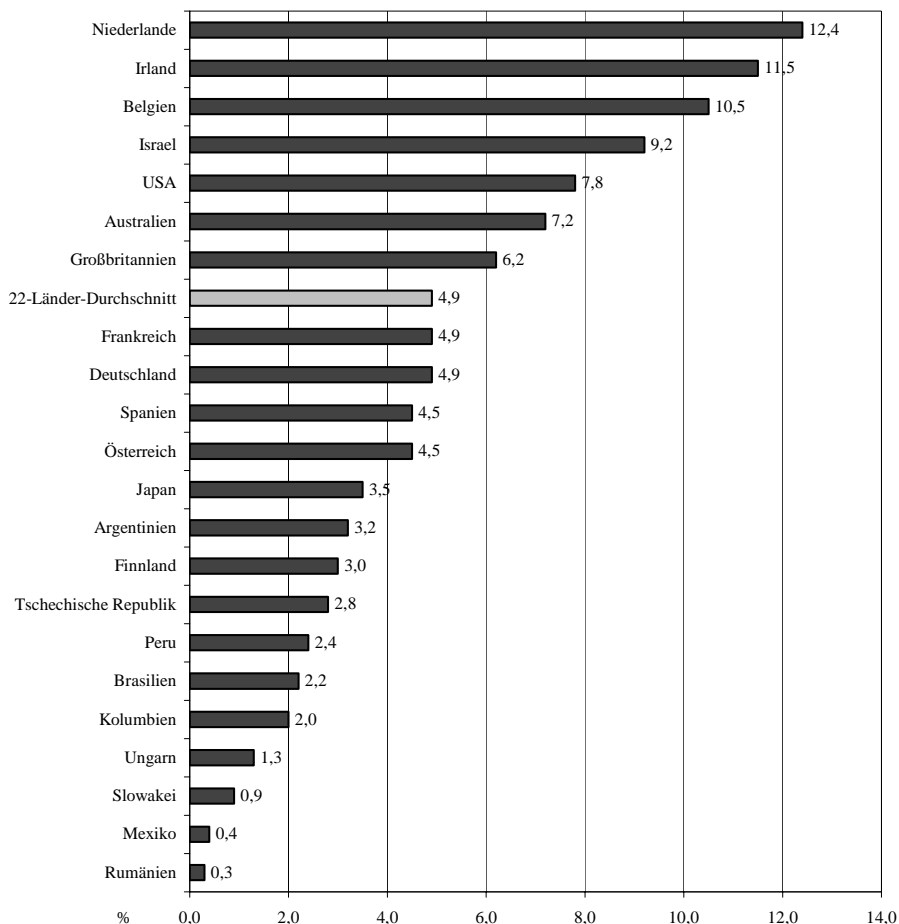
	Erwerbswirtschaft		Öffentlicher Sektor		Nonprofit-Sektor	
	Beschäftigte (in Tausend)	Veränderung zu 1960 (in Prozent)	Beschäftigte (in Tausend)	Veränderung zu 1960 (in Prozent)	Beschäftigte (in Tausend)	Veränderung zu 1960 (in Prozent)
1960	23.201	100	2.098	100	383	100
1970	22.937	99	2.978	142	529	138
1980	22.126	95	3.929	187	925	242
1990	22.864	99	4.303	205	1.256	328
1995	22.754	98	4.225	201	1.430	373

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland

Außerdem liegt die Beschäftigungszunahme in den Nonprofit-Organisationen von 1990 zu 1995 merklich über dem in diesem Zeitraum eingetretenen Beschäftigungsrückgang im Öffentlichen Sektor. Folglich sind im Dritten Sektor in dieser

Zeit bedeutend mehr Arbeitsplätze entstanden als im Öffentlichen Sektor abgebaut wurden. Besonders hervorzuheben ist die dynamische Beschäftigungsentwicklung im Dritten Sektor in den neuen Bundesländern. Hier hat sich die Anzahl der Beschäftigten in Nonprofit-Organisationen zwischen 1990 und 1995 insgesamt verdreifacht (Priller et al. 1999: 15f.).

Abb. 2: Anteil der Beschäftigten des Nonprofit-Sektors an der Gesamtbeschäftigung 1995



Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Ogleich der Sektor sich in Deutschland durch eine hohe arbeitsmarktpolitische Dynamik auszeichnet und seine Bedeutung als wichtiger Faktor des Arbeitsmarktes nicht zu unterschätzen ist, nimmt er gemessen an seinen Beschäftigtenzahlen im internationalen Vergleich nur eine mittlere Position ein. Im 22-Länder-Vergleich der

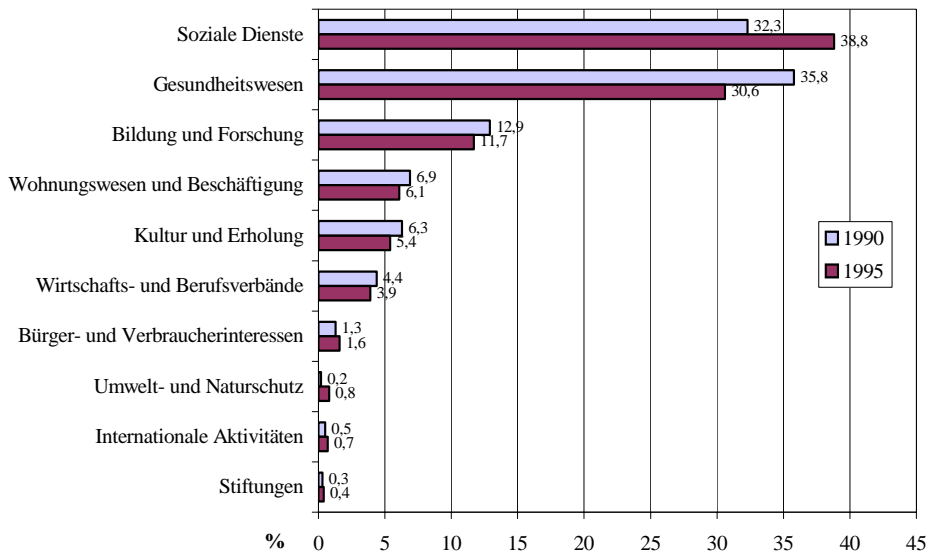
am John Hopkins-Projekt beteiligten Länder kommt Deutschland eine Position zu, die genau dem Durchschnitt entspricht (Salamon/Anheier 1999: 17).

