

# Gesellschaft Wirtschaft Politik

## Sozialwissenschaften für politische Bildung

### Jahrgang 51, 2002, Heft 2

#### Inhalt

Editorial..... 136

#### **Brennpunkt**

*Sabine Kropp*, Regierungsbildung im Bund – unwägbarer denn je?..... 139

#### **Fachwissenschaftliche Aufsätze**

*Suzanne S. Schüttemeyer*, Wer wählt wen wie aus?

Pfade in das unerschlossene Terrain der Kandidatenaufstellung ..... 145

*Rahild Neuburger*, New Economy 2: Vernetzte/globalisierte Kapitalmärkte..... 161

*Reinhold Hedtke*, Die Kontroversität in der Wirtschaftsdidaktik ..... 173

*Martin Große Hüttmann* „In der Unterwelt der Ausschüsse“: Die Rolle der Komitologie in der Europäischen Union ..... 187

#### **Aktuelle Information**

*Everhard Holtmann*, Rote Karte für das Magdeburger Tolerierungsbündnis .... 199

*Roland Sturm*, Bundesbankreform und Modernisierung der Finanzaufsicht..... 205

*Petra Zimmermann-Steinhart*, Präsidentschaftswahlen in Frankreich..... 209

#### **Rechtsprechung kommentiert**

*Heiner Adamski*, Wehrpflicht und Wehrgerechtigkeit..... 213

#### **Kontrovers dokumentiert**

*Heiner Adamski*, Entscheidungsverfahren im Bundesrat:

Problemfall Zuwanderungsgesetz ..... 221

#### **Didaktische Praxis**

*Franz-Josef Bölting*, Entscheidungsspiel zu Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit ..... 229

Buchbesprechungen ..... 241

#### **Analyse**

*Jürgen Stern*, www.mehr-demokratie.de: Das Internet und die Zukunft der deutschen Politik ..... 245

Anschriften der Autoren ..... 271

## Zu diesem Heft

Unübersehbar wirft die Bundestagswahl ihre Schatten voraus. Selten waren Wahlausgang und Regierungsbildung so schwer vorherzusagen. Politische Bildung wird in diesen Tagen nur dann auf Interesse stoßen, wenn sie auch darauf Bezug nimmt.

Gleich im einleitenden „Brennpunkt“ versachlicht und systematisiert *Sabine Kropp* die Planspiele, die derzeit allerorten angestellt werden: Sie analysiert die Palette der bestehenden Möglichkeiten zu Regierungskoalitionen, die – je nach Ergebnis der Bundestagswahl – im Herbst zu erwarten sind.

Auch im Bereich der „Fachaufsätze“ bleiben wir ein Stück weit beim Thema Wahlen: Wie vollzieht sich eigentlich die Aufstellung von Kandidaten in der Realität? „Wer wählt wen wie aus?“, so der alles besagende Titel des Beitrags von *Suzanne S. Schüttemeyer*. Neben den Ursachen geht sie auch einigen Wirkungen der Wirklichkeit unserer Kandidatenaufstellung nach. Erstaunlich sind nicht nur einige der zu Tage geförderten Ergebnisse. Erstaunlich ist auch, wie wenig wir bislang darüber wussten.

Die letzte Landtagswahl, jene die im April in Sachsen-Anhalt stattfand, bescherte der SPD bekanntlich herbe Verluste. Gerade angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl erscheint es aufschlussreich, aus einiger Distanz den Hintergründen dieses Wahlergebnisses nachzugehen. „Rote Karte für das Magdeburger Tolerierungsbündnis“ nannte *Everhard Holtmann* seine „Aktuelle Information“.

Und noch einmal beschäftigt uns in diesem Heft das Thema Wahlen. Die jüngsten Präsidentschaftswahlen in Frankreich verwunderten und beunruhigten ganz Europa. Im ersten Wahlgang erhielt ein rechtsextremer Kandidat mehr Stimmen als der sozialistische Regierungschef und warf diesen aus dem Rennen. Und im zweiten Urngang wurde mit Vier-Fünftel-Mehrheit ein Präsident gewählt, dem im ersten mit gerade einem Fünftel der Stimmen unmissverständlich die Unzufriedenheit vieler Franzosen mitgeteilt worden war. *Petra Zimmermann-Steinhart* fasst in ihrer „Aktuellen Information“ die wesentlichen Hintergründe zusammen.

Wissen Sie, was „Komitologie“ ist? Nein? Dann sind Sie in guter Gesellschaft. Lassen Sie sich von *Martin Große Hüttmann* durch die „Unterwelt der Ausschüsse“

der Europäischen Union führen. In seinem „Fachaufsatz“ macht er deutlich, wie komplex, aber auch wie eminent folgenreich die Arbeit der Vielzahl von Ausschüssen in der EU mittlerweile geworden ist. Und dann wissen Sie viel über Komitologie.

Die Serie „New Economy“ wird in diesem Heft mit der Darstellung „Vernetzter und globalisierter Märkte“ fortgesetzt. Am Beispiel eines konkreten Unternehmens erklärt *Rahild Neuburger* die Auswirkungen von Internet und Digitalisierung auf Standortwahl, Lieferantenbeziehungen, Design, Produkterstellung und Finanzierung. Den Hintergrund des „Fachaufsatzes“ bilden die globalisierten Gütermärkte. Die Zusammenhänge mit Kapital- und Arbeitsmärkten, die in den nächsten Heften im Vordergrund stehen werden, werden bereits angesprochen.

Wirtschaftslehre besteht in der Regel aus der alternativlosen Darbietung neoklassischer Gedankengebäude und Forschungsergebnisse. „Von all den vorhandenen Zugängen präsentiert man uns im Allgemeinen nur einen einzigen, (...) so als ob es sich um *die* ökonomische Wahrheit handelte. Wir akzeptieren diesen Dogmatismus nicht. Wir wollen einen Pluralismus der Erklärungen, der der Komplexität der Gegenstände“ und Probleme angemessen ist, protestierten im Mai 2000 französische Studierende und Professoren. *Reinhold Hedtke* zeigt in seinem „Fachaufsatz“, wie kontroverse Sichtweisen in die Wirtschaftsdidaktik einzubringen sind und wie nötig das ist.

Bekanntlich ist nicht alles breit Publierte wichtig. Schlimmer aber ist, wenn Wichtiges nicht breit publiziert wird. Die Reform der Bundesbank und die tiefgreifende Veränderung der Finanzaufsicht in Deutschland wurden kaum zur Kenntnis genommen. Dabei wurde hierzulande nicht weniger abgeschafft als der Föderalismus in der deutschen Zentralbank und die Landeszentralbanken. Geschaffen wurde dagegen eine zentrale Allfinanzbehörde zur Kontrolle des Wertepapierhandels, des Kreditwesens und des Versicherungswesens. *Roland Sturm* lässt in seiner „Aktuellen Information“ keinen Zweifel, wie wichtig diese Reformen sind.

Wie kann man bei Schülern Verständnis für die Funktionsweise des organisierten Föderalismus erreichen? Als das Zuwanderungsgesetz zur Abstimmung stand, stimmten im Bundesrat der Ministerpräsident des Landes Brandenburg mit „ja“, der CDU-Vertreter des Landes mit „nein“. Dies war in der Verfassung nicht vorgesehen. Der Bundesratspräsident (SPD) wertete die Stimmabgabe als Zustimmung. Das verschaffte dem Gesetz die nötige Bundesratsmehrheit. Besteht sie zu Recht? Der anhaltende Streit darum, den *Heiner Adamski* „kontrovers dokumentiert“, informiert besser über den Bundesrat als lange abstrakte Erörterungen.

Das Internet ist „in“. Ihm wird nachgesagt, wir könnten uns damit besser informieren und unterhalten, wir könnten damit besser kommunizieren, konsumieren und partizipieren. Nicht zuletzt die Demokratie verfüge damit über dramatisch bessere Voraussetzungen. Die Macht des Internet überwinde jene von Diktatoren und totalitären Systemen. *Jürgen Stern* gab seiner ausführlichen „Analyse“ den schönen Titel [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de). Die Überschrift sagt alles: Die Hoffnung trägt. Bislang dient das Internet kaum als Instrument der Demokratie.

\*\*\*

Das vorliegende Heft enthält anlässlich der bevorstehenden Bundestagswahl besonders viele politikwissenschaftliche Beiträge. Das ist nicht die Regel. Abschlie-

ßend soll auf den Beitrag der Soziologie zur politischen Bildung in dieser Zeitschrift eingegangen werden. Anlass hierfür ist das Ausscheiden von Bernhard Schäfers, Lehrstuhlinhaber für Soziologie an der Universität Karlsruhe, aus dem aktiven Herausgeberkreis.

Vielen Lesern wird vertraut sein, dass die Soziologie stets eine herausragende Rolle in dieser Zeitschrift für die politische Bildung in der Bundesrepublik gespielt hat. Viele bekannte Autoren sind hier zu nennen, von Gerhard Wurzbacher bis Wolfgang Zapf, insbesondere von Anfang an Friedhelm Neidhardt. In einem engeren Sinne hat Karl Martin Bolte von der Universität München einschlägige Traditionen in dieser Zeitschrift begründet, indem er schon zu Beginn der sechziger Jahre Lehrbeispiele aus dem Bereich der Soziologie und sozialkundliche Unterrichtsmodelle verantwortete. Seit 1966 gehört Karl Martin Bolte zu den Herausgebern. Er ist es bis heute geblieben. Aktiver Herausgeber wurde mit Heft 1/1974 der bekannte Soziologe Günter Hartfiel, der im Januar 1977 bei einem Verkehrsunfall ums Leben kam. Ihm folgte 1982 Bernhard Schäfers, seinerzeit noch an der Universität Göttingen tätig. Schäfers hat seine eigene Nachfolge als aktiver Herausgeber sehr rechtzeitig geplant. So trat im Jahr 2000 Stefan Hradil (Universität Mainz) in den Kreis der aktiven Herausgeber ein. Es ist kein Zufall, dass Hradil einmal Schüler Boltes war.

Die Soziologie, wie sie in dieser Zeitschrift immer vertreten war, verbindet die Ergebnisse soziologischer Forschung mit ihrer Umsetzung für die Praxis: Bolte hat für die politische Bildung in Deutschland mit den zwei Bänden „Deutsche Gesellschaft im Wandel“ ein über Jahrzehnte gültiges Basiswerk geschaffen. Exemplarische Titel für die praxisbezogene Umsetzung soziologischer Erkenntnisse sind zudem das Hartfielsche „Wörterbuch der Soziologie“, Bernhard Schäfers` Lehrbuch zur Sozialstruktur, Schäfers` „Grundbegriffe der Soziologie“ (beide mit 7 Auflagen) und Schäfers` zusammen mit Wolfgang Zapf herausgegebenes, grundlegendes „Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands“ (2 Auflagen) und schließlich Hradils „Soziale Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland“ (8 Auflagen). Alle genannten Herausgeber dieser Zeitschrift besetzten führende Positionen in ihrer wissenschaftlichen Vereinigung, der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Karl Martin Bolte kann heute als Nestor der deutschen Soziologie bezeichnet werden. Bernhard Schäfers ist wohl der meistgelesene Verfasser und Herausgeber einflussreicher und zusammenfassender Werke der Soziologie.

Bernhard Schäfers hinterlässt bei seinem Ausscheiden aus dem Kreis der aktiven Herausgeber ein verpflichtendes Erbe, eine Tradition, die die „Gegenwartskunde“ mit ihrem neuen Titel „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik“ weiterhin und noch verstärkt einzuhalten gedenkt. Schmerzlich vermissen werden die Herausgeber sein moralisches Engagement in der Sache und seine vermittelnde Art im Dialog.

*Die Herausgeber*

## Regierungsbildung im Bund – unwägbarer denn je?

Koalitionspolitische Optionen vor den Bundestagswahlen 2002

*Sabine Kropp*

Glaut man den Umfragen, so scheint der Ausgang der Bundestagswahlen noch unwägbar zu sein. Bislang sind ebenfalls sichere Prognosen darüber, welches Regierungsbündnis im Herbst 2002 auf Bundesebene zustande kommen wird, nicht möglich. Die meisten Aussagen zu diesem Thema fallen derzeit – im April 2002 – noch in den Bereich purer Spekulation. Deshalb soll an dieser Stelle lediglich der Versuch gemacht werden, auf der Grundlage koalitionspolitischer Erfahrungen in Deutschland realistische Szenarien zu entwerfen und diese demokratietheoretisch zu bewerten.

Die FDP, der mit Blick auf Regierungsbildungen bis in die achtziger Jahre hinein die Bedeutung einer Funktionspartei, sprich: die einer Mehrheitsbeschafferin, zukam, hat auf diese Unsicherheit inzwischen strategisch reagiert. Sie hat im laufenden Wahlkampf auf eine Koalitionsaussage bewusst verzichtet. Damit versucht sie sich, nachdem sie auf Bundesebene während der Kohl-Ära im koalitionspolitischen Turm der CDU gefangen war, wieder in die Rolle einer Scharnierpartei zu bringen, die – je nach Wahlausgang – nach zwei Seiten hin, mit CDU und SPD, Bündnisse herzustellen vermag. Allerdings hat sich die Struktur des Parteiensystems seit den siebziger Jahren deutlich geändert. Die Fragmentierung des Systems ist im Vergleich zu den Zeiten des „Zweieinhalbparteiensystems“ aus SPD, FDP und CDU gestiegen: Die Zahl der Parteien wird auch im nächsten Deutschen Bundestag aller Voraussicht nach wieder fünf betragen. Regierungsbildungen, die auf Bundesebene stets Koalitionsbildungen bedeuten, sind somit schwieriger und unberechenbarer geworden. So durchkreuzt nicht nur die koalitionspolitische Flexibilität der FDP ein Denken in zwei parteipolitischen Blöcken. Auch die Existenz der PDS stört die Funktionslogik eines bipolaren Parteienwettbewerbs: Nach den Wahlen ist eine Situation nicht ausgeschlossen, in der die Stimmenanteile für die SPD weder zu einer Mehrheit mit den Grünen noch mit der FDP reichen und auch die CDU zusammen mit der FDP keine Regierung bilden kann. Damit könnte erstmals eine Situation entstehen, in der das im Bund bislang dominierende Muster kleiner, d.h. aus einer großen und einer kleinen Bündnispartei bestehenden Koalitionen aus rechnerischen Gründen nicht wiederholt werden kann.

Die Landesebene gilt gemeinhin als Experimentierfeld für Koalitionsbildungen. Neue Koalitionen werden dort gleichsam „erprobt“, bevor sie auf die Bundesebene transportiert werden. Betrachtet man die derzeitige Vielfalt an Regierungsbündnissen, wäre im Bund nahezu alles möglich: In Rheinland-Pfalz regieren SPD und FDP nun bereits erfolgreich in dritter Legislaturperiode in Folge, in Nordrhein-Westfalen besteht eine Koalition aus SPD und Grünen, in Mecklenburg-Vorpommern und in Berlin gingen SPD und PDS ein Bündnis ein, in Brandenburg und Bremen sind SPD und CDU in großen Koalitionen zusammengespannt – mit, wie der Fall Brandenburg zeigt, zuweilen beträchtlichen, auch bundespolitisch ausgelösten Funktionsstörungen. Auch in Bremen, wo die SPD eine große Koalition als gegenüber einem rot-grünen Bündnis bevorzugte Variante einging, mehrt sich derzeit innerhalb der SPD der Misstrauen gegenüber der rot-schwarzen Liaison. In Hamburg wiederum regieren CDU, Schill-Partei und FDP gemeinsam, und in Baden-Württemberg sowie in Hessen schließlich sind schwarz-gelbe Regierungsbündnisse vertreten. Daneben wurde die SPD-Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt zwei Legislaturperioden lang von der PDS toleriert.

Die koalitionspolitische Farbenlehre der Landesebene lässt sich gleichwohl nicht nahtlos auf die Bundesebene übertragen. So ist die PDS für die SPD (derzeit noch) kein verlässlicher Koalitionspartner, da insbesondere die außenpolitischen Positionen der SED-Nachfolgepartei mit dem Kurs bislang aller Bundesregierungen nicht vereinbar sind. Eine glaubwürdige Kurskorrektur der PDS wäre die Grundvoraussetzung für eine koalitionspolitische Annäherung beider Parteien auf Bundesebene. Auch wäre sie gezwungen, ihren noch immer nicht restlos geklärten Spagat zwischen mitgestaltender parlamentarischer Kraft und Systemopposition aufzulösen. Hinzu kommt, dass gerade in einer Zeit des wirtschaftlichen Strukturwandels und des notwendigen Umbaus der sozialen Sicherungssysteme eine rot-rote Bundesregierung den Widerstand der wirtschaftlichen Positionseliten gegen sich aufbringen würde. Der für die anstehenden Aufgaben erforderliche gesellschaftliche Konsens wäre in einer solchen Konstellation jedenfalls schwer zu gewinnen. Angesichts der derzeitigen Umstände muss man jedenfalls davon ausgehen, dass die partielle Segmentierung des Parteiensystems, die durch die Ausklammerung der PDS als potentiell Koalitionspartner im Bund entsteht, vorerst weiter Bestand haben wird.

Auch eine – durch welche Partei auch immer – tolerierte Minderheitsregierung der SPD ist unwahrscheinlich, da die Magdeburger Erfahrungen als nicht nachahmenswert erscheinen. Die SPD zahlte dort allein den „Preis des Regierens“: Misserfolge, unpopuläre Entscheidungen und Performanzschwächen wurden weitgehend ihr zur Last gelegt, während die PDS als Tolerierungspartner und „policy-seeker“ zwar Einfluss auf politische Inhalte zu nehmen vermochte, dafür aber nicht die Regierungsverantwortung übernehmen musste. Bei einzelnen Entscheidungen kooperierte die PDS zwar auf parlamentarischer Ebene mit der SPD. Dies hinderte sie indessen nicht daran, im außerparlamentarischen Raum gegen eben jene Entscheidungen mobil zu machen. Das sachsen-anhaltische Wahlergebnis vom 21. April 2002, in dem die SPD einen erdrutschartigen Stimmenrückgang von mehr als 15% hinnehmen musste und nun hinter der PDS liegt, letztere sich als Tolerierungspartei gleichwohl stabilisieren konnte, wirft abschließend ein deutliches Licht auf die für die SPD verlustreiche Strategie. Die in der Tagespresse mitunter ins Spiel gebrachte Konstellation einer rot-rot-grünen Regierung wiederum würde den

Grünen vermutlich große Probleme einbringen, besteht doch zwischen ihnen und der PDS nicht zuletzt mit Blick auf die Felder der Friedensbewegung und des Umweltschutzes oder auf basisdemokratische Ideen eine beträchtliche Themenkonkurrenz.

Ebenso wenig bietet sich eine Ampel zur Nachahmung an, obgleich sie von der politischen Publizistik immer wieder ins Spiel gebracht wird. Die Koalition aus SPD, Grünen und FDP in Bremen ist an den Unvereinbarkeiten der kleinen Koalitionspartner gescheitert. Der ohnedies oft fragile innerparteiliche Friede in der Sozialdemokratie wird, das zeigen diese Erfahrungen deutlich, durch eine Ampel bedrohlichen Belastungen ausgesetzt, da die zentrifugalen Kräfte, welche die jeweiligen Flügel der Partei in entgegengesetzte Richtungen ziehen, durch die beiden kleinen Koalitionspartner verstärkt werden. Nicht zufällig scheiterte dieses Bündnis an der Unvereinbarkeit wirtschafts- und umweltpolitischer Akzentsetzungen von FDP und Grünen. Die beiden kleinen Parteien treten zudem auch in Wahlkämpfen als Antipoden um den koalitionsstrategisch günstigeren Platz im Parteiensystem auf, so dass die eingeübte Konkurrenz im gemeinsamen Regierungsalltag erst durch kooperative Verhaltensweisen überwunden werden müsste. Als Erfolgsmodell ist die Ampel angesichts der bisherigen Erfahrungen, aber auch aufgrund der Tatsache, dass die Berliner Verhandlungen über eine Ampel 2002 erfolglos blieben (und von der Verhandlungsführung der Berliner SPD-Führung auch offenkundig nicht gewollt wurden), jedenfalls nicht geeignet. Die schwierige Dreieckskonstellation einer Ampel, in der unausweichliche Konflikte mehr als nur eine zweidimensionale Qualität annehmen, eignet sich nicht zur Auflösung noch immer unaufgelöster Reformblockaden. Diese Konstellation wird deshalb auch auf Bundesebene von beiden kleinen Parteien nicht angestrebt. Das Zuwanderungsthema stellt hier eher eine positive Ausnahme dar, da in diesem Feld die drei Parteien deutliche Schnittstellen in ihren Positionen aufweisen.

Geht man von einem Szenario aus, nach dem es für eine Mehrheit einer der beiden großen Parteien mit einem kleinen Koalitionspartner reicht, so ist eine dieser „minimal winning coalitions“ die wahrscheinlichste Variante, da der Gewinn an Ämtern zumal für die große Partei günstiger ausfällt als in einer großen Koalition. Für die SPD wäre eine Neuaufgabe von Rot-Grün aus zwei Gründen die günstigste Option. Zum einen sind die Bündnispartner in einer Fortsetzungskoalition aufeinander eingespielt, so dass wechselseitige Einschätzungen stabiler und das Vertrauensverhältnis zwischen den führenden Koalitionsakteuren gefestigter ist als in einem neuen Regierungsbündnis. Die Kosten, welche in der Anlaufphase gemeinsamen Regierens anfallen, müssen nicht mehr aufgebracht werden. Daneben hat die Regierungserfahrung den Realo-Flügel der Grünen gestärkt, was diese für die SPD nun auch außenpolitisch berechenbarer erscheinen lässt. Zum anderen sind die Grünen bislang für die SPD insofern ein unkomplizierter Koalitionspartner, als die Grünen über keine alternativen Koalitionsoptionen verfügen. Dies unterscheidet sie von der FDP: Grundsätzlich können die Liberalen auch mit der CDU regieren, selbst wenn sie diese Option (wie in der laufenden Koalition/periode in Rheinland-Pfalz) nicht immer zu realisieren vermögen. Eine knappe parlamentarische Mehrheit von SPD und Grünen muss keine nachteiligen Folgen für die Regierungstabilität haben, da diese durchaus disziplinierend auf tendenzielle Abweichler wirken kann. Die CDU wiederum kann im Bund le-

diglich mit der FDP ein kleinformatiges Bündnis schmieden, da schon die Grünen und erst recht die PDS als Partner für sie nicht in Frage kommen.

Demgegenüber tendieren große Koalitionen, wie Fallstudien zeigen, angesichts eines üppigen Polsters an Mandaten dazu, den fraktionsinternen Zusammenhalt aufzulockern. Während der gemeinsamen Regierungszeit von CDU und SPD im Bund (1966-1969) verlagerte sich die Oppositionsfunktion in die Fraktionen beider großen Parteien, die damit Regierungs- und Oppositionsaufgaben gleichzeitig übernahmen. Dieses Beispiel, aber auch Untersuchungen über andere Bündnisse aus SPD und CDU zeigen, dass großen Koalitionen gemeinhin ein beträchtliches Konfliktpotential innewohnt. In der Endphase einer gemeinsamen Legislaturperiode verstärken sich die zentrifugalen Tendenzen innerhalb des Bündnisses noch, da – sieht man von der Ausnahme des Bremer Bündnisses ab – beide Parteien in aller Regel keine Neuaufgabe der Koalition wünschen und zunehmend gegeneinander Position beziehen. Reformpläne und Gemeinsamkeiten werden deshalb gegen Ende einer Legislaturperiode hin in den Mühlen der tagespolitischen Auseinandersetzungen oft zerrieben. In derlei Notgemeinschaften, in denen der Abstand an Mandaten (als den Ressourcen, die in Regierungsämter umgemünzt werden können) deutlich geringer ist als in kleinen Koalitionen, tendiert zumal der kleinere Partner dazu, den Grundsatz strikter Verteilungsgerechtigkeit zum eigenen Gunsten durchzusetzen. Sowohl die Zuteilung von Ministerien als auch die Ressortzuschnitte und selbst die Zuwächse und Kürzungen in den jährlichen Verhandlungen über den Haushalt werden wechselseitig möglichst genau verrechnet – schon, um sich gute Ausgangsbedingungen für die anstehenden Wahlen zu sichern.

Große Regierungsbündnisse stärkten bisher tendenziell die Parteien in der Opposition. Wenn beide Parteien redistributive Maßnahmen und schmerzhafte Einschnitte vereinbaren, können diese von der Opposition kritisch, zuweilen auch populistisch aufgegriffen werden. Protestparteien können durch unpopuläre Entscheidungen Auftrieb erhalten. Insbesondere die SPD setzt sich mit einer Konsolidierungs- und Sparpolitik Angriffen von linker Seite aus. Der PDS, deren Klientel noch immer stark an staatsinterventionistischen Ideen und an Grundsätzen strikter Verteilungsgerechtigkeit orientiert ist, öffnet sich bei solchen Maßnahmen ein Einfallstor, um der SPD die Unterstützung einer unzufriedenen Wählerklientel streitig zu machen. Daneben ruft eine solche Politik, wie bereits die noch laufende Legislaturperiode zeigt, die Gewerkschaften auch gegen sozialdemokratische Politik auf den Plan. Allerdings lassen die Bremer Erfahrungen mit der großen Koalition insofern auf eine Lernfähigkeit der Wähler hoffen, als dort der Konsolidierungskurs von SPD und CDU nach Ablauf der ersten gemeinsamen Legislaturperiode per Wählervotum bestätigt wurde: Beide Parteien gewannen in dieser Konstellation sogar an Wählerstimmen hinzu.

Auf Bundesebene spräche ein weiteres Argument für eine zeitlich begrenzte Notgemeinschaft aus SPD und CDU. Der Bundesrat würde unter den Bedingungen einer großen Koalition seine Funktion als Blockadeinstrument einer oppositionellen Ländermehrheit verlieren. Diese Blockadeversuche der CDU, aber auch die zur Überwindung solcher Blockaden von der amtierenden Bundesregierung mitunter eingesetzten Strategien, mit denen die Zustimmung „neutraler“ und damit von der koalitionspolitischen Farbenlehre im Bund abweichenden oder „oppositioneller“ Länderregierungen durch finanzielle Zugeständnisse zuweilen „gekauft“ wurde, haben dem

Ansehen der politischen Institutionen und auch der Parteien in der Vergangenheit geschadet. Der Versuch, Blockaden des Bundesrates zu umgehen, gipfelte schließlich in dem umstrittenen Verhalten des Bundesratspräsidenten Klaus Wowereit (SPD), der die uneinheitliche Stimmabgabe des Landes Brandenburg kürzlich nicht als Enthaltung, sondern als Ja-Stimmen bewertete. Solche Vorkommnisse würden in einer großen Koalition zumindest vorübergehend der Vergangenheit angehören. Insgesamt fallen bei einer großen Koalition also durchaus Vorteile, aber auch beträchtliche Nachteile an, die ein solches Bündnis nur als Notgemeinschaft für einen begrenzten Zeitraum sinnvoll erscheinen lassen.

Es bleibt die Frage, ob die Rolle, die den Wählern angesichts unwägbarer Regierungsmuster und offener Koalitionsaussagen zuteil wird, unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten befriedigend sein kann. So erscheint dem Wähler der Verzicht auf eindeutige Koalitionsaussagen zuweilen als Zumutung, denn er kauft mit seiner Stimmabgabe unter Umständen die „Katze im Sack“. Diesem immer wieder geäußerten Argument können mehrere Einwände gegenüber gestellt werden. Erstens könnten feste Koalitionsaussagen angesichts eines schwer prognostizierbaren Wahlausgangs Blockaden erst auslösen. Legen sich die Parteien definitiv auf einen Partner fest, wird die Bandbreite der möglichen Regierungsbündnisse verkürzt. Rückt eine Partei andererseits von ihrer ursprünglichen Aussage ab, wird ihr, wie früher der FDP, schnell das Etikett der „Umfallerpartei“ angeheftet. Die Wähler, die einer Partei ihre Stimme mit klarem koalitionspolitischen Kalkül geben, fühlen sich durch solche Kurswechsel ebenfalls getäuscht. Zweitens kann es als Indiz für ein stabiles Regierungssystem und als Ausweis einer hohen gesellschaftlichen Konsensbereitschaft gelten, wenn miteinander konkurrierende Parteien untereinander grundsätzlich kooperationsfähig sind. Regierbarkeitskrisen sind unter diesen Voraussetzungen weniger wahrscheinlich. Drittens ist es – anders als im Mehrheitswahlsystem – unter den Bedingungen des Verhältniswahlsystems weniger wahrscheinlich, dass der Wähler mit seiner Stimmabgabe direkt über die Regierungsbildung mitentscheidet. Ziel einer Verhältniswahl ist es, dass die gesellschaftlichen Kräfte möglichst proportional im Parlament vertreten sind, was tendenziell eine größere Parteienvielfalt und damit Verhandlungen über die Regierungsmehrheit zur Folge hat. In der politischen Diskussion in Deutschland gerät dieser Aspekt bisweilen aus dem Blick, da selbst unter den Bedingungen der Verhältniswahl lange Zeit der Mehrheitswahl zugeschriebene Effekte: sprich, binäre koalitionspolitische Optionen, erzielt werden konnten. Und viertens schließlich lässt es auch das Grundgesetz zu, dass eine siegreiche oder sich in einer strategisch günstigen Verhandlungsposition befindliche Partei sich erst nach der Wahl für einen Koalitionspartner entscheidet. Die Parteien, die durch Verhandlungen zu einer Mehrheit zusammenfinden, wählen den Kanzler, der daraufhin – mit Rücksicht auf seinen Bündnispartner – sein Kabinett zusammenstellt. Sollten sich also die Umfragen bis September nicht eindeutig in Richtung einer bestimmten realistischen Regierungskonstellation entwickeln, bleibt den Wählern nichts anderes übrig, als ihre Stimmen unter den Bedingungen ungewisser Regierungsoptionen abzugeben und diejenige Kraft zu stärken, die sie auf jeden Fall in der Regierung vertreten sehen möchten.



## Wer wählt wen wie aus?

### Pfade in das unerschlossene Terrain der Kandidatenaufstellung

*Suzanne S. Schüttemeyer*

Am 22. September dieses Jahres wird ein neuer Bundestag gewählt, der fünfzehnte seit Gründung der Bundesrepublik im Jahre 1949. Wieder werden sich mehrere tausend Frauen und Männer darum bemühen, ein Abgeordnetenmandat zu erringen. 1998 waren 5065 Kandidaten auf 271 Landeslisten und in 328 Wahlkreisen angetreten; 669 von ihnen gelang der Sprung in den Bundestag. Auf den ersten Blick sind es ganz selbstverständlich die Wähler, die über die Zusammensetzung ihres Parlaments bestimmen; der zweite Blick zeigt aber, dass ihnen nurmehr die letzte Entscheidung zukommt. Bevor sie in der Wahlkabine ihre Kreuze machen können, müssen (neben technisch-organisatorischen und rechtlichen Vorkehrungen) insbesondere die Auslese und Aufstellung der Kandidaten besorgt sein. In den sogenannten „sicheren“ Wahlkreisen und auf den „sicheren“ Listenplätzen stellen diese Nominierungsprozesse faktisch sogar die Endentscheidung dar. Solche Zusammenhänge veranlassten William M. Tweed, einen New Yorker Parteiführer in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts, zu dem berühmt gewordenen Ausspruch: „I don't care who does the electing, just so I do the nominating.“

Aus politikwissenschaftlicher Sicht kann man die Auswahl der Parlamentsbewerber als das direkte Verbindungsstück zwischen der Gesellschaft und den intermediären Organisationen auf der einen Seite, den politischen Institutionen auf der anderen Seite bezeichnen. Über jede dieser Seiten hat die Forschung mittlerweile einen soliden Fundus an Kenntnissen und Erkenntnissen hervorgebracht. Wir wissen viel über Institutionen, ihre Strukturen und die darin ablaufenden Prozesse. Auch das Handeln der Akteure in diesen Institutionen und dessen Ergebnisse sowie die Akteure selbst, also vor allem Abgeordnete und Regierungsmitglieder, werden intensiv erforscht. Beim politischen Input sind Partizipations-, Wahl- und Parteienforschung weit entwickelt. Das genannte Verbindungsstück hingegen, die Kandidatennominierung, ist in den letzten dreißig Jahren ein Stiefkind der deutschen Politikwissenschaft gewesen. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Prozess der Rekrutierung politischen Personals nicht nur Gesellschaft und Politik auf vielfältige Weise miteinander verbindet, sondern auch das politische System und seine Funktionserfüllung nachhaltig beeinflusst.

Solange Parlamente das Recht und die Pflicht zur allgemeinverbindlichen Letztentscheidung haben, hängt die Qualität der Ergebnisse von Politik ganz wesentlich von den Personen ab, die im Parlament wirken, diese Institution prägen und von ihr geprägt werden. In den parlamentarischen Regierungssystemen Europas reicht dieser Zusammenhang insofern noch weiter, als Regierungschefs und Minister in aller Regel aus dem Kreis der Parlamentsabgeordneten rekrutiert werden, und die Bedeutung der Exekutive für die Qualität der politischen Entscheidungen ist noch klarer erkennbar.

Darüber hinaus sind die Perzeption der Repräsentanten durch die Repräsentierten, sind Akzeptanz und Vertrauen gegenüber den handelnden Politikern wichtige Elemente der Leistungs- und Lebensfähigkeit von Demokratie. Eng damit verbunden ist die Rolle der Parteien. Bekanntlich sind sie es, die den Prozess der Kandidatenauswahl steuern. Damit rücken ihr innerer Zustand und die Frage demokratischer Partizipation bei innerparteilichen Wahl- und Auswahlprozessen ins Blickfeld. Nicht umsonst wird gegenwärtig in der Bundesrepublik im Kontext aktueller Parteienkritik auch diskutiert, ob die Auswahlverfahren für Parlamentskandidaten geändert werden sollen.

Angesichts dieser Zusammenhänge erstaunt es umso mehr, dass umfassende empirische Untersuchungen, die den Fragen nachgehen, wer, wie, warum und mit welchen Wirkungen Abgeordneter wird, Mangelware sind.

## Der Stand der Forschung

In der Bundesrepublik Deutschland ist bisher nur 1965 der Versuch gemacht worden, die Prozesse, die Beteiligten und die Selektionskriterien bei der Kandidatenaufstellung umfassend herauszuarbeiten. Bodo Zeuners 1970 publizierte Studie untersucht Parteigremien, informelle Gruppierungen sowie außerparteiliche Einflussgrößen bei der Auswahl der Parlamentsbewerber. Für ihn fallen die Entscheidungen auf „unteren Oligarchieebenen“ (den entsprechenden Kreis- bzw. Ortsverbänden). Dabei bleibt Zeuner deskriptiv, seine Argumentation ist insgesamt – wohl nicht zuletzt wegen der schwachen empirischen Basis – vorsichtig. Für 1969 liegen Befunde von Heino Kaack vor, der im Rahmen einer Parteiensystemanalyse Einzelaspekte der Kandidatenauslese beleuchtet (Kaack 1971).

Neben Zeuners und Kaacks Arbeiten gibt es einige Fallstudien aus den 50er, 60er und 70er Jahren, in denen spezielle Fragen aufgegriffen (z.B. das Experiment mit Primaries in einem Bezirksverband der CDU, Haungs 1970, die Rolle der lokalen Presse bei der Kandidatenkür, Horn/Kühr 1978, die Junge Union als Weg in die politische Karriere, Hackel 1978) oder einzelne Bundesländer untersucht wurden. Für einen Großteil dieser regional angelegten Rekrutierungsstudien (Kaufmann/Kohl/Molt 1961, Mintzel 1980, Pumm 1977, Staisch 1974, Szabo 1977, Varain 1961) gilt, dass sie in ihrer Fragestellung und Methodik hinter Zeuner zurückbleiben. In jüngerer Zeit sind lediglich zwei Aufsätze zu verzeichnen (Weßels 1997, Roberts 1988), die – in englischsprachigen Sammelbänden – das Thema der Kandidatenauswahl behandeln. Dabei werden die Fragen, wer wie Kandidaten auswählt, nur überblicksartig behandelt, und für Fakten und Daten wird auf Zeuner,

also auf das Bundestagswahljahr 1965, zurückgegriffen. Ansonsten steht wieder die Analyse der soziostrukturellen Eigenschaften der Abgeordneten und Kandidaten im Vordergrund. Bedingungen und Prozesse der Auswahl, die Akteure und ihre Motive wie auch die individuellen Beweggründe und Ressourcen der Kandidaten bleiben ausgeblendet. In Ermangelung neuerer empirischer Erhebungen müssen sich die Autoren mit impressionistischer Evidenz aus Zeitungen begnügen.

Für die Bundesrepublik ist der nach Zeuners Studie erzielte Forschungsertrag vor allem auf der Seite des Parlaments, also gleichsam bei den Ergebnissen des Rekrutierungsprozesses, anzutreffen. Solide empirische Befunde liegen vor zur Sozialstruktur von Bundestag und Landtagen (z.B. Hess 1995, Hoecker 1994, Kaack 1988a und 1988b, Müller 1988b und 1992, Schindler 1999, Schüttemeyer u.a. 1999), zur Verbände- und Parteivernetzung der Abgeordneten (z.B. Müller 1988a, Herzog 1990, Hirner 1993, Patzelt 1996), zur „Professionalisierung“ des Bundestages im Sinne sowohl der Karrierisierung des Parlamentsmandats zum Beruf als auch der parlamentarischen Funktionserfüllung (z.B. Boll 1994, Golsch 1998, Herzog 1975, 1979 und 1990, Saalfeld 1997, Schüttemeyer 1998) sowie zum Selbstverständnis der Parlamentarier hinsichtlich der Bedingungen und Umstände ihres politischen Aufstiegs und ihrer Rolle (z.B. Lemke-Müller 1999, Patzelt 1996, 1999a und 1999b).

Die Rolle von Bürgern als Parteimitglieder und Parteien als Organisationen bei der Kandidatenauswahl hat hingegen seit 1965 keine empirisch gehaltvolle Bearbeitung in der deutschen Politikwissenschaft erfahren. Ist damit Kandidatenauswahl als abhängige Variable weitgehend unerforscht, so wird sie auch als unabhängige Variable in den parlamentssoziologischen Arbeiten nur ansatzweise erfasst, da selten nach den Wirkungen einer bestimmten Zusammensetzung des Parlaments auf politische Entscheidungen (also policy output) oder auf Legitimität gefragt wird. Patzelt skizziert diese Zusammenhänge konzeptionell und in Ansätzen (1999b); empirisch untersucht dies eine Studie von Rebenstorf und Weßels (1989), in der die tatsächliche Sozialstruktur des Bundestages mit den Normvorstellungen der Wähler kontrastiert wird. Es gibt also für die Bundesrepublik weder eine umfassende empirische Studie zur Kandidatenauswahl als abhängige und unabhängige Variable, noch liegen vergleichende Befunde vor, aus denen erkannt werden könnte, welche Bedeutung zum Beispiel das Wahlsystem oder das Parteiensystem für die Kandidatenaufstellung entfalten.

Das beste Beispiel, wie wir systematisch mehr darüber erfahren können, wer, wie und warum Abgeordneter wird, liegt aus Großbritannien vor. Pippa Norris und Joni Lovenduski (1995) haben mit ihrer *British Candidate Study* im Wahljahr 1992 nicht nur eine umfassende empirische Arbeit, sondern auch ein wegweisendes Konzept für künftige Forschung präsentiert. Empirisch unterfüttert ist diese Studie mit den Ergebnissen von detaillierten Befragungen von gut 1600 Teilnehmern an Nominierungsveranstaltungen sowie von ca. 1300 potentiellen Kandidaten (sowohl Members of Parliament, die sich um Wiederaufstellung bemühten, als auch Neulinge). Die Ergebnisse sind eingebettet in ein überzeugendes theoretisches Konzept, das zwischen Angebots- und Nachfrageseite der Rekrutierung unterscheidet. Zunächst werden die Motivationen und Möglichkeiten untersucht, die einen Bürger bzw. ein Parteimitglied dazu bewegen, sich um eine Kandidatur zu bewerben. Beim Schritt vom Bewerber zum Kandidaten werden besonders die Nominierenden (Gatekeepers) betrachtet. Sodann geht es um die Beweggründe, Ressourcen und Quali-

täten, die ein Kandidat benötigt, um seine Chancen auf den Gewinn eines Mandats zu erhöhen. Dieser Prozess wird in Zusammenhang gestellt zum politischen System und zum Parteienkontext.

Einige dieser Fragen und Zusammenhänge sollen im Folgenden für die Bundesrepublik skizziert und erörtert werden, soweit dies angesichts fehlender neuerer Untersuchungen zur Auswahl der Bewerber um ein Bundestagsmandat möglich ist. Dabei wird auf Variablen des politischen Systems, welche die Prozesse und Ergebnisse der Kandidatenaufstellung mitbestimmen, nur knapp und exemplarisch eingegangen. Zu bruchstückhaft sind die Erkenntnisse etwa darüber, welche Auswirkungen die Regimestruktur eines Landes, sein Typus als parlamentarisches oder präsidentielles Regierungssystem, als Bundes- oder Einheitsstaat, als Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratie auf die Nominierung von Parlamentsbewerbern hat. Ob etwa die heutige Art der Parteienkonkurrenz und der medialen Politikvermittlung fachspezifisch qualifizierten Nachwuchs bei der Kandidatenkür be- oder gar verhindert, bedarf der empirischen Untersuchung. Auch über den Einfluss sogenannter Gelegenheitsstrukturen darauf, wer warum Kandidat wird, existiert so gut wie kein gesichertes Wissen – so plausibel es auch ist anzunehmen, dass zum Beispiel die Ausprägung eines Parlaments als Vollzeit- oder Feierabend-, als Rede- oder Arbeitsparlament, die Höhe der Abgeordneteneinkünfte und Versorgungsbezüge, die Ausstattung des Mandats sowie die parlamentarischen und gouvernementalen Aufstiegschancen des Berufs ganz unterschiedliche Kandidatenanreize bereitstellen und folglich auch ganz unterschiedliche Personen für eine Kandidatur in Frage kommen lassen.

## Der rechtliche Rahmen

Anders als in den meisten europäischen Ländern, wo lediglich einige formale Wählbarkeitskriterien (zum Beispiel Alter, Nationalität, Inkompatibilitäten) rechtlich vorgeschrieben sind, legen die Verfassung, das Parteien- und Wahlgesetz sowie die Wahlordnung das Verfahren der Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahl vergleichsweise detailliert fest. Des weiteren wird es den Satzungen der Parteien ausdrücklich aufgegeben, die Nominierung der Parlamentsbewerber im einzelnen zu regeln. Nach Artikel 21 Abs. 1 Grundgesetz muss die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen. Dieses Gebot wird mit Vorschriften über geheime Abstimmungen, über Rechte und Pflichten der Mitglieder- und Vertreterversammlungen sowie der Parteivorstände auf den verschiedenen Organisationsebenen konkretisiert. Danach können die Kandidaten im Wahlkreis von Delegiertenversammlungen der betreffenden Gebietsverbände aufgestellt werden oder von Versammlungen aller Parteimitglieder, die im jeweiligen Wahlkreis auch bei der anstehenden Bundestagswahl das Wahlrecht haben. Der jeweilige Landesvorstand hat die Möglichkeit, gegen die Nominierungsentscheidung Einspruch zu erheben; dieser ist aber nur suspensiv, kann also von der Vertreter- oder Mitgliederversammlung endgültig überstimmt werden. Über die Landeslisten der Parteien kann auf Delegierten- oder Landesmitgliederversammlungen abgestimmt werden.

Diese Regeln schieben der Zentralisierung der Kandidatenauswahl, wie wir sie in anderen europäischen Ländern beobachten können, einen Riegel vor. Mindestens erschweren sie Versuche seitens der Parteizentralen oder der Fraktionsführungen

im Bundestag erheblich, Nominierungsprozesse zu beeinflussen oder zu steuern. Es wird darauf zurückzukommen sein, ob und in welchem Ausmaß dies über informelle Kanäle und Verfahren dennoch unternommen wird.

## Das Wahlsystem

Es gehört zu den Binsenweisheiten der Wahlsystemforschung, dass Verhältniswahlrecht mit Parteilisten zur Zentralisierung der Kandidatenauswahl führe. Empirische Beweise fehlen für diese Behauptung. Gallagher kommt in der Zusammenfassung der neun Länderkapitel des von ihm und Marsh herausgegebenen Sammelbandes zu dem Schluss, dass deterministische Zusammenhänge zwischen Wahlsystem und Zentralisierungsgrad der Kandidatenauswahl nach allen bisherigen Befunden nicht hergestellt werden können (1988: 258f.). Daraus folgt selbstverständlich nicht, dass das Wahlsystem keinen Einfluss auf den Auswahlprozess hat. Offenkundig erlaubt das Mehrheitswahlrecht einfachere Verfahren der Kandidatenauswahl, als Proportionalwahlsysteme es tun. Außerdem können wir vermuten, dass die Existenz von Parteilisten die auswählenden Parteimitglieder nach anderen Kriterien suchen lässt, als wenn Direktkandidaten aufzustellen sind. Im letzteren Falle dürften die vermuteten Wählerpräferenzen – selten sind diese tatsächlich bekannt – und die Annahmen über die Mehrheitsfähigkeit der sich um eine Kandidatur bewerbenden Personen im Wahlkreis eine entscheidende Rolle spielen. Bei Listenkandidaten ist es hingegen möglich, Argumente wie Ausgewogenheit, Proporz und „Repräsentativität“ in den Vordergrund treten zu lassen. Auf diese Weise können zum Beispiel Frauen, Angehörige von Minderheiten oder Fachleute, die nicht über „wählerwirksame“ Eigenschaften oder Fähigkeiten verfügen, für eine Parlamentskandidatur berücksichtigt werden. Noch einmal sei betont, dass diese Zusammenhänge nicht zwingend sind, Listensysteme also nicht gleichsam automatisch ausschließen, dass Kandidaten eines Geschlechts oder sozialen Profils vorgezogen werden; sie machen es aber leichter, die Benachteiligung bestimmter Gruppen bei der Nominierung auszugleichen, wenn diese Absicht besteht.

## Wer stellt wie auf?

Die Aufstellung der Direktkandidaten für die Bundestagswahl erfolgte in der Vergangenheit überwiegend durch Wahlkreisvertreterversammlungen. Von der rechtlich eröffneten Möglichkeit, ihre Kandidaten auf Mitgliederversammlungen zu nominieren, machen die Parteien erst allmählich regeren Gebrauch. Die seit einigen Jahren (erneut) stattfindende Diskussion um Parteireformen, insbesondere zur Belebung innerparteilicher Partizipation und Demokratie, hat dazu geführt, dass sich mehr Landes- und Kreis- beziehungsweise Unterbezirksverbände entschlossen haben, ihre Satzungen dahingehend zu ändern, allen Mitgliedern die Mitwirkung an diesen Nominierungsverfahren zu ermöglichen.<sup>1</sup>

So sehen alle ostdeutschen Landessatzungen der CDU – mit Ausnahme Thüringens – sowie Schleswig-Holstein nur noch Mitgliederversammlungen zur Kan-

datenaufstellung im Wahlkreis vor. In den Parteigliederungen in Baden-Württemberg wird dieses Verfahren fast flächendeckend praktiziert, in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen häufig. Lediglich die Landessatzungen der CDU Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Berlin und Thüringen lassen ausschließlich Delegiertenversammlungen zu. Insgesamt dürfte mittlerweile etwa die Hälfte der christdemokratischen Direktkandidaten auf Mitgliederversammlungen nominiert werden. Präzise Daten liegen nicht vor. Dies trifft auch für die SPD zu. Die Bundesgeschäftsstelle der Partei verfügt nach eigenen Angaben über keine Zahlen zu den tatsächlich praktizierten Verfahren. Nach Satzungslage der Bundespartei sind Mitgliederversammlungen möglich, und die Parteizentrale empfiehlt mittlerweile den Untergliederungen deren Anwendung. Im Zuge der jüngsten Parteireformdiskussion hatte Generalsekretär Müntefering sogar den Vorschlag gemacht, auch für Nichtmitglieder offene Vorwahlen zur Kandidatenkür einzuführen, konnte sich jedoch nicht gegen erhebliche Widerstände aus den Reihen der Mitgliedschaft und der Bundestagsfraktion durchsetzen. Von den drei gegenwärtig im Bundestag vertretenen kleinen Parteien sind ebenfalls keine präzisen Daten verfügbar. Es scheint, dass nur die PDS das Delegiertenprinzip noch generell anwendet. Die vergleichsweise geringen Mitgliederzahlen der FDP-Kreisverbände dürften die Ursache dafür sein, dass die Liberalen, so ein Befund aus den siebziger Jahren, schon damals überwiegend Mitgliederversammlungen einberiefen, um ihre Direktkandidaten zu nominieren. Für dieses Verfahren entschieden sich auch die Grünen, deren basisdemokratische Orientierung schwerlich etwas anderes zuließe.

Die Tatsache, dass die Direktkandidaten inzwischen häufiger auf Mitgliederversammlungen aufgestellt werden, sagt noch nichts über die faktische Beteiligung aus. Seit den sechziger Jahren sind keine empirischen Erhebungen mehr vorgenommen worden, die erlaubten, die Zahl der an der Kandidatennominierung teilnehmenden Parteimitglieder genau zu bestimmen. Ob es also immer noch weniger als 4 bis 5% der bundesdeutschen Parteimitgliedschaften sind, wie Zeuner schätzt (1973: 165) ist offen. Einerseits ließe die seit den siebziger Jahren deutlich gewachsene Bereitschaft zur politischen Beteiligung erwarten, dass heutzutage mehr Bürger auf die Aufstellung von Bundestagskandidaten Einfluss nehmen wollen. Andererseits deuten die stagnierenden oder sogar sinkenden Mitgliederzahlen der Parteien sowie der Ansehensverfall von Parteien und Politikern im letzten Jahrzehnt darauf hin, dass parteipolitische Mitwirkung nicht zu den stärker nachgefragten Formen der Beteiligung gehört. Eine optimistischere Annahme (auch der Parteiführungen) geht davon aus, dass angesichts der gewachsenen Skepsis gegenüber der repräsentativen Demokratie die häufigere Nutzung der – im Vergleich zur Delegiertenversammlung „direkteren“ – Mitgliederversammlung mehr Mitglieder dazu bewegt, an der Kandidatenaufstellung teilzunehmen.<sup>2</sup>

Zuverlässiger lässt sich schätzen, wie viele Personen über die Zusammensetzung der Landeslisten entscheiden. SPD, FDP und PDS halten in jedem Bundesland, die CDU in 15 Ländern, die CSU in Bayern und Bündnis 90/Die Grünen in allen Flächenländern Vertreterversammlungen für diesen Zweck ab. Mithin finden fast achtzig solcher Veranstaltungen statt. Eine Umfrage unter den Landesverbänden vor der Bundestagswahl 2002 ergab, dass insgesamt bis zu 17.000 Delegierte erwartet wurden. Damit würde sich also knapp 1% der gut 1,7 Millionen Parteimitglieder an der Listenaufstellung beteiligen. Berechnet auf die bundesdeutsche

Wählerschaft von knapp 61 Millionen entspricht dies einem Anteil von unter 0,03%. Ein verschwindend kleiner Teil von aktiven Bürgern trifft also die Vorentscheidung über die Repräsentanten des Volkes.

Nun ist offenkundig, dass Mitgliederversammlungen nicht ad hoc Kandidaten aufstellen, Versammlungen von mehreren hundert Delegierten nicht ohne Vorbereitung über Listen abstimmen können. Es sind die mittleren Führungsschichten der Parteien, die Orts- und Kreisvorsitzenden beziehungsweise -vorstände im Wahlkreis und die Landesvorstände, die hier die wichtigste Rolle spielen. Nach wie vor scheint es selten zu Gegenkandidaturen zu kommen, wenn ein Bundestagsabgeordneter sein Mandat zu behalten sucht. Wird jedoch ein neuer Direktkandidat in einer Partei benötigt, sind es die örtlichen Leitungsgremien, die einen oder mehrere Nachfolger den Mitgliedern präsentieren. Gelegentlich bringen sich Kandidaten auch selbst ins Spiel – mit oder ohne Rückendeckung von Gruppen oder Flügeln in der Partei. Je besser der Vorstand die Interessen und Präferenzen des nominierenden Gremiums und damit die Mehrheitsfähigkeit des in Aussicht genommenen Kandidaten bei seiner Vorauswahl antizipiert hat, desto seltener kommt es zu „Überraschungen“, also zu Entscheidungen entgegen den Empfehlungen des Vorstandes. Zwar stehen keine präzisen Daten zur Verfügung, und es ist nicht einmal bekannt, in wie vielen Wahlkreisen es zu Kampfkandidaturen in den Parteien kommt; als plausibler Anhaltspunkt kann aber eine Umfrage unter 350 Kreisvorsitzenden der CDU/CSU und der SPD in Westdeutschland 1994 dienen. Sie ergab, dass Konflikte bei Kandidatennominierungen im Wahlkreis selten sind (Porter 1995). Dies lässt sich – jedenfalls als Gesamteindruck – auch der Medienberichterstattung über die Vorbereitungen von Bundestagswahlen entnehmen. In diesem Jahr dürften wir allerdings mehr umkämpfte Wahlkreiskandidaturen als üblich verzeichnen. Mit der Verkleinerung des Bundestages von 656 auf 598 Sitze gehen in 14 der 16 Bundesländer insgesamt 29 Wahlkreise verloren. Die verbleibenden 299 Kreise mussten neu zugeschnitten werden, wovon 167 bisherige Wahlkreise betroffen sind. Diese Situation hat etliche bisher in ihrem Wahlkreis unangefochtene Bundestagsabgeordnete zum parteiinternen Konkurrenzkampf gezwungen.

Auf der Grundlage von Presseberichten über die diesjährige Kandidatenkür kann im übrigen auch erneut die sich hartnäckig haltende Behauptung zurückgewiesen werden, die Vergabe von Direktkandidaturen läge im Machtbereich der Partei- und Fraktionsführungen im Bund, könne von diesen gar als Disziplinierungsmittel gegen „unbotmäßige“ Abgeordnete eingesetzt werden. Solange ein Abgeordneter seine „Hausmacht“ im Wahlkreis pflegt und sich der Unterstützung der örtlichen Gremien – denen er im übrigen sehr oft selbst angehört – versichert, solange ist es äußerst schwer, seine Renominierung „von oben“ zu verhindern. Höchstens im Falle von Vakanzen vermögen Bundespartei oder Bundestagsfraktion gelegentlich Einfluss zu nehmen. Aussicht auf Erfolg haben solche Interventionen dann aber als Empfehlungen oder Bitten, nicht als Befehle. Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich etwas an früheren Befunden geändert hätte: Die Aufstellung der Direktkandidaten ist die sorgsam gehütete Domäne der örtlichen Parteiführungen.

Am Beispiel: Der damalige Kanzleramtsminister Bodo Hombach hatte schon zu Anfang der letzten Legislaturperiode das Mandat in seiner Heimatstadt Mülheim für sich beansprucht. Er „befand, dass die Dienstzeit des derzeitigen SPD-Abgeordneten lange genug gedauert habe“ (FAZ vom 14. Januar 2002). Die Reaktion des

betreffenden SPD-Unterbezirks bestand nun keineswegs darin, den bisherigen Mandatsträger umstandslos gegen Hombach auszutauschen; vielmehr führte die „Verärgerung“ im Unterbezirk dazu, dass ein völlig offenes Verfahren mit freien Vorschlägen und Vorstellungsrunden durch die Ortsvereine gewählt wurde. Auch der Versuch des schleswig-holsteinischen CDU-Landesvorsitzenden, sich in die Kür eines Bundestagsbewerbers in einem Kreisverband einzumischen, um einen von ihm bevorzugten Kandidaten zu platzieren, schlug völlig fehl (FAZ vom 10. Dezember 2001).

