

Gesellschaft Wirtschaft Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Jahrgang 52, 2003, Heft 1

Inhalt

Editorial 3

Zur Erinnerung an Wolfgang Hilligen 5

Brennpunkt

Stefan Hradil, Ist unser Bildungswesen unterfinanziert? Eine Facette der Bildungsmisere 7

Fachwissenschaftliche Aufsätze

Detlef Oesterreich, Sind deutsche Jugendliche besonders ausländerfeindlich .. 13

Rahild Neuburger, New Economy 5:
Unternehmensführung in der New Economy 27

Uwe Kranenpohl, Verkürzen Verfassungsrichter Volksrechte?
Verfassungspolitische Probleme der Volksgesetzgebung 37

Sven Bernhard Gareis, Mao, Marx und Marktwirtschaft. Zu Stand und
Perspektive des chinesischen Transformationsprozesses nach dem
Führungswechsel in Partei und Staat 47

Essay

Thomas Philipp, Likudregierung, Arafat und die „eccentric idea of empire“ ... 63

Aktuelle Information

Roland Sturm, Entwicklung und Stand der Arbeitszeitflexibilisierung in
Deutschland 69

Torben Lütjen, Die Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen 2002 73

Rechtsprechung kommentiert

Heiner Adamski, Bundesrat: Abstimmungs- und Vermittlungsverfahren 79

Kontrovers dokumentiert

<i>Petra Zimmermann-Steinhart</i> , Sind Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei sinnvoll?	89
---	----

Didaktische Praxis

<i>Bardo Herzig</i> , Der Datenschutz, die Hacker und die Moral. Datenschutz als Thema politischer Bildung	99
--	----

Rezensionen	111
-------------------	-----

Analyse

<i>Hans-Hermann Hartwich</i> , Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema „Demokratie und Arbeitslosigkeit“	113
--	-----

Anschriften der Autoren	143
-------------------------------	-----

Zu diesem Heft

In der Geschichte der Bundesrepublik hat es nicht allzu häufig Situationen gegeben, in denen so massiv wie im Frühjahr 2003 innen- und außenpolitisch bedrängende Probleme die Tagespolitik bestimmten. Geradezu paradox wirkt dabei der rasante Verschleiß der Themen durch die Tagespresse. Das gilt besonders für die Innenpolitik, die vorgestern noch vom Stichwort „PISA-Studie“, dann „Hartz-Kommission“, gestern vom Wahldebakel der SPD und heute von den Reformchancen einer informellen großen Koalition beherrscht wird. Demgegenüber wird die internationale Politik seit Monaten von einer Konstante bestimmt: Der Irakfrage. Aber auch hier sind deswegen noch nicht alle anderen Dinge für das Gegenwartsbewußtsein unwichtig geworden. Diese kurze Einstimmung scheint erforderlich zu sein, um das erste Heft von „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik“ des Jahrgangs 2003 einführend zu charakterisieren. Es spiegelt seit seiner Planung die ebenso komplexe wie komplizierte Themenvielfalt des vergangenen Halbjahres wider. Denn die Zeitschrift soll unfern der Tagesaktualität diese zeitnah analytisch verarbeiten, klären und erklären.

Im Bereich der internationalen Politik ist das Verhältnis zwischen Israel und den Palästinensern vom Irak-Krieg unmittelbar betroffen. Dass es aber auch noch eine eigenständige Problemlage darstellt, zeigt der bemerkenswerte Beitrag von *Thomas Philipp*, den wir wegen seiner unkonventionellen theoretischen Fundierung des Problems und seiner Perspektiven einen „Essay“ nennen.

China genießt gegenwärtig vor allem aus wirtschaftlichen Gründen (s. z.B. dem Transrapid) in Deutschland verstärkte Aufmerksamkeit. Wie eng die wirtschaftliche Entwicklung des Landes mit dem inneren Parteiregiment und der Öffnung nach außen zusammenhängt, zeigt *Sven Bernhard Gareis* in einem hochinteressanten, informativen Beitrag, dessen Titel „Mao, Marx und Marktwirtschaft“ genau den Inhalt kennzeichnet.