Der Grund für den im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern arbeitsmarktpolitisch geringeren Stellenwert des Sektors ist insbesondere in der internen Strukturierung des Dritten Sektors in Deutschland zu sehen. Während sich in den beschäftigungsintensiven Ländern, wie etwa den Niederlanden oder Belgien, die enge Kooperation zwischen Staat und Nonprofit-Sektor auf das gesamte Spektrum der Tätigkeitsfelder der Nonprofit-Organisationen erstreckt, trifft dies in Deutschland primär auf die zentralen wohlfahrtsstaatlichen Bereiche des Gesundheitswesens und der Sozialen Dienste zu. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, wie etwa Großbritannien (vgl. Kendall/Almond 1999: 185) ist darüber hinaus gerade der beschäftigungsintensive und deutlich zunehmende Bereich von Bildung und Forschung in Deutschland vorwiegend staatlich organisiert.

### 3.3 Zur internen Strukturierung des Sektors

Gemessen an den wirtschaftlichen Indikatoren „Ausgaben“ und „Beschäftigung“ ist der Dritte Sektor in Deutschland vorrangig durch die Kernbereiche wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungserstellung, nämlich durch das Gesundheitswesen und die Sozialen Dienste, geprägt.

Abb. 3: Beschäftigte im Nonprofit-Sektor nach Bereichen, Anteile am gesamten Sektor 1995 in Prozent (Basis: Vollzeitäquivalente)



Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland

Insgesamt 70 Prozent der Beschäftigten sowie 62 Prozent der Gesamtausgaben des Sektors entfallen auf diese beiden Bereiche. 1995 befand sich fast jeder dritte Ar-

beitsplatz des Sektors im Gesundheitswesen, und jede dritte Mark wurde dort ausgegeben. Für den Bereich der Sozialen Dienste waren es sogar etwas mehr als jeder dritte Arbeitsplatz und mehr als jede vierte Mark (Priller et al. 1999: 17). Doch auch im Vergleich zu den Anbietern der beiden anderen Sektoren „Markt“ und „Staat“ kommt den Nonprofit-Organisationen in diesen beiden Bereichen eine herausragende Position zu. So werden im Bereich „Soziale Dienste und Hilfen“ mehr als 60 Prozent aller Einrichtungen und Dienste von Nonprofit-Organisationen bereitgestellt. Konkret stellt sich der Wohlfahrtsmix in diesem Bereich wie folgt dar: 61,2 Prozent Nonprofit-Organisationen, 22,1 Prozent Öffentlicher Sektor, 16,7 Prozent kommerzielle Anbieter. Im „Gesundheitswesen“ beläuft sich der Anteil der Nonprofit-Organisationen an der Dienstleistungserstellung immerhin auf 34,4 Prozent, während 48,8 Prozent dem Öffentlichen Sektor und 16,8 Prozent dem Sektor Markt zuzurechnen sind (Zimmer/Nährlich 1998: 68).

Warum Nonprofit-Organisationen in den Bereichen der Sozialen Dienste und des Gesundheitswesens ein derart prominenter Stellenwert zukommt, ist in direktem Zusammenhang zu dem hier wirkenden Subsidiaritätsprinzip zu sehen, das Nonprofit-Organisationen bei der Erstellung sozialer Dienstleistungen eine Vorrangstellung gegenüber öffentlichen wie auch privat-kommerziellen Anbietern einräumt. Diese Interpretation des Subsidiaritätsprinzips hatte weitreichende Folgen: Zum einen führte sie zu einem bemerkenswerten Wachstum der Wohlfahrtsverbände (vgl. Rauschenbach/Schilling 1995: 336f.), die sich gleichzeitig aufgrund der engen Zusammenarbeit mit staatlichen Instanzen in Organisationskultur und -verhalten zunehmend dem Öffentlichen Sektor anpaßten (Bauer 1990). Von weiten Teilen der Bevölkerung werden sie daher auch nicht als eigenständiger Bereich, sondern eher als „privat organisierter Wohlfahrtsstaat“ betrachtet. Zum anderen hatte die vorrangig auf die Wohlfahrtsverbände bezogene Interpretation des Subsidiaritätsprinzips eine Zweiteilung des Dritten Sektors in Deutschland zur Folge: Vor allem im Hinblick auf die Ressourcenausstattung, aber zum Teil auch hinsichtlich des Inputs an ehrenamtlicher Arbeit, kann man zwischen den vergleichsweise staatsnah organisierten und hochprofessionalisierten Bereichen Gesundheitswesen und Soziale Dienste und den verhältnismäßig staatsfern sowie stärker von ehrenamtlicher Arbeit geprägten Tätigkeitsfeldern von Nonprofit-Organisationen, insbesondere den Bereichen Freizeit und Sport, unterscheiden (vgl. Zimmer 1997).

### 3.4 Zur Ressourcenstruktur des Sektors

#### 3.4.1 Finanzierungsstruktur

Die Staatsnähe des Dritten Sektors in Deutschland zeigt sich besonders an seiner Finanzierungsstruktur, wie vor allem der internationale Vergleich verdeutlicht (vgl. Tabelle 3).



Tab. 3: Finanzierungsstruktur des Dritten Sektors im Vergleich, in Prozent der Gesamtfinanzierung

	Deutschland	19-Länder-Durchschnitt
Öffentliche Hand	64,3	42,0
Spenden und Sponsoring	3,4	11,0
Selbsterwirtschaftete Mittel (einschließlich Mitgliedsbeiträge)	32,3	47,0

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

International bilden selbsterwirtschaftete Mittel in Form von Gebühren, Entgelten sowie Mitgliedsbeiträgen mit einem Anteil von 47 Prozent an den Gesamteinnahmen die Haupteinnahmequelle des Nonprofit-Sektors. Danach kommen mit einem Anteil von 42 Prozent an den Gesamteinnahmen die Zuwendungen der öffentlichen Hand, worunter im Rahmen des Johns-Hopkins-Projektes auch die Zuweisungen und Leistungsentgelte der Sozialversicherungen gefaßt werden. Den geringsten Anteil an der Finanzierung des Nonprofit-Sektors haben im internationalen Vergleich mit insgesamt elf Prozent die Spendenmittel und Sponsorengelder (Salamon/Anheier 1999: 24).