Etwas bessere Chancen für die Bundesführung, den Aufstellungsprozess zu beeinflussen, könnten bei der Abstimmung über die Landeslisten bestehen. In der Regel legt der jeweilige Landesvorstand der Delegiertenversammlung einen Vorschlag für die Liste vor. Damit wird gewiss vorgeprägt, zuweilen auch vorweggenommen; aber wiederum gilt: Erfolgreich sind diese Vorschläge nur, wenn sie die Gesetze der Repräsentationskunst beherzigen, das heißt die Kräfteverhältnisse und Interessenlagen im Landesverband richtig einschätzen und in der Personalauswahl widerspiegeln. Wenn eine Intervention „von oben“ diese Bedingungen berücksichtigt, sich im Rahmen dessen bewegt, was einer Mehrheit der Delegierten zumutbar erscheint oder gar deren Willen entspricht, mag sie gelingen. Mit hierarchischer Befehlsgewalt haben solche Interaktionen nichts zu tun. Wie gefährdet auch sorgsam austarierte Kompromisse beim Listenvorschlag des Landesvorstandes sind, zeigen die immer wieder dokumentierten Kampfabstimmungen und die oft ganz unerwarteten Ergebnisse dieser Delegiertenversammlungen. Schon eine oberflächliche Durchsicht der Berichte über die Aufstellungsverfahren zur Bundestagswahl 2002 zeigt, dass es keine Partei – außer der CSU – gibt, in der es allen Landesvorständen gelingt, auch nur die vorderen Listenplätze unumstritten zu besetzen. Dies misslang beispielsweise der SPD in Sachsen, der CDU in Brandenburg und in Berlin, wo ihr Vorsitzender Diepgen zurücktrat, nachdem er nicht zum Spitzenkandidaten für die Bundestagswahl nominiert worden war. Der Landesvorstand der thüringischen PDS konnte sich nicht mit seinen Listenaufstellungen durchsetzen, und der Vorsitzende der FDP Thüringens unterlag in einer Kampfabstimmung dem bisherigen Bundestagsabgeordneten. Höchst strittig gestalteten sich die durch Frauenquoten noch besonders eng gebundenen Listenparteitage der Grünen in Berlin, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein – mit der Folge, dass mehrere bisherige Bundestagsabgeordnete, unter ihnen auch prominente Mitglieder der Berliner Fraktion wie Beer, Andrea Fischer, Metzger und Ströbele, nach dem 22. September höchstwahrscheinlich nicht ins Parlament zurückkehren werden.

Zum Teil sind Häufigkeit und Härte der diesjährigen Konkurrenz der Tatsache geschuldet, dass mit der Verkleinerung des Bundestages etwa 80 bisher als sicher geltende Listenplätze wegfallen (nach einer Schätzung der Konrad-Adenauer-Stiftung). Aber auch schon bei früheren Bundestagswahlen konnten zahlreiche Konflikte um die Listenpositionen festgestellt werden, und auch die Kreisvorsitzenden aus der oben zitierten Umfrage gaben an, dass es bei Listenaufstellungen viel häufiger zu Konflikten komme als bei Kandidatennominierungen im Wahlkreis. Als Grund hierfür ist vermutet worden, dass ein guter Listenplatz eine bessere Chance auf ein Bundestagsmandat böte als eine Wahlkreiskandidatur, da die Zahl der sicheren Wahlkreise stark abgenommen habe (Weßels 1997). Nach der dieser Argumentation zugrunde liegenden Berechnung Schindlers (1999: 3680f.) ist der Anteil sol-

cher sicheren Wahlkreise seit zwanzig Jahren von 42 auf 7%, mithin auf 22 Wahlkreise im Jahre 1998 gesunken. Dennoch sind Zweifel angebracht, ob dies der Grund für die größere Streitbefangenheit der Listenentscheidungen ist. Schindler definiert einen Wahlkreis als sicher, in dem der Zweitstimmenanteil der jeweiligen Partei über 55% liegt. Angesichts der Veränderungen im Wählerverhalten und im Parteiensystem dürfte ein derart hoch angesetztes Kriterium kaum noch geeignet sein, das strategische Verhalten der Akteure zu leiten. In dieser Hinsicht realistischere Berechnungen gehen davon aus, dass bei der nächsten Bundestagswahl etwa 77 Wahlkreise sicher sind, weil der Unterschied zwischen dem stärksten und dem zweitstärksten Kandidaten bei der letzten Wahl mindestens 30.000 Stimmen (oder ca. 25%) betrug. Folglich bräuchte sich ein Viertel der als Direktkandidaten in den Bundestag gewählten Abgeordneten keine Sorgen um eine Absicherung auf ihrer jeweiligen Landesliste zu machen.

Für die Entscheidungsabläufe in den großen Parteien ist ein weiteres Argument anzuführen: Bei ihnen gibt es oft gar nicht die Möglichkeit, über einen Listenplatz ins Parlament einzuziehen. Dies traf in der Vergangenheit beispielsweise regelmäßig auf die SPD in den Stadtstaaten zu und auf die CDU Baden-Württembergs. Für die sächsischen Christdemokraten ist seit 1990 kein einziger Abgeordneter über die Liste in den Bundestag gelangt, und 1998 errangen lediglich vier der 55 ostdeutschen SPD-Abgeordneten ihr Mandat über eine gute Listenplatzierung. Die drei kleinen Bundestagsparteien FDP, Grüne und PDS erzielten oft in den bevölkerungsarmen Bundesländern zu wenige Stimmen, um von deren Landeslisten Abgeordnete in den Bundestag zu entsenden. So gab es 1998 aus Mecklenburg und dem Saarland weder grüne noch liberale MdBs; auch aus Bremen konnte kein FDP-Abgeordneter den Sprung in den Bundestag schaffen. Die PDS blieb in Bremen, Hamburg und dem Saarland, in Schleswig-Holstein und in Rheinland-Pfalz unter der für eine Mandatszuteilung nötigen absoluten Stimmenzahl. In den Parteien aller jener Bundesländer, in denen nur ein oder zwei Abgeordnete oder sogar keiner die Aussicht auf ein Mandat über die Liste hat, muss es also andere Gründe für die nichtsdestoweniger vorkommenden Auseinandersetzungen geben. Ob die Listenaufstellung auch ein Instrument für die Austragung nicht mandatsrelevanter innerparteilicher Positionskämpfe ist oder ob langfristige Ziele, etwa eine aussichtsreiche Platzierung in späteren Wahlen, verfolgt werden, sich ein Parteimitglied also auf der Liste „hocharbeiten“ will, ließe sich erst nach einer empirischen Untersuchung der Entscheidungsabläufe und des Verhaltens der Akteure feststellen.

Zur Ausleuchtung der Prozesse bei der Kandidatenaufstellung ist noch etwas hinzuzufügen: 1998 waren 94% der Bundestagsabgeordneten, die über eine Landesliste ins Parlament gelangt waren, auch der Kandidat ihrer Partei in einem Wahlkreis. Da die Delegiertenversammlungen in den Landesverbänden fast immer nach den Nominierungen der Direktkandidaten stattfinden, kann man also vermuten, dass die Kandidatur im Wahlkreis eine geradezu zwingende Voraussetzung für eine gute Position auf der Liste ist. Die Bereitschaft, auch die harte Arbeit vor Ort zu machen, scheint ein wichtiges Kriterium für die Auswahlentscheidung der Delegierten darzustellen. Folglich müsste sich verschärfte Konkurrenz bereits auf der Ebene der Wahlkreise zeigen. Hieran wird wieder deutlich, dass wir dringend systematische Untersuchungen der Prozesse der Kandidatenaufstellung benötigen, die

es auf der Basis gesicherter Fakten erlauben, zuverlässigere Gründe für das Verhalten der Akteure und dessen Ergebnisse zu bestimmen.

## Wer wird aufgestellt?

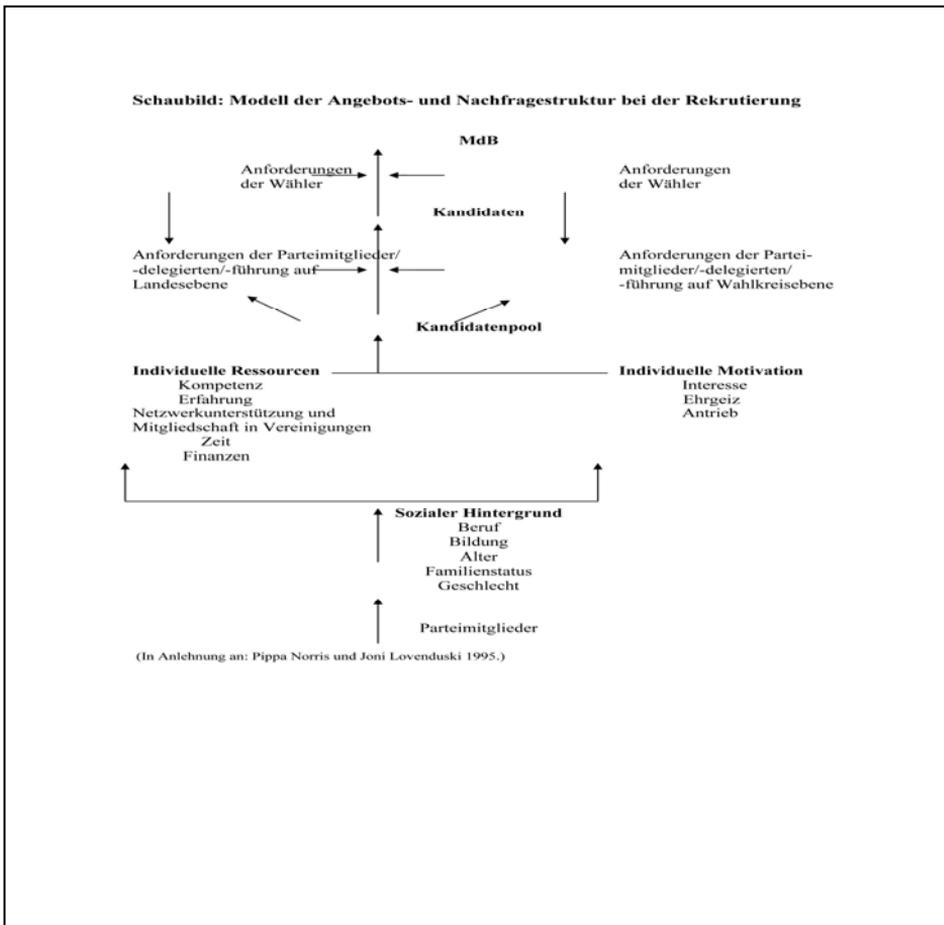
Der gegenwärtige Kenntnisstand erlaubt keine gesicherten Aussagen über die Motive der Selektoren auf den Wahlkreis- und Landesvertreterversammlungen. Als hilfswise Annäherung kann man die Angaben der gewählten Kandidaten heranziehen, worin sie selbst die Voraussetzungen für ihre Mandatsübernahme sehen. Aus Patzelts Abgeordnetenstudie lässt sich dazu folgendes entnehmen (1999a: 256). Die Bundestagsabgeordneten halten vorangegangene Berufserfahrung, persönliche Integrität, Responsivität sowie Führungsfähigkeit, Fachkompetenz, Parteiverankerung, kommunalpolitische Erfahrungen sowie öffentliche Wirksamkeit für die wichtigsten Merkmale, die jemand braucht, um Abgeordneter zu werden beziehungsweise zu bleiben. Ob dies auch die Qualitätskriterien der auswählenden Parteimitglieder und deren Prioritätenfolge sind, bedürfte der Untersuchung. Wie bereits oben skizziert, ist zum Beispiel zu erwarten, dass die Anforderungen, die an Kandidaten im Wahlkreis gestellt werden, zusätzliche oder andere sind als jene, die bei der Listenaufstellung zum Tragen kommen. Der oben präsentierte Befund, dass die Landesdelegiertenversammlungen fast nur solche Bewerber auf aussichtsreiche Plätze wählen, die auch bei der Aufstellung im Wahlkreis erfolgreich waren, macht allerdings deutlich, dass Aspekte deskriptiver Repräsentation erst in zweiter Linie berücksichtigt werden: Ob also ein Listenbewerber für eine Region, ein Geschlecht, eine Altersgruppe, eine Konfession oder ein bestimmtes Interesse steht, gewinnt für seine Nominierung auf einem Listenplatz erst an Bedeutung, wenn er die erste Hürde, die Aufstellung im Wahlkreis, bereits genommen hat.

Um die Nominierungsentscheidungen besser zu erkennen, kann ein weiterer Umkehrschluss versucht werden: von den tatsächlich gewählten Personen und ihren Sozialdaten auf die Kandidaten. Auch wenn Quotenregelungen unterschiedlichen Ausmaßes für mehr Präsenz von Frauen in den Parlamenten die Delegierten teilweise binden, scheint der „typische“ Kandidat für den Bundestag immer noch folgendes Profil zu haben: Es ist ein 40 bis 60 Jahre alter Mann, der deutlich besser gebildet ist als der Durchschnitt der Bevölkerung, der mittleren oder oberen Mittelschicht angehört und überdurchschnittlich oft aus dem öffentlichen Dienst kommt. Und vor allem kann man feststellen: Die beste Voraussetzung, um als Kandidat nominiert zu werden, ist, schon Bundestagsabgeordneter zu sein. In den letzten 25 Jahren wurde nur jeweils ein Fünftel bis ein Viertel der Parlamentarier bei einer Bundestagswahl ausgetauscht. Einen Einschnitt bildete lediglich die Vergrößerung des Bundestages wegen der deutschen Einheit. Der dadurch bedingte zwischenzeitliche Anstieg der Erneuerungsrate auf 35,2% war bereits 1994 auf 30,2% gefallen und hat sich 1998 mit 24,8% wieder normalisiert.

Da also die Parteien insgesamt nur 20 bis 25% neue aussichtsreiche Bewerber in den Wahlkreisen und auf ihren Landeslisten zulassen, kann man vermuten, dass sich die Kenntnis von den Bedingungen des Mandats durchgesetzt hat, dass hohe

Professionalität zur Aufgabenerfüllung nötig ist. Langjährige Erfahrung im Bundestag dürfte zum positiv gewerteten Auswahlkriterium der Selektoren geworden sein. Nicht zu unterschätzen ist dabei allerdings auch die Tatsache, dass die Bundestagsabgeordneten selbst in die Prozesse der Kandidatenauswahl eng einbezogen sind, da sie zu einem Großteil Parteifunktionen auf Orts-, Kreis- und Landesebene

Schaubild: Modell der Angebots- und Nachfragestruktur bei der Rekrutierung



bekleiden. In den Wahlkreisen gelten sie als die „Platzhirsche“, und offenkundig sind sie es dann ja auch, die sich bei der Listenaufstellung eher durchsetzen als Parteimitglieder ohne Bundestagsmandat. Da im Pool der Bewerber genügend Nicht-MdBs zur Verfügung stünden – bei der letzten Wahl stellten die Bundestagspartei-

en insgesamt 2309 Kandidaten auf –, haben wir es hier also mit einem Faktor der Nachfrage zu tun: Die Selektoren wünschen offenbar Amtsinhaber, stellen dieses Kriterium über andere. Dies trifft nicht oder jedenfalls sehr viel weniger auf die sozialstrukturellen Eigenschaften der Nominierten zu tun. Aus der britischen Kandidaten-Studie wissen wir, dass die auswählenden Parteimitglieder nicht zielgerichtet sehr gut gebildete, 40 bis 60jährige (weiße) Männer der mittleren oder gehobenen Mittelschicht wollen. Ob dies in der Bundesrepublik auch zutrifft, bedürfte der empirischen Prüfung, ist aber plausibel. Denn – und damit kommen wir zur Angebotsseite der Kandidatenauswahl – es scheint, dass sich ohnehin nur ein bestimmtes Segment der Gesellschaft bereit findet, für Parlamente zu kandidieren. Die für den Einstieg in die professionelle Politik notwendigen Ressourcen und Motivationen bringen überwiegend Menschen mit, die besser gebildet sind, bereits über Berufs- und politische Erfahrungen verfügen, deshalb in aller Regel schon älter und beruflich und/oder familiär abkömmlich sind. Die hier skizzierten Zusammenhänge sind noch einmal in Schaubild 1 schematisch dargestellt.

## Die Auswirkungen der Abgeordnetenrekrutierung auf die Qualität von Politik

Bisher wurde die Auswahl der Kandidaten vor allem als abhängige Variable beleuchtet. Für ein komplettes Bild muss sie auch als unabhängige Variable untersucht werden, die das Verhalten der Abgeordneten, ihre Amtsführung und ihr Amtsverständnis bestimmt und damit vielerlei Auswirkungen auf die Politik zeitigt. Dies kann hier nur ansatzweise als Problemaufriss geschehen.

Ob die Parlamentsfunktionen erfüllt werden, insbesondere hinsichtlich der politischen Innovation, der gesetzgeberischen Initiative und sachkundigen Beeinflussung von Entscheidungen des Bundestages hängt wesentlich vom Leistungs- und Persönlichkeitsprofil der Abgeordneten ab. An gegriffenen Beispielen: Wenn es stimmt, dass es in den deutschen Parlamenten an wirtschaftlichem Sachverstand fehlt (so das Ergebnis einer Studie im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung der CDU Anfang der neunziger Jahre), ist das Potential deutscher Politik, die im Gang befindlichen Globalisierungsprozesse mitzusteuern und innenpolitisch zu gestalten, skeptisch zu beurteilen. Oder: Hat der durch die deutsche Vereinigung deutlich angestiegene Anteil an Naturwissenschaftlern und Ingenieuren im Bundestag die technisch-rationale Problemlösungsfähigkeit des Parlaments gestärkt?

Nicht aus dem Parlament stammende Minister und Kanzler sind in der Bundesrepublik die große Ausnahme. Da diesen Personen die politische Führung sowohl bei der inhaltlichen Gestaltung als auch bei der öffentlichen Vermittlung von Politik vor allem aufgegeben ist, kommt dem Pool, aus dem diese rekrutiert werden, besondere Bedeutung zu. Stellen die Fraktionen und das Parlament als Ganzes nicht mehr sicher oder können sie aufgrund ihrer Zusammensetzung nicht mehr gewährleisten, dass in ihren Reihen spezifische Fähigkeiten sowohl zur inhaltlichen Führung als auch zur Bildung von Mehrheiten und zur kommunikativen Führung gelernt beziehungsweise herausgebildet werden können, droht Qualitätsverlust der Politik. Und das Parlament als Instanz der Qualifizierung und Sozialisation von Po-

litikern steht und fällt nun einmal mit dem Ergebnis der Prozesse zur Kandidatenauswahl.

Da aber nicht nur das Führungspersonal, sondern auch die einzelnen Abgeordneten die Verbindung zwischen Bürgern und Politik und damit die Integration von Interessen leisten müssen, bedarf es auch bei ihnen bestimmter Kenntnisse und Fähigkeiten. Diese sind zum Teil vor der politischen Tätigkeit vorhanden, zum Teil müssen sie im Bundestag gelernt und eingeübt werden. Damit wird wiederum der Blick auf die Rekrutierung der Abgeordneten gelenkt, und zwar zum einen hinsichtlich individueller Merkmale, zum anderen hinsichtlich der Komposition von Fraktionen und Parlament, die als Lernort und Qualifizierungsstätte fungieren.

Die Prozesse der Kandidatenauswahl und die Qualität ihrer Ergebnisse sind aber nicht nur im Sinne kurz- und mittelfristiger pragmatischer Erwägungen entscheidend für die innerparteiliche Partizipation, den Erfolg des Policy-Outputs, die Repräsentationsleistung des Parlaments und die Fähigkeiten des vom Parlament selektierten Führungspersonals. Da diese Faktoren wesentlich verantwortlich für die Anerkennungswürdigkeit der politischen Ordnung und damit für die Stabilität des politischen Systems sind, ist die Rekrutierung der Abgeordneten auch eine zentrale Frage der Bestandsfähigkeit von Demokratie. Umso wichtiger ist es, dass die Politikwissenschaft bessere Erkenntnisse über die Prozesse und Ergebnisse der Kandidatenauswahl gewinnt.

## Anmerkungen

- 1 Die folgenden Ausführungen über die gegenwärtig praktizierten Nominierungsverfahren beruhen auf Erhebungen, die Malte Lübker im Rahmen seiner Diplomarbeit an der Universität Potsdam durchgeführt hat, *Neue Wege innerparteilicher Partizipation: Mitgliederbefragungen und Mitgliederentscheide*, Potsdam 2001, S. 57ff.
- 2 Zu Einzelfällen und Schätzungen seitens einiger Landesgeschäftsstellen siehe Malte Lübkers Studie, a.a.O., S. 75-79.

## Literatur

- Boll, Bernhard 1994: Parliamentary Incumbency in Germany: No Matter of Choice?, in: Albert Somit, Rudolf Wildenmann und Andrea Römmele: *The Victorious Incumbent. A Threat to Democracy?* Aldershot: Dartmouth, S. 150-189.
- Gallagher, Michael und Michael Marsh (Hrsg.) 1988: *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, London: Sage.
- Golsch, Lutz 1998: *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Deutschen Bundestag*, Baden-Baden: Nomos.
- Hackel, Wolfgang 1978: *Die Auswahl des politischen Nachwuchses in der BRD. Die Junge Union als Sprungbrett für politische Karrieren in der CDU*, Stuttgart: Bonn Aktuell.
- Haungs, Peter 1970: Mitgliederbefragung zur Landtagskandidatenaufstellung. Das Experiment der CDU – Bezirksverband Rheinhessen/Pfalz, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1, S. 403-417.
- Herzog, Dietrich 1975: *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Herzog, Dietrich 1979: *Karrieremuster von Abgeordneten in Deutschland – früher und heute*, in: *Politik als Beruf? Das Abgeordnetenbild im historischen Wandel*, Protokoll eines Seminars

- der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen, Bonn: Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum.
- Herzog, Dietrich 1990: Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.): *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 28-51.
- Hess, Adalbert 1995: Sozialstruktur des 13. Bundestages: Berufliche und fachliche Entwicklungslinien, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26, S. 567-585.
- Hirner, Manfred 1993: Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen, in: Dietrich Herzog, Hilke Rebenstorf und Bernhard Weßels (Hrsg.): *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 138-183.
- Hoecker, Beate 1994: Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag 1949-1990. Ein Postskriptum zur Abgeordnetensoziologie, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, S. 556-581.
- Horn, Wolfgang und Herbert Kühr 1978: Kandidaten im Wahlkampf: Kandidatenauslese, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen, Meisenheim am Glan: Hain.
- Kaack, Heino 1969: Wahlkreisgeographie und Kandidatenauslese. Regionale Stimmverteilung, Chancen von Kandidaten und Ausleseverfahren. Dargestellt am Beispiel der Bundestagswahl 1965, Opladen: Leske+Budrich.
- Kaack, Heino 1971: *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kaack, Heino 1988a: Zur Abgeordnetensoziologie des Deutschen Bundestages: Zugehörigkeitsdauer und Alterssicherung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19, S. 169-187.
- Kaack, Heino 1988b: Die soziale Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, in: Uwe Thyssen, Roger H. Davidson und Robert G. Livingston (Hrsg.): *US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 128-149.
- Kaufmann, Karlheinz, Helmut Kohl und Peter Molt 1961: *Die Auswahl der Bundestagskandidaten 1957 in zwei Bundesländern*, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Lemke-Müller, Sabine 1999: Funktionen und Politikverständnis der weiblichen Abgeordneten in den Ausschüssen des 13. und 14. Bundestages, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, S. 968-979.
- Mintzel, Alf 1980: Kandidatenauslese für den Bundestag über die Landesliste. Eine Fallstudie über die Aufstellung der CSU-Landeslisten zu den Bundestagswahlen 1957 und 1961, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 11, S. 18-39.
- Müller, Emil-Peter 1988a: Interessen der Sozialpartner im XI. Deutschen Bundestag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19, S. 187-199.
- Müller, Emil-Peter 1988b: Der Bundestag ist gebildeter geworden. Zur Entwicklung des Bildungsstandes der Bundestagsabgeordneten seit 1949, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19, S. 200-219.
- Müller, Emil-Peter 1992: Wirtschaftliche und soziale Interessen im XII. Deutschen Bundestag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23, S. 5-16.
- Norris, Pippa (Hrsg.) 1997: *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa und Joni Lovenduski 1995: *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Patzelt, Werner J. 1996: Deutschlands Abgeordnete. Profil eines Berufsstandes, der weit besser ist als sein Ruf, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27, S. 462-502.
- Patzelt, Werner J. 1999a: Parlamentarische Rekrutierung und Sozialisation. Normative Erwägungen, empirische Befunde und praktische Empfehlungen, in: *Zeitschrift für Politik* 46, S. 243-283.
- Patzelt, Werner J. 1999b: Legislative Recruitment and Retention in Western Europe. What Do We Know, and What Should We Investigate in the Future, in: *Legislative Studies Quarterly* 24, S. 239-279.
- Porter, Stephen R. 1995: *Political Representation in Germany: The Effects of the Candidate Selection Committees*, Ph. D. Thesis, University of Rochester.

- Pumm, Günter 1977: Kandidatenauswahl und innerparteiliche Demokratie in der Hamburger SPD. Eine empirische Untersuchung der Kandidatennominierung für die Bundestagswahl 1969, die Bürgerschaftswahl 1970, den Senat und die Deputationen, Frankfurt am Main: Lang.
- Rebenstorf, Hilke und Bernhard Weßels 1989: Wie wünschen sich die Wähler ihre Abgeordneten? Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum Problem der sozialen Repräsentativität des Deutschen Bundestages, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 20, S. 408-24.
- Roberts, Geoffrey 1988: The Federal Republic of Germany: The Two-Lane Route to Berlin, in: Michael Gallagher und Michael Marsh (Hrsg.): *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, London: Sage, S. 94-118.
- Saalfeld, Thomas 1997: From Dictatorship to Parliamentary Democracy, in: *Parliamentary Affairs* 50, S. 380-396.
- Schindler, Peter 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages*, 3 Bände, Baden-Baden: Nomos.
- Schüttemeyer, Suzanne S. 1998: *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997: Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schüttemeyer, Suzanne S. u.a. 1999: *Die Abgeordneten des Brandenburgischen Landtages: Alltag für die Bürger*, Potsdam: Brandenburgische Verlagsgesellschaft und Universitätsdruckerei.
- Staisch, Peter 1974: *Die Kandidatenaufstellung zur Wahl des VI. Deutschen Bundestages bei der CDU Württemberg-Hohenzollern 1969*, Tübingen: Hans Vogler.
- Szabo, Stephen F. 1977: *Party Recruitment in the Federal Republic of Germany. Candidate Selection in a West German State*, PhD Thesis, Georgetown University.
- Varain, Heinz Josef 1961: Kandidaten und Abgeordnete in Schleswig-Holstein 1947 – 1958, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2, S. 363-411.
- Weßels, Bernhard 1997: Germany, in: Pippa Norris (Hrsg.): *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 76-97.
- Zeuner, Bodo 1970: *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965. Untersuchungen zur innerparteilichen Willensbildung und zur politischen Führungsauslese*, Den Haag: Nijhoff.
- Zeuner, Bodo 1973: *Wahlen ohne Auswahl. Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag*, in: Winfried Steffani (Hrsg.): *Kritik*, Band 3, *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 165-190.



# New Economy 2: Vernetzte und globalisierte Märkte

*Rahild Neuburger*

Im letzten Beitrag der mehrteiligen Serie New Economy (1/2002) wurden die veränderten Spielregeln der New Economy vertieft und an Hand zweier Unternehmen aus der sog. *Old* und *New Economy* – Otto Handelsgruppe und Amazon – verdeutlicht. Der Beitrag bildete die Grundlage für die sich nun anschließenden Beiträge, in denen die Auswirkungen der *Digitalisierung* und der New Economy auf Märkte, Unternehmensführung und Organisation sowie Arbeit untersucht werden. Zunächst stehen zu beobachtende Entwicklungen auf den Märkten im Mittelpunkt der Betrachtung.

In einer digitalen Welt spielen regionale Grenzen eine weitaus geringere Rolle als in der klassischen industriellen Wirtschaft. Internet, Digitalisierung und die zunehmende *Standardisierung* führen zu globalen, vernetzten Marktplätzen und Marktbeziehungen, in denen Standortfragen nicht mehr so relevant sind. Entscheidend sind oft vielmehr Konditionen, Preise und Kompetenzen. Dies gilt in gleicher Weise für Gütermärkte wie für Arbeits- und Kapitalmärkte. Im folgenden Beitrag sollen diese Entwicklungen dargestellt werden.

## 1. Das Unternehmen JUMA als Beispiel

Zur Verdeutlichung der Ausführungen wird zunächst das Unternehmen JUMA als konkretes Beispiel vorgestellt.

Der Hersteller für Bekleidung JUMA ist im italienischen Treviso angesiedelt. Der Standort ist nicht zufällig gewählt. Die Region Treviso ist bekannt für ihre hervorragenden Textil-Fachkräfte und ihre sehr guten Lieferanten für Stoffe und andere erforderliche Textil-Utensilien. Insofern bot es sich für JUMA an, sich dort niederzulassen und die regionalen Standortvorteile zu nutzen. Internet und Digitalisierung stellen JUMA nun vor neue Herausforderungen und Chancen: Das Internet erlaubt den Zugriff auf weltweit ansässige Lieferanten. Deren Konditionen kann JUMA einfach und unproblematisch untereinander und mit den Preisen der regionalen Lieferanten verglei-

chen. Aus Kostengründen entscheidet sich JUMA für alternative Lieferanten, die die gleichen Waren einschließlich Transportkosten günstiger anbieten.

Zufällig erfährt JUMA von einem *elektronischen Markt* für Textilprodukte, auf dem sich verschiedene in- und ausländische Anbieter von Textilprodukten zusammengeschlossen haben. Dadurch wird die Suche nach den erforderlichen Materialien und der Bestellvorgang nochmals effizienter. In Folge nutzt JUMA diesen elektronischen Marktplatz stärker und verlagert damit seine Beschaffungsaktivitäten zunehmend von den bisherigen regionalen Märkten auf globale, elektronische Marktplätze.

JUMA nutzt das Internet jedoch nicht nur für die Optimierung der Beschaffung. Um neue Kundengruppen zu erreichen, implementiert JUMA einen *Online-Shop*. Dies bedeutet, dass ab dem Zeitpunkt des Startes dieses Shops eine Vielzahl internationaler Internet-Nutzer Zugang zum Shop und damit zum Angebot von JUMA haben können. Der Vertrieb der hergestellten Produkte bezieht sich zukünftig nicht mehr nur auf die im regionalen Bereich ansässigen Händler wie bisher, sondern kann sich prinzipiell auf die ganze Welt beziehen.

Zur Finanzierung dieses Online-Shops muss JUMA einen Kredit aufnehmen. Von ihrer regional ansässigen Hauptbank erhält sie ein entsprechendes Angebot. Der Manager vergleicht dieses Angebot mit Angeboten anderer Banken und Finanzdienstleistern in ganz Europa, mit denen er über das Internet in Kontakt getreten ist. Dabei stellt er fest, dass es durch aus interessante Alternativen der Kapitalbeschaffung gibt, wenn man etwas über die regionalen Grenzen hinausschaut.

Schließlich erhält JUMA eine Mail von einem Designer aus New York, der sich anbietet, als freier Mitarbeiter für JUMA im Design tätig zu werden. Da die von ihm mit geschickten Proben und Referenzen einen sehr guten Eindruck machen, geht JUMA auf dieses Angebot ein und gibt ihm einen vergleichsweise kleinen Design-Auftrag im Rahmen der neuen Kollektion. Die für diesen Auftrag erforderliche Kommunikation findet über das Internet und E-Mail statt, notwendige Daten und Muster werden per standardisiertem Datenaustausch zwischen New York und Treviso geschickt und interaktiv mit Hilfe standardisierter Anwendungsprogramme verbessert. Da die Zusammenarbeit sehr erfolgreich ist, wird sie kontinuierlich verlängert. Erst nach einem Jahr kommt der Designer aus New York nach Treviso und lernt das Unternehmen JUMA physisch kennen.

In der Darstellung des Unternehmens JUMA sind nun viele Entwicklungen, die gegenwärtig zu beobachten sind, zusammengefasst. Internet und Digitalisierung

- eröffnen neue Beschaffungs- und Absatzmöglichkeiten, die weit über den regionalen Bereich hinausgehen;
- eröffnen den Zugriff auf international verfügbares Know-How, das sich für bestimmte Aufgaben und Dienstleistungen weitgehend unproblematisch integrieren lässt;
- erlauben den Zugriff auf internationale Finanz- und Kapitalmärkte, der bisher eher nur den regional ansässigen Banken möglich war;
- führen zu einer zunehmenden Standardisierung nicht nur der zugrundeliegenden Technologien und Systeme, sondern auch der Prozesse und Leistungen. Je standardisierter Systeme und Prozesse aber sind, desto unwichtiger wird der Standort der Leistungserstellung und Leistungserbringung und desto mehr Möglichkeiten der Austauschbarkeit und ubiquitären Einsetzbarkeit von Menschen, Systemen und Prozessen ergeben sich.

In Folge all dieser Entwicklungen entstehen vernetzte, globale Marktplätze und Marktbeziehungen – sowohl auf Güter-, als auch auf Arbeits- und Kapitalmärkten.

## 2. Märkte: Definition und Abgrenzung

Als *Markt* wird in funktionaler Hinsicht das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage bezeichnet. Dies kann physisch erfolgen wie z.B. auf Wochenmärkten oder virtuell wie auf elektronischen Märkten, in denen Anbieter und Nachfrager über das Internet zusammentreffen.

In Abhängigkeit vom zugrundeliegenden Gegenstandes lassen sich grob drei Marktformen unterscheiden:

- Gütermärkte, auf denen Anbieter und Nachfrager von Gütern zusammentreffen. Der Begriff „Güter“ bezieht sich dabei nicht nur auf Sachprodukte oder –güter, sondern schließt auch Dienstleistungen und digitale Güter wie Informationen oder Softwareprodukte mit ein. Marktteilnehmer auf Gütermärkten sind Unternehmen, Endkonsumenten und staatliche Institutionen. Sie können jeweils sowohl als Anbieter als auch als Nachfrager agieren. So agieren Unternehmen sowohl als Nachfrager von Rohstoffen, Zulieferteilen und externen Dienstleistungen als auch als Anbieter von Produkten und Leistungen. In Abhängigkeit von der zugrundeliegenden Funktion – Anbieter oder Nachfrager – wird daher auch in Absatz- und Beschaffungsmärkte differenziert. Für unser Beispiel-Unternehmen JUMA stellen z.B. Endkonsumenten und Händler den Absatzmarkt dar, die Lieferanten von Stoffen und weiteren Textil-Utensilien den Beschaffungsmarkt.
- Kapitalmärkte, auf denen Kapital-Anbieter und Kapital-Nachfrager zusammentreffen. Auf Kapitalmärkten treten Unternehmen, Endkonsumenten und staatliche Institutionen gleichermaßen als Anbieter und Nachfrager auf. Als Nachfrager nehmen sie Kredite in Anspruch, als Anbieter stellen sie Fremd- und Eigenkapital zur Verfügung. So fragt z.B. das Unternehmen JUMA einen Kredit nach, den es zur Finanzierung des Online-Shops benötigt. Investiert JUMA beispielsweise in ein anderes Unternehmen, indem es Kapital zur Verfügung stellt und z.B. Gesellschaftsanteile erwirbt, tritt es als Kapital-Anbieter auf.
- Arbeitsmärkte, auf denen Arbeitsangebot und –nachfrage zusammenkommen. Auf Arbeitsmärkten treten Unternehmen i.d.R. als Nachfrager auf; sie suchen geeignete Mitarbeiter und Arbeitskräfte. Dagegen treten Endkonsumenten meist als Anbieter auf, indem sie ihre Kompetenzen und ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen. So sucht JUMA beispielsweise geeignete Textilfachkräfte.

In der Old Economy spielten bei der Standortentscheidung von Unternehmen, d.h. der Frage, an welchem Standort sie sich idealer Weise niederlassen sollen, Absatz- und Beschaffungsmarkt sowie Arbeitsmarkt eine oft nicht unerhebliche Rolle. Gewählt wurde der Standort, der einen effizienten Zugang zu Absatz- und Beschaffungsmärkten versprach und an dem die erforderlichen Arbeitskräfte verfügbar waren. So wählte z.B. JUMA den Standort Treviso auf Grund der dort ansässigen Lieferanten und anerkannten Textilfachkräften.

In der New Economy spielt der regionale Zugang zu diesen Märkten eine vergleichsweise geringere Rolle. Im Gegenteil – Internet und Digitalisierung erlauben den Zugang zu Anbietern und Nachfragern weltweit und eröffnen dadurch ganz neue, globale Möglichkeiten für die Gestaltung der Marktbeziehungen. Wie sich dies im einzelnen auf Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkte auswirkt, wird in den folgenden Ausführungen gezeigt.

### 3. Gütermärkte in der New Economy

Auf Gütermärkten kommen – wie oben skizziert – Angebot und Nachfrage von Gütern zusammen. Als Anbieter und Nachfrager treten in unterschiedlichen Konstellationen Unternehmen, Konsumenten und der Staat auf. So lassen sich prinzipiell folgende Marktbeziehungen unterscheiden:

- *Business-to-Business (BtB)-Beziehungen* beschreiben Marktbeziehungen zwischen Unternehmen. Beispiele sind Lieferanten-Herstellerbeziehungen wie z.B. die Beziehungen zwischen JUMA und seinen Stoff-Lieferanten auf der Beschaffungsseite oder zwischen JUMA und den Händlern auf der Absatzseite.
- *Business-to-Consumer (BtC)-Beziehungen* beschreiben Marktbeziehungen zwischen Unternehmen und Konsumenten. Unternehmen treten hier als Anbieter, Konsumenten als Nachfrager auf.
- *Consumer-to-Consumer (CtC)-Beziehungen* beschreiben Marktbeziehungen zwischen Konsumenten. Beispiele sind Flohmärkte oder Tauschbörsen.
- *Business/Consumer-to-Government (B/CtG)-Beziehungen* beschreiben Marktbeziehungen zwischen Unternehmen oder Konsumenten und Staat. Diese Thematik wird gegenwärtig stark unter dem Stichwort „E-Government“ diskutiert.

In der New Economy verändern sich nun die verschiedenen Marktbeziehungen. Denn Internet und Digitalisierung eröffnen neue Zugangsmöglichkeiten zu bestehenden und neuen Märkten, die weit über existierende regionale Grenzen hinausgehen.

Über das Internet haben Unternehmen, Konsumenten und Staat in ihrer Rolle als Nachfrager Zugang zu einer Vielzahl regionaler und internationaler Anbieter. Deren Angebote, Preise, Konditionen und z.B. Liefer- und Transportbedingungen lassen sich mit geringeren Such- und Informationskosten vergleichen als dies in der realen Welt möglich ist. Hierfür sind im wesentlichen drei Gründe maßgeblich:

Zum einen müssen sich Nachfrager nicht physisch von einem Händler oder Lieferanten zum nächsten Händler bewegen, sondern können vom (heimischen) Schreibtisch aus lediglich die Maustaste zwischen den verschiedenen Internet-Seiten bewegen. Zum zweiten erlauben bestimmte Internet-Funktionalitäten Vergleichsmöglichkeiten, die in der realen Welt in dieser Form nicht realisierbar sind. Ein Beispiel hierfür sind die Buch- und Rezensioneninformationen des Buchhandels AMAZON, die eine sehr gute Informationsbasis für Kaufentscheidungen darstellen, im realen Buchhandel jedoch kaum zur Verfügung gestellt werden können. Zum dritten existieren bestimmte, für das Internet typische „*Intermediäre*“, die die Suche nochmals erleichtern und damit nochmals Such- und Informationskosten reduzieren helfen. Typische Beispiele hierfür sind *Portale*, *Suchmaschinen*, elektronische Märkte oder Institutionen wie *Preisagenturen*, die die jeweils günstigsten Anbieter des gewünschten Produktes suchen.

Ökonomisch betrachtet, können Nachfrager durch das Internet somit nicht nur Einsparungspotenziale bei der Beschaffung selbst erzielen, wenn sie sich für günstigere Anbieter und Produkte entscheiden. Sie können sich auch diejenigen Suchkosten einsparen, die sie für die Suche nach dem günstigsten Anbieter im Netz oder in der realen Welt aufbringen müssten.

So erzielt beispielsweise das Unternehmen JUMA erhebliche Einsparungspotenziale, wenn es einen großen Teil der erforderlichen Beschaffungsgüter über e-

elektronische Märkte einkauft. Zudem spart das Unternehmen *Suchkosten*, da gerade auf den für den Textilsektor spezialisierten Märkten die meisten relevanten Anbieter vertreten sind und sich die Angebote einfacher vergleichen lassen. Aber auch in anderen Branchen finden sich mittlerweile eine Vielzahl von elektronischen Märkten, die Nachfragern zu erheblichen Einsparungen verhelfen können.

Derartige Entwicklungen führen nun dazu, dass Unternehmen tendenziell bei denjenigen Anbietern kaufen, bei denen Produkte und Leistungen am günstigsten sind. Da es sich dabei immer weniger um regionale Anbieter handelt, dehnen sich die Marktbeziehungen weit über regionale Grenzen aus. Es besteht der Trend zum sog. „*global sourcing*“, d.h. der Beschaffung bei weltweit angesiedelten Lieferanten. Gekauft wird bei denjenigen Anbietern und Lieferanten, bei denen die günstigsten Preise und/oder Konditionen bestehen. Dies gilt nicht unbedingt nur für Rohstoffe oder einzelne Teilprodukte. Dies gilt immer mehr für ganze Systemprodukte, die weltweit produziert und eingekauft werden und dann im heimischen Unternehmen nur noch zum Endprodukt zusammengesetzt werden. So gibt es beispielsweise nur mehr ein Bekleidungsunternehmen, das in Deutschland produziert. Bei den übrigen findet höchstens noch eine Art Musterproduktion am heimischen Standort statt, der Großteil der Produkte wird weltweit produziert und global beschafft, da sich dadurch erhebliche Kosteneinsparungen realisieren lassen.

Internet und vor allem die Möglichkeit, schnell und unproblematisch Daten zu schicken, erleichtern diese Prozesse bzw. ermöglichen sie erst. Unternehmen können sich dadurch noch viel stärker auf ihre *Kernkompetenzen* konzentrieren und die für die Erstellung ihrer Leistungen erforderlichen Zuliefer-Produkte weltweit bei den jeweils günstigsten Anbietern kaufen – entweder direkt oder über Zwischenschaltung eines Intermediärs in dem oben beschriebenen Sinn. In Folge entstehen globale Marktbeziehungen, in denen Konditionen und Preise immer häufiger kaufentscheidend sind.

Dies gilt jedoch nicht unbedingt für alle zu beschaffenden Produkte und Dienstleistungen. Es wird immer Produkte und Leistungen geben, bei denen der Preis eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen wird. Entscheidend sind vielmehr Faktoren wie Eigenschaften, strategische Bedeutung eines Zulieferteils, langjährige Geschäftsbeziehungen oder eine nur geringe Anzahl von Lieferanten.

So kauft das Unternehmen JUMA beispielsweise die Stoffe weiterhin bei bestimmten Lieferanten in Italien, da die dort erhältliche Qualität von kaum einem anderen Lieferanten zur Verfügung gestellt werden kann. Ähnliches gilt für andere Unternehmen. Für bestimmte Produkte oder Zulieferteile wird die Wahl des geeigneten Anbieters auch zukünftig nicht über das Internet auf der Basis von Preisen und Konditionen erfolgen, sondern primär nach anderen Kriterien. In der Betriebswirtschaftslehre wird diesbezüglich zwischen A- und C-Gütern oder –Teilen unterschieden. Bei A-Gütern handelt es sich um diejenigen Produkte und Teile, die für die Erstellung des Endproduktes oder –leistung sehr wichtig sind und bei denen die Auswahl geeigneter Anbieter und Lieferanten nicht nur nach Preisen erfolgt. Typische A-Güter bei JUMA sind z.B. die Stoffe.

Dagegen handelt es sich bei C-Gütern um sog. Standardteile, die für die Erstellung der Produkte oder der Dienstleistung von eher untergeordneter Bedeutung sind und für die es vergleichsweise mehr Anbieter gibt. Für diese Art von Produkten bietet sich in der Regel der Kauf per Internet bzw. auf entsprechenden elektroni-

schen Märkten wie oben beschrieben an. Typische C-Güter bei JUMA sind Nähgarne, Knöpfe etc.

Durch Internet und Digitalisierung wird es nun noch leichter möglich, die Beschaffungsprozesse in Abhängigkeit der zugrundeliegenden Güter zu gestalten und zu optimieren. So kann die Beschaffung der C-Teile automatisiert und standardisiert über Internet und elektronische Märkte erfolgen, entscheidend sind primär Preis und Konditionen. Dagegen erfolgt die Beschaffung der A-Teile ziel- und lieferantenorientiert auf der Basis anderer Kriterien. Die Funktion des Internets liegt hier primär in der Unterstützung der Kommunikation und des Informationsaustauschs mit weltweit verteilten Anbietern. Unabhängig davon, ob A- oder C-Teile zugrundeliegen, entsteht in Folge der Trend zum „global sourcing“ mit der Herausbildung zunehmend internationaler, globaler Marktbeziehungen.

Gerade im Bereich der C-Güter ist eine weitere interessante Entwicklung zu beobachten. Im Zuge der Optimierung ihrer Beschaffungsaktivitäten vernetzen sich die Marktseiten untereinander sehr viel stärker. So bauen beispielsweise in der Automobilindustrie verschiedene Herstellunternehmen und –Lieferanten einen elektronischen Marktplatz für verschiedene C-Teile auf. Hintergrund ist zunächst die Erzielung von Preisvorteilen, wenn sich mehr Hersteller bei der Beschaffung ihrer C-Teile zusammenschließen und damit eine größere Marktmacht ausüben. Zukünftig sollen nicht nur die Beschaffungsaktivitäten gebündelt werden, sondern auf der Basis dieses Marktplatzes auch frühzeitig Entwicklungs- und Produktionspartnerschaften zwischen Hersteller und Lieferanten eingegangen werden. Die Standardisierung der zugrundeliegenden Plattform einerseits und der Produkte andererseits fördert somit die vernetzte Zusammenarbeit zwischen den Marktpartnern.

Ähnliche Tendenzen lassen sich auch im Business-to-Consumer-Markt erkennen. So können sich mittlerweile über das Internet Verbraucher zusammenschließen, um bestimmte Produkte günstiger zu erhalten. Hierbei handelt es sich um eine Ausprägungsform der im letzten Beitrag angesprochenen „Reverse Economy“, die die zunehmende Macht des Kunden zum Ausdruck bringt. Sie basiert in vielen Fällen auf der im Vergleich zu früher jetzt sehr viel mehr gegebenen Möglichkeit, sich untereinander stärker zu vernetzen und dadurch Marktmacht auszuüben.

Internet und Digitalisierung verändern die Marktbeziehungen jedoch nicht nur aus der Perspektive der Nachfrager. Gerade auch aus Anbietersicht eröffnen sich ganz neue Möglichkeiten für eine Neugestaltung der Absatzmarktbeziehungen, die die gezeigten Globalisierungs- und Vernetzungseffekte nochmals verstärken. So eröffnen Internet und Digitalisierung nicht nur neue Vertriebs- und Absatzwege. Zudem helfen sie einerseits, überregionale Märkte zu erschließen, an die zuvor nicht so ohne weiteres zu denken war; zum anderen fordern sie geradezu die Erschließung globaler Märkte.

Schon die Präsenz eines Unternehmens im Internet als Homepage oder das Angebot der Produkte und Leistungen über einen Online-Shop erweitert die potenzielle Ziel- und Kundengruppe erheblich und eröffnet ganz neuartige Chancen für die Erschließung internationaler Märkte und Kundengruppen. Ein schönes Beispiel hierfür ist ein Internet-Handel für Babyartikel, zu dessen ersten Kunden japanische Konsumenten gehörten.

Die Notwendigkeit, globale Märkte zu erschließen, hängt eng mit einem typischen Merkmal vieler Produkte und Leistungen in der New Economy zusammen:

den hohen Entwicklungskosten bei gegen Null gehenden *Grenzkosten*. In Folge besteht eine wichtige Zielsetzung der Unternehmen darin, möglichst viele Kunden zu gewinnen und unter Umständen eine *kritische Masse* aufzubauen. Möglich ist dies eher auf globalen Märkten als auf regionalen Märkten. Je standardisierter die zugrundeliegenden Leistungen und Produkte zudem sind, desto einfacher wird es wiederum, sie international und global zu vertreiben.

Im Endeffekt sind somit die Grenzen zwischen regionalen und internationalen/globalen Kunden- und Zielgruppen fließend. Dies bedeutet aber auch, dass die Unternehmen zum einen in der Lage sein müssen, ihre Leistungen und Produkte so zu gestalten, dass sie global einsetzbar sind. Zum anderen müssen sie ihre Prozesse an Austausch- und Marktbeziehungen, die weit über regionale Grenzen hinaus gehen, anpassen können. Dies stellt Unternehmen unter Umständen vor ganz neue Herausforderungen. So ist das Beispiel eines kleinen, auf bestimmte Fachbücher spezialisierten Buchhandels bekannt, der sein Angebot in das Internet stellte und sich dann vor Anfragen und Bestellungen aus der ganzen Welt nicht mehr retten konnte und kaum mehr in der Lage war, diese zu bewältigen.

Eine zunehmende Globalisierung und Vernetzung von Marktbeziehungen basiert in der New Economy jedoch nicht nur auf neuen Zugangsmöglichkeiten zu bestehenden oder neuen Anbietern und Märkten aus Sicht der Nachfrager oder auf der Möglichkeit bzw. der Notwendigkeit der Erschließung neuer Märkte aus Sicht der Anbieter. Interessante Entwicklungen sind in diesem Zusammenhang auch im Consumer-to-Consumer-Bereich zu beobachten. Ein typisches Beispiel für Marktbeziehungen in diesem Sektor sind Flohmärkte oder Tauschbörsen, wie sie in manchen meist regionalen Zeitungen angeboten werden. Derartige Marktbeziehungen sind primär regional ausgerichtet, da sie entweder physisch an einen bestimmten Ort gebunden sind – wie z.B. Flohmärkte – oder die in Frage kommende Ziel- und Kundengruppe regional begrenzt ist – wie z.B. bei regionalen Zeitungen mit Tauschbörsen.

Das Internet führt hier zu weitreichenden Änderungen. Denn durch das Internet sind auf einmal virtuelle Flohmärkte und Tauschbörsen zwischen Konsumenten auf der ganzen Welt möglich. So kommt es durchaus vor, dass Produkte nicht nur am regionalen Standort, sondern global z.B. zwischen europäischen und amerikanischen Konsumenten getauscht bzw. verkauft werden. Typische Beispiele hierfür sind Auktionen, virtuelle Flohmärkte oder auch Tauschbörsen, in denen z.B. weltweit angeschlossene Teilnehmer untereinander Musikstücke austauschen. Ohne Internet wüssten sie weder voneinander, noch wäre ein Tausch von Produkten möglich. Mit zunehmender Anzahl der Internet-Nutzer ist mit einer Intensivierung dieser globalen Marktbeziehungen im Consumer-to-Consumer-Bereich zu rechnen. Verstärkend wirken zudem gegenwärtig zu beobachtende Aktivitäten von Unternehmen, die neben ihrem normalen BtC-Handel eine Tauschbörse für Consumer-to-Consumer-Transaktionen einrichten. Sie agieren somit zusätzlich als Intermediär im Consumer-to-Consumer-Geschäft. Ein Beispiel hierfür ist der Internet-Shop Amazon, der seinen Kunden anbietet, das gewünschte Buch entweder bei Amazon oder gebraucht zu erwerben. Letztlich profitieren beide davon – sowohl das Unternehmen als auch der Endverbraucher. Amazon erhält pro verkauftem Buch eine Provision; der Endverbraucher kann die Bücher, die er verkaufen möchte, einfach in die Amazon-Tauschbörse eingeben und muss keinen physischen Floh- oder Büchermarkt aufsuchen. Somit spart er wiederum *Transaktionskosten*.

Überträgt man dieses Beispiel auf JUMA, würde JUMA seine Produkte nicht nur direkt anbieten, sondern zusätzlich die Möglichkeit eröffnen, das gleiche Produkt quasi per Second Hand bei anderen Kunden zu beziehen.

Je mehr Auktionen, Internet-Flomärkte, Tauschbörsen und Angebote wie das von Amazon existieren, desto mehr vernetzen sich auch Konsumenten untereinander und weiten ihre Tausch- und Handelsbeziehungen auf den überregionalen bzw. internationalen Bereich aus.

Somit lässt sich an dieser Stelle als kleines Zwischenfazit festhalten, dass Internet, Digitalisierung und insbesondere auch Standardisierung sowohl im Business-to-Business-, Business-to-Consumer- als auch im Consumer-to-Consumer-Bereich eine (Neu-)gestaltung (neuer) Marktbeziehungen ermöglichen, die zu globalen und vernetzten Marktbeziehungen führen, die bisher in dieser Form nicht zu beobachten waren. Gerade für Standardprodukte und –leistungen lässt sich dabei erkennen, dass Preise und Konditionen die entscheidenden Kriterien werden und sich Unternehmen, Endkonsumenten und staatliche Institutionen immer häufiger für denjenigen Anbieter entscheiden, der das Produkt bzw. die Leistung zu den günstigsten Konditionen vertreibt.

#### 4. Kapitalmärkte in der New Economy

Ganz ähnliche Entwicklungen lassen sich auf Kapitalmärkten beobachten. Da die Analyse der Kapitalmärkte den Schwerpunkt des nächsten Beitrages dieser Serie bildet, sollen die diesbezüglichen Entwicklungen in diesem Beitrag nur überblicksartig skizziert werden.

Auf Kapitalmärkten kommen Kapitalanbieter und –nachfrager zusammen. Bei den Kapitalnachfragern handelt es sich meist um Unternehmen, Banken, Konsumenten oder Staat; bei den Kapitalanbietern um Banken, Versicherungen, institutionelle Anleger oder auch Privatpersonen.

Internet und Digitalisierung eröffnen nun nicht nur den Zugang zu international agierenden Kapitalanbietern und –nachfragern. Sie erhöhen – analog wie auf Gütermärkten – die Transparenz über vorhandene Konditionen und Preise und führen nicht selten dazu, dass sich Unternehmen und Konsumenten von ihren ansässigen Banken und Finanzdienstleistern abwenden und sich eher überregionalen oder international agierenden Banken zuwenden. Beispiele hierfür gibt es sowohl aus Unternehmens- als auch aus Konsumentensicht. So ist es nicht selten, dass Unternehmen wie JUMA die Angebote ausländischer Banken vorziehen, da sie weitaus günstiger sind als die Angebote und Konditionen der bisherigen Haupt- oder Hausbanken.

Ähnliche Effekte waren eine Zeitlang im Bereich der Konsumenten zu beobachten. So fanden viele Online-Banken und –Broker zunehmend Zuspruch, da ihre Konditionen für Depot- und Kontoführung und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs weitaus günstiger waren als klassische Banken. Der Standort der jeweiligen Bank spielt dabei kaum eine Rolle mehr. Interessant ist in diesem Zusammenhang v.a. das Beispiel der Internet Bank „first-e“, die in Frankreich ansässig war, durch das Angebot von ca. 5 % auf Einlagen im Girokonto europaweit jedoch so viele Kunden anlockte, dass sie letztlich nicht mehr in der Lage war, ihr Konzept auf breiter Basis umzusetzen und zumindest in ihrer ursprünglichen Form nicht überlebt hat.

Die Beispiele verdeutlichen, dass Preise und Konditionen bestehende Werte wie v.a. langjährige Beziehungen zu einer Bank zunehmend ersetzen. Über das Internet lassen sich die Angebote verschiedener Banken einholen und die entsprechenden Preise und Konditionen vergleichen. Da liegt es aus der Sicht zunehmend kostenbewusst agierender Nachfrager nahe, sich auf den günstigsten Anbieter zu konzentrieren.