Die Erweiterung der Europäischen Union wirft beunruhigende Fragen auf. Gespalten durch unterschiedliche Regierungspositionen zum Irak-Krieg, an denen sich sogleich wichtige Beitrittsländer beteiligt haben, ist diese ungefestigte Union zusätzlich zerstritten über die Frage, ob denn die Türkei überhaupt Mitglied werden kann oder wann und unter welchen Bedingungen sie Mitglied werden sollte. Die Kontroverse dokumentiert *Petra Zimmermann-Steinhart*.

Im Bereich der inneren Politik erinnert der Beitrag von *Torben Lütjen* an die Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen. Der dramatische Einbruch der SPD hat nicht nur die Frage nach der Zukunft der Sozialdemokratie aufgeworfen, sondern auch die Gesetzgebungsaktivitäten der Bundesregierung deutlich weiter eingegrenzt, soweit sie auf die Zustimmung der Bundesrates angewiesen ist.

Probleme der Verfassungsstruktur und der Innenpolitik der Bundesrepublik werden mit dem Aufsatz von *Uwe Kranenpohl* über die immanenten Probleme einer immer wieder geforderten Volksgesetzgebung (Volkswillen gegen Verfas-

sungsbestimmungen) und mit der Dokumentation von *Heiner Adamski* über die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Bundesratsabstimmung über das Zuwanderungsgesetz am 22. März 2002, die bereits in Heft 2/2002 dieser Zeitschrift dargestellt wurde, erläutert. Der hier ebenfalls besprochene Streit der Parteien über die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses auf Seiten des Bundesrates hat sich durch die CDU-Siege in den beiden Bundestagswahlen erledigt. Wir befassen uns wieder einmal in Form eines Beitrages aus der „Didaktischen Praxis“ von *Bar-do Herzig* mit Problemen des Datenschutzes. Ebenfalls ein „altes“ Thema behandelt *Detlef Oesterreich*, indem er neue empirische Daten über die Ausländerfeindlichkeit in Deutschland vorlegt.

Angesichts der Fülle an neuen und wichtigen öffentlich diskutierten Problemen ist die Frage nicht ganz unberechtigt: „Erinnern Sie sich noch an „PISA“? Das Thema wird in Variationen gelegentlich etwa auf den Seite 4 bis 5 großer Tageszeitungen abgehandelt und ist doch zweifellos ein brennendes Problem. *Stefan Hradil* befaßt sich in diesem Heft kritisch mit einem der größten und auch heikelsten Defizite im Bildungsbereich, der sogenannten „Unterfinanzierung des Bildungswesens“. Es geht dabei nicht um einen pauschalen Zahlenvergleich, sondern um die Differenzierung nach Schultypen und Bildungsstufen. Noch wichtiger aber erscheint die Frage nach dem privaten Nutzen im tertiären Bereich in Gestalt besserer Beschäftigungsmöglichkeiten und höherer Einkommen. Dieser individuelle Nutzen könnte, so Hradil und mit Bezug auf die OECD, eine stärkere Beteiligung des Einzelnen an den Kosten der tertiären Bildung rechtfertigen, vorausgesetzt, ein Studium unabhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen könne gesichert werden.

Die „Analyse“ in diesem Heft 1/2003 behandelt die nach wie vor hochaktuelle Frage der Arbeitsmarktreform. *Hans-Hermann Hartwich* legt nach einer knappen historischen Skizze der deutschen Arbeitsverwaltung eine gründliche Untersuchung der Vorgänge um die Bundesanstalt für Arbeit und die „Hartz-Kommission“ im vergangenen Wahljahr vor. Die im Januar 2003 in Kraft getretenen ersten Modernisierungsgesetze entstanden in einem Entscheidungsprozess, der typisch ist für unsere Art pluralistischer Demokratie. Die Kriterien der Arbeit reichen von den Taktiken und der Instrumentalisierung des heißen Themas „Arbeitslosigkeit“ im Wahlkampf bis hin zu sachlich vertretbaren Problemlösungen, die sich allerdings keine Seite allein zurechnen lassen darf. So gesehen ist dies eine Studie über das Funktionieren der deutschen Demokratie. Die von Roland Sturm verfasste „Aktuelle Information“ über die Möglichkeiten und Chancen einer Arbeitszeitflexibilisierung ist ein besonderer und auch in den Gewerkschaften seit langem intensiv diskutierter Teil der Arbeitsmarktreform. „Analyse“ und „Aktuelle Information“ bieten zugleich einen kontrastreichen Ansatz für Diskussion und unterschiedliche Bewertungen der „New Economy“. Diese Serie der Zeitschrift wird von *Rahild Neuburger* in bewährter Weise mit dem Beitrag über „Unternehmensführung“ fortgesetzt. Es geht, wie die Leser wissen, nicht um eine Hymne auf die Globalisierung, sondern um die Vermittlung von Sachinformationen. So geht unsere Münchener Autorin wieder von einem fiktiven Unternehmen aus und erläutert Herausforderungen und Einwirkungen. Wie immer gibt es ein „Glossar“ zu wichtigen Begriffen der New Economy.