Deutschland weicht insofern erheblich von dieser Finanzierungsstruktur ab, als die wichtigste Einnahmequelle des Nonprofit-Sektors hier der Staat und die Zuwendungen der Sozialversicherungen bilden. Insgesamt ist deutlich mehr als die Hälfte der Einnahmen des Sektors – 64,3 Prozent – gesetzlich festgelegt und wird über die Sozialversicherungen oder direkte öffentliche Zuwendungen finanziert. Dementsprechend niedriger fällt der Anteil der selbsterwirtschafteten Mittel an der Gesamtfinanzierung des Sektors aus, der sich in Deutschland auf 32 Prozent beläuft. Schließlich ist der im internationalen Vergleich sehr geringe Anteil der Finanzierung über Spenden und Sponsoringmittel herauszustellen. Konkret haben Spenden- und Sponsorengelder nur einen Anteil von drei Prozent an der Gesamtfinanzierung des Sektors in Deutschland.

Tab. 4: Einnahmequellen des Nonprofit-Sektors nach Bereichen, 1990 (früheres Bundesgebiet) und 1995 (Deutschland insgesamt) (in Prozent)

Bereich	Öffentliche Hand		Spenden		Selbsterwirtschaftete Mittel	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
	in Prozent					
Kultur und Erholung	16,8	20,4	9,4	13,4	73,8	66,2
Bildung und Forschung	69,9	75,4	2,0	1,9	28,1	22,6
Gesundheitswesen	83,9	93,8	2,6	0,1	13,4	6,1
Soziale Dienste	82,6	65,5	7,3	4,7	10,1	29,8
Umwelt- und Naturschutz	23,2	22,3	3,7	15,6	73,1	62,1
Wohnungswesen	57,2	0,9	0,0	0,5	42,7	98,6
Bürger-/Verbraucherinteressen	41,9	57,6	4,5	6,6	53,6	35,8
Stiftungen	14,8	10,4	0,5	3,4	84,7	86,2
Internationale Aktivitäten	76,9	51,3	16,8	40,9	6,2	7,8
Wirtschafts- und Berufsverbände	5,5	2,0	0,3	0,8	94,3	97,2
Insgesamt	68,2	64,3	3,9	3,4	27,9	33,3

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland

Allerdings ist der Finanzierungsmix nicht in allen Bereichen gleichermaßen von den öffentlichen Geldern und Zuwendungen der Sozialversicherungsträger dominiert. Es sind vor allem die beschäftigungsintensiven Bereiche Gesundheitswesen (94%), Bildung und Forschung (76%) sowie Soziale Dienste (66%), die sich durch eine überwiegende bzw. nahezu vollständige öffentliche Finanzierung auszeichnen. Auf den ersten Blick ist sicherlich überraschend, daß auch die Bereiche Bürger- und Verbraucherinteressen (58%) sowie Internationale Aktivitäten (52%) überwiegend öffentlich finanziert sind. Dies ist jedoch ebenfalls im wesentlichen auf die Tradition der Subsidiarität zurückzuführen. So sind in Deutschland unter dem Dach der Wohlfahrtsverbände auf lokaler Ebene zahlreiche Dritte-Sektor-Organisationen wie etwa Schuldnerberatungen, Frauenberatungs- oder Verbraucherberatungseinrichtungen tätig, die meist in kommunalem Auftrag als private Träger Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen (vgl. Priller et al. 1999: 109-113).

Der geringe Spendenanteil an der Gesamtfinanzierung sollte nicht dazu verleiten, diesen Bereich in Deutschland unterzubewerten. Gerade für international tätige Dritte-Sektor-Organisationen (Bereich Internationale Aktivitäten) hat diese Finanzierungsquelle eine ganz erhebliche Bedeutung. Hier schlagen vor allem die Spendenaufrufe der Entwicklungshilfe- sowie der internationalen Hilfsorganisationen, angefangen von den kirchlichen Hilfswerken „Misereor“ und „Brot für die Welt“ bis hin zum „Roten Kreuz“, zu Buche. Aus einer vergleichenden Perspektive ist es sicherlich überraschend, daß auch dieser Tätigkeitsbereich, trotz des erheblichen Spendenaufkommens überwiegend staatlich finanziert ist. Dies ist dadurch zu erklären, daß Deutschland kaum über staatliche Organisationen der Entwicklungshilfe verfügt. Auch in diesem Bereich wird in hohem Maße auf Dritte-Sektor-Organisationen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben zurückgegriffen (Nährlich/Zimmer 2000).

Bemerkenswert ist der geringe Anteil selbsterwirtschafteter Mittel an der Finanzierung des deutschen Dritten Sektors. Auch bei einer bereichsspezifischen Betrachtung verändert sich der nachhaltige Eindruck der Staatslastigkeit des Sektors nur geringfügig, da nur wenige Tätigkeitsfelder sich zu mehr als 50 Prozent durch eigenerwirtschaftete Mittel finanzieren. Zudem sind die Bereiche, deren Finanzierungsmix sich durch einen vergleichsweise hohen Anteil selbsterwirtschafteter Mittel auszeichnet, klassischerweise durch Mitgliederorganisationen geprägt. So finanzieren sich Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften selbstverständlich vorrangig über Mitgliederbeiträge. Entsprechendes gilt im Bereich Kultur und Erholung für die Sport- und Kulturvereine. Der erhebliche Anteil der selbsterwirtschafteten Mittel im Bereich Umwelt- und Naturschutz ist dagegen nur zum Teil auf Mitgliederbeiträge zurückzuführen. Entscheidend sind hier Einnahmen der großen, in diesem Bereich tätigen und im wesentlichen am Markt orientierten Forschungs- und Beratungseinrichtungen. Der hohe Anteil der Finanzierung am Markt im Bereich des Wohnungswesens ist ein Ergebnis der Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die die bislang gemeinnützigen Wohnungsgenossenschaften unter Marktgesetze stellten. Der Anteil der öffentlichen Gelder an der Gesamtfinanzierung des Sektors ist zwar auch in Deutschland, analog zum internationalen Trend (Salamon/Anheier 1999: 29), von 1990 bis 1995 um vier Prozent zurückgegangen, gleichwohl kommt der öffentlichen Hand in Deutschland bei der Finanzierung des Sektors nach wie vor eine zentrale Bedeutung zu.