Hinzu kommt, dass sich viele Finanzdienstleistungen über das Internet nicht nur einfacher und effizienter vergleichen lassen, sondern auch über Informations- und Kommunikationstechniken vergleichsweise unproblematisch abwickeln lassen und somit noch weniger physische Präsenz erfordern. Voraussetzung sind entsprechende Standards, die einen reibungsfreien und vor allem sicheren Austausch von Daten und Informationen zwischen Banken und zwischen Banken und ihren Kunden erlauben. So ist es prinzipiell egal, an welchem Standort eine Bank ansässig ist, wenn sich die typischen Bankgeschäfte wie Kontoführung, Zahlungsabwicklung etc. über Online- oder Telefonbanking bzw. über Kundenterminals sicher, zuverlässig und effizient abwickeln lassen. Das klassische Prinzip der regional ansässigen Haus- oder Hauptbank, die man regelmäßig besucht, verliert somit immer mehr an Bedeutung. Im Sinne eines „Smart-Shoppings“ werden diejenigen Banken ausgewählt, die aufgaben- oder produktbezogen die jeweils besten Konditionen haben. Dabei handelt es sich nicht selten um ausländische Banken oder Kapitalgeber.

Aber auch Banken und andere Finanzdienstleister selbst sind ähnlich wie andere Unternehmen gezwungen, sich auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren und mit anderen in- und ausländischen Partnern zusammenzuarbeiten und zu vernetzen, um kundenorientierte Leistungsbündel zu konfigurieren und zu vertreiben.

In der New Economy wird sich somit auch auf Kapitalmärkten die Tendenz zur Entnationalisierung und Vernetzung fortsetzen. Hinzu kommen weitere Entwicklungen wie die zunehmende Substitution von Fremd- durch Eigenkapital oder auch die Regelungen von Basel II, die die Aufnahme von Krediten z. T. erheblich erschweren. In Folge all dieser Entwicklungen, die im nächsten Beitrag eingehend dargestellt werden, werden die skizzierten Vernetzungs- und Globalisierungstendenzen noch zunehmen.

## 5. Arbeitsmärkte in der New Economy

Tendenzen zur Entregionalisierung und Vernetzung sind auch auf Arbeitsmärkten zu erkennen. Auf Arbeitsmärkten treffen Arbeitsangebot und –nachfrage zusammen. In der klassischen Ökonomie fand dies meist physisch am selben Ort statt, d.h. Arbeitskräfte zogen dorthin, wo Unternehmen nach ihnen suchten und Unternehmen siedelten sich oft dort an, wo geeignete Facharbeiter saßen. Typische Beispiele hierfür sind die US-amerikanische Region um Detroit, in der Unternehmen wie General Motor, Ford und Chrysler sehr viele Arbeitskräfte angezogen haben oder die Region um das italienische Treviso, in der sehr gute Fachkräfte aus dem Textilsektor ansässig sind.

Informations- und Kommunikationstechniken sowie Digitalisierung führen nun einerseits dazu, dass sich Wissen und Kompetenzen prinzipiell standortunabhängig in den Produkt- und Leistungserstellungsprozess einbinden lassen. Beispiele hierfür

gibt es viele. So übernehmen Programmierer im indischen Bangalore für europäische und insbesondere deutsche Firmen bestimmte Programmierfähigkeiten, die Call Center von einigen deutschen Unternehmen sitzen schon lange nicht mehr in Deutschland, sondern in England oder Schottland oder amerikanische Krankenkassen lassen die Berechnung ihrer Abrechnungen in einer kleinen irischen Gemeinde erledigen. Die erforderlichen Daten werden per standardisiertem Datenaustausch am Abend nach Irland geschickt, wo sie zu Beginn des Tages zur Verfügung stehen, dann bearbeitet werden und am Abend wiederum zurück in die USA geschickt werden.

Entscheidend ist häufig nicht mehr unbedingt der Standort der Leistungserstellung, sondern die prinzipielle Verfügbarkeit und die Möglichkeit der Einbindung verschiedener Kompetenzen sowie Aufgaben- und Wissensträger auf der Basis von Informations- und Kommunikationstechniken.

In Folge dieser Entwicklungen entstehen neue Formen der Zusammenarbeit und Arbeitsteilung. Beispiele sind die diversen Spielarten der *Telearbeit* oder mobilen Arbeit, die verschiedenen Formen der vernetzten, *virtuellen Zusammenarbeit*, bei denen sich verschiedene Akteure entweder kurzfristig für die Erstellung einer bestimmten Leistung oder eines Projektes oder auch langfristig zusammenschließen oder das Szenario des selbstständigen Wissensarbeiters, der standortunabhängig weltweit in verschiedenen Projekten und für verschiedene Unternehmen tätig ist. Gemeinsam ist all diesen entstehenden neuen Formen der Zusammenarbeit, auf die am Schluss dieser Serie noch näher eingegangen wird, dass die Akteure nicht nur zunehmend vernetzt zusammenarbeiten, sondern weit über regionale Grenzen und Standorte hinweg untereinander kommunizieren und kooperieren.

Andererseits führen Digitalisierung und vor allem auch Standardisierung dazu, dass Arbeitskräfte zwischen Unternehmen und Regionen sehr viel einfacher austauschbar sind als dies früher vielleicht der Fall war. So lassen sich beispielsweise auf Grund weitgehend standardisierter Prozesse und Systeme indische oder amerikanische Spezialisten schnell in europäischen Unternehmen einsetzen, europäische Arbeitskräfte können in überregionalen Unternehmen eingesetzt werden und für selbstständig agierende Akteure, den sog. *Free-Lancern* ist es zunächst nicht relevant, in welchem Land ihr Auftraggeber sitzt.

In Folge werden sich Arbeitsmärkte immer mehr vernetzen und globalisieren. Produktions- und Ballungszentren wie z.B. die Region um Detroit werden in der New Economy weniger zu beobachten sein. Dagegen werden möglicherweise Ballungszentren entstehen, in denen vor allem Wissen gebündelt wird. Beispiele sind die indische Region Bangalore oder das kalifornische Silicon Valley, in dem sich viele Unternehmen bewusst in die Nähe der Universität Stanford angesiedelt haben, um Zugriff auf notwendiges Wissen und Kompetenzen zu haben. Diese „neuen Wissens- und Kompetenzzentren“ wickeln auf der Basis von Internet und weitgehend standardisierten Informations- und Kommunikationstechniken Aufgaben und Projekte für weltweit stationierte Auftraggeber ab. Entscheidend ist dabei nicht mehr, wo die Arbeiter sitzen, sondern über welches Wissen sie verfügen und wie diese Kenntnisse eingesetzt werden können.

## 6. Fazit

Ausgangspunkt des Beitrags war die Frage nach den Auswirkungen der New Economy auf Märkte, insbesondere Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkte. Zusammenfassend lässt sich erkennen, dass

- das Internet den Zugang zu einer Vielzahl nationaler und internationaler Märkte erleichtert oder sogar erst ermöglicht und somit sowohl Anbietern als auch Nachfragern neue Möglichkeiten für die Gestaltung ihrer Marktbeziehungen eröffnet;
- das Internet die Transparenz auf den Märkten erhöht, so dass Preise und Konditionen leicht abruf- und vergleichbar werden und somit eine zunehmend wichtige Rolle spielen;
- das Internet eine standardisierte Plattform zur Verfügung stellt, die einen reibungslosen Informationsaustausch und Kommunikation zwischen den Marktteilnehmern erlaubt und damit eine wichtige Basis für die unternehmensübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung darstellt;
- die Digitalisierung zu einer Standardisierung von Prozessen und Systemen führt, durch die Produkte und Leistungen, aber auch Arbeitskräfte leichter austauschbar und global einsetzbar werden.

Internet, Digitalisierung und insbesondere Standardisierung führen somit insgesamt dazu, dass sich Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte zunehmend vernetzen und globalisieren. Dies birgt erhebliche Chancen für die einzelnen Akteure, führt aber auch zu neuen Risiken, die sich nur durch strukturelle Veränderungen handhaben lassen.

### Glossar:

<i>Business-to-Business-Beziehungen:</i>	Marktbeziehungen zwischen Unternehmen
<i>Business-to-Consumer-Beziehungen:</i>	Marktbeziehungen zwischen Unternehmen und Endkonsumenten
<i>Business/Consumer-to-Government-Beziehungen:</i>	Marktbeziehungen zwischen Unternehmen bzw. Endkonsumenten und staatlichen Institutionen
<i>Consumer-to-Consumer-Beziehungen:</i>	Marktbeziehungen zwischen Endkonsumenten
<i>Digitalisierung:</i>	Zunehmende Durchdringung sämtlicher Lebensbereiche mit Informations- und Kommunikationstechniken.
<i>Elektronischer Markt:</i>	Zusammentreffen zwischen Angebot und Nachfrage findet auf der Basis elektronischer Medien, insbesondere des Internets statt.
<i>Free Lander:</i>	Werden Selbstständige in der Internet-Welt bezeichnet
<i>Global Sourcing:</i>	Beschaffung der erforderlichen Produkte und Leistungen erfolgt bei weltweit ansässigen Lieferanten.
<i>Grenzkosten:</i>	Kosten, die dann entstehen, wenn eine zusätzliche Einheit eines Produktes oder einer Leistung erstellt wird.
<i>Intermediär:</i>	Institution, die zwischen Anbieter und Nachfrager fungiert. Beispiele für Intermediäre in der realen Welt sind Reisebüros oder Banken; Beispiele für Intermediäre in der Internet-Welt sind Portale und Suchmaschinen.
<i>Kernkompetenzen:</i>	Diejenigen Kompetenzen eines Unternehmens, auf denen die Wettbewerbsvorteile des Unternehmens basieren.
<i>Kritische Masse:</i>	Die für die Ausbreitung bestimmter Produkte und Leistungen sowie das Setzen von Spielregeln und Standards erforderliche Anzahl von Kunden.

<i>Markt:</i>	Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage.
<i>New Economy:</i>	Unternehmen der Internet-Welt.
<i>Old Economy:</i>	Unternehmen der Industriegesellschaft.
<i>Online-Shop:</i>	Eine bestimmte Art von Software, die die Darstellung der Produkte auf einer Internet-Seite und die Aufbereitung der für den Kunden relevanten Informationen ermöglicht sowie den Bestellprozess der Produkte standardisiert und automatisch abwickelt.
<i>Portal:</i>	Einstiegsseite im Internet, die Zugang zu verschiedenen fachlich und/oder regional zusammengehörenden Unternehmen gewährt.
<i>Reverse Economy:</i>	Drückt die zunehmende Macht des Käufers in der New Economy aus.
<i>Standardisierung:</i>	Entstehung von übergreifenden Standards sowohl für technische Systeme und Schnittstellen, als auch für Produkte, Leistungen, Prozesse etc. Beispiel ist Yahoo.
<i>Suchmaschine:</i>	Software, die die Suche nach bestimmten Begriffen, Unternehmen, Anbietern etc. auf dem Internet erleichtert. Beispiel ist die Suchmaschine Google.
<i>Telearbeit:</i>	Leistungserbringung erfolgt standortverteilt bzw. standortunabhängig. Beispiel ist die Teleheimarbeit.
<i>Transaktionskosten:</i>	Koordinations- und Kommunikationskosten, die für die Erbringung eines Leistungsaustauschs entstanden sind.
<i>Virtuelle Zusammenarbeit:</i>	Kurz- oder langfristige Zusammenarbeit der Akteure auf der Basis von Informations- und Kommunikationstechniken.

# Die Kontroversität in der Wirtschaftsdidaktik

Reinhold Hedtke

„Kein Platz für Reflexion“ betitelt Le Monde<sup>1</sup> einen Appell von Studierenden der Ökonomik<sup>2</sup> an französischen Hochschulen. In einem Offenen Brief verlangen sie von ihren Professoren, die „imaginären Welten“ der Neoklassik zu verlassen und „zu den Fakten zurückzukehren“. „Von all den vorhandenen Zugängen präsentiert man uns im Allgemeinen nur einen einzigen, (...) so als ob es sich um *die* ökonomische Wahrheit handele. Wir akzeptieren diesen Dogmatismus nicht. Wir wollen einen Pluralismus der Erklärungen, der der Komplexität der Gegenstände und der Unsicherheit, die über den meisten großen Fragen der Ökonomik (Arbeitslosigkeit, Ungleichheit ...) schwebt, angemessen ist“. Diesen Appell vom Mai 2000 unterstützt eine Gruppe von Professoren mit einer eigenen Petition, eine andere verfasst ein Gegenmanifest, die Presse berichtet über „Die Revolte der Studenten gegen das Einheitsdenken“. In der Öffentlichkeit gibt es eine breite und kontroverse Debatte, die auch die ökonomische Bildung an Schulen einbezieht.

Das sind bemerkenswerte Ereignisse. Studierende, also die Adressaten der real praktizierten Didaktik der Ökonomik an Hochschulen, üben *wirtschaftsdidaktische* Kritik an der inhaltlichen und methodischen Einseitigkeit ihrer Ausbildung. Damit entfachen sie einen zunächst universitären, bald nationalen und internationalen öffentlichen Diskurs über den Zustand von Lehre, Studium und Wissenschaft der Ökonomik. Im Zentrum der Debatte stehen zwei fachdidaktische Fragen: Was in der Ökonomik ist lernenswert? Wie geht man mit alternativen Paradigmen und Positionen um? Die Antwort der Studierenden und ihrer professoralen Unterstützer kann man fachdidaktisch als die drei einschlägigen Forderungen Realitätsbezug, Kontroversitätsprinzip und Methodenpluralismus lesen.

Dieser Konflikt um die angemessene Didaktik der Ökonomik an Hochschulen bietet Anlass zu fragen, wie *Wirtschaftsdidaktikerinnen* mit den Problemen Kontroversität und Pluralismus in der Bezugswissenschaft umgehen. Ich werde das Pluralismusproblem exemplarisch an einigen wirtschaftsdidaktischen Publikationen diskutieren. Es geht mir auf der Ebene der fachdidaktischen Theoriebildung<sup>3</sup> darum, auf welche Ökonomik sich die Fachdidaktik bezieht und welche sie ausblendet, also um ihre *fachwissenschaftliche Selektivität*. Ich beschränke mich im Folgenden

auf diejenigen Ansätze der Wirtschaftsdidaktik, die wissenschaftliche Konzeptionen einer ökonomischen Bildung an allgemein bildenden Schulen präsentieren, und verwende den Begriff Wirtschaftsdidaktik hier *nur* in diesem eingeschränkten Sinn.

Zunächst formuliere ich mit dem Prinzip der Kontroversität verbundene Ansprüche an die Fachdidaktik (1.). Dann beschreibe ich kurz einige wirtschaftsdidaktische Überlegungen zur Kontroversität (2.), um anschließend Formen des fachdidaktischen Umgangs mit ihr an drei Beispielen zu diskutieren; an einem kategorialen (3.), einem institutionenökonomischen (4.) und einem ordnungspolitischen Konzept (5.) ökonomischer Bildung. Ein kurzes Fazit schließt meine Argumentation ab (6.).

## 1. Freiheit des Denkens und Denken in Alternativen

In der Politikdidaktik formuliert der so genannte Beutelsbacher Konsens bekanntlich drei Anforderungen an das *Lehrerhandeln*, die man kurz als Überwältigungsverbot, Kontroversitätsprinzip und Interessenbezug bezeichnen kann (vgl. Gagel 1996). Ob die *Politikdidaktik* diesen Prinzipien überwiegend gerecht wird, muss hier offen bleiben. Ich möchte für meine Zwecke die ersten beiden Normen als regulative Ideen verstehen und sie auf die Ebene der akademischen Lehre im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Lehrerbildung sowie auf die sozialwissenschaftlichen Fachdidaktiken übertragen.

Transponiert man das Überwältigungsverbot auf die Ebene der Hochschule, untersagt es den Lehrenden, Studierende zu überrumpeln und zu indoktrinieren, und verlangt von ihnen, sie selbstständiges Denken zu lehren. Das Kontroversitätsprinzip fordert dann, dass wissenschaftlich Kontroverses ebenso wie politisch Kontroverses in der Lehre auch als kontrovers erscheint. Aus meiner Sicht impliziert dies, dass Wissenschaft als inhaltlich und methodologisch kontroverser Prozess verstanden und der Stand der Forschung als immer nur vorläufig dargestellt wird. Darin sind als Möglichkeit sowohl Konsens als auch Dissens innerhalb von Disziplinen sowie zwischen ihnen eingeschlossen. Die absolute Minimalforderung lautet, „dass überhaupt Alternativen zur Sprache kommen“ (Gagel 1996, 23).

Ich möchte weiter gehen und angesichts des pluriparadigmatischen und theoriekontroversen Zustandes, in dem sich alle Sozialwissenschaften befinden, fordern, dass die Lehre ein Klima von Offenheit und Pluralismus schaffen muss. Sozialwissenschaftliche Lehrerbildung verlangt m. E. die Einübung in kontroverses Denken und in diskursive Kommunikation – die selbstverständlich im wissenschaftlichen Konsens münden kann – und damit den Verzicht auf eine Immunisierung der eigenen Position und auf eine deterministische Weltsicht (vgl. Claußen 1987, 49, 55). So verstanden muss eine dem Kontroversitätsprinzip und dem Überwältigungsverbot Rechnung tragende Lehre *prinzipiell*, d.h. keineswegs immer oder vollständig oder repräsentativ, alternative wissenschaftliche Paradigmen, Theorien und Methoden erschließen. Darüber hinaus sollte sie einer sozialwissenschaftlich inspirierten Fantasie Raum geben, die vermeintliche – meist als „ökonomisch“ ausgewiesene – Sachzwänge kritisch prüft, sie akzeptiert, reformuliert oder verwirft und Alternativen erfindet. Ich möchte hervorheben, dass diese Ansprüche besonders sorgfältig von Disziplinen einzulösen sind, die auf sozialphilosophischen Werturteilen basieren, gesellschaftliche Interessen tangie-

ren und politisch hoch relevant sind. Das gilt auch und insbesondere für die Ökonomik.

Die von mir skizzierten Qualitätsansprüche richte ich auch an fachdidaktische Konzeptionen, die (neben anderem) eine fachwissenschaftliche Grundlegung der ökonomischen Bildung beabsichtigen. Ohne Zweifel sind fachwissenschaftlich einseitige oder parteiliche Positionen der Fachdidaktik, die sich etwa einem bestimmten ökonomischen Paradigma oder einer bestimmten gesellschaftlichen Perspektive unterwerfen, möglich und *als Konzeption* grundsätzlich legitim, sofern sie ihre Selektivität offen legen *und* sofern ihre Adressaten wählen können, ob sie darauf basierende Bildungsangebote besuchen. Tendenziell parteiliche fachdidaktische Konzeptionen liegen implizit oder explizit den Bildungsangeboten von Interessenorganisationen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden oder Parteien zu Grunde. Für die ökonomische Bildung in der öffentlichen Pflichtschule sind sie zwar möglich, nicht aber legitim. Das ergibt sich zum einen aus dem staatlichen Bildungsauftrag, zum anderen aus dem Zwangscharakter der Institution Schule.

## 2. Wirtschaftsdidaktik und Kontroversität in der Wirtschaftswissenschaft

Im Rahmen grundlegender Überlegungen zum Verhältnis von Fachwissenschaft und Fachdidaktik beschäftigen sich einige Wirtschaftsdidaktikerinnen auch mit dem Problem der Kontroversität. In ihrer „Methodik des Ökonomie-Unterrichts“ relativieren Franz-Josef Kaiser und Hans Kaminski die Relevanz von Fachwissenschaft für ökonomische Allgemeinbildung mit konstruktivistischen Argumenten (Kaiser/Kaminski 1999, 33-37); sie übernehmen die Argumentation aus Kaminskis Didaktik der Wirtschaftserziehung (1977, 175f., 92-140). Kaminski betrachtet die (Wirtschafts-)Wissenschaft als sozialen Prozess und ihr Lehrgebäude als Ergebnis methodologischer und hochschuldidaktischer Entscheidungen sowie gesellschaftlicher Rahmenbedingungen; er fordert, die Wertstrukturen der Fachwissenschaft offen zu legen (S. 174). Wenn Kaminski betont, dass nichts gelehrt werden dürfe, was wissenschaftlich nicht haltbar ist, schreibt er der Fachwissenschaft eine disziplinierende, nicht aber eine determinierende Funktion gegenüber der Fachdidaktik zu. Da die Produktion wissenschaftlichen Wissens aber eng mit den Wert- und Zielvorstellungen der jeweiligen scientific community verbunden sei, müsse die Fachdidaktik gegenüber der Fachwissenschaft eine kritische Funktion übernehmen: sie müsse „verdeutlichen, inwieweit herrschende Paradigmen eine bestimmte Sichtweise, ein bestimmtes Deutungsmuster von Welt nahe legen und dabei andere behindern, verhindern oder gar unterdrücken“ (S. 176). Der Entdeckungs-, Begründungs- und Verwertungszusammenhang wissenschaftlicher Aussagen sei zu prüfen. Die Heterogenität des Objektbereiches der Ökonomik führe zu einer „Vielzahl konkurrierender Theorien, die jeweils einen Aspekt in das Zentrum der ökonomischen Analyse stellen“, und es sei Aufgabe des Unterrichts, diese Aspektvielfalt zu verdeutlichen (Kaiser/Kaminski 1999, 37). Diese Postulate skizzieren m. E. die Grundlagen einer pluralistischen Didaktik der ökonomischen Bildung, die ihren Bezugswissenschaften mit einer selbstbewussten, kritisch-reflexiven Haltung begegnet.

Auch andere Autoren argumentieren in diese Richtung (Kruber 2001a, Seeber 1997). Zusammen ergeben diese Positionen eine wirtschaftsdidaktische Variante des Kontroversitätsprinzips; sie wird aber weder systematisch entwickelt noch für die ökonomische Bildung spezifiziert. Der faktische fachdidaktische Konsens über das Prinzip der Kontroversität verbleibt auf einer eher allgemeinen Ebene. Fehlende Systematik und Verbindlichkeit der Aussagen zur Kontroversität lassen befürchten, dass sie sich im Zuge einer konkreteren Bestimmung dessen, was ökonomische Bildung *inhaltlich* ausmachen soll, mehr und mehr verflüchtigen. Dass diese Sorge berechtigt ist und die Didaktik der ökonomischen Bildung ihre Position zum Kontroversitätsprinzip schärfen und konsequenter umsetzen muss, will ich an den Beispielen Stoffkategorien (3.), Institutionen (4.) und Soziale Marktwirtschaft (5.) zeigen. Da es mir um die Frage der fachwissenschaftlichen Selektivität der Fachdidaktik geht, bleiben Ansätze, die den Stellenwert der Fachwissenschaft stark relativieren, hier unberücksichtigt. Dazu gehört insbesondere Steinmanns Ansatz der Qualifizierung für Lebenssituationen, der gegenüber der Ökonomik recht kritisch und sehr selbstbewusst auftritt.

### 3. Stoffkategorien und die Kontroversität des Stoffes

Zu den wenigen Monographien, die in den letzten zehn Jahren versucht haben, eine einigermaßen geschlossene wirtschaftsdidaktische Konzeption zu entwickeln, zählt die „Didaktik der ökonomischen Bildung“ von Hermann May (2001). Er setzt sich mit der Frage nach den relevanten „Stoffkategorien“ und „Stoffen“ konzeptionell und eher ausführlich auseinander.

May will eine „Kategorienlehre“ der allgemeinen ökonomischen Bildung entwickeln (May 2001, V). Im Anschluss an Hans-Jürgen Albers versteht er ökonomische Bildung als Qualifikation, wirtschaftlich geprägte Lebenssituationen zu bewältigen; ihr Leitziel sei der mündige Wirtschaftsbürger, den Tüchtigkeit, Selbstbestimmung und Verantwortung charakterisiere (S. 3). Schon praktische Erwägungen verlangten eine „Reduktion des ökonomischen Bildungsgutes“, die „auf das *Stoffallgemeine* abheben“ müsse, auf repräsentative, transferfähige Grundeinsichten in die allgemeinen Strukturen des Lehrgegenstandes, die ihn systematisierbar und durchschaubar machen (S. 7). May zählt dann „als Resümee der einschlägigen Reflexion“ ohne weitere Begründung seiner Auswahl vierzehn bildungsrelevante „theoretische Kategorien und Subkategorien“ auf:

„(1) Menschliches Handeln ist bedürfnisgetrieben; (2) die Knappheit der Güter zwingt den Menschen zu wirtschaftlichem Handeln; (3) wirtschaftliches Handeln ist konfliktgeprägt; (4) ... entscheidungsbestimmt; (5) ... risikobehaftet; (6) ... nutzen-/ gewinnorientiert; (7) ... impliziert Arbeitsteilung; (8) ... schafft Interdependenz; (9) ... bedarf der Koordination; (a) Markt bedeutet Wettbewerb; (b) Wettbewerb dient dem Gemeinwohl; (c) Wettbewerb wird durch das menschliche Machtstreben ständig bedroht; (10) wirtschaftliches Handeln führt zu Ungleichheit; (11) Ungleichheit induziert Leistungsstreben, Fortschritt und Wohlstand; (12) Wohlstand fundiert Freiheit und Macht; (13) jeder ist sein eigener Unternehmer; (14) wirtschaftliches Geschehen vollzieht sich in Kreislaufprozessen.“ (S. 8)

Daran schließt May beschreibende Erläuterungen zu jedem Punkt an. Dazu greift er nur sporadisch auf fachwissenschaftliche Literatur zurück und bevorzugt dabei liberale, ordoliberal und neoliberale Positionen (z.B. von Mises, von Hayek, Röpke, Eucken, Giersch) (S. 8-30). Sein ökonomisches Credo offenbart May seinen Lesern – Studierende und Lehrende an Schulen – nicht, sie müssen es sich selbst erschließen. Die Beschreibungen der Stoffkategorien lassen aber an Deutlichkeit wenig zu wünschen übrig. Das mögen seine Ausführungen zu den Kategorien „Ungleichheit“ und „Folgen der Ungleichheit“ exemplarisch zeigen:

„Zu (10) Wirtschaftliches Handeln führt zu Ungleichheit

Wirtschaften (...) ist immer als ein individueller Aktionsprozess zu verstehen, dessen Effizienz typischerweise durch die Leistungen des Wirtschaftenden bestimmt wird. – Solche individuellen und damit per se ungleichen Leistungen führen zwangsläufig zu ungleichen Handlungsergebnissen und damit zu ökonomischer Ungleichheit schlechthin. (...) Überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungen bedingen überdurchschnittliche (Markt-)Einkommen und führen darüber zu überdurchschnittlichen Vermögen; und vice versa führen unterdurchschnittliche Leistungen zu unterdurchschnittlichen Einkommen/Vermögen.

Zu (11) Ungleichheit induziert Leistungsstreben, Fortschritt und Wohlstand

Die zwangsläufige wirtschaftliche Ungleichheit ist (...) eine höchst erfreuliche, ja notwendige Konsequenz. (...) Ungleichheit wird so zur Triebfeder für Leistungsstreben und induziert über dieses Fortschritt und Wohlstand.

Eine Konterkarierung dieser Ungleichheit im Wege einer staatlichen Umverteilung schwächt beziehungsweise lähmt nicht nur diesen produktiven Anreiz, sondern unterdrückt gleichzeitig eine Ausweitung der volkswirtschaftlichen Produktivität und damit auch einen Anstieg des Gesamteinkommens, sprich: des Wohlstandes. Eine Einebnung (Egalisierung) der ökonomischen Ungleichheit durch Umverteilung muss somit volkswirtschaftlich als kontraproduktiv eingestuft werden.“ (S. 19f.; Hervorh. i. O.)

Diese Erläuterungen zu den „wirtschaftswissenschaftlichen“ Kategorien ergänzt May mit Hinweisen zur „didaktischen Anwendung“ dieser Kategorien (S. 30-50). Zu den beiden eben zitierten Punkten heißt es dort:

„Die ungleiche Einkommensverteilung und die daraus resultierende ökonomische Ungleichheit schlechthin soll von den Schülern als das für unsere Marktwirtschaft typische Ergebnis der potenziell und tatsächlich ungleichen Leistungsbeiträge der darin handelnden Wirtschaftssubjekte verstanden werden.

Es gilt für die Schüler zu erkennen, dass jeder vom Markt *prinzipiell* nur so viel erhält, als er selbst zum Sozialprodukt beiträgt, dass der Markt die Leistung bewertet und damit die Verteilung bestimmt. (...) Diese Tatsache darf nicht die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit provozieren, die von der ‚unglückseligen Idee‘ ausgeht, ‚dass die Entlohnung des Einzelnen nicht davon abhängen soll, was er tatsächlich zum Sozialprodukt beiträgt, sondern was er verdient‘ (F. A. v. Hayek).“ (S. 43f.)

Die einschlägigen sozialwissenschaftlichen Kontroversen um die Frage von Ungleichheit und Gerechtigkeit werden vage angedeutet und sofort als „völlig sinnlos“ ausgeschlossen. Unbenannt bleiben die restriktiven Annahmen, die das Modell des vollkommenen Wettbewerbs unterstellt und unter denen die der Ungleichheit zugeschriebenen Aussagen über Folgewirkungen überhaupt gelten können. Die Argumentation ist unterkomplex, weil sie die methodologisch fundamentale Unterscheidung zwischen Modell und Realität sowie die Bindung von Schlussfolgerungen an die Geltung der Annahmen einebnen. Damit verhindert sie eine entscheidende Grundeinsicht ökonomischer Bildung (vgl. Kaiser/Kaminski 1999, 41f.). Sie ist indoktrinierend, weil sie die fundamentalen Auseinandersetzungen in der Ökonomik

um Fragen von Leistungszuschreibung, Entlohnung, Verteilung und Gerechtigkeit nicht thematisiert und eine bestimmte Position – den (Neo-)Liberalismus – als allein richtige und legitime unterschiebt.

Die Aussagen zum Zusammenhang Leistung – Sozialprodukt – Verteilung sind fachlich nicht haltbar. Erstens kann und will die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung individuelle Beiträge zum Sozialprodukt überhaupt nicht direkt erfassen. Vielmehr *konzipiert* sie Leistung *als* monetäres Einkommen – dieses kann man mangels Messalternativen *als* Beitrag zum Sozialprodukt *interpretieren* – und ignoriert einkommenslose Leistungen wie Kindererziehung, Hausarbeit, usw. Zweitens ist in der ökonomischen Verteilungstheorie umstritten, ob in einer hochkomplexen, arbeitsteiligen und vielfältig verflochtenen Wirtschaft der individuelle Beitrag zum ökonomischen Erfolg wissenschaftlich überhaupt einigermaßen zuverlässig ermittelt werden kann. Drittens existieren konkurrierende ökonomische Erklärungsansätze, für die funktionale Einkommensverteilung etwa die Grenzproduktivitäts-, die Monopolgrad- und die Kreislauftheorie, für die personelle Verteilung z.B. die Humankapital- und die Risikotheorie. Schließlich bestimmen in realen Wirtschaftsordnungen neben dem Markt eine Vielzahl anderer Mechanismen die Bewertung von Leistung und die Verteilung von Einkommen, etwa Macht, Tradition oder Verhandlung. Das gilt auch und gerade *innerhalb* von Unternehmen.

Die Aussage, „dass jeder vom Markt *prinzipiell* nur so viel erhält, als er selbst zum Sozialprodukt beiträgt“, scheint hier vor allem apologetischen und propagandistischen Zwecken zu dienen: dem Versuch, die marktliche Einkommensverteilung (und nur diese) und ihre Ergebnisse zu legitimieren, Ansprüche auf Umverteilung abzuwehren, kurz: die neoliberale Argumentation zu stärken. Insgesamt gesehen verstößt May gegen das wirtschaftsdidaktische Kontroversitätsprinzip.

Wie geht man in der Wirtschaftsdidaktik mit der May'schen Kategorienlehre um? Erich Dauenhauer (2001, 127f.) kritisiert zwar den Begriff der Kategorie, den May verwendet, äußert sich aber nicht zur inhaltlichen Beschreibung der Kategorien. Hans Kaminski (1994b, 4f.) übernimmt kommentarlos die ältere, noch nicht ganz so zugespitzte Version<sup>4</sup> Mays mit elf Kategorien als „Merkmale wirtschaftlichen Handelns“ und ordnet ihnen Beispiele auf den Ebenen Privathaushalt, Unternehmen, Staat, Internationales zu. Auch Klaus-Peter Kruber bezieht sich auf diese Version; aber er kritisiert, die Kategorien seien zu stark mikroökonomisch und zu rationalistisch ausgerichtet, blendeten Makroökonomik und Wirtschaftspolitik zu sehr aus, und bei einigen könne man „die kategoriale Bedeutsamkeit“ hinterfragen (Kruber 2000, 288; Kruber 2001a). Kruber entwickelt ein eigenes System von Stoffkategorien, das Ziel- und Interessenkonflikte sowie politische Auseinandersetzungen explizit enthält; Kontroversität beschränkt er aber auf den politischen Raum, als *fachwissenschaftliche* Kontroversität kommt sie nicht vor (Kruber 2000, 292f.). Kritik an der inhaltlichen Einseitigkeit kommt nur von Birgit Weber, die die Stoffkategorien Mays explizit als „leicht unterkomplexe Beschreibungen“ qualifiziert, die „den Eindruck stark vereinfachter, zum Teil auch einseitiger Merksätze“ erwecken (Weber 2001) und von Günther Seeber (2001, 63f.).

#### 4. Institutionen und die Kontroversität der Institutionalismen

Gerd-Jan Krol und Jan Karpe machen ein spezifisches Paradigma, die ökonomische Verhaltenstheorie, und eng damit verbunden die Theoriefamilie der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ) zum Kern ihrer wirtschaftsdidaktischen Konzeption (Krol 2001, Karpe/Krol 1997 und 1999; vgl. Hedtke 2001). Die ökonomische Verhaltenstheorie beansprucht, prinzipiell alles menschliche Verhalten erklären und voraussagen zu können. Sie gründet auf zwei Prinzipien und drei Annahmen: Methodologischer Individualismus, Typisierung und Mustererklärung, Annahme von Eigennutz, Rationalität und Stabilität der Basispräferenzen auf Seiten der Akteure; dann kann man Verhaltensänderungen auf veränderte Restriktionen zurückführen, z.B. zunehmende Schwarzarbeit auf gestiegene Sozialabgaben, erhöhte Scheidungsraten auf einen verbesserten Versorgungsausgleich, gesunkene Geburtenraten auf günstigere Karrierechancen für Frauen oder auf längere Verweildauer von Kindern im Elternhaus. In Soziologie und Politikwissenschaft heißt dieses Erklärungsmuster Rational Choice-Ansatz (vgl. Hedtke 2002).

Aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik sind Institutionen funktional auf Rationalität und Effizienz ausgerichtete normative Anreizsysteme, die das Verhalten der Individuen über die Veränderung von Kosten-Nutzen-Verhältnissen steuern, ohne dass die individuellen Präferenzen davon beeinflusst werden. Ökonomische Verhaltenstheorie und NIÖ passen deshalb genau so gut zueinander wie die NIÖ zur Neoklassik, weil die NIÖ diese im Grundsatz nicht verändert, sondern (wesentlich) erweitert, indem sie die Kategorie Institutionen in die mainstream-ökonomische Analyse einführt.

Karpe und Krol erheben die NIÖ zum „Fundament einer zeitgemäßen ökonomischen Bildung, die sich explizit der Frage von Problembewältigung unter den Bedingungen der Moderne stellt“ (Karpe/Krol 1999, 23). Viele wichtige Probleme moderner Gesellschaften wie Umweltkrise, Staatsverschuldung oder Ausbeutung der Sozialversicherung seien typischerweise soziale Dilemmata, d.h. die rationale Verfolgung der Einzelinteressen führe zur irrationalen Schädigung des Kollektivinteresses; eine gezielte Änderung der institutionellen Anreizstruktur könne diese Dilemmata aufheben und das Verhalten in die richtige Richtung steuern (Karpe/Krol 1997, 85-89). Die NIÖ konzentrierte sich deshalb zunehmend auf die Frage der Wahl und Realisierung von besser geeigneten Institutionen. Karpe/Krol bevorzugen den „modernen institutionentheoretischen“ Ansatz von North, der die Effizienz gegenwärtiger Institutionen als von der Institutionengeschichte eines Landes geprägt betrachtet (Pfadabhängigkeit) und deshalb einräumt, dass auch ineffiziente Institutionen lange überleben können.

Der fachdidaktische Clou liegt nun darin, dass die Hauptursache für die hartnäckige Präsenz ineffizienter Institutionen in falschen, meist ideologiegeprägten und deshalb fehlleitenden mentalen Modellen der Individuen liege – und diese gelte es mit Hilfe ökonomischer Bildung zu korrigieren und zukunftsgerichtet zu beeinflussen (S. 97f.). In diesem Sinne liefere die Neue Institutionenökonomik „einen konzeptionellen Rahmen für die Konkretisierung von Zielen und Inhalten ökonomischer Bildung“ (Karpe/Krol 1999, 44).

Wie begründen die Autoren diese weit reichende fachdidaktische Grundsatzentscheidung für ein einzelnes, wenngleich durchaus relevantes Paradigma? Im

Vergleich zur traditionellen Neoklassik sei die NIÖ realitätsnäher, da sie die ökonomische Relevanz von Institutionen erkenne und normative Aussagen über die Gestaltung von Institutionen treffen könne. Anderen neo-institutionalistischen Theorien zur Wahl geeigneter Regeln sei die institutionenhistorische Konzeption von Douglass C. North überlegen, weil sie das Beharrungsvermögen ineffizienter Lösungen mit der Abhängigkeit vom historischen Entwicklungspfad und dem Vorherrschen falscher mentaler Modelle erklären könne (Karpe/Krol 1997, 96f.).

Mit ihrem neo-institutionalistischen Konzept ökonomischer Bildung vollziehen Karpe und Krol die institutionentheoretische Modernisierung des neoklassischen Mainstreams fachdidaktisch nach. Das ist einerseits verdienstvoll, weil sie so die Anschlussfähigkeit der Fachdidaktik an den fachwissenschaftlich dominanten Diskurs sichern. Insoweit sich ökonomische Bildung inhaltlich an das neoklassische Paradigma gebunden hat, ermöglicht die paradigmeneutrale Integration von Institutionen, die die NIÖ zu Stande bringt, im fachwissenschaftlichen Bezug Kontinuität und Zugewinn an Erklärungskraft. Andererseits ist diese *einseitige* Bindung aus Sicht des Kontroversitätsprinzips nicht legitim.

Karpe und Krol bleibt ebenso wie Kaminski (1997) der blinde Fleck dieses institutionenökonomischen Diskurses verborgen: die säkulare Ignoranz des orthodoxen Mainstreams gegenüber dem heterodoxen Amerikanischen Institutionalismus (AIÖ), auch Alte Institutionenökonomik genannt<sup>5</sup>. Auch dieser Bias verträgt sich nicht mit dem Kontroversitätsprinzip, weil ein relevantes, abweichend argumentierendes, traditionsreiches und aktuelles ökonomisches Paradigma nicht einmal einer Begründung dazu für würdig befunden wird, warum man es fortan ignoriert. Evolutionsäres Denken, historische Analysen, die Auseinandersetzung mit „mental Modellen“ in Form von Gewohnheiten, Traditionen, Routinen, die zentrale Rolle von Pfadabhängigkeit, Verfügbarkeit von Informationen, Wissen und Lernprozessen sowie die verbreitete Existenz ineffizienter Institutionen – all das ist für die AIÖ seit jeher einschlägig und deshalb keineswegs neu. Dass die Neue Institutionenökonomik und die an sie anschließenden fachdidaktischen Konzepte diese Tradition der Ökonomik systematisch und weitgehend unbehelligt ignorieren, ist auch ein Beleg für die dominante Stellung der ökonomischen Orthodoxie.

Alte und Neue Institutionenökonomik unterscheiden sich wesentlich im Institutionenbegriff und in den Basisannahmen. Für die AIÖ sind Institutionen verbreitete, dauerhafte, in Gewohnheiten und Bräuchen verankerte Denkweisen, die gesellschaftliches Wissen verkörpern und sozialen Sinn stiften (vgl. zum Folgenden Hodgson 1998). Das Individuum sei sowohl Produzent als auch Produkt seiner Lebensumstände, individuelle Zielsetzungen und Präferenzen würden von den sozioökonomischen Bedingungen im Allgemeinen und den Institutionen im Besonderen beeinflusst. Institutionen und Individuen beeinflussten sich wechselseitig. Nicht eine universale Rationalität, sondern spezifische, raum-zeit-abhängige Kulturen, Gewohnheiten und Regeln leiteten ökonomisches Handeln. So seien etwa Preise soziale Konventionen, die von Ideen, Erwartungen, Gewohnheiten, Institutionen, Routinen und sozialen Bewertungsprozessen abhängen. Die Ineffizienz von Institutionen hänge vor allem mit herrschenden Interessen und Machtverhältnissen zusammen. Damit bietet die AIÖ eine grundlegende *fachwissenschaftliche* Alternative zur NIÖ.

Der neoklassisch-neo-institutionenökonomische Bias ist auch *fachdidaktisch* inakzeptabel. Denn Alte und Neue Institutionenökonomik bieten erst zusammen

genommen die Chance eines fachdidaktisch höchst fruchtbaren Vergleichs *unterschiedlicher ökonomischer* Analyseperspektiven, mit denen die Relevanz von Institutionen für Wirtschaft und wirtschaftliches Handeln erschlossen werden kann. Fachdidaktik kann gut an die AIÖ anknüpfen, weil aus der Perspektive der AIÖ Institutionen nur dann funktionieren, wenn Individuen deren Sinn und die in ihnen verkörperten Werte *verstehen*. Darüber hinaus betont die AIÖ, dass das Verstehen von Institutionen einen Prozess institutioneller *Enkulturation* voraussetze; hier kann ökonomische Bildung unmittelbar anschließen. Außerdem öffnen die alt-institutionenökonomisch zentralen Kategorien Interesse und Macht ökonomische Bildung für politische Lernprozesse, was durch die neo-institutionenökonomische Bevorzugung der Kategorien Rationalität und Effizienz erschwert wird.

## 5. Soziale Marktwirtschaft und das Problem der Akzeptanz

Hans Kaminski stellt sein Kerncurriculum ökonomische Bildung für die Sekundarstufe II in die Zielperspektive, die Lernenden zur Auseinandersetzung mit den ökonomischen Bedingungen ihrer Existenz zu befähigen (Kaminski 2001, 9). Das Motto „Soziale Marktwirtschaft stärken“ macht das Ziel deutlich, Akzeptanz für die Soziale Marktwirtschaft zu erzeugen; darüber hinaus sollen sich die Lernenden mit deren gesellschaftspolitischen Intentionen, Problemen, Entwicklungsrichtungen sowie den politischen Konflikten darum auseinander setzen (Kaminski 2001, 9f., 13, 17). Dabei sollen auch Probleme marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnungen und der Sozialen Marktwirtschaft sowie das gesellschaftliche Ringen um ihre Weiterentwicklung thematisiert werden (S. 13, 17, 25). Insofern kommen alternative Perspektiven und Positionen *als inhaltliche Möglichkeit und Lernziel* zur Sprache. Allerdings steht Kaminskis Kerncurriculum in einem bestimmten politischen Kontext, der im Vorwort formuliert wird:

„Wir müssen den Jugendlichen mit dem soliden Faktenwissen eine positive Haltung zur Sozialen und ökologischen Marktwirtschaft, ja eine Begeisterung und Leidenschaft für die Inhalte und Ziele dieser Wirtschaftsordnung vermitteln. (...) Wirtschaftsordnung und Schule sind denselben Zielen verpflichtet: (...) Selbstständigkeit und kulturelle Teilhabe ermöglichen und damit der Würde des Menschen und seiner tatsächlichen Freiheit dienen. Ziel ökonomischer Bildung ist der mündige Wirtschaftsbürger. Die Initiative ‚Schule und Wirtschaft‘ der Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich zum Ziel gesetzt, ökonomischem Grundwissen und insbesondere dem bewährten Ordnungsmodell der Sozialen Marktwirtschaft mehr Gewicht in den Lehrplänen (...) zukommen zu lassen.“ (Schavan 2001, 6).

Kaminski macht in diesem Sinne die Soziale Marktwirtschaft als in Deutschland real existierende Wirtschaftsordnung *und* als theoretisches Wirtschaftsordnungskonzept zur tragenden didaktischen Struktur ökonomischer Bildung und ihres Kerncurriculums: „Wer die ‚Grammatik‘ einer Gesellschaft verstehen will (...) muss die Struktur einer Wirtschaftsordnung verstehen (...). Für Schüler und Schülerinnen muss das organisierende Prinzip erkennbar werden, das ihnen hilft, wirtschaftliche Einzelphänomene einzuordnen, zu beurteilen und zu bewerten“ (Kaminski 2001, 12). In politisch zu gestaltenden Ordnungen denken lernen wird so zur zentralen Aufgabe ökonomischer Bildung (S. 15). Der Bezug auf die reale

Wirtschaftsordnung in Deutschland immunisiere zugleich gegen „eine schleichende Dogmatisierung“ (S. 13).

Kaminski betrachtet das Wissen über die reale Wirtschaftsordnung als zentrale kognitive Ressource auf individueller und auf kollektiver Ebene. Individuell ermögliche es das Verstehen der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, der eigenen Rollen darin und deren Relativierung bezüglich des ökonomischen Gesamtzusammenhangs und der Interessen anderer; kollektiv sei es eine geistige Ressource für die Akzeptanz und die Weiterentwicklung dieser Ordnung (S. 9f.). Denn eine „marktwirtschaftliche Ordnung, im Fall der Bundesrepublik Deutschland das ‚Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft‘, ist wesentlich auf die Akzeptanz der Bürger angewiesen“, weil diese Ordnung so komplex und die ökonomischen Funktionen der Akteure so vielfältig und konflikthaft seien, dass diese gesellschaftliche Ordnung nur reibungsarm funktioniere, wenn ihre Grundregeln von den Bürgern akzeptiert würden (S. 9).

Mit diesem Kerncurriculum entwirft Kaminski ein monoparadigmatisches *und* nationalspezifisches Konzept ökonomischer Bildung mit einem starken Akzent auf Wirtschaftspolitik und vor allem auf Ordnungspolitik. Man kann es als ordo-national-institutionalen Ansatz charakterisieren, der seine theoretische Orientierung vor allem beim Ordoliberalismus sucht, der die bundesdeutsche Fortführung der deutschsprachigen neoliberalistischen Ordnungstheorie verkörpert (Zinn 1998, 177-186). Innerhalb dieser Theoriefamilie gab es bekanntlich von Anfang an unterschiedliche Richtungen und gravierende Differenzen, etwa zwischen Eucken, der beispielsweise eine minimalistische Sozialpolitik und den Verzicht auf Konjunkturpolitik forderte, Röpke, der keine liberale, sondern eine bewusst sozial gesteuerte Marktwirtschaft plante, und Müller-Armack, der den Widerspruch zwischen „sozial“ und „Markt“ durch Wachstum auflösen sowie aktive Konjunkturpolitik betreiben wollte (S. 178 u. 185f.). Diese und andere Differenzen halten im Prinzip bis heute an.

Das Kerncurriculum läuft durch seine Fixierung auf den Ordoliberalismus und die real existierende Soziale Marktwirtschaft in Deutschland Gefahr, trotz der oben angeführten kritisch-reflexiven Elemente die Leitidee des Kontroversitätsprinzips konzeptionell zu verfehlen. Erstens blendet es alternative Konzepte von marktwirtschaftlichen Ordnungen aus. Zweitens schließt es ökonomische Bildung an die deutsche Soziale Marktwirtschaft in ihrer realisierten Form an und übergeht die Vielfalt alternativer Ordnungsrealitäten, wie sie sich etwa in Frankreich, Großbritannien oder Italien herausgebildet haben. Drittens ignoriert sie die hier entscheidende Differenz: die zwischen Programmatik und Wirklichkeit der Sozialen Marktwirtschaft, übernimmt so einen politisch hegemonialen Begriff und reduziert damit faktisch auch die ordnungspolitischen Optionen, über die die Lernenden als Wirtschaftsbürger nachdenken und (mit-)entscheiden sollen. So übersieht sie viertens auch die Möglichkeit, dass das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft als politische Formel vor allem die theoretische *Rechtfertigung* der existierenden sozioökonomischen Verhältnisse beabsichtigen könnte; damit liefert sie sich einer potenziell ideologischen Funktion dieses Konzepts für Politik und Interessenpolitik aus. Unter diesen Voraussetzungen erhöht fünftens die faktische fachdidaktische Anerkennung der derzeit *realisierten Form* der deutschen Sozialen Marktwirtschaft die Gefahr, dass es zu einer Dogmatisierung kommt.

Aus diesen Gründen wird es für die Lernenden nicht einfach sein, im Rahmen dieses Kerncurriculums eine *aufgeklärte Akzeptanz* zu entwickeln und sich dabei auch die Optionen Kritik, Ablehnung des Konzepts und/oder seiner Realisierung sowie Wahl alternativer Ordnungen zu erschließen und zu erhalten. Zusätzlich muss man berücksichtigen, dass dieses Grundgerüst ökonomischer Bildung in einem realen politischen Umfeld steht, in dem massiv für ein bestimmtes Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft geworben wird (z.B. Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft) und in dem die zum Attribut „Sozial“ gehörenden Elemente dieser Ordnung als die internationale Wettbewerbsfähigkeit hemmende Faktoren zur Disposition gestellt werden. Soziale Marktwirtschaft könnte so zu einer irreführenden Worthülse für den Rückbau in Richtung freie Marktwirtschaft werden.

## 6. Fazit und Perspektiven

Die Leitidee, die hinter dem Kontroversitätsprinzip in der Wirtschaftsdidaktik steht, wird zwar auf der theoretischen Ebene formuliert und akzeptiert, aber auf der Ebene fachdidaktischer Konzeptionen nicht selten nur unzureichend umgesetzt. Die hier vorgestellten fachdidaktischen Konzeptionen sind Versuche, ökonomische Bildung an öffentlichen Schulen fachwissenschaftlich-inhaltlich zu normieren und dies auch zur Grundlage von Lehrerbildung und Lehrerweiterbildung zu machen. An diese fachdidaktischen Ansätze müssen wesentlich höhere Ansprüche an Pluralismus und Offenheit gestellt werden als an fachwissenschaftliche Konzeptionen und Beiträge im Raum der Ökonomik. In der Fachwissenschaft steht die Wahl eines Paradigmas oder einer Theorieströmung nicht unter einem permanenten Begründungszwang. Hier verlässt man sich üblicherweise auf den Wettbewerb konkurrierender fachwissenschaftlicher Paradigmen und Theorien; dieser mag auch einigermaßen funktionieren, solange er nicht durch monopolistische Paradigmenpolitik in einer Disziplin systematisch behindert oder verhindert wird. Eine Fachdidaktik aber, die sich selbstbewusst Didaktik *der* ökonomischen Bildung nennt und die darüber hinaus beansprucht, Lernenden fachdidaktisch relevante Erkenntnisse *der Disziplin Ökonomik*, die sie als Bezugswissenschaft gewählt hat, einigermaßen angemessen zu erschließen, muss die hohen Ansprüche, die etwa Kaminski an die Begründung ihrer fachwissenschaftlichen Auswahlentscheidungen gestellt hat, auch erfüllen.

Die Ökonomik ist – wie andere Sozialwissenschaften – eine pluralistische Disziplin, für die Kontroversen auf der methodologischen, paradigmatischen, theoretischen, pragmatischen und empirischen Ebene typisch sind. Offenheit und Pluralismus im fachwissenschaftlichen Bezug sind deshalb zwingende Gebote für die Fachdidaktik. Sie muss darüber hinaus die Diversität von Interessen und Perspektiven systematisch in Rechnung stellen: „Different economic ideas lead individuals to interpret events in entirely different ways, whilst individuals relying on the same economic perspective should recognise that the same economic event carries different implications for different interest groups within the society“ (Davies 2002). Paradigmenkritik, Pluralismus, Perspektivität oder Interessenbezug werden zwar von

Wirtschaftsdidaktikerinnen als Qualitätskriterien hervorgehoben oder als Inhaltsmerkmale beschrieben (vgl. Kaminski 1977; Kruber 2001a; Steinmann 1997). In diesem Sinne viel versprechende Ausgangspunkte bieten etwa Steinmanns Konzept der Qualifizierung für Lebenssituationen, Seebers Skizze zum sozioökonomischen Ansatz (1997) oder Weinbrenners Vorschlag einer zukunftsfähigen ökonomischen Bildung (1997).

Die Didaktik der ökonomischen Bildung muss die Anforderungen des Kontroversitätsprinzips systematisieren und konsequenter umsetzen. Sonst läuft sie Gefahr, die für eine pluralistische ökonomische Bildung zentralen Unterscheidungen von unterschiedlichen Paradigmen, Perspektiven und Interessen zu verfehlen. Das riskiert sie insbesondere dann, wenn sie Bildungsziele wie die Vermittlung so genannten „nomologischen Wissens“ (Krol 2001; Karpe 2001, 66f.) oder die Substitution angeblich „falscher mentaler Modelle“, die „fast ausschließlich emotional und ideologisch fundiert“ seien (Karpe 2001, 68), betont. Von einer heterogenen, pluralistischen Ökonomik kann sie keine eindeutige Auskunft über richtige und falsche „mentale Modelle“ erwarten. Was für welche Situation und welches Ziel angemessen ist, muss die Fachdidaktik selbst entscheiden.

Offenheit und Pluralismus kann man selbstverständlich nicht nur auf die Lehr- und Lerninhalte, sondern reflexiv auch auf die Zielkonzepte einer „mündigen Wirtschaftsbürgerin“ beziehen, zu der ökonomische Bildung befähigen oder erziehen soll. Auch hier gibt es Alternativen, und die Lernenden in Hochschule und Schule sollen ermutigt werden, alternative Zielvorstellungen von Wirtschaftsbürgerschaft (und bürgerschaftlicher Teilhabe) kritisch zu vergleichen und begründet auszuwählen (Davies 2001). Für Fachwissenschaft, Fachdidaktik, Lehrerbildung und Unterricht könnte die Vorstellung als grundlegende Leitidee dienen, dass Studierende, Lernende – und (Wirtschafts-)Bürgerinnen – aus einer kritischen Fragehaltung heraus offen und mit Respekt für andere Positionen unterschiedliche Problemlösungen prüfen (vgl. S. 13). Dann wird ökonomische Bildung zu politischer und politische zu ökonomischer Bildung. Eine offene und pluralistische ökonomische Bildung schafft jenen „Platz für Reflexion“, den die französischen Studierenden von der Ökonomik gefordert haben. Damit wäre die Fachdidaktik der herrschenden Fachwissenschaft weit voraus.

## Anmerkungen

- 1 Le Monde vom 21. Juni 2000; diese Übersetzung und alle folgenden vom Autor.
- 2 Ökonomik bezeichnet die Disziplin Volkswirtschaftslehre im Unterschied zum Realitätsbereich Ökonomie.
- 3 Damit bleibt der wirtschaftsdidaktische Umgang mit Kontroversität auf den Ebenen der Materialkonstruktion und des Unterrichts sowie auf den Ebenen Wissenschaftstheorie, Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften und Ökonomik hier unberücksichtigt.
- 4 Von 1978; hier existieren die Kategorien (11)–(13) noch nicht.
- 5 Hauptvertreter sind u.a. Thorstein Veblen, John Commons, Wesley Mitchell, John Maurice Clark, K. William Kapp, Gunnar Myrdal, John Kenneth Galbraith. Moderne, der Alten Institutionenökonomik affine Theorieströmungen sind die französische Regulationsschule (Michel Aglietta, Alain Lipietz, u.a.) sowie die Cambridgeschule der 1960er und 1970er (Nicholas Kaldor, Joan Robinson).