Die Herausgeber

Zur Erinnerung an Wolfgang Hilligen

Am 13. Januar 2003 verstarb in Wiesbaden, seinem Wohnort, Prof. em. Wolfgang Hilligen im 87. Lebensjahr.

Als Wolfgang Hilligen 1966, bereits 50jährig, auf den Lehrstuhl für Didaktik der Gesellschaftswissenschaften an die Universität Gießen berufen wurde, ging für den Frankfurter Oberschulrat ein Lebenstraum in Erfüllung: Von sichtbarer Stelle aus mit öffentlicher Wirkung bilden und erziehen zu können und *Kategorien* und *Optionen* als *Schlüsselbegriffe* „für eine menschenwürdige Gemeinschaft“ zu entwickeln (vgl. seine zusammenfassende „Didaktik des politischen Unterrichts“, die 1985 in 4., völlig neu bearbeiteter Auflage erschien).

Zu den glücklichen Lebensumständen, die auf dieses Ziel hinführten, gehörte das Matthias-Gymnasium in Breslau. Das dort erarbeitete Latein und Griechisch waren für ihn keine toten Sprachen; sie bewahrten vielmehr die Essenz der abendländischen Bildung und Kultur, die es unter gewandelten Verhältnissen neu zu begründen galt. Denken und Lehren aus der Sprache heraus wurden zu einem Grundzug seines Wesens und seines Arbeitens.

Nach zehn Jahren Militärzeit, Krieg und Gefangenschaft brachte ein günstiges Schicksal die junge Familie 1946 nach Frankfurt/M. Sein rastloses Wirken in der Schule, der Bildungs- und Schulpolitik begann, als wenn es gälte, verlorene Zeit aufzuholen. Das Amt als Sprecher der Frankfurter Junglehrer führte ihn bereits im Jahr 1947 zu Kultusminister Dr. Erwin Stein, dem er später freundschaftlich verbunden war.

Walter Gagel hat in seiner „Geschichte der politischen Bildung in Deutschland 1945-1989“ gezeigt, welchen großen Wert die Amerikaner auf die Einführung eines Unterrichtsfaches „politische Bildung“ legten. Frankfurt war aber auch der Ort, in den das „Institut für Sozialforschung“ aus den USA zurückkehrte. Max Horkheimer, der Direktor dieses Instituts, auf den die Kritische Theorie der Gesellschaft zurückgeht, wurde für den zielstrebigsten jungen Lehrer nach eigenem Bekenntnis zur Leitfigur; ihm verdanke er „wohl das meiste“.

1955 erschien jene Schrift, mit der Hilligen seine akademische Karriere vorbereitete: „Plan und Wirklichkeit im sozialkundlichen Unterricht“. Inhalt und Intention gehörten zum Begründungskanon der „Sozialkunde“. Hilligen war nun im Kreis derjenigen, die die Didaktik des politischen und sozialkundlichen Unterrichts voranbrachten, etablierten und öffentlich machten. Zur öffentlichen Wirkung trug nicht nur das damals noch neue Medium Fernsehen bei, sondern auch die in den ersten zwei, drei Jahrzehnten der Bundesrepublik so bedeutenden Akademien, Bad Boll oder Loccum, Schwerte oder das von ihm sehr geschätzte Tutzing. In diesen Akademien wurde viel geleistet, um der Bundesrepublik ein neues geistiges und politisches Fundament zu geben. Er gehörte zum festen Kreis derjenigen, die hier ebenso präsent waren wie in den Veröffentlichungen der Landeszentralen und der Bundeszentrale für politische Bildung.