Allerdings verändert sich das Bild deutlich, wenn man nicht den gesamten Sektor in den Blick nimmt, sondern die Meso-Ebene der Organisationen betrachtet. Bei der Mehrheit der Dritte-Sektor-Organisationen handelt es sich nämlich um kleinere und lokal tätige Vereine, die sich überwiegend über Mitgliederbeiträge finanzieren. Die Ergebnisse der im Rahmen der deutschen Teilstudie durchgeführten Organisationsbefragung vermitteln daher auch einen anderen Eindruck von der Finanzierungsstruktur der Nonprofit-Organisationen in Deutschland. Von den Organisationen, die sich an der Befragung beteiligten (2.240), berichteten nur 33 Prozent, daß sie mehr als die Hälfte ihrer Einnahmen aus staatlichen Zuwendungen und Subventionen, einschließlich Leistungsentgelten der Sozialversicherungen, erhalten. 23 Prozent gaben an, daß sie über keine dominierende Einnahmequelle verfügen und sich insofern durch eine ausgewogene, auf mehrere Quellen zurückgreifende Ressourcenstruktur auszeichnen. Demgegenüber finanzierten sich 26 Prozent der befragten Organisationen mindestens zur Hälfte aus Mitgliedsbeiträgen und 18 Prozent überwiegend entweder aus Spenden, eigenerwirtschafteten Mitteln oder Kapitalerträgen (Zimmer/Priller 1999: 54). Doch auch diese Analyseebene weist deutlich auf die „Zweiteilung“ des Sektors hin. Wichtige Bereiche des Sektors sind als quasi-staatliche Einrichtungen funktional in den Verwaltungsvollzug eingebunden, während die Mehrheit der kleineren Organisationen, die überwiegend mit dem Vereinswesen gleichzusetzen ist, eher einen integralen Bestandteil der zivilgesellschaftlichen Infrastruktur der deutschen Gesellschaft konstituiert (Anheier et al. 2000).

### 3.4.2 Ehrenamtliche Arbeit

Trotz des Übergewichts staatlicher Finanzierung in einem Teil des Dritten Sektors in Deutschland hat das ehrenamtliche Engagement für Nonprofit-Organisationen ohne jeden Zweifel einen fundamentalen Stellenwert (Klages 2000). Darauf weist bereits die große Zahl der Organisationen im Bereich Sport und Freizeit hin, die zu einem hohen Anteil von ehrenamtlichem Engagement getragen werden (vgl. Tabelle 5). Rein ökonomisch betrachtet, kommt im Nonprofit-Sektor Deutschlands auf drei hauptamtliche Vollzeitkräfte jeweils der Arbeitsaufwand (umgerechnet auf Vollzeit) von zwei Ehrenamtlichen (Priller/Zimmer 1999: 128f.). Allerdings stellt sich dieses Verhältnis in den einzelnen Bereichen des Dritten Sektors sehr unterschiedlich dar.

Obwohl die Organisationen im Bereich Kultur und Erholung 1995 nur 5,4 Prozent der bezahlten Nonprofit-Beschäftigung ausmachten, sind in ihnen die meisten ehrenamtlichen und freiwilligen Mitarbeiter tätig. Bezieht man die ehrenamtliche Arbeit in die arbeitsmarktpolitische Bilanz dieses Tätigkeitsbereichs mit ein, so kommt man auf ein Äquivalent von 400.000 Vollzeitarbeitsplätzen. Unter Berücksichtigung der zusätzlich zur regulären Beschäftigung in diesem Tätigkeitsfeld investierten Zeit entfallen rund 20 Prozent des im Dritten Sektor geleisteten Gesamtzeitaufwandes auf den Freizeitbereich. Hier war 1995 mehr als ein Drittel aller im Nonprofit-Sektor ehrenamtlich Engagierten tätig, und in diesem Bereich wurden rund 30 Prozent aller ehrenamtlichen und freiwilligen Arbeit geleistet, und dies überwiegend in Sportvereinen und ähnlichen Organisationen. Zwar sind auch im Gesundheitswesen, bei den Sozialen Diensten, bei Umweltschutzgruppen und Staats-

bürgervereinigungen freiwillige und ehrenamtliche MitarbeiterInnen tätig, doch sie sind hier keineswegs so stark vertreten wie in den geringer professionalisierten und stärker von ehrenamtlicher Arbeit geprägten Bereichen (Priller/Zimmer 1999: 132).

Tab. 5: Organisationen, Mitglieder und ehrenamtliches Engagement

Bereich	Anzahl der Organisationen (in 1000)	Ehrenamtliche 1996 <sup>1</sup> (in 1000)	Anteil der Ehrenamtlichen (in Prozent)	Geleistete Stunden <sup>1</sup> (in 1000)
Kultur und Erholung	160,1	5 866	35,2	738 182
Bildung und Forschung	10,0	330	2,0	27 025
Gesundheitswesen	3,6	1 318	7,9	156 869
Soziale Dienste	130,0	1 187	7,1	181 530
Umwelt- und Naturschutz	30,0	857	5,1	102 827
Wohnungswesen/Beschäftigung	1,5	132	0,8	36 121
Bürger- und Verbraucherinteressen	40,0	725	4,4	192 234
Stiftungen	6,0	198	1,2	36 385
Internationale Aktivitäten	0,4	396	2,3	52 600
Wirtschafts- und Berufsverbände	5,0	593	3,6	86 019
Sonstige (Religion u.a.)	30,0	5 076	30,4	715 376
Insgesamt	416,6	16 678	100	2 325 168

1 Untersuchung: Sozialwissenschaften-Bus III/1996 (3 000 Befragte)

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland

### 3.5 Zur zivilgesellschaftlichen Bedeutung des Dritten Sektors

Allerdings wäre es falsch, die Bedeutung des Nonprofit-Sektors in Deutschland rein unter ökonomischen Aspekten zu betrachten, wie dies vor allem im Rahmen des Johns-Hopkins-Projektes erfolgt ist. Zumindest gleichgewichtig sollte die zivilgesellschaftliche Relevanz des Sektors Beachtung finden. Aus demokratietheoretischer Perspektive kommt in der Tradition von de Tocqueville dem „Assoziationswesen“ der freiwilligen Vereinigungen und Vereine für die Vertiefung und Weiterentwicklung der Demokratie ein ganz wichtiger Stellenwert zu. Es sind diese freiwilligen Vereinigungen bzw. Assoziationen, die den Nexus bilden zwischen dem Dritte-Sektor-Ansatz und dem zivilgesellschaftlichen Diskurs (Anheier et al. 2000). Auf das „Assoziationswesen“, wie es im Geleitzug der Moderne bei der Herausbildung der bürgerlichen Gesellschaft entstanden ist, nehmen alle zivilgesellschaftlichen Autoren Bezug. So bildet für Habermas „den Kern ... der Zivilgesellschaft ... ein Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeit institutionalisiert“ (Habermas 1992: 443f.). Für Ralf Dahrendorf ist die Bürger- oder Zivilgesellschaft in klassisch liberaler Tradition gekennzeichnet durch „die Existenz autonomer, d.h. nicht staatlicher oder in anderer Weise zentral geleiteter Organisationen“, die „die autonome Äußerung von Interessen, Werten und Vorlieben“ (Dahrendorf 1991: 262) ermöglichen. Und der der philosophisch-ideologischen Richtung des Kommunitarismus zuzurechnende Michael Walzer beschreibt die zivile Gesellschaft „als Raum von (zwischen)menschlichen Vereinigungen, die nicht erzwungen sind“ (Walzer 1992: 65).