## Literatur

- Claußen, Bernhard (1987): Zur aktuellen Problematik sozialwissenschafts-orientierter politischer Bildung im Spannungsfeld von Pluralismus, Parteilichkeit und Konsens. In: Schiele, Siegfried; Schneider, Herbert (Hg.): *Konsens und Dissens in der politischen Bildung*. Stuttgart 1987, 49-84.
- Dauenhauer, Erich (1999/2001): *Kategoriale Wirtschaftsdidaktik*. Bd. I: Anregungen zur inhaltlichen Neugestaltung. 2. Aufl. 1999; Bd. II: Anregungen zur curricularen Neugestaltung. 2001. Münchweiler.
- Davies, Peter (2001): Economic Understanding and Citizenship in England. In: Schlösser (Hg.), 1-20.
- Davies, Peter (2002): Principals or Agents? Developing Citizenship through Business, Economics and Financial Education. In: onlinejournal für Sozialwissenschaften und ihre Didaktik 3 (2002) 1. <http://www.sowi-onlinejournal.de/2002-1/davies.htm> (i.E.)
- Gagel, Walter (1996): Der Beutelsbacher Konsens als historisches Ereignis. Eine Bestandsaufnahme. In: Schiele, Siegfried; Schneider, Herbert (Hg.): *Reicht der Beutelsbacher Konsens?* Schwalbach, 14-28.
- Hedtke, Reinhold (2001): Ökonomische Bildung im Boom? Konzeptionen, Interessen und Herausforderungen. In: *AWT-Info* 20 (2001) 1, 85-101.
- Hedtke, Reinhold (2002): *Wirtschaft und Politik. Über die fragwürdige Trennung von ökonomischer und politischer Bildung*. Schwalbach.
- Hodgson, Geoffrey M. (1998): The Approach of Institutional Economics. In: *Journal of Economic Literature* 36 (1998) März, 166-192.
- Kaiser, Franz-Josef; Kaminski, Hans (1999): *Methodik des Ökonomie-Unterrichts. Grundlagen eines handlungsorientierten Lernkonzepts mit Beispielen*. Bad Heilbrunn, 3. Aufl.
- Kaminski, Hans (1977): *Grundlegende Elemente einer Didaktik der Wirtschaftserziehung. Wissenschaftstheoretische Voraussetzungen, Probleme der Curriculumentwicklung, Strategien zur unterrichtlichen Realisation*. Bad Heilbrunn.
- Kaminski, Hans (1994a/b): Der Gegenstandsbereich der ökonomischen Bildung. Anmerkungen zur Bestimmung von Inhalten und Zielen zur ökonomischen Bildung. Teil I und II. In: *arbeiten+lernen/Wirtschaft* 4 (1994) 14, 7-13 (= 1994a), und 4 (1994) 15, 4-8 (= 1994b).
- Kaminski, Hans (1997): Neue Institutionenökonomik und ökonomische Bildung. In: Kruber (Hg.), 129-159.
- Kaminski, Hans (2001): Kerncurriculum Ökonomische Bildung. In: Kaminski/Hübinger/Zedler/Staudt, 8-30.
- Kaminski, Hans; Hübinger, Bernd; Zedler, Reinhard; Staudt, Wolfgang (2001): *Soziale Marktwirtschaft stärken. Kerncurriculum Ökonomische Bildung*. (Zukunftsforum Politik; 26). Bonn. <<http://www.Sowi-online.de/forum/oekonomie/kerncurriculum.pdf>> vom 07.06.2001.
- Karpe, Jan (2001): *Wirtschaftspolitische Bildung als Teil einer modernen ökonomischen Bildung*. In: Schlösser (Hg.), 63-76.
- Karpe, Jan; Krol, Gerd-Jan (1997): *Ökonomische Verhaltenstheorie, Theorie der Institutionen und ökonomische Bildung*. In: Kruber (Hg.), 75-102.
- Karpe, Jan; Krol, Gerd-Jan (1999): *Funktionsbedingungen moderner Gesellschaften und Neue Institutionenökonomik als Herausforderung für die ökonomische Bildung*. In: Krol, Gerd-Jan; Kruber, Klaus-Peter (Hg.): *Die Marktwirtschaft an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Neue Aufgaben für die ökonomische Bildung?* Bergisch Gladbach, 21-48.
- Krol, Gerd-Jan (2001): „Ökonomische Bildung“ ohne „Ökonomik“? Zur Bildungsrelevanz des ökonomischen Denkansatzes. In: *sowi-onlinejournal* 2. (2001) 1 <<http://www.sowi-onlinejournal.de/2001-1/krol.htm>> vom 01.07.2001.
- Kruber, Klaus-Peter (1997): *Stoffstrukturen und didaktische Kategorien zur Gegenstandsbestimmung ökonomischer Bildung*. In: ders. (Hg.), 55-74.
- Kruber, Klaus-Peter (Hg.) (1997): *Konzeptionelle Ansätze ökonomischer Bildung*. Bergisch Gladbach.

- Kruber, Klaus-Peter (2000): Kategoriale Wirtschaftsdidaktik – der Zugang zur ökonomischen Bildung. In: *Gegenwartskunde* 49 (2000) 3, 285-295. <[http://www.sowi-onlinejournal.de/2001-2/wirtschaftspolitische\\_bildung\\_kruber.htm](http://www.sowi-onlinejournal.de/2001-2/wirtschaftspolitische_bildung_kruber.htm)> vom 11.11.2001.
- Kruber, Klaus-Peter (2001): Ökonomische Bildung: Fach oder Prinzip? Die Frage nach dem Spezifikum von Wirtschaftsunterricht im Lernfeld Politik. In: *sowi-onlinejournal* 2 (2001) 1. <<http://www.sowi-onlinejournal.de/2001-1/kruber.htm>> vom 01.07.2001.
- Kruber, Klaus-Peter (2001a): Wirtschaftspolitische Bildung im Lernfeld politische Bildung. In: *sowi-onlinejournal* 2 (2001) 2. <[http://www.sowi-onlinejournal.de/2001-2/wirtschaftspolitische\\_bildung\\_kruber.htm](http://www.sowi-onlinejournal.de/2001-2/wirtschaftspolitische_bildung_kruber.htm)> vom 11.11.2001.
- Kruber, Klaus-Peter (2001b): Wirtschaftspolitische Bildung als spezifische Art des „Zugriffs“ auf wirtschaftliche Realität. In: Schlösser (Hg.), 87-100.
- May, Hermann (1978): *Arbeitslehre. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsdidaktische Grundlagen*. München, Basel.
- May, Hermann (2001): *Didaktik der ökonomischen Bildung*. München: 3. Aufl.
- Schavan, Annette (2001): Bildung und Soziale Marktwirtschaft (Vorwort). In: Kamin-ski/Hübinger/Zedler/Staudt, 5-7.
- Schlösser, Hans Jürgen (Hg.) (2001): *Stand und Entwicklung der ökonomischen Bildung*. Bergisch Gladbach.
- Seeber, Günther (1997): Moderne Sozioökonomie als Herausforderung für die ökonomische Bildung. In: Kruber (Hg.), 187-210.
- Seeber, Günther (2001): *Ökologische Ökonomie. Eine Kategorialanalytische Einführung*. Wiesbaden
- Steinmann, Bodo (1997): Das Konzept „Qualifizierung für Lebenssituationen“ im Rahmen der ökonomischen Bildung heute. In: Kruber, Klaus-Peter (Hg.), 1-22.
- Weber, Birgit (2001): Stand ökonomischer Bildung und Zukunftsaufgaben. In: *sowi-onlinejournal* 2 (2001) 2. <[http://www.sowi-onlinejournal.de/2001-2/zukunftsaufgaben\\_weber.htm](http://www.sowi-onlinejournal.de/2001-2/zukunftsaufgaben_weber.htm)> vom 11.11.2001.
- Weinbrenner, Peter (1997): Plädoyer für eine „zukunftsfähige“ ökonomische Bildung. In: Kruber, Klaus-Peter (Hg.), 225-262.
- Zinn, Karl Georg (1998): Systemstabilität und ordnungspolitischer Wandel des Kapitalismus. Die Soziale Marktwirtschaft als politisches Kabinettstückchen. In: Elsner, Wolfram; Engelhardt, Werner Wilhelm; Glastetter, Werner (Hg.): *Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung. Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute*. Berlin, 163-192.

# „In der Unterwelt der Ausschüsse“<sup>1</sup>: Die Rolle der Komitologie in der Europäischen Union

*Martin Große Hüttmann*

## 1. Einführung:

Der Umstand, dass Verwaltungs- und Expertenausschüsse bei der Umsetzung von Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft eine zentrale Rolle spielen, hat einen Namen mit besonderem Klang – „Komitologie“. Diesem Begriff haftet etwas Geheimnisvolles oder auch Kurioses an: „If you meet someone who says he knows all about comitology, run a mile!“, lautet der Rat einer europäischen Zeitung<sup>2</sup>. Sogar führende Mitglieder des Europäischen Parlaments scheinen sich einer gewissen Mystifizierung nicht entziehen zu können und sehen in der Komitologie offenbar ein Schreckbild, das einem Dante alle Ehre macht: „Die Komitologie ist ein Inferno, wie wir alle wissen“, so der Vorsitzende des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Biagio De Giovanni, im Mai 1999. Es handle sich dabei, so der Abgeordnete weiter, „um ein scheinbar technisches Problem, in Wahrheit aber um ein zutiefst politisches Problem, nämlich um das Problem der Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen und der Zuständigkeit für die Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen“.<sup>3</sup> Die Komitologie-Ausschüsse gelten, wenn nicht als etwas Mysteriöses, so doch mindestens als Inbegriff des europäischen „Demokratiedefizits“ und der Intransparenz der Gemeinschaftspolitik, d.h. als „eine bürokratisch-technokratische, bestenfalls ‚kameralistische‘ Veranstaltung, in der Beamte und Experten das Gemeinwohl in weiter Ferne von den Betroffenen ausmachen“ (Joerges 2001: 27).

Wenn Berichte über die Komitologie in die Medien gelangen, dann eher zufällig und bislang meist im Zusammenhang mit der BSE-Krise. Im einen Fall waren es Nachrichten über das Exportverbot britischen Rindfleisches durch den Ständigen Veterinärausschuss, in einem anderen gerieten die sonst im Verborgenen arbeitenden Ausschüsse ins Blickfeld der Öffentlichkeit, als der Brüsseler Agrarkommissar Franz Fischler ein Notschlachtprogramm für Rinder verordnete.<sup>4</sup> Berichte über Reformvorschlüsse der Europäischen Kommission zur Regulierung der europäischen Wertpapiermärkte und zur Einsetzung neuer Verwaltungsausschüsse, um rasch und flexibel auf Entwicklungen auf den Finanzmärkten reagieren zu können, dürften in einer breiteren Öffentlichkeit dagegen kaum beachtet worden sein<sup>5</sup>.

Dabei entscheiden die Komitologie-Ausschüsse<sup>6</sup> der EU, neben den genannten Beispielen, auch etwa über Fragen der Gentechnik, der Arzneimittelzulassung so-

wie Haushaltsfragen, und damit über zum Teil zentrale Angelegenheiten von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in den Ländern der Europäischen Union. An einem für die europäische Rechtsetzung ganz typischen Beispiel wie der „Richtlinie des Rates vom 16. Dezember 1991 über die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Schifferpatente für den Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr (91/672/EWG)“ lässt sich zeigen, wie die Komitologie ins Spiel kommt. Welche Rolle sie spielt, steht im letzten Artikel der Richtlinie: „Artikel 7: (1) Bei der Durchführung des Artikels 4 wird die Kommission von einem Ausschuss unterstützt (...)“. Was hier in schlichter Syntax daherkommt, beschreibt im Kern das Wesen der „Komitologie“. Der Begriff umschreibt, so die Definition von Töller (2002: 15), die „Existenz und die Aktivität von Durchführungsausschüssen in der Europäischen Union, in denen Kommissionsbeamte und mitgliedstaatliche Delegierte bei der Implementation europäischer politischer Programme kooperieren“.<sup>7</sup> Komitologie-Ausschüsse werden von Mitgliedern der Kommission geleitet, die Regierungen der Mitgliedstaaten entsenden in der Regel Vertreter und ausgewiesene Experten aus den Ministerien oder auch, bei kleineren Mitgliedstaaten, Vertreter von Interessengruppen. Nicht selten kommt es vor, dass die Mitglieder von Komitologieausschüssen dieselben sind, die sich auch in Arbeitsgruppen des Ministerrats treffen – sie wechseln also nur ihren „Hut“ und finden in identischer Besetzung, aber mit anderen Aufgaben wieder zusammen (Rhinard 2002: 198).

Hinter dem Begriff „Komitologie“ verbergen sich verschiedene Verfahren, mit denen die Mitgliedstaaten die Europäische Kommission bei der Umsetzung und Ausformulierung von Gemeinschaftsmaßnahmen mehr oder weniger streng kontrollieren können.

Heute existieren etwa 400 Komitologie-Ausschüsse, von denen aber nur etwa 240 bis 300 wirklich aktiv sind (vgl. Töller 2002: 15 und House of Lords 1999: Anhang 5). In etwa 20 Prozent aller verabschiedeten Programme und Maßnahmen der Europäischen Union kommen Komitologieverfahren zum Einsatz (vgl. ebd.). Differenziert man nach einzelnen Politikbereichen, zeigt sich, dass sich der Löwenanteil der insgesamt 400 Komitologie-Ausschüsse auf ein knappes Dutzend Politikfelder beschränkt: Auswärtige Beziehungen (65), Industrie (24), Binnenmarkt und Finanzdienste (23), Zoll und indirekte Steuern (51), Landwirtschaft (48), Fischerei (25), Verkehr (35), Umwelt (33) sowie Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (22).<sup>8</sup> Zentrale Aufgabe der Kommission im Rahmen der Komitologie ist es, „sich mit den Verwaltungsbeamten der 15 Staaten an einen Tisch zu setzen und das Projekt so zu präsentieren, dass die nationalen Verwaltungen damit arbeiten wollen“ (Hartmann 2001: 124) – eine Form von Verwaltungskooperation, die aus der Praxis des deutschen Föderalismus bekannt ist (vgl. ebd.).

Da sich in den letzten Jahren das Interesse der Politik- und Rechtswissenschaft wie auch der Soziologie verstärkt dem Thema „Komitologie“ zugewandt hat, kann heute auf umfassende Analysen zurückgegriffen werden.<sup>9</sup> Um die Entwicklung der Komitologie hin zu einem zentralen institutionellen Merkmal europäischer Politik beschreiben und erklären zu können, darf, so die zentrale These dieses Beitrages, eine Analyse nicht nur die demokratietheoretischen, sondern muss auch die steuerungstheoretischen Hintergründe herausarbeiten; denn erst dann ergibt sich „ein profundes Bild in Theorie und Praxis von den Bedingungen des Regierens im Mehrebenensystem“ (Töller 2002: 16).<sup>10</sup>

## 2. Entwicklung und Etablierung der Komitologie von den 1960er Jahren bis heute

### 2.1 Historischer Hintergrund der Komitologie

Die Anfänge der Komitologie reichen zurück in die 1960er Jahre.<sup>11</sup> Im Rückblick zeigt sich, dass viele der späteren Debatten um das Verhältnis von Effektivität des Gemeinschaftshandelns und der Kontrolle der EU-Kommission durch die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament (EP) hier schon angelegt waren. Anfang der 1960er Jahre wurden die ersten gemeinsamen Agrarmarktordnungen verhandelt. Der Rat, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, musste entscheiden, wer verantwortlich sein sollte für die „Durchführung und Verwaltung dieser Marktorganisationen“ (Schmitt von Sydow 1980: 139). Es war allen Beteiligten klar, dass hier künftig eine Unmenge von Fragen und Problemen zu klären sein würden, die rein technischer Natur waren und schnell entschieden werden mussten, so dass der Rat im normalen und aufwändigen Vorschlagsverfahren nicht das geeignete Organ für solche Detailfragen sein konnte; gleichzeitig ging es den Regierungen der Mitgliedstaaten aber auch darum, der Kommission nicht die ausschließliche Entscheidungskompetenz zu überlassen – angesichts „der politischen Brisanz landwirtschaftlicher Fragen“ hätte eine solche Lösung „kaum Chancen auf die Zustimmung aller sechs Mitgliedstaaten“ gehabt (Schmitt von Sydow 1980: 139). Der Vorschlag, den die Kommission im Sommer 1961 vorlegte, sah ein neues Rechtsetzungsverfahren vor.

Das im April 1962 vereinbarte Verfahren – das nur teilweise dem Kommissionsvorschlag gefolgt war – wurde dann bei der Errichtung der gemeinsamen Marktordnungen für Getreide, Schweinefleisch, Eier und Geflügelfleisch, Obst, Gemüse sowie Wein übernommen; für die genannten Bereiche wurde jeweils ein eigener „Verwaltungsausschuss“ eingerichtet. Ohne dieses Verfahren und die weit gehende Übertragung von Durchführungskompetenzen hätte die gemeinsame Agrarpolitik in den 1960er Jahren nicht etabliert werden können. Da die Europäische Kommission als zentraler Akteur in diesem neuen Verfahren politisch gestärkt wurde, riefen einige Mitgliedstaaten nach neuen Regeln, die den nationalen Regierungen ihren verlorengegangenen Einfluss zurückgeben sollten – andere Staaten dagegen waren für eine Stärkung der Kommission. Für die 1966 anstehende Organisation der Durchführungskompetenzen für Gemeinschaftsregeln im Zollrecht wie auch im Veterinär-, Futtermittel- und Lebensmittelrecht konnte deshalb erst nach kontroversen Diskussionen ein Kompromiss gefunden werden, der als „Filet“-Verfahren bzw. Regelungsausschussverfahren Eingang in die Gemeinschaftsterminologie gefunden hat.

Die wichtigste Neuerung dieses Verfahrens bestand darin, dass die Kommission die von ihr vorgeschlagenen Vorschriften auch dann erlassen konnte, wenn der Rat innerhalb der Dreimonatsfrist keine Beschlüsse fassen konnte. Dieses „Sicherheitsnetz“ (*filet*) sollte vor allem die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft bei Entscheidungsblockaden im Rat sicherstellen (vgl. Töller 2002: 235). Da die italienische Regierung sich der Anwendung des „Filet-Verfahrens“ für den Bereich des Veterinär-, Pflanzenschutz und Futtermittelrechts widersetzte, einigte man sich im Juli 1968 auf ein modifiziertes, das sogenannte „besondere Regelungsausschussverfahren“ bzw. „*Contre-Filet-Verfahren*“. Hier konnte der Rat durch Beschluss mit einfa-

cher Mehrheit verhindern, dass die Beschlusskompetenz – wie oben – an die Kommission zurückfällt; das heißt, dass „im Extremfall“ dieses Verfahren „zur Handlungsunfähigkeit der Gemeinschaft führen“ konnte (Töller 2002: 236).

## 2.2 Konflikte zwischen den Institutionen und erste Reformen

Obwohl die Komitologie im Verlauf der 1970er Jahre als „rechtlich wie auch politisch grundsätzlich akzeptiert“ (Töller 2002: 236) galt, kam es in Einzelfällen immer wieder zu Konflikten zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten, und auch vor allem zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen Rat, Kommission und Parlament. Gestritten und verhandelt werden musste regelmäßig darüber, welche Art von Komitologie-Ausschuss, d.h. vor allem welche Form von Kontrolle der zu regelnden Materie „angemessen“ sei. Die Folge dieses fallbezogenen Vorgehens war ein regelrechter „Wildwuchs von Verfahren“ (zit. nach Töller 2002: 237) und Ausschüssen, wobei vor allem die Anwendung des Regelungsausschussverfahrens im Verdacht stand, Ausdruck der Renaissance „der nationalen Idee [...] und der damit verbundenen Überempfindlichkeit gegenüber Souveränitätsverlusten“ (Harnier 1969: 228) zu sein. Die „Konstitutionalisierung“ der Komitologie im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahre 1987 brachte dann eine gewisse Ordnung und Rationalisierung in das Komitologie-System (vgl. House of Lords 1999: Rdn. 5-8). Mit dem Mega-Projekt „Binnenmarkt“ war eine bislang nicht gekannte Zahl von Einzelmaßnahmen umzusetzen, verbunden mit einer „explosionsartigen Ausweitung der vereinigten Politik“ (Hartmann 2001: 126). Da dieses Projekt den Rat als einziges Entscheidungsorgan überfordert hätte, bot die Übertragung von Durchführungskompetenzen an die Kommission wie im Komitologieverfahren einen für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Kompromiss.

Noch vor Inkrafttreten der EEA sollten „Grundsätze und Regeln“ festgelegt werden. Die Kommission legte deshalb im Frühjahr 1986 einen entsprechenden Vorschlag auf den Tisch. Erst nach heftigen Diskussionen (vgl. Töller 2002: 240) auf der Ebene der Botschafter und Außenminister der EG-Mitgliedstaaten kamen eine Einigung zustande: zu den von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren kam eine weitere Variante des Verwaltungsausschussverfahrens wie auch des Regelungsausschussverfahrens (*Contrefilet*-Version) sowie zwei „unechte“ Komitologieverfahren, sog. „Schutzklauselverfahren“, die ein direktes Initiativrecht der Mitgliedstaaten zur Befassung des Rates vorsehen und im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik entwickelt wurden, hinzu. Damit hatte sich die Kommission, die sich vor allem für die Abschaffung des *Contrefilet*-Verfahrens stark gemacht hatte, weil hier der Rat die Beschlussfassung der Kommission mit einfacher Mehrheit vereiteln konnte, nicht durchsetzen können. Die folgende Tabelle gibt die verschiedenen Verfahren nach dem ersten Komitologiebeschluss<sup>12</sup> in Kurzform wieder (nach Töller 2002: 284):

Verfahren I, Beratender Ausschuss: Der Ausschuss gibt eine Stellungnahme zu einem Entwurf der Kommission für eine zu treffende Maßnahme ab. Die Kommission berücksichtigt diese Stellungnahme so weit wie möglich.

Verfahren II, Verwaltungsausschussverfahren: Die Kommission erlässt Maßnahmen, die unmittelbar gelten. Stimmen sie nicht mit der mehrheitlich (Art. 205, ex-Art. 148 EGV) abgegebenen Stellungnahme des Ausschusses überein, so gilt folgendes:

*Variante a):* Die Kommission kann die Anwendung der Maßnahme maximal um einen Monat verschieben, der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit innerhalb eines Monats einen anderslautenden Beschluss fassen.

*Variante b):* Die Kommission verschiebt die Durchführung ihrer Maßnahme um einen in dem Basisrechtsakt festgelegten Zeitraum (max. drei Monate). Der Rat kann binnen des genannten Zeitraums mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss fassen.

Verfahren III, Regelungsausschussverfahren: Der Ausschuss gibt mit qualifizierter Mehrheit (Art. 205, ex-Art. 148 EGV) eine Stellungnahme zum Kommissionsentwurf ab. Die Kommission erlässt die Maßnahme, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmt. Nimmt der Ausschuss nicht zustimmend Stellung, legt die Kommission dem Rat einen Vorschlag vor, über den der Rat mit qualifizierter Mehrheit innerhalb einer vorher vorgesehenen Frist (max. drei Monate) entscheidet. Aber:

*Variante a) (Filet-Verfahren):* trifft der Rat keine Entscheidung, setzt die Kommission die von ihr vorgeschlagene Maßnahme durch.

*Variante b) (Contrefilet-Verfahren):* trifft der Rat keine Entscheidung, setzt die Kommission die von ihr vorgeschlagene Maßnahme in Kraft, es sei denn, der Rat wendet sich mit einfacher Mehrheit dagegen.

Vergleicht man die verschiedenen Verfahren, zeigt sich eine eindeutige Verteilung der „Machtressourcen“ (vgl. Töller 2002: 292-293): Im Verfahren I hat die Kommission das Heft in der Hand, da sie die Stellungnahme des Ausschusses zwar so weit wie möglich berücksichtigen muss, aber gegebenenfalls auch gegen alle Mitgliedstaaten handeln kann. Im Verwaltungsausschussverfahren (IIa und b) dagegen hat die Kommission etwas bzw. deutlich weniger Freiraum, da die Mitgliedstaaten – bei entsprechender Mehrheit – einen Rekurs erwirken können; die Kommission braucht aber umgekehrt nur 26 Stimmen im Rat hinter sich zu bringen, die nicht gegen ihren Vorschlag sind. Beim Regelungsausschussverfahren (IIIa und b) sind die Mitgliedstaaten eindeutig im Vorteil: die Kommission kann ihren Vorschlag nur durchsetzen, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit (62 von 87 Stimmen) im Ausschuss ausdrücklich für die Maßnahme ausspricht.

Als dieser sogenannte erste Komitologiebeschluss verabschiedet war, stellte sich zum einen die Frage, ob diese Neuerungen das „institutionelle Gleichgewicht“ der Gemeinschaftsorgane Rat, Kommission und Parlament nachhaltig verändern würden, und zum anderen, ob die vermehrte Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission eine Steigerung der Handlungsfähigkeit und der Effizienz europäischer Politik mit sich bringen würde. Im ersteren Fall geht es also um die Frage nach der *Input*-Legitimität, beim zweiten Fall, bei der Frage nach der Effizienz und Effektivität des Gemeinschaftssystems, steht die *Output*-Legitimität im Mittelpunkt.<sup>13</sup> Dass der Komitologiebeschluss die Verfahrensvielfalt reduziert bzw. die bisherige Unübersichtlichkeit abgeschafft hat, wird allgemein als „Verbesserung der gemeinschaftlichen Steuerungsfähigkeit“ (Töller 2002: 241) gedeutet. Das „institutionelle Gleichgewicht“ der Gemeinschaftsorgane hat sich aber nach einhelliger Überzeugung zugunsten des Rates verschoben – das Verfahren erlaubt es dem Rat, die Kommission „stärker an die nationale Leine zu nehmen“ (Meng 1988: 220).

Diese Veränderung und die Umsetzung des ersten Komitologiebeschlusses in die politische Praxis brachte eine „so massive Verschärfung des *Konflikts* zwischen den Institutionen (...), daß in der Literatur mit Metaphern des Krieges nicht gespart wurde“ (Töller 2002: 242).<sup>14</sup> Diese interinstitutionellen Konflikte prägten die Zeit zwischen der Verabschiedung des ersten und des zweiten Komitologiebeschlusses 1999. Im Kern ging es um das Problem, dass exekutive Befugnisse sowohl beim Rat als auch bei der Kommission angesiedelt sind, was Blumann (1993: 191) anschaulich als „bicéphalisme de l'exécutif communautaire“ beschrieben hat. Dieses institutionelle Arrangement geriet im Rahmen der Komitologie „zunehmend aus dem Lot“ (Töller 2002: 243). Der Grund dafür war, dass das Europäische Parlament sich seit Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich stärkere Mitwirkungsrechte erkämpft hatte, und die Gemeinschaft sich „von einer exekutivlastigen Organisation ‚sui generis‘ in Richtung auf ein parlamentarisches Zweikammersystem hineinentwickelte“ (Töller 2002: 243). Das Europäische Parlament wurde durch das neue Mitentscheidungsverfahren<sup>15</sup> nicht nur ein respektierter Mitspieler im europäischen Gesetzgebungsprozess, sondern es konnte seinen Vorstellungen darüber, wie es im Komitologieverfahren seiner neuen Stellung entsprechend zu beteiligen sei, durch politischen Druck – etwa durch das Zurückhalten von Haushaltsmitteln – Gehör verschaffen.

### 2.3 Stärkere Mitsprache durch das Europäische Parlament

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen zur ONP-Richtlinie<sup>16</sup> nutzte das EP zum ersten Mal das neue Vermittlungsverfahren, um seine Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren mit konstitutionellen Zielsetzungen zu verknüpfen – ein Beispiel dafür, dass „Verfassungspolitik“ und inhaltliche Fragen auf europäischer Ebene sehr eng zusammenhängen (Schumann 1993: 415). Nachdem das EP glaubhaft drohen konnte, künftig sämtliche Rechtsakte, in denen ein Regelungsausschussverfahren (welches den Rat im Verfahren begünstigt) vorgesehen wäre, scheitern zu lassen, verständigten sich Rat, Parlament und Kommission im Dezember 1994 auf eine vorläufige interinstitutionelle Vereinbarung („Modus vivendi“). Dadurch wurde das Europäische Parlament bei solchen Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren beschlossen wurden, stärker an der Komitologie beteiligt. Dies geschah dadurch, dass das Parlament gleichzeitig wie der beteiligte Komitologiebeschluss jeden von der Kommission vorgelegten Entwurf für einen Durchführungsakt „von allgemeiner Geltung sowie den diesbezüglichen Zeitplan“ (ABl. 1995 Nr. C 293/1)<sup>17</sup> übermittelt bekommen sollte. Die Kommission war durch diese Vereinbarung zudem aufgefordert, „etwaigen Bemerkungen des Europäischen Parlaments möglichst weitgehend Rechnung“ zu tragen.<sup>18</sup> In der politischen Praxis zeigte sich jedoch, dass der „Modus vivendi“ zum einen von einzelnen Kommissionsstellen nur widerwillig befolgt wurde und zum anderen aus Mangel an Ressourcen auf Seiten des Europäischen Parlaments nur schwer umzusetzen war (vgl. Töller 2002: 258).

Die Erfahrungen, die mit dem ersten Komitologiebeschluss von 1987 gemacht wurden, führten dazu, den ausdrücklich als Übergangslösung eingeführten Modus vivendi durch einen neuen Beschluss zu ersetzen. Nachdem im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97 keine Lösung dieses interinstitutionellen Konflikts gefunden werden konnte – obwohl dies im „Modus vivendi“ so angekündigt worden war

– einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Gipfel in Amsterdam im Juni 1997 darauf, dass die Kommission „bis spätestens Ende 1998 einen Vorschlag zur Änderung des Beschlusses des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausführung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse“ unterbreiten solle.<sup>19</sup>

Unausgesprochenes Ziel dieser Vereinbarung war es, durch eine Reform der Komitologie der Kritik des Europäischen Parlaments entgegenzukommen und somit „einen weiteren Waffenstillstand in der immer heftigeren Auseinandersetzung mit dem EP zu erreichen“ (Tichy 2000: 136). Ziemlich genau ein Jahr nach dem Amsterdamer Gipfel legte die Kommission einen Vorschlag vor (ABl. 1998 Nr. C 279/5). Der Vorschlag verfolgte im Wesentlichen zwei Ziele: erstens, die Formulierung von Kriterien für die Verwendung der verschiedenen Komitologieverfahren, die an die Stelle der oft mühsam erkämpften Fall-zu-Fall-Entscheidungen treten sollten, und zweitens, die zahlenmäßige Reduzierung der Verfahren (vgl. Tichy 2000: 137 und Töller 2002: 262). Als der Vorschlag der Kommission auf dem Tisch lag, zogen sich die Verhandlungen sowohl auf der Ebene der Botschafter (Ausschuss der Ständigen Vertreter) der EU-Mitgliedstaaten als auch im Rahmen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, also im Kreise der europäischen Außenminister, bis zum Juni 1999 hin.

Eine Einigung über den Vorschlag konnte erst zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft, und auch nur „unter großem Einsatz an Sitzungszeit und Geduld“ (Tichy 2000: 137) gefunden werden. Der neue Komitologiebeschluss<sup>20</sup> hatte zwar die weiter reichenden Vorschläge der Kommission nicht aufgegriffen, wird aber trotzdem allgemein als wichtige Reform zur Beilegung der Streitigkeiten gewertet (Tichy 2000: 140).

Das *Beratungsverfahren*, das ja auch nach dem 1987-er Beschluss keine Varianten kannte, erfuhr keine inhaltliche Veränderung: die Kommission berücksichtigt die Stellungnahme des Ausschusses und unterrichtet ihn darüber. Im *Verwaltungsverfahren* kann sich der Ausschuss mit qualifizierter Mehrheit seiner Mitglieder gegen den Vorschlag der Kommission aussprechen. Tritt dieser Fall ein, muss die Kommission dies sofort dem Rat mitteilen. Die Kommission kann die Durchführung der von ihr beschlossenen Maßnahmen um maximal drei Monate aufschieben. In dieser Frist kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen anders lautenden Beschluss fassen. Die Reform des *Regelungsverfahrens* brachte die größten Kontroversen hervor, da die Kommission in ihren Vorschlägen hier am radikalsten war und den Forderungen des Parlaments am weitesten entgegen gekommen war (vgl. Tichy 2000: 138). Die größte Neuerung, auf die sich die Mitgliedstaaten schließlich einigen konnten, war die Abschaffung des im alten Komitologiebeschluss festgeschriebenen „Contrefilet“-Verfahrens – der Rat kann also jetzt nicht mehr gegen den Willen der Kommission entsprechende Maßnahmen beschließen. Zusammenfassend lässt sich die Reform von 1999 als „durchaus salomonische Lösung“ (Töller 2002: 266) beschreiben. Dass aber auch diese Lösung nur eine vorläufige darstellt, zeigen die Vorschläge der Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Europäische Kommission 2001), das im Juli 2001 vorgelegt wurde. Sie fordert hier, die bestehenden Regelungs- und Verwaltungsausschüsse „auf ihre Existenzberechtigung hin“ zu überprüfen.

### 3. Demokratie- und steuerungstheoretische Analyse der Komitologie

Nach dem berühmten Diktum des amerikanischen Politologen Robert A. Dahl existiert in der Demokratie ein Dilemma zwischen Effektivität und Partizipation – ein politisches System kann, vereinfachend gesagt, nicht gleichzeitig ein hohes Maß an Problemlösungs- bzw. Entscheidungseffizienz und eine breite demokratische Mitwirkung gewährleisten (Dahl 1994). Die angemessene Balance zwischen System-Effektivität und Bürger-Partizipation zu finden, ist eine Daueraufgabe, der sich angesichts einer wachsenden öffentlichen Kritik auch die EU stellen muss (Rhinard 2002: 186). Die Komitologie ist für diesen Balanceakt ein Musterbeispiel (vgl. Neuhold 2001: 1). So überraschte es nicht, dass hauptsächlich im Vorfeld und dann in der Folge der Regierungskonferenz 1996/97, die sich vor allem die Verbesserung der demokratischen Strukturen der EU zur Aufgabe gemacht hatte, auch die Komitologie verstärkt ins Visier genommen wurde.<sup>21</sup>

Wenn man die politische Praxis der Komitologie anhand allgemeiner normativer wie empirischer Kriterien wie (1) die Verständlichkeit des Entscheidungssystems, (2) die deliberative Qualität<sup>22</sup> des politischen Prozesses und (3) die Form von Kontrolle über das politische System misst (Rhinard 2002), wird man bei der ersten Frage zu eher ernüchternden Ergebnissen kommen. Beim zweiten Kriterium, deliberative Qualität der Komitologie, fällt das Urteil weniger eindeutig aus: man wird den Ausschüssen zwar allgemein unterstellen können, dass sie primär an Effektivität und Effizienz der Entscheidungsfindung interessiert sind (Rhinard 2002: 201), aber es sollten auch die Beobachtungen von Christian Joerges und Jürgen Neyer in Betracht gezogen werden. Auf der Grundlage empirischer Studien zur Komitologie im Bereich der Lebensmittelregulierung sehen sie gerade im Ausschusswesen ein „supranationales Forum deliberativer Politik“ (Joerges/Neyer 1998: 230).<sup>23</sup> Die stark auf Konsens und Ausgleich orientierte Verhandlungsführung in den Komitologieausschüssen und die Tatsache, dass im Rahmen solcher häufig dauerhaft eingerichteter Verhandlungsnetzwerke gemeinsame Lernprozesse möglich seien, führen die Autoren zu der genannten These.

Das dritte, von Rhinard vorgeschlagene Kriterium ist das der demokratischen und politischen Kontrolle der Komitologie („accountability“). Auch hier zeigt die Bewertung Defizite an: die nationalen Vertreter in Komitologieausschüssen sind primär „ihren“ Regierungen verantwortlich – und nicht der nationalen Bevölkerung oder einem „europäischen Volk“. Die konsensualen und informellen Verfahren der Entscheidungsfindung, an deren Ende häufig „kreative Zweideutigkeiten“ stehen, die alle Beteiligten als Gewinner erscheinen lassen, machen eine Zurechnung von Verantwortung so gut wie unmöglich (vgl. Rhinard 2002: 202-203).

Obwohl oder gerade weil Komitologie-Ausschüsse aber so funktionieren, wie gerade beschrieben, können sie im Hinblick auf Steuerungs- und Entscheidungseffizienz eine gute Bilanz vorweisen. Vor allem die Möglichkeit, im Rahmen der Komitologie durch die Einbeziehung der künftigen Adressaten von Gemeinschaftspolitik eine „schrittweise Konkretisierung von Steuerungszielen und Steuerungsstrategien“ (Töller 1999: 345) vornehmen zu können, zeigt die enge Verbindung von Input- und Outputlegitimität in der politischen Praxis: dadurch dass die Steuerungsadressaten ihr Wissen in den Entscheidungsprozess einbringen, erhöht sich

die Chance, dass zum einen Implementationsprobleme frühzeitig erkannt und reduziert und zum anderen, dass die Akzeptanz und die Legitimität von Entscheidungen dadurch verbessert werden können (vgl. Töller 1999: 345 und Wessels 1998: 217).

#### 4. Schlussbetrachtung

Die Komitologie-Ausschüsse sind, wie gezeigt wurde, ein ganz wesentlicher Bestandteil dieser „immer enger werdenden Fusion“ (Wessels 1997) der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene und der tragende Pfeiler im „multibürokratischen Entscheidungsprozeß“ (Bach 1999: 88). Die Komitologie ist aber nicht nur ein zentrales Merkmal europäischen Regierens, sondern auch jeweils ein Gradmesser der allgemeinen Entwicklung der europäischen Integration. So wie in den 1960-er Jahren eine „Politik des leeren Stuhls“ ihren intergouvernementalistischen Schatten auch auf die Komitologie warf, sind es in den späten 1990-er Jahren ein institutionell gestärktes Parlament und eine sich immer mehr als „europäische Regierung“ verstehende Kommission, die den Alleinvertretungsanspruch der nationalen Regierungen als Kontrolleur der Komitologie – zum Teil mit Erfolg – in Frage stellen konnten. Diese demokratische Aufhellung des Ausschusswesens hängt vor allem damit zusammen, dass die Europäische Union insgesamt seit Maastricht einem größeren Rechtfertigungsdruck ausgesetzt ist und Probleme hat, ein Alibi für ihre – im Vergleich mit Nationalstaaten – schwach ausgebaute demokratische Legitimationsbasis beizubringen.

Da die Komitologie nach weit verbreiteter Meinung, trotz mancher Reformen in der jüngeren Zeit, noch immer als Inbegriff des europäischen „Demokratiedefizits“ gilt oder als „System inter-bürokratischer Verhandlungsdiplomatie“ (Kohler-Koch 1998: 277) sehr kritisch gesehen wird, kann es nicht verwundern, dass die meisten Untersuchungen die *demokratiethoretischen* Fragen in den Vordergrund stellen. Eine umfassendere Analyse des Phänomens Komitologie sollte aber auch die *steuerungstheoretischen* Erfolge (und auch Misserfolge) in den Blick nehmen – denn nur so lässt sich die Expansion und der politische Aufstieg der Komitologie in den vergangenen Jahrzehnten erklären. Das heißt nicht, dass die normativen Kriterien legitimen Regierens im europäischen Mehrebenensystem an einer empirischen Realität abgeschliffen werden sollen – ganz im Gegenteil. Denn gerade beim genaueren Blick in die „Unterwelt der Ausschüsse“ der Europäischen Union können tatsächliche oder vermeintliche „Demokratiedefizite“ erkannt und dann schrittweise abgebaut werden. Die Komitologie ist und bleibt damit ein besonders geeignetes Studienobjekt für die Chancen, vor allem aber auch die Probleme einer durch Ausschüsse geprägten Politik im europäischen Mehrebenensystem.

#### Anmerkungen

- 1 Das Zitat entstammt einem Interview mit dem Harvard-Professor Joseph Weiler in DIE ZEIT Nr. 44, 22.10.1998, S. 9.
- 2 *European Voice* vom 28.05.-03.6.1998, S. 2.
- 3 Zitiert nach Tichy (2000: 134).
- 4 Süddeutsche Zeitung vom 28.02.2001 („Aktuelles Lexikon: Komitologie“).

- 5 Berliner Zeitung vom 15.03.2001 („Berlin lehnt Brüsseler Reformpläne ab“). Im Februar 2002 fanden die Vorschläge der Kommission im Europäischen Parlament die Zustimmung (vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 05.02.2002, IP/02/195: „Finanzmärkte. Kommission begrüßt Zustimmung des Parlaments zu Lamfalussy-Reformvorschlägen“).
- 6 Um Ausschüsse, die im Zusammenhang mit der Komitologie stehen, von anderen Ausschüssen zu unterscheiden, hat sich der Begriff „Komitologie-Ausschüsse“ eingebürgert.
- 7 Der Begriff „Komitologie“ taucht erstmals bei N. C. Parkinson („Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung“, Düsseldorf 1957) auf; meint dort aber die „Lehre der Ausschüsse“ (vgl. Töller 1999: 347, Fn. 2).
- 8 Quelle und vollständige Liste bei Töller (1999: 334).
- 9 Vgl. dazu stellvertretend die theoretisch wie empirisch sehr fundierten Darstellungen von Bach (1999), Christiansen/Kirchner (2000), European Institute of Public Administration (2000), Joerges/Falke (2000), Joerges/Vos (1999) und Töller (2002).
- 10 Eine aktuelle einführende Darstellung des politischen Systems der Europäischen Union bietet Hartmann (2001).
- 11 Vgl. zum Folgenden ausführlich v.a. Töller (2002: 231-322) und auch Schmitt von Sydow (1980) bzw. House of Lords (1999).
- 12 Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (87/373/EWG), ABl. 1987 Nr. L197/33 (abgedruckt in Töller 2002: 567-569).
- 13 Vgl. zu dieser Unterscheidung Scharpf (1999: 16-46) und Höreth (1999: 73-103).
- 14 Hervorhebung im Original.
- 15 Im „Mitentscheidungsverfahren“ (eingeführt durch den Maastrichter Vertrag 1991) kann ein – dem deutschen Modell nachempfundener – Vermittlungsausschuss einberufen werden und es kann kein Rechtsakt gegen den Mehrheitswillen des Europäischen Parlaments verabschiedet werden – das EP hat hier eine echte „Veto-Position“ inne.
- 16 Offener Netzzugang bei Sprachtelefonen (vgl. ABl. 1992 Nr. C 263/20, ABl. 1994 Nr. C 44/93).
- 17 Zitiert nach Töller (2002: 257).
- 18 Zitiert nach Töller (2002: 257).
- 19 Erklärung Nr. 31 zu dem Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987 (Erklärungen der Regierungskonferenz Amsterdam 1997 (Quelle: BGBl. 1998 II S. 440ff.)).
- 20 Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG); abgedruckt in Töller (2002: 570-573).
- 21 Zur Regierungskonferenz 1996/97 allgemein vgl. Große Hüttmann (2000).
- 22 Das Konzept der deliberativen Demokratie / Politik geht auf die Diskurstheorie von Jürgen Habermas zurück; es setzt auf die „Überzeugungskraft systematischer Erwägungen und Schlußfolgerungen in öff. Debatte und auf verständigungsorientiertes, kommunikatives Handeln der Bürger“ (Lexikon der Politik, Band 7: Politische Begriffe, hrsgg. von Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze und Susanne S. Schüttemeyer, München 1998, 108).
- 23 Kritisch zu diesem Konzept, wie es Joerges und Neyer vorgestellt haben, äußern sich u.a. Töller (2002: 202) und Schmalz-Bruns (1999).

## Literaturverzeichnis

- Bach, Maurizio, 1999: Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt/New York.
- Blumann, Claude, 1993: Comitologie, in: Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes, Paris, 188-199.
- Christiansen, Thomas und Emil Kirchner (Hrsg.), 2000: Europe in Change. Committee Governance in the European Union, Manchester.

- Dahl, Robert A., 1994: A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly*, Jg. 109, H. 1, 23-34.
- Europäische Kommission, 2001: *Europäisches Regieren – Ein Weißbuch*; KOM(2001) 428 endg., veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 287/1 vom 12.10.2001, Brüssel.
- European Institute of Public Administration, 2000: *Governance by Committee: The Role of Committees in the European Policy-Making and Policy Implementation*; EIPA Research Paper 00/GHA, Maastricht.
- Grande, Edgar und Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), 2000: *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden.
- Große Hüttmann, Martin, 2000: „Die Zeit der Mandarine ist vorüber“: Deutschland und die europäische Verfassungsdebatte im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97, in: *Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt/New York, 325-353.
- Harnier, Otto, 1969: *Kompetenzverteilung und Kompetenzübertragung zwischen Rat und Kommission unter Berücksichtigung der Einsetzung von Hilfsorganen im Recht der EWG*, Diss. Saarbrücken.
- Hartmann, Jürgen, 2001: *Das politische System der Europäischen Union – Eine Einführung*, Frankfurt/New York.
- Höreth, Marcus, 1999: *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit*, Baden-Baden.
- House of Lords, Select Committee on European Communities, 1999: *Delegation of Powers to the Commission: Reforming Comitology*, Session 1998-99, Third Report, London.
- Hrbek, Rudolf, 2001: *Politisches Entscheiden jenseits des Nationalstaats*, in: *Klaus Dicke (Hrsg.), Politisches Entscheiden*, Baden-Baden, 89-110.
- Joerges, Christian und Ellen Vos (Hrsg.), 1999: *EU Committees: Social Regulation. Law and Politics*, Oxford/Portland.
- Joerges, Christian und Josef Falke (Hrsg.), 2000: *Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung*, Baden-Baden.
- Joerges, Christian und Jürgen Neyer, 1998: *Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie*, in: *Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen*; PVS-Sonderheft 29/1998, Opladen, 207-233.
- Joerges, Christian, 2001: „Good Governance“ im Europäischen Binnenmarkt. Über die Spannungen zwischen zwei rechtswissenschaftlichen Integrationskonzepten und deren Aushebung (S. 3-29); *EUI Working Paper RSC No. 2001/29*, Florenz.
- Kohler-Koch, Beate, 1998: *Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen Kulturerbes?*, in: *Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen, 263-288.
- Meng, Werner, 1988: *Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 208-228.
- Neuhold, Christine, 2001: „Much Ado About Nothing?“ *Comitology as a Feature of EU Policy Implementation and its Effects on the Democratic Arena*; paper to be presented at the ECPR Workshop: *Governance and Democratic Legitimacy*, 6-11 April 2001, Grenoble.
- Rhinard, Mark, 2002: *The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System*, in: *Governance*, Jg. 15, H. 2, 185-210.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/New York.
- Schmalz-Bruns, Rainer, 1999: *Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 6. Jg., H. 2, 185-244.
- Schmitt von Sydow, Helmut, 1980: *Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften – die Kommission*, Baden-Baden.
- Schumann, Wolfgang, 1993: *Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung*, in: *Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, Opladen, 394-431.

- Tichy, Helmut, 2000: Der neue Komitologiebeschluss, in: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*, Jg. 41, H. 4, 134-140.
- Töller, Annette Elisabeth, 1999: Die Implementation europäischer Politik durch Ausschüsse: Zur Funktionsweise und politikwissenschaftlichen Relevanz der Komitologie, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 28, H. 3, 333-352.
- Töller, Annette Elisabeth, 2002: *Komitologie: Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Opladen.
- Wessels, Wolfgang, 1997: An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 35, H. 2, 267-299.
- Wessels, Wolfgang, 1998: Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 5, H. 2, 209-234.

# Rote Karte für das Magdeburger Tolerierungsbündnis

Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt am 21. April 2002

*Everhard Holtmann*

## 1. Die Ausgangslage vor dem Wahltag: Sich selbst verstärkende Wirkungen des Schlusslicht-Syndroms

Stärker noch als bei den letzten Landtagswahlen von 1998 (vgl. Gegenwartskunde 2/1998: 193 ff.), war die politische Stimmung in der Landesbevölkerung wenige Wochen vor der Wahl geprägt durch einen ausnehmend pessimistischen Grundton: 94% der Befragten, das sind 10% mehr als 1998, beurteilten die wirtschaftliche Lage im Land als weniger gut bzw. schlecht. 65% (im Vergleich zu 1998: + 27%) hielten sie für schlechter als in den anderen ostdeutschen Bundesländern. Ebenfalls wie 1998 glaubt nur eine Minderheit von 28% (- 2%) an einen künftigen ökonomischen Aufschwung des Landes (Infratest dimap Wahlreport 2002, Infratest dimap Vorwählerhebung 1998).

Die pessimistische Grundstimmung widerspiegelt die sowohl außerhalb der Landesgrenzen wie innerhalb des Landes selbst verbreitete Wahrnehmung, dass Sachsen-Anhalt das wirtschaftliche „Schlusslicht“ im Geleitzug aller Bundesländer sei. Dieses Testat wird in der Tat durch statistische Daten erhärtet. Sachsen-Anhalt hat: seit langem die höchste Arbeitslosenquote, ferner die höchste Abwanderungsrate, die geringste Selbstständigenquote, das stärkste negative Wachstum beim BIP (im 1. Quartal 2002) sowie die zweithöchste Pro-Kopf-Verschuldungsrate aller Länder. In einem Regionen-Ranking der Bertelsmann-Stiftung belegt Sachsen-Anhalt beim „Erfolgsindex“ ebenfalls den letzten Platz. In dem Maße, wie diese und andere ökonomische Hiobsbotschaften das öffentlich vermittelte Erscheinungsbild des Landes dominierten, hat sich im kollektiven Bewusstsein der Landes-Bevölkerung ein Schlusslicht-Syndrom verfestigt, das sich, je ausdauernder es in den Medien reproduziert wird, fortwährend selbst verstärkt.

Die CDU hat in der heißen Wahlkampfphase diese Stimmungslage mit ihrer Laternen-Kampagne („Die Rote Laterne muß weg“) wirkungsvoll aufgenommen und die regierende SPD sowie die von der PDS tolerierte, SPD-geführte Landesregierung in die Defensive gedrängt. Da die Arbeitslosigkeit von 80 bis 90% der Befragten als das weitest drängendste Problem angesehen wird (die Themen „wirtschaftliche Lage“ und Bildung/Ausbildung folgen mit weitem Abstand) und eben auf diesem Feld die Leistungsbilanz des Landes defizitär ist, hatte das Regierungslager den wahlentscheidenden öffentlichen Schlagabtausch um negative und positive ökonomische Kennziffern – auch *positive* Entwicklungsdaten sind ja durchaus zu vermelden (vgl. Daten zur Wirtschaftsentwicklung 1995 – 2001; [www.sachsen-anhalt.de](http://www.sachsen-anhalt.de)) – von vornherein verloren.

Für diese Annahme spricht, dass sich die Umfragedaten für die SPD und die Landesregierung zwar bereits kurz nach dem Jahreswechsel ungünstig dargestellt hatten, daß aber der massive Vertrauenseinbruch, der in dem Debakel der SPD am 21. April gipfelte, erst in den letzten Monaten und Wochen vor dem Wahltag beschleunigt worden ist. Ein Vergleich der Daten der Vorwahlumfrage von infratest dimap (Anfang April 2002) mit den Daten einer vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Halle in der zweiten Januarwoche 2002 durchgeführten Erhebung macht deutlich: Während zu Anfang des Wahljahres noch gut 60% mit der Landesregierung zumindest „teils – teils“ zufrieden waren, sank der Anteil der Zufriedenen bis zum Wahltag auf 23% – laut infratest dimap die seit Jahren schlechteste Benotung einer Landesregierung. Bei einer (angenommenen) *Direktwahl des Ministerpräsidenten* lagen im Januar 2002 der amtierende Regierungschef Reinhard Höppner und sein CDU-Kontrahent Wolfgang Böhmer mit rd. 29% bzw. rd. 30% noch nahezu gleichauf. Bis April hatte sich das Bild zugunsten des Herausforderers verschoben: 42% bevorzugten jetzt Böhmer, und nur 35% Höppner. Auch dies war der niedrigste Wert, den infratest dimap bei Vorwahlumfragen für einen amtierenden Ministerpräsidenten je gemessen hat. Die drastischen Ansehensverluste für die Landesregierung mehrten allerdings nicht das Vertrauen in die Opposition. Nur etwa ein Drittel zeigte sich überzeugt, dass eine CDU-geführte Landesregierung die Probleme besser lösen könnte.

Dennoch hatte sich kurz vor der Wahl eine eindeutige *Wechselstimmung* herausgeschält: 62% plädierten im April für einen Regierungswechsel, darunter auch fast jeder vierte Anhänger der SPD (infratest dimap Wahlreport 2002, S.89). Ins Gewicht fiel, daß der CDU zu diesem Zeitpunkt in so gut wie allen wichtigen Politikfeldern die größere *Problemlösungskompetenz* zugeschrieben wurde. In den Schlüsselbereichen „Sicherung der Arbeitsplätze“ und „Wirtschaft“ hatte sich im Vergleich zu 1998 der klare Kompetenzvorsprung der SPD in einen ebenso klaren Vorteil der CDU umgekehrt: Im Feld Wirtschaft fiel die SPD von 34% auf 14% sowie im Feld Arbeitsplätze von 32% auf 12% zurück. Die CDU hingegen verbesserte sich von 16% (Arbeitsplätze, 1998) auf 33% und von 14% (Wirtschaft, 1998) auf 34% (Angaben nach Forschungsgruppe Wahlen e.V. 22.04.2002, Analyse für dpa).

## 2. Das Wahlergebnis: tiefer Fall der SPD

Vor diesem Hintergrund war das Wahlergebnis des 21. April in der Tendenz nicht überraschend. Wohl aber war, nicht zuletzt aufgrund der bis zum Wahltag anhaltenden Unschlüssigkeit etwa eines Viertels der Wählerinnen und Wähler, nicht vorhersehbar, daß die Pendelschwünge der Wählerbewegungen derart heftig ausfielen. Die SPD verlor 15,9%, so viel wie nie bei Landtagswahlen seit 1950, und fiel auf 20% zurück. Die CDU gewann 15,3%, so viel wie niemals zuvor bei Landtagswahlen, und wurde mit 37,3% mit Abstand stärkste Partei. Die FDP hat ihren Stimmenanteil mit 13,3% mehr als verdreifacht – der höchste in Ostdeutschland jemals erzielte Zuwachs – und zieht nach achtjähriger Abstinenz wieder in den Landtag ein. Die PDS verbessert sich nach Stimmenprozenten leicht von 19,7% auf 20,4% und zieht damit an der SPD vorbei, büßt jedoch absolut rd. 60000 Stimmen ein. Zu den Verlierern der Wahl gehört neben den Grünen, die auf 2,0% absackten (-1,3%) und damit faktisch marginalisiert wurden, auch die Schill-Partei. Diese Protestpartei scheiterte, trotz eines aufwendig geführten Wahlkampfes, mit 4,5% an der Sperrklausel. Die *Wahlbeteiligung* sank um 15 Prozentpunkte und lag mit 56,5% etwa auf dem Stand von 1994 (vollständiges amtliches Endergebnis siehe Tabellenanhang).

Der tiefe Fall der SPD ist, darin sind sich die Wahlforscher einig, Ausdruck tiefer Enttäuschung über die sozialdemokratisch geführte Landesregierung. „Zwei Drittel machten sie dafür verantwortlich, daß Sachsen-Anhalt das wirtschaftliche Schlußlicht der neuen Bundesländer bildet“ (Infratest dimap Wahlreport 2002, S.11). Zugleich war das Wählervotum eine Abstrafung des Tolerierungsbündnisses von SPD und PDS. 55% lasteten dem sog. Magdeburger Modell an, für die schlechte wirtschaftliche Entwicklung des Landes verantwortlich zu sein (Ebenda, S. 12). Daß die Unzufriedenheit mit Erscheinungsbild und Performanz der Regierung Höppner weit in die sozialdemokratische Anhängerschaft hineinreichte, ist nicht zuletzt an der Wahlenthaltung ablesbar: Rund 108.000 SPD-Wähler blieben diesmal den Urnen fern. Weitere Wähler gingen der SPD per Saldo an die CDU ( -96.000), die FDP ( -43.000), die PDS ( -23.000) und die Schill-Partei ( -10.000) verloren (siehe hierzu die Wählerwanderungs-Graphiken im Anhang).

Die subjektiven *Beweggründe* für den Wählerabstrom von der SPD zu CDU und FDP wurzeln wesentlich in der unbefriedigenden wirtschaftlichen Leistungsbilanz der Landesregierung. Die Wirtschaftspolitik und die Arbeitsmarktpolitik waren für 54% bzw. 45% vormaliger SPD-Wähler ausschlaggebend für den Wechsel ihrer Parteipräferenz (Infratest dimap Wahlreport 2002, S.17). Umgekehrt ist der Zustrom zu CDU und FDP mit hohen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Erwartungen verbunden. Die Sachsen-Anhalt-Wahl war lt. Infratest dimap folglich, ausgeprägter als bei anderen Landtagswahlen, „in erster Linie eine Themenwahl“. Für knapp die Hälfte der Wähler (49%) hatten die Lösungsangebote der Parteien für Sachfragen das größte Gewicht. Für nur 20% war hingegen der jeweilige Spitzenkandidat ausschlaggebend. Längerfristig stabile Parteibindungen, die in Ostdeutschland durchwegs geringer ausgeformt sind, haben immerhin 19% bei der Wahlentscheidung geleitet (Ebenda, S.19).

Schlüsselt man die *Elektorate* der einzelnen Parteien nach *sozialstrukturellen Merkmalen* auf, so zeigt sich: Die CDU ist jetzt in allen Altersgruppen stärkste Partei. Sie erzielte lt. Forschungsgruppe Wahlen bei den unter 30-jährigen mit 36% Zuwachs die höchsten Gewinne; in dieser Alterskohorte hatte 1998 die DVU mit rd. 30% vorgelegen (FGW-Analyse 22.04.2002). Die CDU-Wählerschaft ist zudem, dank eines überdurchschnittlichen Zugewinns bei Arbeitern (+21%) und Arbeitslosen (+18%), „die Partei mit dem ausgeglichensten Berufs-Profil“ (Infratest dimap Wahlreport 2002, S. 26). Die FDP kann überproportional ebenfalls bei jüngeren Wählern (18 – 24 Jahre: +16%) sowie bei Selbständigen zulegen. Bemerkenswerterweise stimmten für die Liberalen fast so viele Arbeiter wie für die SPD. Die Wählerschaft der PDS weist eine insgesamt ausgeglichene Alters- und Berufsstruktur auf. Die SPD verliert in allen Altersgruppen, jedoch unterdurchschnittlich bei ganz Jungen (bis 24: -9%) und bei Älteren (über 60: -14%). Ihre stärksten Einbußen erleidet sie in den Altersgruppen der 25- bis 59-jährigen, also den Kernschichten der Erwerbsgesellschaft. Da Personen im Rentenalter beinahe die Hälfte der SPD-Wähler stellen, „ist die SPD strukturell zu einer Rentnerpartei geworden“ (Ebenda).

Die *rechtsextreme DVU*, die bei den Landtagswahlen von 1998 aus dem Stand fast 13 Prozent der Stimmen geholt und damit für einen politischen Paukenschlag gesorgt hatte, trat diesmal zur Wahl nicht an. Rund ein Drittel der damals 191.000 DVU-Wähler ist diesmal der Wahl (wieder) ferngeblieben. Weitere 84.000 kehrten indes zu den sogenannten etablierten Parteien zurück, davon allein 45.000 zur CDU. Mit rd. 19.000 DVU-Rückkehrern weist hier auch die SPD einen positiven Wanderungssaldo auf. Der „Denkzettel“, den diese DVU-Wähler ihren an sich bevorzugten „Alt“parteien 1998 verpaßten, trägt also ein recht kurzes Verfallsdatum. Bei den jetzigen Landtags-

wahlen erwies sich, daß der größere Teil dieser Protestwähler für die Parteien des demokratischen Verfassungsbogens tatsächlich rückholbar ist (vgl. hierzu Holtmann 1999, S.48).

Zur diesmal neu auftretenden Protestpartei, der *Schill-Partei*, ist mit ca.15.000 nur ein kleiner Teil der vormaligen DVU-Wähler direkt hinübergewechselt. Entgegen den selbsterzeugten Prognosen, verfehlte die Schill-Partei mit 4,5% Zweitstimmen den Einzug in das Magdeburger Landesparlament. Für diesen Mißerfolg gibt es mehrere Gründe. Anders als bei den letztjährigen Bürgerschaftswahlen in Hamburg, konnte die Partei sich in Sachsen-Anhalt nicht mit dem Reizthema öffentliche Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung profilieren, weil dieses Thema hier nur für 8% der Wähler wahlentscheidend war. Andererseits schlug der Versuch der Schill-Partei fehl, sich der Themen Wirtschaft und Arbeitsmarkt überzeugend anzunehmen. Gerade einmal 8% der Wahlberechtigten mochten der Partei hier besondere Kompetenzen zuerkennen (Infratest dimap Wahlreport 2002, S.17, 94). Als größtes Manko wirkte sich lt. Infratest dimap indes aus, daß 70% der Sachsen-Anhalter die Schill-Partei als „eine Partei aus dem Westen“ ansehen (Ebenda). Daß Schill (und sein regionaler Resident Ulrich Marseille) das Protestpotential nicht stärker abschöpften, dürfte außerdem darin gründen, daß viele Protestwähler von der jämmerlichen Vorstellung der DVU-Truppe im Landtag (hierzu Holtmann 2002) nachhaltig enttäuscht worden sind und nicht willens waren, abermals für eine Protestpartei zu stimmen.

### 3. Stärkeverhältnisse im neuen Landtag und Regierungsbildung

Im neugewählten Landtag, der insgesamt 115 (-1) Sitze umfaßt, weil aufgrund der hohen Zahl von der CDU gewonnener Direktmandate (48 von 49) entsprechend Ausgleichsmandate vergeben wurden, nehmen die CDU 48 Sitze (+20), die SPD 25 (-22), die PDS ebenfalls 25 (wie bisher) und die FDP 17 Sitze (+17) ein. Damit hat das bisherige Tolerierungsbündnis von SPD und PDS die parlamentarische Mehrheit verloren. Rein rechnerisch stünden der CDU zwei Varianten offen: Sie könnte sowohl mit der SPD als auch mit der FDP eine Regierung bilden. Schon in der Wahlnacht zeichnete sich jedoch ab, daß der designierte Ministerpräsident Böhmer eine bürgerliche Regierung anstreben würde. Die Koalitionsverhandlungen sind inzwischen abgeschlossen, und mit dem förmlichen Amtsantritt des neuen CDU/FDP-Kabinetts in der konstituierenden Sitzung des neugewählten Landtags am 16. Mai 2002 ist der Machtwechsel förmlich vollzogen. In der neuen Landesregierung hat die FDP drei Ressorts, und zwar Wirtschaft und Arbeit, Finanzen sowie Soziales, übernommen (Mitteldeutsche Zeitung vom 8.Mai 2002).

### 4. Testwahl für Berlin? – Bundespolitische Auswirkungen

Für die große Mehrheit, nämlich rd. 60% der Befragten, war die *Landespolitik* bei der Stimmabgabe ausschlaggebend. Lediglich 25% gaben an, daß für sie die *Bundespolitik* wahlentscheidend gewesen sei. Zudem wird die SPD im Bund deutlich besser beurteilt als im Land Sachsen-Anhalt (Infratest dimap Wahlreport 2002, S.84 ff.; FGW-

Wahlreport 22.94.2002). Von daher ist die Einschätzung der Wahlforscher begründet: „Auch wenn diese Wahl die letzte vor der Bundestagswahl war, ist sie keinesfalls eine Testwahl für den Bund“ (FGW, ebenda). Bundespolitische Auswirkungen hat das Ergebnis dieser Landtagswahl gleichwohl, denn infolge des Machtwechsels in Sachsen-Anhalt verändern sich auch die Machtverhältnisse im Bundesrat: Künftighin besitzen die CDU-geführten Länderregierungen 35 von 69 Stimmen und damit eine Sperrmajorität, mit welcher sie zustimmungspflichtige Bundesgesetze blockieren können.

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung 2001: Ranking Standortqualität Bundesländer (<http://www.bertelsmann-stiftung.de>)
- Boll, Bernhard/ Holtmann, Everhard 2002: Data Report Sachsen-Anhalt. 2.Befragungswelle Januar 2002, Halle (unveröffentlicht).
- Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Wahl in Sachsen-Anhalt. Analyse 22.04.2002 für die dpa.
- Holtmann, Everhard 1998: Ein „Denkzettel“ mit ungewissem Verfallsdatum. Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt am 26.April 1998, in: *Gegenwartskunde* 2/1998, S. 193 – 200.
- Holtmann, Everhard 1999: Protestpartei am rechten Rand. Die DVU in der Wählerlandschaft Sachsen-Anhalts, 2.Aufl. Magdeburg.
- Holtmann, Everhard 2002: Die angepaßten Provokateure. Aufstieg und Niedergang der rechtsextremen DVU als Protestpartei im polarisierten Parteiensystem Sachsen-Anhalts, Opladen (i.E.).  
<http://www.mdr.de/sachsen-anhalt-wahl/ergebnisse>
- Infratest dimap: Sachsen-Anhalt vor der Wahl. Eine Erhebung im Auftrag der ARD, Berlin 1998.
- Infratest dimap Wahlreport: Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 21.April 2002, Berlin.
- Staatskanzlei Sachsen-Anhalt: Sachsen-Anhalt. Bilanz der Wirtschaftsentwicklung 1995-2001, Magdeburg, März 2002 (<http://www.sachsen-anhalt.de>)



# Bundesbankreform und Modernisierung der Finanzaufsicht

*Roland Sturm*

Am 11. April 2002 ging nach 45 Jahren mit der 1075. Sitzung des Zentralbankrats der Deutschen Bundesbank eine Ära zu Ende. Das ab 1. Mai 2002 gültige Gesetz zur Struktur der Bundesbank sieht keine Mitwirkung von Ländervertretern im Leitungsgremium der Deutschen Bundesbank mehr vor. Im historischen Rückblick ist dies eine bemerkenswerte, angesichts der Europäisierung der Währungspolitik aber auch einleuchtende Entwicklung.

1948 entstand mit der Währungsreform und der Einführung der DM schon vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland eine neue deutsche Zentralbank, die Bank deutscher Länder. Sie wurde von den deutschen Ländern getragen. Das Grundgesetz sah die Errichtung einer Bundesbank vor, die allerdings erst 1957 erfolgte. Mit der Gründung der Bundesbank wurde aus einer Zentralbank mit einer föderalen Struktur eine nationale Notenbank, in deren Leitungsgremium, dem Zentralbankrat, aber weiterhin die de facto von den einzelnen Landesregierungen ausgewählten, de jure vom Bundesrat ernannten, Präsidenten der Landeszentralbanken saßen. Die Landeszentralbanken verloren ihren autonomen Status und wurden zu Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank.

Erst mit der deutschen Einheit stellte sich erneut die Frage nach der Bundesbankreform. Sollten nun alle neuen Länder auch Zentralbanken einrichten oder wäre es nicht sinnvoller, um den Zentralbankrat personell nicht über Gebühr zu erweitern und damit dort eine funktionsfähige Beratung zu sichern, die Zahl der Landeszentralbankpräsidenten zu verringern? Der Kompromiß der gefunden wurde, sah die Reduktion der Sitze der Landeszentralbankpräsidenten im Zentralbankrat auf neun vor. Diese Reduktion gelang durch das Schaffen einer Reihe von Zwei- und Dreiländerzentralbanken. Diejenigen Länder, die ihren Landeszentralbankpräsidenten verloren, wurden mit Vizepräsidentenposten abgefunden.

1999, mit der Schaffung der Europäischen Währungsunion, verlor die Deutsche Bundesbank die meisten ihrer Aufgaben an die Europäische Zentralbank. Es stellte sich deshalb die Frage, ob der organisatorische Unterbau der Deutschen Bundesbank nicht überdimensioniert ist. Im Prinzip stimmten dieser Diagnose Bund und Länder zu. Während Finanzminister Hans Eichel sich dafür aussprach, den Zentralbankrat durch einen Vorstand zu ersetzen, beharrten die Länder aber darauf, daß weiterhin eine reduzierte

Zahl von Landeszentralbankpräsidenten im obersten Leitungsgremium der Bundesbank vertreten sein müßten. Aus der Sicht der Länder ging es darum eine „föderale“ Komponente der deutschen Zentralbank zu erhalten, die aus parteipolitischer Sicht zudem auch mit Ämtern verbunden ist, die das Patronagepotential der Parteien verstärken.

Eine von Bund und Ländern eingesetzte Expertenkommission, geleitet vom ehemaligen Bundesbankpräsidenten Otto Pöhl, legte in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 einen Kompromißvorschlag vor, der den Streit nicht zu schlichten vermochte. Nach einer langen Debatte, die sich auch deshalb kompliziert gestaltete, weil mit der Organisationsreform der Bundesbank vom Gesetzgeber die Reform der Finanzmarktaufsicht verbunden wurde, konnte am 1. Mai 2002 ein neues Bundesbankgesetz in Kraft treten. Nun wird die Bundesbank von einem Vorstand geleitet. Mit den Landeszentralbankpräsidenten sind die letzten Spuren der föderalistischen Ursprünge der deutschen Zentralbank von 1948 verschwunden. Die Landeszentralbanken wurden abgeschafft. Sie sind nun auch dem Namen nach, der sich auf den Sitzort und nicht mehr auf auf ein Land bezieht, Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank. In gewisser Weise ist auf europäischer Ebene ein neuer „Zentralbankföderalismus“ mit dem Europäischen System der Zentralbanken entstanden, und auch die Zusammensetzung des Zentralbankrates der EZB, in dem die Präsidenten der nationalen Notenbanken vertreten sind, erinnert an die alte Struktur der Bundesbank.

#### Die Reformen der deutschen Zentralbank in der Nachkriegszeit

Jahr	1948	1957	1992	1999	2002
Bezeichnung der Zentralbank	Bank deutscher Länder	Deutsche Bundesbank	Deutsche Bundesbank	ESZB*	ESZB
Leitungsgremium	11 Landeszentralbankpräsidenten	Zentralbankrat aus Direktorium und 11 Landeszentralbankpräsidenten	Zentralbankrat aus Direktorium und 9 Landeszentralbankpräsidenten	Zentralbankrat der EZB aus Direktorium und 11 Vertretern der nationalen Notenbanken	Zentralbankrat der EZB aus Direktorium und 12 Vertretern der nationalen Notenbanken
nachgeordnete Ebene	Landeszentralbanken als rechtlich selbständige Institutionen	Landeszentralbanken als Hauptverwaltungen	Landeszentralbanken als Hauptverwaltungen	Nationale Notenbanken (in Deutschland: Deutsche Bundesbank mit Zentralbankrat aus Direktorium und 9 Landeszentralbankpräsidenten; Landeszentralbanken als Hauptverwaltungen)	Nationale Notenbanken (in Deutschland: Deutsche Bundesbank mit Vorstand, Bundesbank untergliedert in die 9 Hauptverwaltungen: Berlin, Düsseldorf, Frankfurt a.M., Hannover, Hamburg, Leipzig, Mainz, München und Stuttgart)
politische Entscheidungsebene	Länder	Bund	Bund	EU	EU

\* ESZB = Europäisches System der Zentralbanken aus Europäischer Zentralbank (EZB) und den nationalen Notenbanken der EU-Länder, die sich an der Währungsunion beteiligen.

Die Mehrheit der Länder stimmte dem Gesetz im Bundesrat zu, weil die acht Mitglieder des Vorstands der Bundesbank zur Hälfte von der Bundesregierung und zur Hälfte vom Bundesrat ernannt werden (allerdings im Einverständnis mit der Bundesregierung). Somit wurde ein Kompromiß gefunden, der wenigstens symbolisch eine Beteiligung der Länder erlaubt. Kritiker fürchten jedoch um „Pluralität und Wettbewerb der Meinungen im Leitungsgremium der Bundesbank“ (Patrick Welter, in: FAZ, 23.3. 2002, S. 13). Was erreicht wurde ist weit weniger als die von den Ländern bis im März 2002 geforderte föderale Komponente im Zentralbankrat. Zeitungsmeldungen war zu entnehmen, daß die Länderfront nicht zuletzt deshalb bröckelte, weil Nordrhein-Westfalen im Gegenzug zu seiner Zustimmung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung im Bundesrat eine entsprechend große Summe für die Transrapid-Strecke von Düsseldorf nach Dortmund zugesagt wurde (Frankfurter Rundschau, 7.3. 2002, S. 10).

Mit der Reform der Bundesbank verknüpft war auch die Frage der Modernisierung des Finanzplatzes Deutschland durch die Einrichtung einer Finanzaufsichtsbehörde, die dem internationalen Trend Rechnung trägt, daß die früher getrennt angebotenen Finanzdienstleistungen (also Bankgeschäfte, Versicherungen, Finanzmärkte) heute immer mehr in einer Hand bei Unternehmen zu finden sind. Dieser Entwicklung zur Allfinanz wollte die Bundesregierung dadurch entsprechen, daß sie die Bundesaufsichtsämter für den Wertpapierhandel, das Kreditwesen und das Versicherungswesen zusammenführt. Die Bundesbank, zu deren Aufgabenbereich auch die Bankenaufsicht gehört, leistete hier – unterstützt von der EZB – Widerstand. Die Bundesbank hätte es gerne gesehen, angesichts ihres Funktionsverlustes durch die Europäisierung der Geldpolitik, neue bedeutsame Aufgaben zu bekommen. Die EZB wollte die Bundesbank als ihr zugeordnetes Frühwarnsystem für eventuelle Krisen auf den Finanzmärkten behalten.

Zum 1. Mai kann nun mit der Bundesbankreform auch die Reform der Finanzaufsicht stattfinden, die Deutschland an internationale und durch die Internationalisierung der Regulierung von Finanzdienstleistungen (Baseler Abkommen) weiter entwickelte Standards heranführt. Die neuen Aufsichtsstrukturen sind ein wichtiger Standortfaktor für Finanzdienstleister, die sich nicht mehr mit einer Reihe unterschiedlicher Ämter und teilweise auch Standards im Geschäftsbetrieb auseinandersetzen müssen. Mit Sitz in Bonn und Berlin nahm eine neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen ihre Arbeit auf. Sie erhielt neben den Aufgaben der drei aufgelösten Bundesaufsichtsämter auch die Kompetenz für die Bankenaufsicht. Damit werden die Kompetenzen der Bundesbank in die neue Allfinanzbehörde einbezogen. Die Bundesbank ist nun alleine für die Überprüfung des Geschäftsgebahrens der Privatbanken zuständig. Ihre neuen regionalen Hauptverwaltungen prüfen beispielsweise die Bankbilanzen vor Ort. Die Bundesbank ist auch im neu geschaffenen Forum für Finanzmarktaufsicht beratend vertreten. Sie hat in also in neuer organisatorischer Form nun auch eine veränderte Rolle gefunden.



# Präsidentschaftswahlen in Frankreich: Von der Qual der Wahl

*Petra Zimmermann-Steinhart*

## 1. Ergebnisse

Frankreich hat einen neuen Präsidenten gewählt. Im zweiten Wahlgang hatten die Wähler nur noch die Wahl zwischen dem angeschlagenen Präsidenten Jacques Chirac und dem rechtsextremen Jean-Marie Le Pen. Wie war es dazu gekommen?

Der Wahlkampf war als langweilig empfunden worden, die Programme der beiden Favoriten Jospin und Chirac erschienen den Wählern als zu ähnlich. Es gelang weder Chirac noch Jospin, sich zu profilieren. Die Folge war eine geringste Wählermobilisierung und die niedrigste Wahlbeteiligung bei Präsidentschaftswahlen seit 1969 (71,6%)<sup>1</sup>. Dadurch fielen die Stimmen für extreme Parteien deutlich stärker ins Gewicht. Dies zeigt sich sowohl bei der extremen Linken als auch bei der Rechten. Die extremen Rechten Le Pen und sein ehemaliger Parteifreund Mégret erhielten insgesamt 19,2% der Stimmen, die extreme Linke mit Olivier Besancenot, Daniel Gluckstein und Arlette Laguiller 10,4%. Das Abschneiden der beiden Favoriten Jospin und Chirac fiel deutlich schlechter aus als erwartet. Chirac erhielt mit 19,88% das schlechteste Ergebnis, das je ein amtierender Präsident im ersten Wahlgang erzielte. Jospin, der siegessicher in das Rennen gegangen war, erlitt im ersten Wahlgang eine sehr deutliche Niederlage: er landete lediglich auf Platz 3 und schied damit für den zweiten Wahlgang aus. Damit war zum ersten Mal kein sozialistischer Bewerber im zweiten Wahlgang um das Präsidentenamt vertreten.

Jospins Niederlage hat viele Väter: die Wahlkampfmüdigkeit, die Ähnlichkeit der Programme dürfte ein Grund gewesen sein. Ein weiterer Grund liegt sicherlich in der ungewöhnlich hohen Zahl der Kandidaten (16), die sich für die Linke besonders fatal auswirkte und Jospin wichtige Stimmen kostete.<sup>2</sup> Insbesondere die Stimmen für den linksnationalistischen Jean-Paul Chevènement, ehemaliger Koalitionspartner und Innenminister, fehlten Jospin am Ende. Jospin hat es nicht geschafft, die positive Bilanz seiner Regierung im Wahlkampf zu präsentieren. Er hat sich sehr um die politische Mitte bemüht und ist daran gescheitert, aber auch seinem Koalitionspartner Robert Hue ist es nicht besser ergangen. Die einst mächtigen Kommunisten erzielten mit 3,37% ihr bislang schlechtestes Ergebnis und wurden von den als Splittergruppe geltenden Trotzkisten deutlich überrundet, deren drei Kandidaten zusammen rund 10% erzielten. Die Linke erzielte insgesamt 27,12% der Stimmen, während die Rechte 33,7% der Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Wahlergebnisse des ersten Wahlgangs zeigen, dass die

Franzosen sich von den zum Verwechseln ähnlichen Absolventen der ENA, den sogenannten *Enarques*, weder verstanden noch vertreten fühlen (vgl. Süddeutsche Zeitung, Nr. 94, 23.04.02: 4).

Während die Franzosen im ersten Wahlgang die Wahl zwischen zu vielen Kandidaten hatten, hatten sie im zweiten Wahlgang kaum noch eine Wahl. Als die Ergebnisse des ersten Wahlgangs bekannt wurden, saß der Schock nicht nur bei der Linken und ihren Anhängern tief; die Langeweile des Wahlkampfes wandelte sich schlagartig in Entsetzen. Sehr schnell riefen auch die meisten linken Kandidaten zur Wahl Chiracs im zweiten Wahlgang auf. Außer Arlette Laguiller, Daniel Gluckstein und Bruno Mégret forderten alle Kandidaten des ersten Wahlgangs die Wähler dazu auf, Chirac zu wählen. Das Entsetzen über den von niemanden prognostizierten Wahlausgang fand seinen Ausdruck auch in enormen Demonstrationen und Protestkundgebungen. Hier machte der Slogan „Le 5 mai, votez escroc, pas facho“ („wählen Sie am 5. Mai den Betrüger, nicht den Faschisten“) die Runde und brachte das Dilemma, in das sich die Franzosen durch ihr Wahlverhalten im ersten Wahlgang hinein manövriert hatten, voll zum Ausdruck. Die Wahl bestand nun nicht, wie vorgesehen, zwischen zwei Enarques, sondern zwischen einem durch Betrugsskandale geschwächten Präsidenten und einem rechtsextremen Kandidaten.

In dieser Situation gaben sowohl die Kirchen als auch die Zeitungen ihre traditionelle Neutralität im Wahlkampf auf und riefen direkt zur Wahl Jacques Chiracs auf.

Die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang fiel mit 80,3% deutlich höher aus als im ersten. Gegen Le Pen stimmten 82,13%. Wie groß der Anteil derjenigen ist, die hiervon explizit für Chirac gestimmt haben, wird sich in den im Juni anstehenden Parlamentswahlen zeigen, die in Frankreich inzwischen als „dritter Wahlgang“ gehandelt werden.

#### Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen im Überblick

Bewerber	Partei	Prozent	Stimmen	Prozent	Stimmen
Jacques Chirac	RPR	19,88	5.665.855	82,13	25.264.346
Jean-Marie Le Pen	FN	16,86	4.804.713	17,87	5.496.855
Lionel Jospin	PS	16,18	4.610.113		
François Bayrou	UDF	6,84	1.949.170		
Arlette Laguiller	Lutte ouvrière	5,72	1.630.045		
Jean-P. Chevènement	Pôle républicain	5,33	1.518.528		
Noël Mamère	Verts	5,25	1.495.724		
Olivier Besancenot	LCR	4,25	1.210.562		
Jean Saint-Josse	CNPT (Jägerpartei)	4,23	1.204.689		
Alain Madelin	DL	3,91	1.113.484		
Robert Hue	PCF	3,37	960.480		
Bruno Mégret	MNR	2,34	667.026		
Christiane Taubira	PRG	2,32	660.447		
Corinne Lepage	Cap 21	1,88	535.837		
Christine Boutin	FRS	1,19	339.112		
Daniel Gluckstein	Parti des travailleurs	0,47	132.686		
Eingetragene Wahlberechtigte			41.194.689		41.194.689
Wahlbeteiligung		71,6	29.495.733	80,3	32.516.095
Gültige Stimmen			28.498.471		30.761.201
Blanco		3,4		5,4	

<sup>1</sup> vorläufiges Endergebnis

Quelle: <http://www-eöysec-fr/actis/elections/index.htm>, rev. 2002-05-06.

## 2. Auswirkungen

Neben dem klaren Votum für die Republik dürfte die französische Präsidentschaftswahl 2002 einige Nebenwirkungen mit sich bringen, welche die politischen Eliten noch längere Zeit beschäftigen werden. Hier ist das Sicherheitsbedürfnis der Franzosen zu nennen, das sich in der Wahl Le Pens ausdrückte, aber auch die Angst vor der Europäischen Integration. Die politische Elite hat die Ängste der Bewohner der ärmeren Viertel der Großstädte bislang nicht wahrgenommen. Der Einzug Le Pens in den zweiten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen könnte dazu führen, dass diese Themen jetzt eher schnell und unbesonnen Aufnahme in die politische Agenda finden.

Le Pen hat zwar nach seinem Triumph im ersten Wahlgang eine deutliche Absage erhalten, der Front National wird für die Parlamentswahlen jedoch weiterhin eine Rolle spielen: Laut Le Pens Ankündigung wird seine Partei in allen 577 Wahlkreisen antreten. Es bleibt abzuwarten, wer mit wem welche Absprachen für den zweiten Wahlgang dieser Wahlen trifft.

Die Position Jacques Chiracs ist durch das klare Ergebnis keinesfalls gestärkt worden. Ein großer Teil der Stimmen, die auf ihn fielen, waren Stimmen gegen Le Pen und für die Demokratie.<sup>3</sup> Die Linke hatte dazu aufgerufen, Chirac zu wählen, um Le Pen zu verhindern. Sie wird in den nächsten fünf Jahren nicht müde werden, Chirac daran zu erinnern.<sup>4</sup> Durch die Besetzung der neuen Regierung Raffarin mit Vertrauten Chiracs („Le gouvernement Raffarin, une famille de chiraquiens“)<sup>5</sup> liefern Chirac und sein Premier-Minister der Opposition zusätzliche Munition für den Wahlkampf. Vincent Peillon, Sprecher der PS, hat den Ball bereits aufgegriffen und erklärt, dass diese Regierung nicht die Regierung der 80 Prozent sei, die Chirac im zweiten Wahlgang gewählt hätten, sondern der 20 Prozent, die im ersten Wahlgang für ihn stimmten.<sup>6</sup> Dies muss zumindest insofern revidiert werden, als die Regierung Raffarin mit Luc Ferry und Francis Mer zwei Persönlichkeiten enthält, die sich ihren Namen außerhalb der Politik gemacht haben.

Der „dritte Wahlgang“ verspricht deutlich interessanter zu werden als es der Wahlkampf um das Präsidentenamt war. Am 9. und 16. Juni wird sich zeigen, ob die Linke es schafft, sich zu formieren und zu mobilisieren. Offen ist auch, ob Frankreich auch die nächsten fünf Jahre wieder im Zustand der *Cohabitation* zubringen wird, oder ob es eine Neuauflage der Regierung Raffarin geben wird.

## Anmerkungen

- 1 Hierbei ist zu beachten, dass die Wahlbeteiligung in Frankreich nicht aufgrund der wahlberechtigten Bevölkerung, sondern aufgrund der in Wahllisten eingetragenen Wahlberechtigten errechnet wird. In Bezug auf die wahlberechtigte Bevölkerung wird eine um 7 bis 10% niedrigere Wahlbeteiligung geschätzt (Le Monde, Nr. 17804, 23.4.02: 2).
- 2 Bislang war die Anzahl der Kandidaten deutlich geringer: 1965 fünf Kandidaten, 1969 sieben, 1974 elf, 1981 neun und 1988 und 1995 jeweils acht Kandidaten. 1974 konnten beiden Favoriten allerdings 75,9% der Stimmen auf sich vereinen.
- 3 Zur politischen Karriere Jacques Chiracs vgl. Le Monde: <http://elections.lemonde.fr/presidentielle/actu/aujourd'hui/0,,911300,00.html>, abgerufen 08.05.02.
- 4 Dominique Straus-Kahns Aussage am Wahlabend weist bereits in diese Richtung: „Le président n'a pas été élu sur un programme mais dans un référendum contre l'extrême droite“. (Der Präsident ist nicht aufgrund eines Programmes, sondern in einem Referendum gegen den Rechtsextremismus gewählt worden). (Le Monde: <http://elections.lemonde.fr/presidentielle/actu/aujourd'hui/0,,911407,00.html>, abgerufen 08.05.02).

- 5 Le Monde: <http://elections.lemonde.fr/presidentielle/actu/aujourd'hui/0,,911823,00.html>, abgerufen 08.05.02.
- 6 Le Monde: <http://elections.lemonde.fr/presidentielle/actu/aujourd'hui/0,,911865,00.html>, abgerufen 08.05.02.

# Wehrpflicht und Wehrgerechtigkeit

*Heiner Adamski*

Ist die allgemeine Wehrpflicht in der Bundesrepublik Deutschland angesichts einer veränderten weltweiten Sicherheitslage – insbesondere seit der Auflösung der Ost-West-Systemgrenze in Deutschland – noch mit dem Grundgesetz vereinbar? Ist sie ein nicht mehr verhältnismäßiger Eingriff in Grundrechte und widerspricht sie der Gerechtigkeit? Widerspricht die Strafbarkeit der Dienstflucht dem Grundgesetz? Kann der Verteidigungsauftrag des Grundgesetzes durch eine Freiwilligenarmee in einer den einzelnen in seinen Grundrechten weniger belastenden Weise erfüllt werden?

Das Landgericht Potsdam hat diese Fragen 1999 bejaht. Auch einige andere Gerichte lassen zumindest Tendenzen zu dieser Beurteilung erkennen. In Konsequenz seiner Rechtsauffassung stand das Landgericht Potsdam in einem Strafverfahren (Berufungsverfahren) gegen einen sog. Totalverweigerer – der wegen Dienstflucht zu einer Geldstrafe verurteilt worden war und der den Wehrdienst und auch den Zivildienst ablehnt – vor der Frage, ob es selber die Wehrpflicht und eine Strafbestimmung zur Verurteilung wegen Dienstflucht als verfassungswidrig ansehen und gleichwohl die Strafbestimmung anwenden kann.

Gerichten und ebenso den Angeklagten ist eine solche Rechtsprechung selbstverständlich nicht zuzumuten. Andererseits können Gerichte die Rechtsprechung nicht aussetzen. Es muss ein Urteil ergehen. Das Problem ist aber rechtlich betrachtet gar nicht die Zumutbarkeit. Gerichte sind nämlich in Fällen dieser Art nach Art. 100 Abs. 1 GG zu dieser Vorgehensweise verpflichtet: „Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und ... die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.“

Das Landgericht Potsdam hat entsprechend dieser Bestimmung dem Bundesverfassungsgericht einen sog. Vorlagebeschluss – der nach anderen Rechtsbestimmungen ausführlich begründet werden muss – vorgelegt. Diese Vorlage war politisch hochbrisant. Das Bundesverteidigungsministerium war alarmiert.

## I. Auszug aus dem Beschluss des Landgerichts Potsdam

1. Das Verfahren wird ausgesetzt.

2. Es ist eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber einzuholen, dass die allgemeine Wehrpflicht (§ 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 WehrPflG) und darauf basierend die Strafbarkeit der Dienstflucht (§ 53 ZDG) mit dem Grundgesetz unvereinbar und deshalb ungültig sind.

Die Kammer ist der Überzeugung, dass die strafbewehrte Aufrechterhaltung einer allgemeinen Wehrpflicht jedenfalls unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen nicht mehr verfassungsgemäß ist. Insbesondere ist eine allgemeine Wehrpflicht zur Landesverteidigung nicht erforderlich, so dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt ist. Da die allgemeine Wehrpflicht von Verfassung wegen nicht mehr aufrecht erhalten werden kann, sind die Strafnormen, die ihrer zwangsweisen Durchsetzung dienen, also im Falle des Zivildienstes § 53 ZDG, ebenfalls nicht verfassungsgemäß und daher nichtig ...

Durch das Übermaßverbot verletzt sind insbesondere Grundrechte der Wehrpflichtigen auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG), ferner auch das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG), das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und Schutz der Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG).

Dass der Schutzbereich der genannten Grundrechte tangiert ist, liegt auf der Hand. Es ist offensichtlich, dass die allgemeine Wehrpflicht das Recht eines jeden tauglichen deutschen Mannes auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) beschränkt. Ferner ist, da jeder Soldat in einer Kriegssituation gezwungen wird, seine Wehrpflicht zu erfüllen, auch der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG tangiert, weil jeder Soldat naturgemäß der Gefahr eines gewaltsamen Todes ausgesetzt ist. Vom Wehrpflichtigen wird daher prinzipiell der Einsatz seines Lebens und seiner körperlichen Unversehrtheit verlangt. Gleiches gilt für die Hinnahme der Beschränkung der Freiheit seiner Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) ...

Es geht allein um die Frage, ob die auf Grund des durch Art. 12 a GG eröffneten gesetzgeberischen Ermessens getroffene Entscheidung des Gesetzgebers, die allgemeine Wehrpflicht auch unter den heutigen Bedingungen noch aufrechtzuerhalten, noch mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, an den der Gesetzgeber bei der Ausfüllung der verfassungsrechtlichen Ermächtigungsnorm gebunden ist, vereinbar ist ...

(Von) keinem politischen oder militärischen Vertreter der Bundesrepublik oder selbst der Nato (wird) eine aktuelle oder absehbare zukünftige Bedrohung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch Angriffe von außen unter den gegenwärtigen Bedingungen noch ernsthaft für möglich gehalten. Die in der Vergangenheit durch das Bundesverfassungsgericht zur Rechtfertigung der allgemeinen Wehrpflicht gegebene Begründung, dass der Staat seiner verfassungsrechtlichen Schutzverpflichtung gegenüber seinen Bürgern nur mit Hilfe eben dieser Bürger und ihres Eintretens für den Bestand der Bundesrepublik Deutschland nachkommen kann (BVerfGE 48, 159ff. [161]), verliert daher angesichts der unstreitig grundlegend veränderten sicherheitspolitischen Situation an Bedeutung und bedarf einer Revision.

Dass angesichts der sicherheitspolitischen Lage eine allgemeine Wehrpflicht zur Verteidigung der westlichen Demokratien nicht erforderlich ist, zeigt auch ein Blick auf zahlreiche europäische Nato- Vertragsstaaten: Während Großbritannien und Luxemburg schon seit geraumer Zeit lediglich über eine Berufsarmee verfügen, hat auch Belgien 1994 die allgemeine Wehrpflicht abgeschafft ... Wäre die allgemeine Wehrpflicht zur Gewährleistung der Sicherheit des Staates gegen äußere Angriffe erforderlich, müssten sich all diese Staaten in einer bedrohlichen oder jedenfalls bedenklichen Sicherheitslage befinden, wovon nach allgemeiner Einschätzung keine Rede sein kann. Es ist kein vernünftiger Grund erkennbar, warum für die Bundesrepublik Deutschland etwas anderes gelten sollte, seit Deutschland kein „Frontstaat“ mehr ist, durch den die Systemgrenzen verlaufen, sondern in genau der gleichen bzw. vergleichbaren sicherheitspolitischen Lage wie die genannten verbündeten europäischen Staaten ...

Abgesehen davon haben einschlägige Studien anhand von Modellrechnungen nachgewiesen, dass eine Umstrukturierung des sozialen Dienstleistungssektors nach den Erfordernissen eines freien Marktes mit nur geringem Mehraufwand oder, wenn dadurch vermehrt Arbeitslose Be-

schäftigung fänden, sogar kostenneutral erfolgen könnte ... Angesichts der juristischen Irrelevanz derart pragmatischer Argumente wird diese Argumentation hier nicht vertieft. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Wehrpflicht, „einst das legitime Kind des Kalten Krieges ... illegitimes Kind einer Heil- und Krankenpflege (würde), die lieber auf Zwangsverpflichtete zurückgreift, als geeignetes Personal auf dem Arbeitsmarkt anzuwerben und zu entlohnen“. Aus diesen Gründen erweist sich insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit der Zivildienst, der Arbeitskräfte im Bereich der sozialen Dienstleistungen entbehrlich macht, unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sogar als kontraproduktiv.

## II. Auszüge aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Die Vorlage ist unzulässig. Das Landgericht hat nicht hinreichend dargelegt, dass es für die von ihm zu treffende Entscheidung darauf ankomme, ob die allgemeine Wehrpflicht (§ 1 Abs. 1 WPflG) in einem nicht näher bezeichneten Zeitpunkt verfassungswidrig geworden sei ... Die Vorlage genügt auch nicht den gesteigerten Anforderungen, die an die Begründung zu stellen sind, wenn eine Norm erneut zur Überprüfung vorgelegt wird, deren Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz das Bundesverfassungsgericht bereits in einer früheren Entscheidung bejaht hat. ... Das Landgericht legt zwar dar, dass der Angeklagte, wenn die allgemeine Wehrpflicht mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, der Dienstflucht schuldig gesprochen werden müsste. Dem Vorlagebeschluss lässt sich jedoch nicht mit der erforderlichen Gewissheit entnehmen, dass und aus welchen Gründen der Angeklagte freigesprochen werden müsste, wenn die Wehrpflicht in einem nicht genau bezeichneten Zeitpunkt nach der Überwindung der Teilung Europas verfassungswidrig geworden wäre.

a) § 53 Abs. 1 ZDG setzt in objektiver Hinsicht lediglich ein eigenmächtiges Fernbleiben vom Zivildienst trotz bestehender Verpflichtung zum Zivildienst voraus. Der Vorlage liegt offenbar die Auffassung zu Grunde, dass eine Verpflichtung zum Zivildienst sich allein aus § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 WPflG ergeben könne. In der Literatur wird hingegen überwiegend die Auffassung vertreten, dass die Verpflichtung zum Zivildienst nicht unmittelbar durch die gesetzliche Wehrpflicht, sondern allein durch einen wirksamen und vollziehbaren Einberufungsbescheid begründet werde ... Die Strafbewehrung eines Verwaltungsakts und die dadurch bedingte Bindung des Strafrichters an die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde verstößt nicht gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 3 GG<sup>1</sup>). Nach dieser Auffassung käme es für die Strafbarkeit des Verhaltens des Angeklagten auf die Verfassungsmäßigkeit der allgemeinen Wehrpflicht nicht an. Denn der Angeklagte wurde durch unanfechtbaren Bescheid vom 26. März 1993 zum Zivildienst einberufen. Dass und gegebenenfalls aus welchen Gründen der Einberufungsbescheid gemäß § 44 VwVfG nichtig sein sollte, legt das Landgericht nicht dar . . .

b) Selbst wenn die Verpflichtung zum Zivildienst neben einer wirksamen Einberufung auch das Bestehen der gesetzlichen Wehrpflicht voraussetzte, hätte das Landgericht zunächst darlegen müssen, welcher Zeitpunkt insoweit für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der allgemeinen Wehrpflicht maßgebend sei, und sodann, dass die allgemeine Wehrpflicht in diesem Zeitpunkt nicht mehr mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Das Landgericht führt lediglich aus, dass die strafbe-

wehrte Aufrechterhaltung einer allgemeinen Wehrpflicht „jedenfalls unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen“ nicht mehr verfassungsgemäß sei ..., sie sei „unter den heutigen Bedingungen“ ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Grundrechte der Wehrpflichtigen ...

Es meint zwar, einen Konsens darüber feststellen zu können, dass die Bundesrepublik Deutschland spätestens mit dem Abzug der letzten russischen Truppen im August 1994 nicht mehr einer existenzgefährdenden Bedrohung ausgesetzt sei. Wann die zuständigen Organe hieraus Konsequenzen für die allgemeine Wehrpflicht spätestens hätten ziehen müssen, führt es jedoch nicht aus. Dem liegt offenbar die Auffassung zu Grunde, dass der Angeklagte vom Vorwurf der Dienstflucht freizusprechen sei, wenn die allgemeine Wehrpflicht im Zeitpunkt der strafgerichtlichen Entscheidung mit dem Grundgesetz nicht mehr vereinbar wäre.

Gemäß § 2 Abs. 1 StGB bestimmen sich die Strafe und ihre Nebenfolgen jedoch nach dem Gesetz, das zur Zeit der Tat gilt. Dass die allgemeine Wehrpflicht bereits in dem in Betracht kommenden Tatzeitraum vom 1. September 1993 bis 30. November 1994 verfassungswidrig gewesen sei, geht aus dem Vorlagebeschluss vom 19. März 1999 nicht mit hinreichender Deutlichkeit hervor ...

Hat das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit einer vorgelegten Norm mit dem Grundgesetz bereits in einer früheren Entscheidung bejaht, so ist eine erneute Vorlage nur zulässig, wenn tatsächliche oder rechtliche Veränderungen eingetreten sind, die die Grundlage der früheren Entscheidung berühren und deren Überprüfung nahe legen ... An die Begründung einer erneuten Vorlage sind gesteigerte Anforderungen zu stellen. Das vorlegende Gericht muss von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgehen und darlegen, inwiefern sich die für die verfassungsrechtliche Beurteilung maßgebliche Lage verändert haben soll ... Diesen Anforderungen genügt die Vorlage nicht.

2. Das Landgericht nimmt zwar auf die Entscheidungen Bezug, in denen das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Vereinbarkeit der allgemeinen Wehrpflicht (§ 1 Abs. 1 WPflG) mit dem Grundgesetz bejaht hat ... Es setzt sich aber mit den Begründungen dieser Entscheidungen nicht auseinander.

a) Das gilt insbesondere für die Rechtsansicht des Bundesverfassungsgerichts, dass die allgemeine Wehrpflicht verfassungsrechtlich verankert<sup>2</sup> und diese Pflicht daher nicht an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen ist.

In dem Vorlagebeschluss wird dagegen die Auffassung vertreten, dass Art. 12 a Abs. 1 GG eine bloße Eingriffsermächtigung darstelle und die durch das Wehrpflichtgesetz vom 21. Juli 1956 ... eingeführte allgemeine Wehrpflicht eine nur einfachgesetzlich begründete Pflicht sei. Das Landgericht erörtert nicht die dem entgegenstehende Rechtsansicht des Bundesverfassungsgerichts<sup>3</sup>, die weitgehend Zustimmung in der Literatur gefunden hat ...

Darüber hinaus misst das Landgericht die allgemeine Wehrpflicht mit der schlichten Feststellung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die dem entgegenstehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht überzeuge, da jener Grundsatz wie das Übermaßverbot Leitregel allen staatlichen Handelns sei. Die Frage, ob auch Verfassungsnormen am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips überprüft werden dürfen, stellt sich das Gericht nicht.

b) Zwar geht auch das Landgericht zunächst davon aus, dass dem Gesetzgeber eine weitgehende, „gerichtlich kaum überprüfbare“ Einschätzungsprärogative zu-

komme. Doch schließt es aus einer vermeintlich einmütigen Analyse der Sicherheitslage durch die politische und militärische Führung darauf, dass dem Gesetzgeber keine andere Wahl bleibe, als die allgemeine Wehrpflicht abzuschaffen. Dabei lässt das Landgericht außer Acht, dass der Verfassungsgeber die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht – im Gegensatz zu den anderen in Art. 12 a Abs. 3, 4 und 6 GG geregelten Dienstpflichten – nicht von weiteren Voraussetzungen, insbesondere nicht vom Vorliegen einer bestimmten sicherheitspolitischen Lage abhängig gemacht hat.

c) Das Landgericht übersieht zudem, dass es weitere Gründe geben könnte, an der Wehrpflicht festzuhalten. Hier sei nur beispielhaft auf die bestehenden Bündnisverpflichtungen verwiesen<sup>4</sup>.

Die gegenwärtige öffentliche Diskussion für und wider die allgemeine Wehrpflicht zeigt sehr deutlich, dass eine komplexe politische Entscheidung in Rede steht. Die Fragen beispielsweise nach Art und Umfang der militärischen Risikovor-sorge, der demokratischen Kontrolle, der Rekrutierung qualifizierten Nachwuchses sowie nach den Kosten einer Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee sind solche der politischen Klugheit und ökonomischen Zweckmäßigkeit, die sich nicht auf eine verfassungsrechtliche Frage reduzieren lassen. Wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 13. April 1978 ausgeführt hat, ist die dem Gesetzgeber eröffnete Wahl zwischen einer Wehrpflicht- und einer Freiwilligenarmee eine grundlegende staatspolitische Entscheidung, die auf wesentliche Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens einwirkt und bei der der Gesetzgeber neben verteidigungspolitischen Gesichtspunkten auch allgemeinpolitische, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gründe von sehr verschiedenem Gewicht zu bewerten und gegeneinander abzuwägen hat<sup>5</sup>. Darum obliegt es nach der gewaltenteilenden Verfassungsordnung des Grundgesetzes zunächst dem Gesetzgeber und den für das Verteidigungswesen zuständigen Organen des Bundes, diejenigen Maßnahmen zu beschließen, die zur Konkretisierung des Verfassungsgrundsatzes der militärischen Landesverteidigung erforderlich sind.

Welche Regelungen und Anordnungen notwendig erscheinen, um gemäß der Verfassung und im Rahmen bestehender Bündnisverpflichtungen eine funktions-tüchtige Verteidigung zu gewährleisten, haben diese Organe nach weitgehend politischen Erwägungen in eigener Verantwortung zu entscheiden.

3. Soweit § 3 Abs. 1 WPflG und § 53 ZDG zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellt werden, ist die Vorlage auf die als entscheidungserheblich in Betracht kommenden Teile der Normen zu beschränken<sup>6</sup>. Das sind allein Satz 1 des § 3 Abs. 1 WPflG, in dem Wehrdienst und Zivildienst unter dem Oberbegriff der Wehrpflicht zusammengefasst werden, und Absatz 1 des § 53 ZDG, der den Tatbestand der Dienstflucht enthält. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vereinbarkeit beider Normen mit dem Grundgesetz bereits bejaht<sup>7</sup>. Das Landgericht hat nicht dargetan, warum sie neuerlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu prüfen sein sollten.

### III. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht erklärt die Vorlage des Landgerichts wegen einer nicht hinreichenden Begründung als unzulässig. Die Vorlage – die hier nur in einem kurzen Auszug vorgestellt werden kann – ist tatsächlich sehr ausführlich und offensichtlich von dem Bemühen um eine qualifizierte Begründung bestimmt. Sie hat etwa *die dreifache Länge* der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Dies ist aber kein rechtlich relevantes Argument. Das Bundesverfassungsgericht muss Begründungen nicht als ausreichend „erkennen“ und kann rechtliche Argumentationen korrigieren. Es ist aber auffällig, dass das Bundesverfassungsgericht mit eher formal wirkenden rechtlichen Argumenten die Vorlage und damit eine neuerliche Prüfung der Vereinbarkeit der Wehrpflicht mit dem Grundgesetz „abwehrt“. Wenig Beachtung findet auch die Frage nach der Möglichkeit von Wehrgerechtigkeit in dem Sinne, dass die Zahl der Wehrpflichtigen mit den „Einziehungskapazitäten“ in Einklang gebracht wird. Wenn es – und dies wird von Kritikern mit statistischem Material belegt – künftig mehr Wehrpflichtige als „Plätze“ gibt, stellt sich die Frage, ob es überhaupt gerechte Verfahrensweisen geben kann. Die Diskussionen werden schon deshalb nicht aufhören.

Anders als in dieser Entscheidung erörtert das Bundesverfassungsgericht in vielen anderen Urteilen in schier endloser Länge komplexe Sachverhalte auch jenseits „rein-rechtlicher“ Aspekte und zeigt dem Gesetzgeber sogar die Richtung künftiger Politik. Gerade dies ist jedoch ambivalent. Ein Gericht soll ja Recht sprechen und nicht Politik ersetzen. Rechtsprechung ist aber ebenso wie Gesetzgebung fast immer auch „geronnene Politik“. Insoweit ist es gut, wenn erstens gesellschaftliche und politische Implikationen geltenden Rechts auch in der Rechtsprechung deutlich werden und zweitens politische Fragen – und dazu gehört die Wehrpflicht in besonderer Weise – der „politischen Bühne“ vorbehalten bleiben. In diesem Falle wären jedoch weitergehende Erörterungen besonders interessant gewesen. Auseinandersetzungen mit dem Problem „Wehrpflicht und Wehrgerechtigkeit“ hätten ins Zentrum von Macht- und Gewaltfragen führen können.

Das Gericht hätte im Blick auf den Verteidigungsauftrag der Bundeswehr in beeindruckender Gründlichkeit die Frage erörtern können: Was wird verteidigt? Welche Militärmächte verteidigen oder begründen wo Gerechtigkeit als Basis des Friedens? Der Friede – der auch militärisch verteidigt werden kann – hat seine Wurzeln letztlich in der Gerechtigkeit. Das Gericht hätte sich in weltweiter Perspektive mit Bildern der Macht und der Macht Bilder auseinandersetzen können. Es hätte dann Fragen erörtern können, auf die schon der Hiob-Spruch im Bild zu Hobbes' Leviathan verweist. Es hätte die Frage nach der Funktion deutscher Einbindungen in militärische Machtkomplexe in politisch-ökonomischen Zusammenhängen stellen und vielleicht sogar die Frage nach universaler Solidarität und Gerechtigkeit in philosophischer Sicht und – im Blick auf die Anrufung Gottes in der Präambel des Grundgesetzes – auch in theologischen Dimensionen reflektieren können. Die beiden letzten Reflexionsebenen berühren die menschliche Existenz und die Frage nach ihrem Sinn mehr als die wichtige Frage nach militärischer Sicherheit. Sie trägt die Menschen nicht in ihrer Hoffnung auf Gerechtigkeit und Frieden und auch nicht in ihren Fragen nach einem letzten Halt und tiefsten Grund. Im militärischen Ernstfall fragen die in ihrem Leben bedrohten Menschen nicht nach der

Verfassungskonformität der Wehrpflicht oder nach Wehrgerechtigkeit, sondern nach dem Sinn militärischer Gewalt und nach einer das bedrohte Leben überschreitenden Gerechtigkeit. Sie fragen, ob Soldaten das letzte Wort behalten und triumphieren – oder ob es wider alle Vernunft Grund zu einer Hoffnung auf vollkommene Gerechtigkeit gibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Problem Gerechtigkeit und Wehrpflicht/Militär in diesen Dimensionen nicht erörtert. Seine Entscheidung ist juristisch-formal anspruchsvoll und darüber hinaus zurückhaltend. Das ist bedauerlich, weil in der Politik und der Öffentlichkeit kritische Diskussionen weniger gefördert werden. Da nach dieser Entscheidung alles beim alten bleibt, ohne dass alles Für und Wider vom Bundesverfassungsgericht geprüft wurde, ist zu hoffen, dass die deutsche Politik sich zu einer offenen und ehrlichen Diskussion der offenen Fragen bekennt. Immerhin sagt das Bundesverfassungsgericht aber, dass die gegenwärtige öffentliche Diskussion um die allgemeine Wehrpflicht *sehr deutlich* zeige, dass es eine komplexe politische Entscheidung geben müsse. In dieser Diskussion ist zu bedenken, dass Deutschland zum ersten Mal in seiner Geschichte von Bündnis- und Integrationspartnern umgeben und keiner äußeren Gefährdung seines Territoriums durch Nachbarn ausgesetzt ist (so die von der Bundesregierung berufene unabhängige Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“). Die in dieser neuen Situation entwickelten Konzepte der Kommission, des Bundesverteidigungsministers, der Parteien, des Generalinspektors der Bundeswehr und anderer (wie z.B. dem Bundesausschuss Friedensratschlag) enthalten viel Diskussionsstoff. Die unabhängige Kommission (Weizsäcker-Kommission) nennt übrigens als Bedarf ein Drittel der Wehrpflichtigen. Die Themen dieser Diskussion reichen von der Frage nach den Zielen (Interventionsarmee) über die Frage nach der Wehrpflicht/Wehrgerechtigkeit und den Kosten der Neugestaltung bis zu Problemen der Abrüstung im Verbund der NATO auf ein annäherndes militärisches Gleichgewicht zwischen der NATO und Russland/Weißrussland – und dabei müssen auch noch die Konsequenzen aus dem Selbstverständnis und der Politik der USA einbezogen werden.

## Anmerkungen

Az. LG Potsdam: Beschluss vom 19.03.1999 – 23 (H) Ns 72/98

Az. BVerfG: 2 BvL 5/99 vom 20.2.2002

- 1 vgl. BVerfGE 80, 244 (256).
- 2 vgl. BVerfGE 12, 45 (50f.); 28, 243 (261); 38, 154 (167); 48, 127 (161).
- 3 vgl. BVerfGE 12, 45 (51); 38, 154 (167); 48, 127 (161).
- 4 vgl. BVerfGE 48, 127 (160).
5. vgl. BVerfGE 48, 127 (160).
6. vgl. BVerfGE 18, 52 (58); 69, 373 (377); 80, 354 (357)
- 7 vgl. BVerfGE 80, 354 zu § 3 Abs. 1 Satz 1 WPfIG; BVerfGE 23, 127 (131) zu § 53 Abs. 1 ErsDiG in der Fassung vom 16. Juli 1965 (BGBl. I S. 984), dem § 53 Abs. 1 ZDG entspricht.



# Entscheidungsverfahren im Bundesrat: Problemfall Zuwanderungsgesetz

*Heiner Adamski*

Die Unterschrift des Bundespräsidenten unter das Zuwanderungsgesetz, das im April 2002 den Bundesrat unter aufsehenerregenden Kontroversen und inszenierter Empörung passiert hatte, wird kaum – wie üblich – der letzte förmliche Akt zum Zustandekommen dieses Gesetzes sein. Vermutlich wird erst das Bundesverfassungsgericht feststellen müssen, wie die Länder, die je nach Einwohnerzahl über unterschiedlich viele Stimmen verfügen, abzustimmen haben: Einheitlich oder mehrheitlich?

Das ist nach einer 53 Jahre währenden Praxis, die – auf der Grundlage des Art. 51 Abs. 3 Grundgesetz – von der einheitlichen Stimmabgabe ausging, fürwahr eine überraschende, unerwartete Problemstellung. Dass sie entstand, liegt an der Schärfe der politischen Auseinandersetzungen um ein „Zuwanderungsgesetz“ und am herannahenden Wahlkampf. Beides hat nun sogar die bundesstaatliche Verfassung in Mitleidenschaft gezogen.

Der Verfassungsgesetzgeber hatte 1949 in Fortsetzung der deutschen Verfassungsgeschichte sowie unter dem Eindruck der Entwicklungen in der NS-Zeit und dem Einfluss der drei westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges eine Entscheidung gegen eine direkt gewählte Zweite Kammer und für ein Ratsmodell getroffen. So gibt es neben dem Deutschen Bundestag als Vertretung des gesamten Volkes einen Bundesrat als Vertretung der Länder. Art. 50 GG bestimmt: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes ... mit.“ Seine Mitglieder sind nach Art. 51 Abs. 1 GG Mitglieder der Landesregierungen und werden von diesen bestellt und abberufen. Nach Art. 51 Abs. 2 GG hat jedes Land mindestens drei Stimmen und ab zwei Millionen Einwohnern entsprechend der Anzahl seiner Einwohner vier bis sechs Stimmen. Zur Zeit hat der Bundesrat 69 Mitglieder (davon vier Stimmen aus Brandenburg). Erwähnenswert ist angesichts des Streits um das Zuwanderungsgesetz, dass nach § 27 der Geschäftsordnung des Bundesrates bei der Berechnung der Einwohnerzahl eines Landes auch Ausländer und Staatenlose mitgezählt werden.