Trotz dieser Gemeinsamkeit läßt sich jedoch zwischen dem zivilgesellschaftlichen und dem Dritte-Sektor-Ansatz ein Unterschied hinsichtlich der Perspektive feststellen, aus der die Assoziationen jeweils betrachtet werden. Während der zivilgesellschaftliche Diskurs freiwillige Vereinigungen ausschließlich auf der Input-Seite des politisch-administrativen Systems verortet und damit in ihrer Wirkung auf Staat und Politik behandelt, trifft diese einseitige Sichtweise für den Dritte-Sektor-Ansatz nicht zu. Unter diesem Ansatz wird sowohl ein ökonomisches Leistungsprofil der Nonprofit-Organisationen erstellt, als auch der Sektor als Raum und gesellschaftliche Sphäre für Selbstorganisation, Mitgliedschaft und aktives Engagement betrachtet (vgl. Anheier et al. 2000).

Wie steht es nun um die zivilgesellschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors in Deutschland? Welchen Umfang hat das aktive Engagement, und wie dynamisch ist die Organisationsentwicklung im Dritten Sektor Deutschlands verlaufen? Besonders herauszustellen ist die Gründungsdynamik im Vereinswesen. Seit den Anfängen des Deutschen Sportbundes im Jahre 1950 sind allein im Sport jährlich zwischen 1.000 bis 4.000 Vereine neu gegründet worden. Eine entsprechend hohe Dynamik weist der Bereich der Selbsthilfegruppen und Initiativen auf, deren Zahl von 25.000 im Jahre 1985 auf 60.000 im Jahre 1995 gestiegen ist (Priller/Zimmer 1999: 131-135). Die Ergebnisse der im Rahmen der deutschen Teilstudie des Johns-Hopkins-Projektes durchgeführten Organisationsbefragung bestätigen den Befund einer dynamischen Entwicklung des Sektors. Ein beachtlicher Teil der Organisationen ist in den vergangenen zehn Jahren entstanden.

Tab. 6: Gründungszeitraum von Nonprofit-Organisationen nach Bereichen

Bereiche	bis 1945	1945-1967	1968-1988	1989-1998
	in Prozent			
Kultur und Erholung	31	18	27	24
Bildung und Forschung	16	36	30	18
Gesundheitswesen	30	16	29	25
Soziale Dienste	21	18	37	25
Umwelt- und Naturschutz	19	12	47	22
Wohnungswesen und Beschäftigung	51	24	7	18
Bürger- und Verbraucherinteressen	24	32	26	28
Stiftungen	2	12	41	23
Internationale Aktivitäten	2	28	43	27
Wirtschafts- und Berufsverbände	14	45	10	31
Insgesamt	24	21	32	25

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland; WWU Münster/WZB-Organisationserhebung 1998, n=2.240

Eine positive Bilanz weist auch der Sektor in den neuen Bundesländern auf. Seit 1990 ist in Ostdeutschland eine vielfältige Organisationslandschaft durch einen wahren Gründungsboom entstanden (Priller 1997). Die Gründungswelle schwächte sich zwar in den letzten Jahren ab, sie hat aber weiter ein hohes Niveau. Besonders die Anzahl der eingetragenen Vereine steigt bis in die Gegenwart kontinuierlich an. Inzwischen wurde in Erfurt, Dresden, Magdeburg, Potsdam und Schwerin eine Vereinsdichte erreicht, die bei 650 Vereinen je 100.000 Einwohner liegt und damit quantitativ mit dem Niveau der alten Bundesländer vergleichbar ist. Insgesamt sind

zwischen 80.000 und 100.000 Vereine in den neuen Bundesländern aktiv (Zimmer/Priller 1999: 33), wobei die Organisationen mehrheitlich erst nach 1990 entstanden sind.

Übereinstimmend wird in aktuellen Studien (Klages 2000; Rosenblatt 2000) die zunehmende Bereitschaft der Bevölkerung herausgestellt, sich zu engagieren und aktiv an der gesellschaftlichen Entwicklung teilzuhaben. Dieses Ergebnis wird auch von der im Rahmen der deutschen Teilstudie des Johns-Hopkins-Projektes durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum ehrenamtlichen Engagement bestätigt. Ferner kommt diese Untersuchung, ebenfalls analog zu anderen Studien, zu dem Ergebnis, daß hierbei den Motiven „Spaß haben“ sowie „Menschen treffen/Freunde gewinnen“ ein hoher Stellenwert zukommt. Neben diesen eher hedonistischen Motiven kommt jedoch auch traditionell altruistischen Einstellungen, wie etwa „Anderen helfen“ sowie „Etwas bewegen wollen“ ein durchaus hoher Stellenwert auf der Prioritätenliste der Motive für Engagement zu.