Für Abstimmungen im Bundesrat – und dies ist für den verfassungsrechtlichen Streit wichtig – gilt nicht (wie in Parlamenten) das Prinzip der individuellen Abstimmung unter Beachtung der „Fraktionsdisziplin“. Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG bestimmt: „Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich ... abgegeben werden.“ Bundesratsmitglieder geben also die Stimmen eines Landes und nicht – wie Bundestagsabge-

ordnete – ihre persönliche Stimme ab. Durch diese Vorschrift soll erreicht werden, dass ein Land staatspolitisch verlässlich mit einer Stimme (insgesamt Ja oder Nein oder Enthaltung) und nicht mit mehreren parteipolitisch oder individuell geprägten Stimmen spricht. Im Grundgesetz ist aber nicht ausdrücklich geregelt, wie die Rechtslage bei einer nicht einheitlichen Stimmabgabe ist – und eben hier entstand der verfassungsrechtliche Streit. Sind in diesem Falle alle Stimmen eines Landes ungültig? Gibt der Ministerpräsident den Ausschlag?

## I. Der Eklat

Die Bundesregierung hatte nach langen Auseinandersetzungen mit der Opposition und Einberufung einer Kommission unter Leitung der früheren Bundestagspräsidentin Süßmuth (CDU) sowie mehrfachen Modifizierungen unter Berücksichtigung von Änderungswünschen der CDU/CSU einen Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz in das Gesetzgebungsverfahren gebracht. Vertreter der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Kirchen haben ihm im Wesentlichen zugestimmt. CDU/CSU blieben aber bei ihrer ablehnenden Haltung. Vom Deutschen Bundestag ist das Gesetz dann – auch mit drei Stimmen der CDU-Opposition – verabschiedet worden. Eine Mehrheit im Bundesrat war aber unsicher. Die politischen Konstellationen führten zu einer Schlüsselrolle des Landes Brandenburg. Bei der Abstimmung wurden für dieses Land dann Ja- und Nein-Stimmen abgegeben. Der Präsident des Bundesrates hat daraufhin – gestützt auf ein Ja-Votum des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg „für das Land Brandenburg“ – alle Stimmen als Ja-Stimmen gewertet und im Verbund mit zustimmenden Voten anderer Länder eine Bundesratsmehrheit für das Zuwanderungsgesetz festgestellt.

### Auszug aus dem Protokoll der Bundesratssitzung:

Bundesratspräsident Klaus Wowereit, Berlin (SPD): „Wir kommen zur Abstimmung. ... Ich bitte den Schriftführer, die Länder aufzurufen.“ ... Minister Alwin Ziel, Brandenburg (SPD): „Ja!“ Innenminister Jörg Schönbohm, Brandenburg (CDU): „Nein!“ Präsident Klaus Wowereit: „Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg nicht einheitlich abgestimmt hat. Ich verweise auf Artikel 51 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz. Danach können Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Ich frage Herrn Ministerpräsidenten Stolpe, wie das Land Brandenburg abstimmt.“ Manfred Stolpe: „Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.“ Jörg Schönbohm: „Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident!“

Präsident Klaus Wowereit: „Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg mit Ja abgestimmt hat.“ Ministerpräsident Peter Müller, Saarland (CDU): „Das ist unmöglich!“ Ministerpräsident Roland Koch, Hessen (CDU): „Das geht wohl gar nicht!“ Weiterer Zuruf: „Verfassungsbruch!“ „Das gibt es doch nicht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Herr Ministerpräsident Stolpe hat für Brandenburg erklärt, dass er, dass das Land Brandenburg mit Ja abstimmt. ...“ Ministerpräsident Roland Koch: „Herr Schönbohm hat widersprochen! Nein, das geht nicht, Herr Präsident!“ Präsident Klaus Wowereit: „Das ist so. Dann geht es weiter in der ...“ Ministerpräsident Peter Müller: „Selbst Sie sind an die Verfassung gebunden, Herr Präsident!“ Ministerpräsident Roland Koch: „Nein, das geht nicht!“ Weiterer Zuruf: „Völlig unmöglich! Sie kennen die Verfassung

nicht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Dann geht es weiter ... dann geht es weiter in der Abstimmung.“ Ministerpräsident Peter Müller: „Nein!“ Ministerpräsident Roland Koch: „Nein, Herr Präsident! Sie brechen das Recht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Nein!“ Ministerpräsident Roland Koch: „Herr Präsident, nein!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich habe bei der zweiten Frage gefragt, ob Herr Ministerpräsident Stolpe für Brandenburg eine Erklärung abgibt. Das hat er gemacht. Und ...“ Ministerpräsident Peter Müller: „Auch Sie sind an das Grundgesetz gebunden, Herr Präsident!“ Ministerpräsident Roland Koch: „Das geht nicht! Nein, Herr Präsident, nein!“ Präsident Klaus Wowereit: „Und jetzt ist festgestellt ...“ Ministerpräsident Peter Müller: „Das Grundgesetz gilt auch für Sie!“ Präsident Klaus Wowereit: „Es ist festgestellt ...“ Ministerpräsident Roland Koch: „Jawohl! Das ist ja unglaublich! Das ist glatter Rechtsbruch!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich kann ...“ Roland Koch: „Das ist unglaublich! ... Herr Präsident, unterbrechen Sie, damit wir das beraten! Das gibt es nicht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Bitte sehr, Herr Koch, ich bitte Sie, sich auch zu mäßigen.“ Ministerpräsident Roland Koch: „Nein, ich mäßige mich nicht! ... Da ist offensichtlich und gewollt das Recht gebrochen! Das geht nicht!“ Weitere Zurufe: „Ein vorbereiteter Rechtsbruch!“ „Rechtsbeugung!“

Präsident Klaus Wowereit: „Also nochmal ...“ Roland Koch: „Wenn Herr Schönbohm eben geschwiegen hätte, mag das sein! Aber er hat gesagt: Ich nicht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich kann ...“ Roland Koch: „Es sind vier Stimmen! Sie sind unterschiedlich abgegeben, und das haben Sie zur Kenntnis zu nehmen!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich kann ... ich kann auch ...“ Peter Müller: „Unterbrechen Sie die Sitzung, dass diese Frage geklärt wird! Das geht so nicht!“ Roland Koch: „Das ist ja wohl das Letzte!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich kann auch Herrn Ministerpräsidenten Stolpe nochmal fragen, ob das Land noch Klärungsbedarf hat.“ Roland Koch: „Das Land hat keinen Klärungsbedarf! Sie manipulieren eine Entscheidung des Bundesrates! Was fällt Ihnen ein!“ Zuruf: „Verfassungsbrecher!“ Präsident Klaus Wowereit: „Nein!“ Roland Koch: „Herr Präsident, nein!“ Präsident Klaus Wowereit: „Herr Ministerpräsident Stolpe!“ Dr. h.c. Manfred Stolpe: „Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.“ Roland Koch: „So! Und was sagt Herr Schönbohm? Präsident Klaus Wowereit: „So, dann ist das so festgestellt. Ich bitte fortzufahren in der Abstimmung.“ Zuruf: „Unerhört!“ Präsident Klaus Wowereit: „... in der Abstimmung fortzufahren.“ Ministerpräsident Dr. Bernhard Vogel (Thüringen): „Ich bitte um das Wort zur Geschäftsordnung!“ Präsident Klaus Wowereit: „Sie können sich ... nach der Abstimmung zur Geschäftsordnung melden. Wir sind jetzt in der Abstimmung.“

(Anm: Die Abstimmung wurde nach diesem Wortwechsel mit dem Aufrufen weiterer Länder und ihrer Stimmabgabe fortgesetzt. Das Protokoll verzeichnet dann:)

Präsident Klaus Wowereit: „Das ist die Mehrheit. Der Bundesrat hat dem Gesetz zugestimmt. Jetzt rufe ich Herrn Ministerpräsident Vogel zur Geschäftsordnung auf.“ Ministerpräsident Roland Koch: „Eiskalter Rechtsbruch! Eiskalt!“ Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber, Bayern (CSU): „Das hat Konsequenzen!“

## II. Alternative staatsrechtliche Positionen zum Abstimmungsverfahren

Die verfassungsrechtliche Lage ist unklar. In Grundgesetzkommentaren und der Staatsrechtslehre werden kontroverse Positionen vertreten. Verfassungsrechtler haben in Er-

klärungen zu dem aktuellen Streit mit dem Anspruch juristischer Logik ebenfalls gegensätzliche Positionen vertreten. Zwecks Konzentration auf den Kern werden im Folgenden lediglich zwei gegensätzliche Meinungen ausgewählt und vorgestellt. So gibt es eine sogenannte „Mehrheitsmeinung“ – aber sie ist natürlich nicht zwingend für Staatsrechtler und das Bundesverfassungsgericht. Dies gilt auch für ein Rechtsgutachten des Staatsrechtlers Isensee für die CDU/CSU (Auszug):

„Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder Vertreter abgegeben werden. (Grundgesetz Artikel 51 Absatz 3) ... Gemäß der Verfassung des Landes Brandenburg vertritt der Ministerpräsident das Land nach außen (Artikel 91 Absatz 1). Kraft dieser Kompetenz kann er den Kabinettsmitgliedern, die dem Bundesrat als Mitglieder oder Vertreter angehören, Instruktionen erteilen. Die Gültigkeit der Stimmenabgabe hängt nicht davon ab, ob sie in Einstimmung oder in Widerspruch zu ihnen erfolgt ist. Die Instruktionen erfassen die Binnenbeziehungen zwischen Landesorganen; sie zeigt keine Auswirkung auf den Bundesrat als Bundesorgan ...

Der Ministerpräsident kann nicht aufgrund seiner Kompetenzen nach Landesverfassungsrecht rechtsverbindlich über das Abstimmungsverhalten der vier Landesvertreter entscheiden. Das Abstimmungsverhalten im Bundesrat ist ausschließlich nach Bundesrecht zu beurteilen ... Die Landesvertreter im Bundesrat müssen sich untereinander auf ein bestimmtes Votum verständigen. Das folgt daraus, dass sie in ihrer Mitgliedschaft im Bundesrat einander als Gleiche und Unabhängige gegenüberstehen. In dieser Eigenschaft kann kein Einzelmitglied den anderen Weisungen erteilen ...

In der Praxis des Bundesrates werden seit jeher die Stimmen eines Landes durch ein Mitglied, den Stimmführer, abgegeben. Dieser publiziert das gemeinsame Votum, aber er trifft nicht von sich aus die Entscheidung. Ihm kommt gegenüber den übrigen Landesvertretern ‚keine herausgehobene Stellung im Sinne einer Führerschaft oder Richtlinienkompetenz zu ...‘.

Der Bundesratspräsident ist zur Neutralität verpflichtet, darf nicht im Fall eines Streits Partei ergreifen ... Der Fall der Uneinigkeit muss im Bundesrat ausdrücklich bekundet werden. Der Dissens sollte rechtzeitig vor der Abstimmung deutlich gemacht werden, durch einen Redebeitrag in der Debatte und eine Erklärung zu Protokoll. Ziel muss es sein, zu verhindern, dass der Ministerpräsident als selbstmächtiger Stimmführer in der Abstimmung das Votum abgibt und damit den Schein der Einmütigkeit erzeugt ... Käme es alleine auf die Entscheidung des Ministerpräsidenten an, so wäre die Gleichheit der Mitglieder aufgehoben ...

Ergebnis: Wenn die vier Vertreter des Landes Brandenburg sich nicht auf ein einheitliches Votum verständigen, können sie kein wirksames Votum abgeben. Im Falle der Uneinigkeit wird das Land so behandelt, als wenn es nicht an der Abstimmung teilnähme. Der Dissens unter den Vertretern muss in der Beratung rechtzeitig und deutlich angezeigt werden und ebenso in der Abstimmung verlautbart werden.“ (CDU-Pressearchiv)

Eine gegenteilige Auffassung vertritt der bekannte Verfassungsrechtler Klaus Stern in seinem „Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ (Band II, S. 136 f.)

„Aus der bundesverfassungsrechtlich zwingend gebotenen einheitlichen Stimmabgabe ergeben sich eine Reihe von Fragen. ...

a) ... es (wird) als ausreichend erachtet, wenn ein Mitglied – der sog. Stimmführer – anwesend ist. Er kann dann alle Stimmen seines Landes abgeben.

b) Das Grundgesetz bestimmt nicht, wie die Einheitlichkeit der Stimmabgabe herzustellen ist und welche Folgen eine Uneinheitlichkeit hat ... In beiden Situationen bedarf es sorgfältiger Überlegungen, als sie gemeinhin angestellt werden.

Die Ungültigkeitsfolge bei uneinheitlicher Stimmabgabe hätte schwerwiegende Folgen für die Stimmabgabe des Landes und, da der Bundesrat Beschlüsse nur mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen fasst (Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG), auch für die Gesamtentscheidung; denn eine divergierende Stimmabgabe könnte die ganzen Landesstimmen (drei bis fünf – Anm: heute drei bis sechs) ungültig machen und damit die Beschlussmehrheit erheblich beeinflussen. Unter diesen Umständen erscheint die Annahme der Ungültigkeit höchst zweifelhaft. Für richtiger halte ich es, die Stimme des jeweiligen Kabinettsvorsitzenden entscheiden zu lassen, sofern dieser – wie stets – Bundesratsmitglied ist. Er kann als ‚Stimmführer‘ ja ohnehin allein entscheiden (oben a). Könnte dieser nach der Landesverfassung nur aufgrund eines Kabinettsbeschlusses, nicht qua Richtlinienkompetenz entscheiden, so wäre dies nur ein internes Problem des parlamentarischen Regierungssystems des Landes, könnte aber nicht die Gültigkeit der Stimmabgabe nach außen im Bundesrat beeinflussen.“

### III. Die Kontroversen

Nach dem Eklat im Bundesrat eskalierte der Streit um das Zuwanderungsgesetz. Auch wurde nun der Bundespräsident einbezogen, dessen Unterschrift erst die Ausfertigung und das Inkrafttreten des Gesetzes ermöglicht. Die Kontroverse darüber hatte keinen weiteren Erkenntniswert, bestand lediglich aus wechselseitigen Vorwürfen. Verwundert konnte angesichts der Eskalation auch kaum noch, als Ministerpräsident Müller (CDU) offenbarte, dass die Empörung inszeniert gewesen sei. Für die Darstellung in dieser Zeitschrift und damit für das Ziel, das rechtspolitische Problem in der Tagespolitik herauszuarbeiten, werden im Folgenden lediglich Äußerungen zur Sache in den Medien vorgestellt, die die verschiedenen Seiten einer Bundesratsabstimmung auszuleuchten suchen.

#### Der Bundesrat ist kein Parlament!

„Die 174. Sitzung des Bundesrats markiert tatsächlich eine Krise dieses Verfassungsorgans. Aber nicht erst der Abstimmungsskandal brachte die Krise an den Tag, sondern schon die Debatte, in der maßgebliche Bundesratsmitglieder ein merkwürdiges Selbstverständnis offenbarten. ‚Es entspricht dem Sinn unserer Verfassung‘, führte der hessische Ministerpräsident aus, ‚dass in diesem Parlament gedacht, geredet und gestritten wird, und zwar nicht zwischen Vertretern von sechzehn Meinungen, sondern zwischen neunundsechzig Persönlichkeiten‘. In diesem Parlament! ... Der maßgeblichen Kommentierung von Maunz zufolge, deren Neubearbeitung von Rupert Scholz stammt, kommt die Entscheidung des Grundgesetzes über die Natur des Bundesrates in der ‚genauen Unterscheidung zwischen ‚Mitgliedern‘ und ‚Stimmen‘ zum Ausdruck. Zum ‚selbständigen verfassungsrechtlichen Rechtsstatus‘ der Bundesratsmitglieder gehöre das Stimmrecht nicht, da sie ‚nur Träger der Stimmen ihrer Länder‘ seien ...

Wenn Bevollmächtigte sich widersprüchlich äußern, erscheint es geboten, sie mit diesem Widerspruch zu konfrontieren. Im Lichte des Grundgesetzes musste angenommen werden, dass Brandenburg einheitlich stimmen wollte; die Einheitlichkeit ist die

Bedingung rechtlich verbindlicher Stimmabgabe. Der Hinweis des Präsidenten auf die entsprechende Pflicht Brandenburgs schützte nicht nur das korrespondierende Recht des Landes, sondern auch die Handlungsfähigkeit des Bundesrates, da ein ungültiger Stimmblock ‚die Beschlussfähigkeit erheblich beeinflussen‘ muss (Stern)...

Für das Zuwanderungsgesetz hätte sich bei Freigabe der Abstimmung eine Mehrheit gefunden. Aber ein Bundesrat, der sich nach Fraktionen sortiert, könnte der Frage nicht ausweichen, warum er denn nicht gewählt wird, wie ein ordentliches Parlament.“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 30.3.2002/Patrick Bahners)

### Landesrecht ist nicht maßgeblich!

„Maßgebend für die Frage, ob die Stimmabgabe wirksam ist, ist allein das Grundgesetz, nicht die Vorschriften des Landesrechtes. Die Regel über die Vertretungsberechtigung des Ministerpräsidenten wird in diesem Zusammenhang durch die bundesrechtliche Regelung im Artikel 51 des Grundgesetzes verdrängt ... Weil die Stimmabgabe Brandenburgs als ungültig angesehen werden müsste und deshalb die Zustimmung des Bundesrats fehlt, darf der Bundespräsident das Gesetz nicht unterschreiben ... Stolpe hat ... die Richtlinienkompetenz, aber die kann er nur im Rahmen der Landesverfassung zur Geltung bringen. Durch Änderung des Landesverfassungsrechts kann man die Verhältnisse, die das Grundgesetz für den Bundesrat bestimmt, nicht verändern.“ (Peter Badura, in: faz.net v. 25.3.2002)

### Das Landesrecht ist entscheidend!

„Es kommt im Bundesrat allein darauf an, ob die Stimmabgabe eines Landes formal wirksam war – egal, wie sie zu Stande gekommen ist ... Die Frage ist, auf wessen Äußerung es ankommen soll. Auf die Nachfrage des Bundesratspräsidenten hat Manfred Stolpe klar Ja gesagt. Er hat als Ministerpräsident für Brandenburg gesprochen und damit klar gemacht, dass dies die verbindliche Stimmabgabe für sein Land ist ... Das Grundgesetz teilt dem Bundesrat eine Rolle als reine Länderkammer zu. Parteipolitische Meinungsverschiedenheiten sollen da ganz gezielt ausgeblendet werden. Koalitionen und ihre Vereinbarungen sind etwas, was im Bundestag Gewicht bekommt – der Bundesrat kennt keine Parteien, der kennt nur Länder ... Streng genommen sitzen da keine Politiker, sondern Länderorgane oder deren Vertreter. Und deren Politik ist vom föderalistischen Staat, nicht von der Parteiendemokratie geprägt. Deshalb hat Herr Stolpe seine Stimme auch nicht als Leiter einer Koalitionsregierung abgegeben, sondern als Organ des Landes Brandenburg. Da hat sozusagen das Land seine Stimme erhoben ... Brandenburg hat eine Verfassung, in der steht, wer Streitfragen zu entscheiden und die Entscheidung nach außen zu vertreten hat. Das ist der Ministerpräsident. Und der hat Ja gesagt.“ (Erhard Denninger, in: DER SPIEGEL 13/2002)

### Die Richtlinienkompetenz gilt nur im Kabinett!

„Im Grundgesetz steht eindeutig, dass das Abstimmungsverhalten eines Landes nur gültig ist, wenn die Stimmen einheitlich abgegeben werden ... Deswegen durften die Brandenburger Stimmen nicht mitgezählt werden. Der Bundesratspräsident Wowereit hat sie aber mitgezählt. Einen solchen Verstoß gegen parlamentarische Grundvoraussetzungen

hat es im Bundesrat bisher noch nicht gegeben ... Auf (einen Vorgang von 1949) kann man sich nicht beziehen. Damals haben zwei Minister unterschiedlich votiert. Dann hat der Ministerpräsident votiert und die beiden Minister haben sich – im Gegensatz zu heute – diesem Votum untergeordnet. Schönbohm hat genau das Gegenteil getan. Er ist bei seinem Nein geblieben. Dadurch sind die Stimmen Brandenburgs ungültig ... die Richtlinienkompetenz gilt nur im Kabinett. Genau dort aber ist sie bewusst nicht ausgeübt worden. Und der Alleinvertretungsanspruch nach außen trifft auch nicht zu, weil der Bundesrat als ein Organ der Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes mitwirkt und folglich nicht ‚außen‘ ist ...“ (Bernhard Vogel, CDU, in: Die Welt v. 25.3.2002)

### **Schuld ist die Landespolitik!**

„Der eigentliche Skandal der Bundesratsabstimmung zum Zuwanderungsgesetz ist nicht die Bewertung der Abstimmung Brandenburgs. Der eigentliche Skandal ist, dass die von SPD und CDU gebildete Regierung im Land Brandenburg eine vorherige Entscheidung im Kabinett absichtlich unterlassen hat, wofür das Land seine Stimmen einsetzen wird, die es nur einheitlich abgeben darf.“ (Möllemann, FDP, in: Die Welt v. 26.3.2002)

### **Desavouierung des Bundesrates!**

„Die Desavouierung des Bundesrats als ernst zu nehmendes Verfassungsorgan mit eigenständiger Blickrichtung und eigener Aufgabe wird sich folgenreich als weitere Unterhöhlung der Legitimität dieser eigentlich so wichtigen, meist versachlichend wirkenden Kammer erweisen ... Das Bundesverfassungsgericht kann schon jetzt angerufen werden: wegen des Verfahrens im Bundesrat und der Feststellungen seines Präsidenten. Normenkontrolle wegen des Gesetzes hingegen setzt dessen vorherige Ausfertigung durch den Bundespräsidenten voraus. Auch für das Staatsoberhaupt eine ungeheuerliche Zumutung. Insgesamt tatsächlich eine Verfassungskrise, ein schwarzer Freitag für Deutschland als Verfassungsstaat. Wir brauchen eine Reform der Parteiendemokratie, bevor sie sich selbst zerstört. (Henning Voscherau, SPD, in: Die Welt v. 25.3.2002)

### **Eine verbindliche Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht ist erforderlich!**

„Es ist ... nicht unbedingt von Übel, wenn das Gesetz jetzt dieses Auslegungsstreits wegen beim Bundesverfassungsgericht landen sollte. Bei diesem Gesetz geht es nämlich darum, in welcher Verfassung sich das Land in Zukunft befindet. Das Gericht kann möglicherweise mit einem klugen Spruch die Befriedung herbeiführen, zu der die Parteien und die Bundesländer nicht in der Lage waren. Die Rechtslage ist widersprüchlich. In der brandenburgischen Verfassung findet sich der klare Satz, dass der Ministerpräsident das Land nach außen vertritt; demzufolge sticht bei einem Dissens zwischen ihm und einem Minister der Ober den Unter. Andererseits wird in Kommentaren zum Bundesrats-Artikel 51 Grundgesetz die Meinung vertreten, dass bei einem Widerspruch zwischen den Vertretern eines Landes im Bundesrat die Stimme des Landes nicht gewertet wird. In dieser verfassungsrechtlich unklaren Situation empfiehlt sich der Rück-

griff auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze zur Vollmacht im Bürgerlichen Recht: Das Handeln des umfassend Bevollmächtigten ist wirksam, selbst wenn er dabei gegen interne Absprachen verstößt ...“ (Süddeutsche Zeitung v. 23.3.2002/Heribert Prantl)

#### IV. Dies ist ein Lehrbeispiel für die politische Bildung

„Es ist nicht klar, welche Großpartei nach der Bundesratsabstimmung Sieger und welche Verlierer ist. Eindeutige Gewinner sind die Sozialkundler und Politikwissenschaftler an Schulen und Hochschulen. Ihnen hat das Leben ein Exempel geliefert, das sie nach Herzenslust didaktisch ausweiden können, um dem Nachwuchs die nötige politische Bildung beizubringen: das Zuwanderungsgesetz als Konkretisierung des politischen Systems.

##### Was lehrt das Exempel?

... In politischer Bildung zu Unterweisende können lernen, dass Minister in der Länderkammer keine freien Abgeordneten sind, sondern Beauftragte ihrer Regierungen, an deren Voten sie sich halten müssen. Und im Zweifel gilt selbst im hohen Bundesrat sehr Banales: Der Chef entscheidet für alle.

... Der Bundespräsident muss prüfen, ob er das Gesetz unterzeichnen kann. Wie schön lässt sich zeigen, dass der Präsident mehr ist als der oberste Notar der Republik. Er hat nicht nur eine Rechtsfrage zu prüfen, sondern muss seine Entscheidung so terminieren und platzieren, dass sie nicht im politischen Alltagsgetümmel unkenntlich wird.

Schließlich das Bundesverfassungsgericht. Es wird erst aktiv, wenn und falls es gerufen wird. Dann allerdings ist es die letzte Instanz ...

Doch die an politischer Bildung Interessierten werden sehen können, wie wenig das alles die Öffentlichkeit noch interessiert. Die Bundestagswahlen werden kurz bevorstehen oder gar vorbei sein, wenn das Gericht entscheidet. Und das Publikum wird sich längst auf ein neues Spiel einstellen.“ (Der Tagesspiegel v. 28.3.2002/Jürgen Dittberner)

# Entscheidungsspiel zu Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit

*Franz-Josef Bölting*

Vor dem Hintergrund erheblich zunehmender fremdenfeindlicher Gewalt in Deutschland wurde das Thema Rechtsextremismus im Jahre 2000 in der öffentlichen Aufmerksamkeit überraschend zu einem zentralen Thema – Straftaten mit rechtsextremem Hintergrund hatten erneut um über 50 Prozent zugenommen. Auf die Frage: „Was ist es, das Sie vor allem beunruhigt?“ wurde Ende 2000 keine Antwort so häufig gegeben wie „Rechtsextremismus und Ausländerfeindlichkeit“. Über sechzig Prozent der Deutschen waren nun (zumindest nach eigener Angabe) dazu bereit, an einer Demonstration gegen rechtsextreme Gewalt an ihrem Wohnort teilzunehmen, mehr als die Hälfte nicht nur der Anhänger von Grünen, SPD und PDS, sondern auch von FDP und CDU/CSU (Die Welt 14.11.2000, Forsa). Die Entwicklung ließ sich offenbar nicht mehr, wie noch 1998 nach dem spektakulären Erfolg der rechtsextremen DVU bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt, als „Ost-Problematik“ reduzieren und von der politischen Tagesordnung verdrängen. Die erneute Zunahme der fremdenfeindlichen Gewalt wurde zu einem kaum zu übersehenden Signal dafür, dass es sich bei fremdenfeindlicher Gewaltbereitschaft und rechtsextremer Organisation keineswegs um vorübergehende Phänomene handelt (vgl. Scherr 2001, 173).

Nach dem unerwartet deutlich ausfallenden konjunkturellen Einbruch 2001, der sich eindrucksvoll in schrittweise immer weiter abgesenkten Wachstumsprognosen z.B. der Forschungsinstitute dokumentierte, kann es nicht verwundern, dass nun in erster Linie Arbeitslosigkeit und die Sicherung der Renten die deutsche Bevölkerung beunruhigen. Doch brachten Ende 2001 nach wie vor über ein Drittel der Befragten auch ihre Sorgen im Hinblick auf rechtsextreme Tendenzen in Deutschland zum Ausdruck (Institut für Demoskopie Allensbach, vgl. Wirtschaftswoche 3.1.2002, S. 22): Die Befürchtungen stehen keineswegs zueinander im Widerspruch, längst geht es bei der politischen Diskussion zum Thema Fremdenfeindlichkeit vorrangig um das Ansehen des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandorts Deutschland.<sup>1</sup>

## „Es reicht“ – Verbote als Lösung?

„Es reicht“: Diese Worte spiegeln eine parteiübergreifende Grundstimmung wider. Abgesehen von politischen Appellen an die Zivilcourage der Bürgerinnen und Bürger (dazu Bötting 2002) wurde politisch seit 2000 auf Verbote gesetzt. Die Strategie findet breite Zustimmung in der Bevölkerung; so unterstützten 64 Prozent der Deutschen bereits Ende 2000 nicht nur ein Verbot der NPD, sondern auch das von Republikanern und DVU (Die Welt 30.10.2000 [dimap]; zur Ambivalenz des NPD-Verbotsantrags Adamski 2001, Anders 2001). Auch wenn der Unmut verständlich und vor allem die endlich konsequenter erfolgende Wahrnehmung justizieller, polizeilicher und politischer Aufgaben in diesem Bereich überfällig erscheinen, überlagert die Diskussion um Verbote mittlerweile die Frage nach pädagogischen Handlungsmöglichkeiten, denen öffentlich offenbar kaum noch Chancen eingeräumt werden – anders als Anfang der Neunzigerjahre, als die Erwartungen an Sozialarbeit und Schule eher überstrapaziert wurden.

Ein bemerkenswertes Konzept wurde 2001 in Hamburg und Ludwigshafen erprobt (vgl. Süddeutsche Zeitung 19.2.2001): Eine Neonazi-Demonstration durfte ohne die übliche Symbolik stattfinden; Springerstiefel, Bomberjacken und andere vermeintliche Insignien der rechtsextremen Szene waren verboten. Nun waren die Neonazis also auf der Straße ohne als solche unmittelbar erkennbar zu sein – ein Erfolg? Und ein Anstoß für Schulen? In vielen Schulen sind inzwischen nicht nur Springerstiefel und Bomberjacken, sondern auch Sweatshirts mit LONSDALE-Aufdruck, die in Kombination mit geeigneter Jacke als NSDA... gelesen werden können, verboten, auch wenn sie sich gar nicht eindeutig einer Jugendszene zuordnen lassen. Die Verwaltungsgerichte haben die Entscheidungen von Schulleitungen und Schulkonferenzen mittlerweile durchweg bestätigt, sichtbare Rechtsextremismus-Tendenzen vom Schulhof zu verbannen.

Im Sinne einer Grenzziehung und der Dokumentation des Schutzes potenzieller Opfer kann die konsequente Verbotspraxis an Schulen – über die ohnehin bereits verbotenen Symbole hinaus – zweifellos eine sinnvolle pädagogische Intervention darstellen. Sie kann unter Umständen aber auch mehr Probleme schaffen als sie löst, besonders dann, wenn von der nicht mehr sichtbaren Problematik auf deren Lösung geschlossen und das Verbot bestimmter Kleidung für mehr gehalten wird als ein erster Schritt. Dieser Bericht setzt sich daher mit weiteren oder anderen Schritten auseinander, um Perspektiven pädagogischen Handelns vielschichtiger entwickeln zu können.

## Die aktuelle Anfälligkeit Jugendlicher für rechtsextreme Angebote

Jürgen W. Falter hat in einer Studie verdeutlicht, auf welche Weise man bei der Interpretation ein und desselben Befragungsergebnisses aus gleich guten Gründen sowohl zur Folgerung gelangen kann, dass jeder Zwanzigste in Deutschland (auch bei Jugendlichen) über ein „geschlossenes rechtsextremes Weltbild“ verfügt, als auch zum Ergebnis, dass es 10 Prozent oder sogar 17 Prozent sind (vgl. Arzheimer u.a. 2000). Dementsprechend gehen die Schätzungen über die „Anfälligkeit“ Jugendlicher immer wieder weit auseinander, und sie hängen auch davon ab, nach welchem Phänomen überhaupt gefragt wird.

Erst im Vergleich zu anderen Altersgruppen zeichnet sich ab, dass gerade die Anfälligkeit junger Menschen für rechtsextreme Angebote mittlerweile hoch ist. Auch die-

se Erkenntnis dürfte zur Entrüstung in der politischen und privaten Öffentlichkeit im Jahre 2000 beigetragen haben: Etwa 13 Prozent der unter Dreißigjährigen und damit mehr als in allen anderen Altersgruppen, deren Anteile zwischen 7 und 10 Prozent variieren, können sich vorstellen, eine rechtsextreme Partei zu wählen (Die Woche, 28.8.1998, Forsa). Tatsächlich wählten bei der Bundestagswahl 1998 in Deutschland, bei der es keine erkennbare Chance für den Einzug rechtsextremer Parteien in das Parlament gab und vergleichsweise auch kaum Themen, die ihnen in die Hände hätten spielen können, insbesondere die jungen Männer zwischen 18 und 24 Jahren in Deutschland zu zehn (West) bis zwanzig (Ost) Prozent rechtsextrem. Fremdenfeindliche Gewalt hingegen wird – selbst bei weit verbreiteten und ausgeprägten Vorurteilen Minderheiten gegenüber – in der Regel recht eindeutig abgelehnt (vgl. z.B. Krüger/Pfaff 2001).

In der Tendenz werden rechtsextreme Orientierungen nach wie vor besonders dann wirksam, wenn mehrere der drei folgenden Merkmale zusammenkommen: niedrig oder mittel gebildet, männlich, mit hoher sozialer Verunsicherung. Doch können sich diese Ausprägungen bei „intelligenteren“ und weniger extrem erscheinenden Angeboten schnell ändern. In Österreich konnte die rechtspopulistische FPÖ ein Drittel der Abiturienten zu ihren sicheren Wählern zählen, denn Jörg Haider und seine „Buberl“ galten als „hip“ (Süddeutsche Zeitung, 7.3.2000).

## Grundlegende pädagogische Entscheidungen

Bei der Arbeit mit den Jugendlichen, die bereits relativ fest in rechtsextremen Kameradschaften oder in den loseren rechtsextremen Cliquen organisiert sind, haben pädagogische Interventionen fast nur Chancen als z.B. langfristig angelegte Beratung und Begleitung von Aussteigern, die nur Sozialpädagogen mit internen Szenekenntnissen gelingen wird.

Anders sieht die pädagogische Alltagssituation bei der Arbeit mit der überwältigenden Mehrheit der sogenannten „Normal-Jugendlichen“ aus. Trotz ihrer Unzufriedenheit mit Parteien und politischen Strukturen, auch erheblichen Vorbehalten Ausländern (sowie, bei ausländischen Jugendlichen, anderen Ausländern) gegenüber (vgl. SHELL JUGENDSTUDIE 2000), sprechen sie sich prinzipiell für Demokratie und Pluralismus aus; freie Meinungsäußerung, Lebensgenuss, Kreativität, Abenteuer, Emanzipation, auch Mitsprache und Mitbestimmung stehen höher im Kurs als Disziplin, Anpassungsbereitschaft und Unterordnung. Zu ihnen gesellt sich eine Minderheit der Jugendlichen, die z.T. fremdenfeindliche oder nationalistische Tendenzen zeigen, welche sich aber nicht zu einer rechtsextremen Einstellung verfestigt haben und die auch nicht oder noch nicht mit der Organisation in einer entsprechenden Clique einhergehen (vgl. allerdings das oben genannte Verhalten bei Wahlen).

Um die zuletzt genannten beiden Gruppen Jugendlicher geht es im Schulalltag in der Regel. Wenn Werte wie Glaubwürdigkeit und Authentizität in den Schülerurteilen einen hohen, aber auch politisch leicht zu enttäuschenden Rang einnehmen (vgl. Hurrelmann 1999), bekommt ein unter anderem von Franz Josef Krafeld im Rahmen „Akzeptierender Jugendarbeit“ formulierter Grundsatz Bedeutung, demzufolge Zugänge zu Jugendlichen in der Regel nur derjenige findet, der sich für sie als Person interessiert – und nicht nur für ihre (potenziellen) „Taten“:

„Man muss ihnen zuhören, statt ihnen erst einmal die Meinung zu sagen. Man muss Interesse an den Personen zeigen, mit ihren Ecken und Kanten, mit ihren anstößigen Seiten. Gerade das ist etwas, was die meisten Jugendlichen kolossal vermissen, dass sich Erwachsene für sie interessieren – und sich nicht nur da einmischen, wo sie etwas stört oder ärgert. Ein echter Dialog kann relativ leicht über anfängliches Zuhören, aber kaum je über anfängliches Belehren oder ‚Unter-den-Tisch-diskutieren‘ erreicht werden. Denn der Weg führt über die Person zur Sachauseinandersetzung, kaum je umgekehrt.“ (Krafeld 2000, S. 279)

Entscheidend scheint demnach zu sein, dass junge Menschen als Personen mit ihren Erfahrungen und Urteilen ernst genommen werden – auch dann, wenn Verhaltensweisen und ärgerliche klischeehafte politische Einstellungen nicht akzeptiert werden können und sollen. Das grundsätzliche Unterscheiden von „Verhalten“ und „Person“ kann entscheidende Grundlagen angemessener weiterer Reaktionen legen – gerade auch in „schwierigen“ Situationen.

Diese Ratschläge empfehlen nicht, wie manchmal offenbar missverstanden wurde, beim Zuhören stehen zu bleiben und die Sachauseinandersetzung zu übergehen. Es geht aus pragmatischer Sicht vielmehr darum, Zugänge zu Jugendlichen auf- und auszubauen, um Grundlagen pädagogischer Arbeit zu schaffen. Zu erfolgreicher Erziehung gehört allerdings mehr als grundsätzliche Akzeptanz; auch die Herausforderung der Selbstverantwortung durch Anstöße und Anregungen sowie das zielorientierte Aushandeln und Einhalten von Regeln sind unverzichtbare Bestandteile.

Auf dieser Grundlage können sich die insbesondere in den Richtlinien und Lehrplänen Politischer Bildung zahlreicher Bundesländer (vgl. z.B. Trommer 1999 für die Sekundarstufe I) genannten Ziele der politischen Handlungsfähigkeit, Urteilskompetenz und der Sozialkompetenz bzw. der methodischen Fähigkeiten entfalten. Wenn junge Menschen es also etwa lernen,

- politische Argumente im Hinblick auf sachliche Richtigkeit und implizite Werthaltungen auswerten zu können,
- sich auch ihrer eigenen politischen Einstellungen im Hinblick auf Einflussfaktoren und ihr Menschenbild bewusst und zu deren Korrektur bereit zu werden,
- sich in die Situation und Perspektive anderer versetzen und abweichende politische Positionen verstehen zu können,
- sich in politischen Kontroversen durchsetzen, aber auch mit anderen kooperieren zu können,
- überhaupt in der politischen Öffentlichkeit selbstbewusst auftreten und überzeugend politisch argumentieren zu können – auch wenn sie in der Minderheit sind,

dann, so könnte die Kernthese dieses Beitrags formuliert werden, sind die eigentlich entscheidenden Grundlagen für den Schutz vor rechtsextremen „Verlockungen“ (W. Heitmeyer) – und vor anderen Fanatismen – gelegt. Insbesondere tragen Kenntnisse nur dann zur Handlungskompetenz bei, wenn sie die Ebene der persönlichen Einstellungen erreichen (bei rechtsextrem orientierten Jugendlichen fehlt nicht einfach oder nur das Wissen über den Nationalsozialismus – mindestens Jugendliche in Kameradschaften wissen in der Regel recht genau was sie tun!).

Oft fällt allerdings schon die Unterscheidung von Akzeptanz der Person einerseits und Kritik des Verhaltens andererseits nicht gerade leicht, kann das Einfordern und Trainieren von Selbstständigkeit anstrengend werden und wäre ein „Unter-den-Tisch-diskutieren“, wie es im Zitat oben hieß, eigentlich „appetitlicher“ als das Einlassen darauf, was manchmal unausgegoren auf den Tisch kommt. So stellt sich die Frage nach

Möglichkeiten konkreter Umsetzung, nach Methoden, die zur Kompetenzentwicklung beitragen können (vgl. Auernheimer 2002).

Gesucht – und in Lehrerfortbildungen stets von besonders großem Interesse – sind also Verfahren, die es im Unterricht und bei Projekten leisten können, möglichst vielen der folgenden Kriterien zu genügen. Sie sollten möglichst...

1. Schülererfahrungen, Voreinstellungen und Vorwissen gezielt aufgreifen,
2. garantieren, dass jeder beteiligt wird und zum Ergebnis – für alle erkennbar – beiträgt,
3. Jugendlichen erleichtern, sich zu politischen Positionen nicht indifferent, sondern entschieden zu verhalten, ihre Entscheidungen zu reflektieren, sie anderen begründen zu können und ggf. auch zu deren Korrektur fähig zu sein,
4. Freiräume für individuelle Beiträge und Lernformen lassen, um individuelle Lernfortschritte zu ermöglichen,
5. dafür sorgen, dass Aussagen (in vereinbarten Grenzen) ohne „persönliches Risiko“ gemacht werden können,
6. die inhaltliche Vielschichtigkeit und Problematik der Gegenstände entdecken lassen und inhaltliche Klärungen und Vertiefungen vorbereiten,
7. auch „Bewegung“ ins Spiel bringen, also z.B. vorübergehend andere Sitzordnungen oder auch Raumerfahrungen, Wechsel zwischen Parteien etc. ermöglichen, ggf. Cliquenbildungen bzw. entsprechende Einstellungen und Gewohnheiten aufbrechen,
8. den Lehrenden eine zwar entscheidende Rolle bei der Steuerung geben, die aber (zumindest zunächst) ohne bewertende Kommentare auskommt.

## Das Entscheidungsspiel

Das Entscheidungsspiel hat sich mittlerweile in unterschiedlichen Schulformen und bei vielen Themen (zuletzt zu den Themen E-Demokratie und Politisches System ausgearbeitet in DIALOG SOWi 2002) bewährt. Es birgt – bei genauer Einhaltung der Regeln – keine nennenswerten Risiken in der Durchführung. Im Mittelpunkt steht die für jeden sichtbar werdende Entscheidung zu „schwierigen“ Aussagen; jeder Teilnehmende ordnet sich (möglichst) einem Pro oder einem Kontra räumlich zu – für jeden sichtbar. Wechsel sind möglich, sie erfolgen ohnehin bei jeder neuen Aussage. Die eingenommenen Positionen bringen die Beteiligten in einen Reflexionszusammenhang, gefordert ist ein zielorientiertes, schnelles Reagieren auf Argumentationen und abweichende Urteile von Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Erforderlich als Vorbereitung ist lediglich eine mindestens fünf Meter breite, von Stühlen und Tischen befreite Zone im Klassen- oder Seminarraum zwischen zwei Wänden, an denen Schilder mit den Hinweisen „JA“ bzw. „NEIN“ aufgehängt werden.

Die für Schülerinnen und Schüler ungewohnte Herausforderung ist besonders als Zugang zu komplexeren Themen geeignet; die Methode kann aber auch wiederholt eingesetzt werden und insbesondere am Anfang und Schluss einer Sequenz stehen. Die Methode ist im Rahmen einer Unterrichtsstunde einsetzbar; entscheidend ist allerdings, dass Zeit für ein Auswertungsgespräch sofort nach dem Spiel, d.h. in der gleichen Stunde fest eingeplant und die Zahl der Aussagen entsprechend begrenzt wird. Erfahrungsgemäß wird die Diskussion bei einzelnen Aussagen sehr intensiv, so dass es ohnehin in jedem Fall wichtiger erscheint, sich bei Aussagen mit hohem Schülerinteresse Zeit für einen intensiveren Austausch zu lassen als möglichst viele Aussagen „abzuarbeiten“.

Insofern ist etwas Fingerspitzengefühl der Anleitenden nötig; bei diesem „Spiel“ geht es um wesentlich mehr als eine Wissensabfrage oder die Feststellung eines Meinungsbildes wie etwa beim Ampelspiel (zu diesen und weiteren Methoden im inhaltlichen Kontext mit dem Thema Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt vgl. Bötting 1997).

Das Verfahren dient der Selbstvergewisserung der Gruppe im Hinblick auf ihre Einstellungen, Erfahrungen, auch ihre Wissensbestände und -defizite. Es ist bei der Erarbeitung inhaltlicher Ergebnisse besonders ergiebig, wenn es um politische, pädagogische oder ökonomiebezogene Kontroversen oder die Auseinandersetzung mit konkurrierenden Problemwahrnehmungen, Erklärungsansätzen und Problemlösungsvorstellungen geht.

Abgesehen von der Steuerung durch die Moderatorin bzw. den Moderator (im Folgenden mit M bezeichnet) und gelegentlich nötigen Impulsen oder Nachfragen, müssen diese sich strikt jeder Kommentierung, Bewertung, eigenen Meinung enthalten – selbst wenn fehlerhafte Aussagen auftauchen oder unzulässige Pauschalisierungen vorgenommen werden. Lediglich bei persönlichen Angriffen muss interveniert werden, doch erfahrungsgemäß sind diese beim Entscheidungsspiel seltener zu erwarten als bei Unterrichtsgesprächen oder Diskussionen im Plenum.

Folgende Informationen (je nach Lerngruppe und Schulstufe anzupassen) bekommen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer (TN):

„Es geht um Entscheidungen zu Aussagen, die bewusst so offen formuliert sind, dass sie unterschiedlich verstanden und bewertet werden können. Die Kritik an mancher unklaren Formulierung ist schon berechtigt; die Aussagen sollen zu Diskussionen führen – und sie werden in dieser Form schließlich in der Öffentlichkeit vertreten. Nur im Notfall sollte vom Recht, in der Mitte, also unentschieden zu bleiben, Gebrauch gemacht werden; durch die anschließende Auseinandersetzung wird die Zuordnung zu einer Seite vielleicht ja doch noch möglich. Die Seiten können ohnehin während der Diskussion jederzeit gewechselt werden. Die nachfolgenden Aussagen sind also nicht einfach „richtig“ oder „falsch“ – es werden tatsächlich beide Antworten vertreten; es geht darum, ob sie als mehr oder weniger zutreffend eingeschätzt werden, auf die ehrliche Entscheidung jedes Einzelnen kommt es an.“

Durch die Methode wird sichtbar, wie sich die Klasse/der Kurs zu bestimmten Fragestellungen verhält, sich in zwei Seiten, in „Ja“ und „Nein“ teilt. Ziel ist diesmal nicht die Verständigung über eine gemeinsame Kompromisslösung, Meinungsverschiedenheiten sollen vielmehr erst einmal zum Vorschein kommen. Also: Auf die Entscheidung von jedem Einzelnen kommt es an...“

Dann wird den TN der Ablauf erläutert:

1. Der Raum ist in einer Breite von etwa sechs Metern von Tischen, Stühlen etc. freigeräumt. Eine Seite wird zur „JA“-Seite bestimmt, die gegenüberliegende zur „NEIN“-Seite (Schilder);
2. Alle TN versammeln sich in der *Mitte* dieses Raums (wichtig: nach jeder These wieder neu!);
3. Die oder der M. liest eine Aussage zweimal vor. – Die TN *entscheiden* sich (erst!) nach dem zweiten Lesen und innerhalb von 10 Sekunden für „(eher) JA“ oder „(eher) NEIN“ und gehen zur entsprechenden Seite. Nur im „Notfall“ bleiben sie in der Mitte.
4. Die TN haben jederzeit die Möglichkeit, die Seite zu *wechseln*.
5. M. fragt eine der Gruppen nach Gründen ihrer Entscheidung. Danach begründet die andere Gruppe ihre Entscheidung; zwischen den beiden Gruppen ergibt sich ein Dialog, da die beiden Seiten versuchen, ihr Gegenüber zu überzeugen...

6. M. koordiniert die Redebeiträge, *nimmt aber selbst nicht an der Diskussion teil (!)* und achtet darauf, dass möglichst viele TN an der Diskussion beteiligt werden.
7. Wenn sich eine Diskussion „festfährt“ oder alle die gleiche Position beziehen, wird eine neue Aussage vorgelesen.
8. Nach Gespür des Spielleiters – und möglichst nicht nach Zeitvorgabe – erfolgt der Abbruch des Verfahrens insgesamt. Im Zweifelsfall ist weniger mehr!
9. Die TN *werten* ihre Erfahrungen zum Spielverlauf *aus*:
10. Gruppenzusammensetzungen, inhaltliche Schwerpunkte, besonders aufgeladene Situationen oder Argumentationen werden angesprochen und festgehalten: Welche Entscheidung fiel besonders schwer, warum? Welche Position war schwierig zu begründen, obwohl doch die Entscheidung dafür „ganz klar“ war? Wie steht es mit den Erfahrungen in unterschiedlich großen Gruppen? An welchen Stellen gab es inhaltliche Unsicherheiten, besteht ein Bedürfnis nach (Er)Klärungen?

## 10 mögliche Thesen:

1. Schwarze können besser tanzen.
2. Es gibt unterschiedliche menschliche Rassen.
3. Die deutsche Kultur ist höherwertig als die vieler anderer Länder.
4. Nur wer etwas leistet, sollte auch etwas verdienen.
5. Türken sind empfindlicher als Deutsche.
6. Schülerinnen sollten in der Schule in Deutschland kein Kopftuch tragen.
7. Springerstiefel müssen in den Schulen verboten werden.
8. Gewalt und rechtsextreme Provokationen sind ein „Schrei nach Liebe“ (Die Ärzte).
9. Wenn alle Arbeitsplätze hätten, gäbe es bei uns keine Fremdenfeindlichkeit.
10. Mit manchem haben junge Rechtsextreme gar nicht so Unrecht.

Auf inhaltliche Hintergründe der Thesen kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen eingegangen werden. Die Brisanz der These 7 wurde bereits angesprochen, und im Hinblick auf die vierte These kann darauf hingewiesen werden, dass die überwältigende Mehrheit, nämlich 73 Prozent der Deutschen (West und Ost) diese bejahen (Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, vgl. Die Zeit 20.12.2000). Die Auffassungen zu den Aussagen gehen tatsächlich weit auseinander.

Die oben genannten acht Kriterien werden bei diesem Verfahren systematisch berücksichtigt. Die Anleitenden müssen allerdings in der Umsetzung ihr Augenmerk besonders darauf richten, dass Aussagen ohne „persönliches Risiko“ erfolgen können und möglichst jeder beteiligt wird.

Eine Besonderheit des Verfahrens ist zudem der schnell wechselnde Gruppenkontext. Es stellt für Kinder und Jugendliche eine besondere Erfahrung dar, mit wenigen oder gar allein einer ganzen Lerngruppe gegenüberzustehen und in dieser Situation – mit abweichender Haltung – argumentativ zu bestehen (die Hintertür eines Seitenwechsels bleibt, wird erfahrungsgemäß aber kaum wahrgenommen). Solche Erfahrungen könnten auch über Rollenspiele trainiert werden; die hier zugrunde liegende Methodik ist jedoch anders ausgerichtet, das Entscheidungsspiel in der vorliegenden Form ist keineswegs ein simulatives Verfahren. Festzuhalten bleibt, dass auf jeden Fall die „Gruppen-Aspekte“ unterschiedlicher Zusammensetzungen ausgewertet werden müssen.

Der Ertrag der Methode im Hinblick auf politische Handlungs- und Urteilskompetenz ist offensichtlich. Allerdings wirft das Entscheidungsspiel viele inhaltliche Fragen auf, es schafft bei Schülerinnen und Schülern – neben wertvoller Präzisierung oder Hinter-

fragung von häufig kaum reflektierten, für selbstverständlich gehaltenen Einschätzungen – ein Bedürfnis nach begrifflicher Differenzierung und sachlicher Klärung („Was ist denn nun – warum eigentlich – richtig?“). Die vorliegenden Thesen des Entscheidungsspiels führen unter anderem zu Fragen nach Implikationen und Ursachen rechtsextremen Verhaltens und fremdenfeindlicher Gewalt. Hintergrundwissen wird also wichtig, da es bei Argumentationen hilft und Entscheidungen erleichtert. Nur wenige und besonders zentrale Gesichtspunkte dieses Aspekts können an dieser Stelle angesprochen werden. Sie beziehen sich insbesondere auf die Thesen 8, 9 und 10:

## Wissen um Elemente und Mechanismen des Rechtsextremismus

Rechtsextremismus bedeutet mehr als Fremdenfeindlichkeit, die bereits drei Formen umfasst: Sie geht von Fremdheitsgefühlen, die sich in abwertenden Vorurteilen niederschlagen, über die Fremdenangst, die bereits zu Abwehrverhalten führen kann (z.B. Klage vor Gericht wegen des „nicht zumutbaren“ Urlaubs einiger Behinderter im gleichen Hotel) bis zum gewaltnahen Fremdenhass. Nicht jedes Anzeichen von Fremdenfeindlichkeit lässt sich also gleich unter „Rassismus“ verbuchen.

Der Kern rechtsextremer Ideologie allerdings besteht aus mehreren Facetten: Der Glauben an ethnische Homogenität korrespondiert beispielsweise mit der Vorstellung, dass Menschen in einem Kollektiv leben müssen, das sich von anderen abgrenzen bzw. diese bekämpfen muss (Volk als Kampfgemeinschaft) und diesen überlegen ist (Aspekt „Ideologie der Ungleichheit“). Die (völkisch verstandene) Nation bildet den Rahmen, dem sich Individuen und Interessen „bedingungslos“ unterzuordnen haben (Aspekte Nationalismus, Autoritarismus) – insbesondere Interessen von Parteien, Gewerkschaften, Medien, Parlamenten (Aspekt Antipluralismus). Letztlich geht es eher um eine „politische Religion“, verbunden z.B. mit einer Mission wie dem Glauben an eine „historische Schicksalsgemeinschaft“. In aller Regel Bestandteil des Rechtsextremismus ist ferner die Verharmlosung des NS-Regimes (dazu im Einzelnen Bötting 1997 S. 29-73).

Der Kern rechtsextremer und gewaltaffiner Jugendkultur wird vor allem von Vorstellungen der „Kameradschaft“ bestimmt. Für den Unterricht von großem Wert ist in diesem Zusammenhang z.B. der anschauliche Bericht von Christopher Browning, der die „ganz normalen Männer“ eines Reserve-Polizeibataillons in ihrer Entwicklung zu Massenmördern im Dritten Reich analysiert hat (Browning 1993): Die 500 Männer einer Hamburger Einheit, Angestellte, Lehrer, Handwerker und Facharbeiter, die für den Dienst an der Front zu alt waren, gehörten nicht gerade zu den überzeugten Nationalsozialisten. Man hatte sie zur Polizei eingezogen und schließlich zur Vernichtung der Juden in Polen nur deshalb eingesetzt, weil sie die einzige Einheit bildeten, die für eine solche Aufgabe hinter den Linien noch zur Verfügung stand. Gleichwohl erfüllten sie ihre Aufgabe; zwischen Juli 1942 und November 1943 erschossen und erschlugen sie mehr als 38.000 Menschen und trieben weitere 45.000 aus ihren Häusern und versteckten in Viehwaggons, um sie in die Gaskammern von Treblinka zu schicken. Sie taten es freiwillig, denn zuvor war ihnen gesagt worden, dass sie den Befehl nicht ausführen müssten; eine vermeintliche Zwangslage gab es nicht. Die wenigen, die den Befehl verweigerten, gingen straflos aus.

Browning untersucht detailliert die Mechanismen, die dazu führten, dass die unbescholtenen, älteren Herren aus Hamburg in kurzer Zeit zum grauenhaften Mord an der Zivilbevölkerung in der Lage waren. Es sind Mechanismen, die teilweise trotz

des einzigartigen historischen Umfelds und der unvergleichlichen Morddimension seltsam aktuell erschienen. Man weiß von fremdenfeindlichen Gewalttätern heute dank der von Willems u.a. akribisch ausgewerteten polizeilichen Ermittlungsakten und Urteilsbegründungen von Richtern, dass bestimmte Eskalationsfaktoren immer wieder entscheidenden Einfluss haben (Willems 1993). Vier unterschiedliche, im Hinblick auf biografische Vorerfahrungen und Perspektiven z.T. eher gegensätzliche „Tätertypen“ tauchen in den Ermittlungsakten und Urteilsbegründungen immer wieder auf. Die entscheidende verbindende Klammer besteht in ihrer vermeintlichen „Kameradschaft“.

## Faszination der Gewalt – Pädagogik chancenlos?

Im Zusammenhang mit der Metamorphose „ganz normaler Männer“ lernt man nicht nur die gefährliche Wirkung der Kameraderie kennen, sondern auch die Mechanismen der Gewöhnung an Gewalt. Hanna Krall dokumentiert die Entwicklung treffend mit den Worten: „Sie weinten immer seltener. Ihr Appetit kehrte zurück. Sie schiefen immer ruhiger. Sie gingen ins Kino. Ließen sich fotografieren. Besuchten Konzerte von Vortragskünstlern, die aus Deutschland angereist kamen...“ (Krall 1999). Viele mordeten schließlich gern. Im „Traktat über die Gewalt“ (Sofsky 1996) wird eine Vorstellung darüber vermittelt, welche Passionen zu Folter und „Blutausch“ gehören. Aktuelle Parallelen sind wiederum unverkennbar, im Film „Jung und Böse“ etwa kommen Jugendliche zu Wort, die unverblümt über ihre Erfahrungen mit Gewaltexzessen berichten („wie ein Orgasmus“). Gewalt kann wie eine Droge funktionieren („Da kommt man in so einen Rausch hinein, bei dem es keine Grenzen mehr gibt“) und dazu führen, dass auch vor dem weiteren Einprügeln auf ein längst bewusstloses Opfer nicht mehr Halt gemacht wird.