Tab. 7: Motive für das Engagement in Nonprofit-Organisationen

Motiv	trifft voll und ganz zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft über- haupt nicht zu
Macht Spaß	65	33	2	—
Menschen treffen/ Freunde gewinnen	48	44	6	2
Aktiv bleiben	40	39	13	8
Etwas bewegen wollen	36	41	18	5
Erweitert Lebenserfahrung	33	47	15	5
Anderen helfen, gibt Leben einen Sinn	32	53	13	2
Fähigkeiten/Kenntnisse einbringen	31	54	11	4
Moralische Notwendigkeit	25	39	20	16
Religiöse Überzeugung	19	23	18	40
Neue Fertigkeiten erwerben	18	43	26	13
Politische Überzeugung	15	19	25	41
Gesellschaftliche Anerkennung	9	36	38	17

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland; Sozialwissenschaften-Bus 1996, n= 3.097

Wichtig ist in diesem Zusammenhang ferner, daß in allen empirischen Studien zum ehrenamtlichen Engagement eine hohe Bereitschaft bei denjenigen ermittelt wurde, die bisher noch nicht aktiv tätig waren. In einer aktuellen Studie wurde hierbei sogar eine Engagementbereitschaft von 40 Prozent ermittelt (Klages 2000: 40). Auch hinsichtlich der Gründe, warum man sich noch nicht engagiert hat, kommen die Studien zu einem übereinstimmenden Ergebnis. An erster Stelle wird jeweils genannt, daß man nicht persönlich gefragt oder gebeten worden sei (Priller/Zimmer 1999: 135). Dies weist darauf hin, daß die Infrastruktur zur Förderung einer aktiven Beteiligung in Deutschland noch nicht stark ausgebaut ist. Obgleich sich die Freiwilligenzentralen, die als Beispiel angeführt werden können, inzwischen auch in Deutschland großer Beliebtheit erfreuen, bleibt im Hinblick auf die Förderung und begleitende Stützung ehrenamtlichen Engagements und freiwilliger Betätigung noch viel zu tun.

Tab. 8: Tätigkeitsebenen von Nonprofit-Organisationen

Tätigkeitsebene	vor allem	zum Teil in Prozent	gar nicht
Kommunal	66	27	7
Regional	40	51	9
Bundesland	33	44	23
National	25	35	40
International	11	35	54

Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Teilstudie Deutschland;  
WWU Münster/WZB-Organisationserhebung 1998, n= 2.240

Hier sind in Deutschland besonders die Kommunen gefordert. So wurde im Rahmen der bundesweit durchgeführten Organisationsbefragung der deutschen Teilstudie des Johns-Hopkins-Projektes ermittelt, daß Dritte-Sektor-Organisationen primär auf der kommunalen oder regionalen Ebene tätig sind. Sie ergänzen vor Ort nicht nur das kommunale Dienstleistungsangebot, sondern sie bieten vor allem Raum für Selbstorganisation und können ein kritisches Potential gegenüber Staat und Verwaltung darstellen. Allerdings wird das kritische Potential der Organisationen von Staat und Verwaltung in Deutschland nicht sehr hoch geschätzt, vielmehr zielt man vorrangig darauf ab, die Organisationen möglichst nahtlos in den Verwaltungsapparat und Behördenvollzug zu integrieren. Aufgrund der schwierigen finanziellen Situation der öffentlichen Hand wird Nonprofit-Organisationen zunehmend der Betrieb beispielsweise von Schwimmbädern, Bibliotheken oder auch kleineren Museen übertragen (vgl. Roth 2000). Der Dritte Sektor wird insofern vor allem zur Staatsentlastung eingesetzt, während seine zivilgesellschaftliche Komponente nach wie vor eher gering geschätzt wird (vgl. Klages 2000: 44f.).

#### 4. Schlußfolgerungen und Ausblick

Eingebettet in einen spezifischen historischen Entwicklungspfad kann der Dritte Sektor in Deutschland auf ein dynamisches Wachstum zurückblicken. Der Sektor hat sich inzwischen zu einem wichtigen ökonomischen Faktor von hoher arbeitsmarktpolitischer Bedeutung entwickelt. Die wirtschaftspolitische Bedeutung des Sektors basiert in Deutschland im wesentlichen auf dem funktionalen Einbau seiner Organisationen in den staatlichen Verwaltungsvollzug. Legitimiert durch das Subsidiaritätsprinzip agieren im deutschen Wohlfahrtsstaat Dritte-Sektor-Organisationen, namentlich die Wohlfahrtsverbände, als funktionale Äquivalente staatlicher sozialer Dienstleistungsersteller. Hierdurch ist die Staatsnähe der Sektors zu erklären, die insbesondere in einem im internationalen Vergleich hohen Anteil an öffentlichen Mitteln an der Finanzierung des Sektors zum Ausdruck kommt.

Allerdings trifft diese Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung nicht für alle Tätigkeitsbereiche von Nonprofit-Organisationen in gleichem Maße zu. Im Prinzip ist der Dritte Sektor in Deutschland zweigeteilt: Vor allem in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport sowie Umwelt finden sich mehrheitlich Nonprofit-Organisationen, die sich im wesentlichen durch Mitgliederbeiträge und freiwillige Leistungen finanzieren und die sich durch ein bemerkenswertes Ausmaß an ehrenamtlichem

Engagement auszeichnen. Dagegen findet man vor allem in den sozialstaatlich orientierten Bereichen Organisationen, insbesondere dem Gesundheitswesen und den Sozialen Diensten, die ihre Einnahmen hauptsächlich aus Leistungen der Sozialversicherung und aus direkten staatlichen Zuwendungen beziehen. Gleichzeitig sind diese Bereiche in hohem Maße professionalisiert und werden insofern von der allgemeinen Öffentlichkeit kaum noch als Teil des Dritten Sektors betrachtet. In diesen Bereichen kooperieren Dritte-Sektor-Organisationen in Deutschland aufs engste mit dem Staat. De facto bilden diese Organisationen einen integralen Bestandteil des deutschen Wohlfahrtsstaates und unterscheiden sich insofern kaum von der umfassenden deutschen Bürokratie.

Aktuell ist der Dritte Sektor in Deutschland noch im wesentlichen von jenen Strukturprinzipien und Traditionslinien geprägt, die ihren Ursprung in der Industriemoderne des 19. Jahrhunderts haben und insofern längst nicht mehr zeitgemäß sind. Die weitere Entwicklung des Sektors hängt deshalb in entscheidendem Maße davon ab, wie die vorhandenen Modernisierungsdefizite überwunden werden.