Vor diesem Hintergrund scheint die Annahme akzeptierender Jugendarbeit fraglich (vgl. Entscheidungsspiel, These 8!), nach der extreme Parolen und Gewalt „immer Mittel sind, mit denen Jugendliche erzwingen wollen, wahr- und ernstgenommen zu werden“, versteckte Botschaften also, die lediglich „wahrzunehmen und aufzugreifen“ seien (Krafeld 2000, S. 279). Diese Sicht konzentriert sich auf einen wichtigen, aber keineswegs immer vorrangigen Aspekt, zumal sich „Botschaften“ oft weniger an Erwachsene als vielmehr an Gleichaltrige richten.

Unterschätzt diese Sichtweise die Eigendynamik und das Suchtpotenzial der bösartigen Gewalt, so entsteht auf der anderen Seite die Gefahr, *nur noch* den Aspekt „entregelter“ Gewalt wahrzunehmen. Peter Schneider etwa hat mit seiner Polemik einer „Erziehung nach Mölln“ (Schneider 1993, zuletzt in Die Zeit vom 3.8.2000) fast ausschließlich die irrationalen Anteile der Gewalt im Blick. Die Forderung, „mit durchaus egoistischem, zivilen Gefahreninstinkt, einem blinden Reflex, den Ausbruch der Barbarei mit allen Mitteln (zu) stoppen“ vermengt pädagogische mit polizeilichen und justiziellen Handlungsebenen: Mit Blick auf die Überlegungen am Anfang dieses Beitrags lässt sich allerdings festhalten, dass pädagogische Erfolge mit Verboten und „Stopp-Regeln“ allein wohl kaum zu haben sind.

Im Vergleich zu Schneiders Argument, es sei müßig, nach Ursachen des Rechtsextremismus zu suchen, da Jugendliche nun mal ein „zu allem fähiges Aggressionspotenzial“ hätten, erscheinen Äußerungen des von ihm kritisierten Soziologen Theodor W. Adorno seltsam aktuell. Auf die Frage nach einer sinnvollen „Erziehung nach Aussch-

witz“ gab er folgende Antwort: Vor allem müsse man „die Mechanismen erkennen, die die Menschen so machen, dass sie solcher Taten fähig werden“ und dann „ein Bewusstsein jener Mechanismen schaffen“ (Adorno 1966). Von Bundespräsident Johannes Rau wurde dieser Gedanke anlässlich der erneuten Welle rechtsextremer Gewalt in Deutschland aufgegriffen: „Es genügt nicht, immer wieder festzustellen, dass Gewalt, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus mit den Grundwerten unserer Verfassung unvereinbar sind. ... Wir müssen die inhaltliche Auseinandersetzung suchen mit den Vorstellungen, mit den Vorurteilen und Ideologien, die letztlich in die Barbarei führen. Fremdenhass und Gewalt sind und bleiben unentschuldig. Um so mehr und um so stärker müssen wir uns mit den gesellschaftlichen Ursachen von Gewalt und menschenfeindlichen Ideologien auseinandersetzen. Nur so wird es uns gelingen, solche Taten künftig zu verhindern.“ (Süddeutsche Zeitung 8. 9. 2000)

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit Ursachen ist in der Tat von entscheidender Bedeutung. Doch liegt der eigentliche Schlüssel zu dem von Johannes Rau genannten Ziel nicht (allein) im inhaltlichen Bereich. Vor allem die systematische Förderung der politischen Methoden-, Urteils- und Handlungskompetenzen junger Menschen in der Schule bietet den „Schutz“ vor einem Abgleiten in extreme Bereiche. Das Entscheidungsspiel kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten.

## Anmerkungen

- 1 Als wollte sie diesen Befund illustrieren, brachte die Bundeszentrale für Politische Bildung ihr neues Jugendmagazin „Fluter“ zum Thema „Betrifft: Rechtsextreme“ im September 2001 unter der Leitperspektive „Argumente aus Sicht der Wirtschaft“ heraus

## Literatur

- Adamski, Heiner 2001, Rechtsprechung kommentiert: Annahme des NPD-Verbotsantrags. In: *Gegenwartskunde* 4/2001, S.489ff
- Adorno, Theodor W. 1966: *Stichworte*, Frankfurt a.M. 1969
- Anders, Peter 2001, Sollte die NPD verboten werden? In: *Gegenwartskunde* 4/2001, S. 509ff
- Arzheimer Kai/ Schoen, Harald/ Falter, Jürgen W. 2000: *Rechtsextreme Orientierungen und Wahlverhalten*. In: Schubarth, Wilfried, Stöss, Richard (Hrsg.): *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz*, Bonn
- Auernheimer, Georg (Hrsg.) 2002, *Interkulturelle Kompetenz und pädagogische Professionalität*, Opladen.
- Bötling, Franz-Josef 1997: *Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt. Wahrnehmungen – Hintergründe – Entscheidungen*, Paderborn
- Bötling, Franz-Josef 2002 (i.E.): *Wegschauen, Zivilcourage zeigen, Kompetenzen fördern: Strategien des Umgangs mit Tendenzen der Fremdenfeindlichkeit und des Rechtsextremismus in den Schulen*. In: Ahlheim, Klaus: *Rechtsextremismus – Herausforderung an Bildung und Erziehung* (Arbeitstitel), Schwalbach
- Browning, Christopher 1993: *Ganz normale Männer. Das Reserve-Polizeibataillon 101 und die ‚Endlösung‘ in Polen*. Reinbek
- Deutsche Shell (Hrsg.) 2000: *Jugend 2000*, Opladen
- Dialog SoWi 2002, *Sozialwissenschaften in der Oberstufe*, Bd. 1, Bamberg

- Hurrelmann, Klaus 1999: Lebensphase Jugend. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Jugendforschung, Weinheim
- Krafeld, Franz-Josef 2000: Zur Praxis der pädagogischen Arbeit mit rechtsorientierten Jugendlichen. In Schubarth, Wilfried/Stöss, Richard (Hrsg.): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz, Bonn
- Krall, Hanna 1993: Da ist kein Fluss mehr.: Frankfurt/ Main 1999, S. 20ff
- Krüger, Heinz-Hermann/Pfaff, Nicolle 2001, Jugendkulturelle Orientierungen, Gewaltaffinität und Ausländerfeindlichkeit. Rechtsextremismus an Schulen in Sachsen-Anhalt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/ 2.11.2001, S. 14ff
- Scherr, Albert, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus: Erscheinungsformen und soziale Bedingungen. In: Gegenwartskunde 2/2001, S. 173ff
- Schneider, Peter 1993: Erziehung nach Mölln, in: Kursbuch September 1993 „Deutsche Jugend“, Berlin
- Sofsky, Wolfgang 1996: Traktat über die Gewalt, Frankfurt
- Trommer, Luitgard 1999: Eine Analyse der Lehrpläne zur Sozialkunde in der Sekundarstufe I. In: Händle, Christa/Oesterreich, Detlef/ Trommer, Luitgard: Aufgaben Politischer Bildung in der Sekundarstufe I, Opladen
- Willems, Helmut u.a.1993: Fremdenfeindliche Gewalt, Opladen



*Klaus Rothe: Politik verstehen – Demokratie bejahen. Politik und politisches System in der Bundesrepublik Deutschland, München: Olzog Verlag 2000. 480 S., DM 28,-.*

Das Thema dieses Buches ist „Politik“ im politischen System der Bundesrepublik. Politik versteht Rothe „als Vorgang des Verhandeln und Entscheidens“. Die Institutionen werden in den Vorgang eingebunden dargestellt: „der demokratische politische Prozess und seine Institutionen“. Die „Akteure“ werden beschrieben. Politisches Handeln ist „gruppenhaft vermitteltes Handeln“. Fraktionszwang ist die „Selbstverpflichtung der Abgeordneten zu politischer Handlungsfähigkeit“. Die „Politikfähigkeit“ erscheint als durchgängiges Kriterium der Darstellung. Man sieht: Den Autor leitet eine realistische Demokratietheorie: Konkurrenzdemokratie als auch pluralistische Demokratietheorie mit ausdrücklich hervorgehobenem Wertrelativismus. Das ist für sich genommen alles einleuchtend. Auch die Absicht, Vorurteile gegenüber Politik abzubauen.

Aber das Buch hat auch eine lehrhafte Intention. Mit der „Einsicht“ und dem „angemessene Verstehen“ verbinde sich nach Auffassung des Autors „ein Wunsch nach demokratischem, politischem Verfahren und eine innere Bejahung von Demokratie“. Beabsichtigt ist also das Demokratielernen. Erleichtern soll dies eine „allgemein zugängliche, einfache und anschauliche“ Darstellungsweise. Beispiele, Fälle und Schaubilder fördern das Verstehen. Die Sprache ist alltagsnah. Das Buch erfordert keine Fachkenntnisse, aber es vermittelt Fachkenntnisse.

Das Buch wäre zu Selbststudium geeignet, wenn nicht die kritischen Aspekte, die eine Urteilsbildung anregen können, fehlten. Beispielsweise vermisst man bei den „Wahlen“ die Frage nach den sozial bedingten „Chancen“ der Wähler und die Grundlage für die Annahme, dass die Menschen „im allgemeinen vernünftig sind“. Kritischer Aspekt der Demokratie wäre auch die These von der möglichen „Konsumentenhaltung“ der Wahlbürger. Die Darstellung wirkt gradlinig-belehrend. Doch der Weg vom Wissen („Einsicht“) zur Haltung („Bejahung von Demokratie“) verläuft nicht direkt, sondern im Zick-Zack. Kritische Urteilskompetenz ist eine wichtige Zwischenstation. Eine andere die

demokratieadäquate Lernsituation. In Bezug darauf enthält das Buch „Belehrung“. Seine Funktion könnte sein, den Lehrervortrag zu ersetzen und als Basislektüre für gruppenbezogene Lernprozesse zu dienen.

Walter Gagel

*Gerhard Himmelmann: Demokratie Lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Studienbuch, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag 2001. 311 S., EUR 23,60.*

Ähnliches Ziel, anderer Weg: so könnte man den Unterschied des Buches von Gerhard Himmelmann zu dem vorher besprochenen bezeichnen. Wichtiger Unterschied ist, dass hier als Adressaten Studierende und Lehrende des Schulfaches der politischen Bildung gewählt worden sind. Ihnen wird der Zugang zum „Hintergrund-Fachwissen“ eröffnet, doch bleibt er an die berufliche Aufgabe rückgekoppelt. Denn die Auswahl erfolgt durch den „Filter der didaktischen Perspektive“, durch den „didaktischen Blick“ auf die Fachwissenschaft. Was ist didaktisch relevant von der Fachwissenschaft? Den Schlüssel für eine Antwort bietet der Demokratiebegriff als didaktische Perspektive: Demokratie wird in diesem Buch als „Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform“ verstanden. Diese Auffaltung in drei Dimensionen dient als Raster, das hilft, die Fülle der fachwissenschaftlichen Inhalte zu Zwecken der politischen Bildung auszuwählen und nach ihrer didaktischen Relevanz zu ordnen.

Gewiss, man muss in die „Archäologie“ der politischen Bildung zurückgreifen, um den Ursprung dieser Begrifflichkeit bei dem amerikanischen Pädagogen und Philosophen John Dewey zu finden: Demokratie sei nicht nur eine Regierungsform, sondern auch eine Lebensform, schrieb er schon 1916. Himmelmann gebührt nun das Verdienst, diesen Gedanken nicht nur aufgegriffen, sondern auch um den Begriff „Gesellschaftsform“ erweitert und in diesen Dimensionen die fachwissenschaftliche Theoriediskussion nachgezeichnet zu haben. Nicht zufällig wird man ja an die sozialwissenschaftliche Unterscheidung von

Mikro-, Meso- und Makroebene erinnert. Für die politische Bildung ist hierbei interessant, dass darin eine „Brücke“ zwischen Lebenswelt und Wissenschaft erkennbar wird. Hier können also Fachwissenschaft und Fachdidaktik ineinander greifen.

Zum Beispiel „Gesellschaftsform“: In Abgrenzung gegen eine etatistische Denkweise werde nach Himmelmann eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft durch besondere Regelungssysteme ausgezeichnet: Pluralismus und Gruppenkoordination, Konflikt- und Konfliktregulierung, Konkurrenz-Markttausch-Solidarität, Offenheit und Öffentlichkeit sowie Zivil- und Bürgerschaftlichkeit. Es seien dies die Mechanismen der „Selbststeuerung“ der Gesellschaft bzw. Prinzipien der „Selbstregulierung“ einer demokratischen Gesellschaft und dienen als Unterbau für die „Demokratie als Herrschaftsform“. Diese Regelungssysteme werden dann als exemplarisch für diese Ebene im einzelnen behandelt, immer beginnend mit der Herkunft der Theoriediskussion, immer mit dem Verweis auf die anderen beiden Ebenen und immer wieder mit dem Bezug auf politische Bildung.

Himmelmann leistet eine verdienstvolle Integration von Fachwissenschaft und Fachdidaktik: Studierende und Lehrende können sich mit fachwissenschaftlichen Inhalten beschäftigen, die ihnen in einer didaktisch ergiebigen Systematisierung geboten werden. Erwähnt werden soll aber, dass Himmelmann bewusst von „Demokratie Lernen“ und nicht von „Politikunterricht“ spricht. Die Dimensionen zeigen, das ersteres viele breiter angelegt ist. Aber es ist auch wertbezogen, denn es beschreibt ja nicht nur eine Lern-, sondern auch eine Bildungsaufgabe. Demokratie Lernen als Ziel ist neuerdings wieder sehr aktuell. Das Besondere an diesem Buch ist jedoch, dass es erstmals die fachwissenschaftlichen Grundlagen für diese Intention bietet.

Walter Gagel

Judith Torney-Purta/Rainer Lehmann/Hans Oswald/Wolfram Schulz (Hrsg.): *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), 2001, 237 S., 69,- US-Dollar

International vergleichende Studien zur politischen Bildung sind Mangelware; schon deshalb verdient die vorliegende Studie Beachtung. Durchgeführt wurde sie von der renommierten IEA, die zuletzt durch die TIMSS-Studie zum Mathematikunterricht gerade in Deutschland für erhebliche Aufmerksamkeit gesorgt hat.

Der methodische Aufwand der Studie ist beträchtlich. Untersucht werden sollte der Stand des „Civic Knowledge“ – unterteilt nach „Content Knowledge“ und „Interpretative Skills“ – sowie von demokratischen Einstellungen und politischer Engagementbereitschaft von 14-Jährigen in 28 Staaten. Hierfür wurden rund 90.000 Jugendliche der 8. Klassen mit standardisierten Fragebögen und Arbeitsaufgaben befragt. Die jetzt vorliegende Publikation berichtet über die Ergebnisse unter der Perspektive des internationalen Vergleichs; Folgepublikationen mit detaillierteren Analysen zu einzelnen Ländern, so auch zu Deutschland, sind für 2002 angekündigt. Kurzzusammenfassungen der Studie in englischer und deutscher Sprache werden im Internet unter [www2.hu-berlin.de/empir\\_bf/iea\\_e.html](http://www2.hu-berlin.de/empir_bf/iea_e.html) angeboten.

Die Ergebnisse der Studie können hier nicht im Einzelnen vorgestellt werden. Über weite Strecken decken sie sich, was Einstellungen von Jugendlichen anbelangt, mit bereits vorliegenden Jugendstudien. So zeigen sich bei der Mehrheit der Jugendlichen demokratische Grundeinstellungen und eine deutlich erkennbare Engagementbereitschaft, aber auch Distanz zu konventionellen Formen politischen Handelns etwa in Parteien. Nicht überraschend ist auch die dominante Rolle des Fernsehens für die politische Information auch bei Jugendlichen; nach der Rolle neuer Medien, etwa des Internet, wurde in diesem Zusammenhang noch nicht gefragt.

Bedenklich stimmt, dass auch diese Studie, ähnlich wie die TIMSS-Studie, für die

deutschen Schülerinnen und Schüler nur mittelmäßige Leistungen dokumentiert. Deutschland liegt im Vergleich der 28 Länder fast exakt im Durchschnitt, was angesichts der trotz aller Mängel vergleichsweise guten Infrastruktur für politische Bildung ein sehr unbefriedigendes Ergebnis ist. Die Resultate für Deutschland liegen im Gesamtbild hinter denen für Polen, Finnland, Zypern, Griechenland, Hongkong, den USA, Italien, die Slowakei, Norwegen, die Tschechische Republik, Australien, Ungarn, Slowenien und Dänemark. Für eine genauere Ursachenforschung wird man Details in der angekündigten Folgepublikation abwarten müssen. Eine Besonderheit fällt aber schon jetzt auf: Zu den klarsten Befunden der Studie gehört der Nachweis eines

positiven Zusammenhangs zwischen politischer Kompetenz und Engagementbereitschaft der Jugendlichen auf der einen und dem Schulklima unter dem Aspekt der Offenheit für Partizipation auf der anderen Seite. Sehr deutlich zeigen die Schülerinnen und Schüler, die über positive Erfahrungen mit Einflusschancen im schulischen Alltag berichten, auch bessere Leistungen in der politischen Bildung. Leider zeigt die Studie in diesem Zusammenhang, dass die deutschen Schülerinnen und Schüler ein unterdurchschnittlich ausgeprägtes Zutrauen in ihre Einflussmöglichkeiten in der Schule haben. Dies dürfte als ein Indiz für erhebliche Defizite der schulischen Alltagskultur in der Bundesrepublik zu werten sein.

Wolfgang Sander



# www.mehr-demokratie.de: Das Internet und die Zukunft der deutschen Politik

*Jürgen Stern*

1. *Demokratie im Zeitalter des Internets – eine Einleitung*
2. *Politik im Internet*
  - 2.1 Grundlegendes
  - 2.2 Sender politischer Kommunikation
  - 2.3 Empfänger politischer Kommunikation
3. *Mehr Partizipation?*
  - 3.1 Partizipation durch Medien?
  - 3.2 Neue Formen politischer Partizipation im Internet?
  - 3.3 Zur Deliberativen Demokratie durch das Internet?
  - 3.4 Wahlkämpfe und Wahlen im Internet
    - 3.4.1 Wahlkämpfe im Internet
    - 3.4.2 Wahlen mit Hilfe des Internet
4. *Auswirkungen auf die Öffentlichkeit*
  - 4.1 Am Ende der alten Öffentlichkeit?
  - 4.2 Eine neue Öffentlichkeit?
  - 4.3 Am Ende der Privatheit?
5. *Internet und Repräsentation*
6. *Effektivität, Transparenz, Partizipation und Internet – ein Fazit*

Literaturverzeichnis

## 1. Demokratie im Zeitalter des Internets – eine Einleitung

Das Wohl und Wehe einer Demokratie hängt zu einem erheblichen Teil von ihrer Fähigkeit zur Kommunikation ab. Schon ein sehr einfaches Modell politischer Entscheidungsfindung macht deutlich, wie wichtig Kommunikation ist. Durch sie werden Probleme, Protest, Unterstützung und vieles mehr von den Regierten an die Regierenden vermittelt. Gleichzeitig bringen die Regierenden den Regierten ihre Entscheidungen und ihre Argumente näher. Dieser Austausch begründet Legitimität demokratischer Herrschaft. Allerdings braucht auch politische Kommunikation ein „Transportmittel“, das in modernen Gesellschaften die Massenmedien sind.

Seit etwa zehn Jahren findet ein neues Phänomen auch in Deutschland Beachtung. Das Internet entwickelt sich zum größten Informationsspeicher und -verteiler der Welt. Es verändert die öffentliche Kommunikation und übt damit auch Einfluss auf das politische System Deutschlands aus. Diese Auswirkungen auf die Zukunft der bundesrepublikanischen Demokratie sind hier Thema: Nützt oder schadet das Internet der Demokratie? Am Anfang steht eine grobe Bestandsaufnahme der politischen Kommunikation im Internet. Danach werden drei wichtige Bereiche näher betrachtet, auf die ein Medium große Auswirkungen haben kann: Im ersten Teil stehen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger im Mittelpunkt: Werden sie durch das Internet verbessert? Der zweite Abschnitt lenkt die Aufmerksamkeit auf den Kommunikationsraum, die Öffentlichkeit: Wird er durch das Internet zerstört oder gefördert? Die besonders wichtige, kommunikative Beziehung zwischen Bürger und Repräsentant wird im dritten Abschnitt behandelt: Wird sie durch das Internet intensiviert oder korrumpiert? Nach Möglichkeit soll in allen drei Bereichen die empirische Rückbindung gesucht werden. Im letzten Abschnitt werden die Möglichkeiten und der Stand des Interneteinsatzes in der Verwaltung beleuchtet. Ein Gesamtbild soll im Fazit entworfen werden.

Bei der Abgrenzung des Themas sollen zum einen geklärt werden, in welchem Feld sich dieser Aufsatz bewegt, und zum anderen, anhand welcher Kriterien sich die Frage nach Nutzen oder Schaden für die Demokratie grundsätzlich beantworten lässt. Die Diskussion wird in drei Begriffen erfasst: Teledemocracy, Cyberdemocracy und Electronic Democratization. Unter dem ersten Begriff wird die Absicht verstanden, die Möglichkeiten des Kabelfernsehens und des Internets zur Einführung der direkten Demokratie zu nutzen. Cyberdemocracy dagegen hält den Bezug zur realen Welt für weniger wichtig: Bei ihr geht es eher darum, ein neues gleichsam virtuelles politisches System, das im Internet entstehen soll, demokratisch zu gestalten. Weit weniger umfassend ist das angelegt, was mit Electronic Democratization gemeint ist. Hier geht es darum, mit Hilfe der neuen Mittel die bisherige repräsentative Demokratie zu verbessern.

Die Erwartungshaltungen gegenüber der Entwicklung des Internets werden in drei Theoremen zusammengefasst: dem Demokratisierungs-, dem Reproduktions- und dem Potenzierungstheorem. Das erste sieht das Internet als einzige große Entwicklung hin zur Direkten Demokratie in allen Bereichen, es stellt also in gewisser Weise die Zielvorstellung der Anhänger der Teledemocracy dar. Das Reproduktionstheorem sieht das Netz primär als Spiegel realer Machtverhältnisse. Das Potenzierungstheorem unterstellt, dass das Internet den bereits Mächtigen noch größere Macht in die Hand gibt, um ihre Herrschaft noch besser abzusichern.

Für eine Entwicklung hin zur Teledemocracy oder zur Cyberdemocracy fehlen allerdings bisher empirische Belege. Was sich zur Zeit bereits erkennen lässt, sind vielfache Bemühungen der Electronic Democratization. Der Aufsatz lässt daher die beiden anderen Konzepte weitgehend außen vor und konzentriert sich auf Ansätze, die im weiteren Sinne der Electronic Democratization zuzuordnen sind. Es zeigt sich, dass das zweite Theorem, also die weitgehende Reproduktion der realen Welt im Internet ohne plötzlichen Aufschwung der direkten Demokratie oder der Virtualisierung zutrifft.

Bleibt die Frage nach dem Maßstab für mehr oder weniger, bessere oder schlechtere Demokratie. Hierzu soll der von dem Politikwissenschaftler Winfried Steffani formulierte Dreiklang aus Effizienz, Transparenz und Partizipation, also dem Grad der technisch-rationalen Wirtschaftlichkeit, dem Grad der Nachvollziehbarkeit und dem Grad der Mitwirkung, dienen. Diese drei Begriffe stehen in einem Spannungsverhältnis, denn die vollständige Umsetzung eines der drei würde jeweils zur Negierung der beiden anderen führen. Absolute Effizienz verträgt beispielsweise weder die politische Kontrolle noch die Beteiligung der Bürger als politischer Amateure. Stimmt dagegen das Spannungsverhältnis, kann die wichtigste Ressource der Demokratie entstehen: Legitimität. Politik, deren sinnvoller Einsatz ihrer Mittel nachvollziehbar ist und deren Zielsetzung grundsätzlich durch jeden beeinflussbar ist, hat gute Chancen als legitim angesehen zu werden, sofern sie auch einige grundlegende Werte nicht außer acht lässt.

## **2. Politik im Internet**

Die politische Kommunikation des 21. Jahrhunderts bedient sich nicht mehr nur der klassischen Medien. Zwar bleiben Zeitungen und Zeitschriften sowie der Rundfunk wichtige Elemente. Zwar ist bis auf weiteres nicht abzusehen, dass das Fernsehen von seiner Hegemonialstellung in der politischen Information verdrängt wird, aber auch die neuen elektronischen Möglichkeiten werden seit Jahren zur Kommunikation über politische Sachverhalte genutzt. Die Frage, die hier im Hintergrund steht, lautet, ob es sich bei der Kommunikation im Internet um eine auch politisch relevante handelt.

### **2.1 Grundlegendes**

Ohne auf die technischen Feinheiten des Internets einzugehen, lässt es sich grob so definieren: Es handelt sich um Computer, die untereinander verbunden sind und miteinander Daten austauschen. Um sich an diesem Austausch beteiligen zu können, braucht der potentielle Nutzer zweierlei: 1. Einen Computer, der mit einem Modem ausgestattet ist und somit fähig, Daten über eine Telefonleitung zu übertragen. 2. Ein Unternehmen, das den Zugang zum Internet öffnet. Dies geschieht in der Regel gegen Gebühr.

Die Nutzungsmöglichkeiten des Internets lassen sich in fünf Bereiche einteilen:

1. Abruf gespeicherter Information (World Wide Web). Darunter fällt sowohl das sogenannte „Surfen“ im Internet, also die ziellose Wanderung von einer Websi-

- te zur nächsten mehr aus Neugier und Vergnügen als aus Wissensdurst, als auch die gezielte Suche nach einer speziellen Information.
2. Das Versenden und Empfangen elektronischer Post (E-Mail). Diese Möglichkeit verdrängt zusammen mit dem Short Message Service (SMS), der in der Regel über ein Mobiltelefon zugänglich wird, besonders bei den Jugendlichen den klassischen Brief. Sie hat sich aber inzwischen auch im normalen Geschäftsverkehr eingebürgert.
  3. Die Beteiligung an Diskussionsforen. Auf vielen Websites gibt es inzwischen die Möglichkeit über ein Thema zu diskutieren. Die normalerweise sehr kurzen Beiträge werden dabei in der Reihenfolge ihres Eingangs untereinander gesetzt. Je nach Aufbau des Forums sieht der Nutzer sofort den ganzen Inhalt einer Nachricht oder muss zuerst eine Art Betreffzeile anklicken.
  4. Die sprachliche Interaktion mit anderen Nutzern. Im sogenannten Chat wird eine synchrone Kommunikation hergestellt. Kurze getippte Sätze werden auf dem Bildschirm untereinander gesetzt und gleichzeitig von allen Nutzern gelesen. Die Nutzer haben dann die Gelegenheit, sofort zu antworten oder selbst einen kurzen Text mit einem anderen Thema in die Diskussion einzubringen.
  5. Die Interaktion in virtuellen Räumen. Hier entfernt sich das Internet am weitesten von der Realität. Der Nutzer nimmt in diesen virtuellen Räumen eine neue Persönlichkeit an, als die er dann dort agiert.

Betrachtet man die Häufigkeit der Nutzung, so ist eine abnehmende Tendenz festzustellen. Nahezu jeder, der sich im Internet bewegt, verfügt über eine E-Mail-Adresse. Meist wird der elektronische Postkasten gleich mit dem Zugang zum Internet eingerichtet. Wesentlich seltener ist schon die Beteiligung an Foren, da die Nutzer meist nach Informationen suchen und nur relativ selten eine Meinung kundgeben wollen. Viele virtuelle Foren und Gästebücher auf Websites fristen daher eine traurige, kaum beachtete Existenz. Der Chat ist schon deshalb weniger gefragt, weil man sich oft an spezielle Zeiten halten muss. Zwar wird irgendwo immer irgendetwas diskutiert, aber will man sich über ein spezielles Thema „unterhalten“, so ist man wie im realen Leben gezwungen, Termine einzuhalten.

Ein wichtiges Merkmal der Kommunikation mittels des Internets ist die zeitliche Abfolge: Informationen sind in der Regel jederzeit greifbar. Während die wohlgermerkt aufgeschriebene „sprachliche Interaktion“ im Chat synchron erfolgt, gestaltet sich etwa das Abschicken und Empfangen von E-Mails asynchron. Das Internet ist somit wohl das einzige Medium, das verschiedene Aktionsfolgen verbindet.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass sich das Internet von anderen Medien durch ein höheres Potential von Interaktion, von Interaktivität unterscheidet. Auf nahezu allen Websites sind E-Mail-Adressen angegeben, durch die es möglich wird, Fragen und Anmerkungen sofort festzuhalten und binnen Sekunden an den Anbieter zu übermitteln. Dass der sie jedoch ebenso schnell wieder löschen kann, darf der Vollständigkeit halber nicht unerwähnt bleiben.

Die übertragenen Daten können vielerlei Gestalt annehmen: Zum Formenschatz des Internet zählen Texte ebenso wie Bilder, Grafiken, Töne, Sprache und bewegte, animierte Bilder sowie Filme. Dieser Sachverhalt wird im Allgemeinen mit dem Stichwort Multimedialität zutreffend bezeichnet. Damit verbindet sich das Problem

der Kapazitäten der Datenleitungen. Einfache Texte erscheinen, selbst wenn sie über die normale Telefonleitung übertragen werden, recht schnell. Versucht man jedoch, auf diesem Weg farbige Bilder auf den Bildschirm zu holen, so dauert dies mitunter Minuten.

Stellt man nun die Frage nach der Art des Mediums, so fällt auf, dass es sich beim Internet nicht um ein völlig neues Medium handelt, sondern um die Verbindung bereits bekannter Medien: des Drucks, des Radios und des Fernsehens. Folglich trifft der Begriff „Hybridmedium“ (Joachim R. Höflich zit. n. Marschall 1999a: 152) den Charakter des Internets gut. Zu den Eigenschaften des Internets zählt ebenfalls zum einen, dass die Inhalte des Netzes grundsätzlich von überall her über einen Computer zugänglich sind. Zum anderen gehört zu seinen Merkmalen, dass sich potentiell jeder als Nutzer oder auch als Anbieter von Inhalten beteiligen kann, wobei die Transaktionskosten im Vergleich zu konventionellen Medien eher klein sind, da sich mit geringen Mitteln ein Internetangebot erstellen lässt, dessen mögliche Nutzer ähnlich zahlreich sind wie bei den etablierten Massenmedien (Hellwege 1997: 11ff.). Die Bereitstellung eines Onlineangebots lässt sich mit wenigen Hundert Mark realisieren. Über das Onlineangebot lassen sich aber zudem sehr viel mehr Informationen verbreiten, die nicht nur einen Tag, sondern Monate im Netz bleiben können.

Ist das Internet aber selbst ein Massenmedium? Teilweise erfüllt es die von *Gerhard Maletzke* 1963 vorgeschlagenen Kriterien: Es macht öffentliche Aussagen, die sich an ein vielfältiges Publikum richten. Nur die von *Maletzke* geforderte Einseitigkeit ist beim Internet durch die relativ einfache Antwortmöglichkeit nur bedingt gegeben. Wie noch gezeigt wird, werden diese aber recht selten genutzt. Im ganzen ist *Theodor Zipfel* zuzustimmen, der auf Grundlage der oben genannten Anforderungen auch die computergestützte Kommunikation als Massenkommunikation einordnet (Vgl. Zipfel 1998: 30f.).

Abschließend sei mit *Ulrich Weiß* darauf hingewiesen, dass das Internet als technisches Medium aus seiner Natur heraus gegenüber den Inhalten neutral ist. Seine Möglichkeiten können von etablierten politischen Kräften ebenso instrumentalisiert werden wie von Extremisten oder Kriminellen (Vgl. Weiß 1998: 33f.). Es ist keineswegs verwunderlich, dass lange Zeit über das Internet viele Aktivitäten abgewickelt wurden, die das Licht der Öffentlichkeit lieber mieden, da das Internet als anonym gilt und der heimische Rechner recht gut abzuschirmen ist. Rechtsextreme Vereinigungen organisieren ihre Treffen per E-Mail. Pornografisches Material aller Art wird durch das Netz verschickt.

## 2.2 Sender politischer Kommunikation

Kaum ein politischer Akteur ist heute nicht im *world wide web* vertreten: Staatliche Stellen, von der Bundesregierung bis zur kleinen Gemeinde, präsentieren sich ebenso im Netz wie der Bundestag und die Landesparlamente, die Parteien jeder Schattierung und jeder Größe, parteinahe Stiftungen, Verbände, politisch engagierte Organisationen aller Art und Medien. Wenn sich auch noch nicht alle Politiker und Institutionen *online* vorstellen, so gehört es inzwischen doch zum Selbstverständnis der meisten Akteure, die Mittel der modernen Kommunikation zu beherrschen.

Die Qualität der Präsentation spiegelt dabei ähnlich wie bisher in der Regel die Ressourcen der Akteure wider. Dabei fällt nicht nur der Umfang des Angebots ins Gewicht, also etwa ob die Website ein Diskussionsforum enthält, sondern auch die Aktualität der bereitgestellten Informationen. Exemplarisch hat dies *Christian Müller* für die Angebote der Parteien festgestellt (Vgl. Müller 1998: 157 – 169). Es erscheint plausibel, dass die Bundesregierung mit ihren Mitteln ein insgesamt besseres, umfangreicheres und aktuelleres Onlineangebot auf die Beine stellen kann, als die Stadt Regen im Bayerischen Wald. Ähnliches gilt auf Seiten der Parteien, wenn man die Angebote von CDU und SPD mit dem Internetauftritt der Partei der Bibeltreuen Christen vergleicht. Die großen Gewerkschaften sind in der Lage, viermal am Tag über den Stand der Tarifverhandlungen zu informieren, während die Homepage kleiner Vereine noch den Stand von vor Jahren wiedergibt. Oftmals fehlen kleineren Organisationen nach der Einrichtung einer Homepage die Mittel, sie auf dem Laufenden zu halten. Häufig schlafen die Aktivitäten auf diesem Gebiet auch ein, wenn der Betreuer des Angebots den Verein verlässt.

Die Präsenz im Internet trägt nicht nur zu einem modernen Image bei, ist nicht nur Statussymbol, sondern bringt auch erhebliche Vorteile. Besonders wichtig sind die beiden folgenden: Über das Internet gelingt es zum einen, eine Zielgruppe besser zu erreichen, die sich dem Werben der politischen Akteure bisher weitgehend entzogen hat: die Jugendlichen. Zum anderen sind die Akteure, sofern sie nicht selbst ein Medium sind, nicht mehr auf die Vermittlung durch die etablierten Massenmedien angewiesen, die viele Informationen aussortieren und somit als Filter wirken. Oftmals holen die Redaktionen auch eine Stellungnahme der politischen Gegner des jeweiligen Akteurs ein. Wenigstens Qualitätszeitungen sind noch darauf bedacht, beide Seiten zu Wort kommen zu lassen. Die beabsichtigte propagandistische Wirkung wird dadurch allerdings eingeschränkt. Durch das Internet wird es den politischen Akteuren nun möglich, zumindest den Teil ihrer jeweiligen Klientel, der über einen Internetzugang verfügt und ihn zur politischen Information nutzt, direkt und unwidersprochen anzugehen (Vgl. Marschall 2001: 41). Man muss kein Kommunikationsexperte sein, um den Reiz dieser unmittelbaren Ansprache zu erkennen. Das Internet ist in der Lage zwischen politischer Werbung und Information eine Brücke zu schlagen: Slogans, Spiele und Cartoons zielen auf den Effekt, aber auch die Informationsangebote sind schnell verfügbar. Dabei ist allerdings interessant festzustellen, dass ein ansehnlicher Teil der Zielgruppe der Akteure und Parteien die Journalisten der etablierten Medien sind.

Neben der Chance, die Aufmerksamkeit der Jugendlichen zu erhalten und die eigene Klientel ohne lästige Kommentierung zu erreichen, lassen sich, so hoffen zumindest einige Politikwissenschaftler, die Parteien als Organisationen wieder attraktiver machen. Die weitgehende Anonymität im und das niedrigschwellige Angebot durch das Internet sollen Sympathisanten an die Parteien binden. *Daniel Dettling* rät den Parteien, den politisch interessierten Bürgern über das Internet differenzierte Partizipationsangebote zu offerieren. Im Virtuellen Ortsverein, wie ihn die SPD praktiziert, sieht er „... die technische Plattform, eine Volkspartei wieder mit dem Volk zu verbinden“ (Dettling 2001: 6; vgl. auch Marschall 2001: 45f.). Der virtuelle Ortsverein steht SPD-Mitgliedern und Interessierten offen und hatte 2001 etwa 1000 Mitglieder, die zu 80 Prozent das SPD-Parteibuch hatten. Aus verschiedenen rechtlichen Gründen ist der Virtuelle Ortsverband gegenüber einem realen Ortsverein

nicht gleichberechtigt. So darf der virtuelle Verein keine Beschlussvorlagen für Parteitage einbringen. In der Partei ist er als „Freak-Verein“ verschrien und muss mit einigen Problemen fertig werden: Verstopfte Mailboxen, hohe Anfälligkeit der Diskussionen gegenüber Störenfriedern und eine geringe Abstimmungsbeteiligung. Ob sich der Aufwand für den Aufbau einer solchen virtuellen Organisation lohnt, um 200 Nicht-Mitglieder an die Partei zu binden, mag die SPD selbst entscheiden. Aber der Virtuelle Ortsverband kann kaum als erfolgreich angesehen werden, wenn man bedenkt, dass zur Zielgruppe die ganze deutsche das Internet nutzende Bevölkerung zählt.

Für Mitglieder, Unterstützer und Interessenten sollten nach *Detting* jeweils spezielle Informationsangebote geschaffen werden. Bisher trennen die Parteien sehr viel grober: Ihren Ortsvereinen machen sie ihr Intranet zugänglich, für Mitglieder, die nicht als Funktionsträger engagiert sind, ein geschütztes Angebot auf der allgemeinen Seite und für parteifremde Interessierte steht das allgemeine Internetangebot zur Verfügung.

Bisherige Angebote der virtuellen Beteiligung haben wenig Anklang gefunden: Beim Landesverband der Grünen Baden-Württemberg beteiligten sich nur 1,3 Prozent der Mitglieder an einem virtuellen Parteitag. Die CDU kam immerhin auf knappe 3 Prozent Beteiligung bei einem Vor-Parteitag.

Inzwischen haben sich auch einige von Parteien und etablierten Medien weitgehend unabhängige Anbieter politischer Informationen etabliert. Zum Beispiel: <http://www.politik-digital.de> oder <http://www.politikscreen.de>. Politik-digital verzeichnet nach eigenen Angaben etwa eine halbe Million Seiten-Zugriffe pro Monat. Auf der Website finden sich unter anderem Tests politischer Homepages, vornehmlich von Bundestagsabgeordneten, Angebote zu Live-Chats mit prominenten Politikern und deren Dokumentation, Informationen zur Politik in Deutschland und Europa sowie Software zur Online-Petition. Der das Angebot tragende Verein hat sich grundsätzlich politische Bildungsarbeit zum Thema „Elektronische Demokratie“ zur Aufgabe gemacht. Auf der Seite wird über neuere Entwicklungen auf diesem Gebiet informiert. Zur allgemeinen politischen Information eignet sich das Angebot nur sehr bedingt. Es muss zumindest als sehr selektiv eingeschätzt werden. Die technischen Einrichtungen und die 60 Mitarbeiter, die allerdings zum Großteil ehrenamtlich tätig sind, werden von Sponsoren finanziert, zu denen auch das Magazin Stern gehört.

## 2.3 Empfänger politischer Kommunikation

Die Zahl der Menschen, die über die technischen Möglichkeiten verfügen, das Internet zu nutzen, stieg bisher sehr schnell. Während 1997 allein in der Bundesrepublik Deutschland 4,1 Millionen Menschen von den Möglichkeiten des Internets Gebrauch machten, gehen optimistische Schätzungen für das Jahr 2000 von 18,3 Millionen Internetnutzern aus. Der Anteil an der Gesamtbevölkerung ab 14 Jahren hat sich damit innerhalb von drei Jahren von 6,5 auf 28,6 Prozent erhöht. Der Anteil der Frauen wuchs von 27 auf 39 Prozent. Etwa die Hälfte der 14 bis 29 Jahre alten Bevölkerung sind im Jahr 2000 *online*. Mit steigendem Alter sinkt die Zahl der Internetnutzer. In der Gruppe 60 und älter gehen die Schätzungen von etwa vier Prozent Nutzern aus. Mit zunehmender Bildung wächst auch die Zahl der Internet-

anwender: 79,2 Prozent der Abiturienten und 86 Prozent der Studenten nutzen das Internet. (Vgl. Eimeren 2000) Mit der formalen Bildung sinkt der Anteil derjenigen, die sich im Internet bewegen. Die Zahlen sind mehr als Größenordnungen denn als exakte Angaben zu verstehen. Als solche werden sie aber von verschiedenen Untersuchungen bestätigt.

Man kann von einer dreifachen Kluft (*digital divide*) sprechen: zwischen Männern und Frauen, jungen und alten, mehr und weniger gebildeten Menschen. Die Zahlen deuten darauf hin, dass sich die erste Kluft relativ schnell schließen wird. Die Alterskluft zu überbrücken, wird einen längeren Prozess erfordern. Als besonders stabil werden sich wohl die Unterschiede entlang der verschiedenen Bildungsstufen erweisen. Zumindest der letzte Befund zeigt deutliche Parallelen zu den bisherigen Ergebnissen der Forschungen, die sich mit der klassischen Wissensklufthypothese beschäftigt haben. Hinreichend aussagekräftige Studien fehlen allerdings noch. Daher darf man gespannt sein auf die Ergebnisse, die Gerd Vowe in der zweiten Welle seiner von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten Untersuchung über die *digital divide* erzielt.

Die Gewohnheiten der Internetnutzer werden wie folgt beschrieben:

„Die meisten von ihnen empfangen routinemäßig E-mails, haben bereits Gesprächsforen und Newsgroups besucht, laden Dateien herunter, informieren sich mehr oder weniger regelmäßig über PC und Software, rufen aktuelle Nachrichten ab und greifen auf Ratgeber- und Serviceseiten zu. Reiseinformationen, Veranstaltungshinweise und Kartenservice sowie der Abruf aktueller Informationen aus der Region zählen zu den wichtigsten verbraucherrelevanten Angeboten.“ (Eimeren 2000: 341)

Bezüglich der Nutzung spezifisch politischer Inhalte gibt diese allgemeine Beschreibung wenig Anhaltspunkte. Die Typologie der Wünsche *Intermedia 96/97*, eine repräsentative Untersuchung unter Leitung der Burda-Medienforschung, die sich auch mit den Online-Nutzern beschäftigt hat, stellte bei ihnen ein geringfügig höheres Interesse an der Politik in Deutschland fest. Dieser Umstand rührt wohl nicht zuletzt aus dem im Vergleich zur Gesamtbevölkerung höheren Bildungsgrad der Online-Nutzer her.

Ein Anhaltspunkt für den Umfang der politischen Nutzung des Internets sind die Selbstzeugnisse der Anbieter: Der Bundestagsserver verzeichnete 1998 27 Millionen Zugriffe, die zu 40 Prozent aus dem Schul- und Wissenschaftsbereich kamen, und erhielt täglich rund 800 E-Mails. Ende 1997 war die SPD, die im August 1995 als erste Partei eine Website ins Netz stellte, mit 1,2 Millionen Zugriffen auf ihr Internetangebot der Spitzenreiter unter den deutschen Parteien. Aus der Masse der Nutzer erhielt die SPD im gleichen Zeitraum 15000 E-Mails als Rückmeldung (Vgl. Müller 1998: 164ff.). Die FDP gibt für Anfang 2000 400000 Zugriffe an. Freilich sagen diese Zahlen nichts über die Identität der Nutzer, die Dauer und die Intensität der Beschäftigung mit den Inhalten des jeweiligen Anbieters aus. Daher sind sie zwar sehr eindrucksvoll, aber mit Vorsicht zu genießen.

### 3. Mehr Partizipation?

Die Mitwirkung möglichst vieler Bürger an der Demokratie gilt als sehr wichtig. Sinken die Wahlbeteiligungen in Deutschland unter 80 Prozent, gilt das allgemein als Krisenphänomen, als Beweis für die Politikverdrossenheit breiter Bevölkerungsschichten und als Ausweis für das Versagen der Politiker. Eine angemessene Wahlbeteiligung ist zwar sicherlich wünschenswert, aber die Politikwissenschaft definiert Partizipation weit über das Wählen hinaus:

„Unter Partizipation werden in demokratisch verfaßten Ländern i.d.R. alle Tätigkeiten verstanden, die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen des Politischen Systems zu beeinflussen.“ (Kaase 1996: 521)

Partizipation ist also keineswegs auf den Wahltag beschränkt. Sie kann unzählige Formen annehmen und erfolgt stetig. Sei es die Mitgliedschaft in einer Partei, sei es eine Spende für einen Umweltschutzverband, sei es durch ein Gespräch mit dem Bürgermeister. Es ist daher zu fragen, ob das Internet dazu beiträgt, mehr Bürgern die gezielte Einflussnahme auf die verschiedenen Ebenen des politischen Systems in Deutschland zu ermöglichen.

#### 3.1 Partizipation durch Medien?

Zuerst ist erneut auf den Charakter des Internets als Medium hinzuweisen. Partizipation ist in erster Linie eine Handlung einer Person oder einer Gruppe von Menschen, die in ein reales Ergebnis mündet. Die Medien schränken diese Direktheit ein. Sie sind Vermittler von Sinndeutungen, daher sind gewisse Aktionsformen, zum Beispiel Demonstrationen, außerhalb ihrer technischen Möglichkeiten und doch spielen sie eine wichtige Rolle, weil sie Partizipation Einzelner allgemein bekannt machen können. Dadurch können sie ihr größere Wirkung verschaffen. Sie bedürfen dazu jedoch normalerweise einer konkreten Anregung.

Die bekannten Massenmedien, allen voran das Fernsehen, gefolgt von Radio und Printmedien, erfüllen wichtige Funktionen in der deutschen Gesellschaft: Sie aggregieren, selektieren und artikulieren, ähnlich den Verbänden oder den Parteien, aber auf ihre eigene Weise, wenn auch nicht in ähnlichem Ausmaß, ihre oder die von ihnen wahrgenommenen Anliegen ihres Publikums. Bestimmte Themen bringen sie so in die öffentliche Diskussion ein oder forcieren sie. So bestimmen sie im Zusammenspiel mit den anderen politischen Akteuren wesentlich die Tagesordnung des politischen Geschehens (Agenda-Setting-Theorie).

Das Internet artikuliert eine Fülle von Anliegen, ohne jedoch auszuwählen oder zusammenzufassen. Im Netz stehen die Selbstdarstellungen der Bürgerinitiativen gegen Mobilfunk genauso wie die Pressemitteilungen der Grauen Panther. Dadurch entsteht eine thematische Breite, die für die Adressaten, also in der Regel die Entscheidungsträger des zentralen Entscheidungssystems der jeweiligen politischen Ebene, kaum noch zu überblicken ist, wenn sie denn überhaupt daran Interesse zeigen. Hier verliert das Internet seinen Charakter als Massenmedium im Sinne eines machtvollen Fürsprechers für breite Bevölkerungsschichten weitgehend. In dieser Beziehung kann das Internet kaum mit den klassischen Massenmedien konkurrieren, etwa mit der gebündelten Auflagenmacht der Bild-Zeitung. Es gelingt nur relativ selten,

ein Thema aus dem Internet in die Öffentlichkeit zu bringen. Hinzu kommt, dass Suchmaschinen, mit deren Hilfe man sich im Netz orientiert, jeweils nur einen Bruchteil des Internets wirklich erfassen. Die öffentliche Nichtbeachtung vieler Websites ist die Regel. Ein Beispiel für eine Ausnahme ist der Lewinsky-Skandal, der durch einen Artikel in einem Online-Magazin ins Rollen kam.

### 3.2 Neue Formen politischer Partizipation im Internet?

Neue Formen politischer Partizipation sucht man im Internet vergebens. Was unterscheidet qualitativ die Protest-E-Mail von einem Protest-Brief? Was ist neu daran, statt Infobroschüren Informationen auf einer Homepage zur Verfügung zu stellen? Nichts – sofern man nach den Inhalten fragt. Berücksichtigt man dagegen die Form, die Quantität und die aus ihr folgenden Transaktionskosten, so erweist sich das Internet als anders und vor allem als deutlich günstiger. Während ein politischer Akteur vor der Verbreitung des Internets Druck- und Versandkosten tragen musste, genügt heute die Einrichtung einer Website und das Versenden von E-Mails, das zwar auch nicht kostenlos, aber doch günstiger als die üblichen Vertriebswege ist.

Das Abschicken einer E-Mail ist schneller geschehen als das eines normalen Briefes. Allerdings ist auch die Antwort im Handumdrehen automatisch verschickt, was etwa 1993 beim Intelligent Information Infrastructure Project der Fall war, das das Weiße Haus zusammen mit dem M.I.T. durchgeführt hat. So kann es durchaus vorkommen, dass Texte, die der Bürger an sich in den kommunikativen Prozess der Politik einbringen wollte, wirkungslos und vor allen Dingen ungelesen verpuffen. Selbst wenn sich ein Akteur bemüht, die Beiträge der Nutzer ernst zu nehmen, steht er schnell vor großen praktischen Problemen. So überschreiten die Betreuer der Online-Foren bei den politischen Parteien schnell ihre formalen Kompetenzen, wenn sie auf Beiträge sachgerecht antworten. Dies war besonders bei der CDU ein Problem. Inzwischen kümmern sich dort die Fachbereichsleiter um diese Aufgabe. Dazu kommt die kurze Personaldecke in den Online-Redaktionen der Parteien. Mit mehreren hundert Beiträgen pro Tag sind die Kapazitäten beispielsweise bei der FDP schlicht überfordert. Mit beidem haben die Grünen kein Problem: Ihr Forum wird kaum genutzt. Hinzu kommt, dass vielfach nur wenige Diskutanten für einen Großteil der Beiträge verantwortlich zeichnet.

Für den Bürger, der Informationen über bestimmte Gebiete sucht, immerhin eine wesentliche Vorstufe der Partizipation, oder seine Meinung Entscheidungsträgern mitteilen will, ist das Internet nicht nur kostengünstiger, sondern meist auch schneller und unkomplizierter. Ein geradezu klassisches Beispiel für schnelle und günstige Informationsgewinnung ist die elektronische Veröffentlichung des sogenannten „Starr-Report“ 1998. Vier Millionen Menschen haben sich binnen weniger Tage mit Hilfe des Internets über die Details der Sex-Affäre des damaligen US-Präsidenten Bill Clinton informiert. Dabei ist allerdings anzumerken, dass diese Veröffentlichung von einem breiten Echo in den etablierten Medien begleitet worden ist und dass zu der politischen Information ein gewisser Unterhaltungswert kam.

Ist allerdings nicht ganz genau bekannt, wonach gesucht wird, hat man mit einigen grundlegenden Problemen zu kämpfen. Die Informationen des Internets werden weder geordnet noch auf ihre Richtigkeit geprüft. Die Suche und Auswahl der

Informationen muss der Bürger übernehmen, der damit im Vergleich zu den konventionellen Medien in eine weit aktivere, selbstständigere Rolle gedrängt wird. Er benötigt einiges Vorwissen über das Thema und den Anbieter, damit es ihm gelingt, die Information richtig zu gewichten. Gewähr für die Qualität und Richtigkeit kann nämlich im Internet nur das Vertrauen in den Anbieter geben. Hier setzt die „Wissenskluft-Hypothese“ an. Gemünzt auf das Internet könnte man sie so formulieren: Nutzer, die möglicherweise auf Grund eines höheren sozioökonomischen Status über ein größeres Vorwissen verfügen, können das Wissen, das sie im Internet erwerben, besser verwenden als die Menschen mit weniger Allgemeinwissen. So erweitert sich die Wissenskluft durch den Einfluss des Internets weiter.

Bedeutende Auswirkungen des Internets auf Partizipationsmöglichkeiten der Bürger sind jedoch auf einem zweiten Gebiet, einer zweiten Vorstufe der Beteiligung, zu erwarten: Die Organisationsfähigkeit von Interessen steigt. Insbesondere Randgruppen können sich nach Einschätzung von *Helmut Scherer* leichter organisieren: Die Betroffenen finden sich eher zusammen und können dann „schneller und vor allem auch kostengünstiger arbeiten“ (Vgl. Scherer 1998: 183).

Ein erstes Beispiel dafür sind die Studentenproteste im Jahr 1997. Die Studenten verfügten weder über große finanzielle Mittel noch über eine starke Lobby oder eine straffe Organisation. Über die Server der Hochschulen wurden neue Aktionsformen möglich: etwa eine online übertragene Dauervorlesung. Über gegenseitige Verweise auf den Websites wurde aus den streikenden Studenten an den einzelnen Universitäten ein bundesweites Streiknetzwerk, auf das auch die etablierten Medien aufmerksam wurden. Von den Internetseiten konnten Vorlagen für Flugblätter und Texte für Protestlieder heruntergeladen werden. Online-Diskussionsforen und Mailinglisten fungierten als virtuelle Streikzentralen. Im Chat wurde über Ziele und Aktionsformen diskutiert. Diese interne Abstimmung trug erheblich zur großen Wirkung des Protests bei.

Im Vergleich zu den Studentenprotesten ist Greenpeace organisatorisch um einiges gefestigter. Dort steht wiederum die Information im Vordergrund. Konventionelle Kampagnen werden mit einer Fülle von Hintergrundinformationen begleitet. Gleichzeitig kann der Nutzer über die Website mit Spenden seinen Beitrag leisten oder sich nahezu kostenlos an den Protesten beteiligen: Die in Augen von Greenpeace Verantwortlichen werden auf diese Weise mit E-Mails überflutet.

Einige Erfolge können inzwischen sogar Organisationen verbuchen, die nur im Internet existieren. Nicht zuletzt die Kampagne der Electronic Frontier Foundation hat 1997 sogar den US-Kongress dazu bewegt, ein Gesetz, den Communications Decency Act, aufzuheben. Zurzeit finden sich für den deutschsprachigen Raum eine Reihe von Aktionsplattformen. Auf der Website [politik-digital.de](http://politik-digital.de) sind 15 Kampagnen verzeichnet, die sich mit einer Fülle verschiedener Themen beschäftigen. Die Aktionen richten sich unter anderem gegen eine „Surfsteuer“, gegen Gen-Food und Kinderpornografie (<http://www.politik-digital.de/e-demokratie/netzkampagnen> (Stand: 20.11.2001)). Die Internetpartei in der Schweiz ist dagegen gescheitert und sang- und klanglos untergegangen. Für den Erfolg bleibt in der absehbaren Zukunft entscheidend, dass die etablierten Massenmedien die virtuellen Aktionen mit dem knappen Rohstoff Aufmerksamkeit versorgen.

### 3.3 Zur Deliberativen Demokratie durch das Internet?

Eine Utopie, die durch das Internet Wirklichkeit werden soll, ist die Diskussion aller über alles Politische: das Modell der Deliberativen Demokratie. Sie setzt dabei auf die Überzeugungskraft systematischer Erwägungen und auf verständigungsorientiertes Handeln der Bürger. In ihrem Zentrum steht die diskursive Erarbeitung einer konsensfähigen Meinung in der Öffentlichkeit. Es muss also ein öffentlicher argumentativer Austausch von Informationen etabliert werden, der alle Beteiligten gleichberechtigt einbezieht. Prinzipiell sollte diese Beteiligung chancengleich und zudem frei von externen wie internen Zwängen sein (Vgl. Nohlen 1998: 108f.). Das Internet soll dazu nicht nur die benötigten Informationen in ihrer ganzen Vielfalt dar- und zur Verfügung stellen, sondern gleichzeitig das Diskussionsforum dazu bieten. Ganz abgesehen davon, dass die breite Bevölkerung wenig Neigung dazu zeigt, sich in diesem Maße im politischen Geschehen zu engagieren, dürfen erste bescheidene Versuche damit als gescheitert angesehen werden.

In den USA wurde versucht, eine traditionelle lokale Veranstaltung zur Diskussion politischer Probleme, die „town-hall Meetings“, die in den Staaten Neuenglands eine lange Tradition haben, im Internet nachzubilden. Besonders Ross Perot, unabhängiger Bewerber um das Amt des US-Präsidenten, hat sich in den Wahlkämpfen von 1992 und 1996 für die Idee einer electronic town hall stark gemacht. Jeder Teilnehmer sollte dort über das Internet die Möglichkeit haben, seine Meinung zu erläutern und über verschiedene Vorschläge abzustimmen. Perot wollte diese Entscheidungen dann als verbindlich für sein Handeln als Präsident ansehen (Vgl. Bühl, 2000: 288; vgl. auch Hagen, 1997: 83f.; sowie Hellwege 1997: 25ff.). Präsident Clinton setzte im Wahlkampf zwar ebenfalls in erheblichem Maße auf „town-hall Meetings“, allerdings auf reale Veranstaltungen, die vom Fernsehen übertragen wurden.

Statusbarrieren, die bisher einen gleichberechtigten rationalen Diskurs verhinderten, sind im Internet, wie *Hubertus Buchstein* ausführt, durch die dort mögliche Anonymität aufgehoben. Allerdings verschleiert sie auch die Verantwortlichkeit für die Beiträge und dient als Schutzschild für unsinnige oder beleidigende Äußerungen. Gleichzeitig sind die meisten Diskussionen, die bisher im Chat stattfanden und nur einen Hauch von Bekanntheit erlangt haben, stark hierarchisch strukturiert: Die mehr oder weniger anonyme Masse der Netznutzer befragt einen mehr oder weniger bekannten Politiker, der sein bestes tut, um in einer bestimmten Zeit möglichst viele Antworten zu geben.

Erste Untersuchungen zeigen, dass im virtuellen Diskurs keine ausführliche Erörterungen komplexer Sachverhalte stattfinden; der Austausch verkürzter Argumente, nicht die Suche nach einem Kompromiss, sondern die Polarisierung und der grobe Streit dominieren (Vgl. Buchstein, 1996: 600ff.). Zudem wird ein solcher Austausch sehr schnell unübersichtlich, wie *Maren Hellwege* anmerkt, wenn sich eine größere Zahl an Interessierten beteiligt (Vgl. Hellwege 1997: 27.). Dies lässt sich auch bei Online-Konferenzen des Deutschen Bundestages nachvollziehen: Wolfgang Schäuble konnte im Juni 1998 gerade einmal 34 von den 364 an ihn gerichteten Fragen beantworten. Zudem brauchen selbst kleine virtuelle Versammlungen etwa zehnmal so lange, um zu einem Ergebnis zu kommen wie reale Menschen.

Ein weiteres Hindernis für die Einführung der Deliberativen Demokratie ist die geringe Dialogbereitschaft der Bundesregierung. Dort wird das Internet bisher als

Einbahnstrasse angesehen: Das Interesse der Regierung richtet sich allein darauf, die Informationen über die eigene, natürlich als erfolgreich dargestellte Arbeit unter das Volk zu bringen. Daher wird in der Regel auf Dialogangebote auf den Websites verzichtet. Den Todesstoß versetzen der Idee der Deliberativen Demokratie per Internet jedoch die Nutzer selbst. Sie beteiligen sich schlicht nicht am Diskurs: Selbst unter den ausgewiesenermaßen politisch interessierten Nutzern, die nur eine kleine Minderheit darstellen, interessiert sich die Hälfte nicht für die interaktiven Möglichkeiten des Internets (E-Mail, Foren, Chats, eigene Homepage).

### 3.4 Wahlkämpfe und Wahlen im Internet

Bisher wurden Fragen eher grundsätzlicher Natur gestellt. Im letzten Abschnitt dieses Gliederungspunktes sollen die Auswirkungen des neuen Mediums in praxisnahen Feldern untersucht werden. Wie verändert das Zusammenspiel von Politik und Internet die Demokratie? Wahlkämpfe sind zwar nicht alltäglich, kehren aber doch regelmäßig wieder und sind von großer Wichtigkeit. Politik geschieht zwischen den Wahlkämpfen. Diesen Streit um bessere Konzepte und bessere Öffentlichkeitswirksamkeit zu organisieren, ist auch Aufgabe der Parteien. In ihrer internen Organisation nutzen sie das Internet. Letztlich gefundene Lösungen werden in Gesetze gegossen und von der Verwaltung in praktisches Handeln umgesetzt. Hier hat die Einführung des Internets vieles in Bewegung gebracht.

#### 3.4.1 Wahlkämpfe im Internet

Wenn es um die Macht geht, mobilisieren die Parteien alle ihre Kräfte. Als das klassische Beispiel für die Wirksamkeit des Einsatzes elektronischer Medien im Wahlkampf gilt die amerikanische Präsidentschaftswahl von 1960. Der hauchdünne Sieg John F. Kennedys wird in der Regel darauf zurückgeführt, dass er im Fernsehen kompetenter, vertrauenswürdiger und sympathischer wirkte als Richard Nixon. Bisher hat dem Internet niemand wahlentscheidende Wirkung zugesprochen, trotzdem wird es bei den Wahlen seit der amerikanischen Präsidentschaftswahl von 1996 als wichtiger Faktor angesehen.

Den schnellen Erfolg des neuen Mediums in diesem Bereich erklärt *Detlev Clemens* durch zwei Faktoren:

„An erster Stelle stand die hohe Symbolkraft, als Kandidat in diesem faszinierenden, Grenzen sprengenden neuen Kommunikationsraum präsent und ansprechbar zu sein. Das suggerierte Zukunftsorientierung und Bürgernähe. Zweitens lagen die primären Kosten einer Website so niedrig, daß, selbst wenn der konkrete Nutzen nicht zu ermesen war, es sicher keine Fehlinvestition war, aus einem Millionenbudget ein paar Tausend Dollar für ein fortschrittliches und ja vielleicht stimmenwirksames Werbemittel einzusetzen.“ (Clemens 1998: 144f.)

Die Parteien vermitteln auf ihren Websites aktuelle Informationen über Kandidaten und Programm, dazu kommen Bilder, Verweise auf Angebote von Teigliederungen und Werbemittel, etwa Aufkleber, die auf dem eigenen Drucker erstellt werden können. Dabei stellen sich Kandidaten wie Parteien im besten Licht dar. *Christoph Bieber* entwarf dafür das Bild „der Helden auf der Homepage“ (Bieber 1997: 95). Dem Beispiel der USA folgten die britischen Parteien bei den Unterhauswahlen 1997

und die deutschen bei den Bundestagswahlen 1998. Die steigende Bedeutung des Internets konnte auch bei den US-Präsidentenwahlen des Jahres 2000 verfolgt werden. George Bush jun. und Al Gore lieferten sich auch im Internet ein spannendes Duell. Immer mehr orientieren sich die Parteien dabei am Webauftritt großer Firmen, betreiben auf diese Weise professionelles Politik-Marketing. Es war festzustellen, dass die politische Information kaum an der Hochglanzoberfläche der Startseite der jeweiligen Website erschien. Sie war dennoch in sehr großen Ausmaß und zu vielen Themen sehr detailliert vorhanden.

Auch unterhalb der Bundesebene, auf der die Parteien mit relativ bescheidenen Mitteln arbeiteten, entfaltete sich eine Vielfalt von Websites auf Landes- und auf Wahlkreisebene (Vgl. Clemens 1998: 145ff.). Inzwischen findet sich kaum noch ein Kreisverband, der nicht im Internet präsent ist. Mit politischen Ratespielen versuchten die Parteien einerseits, den Wähler für ihre Website zu interessieren, und betrieben andererseits die Informationsgewinnung über ihn. Je mehr der Wähler auf den verschiedenen Wegen Auskunft über sich gibt, desto genauer fällt sein Profil in der Parteizentrale aus. Dieses Profil kann dazu genutzt werden, speziell auf ihn abgestimmte Informationspäckchen zu schnüren, sie ihm per E-Mail ins Haus zu schicken und ihn so von der eigenen Kompetenz zu überzeugen. Bisher waren die Parteien aber nicht willens, genug zu investieren, um diese neue Informationsquelle zu nutzen. Die Nutzer sind dagegen in gewissen Umfang bereit, sich mit Informationen der Parteien versorgen zu lassen: Im amerikanischen Präsidentenwahlkampf 1996 abonnierten 10.000 Menschen den Online-Informationsdienst von Bob Dole. Die vergleichbaren Zahlen für den Wahlkampf 2000 dürften deutlich höher liegen. Nicht vergessen werden dürfen hierbei noch zwei Nebenziele, die die Parteien in den USA verfolgen: die Anwerbung freiwilliger Helfer und die Einwerbung von Spendengeldern. Einer von einhundert Besuchern einer Kandidatenpage spendete und zwar durchschnittlich zwischen 100 und 150 Dollar. Die Unkosten pro Spendendollar waren niedrig, sie lagen zwischen 0,08 und 0,18 Dollar (Vgl. Brunner 2002: 6).

Es scheint nicht gewagt, eine weitere Intensivierung des Internetwahlkampfes auch für Deutschland vorauszusagen. Einen ersten Schritt dazu hat die Union mit der Einrichtung der Seite „<http://www.wahlfakten.de>“ (Stand: 21. 11. 2001) getan. In welchem Ausmaß allerdings amerikanische Verhältnisse einziehen werden, bleibt abzuwarten.

### 3.4.2 Wahlen mit Hilfe des Internet

Der Urnengang ist der zentrale Akt der Machtverteilung im demokratischen Staat. In Deutschland wird Parteien und Personen Vertrauen gegeben und entzogen. Der Machtwechsel von 1998 ist dafür das beste Beispiel. Die Wahl ist von fünf Grundsätzen geprägt: Sie muss frei, gleich, unmittelbar, allgemein und geheim sein. In Deutschland ist dies in Artikel 38 des Grundgesetzes festgelegt. Im folgenden soll geprüft werden, ob Wahlen mit Hilfe des Internets vorteilhafter für die Demokratie gestaltet werden können.

Eine wichtige Frage, die noch im Vorfeld geklärt werden muss, ist, ob das Internet eine bessere Wahlmaschine sein, oder ob es an die Stelle der Brief- bzw. der Präsenzwahl treten soll. Versteht man unter Online-Wahlen den Ersatz des Stimmzettels aus Papier durch einen Computer mit Netzanschluss in der Wahlkabine, so

ist dagegen wenig einzuwenden, da keiner der obigen Grundsätze wesentlich verletzt wird. Allerdings sollte nach den Erfahrungen mit den Wahlmaschinen in den USA bei den Präsidentschaftswahlen 2000 auf eine einfache und unmissverständliche Benutzeroberfläche geachtet werden. In Bayern werden bei den Kommunalwahlen 2002 einige Gemeinden ein Strichcodesystem einsetzen. Auf dem Stimmzettel ist dafür neben dem Namen des Kandidaten ein Strichcode abgedruckt, den der Wähler mit einem speziellen Lesestift entlang fahren muss, um seine Stimme abzugeben. Die Kommunen versprechen sich davon eine schnellere Auszählung und eine Kostenersparnis, da weniger Wahlhelfer eingesetzt werden müssen. Dies stellt gerade in Anbetracht des komplizierten bayerischen Kommunalwahlrechts, das die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren der Stimmen enthält, ein sehr interessantes Experiment dar.

Wird dagegen statt des Gangs in die Wahlkabine der Mausklick vom heimischen PC vorgesehen, entbrennt eine vielfältige Diskussion. Sie soll hier nicht nachvollzogen werden. Dazu sei auf eine umfangreiche Studie verwiesen, die das Internet Policy Institute durchgeführt hat (Zugänglich unter <http://www.internet-policy.org> (Stand: 25.04.01)). Die technischen und sozialen Fragen, die mit einer Wahl per Internet verbunden wären, werden darin ausführlich behandelt. Allein der mangelnde Datenschutz und die Anfälligkeit der bis jetzt bekannten Systeme für Betrugsversuche lassen das Institut zu folgendem Schluss kommen:

„Remote Internet voting systems pose significant risk to the integrity of the voting process and should not be fielded for use in public elections until substantial technical and social science issues are addressed.“ (Internet Policy Institute 2001: 34.)

Das Internet Policy Institute empfiehlt weitere Forschungen auf technischem wie auf sozialem Gebiet, denn auch die Frage nach wachsender Wahlbeteiligung durch die bequemere Wahl mit Hilfe des Computers sieht es als nicht eindeutig beantwortet an. Betrachtet man bisherige Erleichterungen der Stimmabgabe, in Deutschland besonders die Einführung der Briefwahl, so kann festgestellt werden, dass sie zwar gerne angenommen wurden und immer stärker genutzt werden, ob sie jedoch die Wahlbeteiligung erhöhten, bleibt zumindest zweifelhaft.

Jenseits dieser Fragen gibt es aber einen sehr gewichtigen Einwand, der trotz aller technischen Entwicklungen bestehen bleiben wird. *Hubertus Buchsteins* Argumentation folgend sei das zentrale und entscheidende Kriterium in den Mittelpunkt gestellt: die Geheimhaltung der persönlichen Wahlentscheidung eines Bürgers.

Wahlen müssen geheim sein, um frei zu sein. Ob ein Wähler einer Gewohnheit und oder seinem Gewissen folgt, ob er seinen Nutzen optimieren und/oder der Republik zur in seinen Augen besten Regierung verhelfen will, seine Entscheidung geht nur ihn etwas an. Werben dürfen die Parteien bis 50 Meter um das Wahllokal, aber der Moment der Entscheidung muss frei sein von jeglicher Art von Druck, um die freie Entscheidung zu gewährleisten. Dies gilt zum einen gegenüber dem Staat: Anders als in diktatorischen und totalitären Gemeinwesen hat der Bürger demokratischer Staaten das Recht, unkontrolliert und ohne Angst vor Repressionen über die Staatsführung zu entscheiden. Der Wahlakt soll eben nicht zu einem reinen Zettel falten wie in der ehemaligen DDR verkommen. Diese Freiheit gilt aber auch gegenüber seinen Mitbürgern. Niemand soll wegen seiner politischen Überzeugungen diskriminiert werden. Es erübrigt sich fast, an die im Grundgesetz garantierte Mei-

nungsfreiheit zu erinnern. Während mit Hilfe technischer Verfahren die Gefahr weitgehend ausgeschaltet werden könnte, dass der Staat zurückverfolgen kann, wer wen gewählt hat, ist es außerhalb technischer Möglichkeiten zu kontrollieren, was vor dem Monitor geschieht.

Sozialer Druck, der bisher nicht in die Wahlkabine reichte, kann vor dem Bildschirm zu Hause, ähnlich wie es schon beim Ausfüllen der Briefwahlunterlagen der Fall sein kann, sein Potential voll entfalten: Es steht zu befürchten, dass etwa auf Wahlpartys massiver Konformitätsdruck erzeugt wird. Natürlich ist es wünschenswert, dass jeder Wähler die Courage hat, zu seiner Entscheidung zu stehen, aber er darf nicht dazu gezwungen werden. Aus einer an sich freien Entscheidung würde wahrscheinlich vielfach ein Akt des Wohlgefallens vor Freunden und Verwandten.

Eine solche Entwicklung würde den demokratischen Staat ins Mark treffen, da eine seiner wichtigsten Legitimationsquellen die Wahl ist, eine Wahl, die auf freier Entscheidung beruht. Wird die freie Entscheidung gefährdet, wird auch die Demokratie zumindest geschwächt. Für eine erzwungene Entscheidung übernimmt niemand gern Verantwortung. Aber worauf soll sich ein Parlament, eine Regierung denn sonst stützen? Aus diesem Grund ist die Wahl von zu Hause aus, unabhängig davon, ob per Computer oder per Brief, grundsätzlich abzulehnen. Allerdings könnten solche Erwägungen auf Grund konkreter Entwicklungen bald gegenstandslos werden. An den technischen Verfahren wird fleißig getüftelt. Besonders an der Universität Osnabrück wird mit Hochdruck an der Entwicklung technischer Verfahren zur Internetwahl gearbeitet. Aber die Wahlen aus Bequemlichkeit ihrer legitimitätsstiftenden Funktion zu berauben, wäre ein schlechtes Geschäft.

#### 4. Auswirkungen auf die Öffentlichkeit

Was würde von dem, was unter der Berliner Reichstagskuppel gesprochen wird, in die Weiten Deutschlands dringen, wenn es die Öffentlichkeit nicht gäbe? Man darf getrost davon ausgehen, dass es recht wenig wäre. Wo bliebe die kommunikative Verbindung zwischen Regierten und Regierenden, Bürger und Staat, wenn es sie nicht gäbe? Die Öffentlichkeit, hier verstanden als Diskursphäre der Bürger, ist von eminenter Bedeutung für die Demokratie, weil es in ihr und durch sie den politischen Akteuren möglich ist, zwei Funktionen zu erfüllen:

„erstens die Vermittlung von Interessen der Bürgerschaft in den Bereich staatlichen Entscheidungshandelns hinein; zweitens sollte der Kommunikationsraum die Transparenz gesellschaftlicher Problemlagen sowie von Herrschaftsstrukturen und -prozessen herstellen. Erst diese Publizität ermöglicht die Kontrolle der Repräsentanten und die unverzichtbare Partizipation der Repräsentierten.“ (Marschall 1997: 305)

Eben diesen allgemein zugänglichen Kommunikationsraum sehen Skeptiker durch die weitgehende Verwendung des Internets gespalten, Optimisten dagegen ins nahezu Unendliche geweitet. Die Frage, wessen Einschätzung sich eher mit der Realität deckt, steht im Mittelpunkt der nachstehenden Überlegungen.

#### 4.1 Am Ende der alten Öffentlichkeit?

Die Skeptiker bestätigen die Wichtigkeit der Öffentlichkeit und sehen sie gleichzeitig als gefährdet an. Die Erosion des gemeinsamen Kommunikationsraums begann spätestens mit der Einführung des Privatfernsehens in Deutschland. Keine besonders guten Überlebenschancen gibt daher *Winand Gellner* der Öffentlichkeit, wie sie im Moment besteht:

„Die nahezu ins Unabsehbare gehende Erweiterung der Kanäle für Fernsehprogramme sowie die Ergänzung der traditionellen Massenmedien durch sogenannte Multimedia-Angebote führen im Ergebnis zu einer Auflösung des öffentlichen Raums, der sich zunehmend in die Privatheit der Haushalte verlagert. Was gegenwärtig ansteht, ist demnach nicht weniger als die *Privatisierung der Öffentlichkeit*.“ (Gellner 1997: 25 (Hervorhebung im Original); vgl. auch Gellner 1998: 11.)

*Gellner* zeichnet weiter das Bild einer Gesellschaft als eines Nebeneinanders von Privatmenschen, die ihre Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft ignorieren. In der Tat wäre mit solcherart extrem desinteressierten Bürgern kaum Staat zu machen. Eine Folge dieser Entwicklung wäre ein Schwinden der Empfänger für allgemeine politische Kommunikation, für Kommunikation, die über Einzelinteressen hinausweist. Daraus könnte man wahre Horrorszenarien entwickeln: Niedrige Wahlbeteiligungen wären dann noch das geringste Übel.

Das Internet bietet die Möglichkeit, sich selektiv ausschließlich nach eigenen Interessen zu informieren. So wäre es denkbar, dass sich ein Bürger beispielsweise nur noch über die Entwicklungen auf dem Gebiet des Tierschutzes oder die neuesten Liebschaften der Filmstars informieren lässt. Das Internet ist für die beschriebenen, nur an eigenen Belangen interessierten Menschen das ideale Medium. Durch verschiedene Filter lassen sich unerwünschte Mitteilungen ausblenden. Es erscheint daher plausibel, dass Individualisten dieser Prägung es verstärkt zur Information nutzen und daher den Konsum anderer Medien, die bisher allgemeine Öffentlichkeit konstituiert haben, einschränken: Weniger Zeit in Radio, Fernsehen und Zeitungen investieren.

Allerdings lässt sich eine solche Entwicklung an den empirischen Daten und an der Alltagserfahrung nicht nachvollziehen: Die Vielfalt der Fernsehprogramme hat bisher nicht zu einer Aufspaltung der Öffentlichkeit geführt (Vgl. Schulz 1997a: 98f.). Die Qualität der Nachrichten und Informationssendungen auf RTL, SAT1 und den anderen Privatsendern ist nachweislich zumindest zweifelhaft. Dort wird auch die politische Information so aufbereitet, dass mit ihr Zuschauer gebunden werden, eine hohe Quote erreicht wird. Trotzdem werden die gleichen Themen aufgegriffen wie bei den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten oder der Tagespresse. Beschränkt man sich auf die wesentlichen Fakten des politischen Geschehens, so ist der Unterschied zwischen Tagesschau und Action News nicht allzu groß.

Betrachtet man nun die Internetnutzer, so ist festzustellen, dass sie keineswegs den Konsum der anderen Medien vermeiden. Sie erhöhen vielmehr das Zeitbudget, das sie für Medien insgesamt aufwenden. Relativ geringe Einsparungen gehen etwa zu gleichen Teilen auf Kosten des Fernsehens, des Hörfunks und der Printmedien. Jedoch bleiben nach den jetzigen Prognosen existentielle Gefahren für eine Mediengattung aus. Die gesamte Nutzungsdauer von Medien soll in der Bundesrepublik von 1995 bis 2015 stark wachsen:

Tab. 1: Die tägliche Mediennutzung in Deutschland 1995 und 2015

Medium	1995	2015
Gesamtnutzung	391 Min.	430 Min.
Online-Dienste	12 Min.	75 Min.
Fernsehen	156 Min.	150 Min.
Hörfunk	156 Min.	142 Min.
Printmedien	55 Min.	48 Min.

Quelle: Zimmer 2000: 125

14 Prozent der Nutzer lesen weniger, aber 28 Prozent schalten den Fernseher weniger ein, 80 Prozent lesen genauso viel, während 71 Prozent ihren Fernsehkonsum auf gleichem Niveau halten (Vgl. Zimmer 2000: 123ff.). Diese Zahlen sollten die Furcht vor einer Atomisierung der Öffentlichkeit besänftigen.

Zudem lässt sich auch im Internet beobachten, dass fast alle bereits etablierten Medien präsent sind. Ihr Vorsprung an Glaubwürdigkeit lässt sie auch im Netz zur bevorzugten Quelle der Information werden. Nicht die gänzlich internetbasierten Dienste werden vorrangig genutzt, sondern die Ableger bekannter Institutionen: sueddeutsche.de, faz.de, spiegelonline.de oder dradio.de (Deutschlandfunk) werden aufgerufen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Redaktionen der sonstigen Nachrichtenanbieter, etwa Provider wie t-online, sehr ähnlichen Selektionskriterien folgen wie die Redakteure der Nachrichtensendungen des Fernsehens oder der Tageszeitungen. Ähnliches lässt sich für die online-Zeitungen feststellen: Ihr Informationsangebot stimmt zum größten Teil mit dem ihrer gedruckten Entsprechung überein. Es ist zwar aktueller aber letztlich nach den gleichen Maßstäben gewichtet. Letztlich sind es erst Zusatzangebote, z.B. die Voll-Text-Archivrecherche, durch die es etwa für Abonnenten interessant wird, auch die Onlineausgabe einer Zeitung oder Zeitschrift zu nutzen.

## 4.2 Eine neue Öffentlichkeit?

Andere setzen in die Möglichkeiten des Internets große Hoffnungen. *Stefan Marschall* sieht den zentralen Unterschied zwischen dem neuen und den alten Medien im „Input-Bereich“. Wer bisher keine ausreichende Vertretung in der Gesellschaft hatte, sich kein Gehör verschaffen konnte, dem öffnet das Internet einen neuen Weg. Wie bereits ausgeführt, benötigt man, um seine Informationen über das Internet in den Diskurs einzuspeisen weit weniger Ressourcen als über die konventionellen Kanäle. Dies wird zu einer thematischen Breite führen, die bisher nicht erreicht werden konnte und die überdies ort- und zeitunabhängig zugänglich ist (Vgl. Marschall 1997: 311ff.). Nur im Zusammenwirken mit den konventionellen Massenmedien allerdings wird dadurch erheblicher politischer Einfluss möglich. Ein gutes Beispiel dafür ist Transparency International. Es handelt sich um eine Organisation, die sich der Bekämpfung der Korruption widmet. Sie verfügt über keine allzu großen Ressourcen, schon allein deswegen, weil die Bekämpfung der Bestechung, so wichtig sie ist, nicht viele Spenden einbringt. Daher macht Transparency International ihre Informationen über das Internet zugänglich und bietet somit die Grundlage für die Berichterstattung der breitenwirksamen Medien (Vgl. Marschall 1998b: 52). Das langwierige Drucken und Verschicken eines Berichts in Buchform entfällt.

Neueste Entwicklungen können tagesaktuell beschrieben, kommentiert und mit Hintergrundinformationen versehen werden.

Gleichzeitig erwächst mit dieser Vielfalt ein Problem: Die Übersicht geht weiter verloren. Anders gesagt: Die intellektuellen Fähigkeiten sowie die zeitlichen Ressourcen der Nutzer reichen oft nicht mehr aus, um sich einen Überblick zu verschaffen. Auch der Nutzen einer Suchmaschine geht gegen Null, wenn ihre Suche mehrere tausend Treffer zu Tage bzw. auf den Bildschirm fördert. Hier erweist sich mit bestechender Klarheit die Funktionalität der Massenmedien alten Stils. Sie übernehmen die Auswahlarbeit für den Leser, den Hörer und den Zuschauer. Hier wird deutlich, welchen Nachteil die niedrigen Kommunikationskosten im Internet haben (Vgl. Marschall 1997: 316f.). Noch nie hatten so viele Menschen die Gelegenheit, so viele Informationen so schnell und so billig anderen zugänglich zu machen, noch nie brach aber auch eine solche Informationswelle über die Menschheit herein. Manchmal wird in diesem Zusammenhang schon von einem „information overkill“ gesprochen.

*Marschall* weist zurecht darauf hin, dass der Nutzer, will er nicht im Meer der Informationen ertrinken, neue Fähigkeiten entwickeln muss: „Die *Auswahl* der relevanten Informationen wird zu der entscheidenden Herausforderung“ (Marschall 1997: 317). Dafür braucht er aber erhebliches Vorwissen, das ihm Anhaltspunkte dafür liefert, wo er glaubwürdige Informationen zu einem bestimmten Thema im Netz findet. Triviale Beispiele: Will er etwas über den Stand der Gesetzgebung erfahren, muss er wissen, dass der Bundestag das dafür zuständige Verfassungsorgan ist, und sich in dessen Internetangebot noch mit etwas intuitivem Geschick zur entsprechenden Datenbank vorarbeiten. Wer weiß in der breiten Bevölkerung schon von der Existenz des Bundes- und der Landeswahlleiter, auf deren Websites sich die jeweiligen Wahlergebnisse exakt recherchieren lassen? Damit wird klar: Ein Grundstock von Wissen ist unabdingbar, wenn man sich im Internet auf die Jagd nach Informationen macht.

Ein weiteres Problem, das sich dem Internetnutzer stellt, ist das der Glaubwürdigkeit. Es ist selbst Laien ein Leichtes, Internetseiten zu fälschen und so einen falschen Eindruck zu erwecken. Ein Opfer einer solchen Manipulation wurde im Winter 2000/2001 die österreichische Partei FPÖ. Wer statt [www.fpoe.at](http://www.fpoe.at) die Adresse [www.fpo.at](http://www.fpo.at) aufrief, bekam eine Seite auf den Bildschirm, die der echten FPÖ-Seite täuschend ähnlich war. Allerdings mit um rassistische Vokabeln ergänzte Texte und hinzugefügte Links, über die etwa zum Ku-Klux-Klan verwiesen wurde. Die intuitive Suche nach der richtigen Homepage kann in die Irre führen: Im nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf war Jürgen Rüttgers, Spitzenkandidat der CDU, unter [www.ruettgers-4-u.de](http://www.ruettgers-4-u.de) zu erreichen. Die Adresse [www.der-ruettgers.de](http://www.der-ruettgers.de) führte dagegen auf eine von den Jusos erstellte Seite, die den Zweck verfolgte, den gegnerischen Kandidaten in ein möglichst schlechtes Licht zu rücken. Diese einfache Täuschungsmöglichkeit ist einer der Gründe, warum das Internet als Ganzes bei den Bürgern als weniger glaubwürdig gilt als das Fernsehen und die Tageszeitungen.

Weitet man den Blick aber über die westlichen Demokratien hinaus, so wird ein deutlich positiver Effekt des Internets in Bezug auf die Herstellung von Öffentlichkeit deutlich. *Karl Kaiser* weist darauf hin, dass das Internet in autoritären Regimen das Informationsmonopol der Regierung bricht. Wo Parteizeitungen und Staatsfernsehen vor Konkurrenz geschützt sind, wird das Internet zu einer unzen-

sierten, nahezu unzensurierbaren Informationsquelle. Selbst aufwändige Kontrollen, wie sie etwa von der chinesischen Regierung durchgeführt werden, bleiben faktisch wirkungslos. Was die BBC für die Deutschen während des Zweiten Weltkriegs war, nämlich eine Quelle vergleichsweise objektiver Informationen, ist das Internet heute für Chinesen und andere Bürger autoritärer Regime. Gleichzeitig funktioniert der Informationsfluss aber auch in die andere Richtung: Authentische Informationen über die Zustände in einem Land können der Weltöffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden. So ist beispielsweise bekannt, dass die besten Informationen über die Unruhen, die zur Ablösung des serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic führten, von serbischen Studenten im Internet veröffentlicht wurden (Vgl. Kaiser 2001: 8). Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, dass das Internet mit einer bestimmten technischen Entwicklungsstufe verbunden ist. Der einfache chinesische Bauer, der kaum über einen Telefonanschluss verfügt, bleibt von den Informationen des Internet ausgeschlossen. Sie öffnen sich nur wohlhabenden Eliten.

### 4.3 Am Ende der Privatheit?

Datenschutz ist nicht nur bei Wahlen ein großes Problem des Internets. Daten, die im elektronischen Netz übertragen werden und nicht mit relativ großem Aufwand geschützt sind, bleiben nicht geheim: E-Mails können gelesen werden, auch die Informationen, die abgerufen werden, können recht leicht nachvollzogen werden: „Kein Wunder, dass der Bürger, jetzt als „Netzbürger“, nicht wissen kann, welche Informationen, wo über ihn gespeichert sind“ (Ulrich 2000: 15). Auf diese Weise werden „intime Netzbiographien“ erstellt. Es kann nachvollzogen werden, wer wann welche Internetseite aufgerufen hat. Der Schutz der Privatsphäre im virtuellen Raum ist kaum gegeben. Deshalb wird ständig davor gewarnt, sensible Informationen, etwa eine Kreditkartennummer, im Internet preis zu geben. Der Bundesdatenschutzbeauftragte geht in seinem 17. Tätigkeitsbericht davon aus, dass jeder Bundesbürger über 18 Jahren 52 mal in Unternehmensdatenbanken erfasst ist, teilweise ohne davon zu wissen. Diese Informationen sind nicht nur für Unternehmen interessant, sie stellen auch für politische Parteien demokratischer oder staatliche Überwachungsorganisationen diktatorischer Systeme verführerische Informationsquellen dar. Es ist bekannt, dass die National Security Agency der USA es zu ihren Aufgaben zählt, den globalen E-Mail-Verkehr nach bestimmten Schlüsselworten zu durchforsten. Daher sehen die USA auch die Entwicklung einer sicheren Verschlüsselungsmethode für E-Mails als Angriff auf die nationale Sicherheit an.

Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass mit der Einführung des Online-Handels und der elektronischen Verwaltung immer mehr sensible Daten im Internet übertragen werden. Die anwachsenden Ströme ungeschützter Informationen werden nicht nur bei Kriminellen Begehrlichkeiten wecken. Es steht zu vermuten, dass auch Ökonomie und Politik nicht zögern werden, die neuen Informationsströme anzuzapfen – zumindest solange dies nicht gesellschaftlich geächtet oder gesetzlich verboten ist. So wird ein Teil der Privatheit der Bürger, verstanden als Schonraum vor der Gesellschaft und Schutzraum vor dem Staat, zu einem großen Teil aufgehoben. Das vom Bundesverfassungsgericht formulierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird dabei schwer verletzt. Besonders die mögliche Vernetzung

an verschiedener Stelle gelagerter Informationen ist besorgniserregend. Hier besteht weiterer Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, um das Privatleben der Staatsbürger zu schützen (Vgl. Ulrich 2000: 15).

## 5. Internet und Repräsentation

In der ersten Euphorie über das Aufkommen des Internets sahen manche Wissenschaftler den Anfang vom Ende der repräsentativen Demokratie gekommen. Diese Ansicht vertrat beispielsweise schon sehr früh der Amerikaner *Alvin Toffler*. Endlich könnten die Bürger sich ort- und zeitunabhängig informieren und auf Basis dieser Informationen nach einem intensiven Diskurs selbst durch das Internet die Entscheidung über die eigenen Belange treffen. Das Ideal der direkten Demokratie schien der Realisierung näher als jemals zuvor, da zwei große Hindernisse ihrer Einführung, eben Ort und Zeit, überwunden schienen. Das Idyll einer virtuellen Versammlungsdemokratie nach Appenzeller Vorbild schien zum Greifen nahe. Manche Amerikaner träumten davon, die Kongressmitglieder nach Hause zu schicken und das Volk selbst regelmäßig über die Geschehnisse des Landes entscheiden zu lassen. Nun, auf dem Capitol Hill herrscht noch immer reger Betrieb. Inzwischen hat sich – auch in der Wissenschaft – die Einschätzung allgemein durchgesetzt, dass das Internet keinesfalls Ersatz, wohl aber sinnvolle Ergänzung der repräsentativen Demokratie sein kann. Im Folgenden soll untersucht werden, wie dies geschehen kann und welche Auswirkungen daraus erwachsen werden.

Für *Hanna Pitkin* bedeutet Repräsentation Aufgeschlossenheit der Repräsentanten gegenüber den Interessen der Repräsentierten, bezeichnet mit dem Begriff Responsivität. Die Abgeordneten sollen sich nicht in den Hauptstädten einigeln, sondern in ständigem Kontakt mit der Welt allgemein, vor allem aber mit ihren Wählern bleiben. *Pitkin* hält die Autorität im Sinne der Fähigkeit zur selbstbestimmten Entscheidung für ebenso wichtig. Heute würde man dafür vielleicht eher den Begriff politische Führung verwenden, gemeint ist das Gleiche: Abgeordnete sollen den Mut haben, unbequeme aber als notwendig erkannte Entscheidungen – auch gegen den Wählerwillen – zu treffen. Sie sollen sich nicht zum Sklaven der Umfragewerte machen. Zwischen diesen Polen gilt es, Balance zu halten. Autorität ist allerdings nicht nur eine Charakterfrage, sondern auch eine Frage der möglichen Sanktionen, sprich der verweigerten Wiederwahl, die einen Mandatsträger ereilen kann.

Bisher hatten die Abgeordneten relativ großen Spielraum, da ihr Handeln kaum nachvollzogen werden konnte. Dies änderte sich mit der Einführung der elektronischen Massenmedien und erreicht nun eine neue Qualität: Das Internet macht es dem einfachen Bürger möglich, sich relativ einfach und schnell in den Datenbanken der Parlamente über bestimmte Fragen zu informieren und einem Abgeordneten ebenso schnell eine E-Mail mit der eigenen Meinung zu schicken (Vgl. Zittel 1998: 113ff.; sowie Zittel 2001).

Das Internet trifft dabei allerdings auf unterschiedliche Strukturen. Dies soll an einem kleinen Vergleich zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten von Amerika deutlich gemacht werden: Während in den USA der Abgeordnete stärker als politischer Einzelunternehmer auftritt und als solcher bemüht ist, seine

Wiederwahl zu sichern, hat sein deutscher Kollege zwar das gleiche Ziel, ist aber mehr in eine Gemeinschaft, in Partei und Fraktion, eingebunden. Die Fraktion bildet einen gewissen Schutz für den Abgeordneten. Auf seine Verpflichtung ihr gegenüber kann er verweisen, wenn er gegen den Wunsch der Wähler seines Wahlkreises stimmt. Der amerikanische Repräsentant muss und kann dagegen sensibler auf Willensbekundungen aus seinem Wahlkreis reagieren und sie eher in Abstimmungsverhalten umsetzen. Der deutsche Abgeordnete ist gegenüber seinem amerikanischen Kollegen besser gegen Einflussnahme von außen, durch andere politische Akteure und auch durch das Internet, geschützt. Vom Standpunkt der Bürger aus gesehen, hat aber ein Amerikaner bessere Durchgriffsmöglichkeiten auf seinen Abgeordneten als ein Deutscher. Daher ist davon auszugehen, dass das Internet im amerikanischen Kongress stärkere Auswirkungen haben wird als im Deutschen Bundestag, da es dort von den Abgeordneten aus Eigeninteresse sensibler aufgenommen wird.

Grundsätzlich bleibt aber festzustellen, dass das Internet es interessierten Bürgern ermöglicht, sich besser über das Geschehen in Parlamenten zu informieren. In den USA nutzten schon 1995 50.000 Besucher täglich den entsprechenden Service des US-Kongresses, der mit seinem Namen „thomas“ an Thomas Jefferson, den Vater der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, erinnert. Über „thomas“ haben sie zum Beispiel Zugang zu den aktuellen Sitzungsprotokollen. Dies verringert die Unterschiede zwischen den Informationsniveaus der Bürger und der Abgeordneten. Fragt man allerdings nach den konkreten Nutzern, so stellt sich heraus, dass die Nutzung dieser Einrichtungen wieder eine Frage der Ressourcen ist. Die kontinuierliche Beobachtung des Parlamentsgeschehens, die Grundvoraussetzung, um sich sinnvoll in der politische Geschehen einzubringen, kostet, so trivial es klingt, vor allem Zeit und Geld, Ressourcen, über die vor allem Organisationen verfügen. Daher verbessert das Internet nur unmerklich die Situation des einzelnen Staatsbürgers, sondern öffnet einen weiteren Zugang für bereits gut informierte politische Akteure. Für diese aber, in der Regel sind es Verbände, haben die bisherigen Internetangebote allerdings keinen allzu großen Nutzen, da sie in der Regel nur den Weg bereits verabschiedeter Gesetze dokumentieren. Sie liefern also Informationen, die nicht mehr behilflich sein können bei der Beeinflussung von Vorlagen. Wie die einschlägigen Studien zeigen, sehen Verbandsvertreter die besten Möglichkeiten zur Beeinflussung der Gesetzgebung zu einem Zeitpunkt, an dem man davon im Internet noch nichts sieht und noch nichts sehen kann, da die zuständigen Referenten in den Ministerien noch an den Entwürfen sitzen. Es erscheint allerdings auch wenig sinnvoll, die Interna der Verwaltung ins Internet zu stellen. Hier ist eine sinnvolle Grenze der Publizität erreicht.

## 6. Effektivität, Transparenz, Partizipation und Internet – ein Fazit

Obwohl sich bisher weder das politische Interesse der Nutzer noch die Nutzung exakt und wissenschaftlich befriedigend quantifizieren bzw. qualifizieren lassen, so kann doch festgestellt werden, dass die vielfachen Angebote der politischen Akteure in erheblichem Maße genutzt werden. Erheblich genug, um es zu rechtfertigen, die Auswirkungen des Internets auf die Politik zu prüfen. Ungefilterte Kommunika-

tion wird durch das Netz billiger und schneller. Die steigenden Nutzerzahlen versprechen eine große Reichweite, besonders unter den jungen Bürgern.

Die Möglichkeit der Partizipation mit Hilfe von Medien ist grundsätzlich ambivalent einzuschätzen. Im ganzen kann festgestellt werden, dass das Internet zwar keine wesentlich neuen Partizipationsmöglichkeiten schafft, die bekannten aber kostengünstiger, schneller, im ganzen bequemer macht. Auf Vorstufen der Partizipation, nämlich Information und Organisation, kann das Internet aber sehr wohl positive Wirkungen erzielen. Allerdings ergibt sich auch dabei das Problem der Bewertung und Auswahl der korrekten und relevanten Daten. Eine positive Wirkung des Internets in Richtung der Herstellung eines deliberativen Diskurses ist nicht zu erwarten.

Das neue Medium wird zum festen Bestandteil von Wahlkämpfen werden. Als aktuelles, relativ billiges und Zukunftsfähigkeit beweisendes Mittel zur Ansprache der Wähler werden es die Parteien mit zunehmender Professionalität nutzen. Die Nutzung des Internets für den Wahlakt selbst sollte wegen der zahlreichen technischen Probleme und vor allem wegen der nicht zu gewährleistenden Geheimhaltung einer Wahl von zu Hause aus unterbleiben. Es bleibt abzuwarten, ob diese Überlegungen fähig sind, dem Argument Bequemlichkeit Paroli zu bieten.

Wird sich der demokratische Kommunikationsraum Nummer eins, die massenmediale Öffentlichkeit, auflösen, oder wird sie durch das Internet erneuert? Der kommunikative Raum wird sicherlich erweitert. Zu den Öffentlichkeit erzeugenden Alt-Medien tritt das Internet. Zu einem Teil wird es ihre Meldungen, Themen und Diskurse widerspiegeln. Insofern besteht keine Gefahr, dass sich Teile der Bevölkerung ins Internet verabschieden und sich mehr als jetzt aus dem kommunikativen Verbund der deutschen Gesellschaft ausklinken. Ein anderer Teil wird Raum bieten für Gruppen und Interessen in der deutschen Gesellschaft, die von den Massenmedien alter Prägung wenig oder nicht berücksichtigt werden. In diesem Bereich wird man sich allerdings nur mit einer guten Allgemeinbildung und der Fähigkeit zur Unterscheidung zurechtfinden können. Weitgehend unbeachtet werden dagegen immer mehr Informationen über die Nutzer des Internets gesammelt, eine Entwicklung, die eine ernsthafte Gefahr für die Privatheit darstellt und die zu einer totalen Öffentlichkeit führen kann, sofern ihr nicht entgegengetreten wird.

Das Internet ersetzt die klassischen Massenmedien als Informationslieferanten nicht: Es tritt als neue Quelle hinzu und übernimmt zudem noch weitgehend die allgemeine Tagesordnung. Es ist daher nicht Sargnagel der klassischen Öffentlichkeit und Schlussstein der Privatheit, sondern bietet mit seinen Mitteln Öffentlichkeit, die der bisherigen thematisch weitgehend entspricht. Öffentlichkeit entsteht durch das Internet in weit größerem Ausmaß als in den klassischen Medien. Pluralismus und Fragmentierung gehen dabei allerdings Hand in Hand. International gesehen ist das Internet eine Chance, das Informationsmonopol autoritärer Regime zu brechen. Der Nutzer braucht allerdings weit größere Fähigkeiten, um sie zumindest partiell wahrnehmen zu können, weit mehr als um eine Tageszeitung aufzuschlagen oder den Fernseher einzuschalten (Vgl. Marschall 1997: 318). Hinzu kommt, dass sich hier erneut ein Glaubwürdigkeitsproblem stellt.

Der Bürger bekommt durch das Internet die Chance, die Handlungen seines Repräsentanten besser zu kontrollieren und ihm seine Anliegen schneller und kostengünstiger zu übermitteln. Das bisherige Informationsangebot der Parlamente ist allerdings noch mangelhaft, ebenso reicht die Informationsverarbeitungskapazität

der Abgeordneten keineswegs aus. Schließlich sorgen strukturelle Unterschiede dafür, dass der Durchgriff des Wählers auf den Abgeordneten in den Vereinigten Staaten von Amerika besser erfolgt als in der Bundesrepublik Deutschland.

Legt man nun an diese Ergebnisse den Maßstab aus Effizienz, Transparenz und Partizipation an, so kommt man zu einem zwiespältigen Ergebnis: Bei der Wirtschaftlichkeit sind geringe Zuwächse zu erwarten. Starke positive Auswirkungen sind abzusehen im Punkt Transparenz. Die Informationen des Internets dienen auch zur besseren Ausleuchtung des politischen Raumes. Hier sind jedoch zwei Einschränkungen zu machen. 1. Ungefilterte Information bedeutet oft auch parteiische Information, deren Bewertung und Einordnung fehlt. 2. Nur relativ gut situierte und halbwegs intelligente Bürger sind überhaupt in der Lage, das Internet zu nutzen und seine Informationen zu gewichten. Transparenz heißt also hier Durchschaubarkeit nur für eine bestimmte Elite. Bei der Partizipation sind die negativen Aspekte deutlich schwerer zu gewichten als die positiven. Möglichen kleineren Verbesserungen bei Information und Organisation stehen schwerwiegende negative Tendenzen bei der Gestaltung des Wahlakts gegenüber. Das Internet wird also weder den demokratischen Himmel noch die Hölle auf Erden hervorrufen.

Letztlich sind es die Bürger, die das neue Medium zum Positiven oder Negativen benutzen werden. *Horst Opaschowski* kann aus seinen Untersuchungen über die Lebensgewohnheiten der Jugendlichen keine großen Hoffnungen ableiten:

„Auch in Zukunft will die Generation @ zwischen Anspannung und Entspannung leben, will sie Surfer, Mailer oder Chatter ebenso sein wie Zuhörer, Zuschauer oder Couch Potatoe, also passiver Genießer. Es ist ein viel zu idealisiertes Bild, zu glauben, die neue Mediengeneration werde sich vom Fernsehen abwenden und sich einer aktiven Gestaltung des Lebens zuwenden, so daß unsere Welt dadurch besser werden könnte. Nein – die schöne Medienwelt wird das Leben in Zukunft angenehmer, bequemer und abwechslungsreicher machen. Aber: Die Welt wird dadurch nicht besser.“ (*Opaschowski 1999: 16*)

Die Technologie Internet wird ihren Siegeszug fortsetzen. Die Ergebnisse dieser Arbeit lassen es aber geraten erscheinen, ihn nicht nur zu verfolgen, sondern aktiv zu gestalten. Hier gilt es, Kompetenzen und Werte zu vermitteln. Die Demokratie immer wieder zu begründen bleibt auch und gerade im Zeitalter des Internets eine wichtige Aufgabe, zu der auch das Internet der politischen Bildung in Schule, Hochschule und Erwachsenenbildung hilfreich sein kann (Vgl. dazu *Harth 2000*). Hier Möglichkeiten zu finden, ist eine Hauptaufgabe der politischen Bildung in der Zukunft.

## Literatur

- Bieber, Christoph*, 1997: Erst surfen, dann wählen? Die US-Präsidentschaftswahlen 1996 und das Internet, in: *Transit Europäische Revue*, Heft 13, S. 94-103.
- Brunner, Wolfram*, 2002: Wahlkampf in den USA V: Finanzierung, Organisation, Planung, Sankt Augustin.
- Buchstein, Hubertus*, 1996: Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, Jg. 44 (1996), S. 583-607.
- Bühl, Achim*, 2000: Die virtuelle Gesellschaft des 21. Jahrhunderts, Sozialer Wandel im digitalen Zeitalter, Wiesbaden.
- Clemens, Detlev*, 1998: Wahlkampf im Internet, in: *Gellner Winand, Korff Fritz von (Hg.)*, 1998: Demokratie und Internet, Baden-Baden, S. 143-156.

- Eimeren, Birgit van, Gerhard Heinz* 2000: ARD/ZDF-Online-Studie 2000: Gebrauchswert entscheidet über Internet-Nutzung, in: *Media Perspektiven*, Heft 8, S. 338-349.
- Gellner, Winand*, 1997: Individualisierung und Globalisierung, Die Privatisierung der Öffentlichkeit? in: *Rohe Karl* (Hg.), 1997: *Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden, S. 25-44.
- Gellner, Winand, Korff Fritz von* (Hg.), 1998: *Demokratie und Internet*, Baden-Baden.
- Hagen, Lutz M.* (Hg.), 1998: *Online-Medien als Quellen politischer Information, Empirische Untersuchungen zur Nutzung von Internet und Online-Diensten*, Opladen, Wiesbaden.
- Hagen, Martin*, 1997: *Elektronische Demokratie: Computernetzwerke und politische Theorie in den USA*, Hamburg.
- Harth, Thilo*, 2000: *Das Internet als Herausforderung politischer Bildung*, Schwalbach/Ts.
- Hellwege, Maren*, 1997: *Zum Einfluß des Internets auf die Kommunikationsstrukturen des politischen Systems der USA: Gegenwart und Zukunftsszenarien*, Passau (unveröffentlichte Diplomarbeit).
- Jarren, Otfried*, 1998: *Internet – neue Chancen für die politische Kommunikation?*, in: *APuZ* B40/98, S. 13-21.
- Jarren, Otfried, Sarcinelli Ulrich, Saxer Ulrich*, 1998: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, Wiesbaden.
- Kaase, Max*, 1996: *Partizipation*, in: *Nohlen Dieter* (Hg.), 1996: *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn, S. 521-527.
- Kaase, Max*, 1998: *Politische Kommunikation – Politikwissenschaftliche Perspektiven*, in: *Jarren Otfried, Sarcinelli Ulrich, Saxer Ulrich*, 1998: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, Wiesbaden, S. 97-113.
- Kaiser, Karl*, 2001: *Wie das Internet die Weltpolitik verändert, Diktaturen werden es schwerer haben, und die Prägestkraft der Territorialstaaten wird abnehmen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Januar 2001, Nr. 8, S. 8.
- Kamps, Klaus* (Hg.), 1999: *Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation*, Opladen, Wiesbaden.
- Kleinsteuber, Hans J., Hagen Martin*, 1998: *Was bedeutet „elektronische Demokratie“? Zur Diskussion und Praxis in den USA und Deutschland*, in: *ZParl*, Heft 1, S. 128-143.
- Leggewie, Claus, Maar Christa* (Hg.), 1998: *Internet Politik, Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie?*, Köln.
- Marschall, Stefan*, 1997: *Politik „online“ – Demokratische Öffentlichkeit dank Internet?*, in: *Publizistik*, Heft 3, S. 304-324.
- Marschall, Stefan*, 1998: *Netzöffentlichkeit – eine demokratische Alternative?*, in: *Gellner Winand, Korff Fritz von* (Hg.), 1998: *Demokratie und Internet*, Baden-Baden, S. 43-54.
- Marschall, Stefan*, 1999: *Das Internet als globaler Raum öffentlicher medialer Kommunikation*, in: *Donges Patrick, Jarren Otfried, Schatz Heribert* (Hg.), 1999: *Globalisierung der Medien?* Opladen, Wiesbaden, S. 151-169.
- Marschall, Stefan*, 2001: *Parteien und Internet – Auf dem Weg zu internet-basierten Mitgliederparteien?*, in: *APuZ* B10, S. 38-46.
- Meier-Walser, Reinhard C., Harth Thilo* (Hg.), 2001: *Politikwelt Internet, Neue demokratische Beteiligungschancen mit dem Internet?*, München.
- Müller, Christian*, *Parteien im Internet*, in: *Gellner Winand, Korff Fritz von* (Hg.), 1998: *Demokratie und Internet*, Baden-Baden, S. 157-169.
- Nerverla, Irene* (Hg.), 1998: *Das Netz-Medium, Kommunikationswissenschaftliche Aspekte eines Mediums in Entwicklung*, Opladen/Wiesbaden.
- Nohlen, Dieter* (Hg.), 1996: *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn.
- Nohlen, Dieter* (Hg.), 1998: *Lexikon der Politik, Politische Begriffe*, Band 7, München.
- Opaschowski, Horst W.*, 1999: *Von der Generation X zur Generation @, Leben im Informationszeitalter*, in: *APuZ* B41/99, S. 10-16.
- Prommer, Elizabeth, Vowe Gerhard*, 1998: *Computervermittelte Kommunikation: Öffentlichkeit im Wandel*, Konstanz.
- Rohe, Karl* (Hg.), 1997: *Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden.

- Rössler, Patrick (Hg.), 1998: Online-Kommunikation, Beiträge zu Nutzung und Wirkung, Opladen, Wiesbaden.
- Rössler, Patrick, Wirth Werner (Hg.), 1999: Glaubwürdigkeit im Internet, Fragestellungen, Modelle, empirische Befunde, München.
- Scherer, Helmut, 1998: Partizipation für alle?, Die Veränderung des Politikprozesses durch das Internet, in: Rössler Patrick (Hg.), 1998: Online-Kommunikation, Beiträge zu Nutzung und Wirkung, Opladen, Wiesbaden, S. 171-188.
- Schiller, Dietmar, 1998: Parlamente Online: Zum Strukturwandel parlamentarischer Öffentlichkeit im Internetzeitalter, in: Gellner Winand, Korff Fritz von (Hg.), 1998: Demokratie und Internet, Baden-Baden, S. 127-142.
- Schulz, Winfried, 1997a: Politische Kommunikation, Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik, Opladen, Wiesbaden.
- Schulz, Winfried, 1997b: Neue Medien – Chancen und Risiken, Tendenzen der Medienentwicklung und ihre Folgen, in: APuZ B47/97, S. 3-12.
- Steffani, Winfried, (Hg.), 1973: Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen.
- Ulrich, Otto, 2000: Abschied vom privaten Leben, Das ungezügeltere Internet bedroht die bürgerliche Demokratie. Die Politik unterschätzt das Problem, in: Die Zeit vom 14. September, Nr. 38, S. 15.
- Weiß, Ulrich, 1998: Das Politische am Internet, Eine politikphilosophische Reflexion, in: Gellner Winand, Korff Fritz von (Hg.), 1998: Demokratie und Internet, Baden-Baden, S. 27-42.
- Zimmer, Gerhard, 2000: Interaktives Fernsehen – Durchbruch via Internet?, Entwicklungsstand und Perspektiven interaktiver Fernsehnutzung in Deutschland, in: Media Perspektiven, Heft 3, S. 110-126.
- Zipfel, Theodor, 1998: Online-Medien und politische Kommunikation im demokratischen System, in: Hagen Lutz M. (Hg.), 1998: Online-Medien als Quellen politischer Information, Empirische Untersuchungen zur Nutzung von Internet und Online-Diensten, Opladen, Wiesbaden, S. 20-53.
- Zittel, Thomas, 1998: Repräsentativverfassung und neue Kommunikationsmedien, in: Gellner Winand, Korff Fritz von (Hg.), 1998: Demokratie und Internet, Baden-Baden, S. 111-125.
- Zittel, Thomas, 2000: Elektronische Demokratie: ein Demokratietypus der Zukunft?, in: ZParl, Heft 4, S. 903-925.

**Anschriften der Autoren**

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

**Franz-Josef Bölting**, Charlottenstr. 9, 32429 Minden

**Prof. Dr. Walter Gagel**, Im Asemwald 52/2, 70599 Stuttgart

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

**Prof. Dr. Reinhold Hedtke**, PH Weingarten, Leibnizstr. 3, 88250 Weingarten, hedtke@ph-weingarten.de

**Prof. Dr. Everhard Holtmann**, Universität Halle, Institut für Politikwissenschaft, Emil-Abderhalden-Str. 7, 06099 Halle

**Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil**, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich 12 – Institut für Soziologie, Colonel-Kleinmann-Weg 2, 55099 Mainz

**Martin Große Hüttmann**, Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Melanchtonstr. 36, 72074 Tübingen

**Dr. Sabine Kropp**, Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstraße 4, 91054 Erlangen

**Dr. Rahild Neuburger**, Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Organisation, Ludwigstr. 28, 80539 München

**Prof. Dr. Sibylle Reinhardt**, Martin-Luther-Universität, Institut für Politikwissenschaft, Emil-Abderhalden-Str. 7, 06099 Halle

**Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer**, Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 06099 Halle

**Jürgen Stern**, Pacellistr. 1, 94469 Deggendorf, juergen-stern@gmx.de

**Prof. Dr. Roland Sturm**, Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstraße 4/7, 91054 Erlangen

**Petra Zimmermann-Steinhart**, M.A., Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstraße 4, 91054 Erlangen