Dies gilt im besonderen für die herausgehobene Stellung der im Sozialbereich tätigen Dritte-Sektor-Organisationen, die überwiegend den Wohlfahrtsverbänden angeschlossen sind. Anerkannt wurden die Wohlfahrtsverbände als exklusive Partner staatlicher Sozialpolitik im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, um den Konflikt zwischen Kirche und modernem Staat zu entschärfen. Ihre ökonomisch starke Stellung innerhalb des deutschen Nonprofit-Sektors verdanken sie der sehr spezifischen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, das zu seiner Entstehungszeit vor allem den kirchennahen Wohlfahrtsverbänden zugute kam. In jüngster Zeit hat der Gesetzgeber bereits Abstriche an der Privilegierung der Verbände vorgenommen und beispielsweise im Bereich der häuslichen Pflege die Anbieter der Wohlfahrtsverbände mit kommerziellen Anbietern gleichgestellt (Backhaus-Maul/Olk 1994). Auch die Europäische Union kritisiert die starke Stellung der Verbände in Deutschland, da nach ihrer Sicht die Privilegierung der Wohlfahrtsverbände in dem sich auf europäischer Ebene formierenden Sozialmarkt zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Es ist also fraglich, ob die in wirtschaftlicher Hinsicht dominanten Wohlfahrtsverbände auch in Zukunft den Dritten Sektor in diesem Umfang prägen werden (Zimmer et al. 2000: 99-103).

Eine in Deutschland immer noch stark ausgeprägte Traditionslinie ist zweifellos die staatliche Reglementierung des Sektors, die sich infolge des obrigkeitsstaatlichen Erbes und der direkten Einbindung dieser gesellschaftlichen Organisationen in den staatlichen Verwaltungsvollzug ergibt. So sind außerhalb des Sozialbereichs dem Engagement und insbesondere den ökonomischen Entfaltungsmöglichkeiten von Nonprofit-Organisationen enge Grenzen gesetzt. Der Dritte Sektor ist in Deutschland von seinen Rahmenbedingungen, namentlich der Rechtsform des Vereins und den Freiheitsgraden für eigenwirtschaftliche Aktivitäten, vorrangig als Bereich für Freizeit- und Hobbyaktivitäten konzipiert. Mit Dritte-Sektor-Organisationen werden in Deutschland mehrheitlich mitgliedschaftlich getragene Vereinigungen, sprich Vereine, in Verbindung gebracht. Die Zielsetzungen und Zwecke dieser Vereinigungen unterliegen nach wie vor staatlicher Genehmigungspflicht (Betzelt 2000).

Wie im 19. Jahrhundert angelegt, ist der Dritte Sektor in Deutschland auch heute noch entweder direkt funktional in den staatlichen Verwaltungsvollzug eingebunden, wie dies bei den Wohlfahrtsverbänden in hohem Maße der Fall ist, oder



aber der gesellschaftlichen Aktivität der Dritte-Sektor-Organisationen werden von seiten des Staates „Randbereiche“ der Selbstorganisation zugewiesen, wie diese im Bereich des Sports oder der Selbsthilfegruppen im Gesundheitswesen anzutreffen sind. Da wirtschaftliche Aktivitäten de jure und de facto für Dritte-Sektor-Organisationen in Deutschland nur schwer, wenn überhaupt zu realisieren sind, und der Staat bisher auch geringe Anreize gesetzt hat, die Stiftungs- und Spendenbereitschaft der Bevölkerung zu erhöhen, sind Nonprofit-Organisationen aufgrund ihrer limitierten Ressourcenstruktur enge Grenzen gesetzt. Sollte der Staat aufgrund zunehmender finanzieller Engpässe immer weniger in der Lage sein, den Sektor zu alimentieren, könnte dies zu einer erheblichen Veränderung der Struktur des Sektors führen. Die stärker zivilgesellschaftlich eingebetteten Organisationen mit vergleichsweise hoher Eigenfinanzierung und maßgeblicher Unterstützung durch Ehrenamtliche könnten dann das Bild des Sektors in Deutschland in Zukunft auch auf der Makroebene stärker prägen.

Die Ergebnisse aus Organisationsuntersuchungen deuten darauf hin, daß auch in Deutschland Nonprofit-Organisationen sich bemühen, ihre traditionelle „Abhängigkeit vom Staat“ durch eine stärkere marktwirtschaftliche Ausrichtung zu ersetzen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, daß diese Entwicklung zu einer grundlegenden Kommerzialisierung des Sektors führen wird, wie dies in den USA erfolgt ist. Es ist eher wahrscheinlich, daß die ökonomische Bedeutung des Sektors als wichtiger Teil der Volkswirtschaft, gemessen an seinen Ausgaben wie an seinen Arbeitsplätzen, zurückgehen wird, da viele, vor allem die großen Nonprofit-Organisationen den Sektor sozusagen „verlassen“ werden, indem sie sich für eine andere Organisations- und Rechtsform entscheiden. Deutlich wird dieser Trend bereits im Gesundheitswesen. Eine ganze Reihe von als Nonprofit-Organisationen geführten Krankenhäusern haben ihre Rechtsform inzwischen schon geändert und sich als GmbH konstituiert, womit sie dem For-profit-Bereich zuzurechnen sind. Wie die Ergebnisse der bundesweit durchgeführten Organisationsbefragung zeigen, wird sich dieser Trend einer Veränderung der Rechtsform im Gesundheitswesen auch weiter fortsetzen (Zimmer/Priller 1999: 50). Insofern könnte der Dritte Sektor in Deutschland, zumindest bei einer rein ökonomischen Betrachtung, wie sie im Johns-Hopkins-Projekt maßgeblich vorgenommen wurde, in Zukunft durchaus kleiner werden.

Schließlich ist aber auch zu fragen, ob wirtschaftliche Kennzahlen zur Größe des Sektors in der Tat ausreichende Indikatoren für die Relevanz und gesellschaftspolitische Wirksamkeit des Dritten Sektors sind. Gerade vor dem Hintergrund der deutschen obrigkeitsstaatlichen Tradition und eines Dritten Sektors, der auch heute noch in hohem Maße durch etatistische Strukturmerkmale geprägt wird, müssen die zivilgesellschaftlichen Momente dieses Sektors in Zukunft stärker als bisher ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden. Gerade die zivilgesellschaftlichen Qualitäten des Sektors, namentlich die Ausübung von Kontrollfunktionen gegenüber Staat und Verwaltung sowie die Wahrnehmung gesellschaftlicher Integrations- und Partizipationsfunktionen, sollten in Deutschland in Zukunft deutlich mehr Beachtung finden (Anheier et al. 2000).

## Anmerkung

- 1 Andere Untersuchungen weisen einen höheren Anteil von engagierten Bürgern aus. Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchgeführte repräsentative Erhebung (vgl. Rosenblatt/Picot 1999) kommt zu dem Ergebnis, daß 34 Prozent der Deutschen über 14 Jahre ehrenamtlich tätig sind. Davon engagieren sich rund 80 Prozent in Nonprofit-Organisationen.

## Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich, 1999: Die Zukunft der Bürgergesellschaft, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl, Opladen: Leske + Budrich: 13-21
- Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette, 1997: Einführung, in: Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin: sigma: 13-28
- Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Zimmer, Annette, 2000: Zur zivilgesellschaftlichen Bedeutung des Dritten Sektors, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Zukunft der Demokratie Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, WZB-Jahrbuch, Berlin: sigma: 71-98
- Backhaus-Maul, Holger, 2000: Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 26-27: 22-30
- Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas, 1994: Von Subsidiarität zum „outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, Sonderheft 25 der PVS, Opladen: Westdeutscher Verlag: 100-135
- Bauer, Rudolph, 1990: Voluntary welfare associations in Germany and the United States: thesis on their historical development of intermediary systems, in: *Voluntas*, Vol. 1, No. 1: 96-111
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 1999: Handbuch Stiftungen. Ziele – Projekte – Management – Rechtliche Gestaltung, Stuttgart: Gabler
- Betzelt, Sigrid, 2000: Der Dritte Sektor in „Fesseln“: Rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen, in: Nährlich, Stefan/Zimmer, Annette (Hrsg.): Management in Nonprofit-Organisationen, Opladen: Leske + Budrich: 37-61
- Boeßenecker, Karl-Heinz, 1997: Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD, Münster: Votum Verlag
- Boettcher, Erich (Hrsg.), 1957: Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen: Mohr
- Dahrendorf, Ralf, 1965: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München: Pieper
- Dahrendorf, Ralf, 1991: Die gefährdete Civil Society, in: Michalski, Krzysztof (Hrsg.): Europa und die Civil Society, Castelgandolfo-Gespräche 1989, Stuttgart: Gabler: 247-263
- Dettling, Warnfried, 1998: Wirtschaftskummerland? Wege aus der Globalisierungsfalle, München: Kindler
- Giddens, Anthony, 1999: Der Dritte Weg, Frankfurt: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen, 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt: Suhrkamp
- Jakobi, Franz-Josef, 2000: Ein verpflichtendes Erbe – Stiftungen, Armenfürsorge und Sozialpolitik in Münster im Wandel der Jahrhunderte, in: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich: 247-261
- Kendall, Jeremy/Almond, Stephen, 1999: United Kingdom, in: Salamon, Lester M. et al. (Hrsg.): Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit-Sector, Baltimore: Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University: 179-199
- Klages, Helmut, 2000: Die Deutschen – ein Volk von Ehrenmännern?, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 13, H. 2: 33- 47

- Nährlich, Stefan/Zimmer, Annette, 2000: Germany, in: Anheier, Helmut K./List, Regina (Hrsg.): Cross Border Philanthropy, Baltimore: Charities Aid Foundation & The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies: 19-35
- Pankoke, Eckhart, 2000: Freie Assoziationen – Geschichtliche Prämissen und gesellschaftliche Perspektiven moderner Genossenschaften, in: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich: 189-211
- Priller, Eckhard, 1997: Der Dritte Sektor in den neuen Bundesländern, in: Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin: sigma: 99-125
- Priller, Eckhard, 1998: Der Dritte Sektor in einem etatistischen System, in: Strachwitz, Rupert Graf (Hrsg.) – Dritter Sektor – Dritte Kraft, Düsseldorf: Raabe: 535-553
- Priller, Eckhard/Zimmer, Annette, 1999: Ende der Mitgliederorganisationen?, in: Witt, Dieter/Blümle, Ernst-Bernd/Schauer, Reinbert/Anheier, Helmut K. (Hrsg.): Ehrenamt und Modernisierungsdruck in Nonprofit-Organisationen, Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag: 127-147
- Priller, Eckhard/Zimmer, Annette/Anheier, Helmut K., 1999: Der Dritte Sektor in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9: 12-21
- Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias, 1995: Die Dienstleistenden: Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden, in: Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph /Olk, Thomas (Hrsg.): Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt: Suhrkamp: 321-355
- Rosenblatt, Bernhard von, 2000: Große Vielfalt bei ehrenamtlicher Tätigkeit und bürgerschaftlichem Engagement, in: ISI 24: 6-10
- Rosenblatt, Bernhard von/Picot, Sibylle, 1999: Freiwilligenarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit und bürgerschaftliches Engagement: Repräsentative Erhebung 1999 – Überblick über die Ergebnisse, Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München (Maschinenschrift)
- Roth, Roland, 2000: Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen, Perspektiven, in: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich: 25-48
- Sachße, Christoph, 1994: Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffes, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 40, H. 1: 717-731
- Sachße, Christoph, 1995, Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der „dualen“ Wohlfahrtspflege, in: Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph /Olk, Thomas (Hrsg.): Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt: Suhrkamp: 123-149
- Sachße, Christoph, 2000: Freiwilligenarbeit und private Wohlfahrtskultur in historischer Perspektive, in: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich: 75-88
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K., 1999: Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Seibel, Wolfgang 1992: „Dritter Sektor“, in: Bauer, Rudolph (Hrsg.): Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens, München: Oldenbourg: 455-460
- Strachwitz, Rupert Graf, 2000: Auf dem Weg in die Bürgergesellschaft. Anmerkungen zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts, in: Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan (Hrsg.): Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich: 325-337
- Ullmann, Hans-Peter, 1988: Interessenverbände in Deutschland, Frankfurt: Suhrkamp
- Walzer, Michael, 1992: Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin: Rotbuch
- Zimmer, Annette, 1996: Vereine – Basiselement der Demokratie, Opladen: Leske + Budrich
- Zimmer, Annette, 1997: Public-Private-Partnerships: Staat und Nonprofit-Sektor in Deutschland, in: Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin: sigma: 75-98

- Zimmer, Annette/Nährlich, Stefan, 1998: Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft, in: Arnold, Ulli/Maelicke, Bernd (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden: Nomos: 64-79
- Zimmer, Annette/Priller, Eckhard, 1999: Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Abschlußbericht des Projektes der Hans Böckler Stiftung „Arbeitsplatzressourcen im Nonprofit-Sektor. Beschäftigungspotentiale, -strukturen und -risiken“, Münster/Berlin (Maschinenschrift)
- Zimmer, Annette/Priller, Eckhard/Strachwitz, Rupert Graf, 2000: Fundraising als Ressource für Nonprofit-Organisationen, in: Nährlich, Stefan/Zimmer, Annette (Hrsg.): Management in Nonprofit-Organisationen, Opladen: Leske + Budrich: 85-104