Im Jahr 1957 erschien der erste Band von „Sehen – Beurteilen – Handeln“; bereits 1965 war er in der 12. Auflage. Vor allem diese Schrift begründete seinen Namen als Didaktiker der sozialkundlichen und politischen Bildung. Es gab eine reformfreundige Aufbruchstimmung wie selten zuvor. Die Pädagogik hatte eine große öffentliche Reputation; die Curriculumforschung war ebenso in aller Munde wie die Diskussion um Grundwerte; ihrer Fundierung galt sein besonderes Engagement. Zur Reihe „Grundwerte“, die Franz Neumann herausgab, steuerte er den Band über „Menschenwürde“ bei – für ihn die „Substanz und zugleich die Zusammenfassung aller politischen Grundwerte“. Die ihm 1976 zum 60. Geburtstag gewidmete, von Franz Neumann und Kurt Gerhard Fischer herausgegebene Festschrift trug den Titel „Option für Freiheit und Menschenwürde“.

Im Jahr seiner Berufung nach Gießen war Hilligen also schon auf dem Weg zum *primus inter pares*. Max Horkheimer gehörte zu jenen, die seine Berufung beförderten. Seit den 70er Jahren war unstrittig: Hilligen war zum „Nestor der politischen Bildung geworden“, wie das Friedrich Minssen einmal ausdrückte. Anfeindungen, die nicht fehlten, zumal im Zusammenhang der Durchsetzung der Hessischen Rahmenrichtlinien und des Engagements für eine gesellschaftswissenschaftliche Didaktik über die Politikwissenschaft hinaus, bestand Wolfgang Hilligen durch die Eigenschaften, die er auch bei anderen fundieren wollte.

In Gießen wurde seine Bereitschaft zur Kooperation verstärkt durch einen einzigartigen Kollegenkreis, zu dem Kurt Gerhard Fischer, Siegfried George und Franz Neumann gehörten. 1971 erschien die erste Auflage des „Lexikons der Politik“, herausgegeben von Wolfgang Hilligen, Hanno Drechsler, Oberbürgermeister in Marburg, und Franz Neumann. Die Arbeiten zur 9. Auflage von 1995 waren schon eine große Mühe für ihn; er sprach von Plackerei. Die überaus große Anzahl der Artikel, fast 90, die er neu bearbeitete, forderte alle seine Kräfte. Doch viele Artikel, wie „Bildung“; „Politische Sozialisation“ oder „Soziale Gerechtigkeit“, waren auch wie ein Vermächtnis.

Es fehlte nicht an Ehrungen und Würdigungen, auch nicht in dieser Zeitschrift, der Hilligen seit 1966 als Herausgeber verbunden war. Die Festschriften zum 60. und zum 75. Geburtstag zählen ebenso dazu wie das Bundesverdienstkreuz, das er mit Stolz trug. In der Einleitung zum Gesamtverzeichnis seiner Schriften 1946 – 1996, das Franz Neumann erarbeitete und das ihm der Verleger und Freund Edmund Budrich und befreundete Kollegen zum 80. Geburtstag widmeten, hieß es einführend: „Hunderttausende, Schüler, Studenten, Lehrer, haben einen „Hilligen“ in der Hand gehabt und danach gelernt, studiert, unterrichtet. Die Politische Bildung in unserer Republik trägt seine Signatur“ (dieses Gesamtverzeichnis der Schriften mit würdigenden Beiträgen war Heft 1 des Jg.s 1996 der „Gegenwartskunde“ beigelegt). Diese Signatur ist bis heute sichtbar, wie die neueren Didaktiken und historischen Darstellungen der politischen Bildung zeigen.

Wenn Hilligen in einer Rezension des Buches „Bildung“ für die „Gegenwartskunde“ (Heft 2/1997) den Autor Hartmut von Hentig als einen der „Gebildetsten unter den Bildnern“ bezeichnete, so trifft das auch auf ihn zu. Ein erfülltes Leben, so hieß es in der Todesanzeige, ist zu Ende gegangen.

Ist unser Bildungswesen unterfinanziert? Eine Facette der Bildungsmisere

Stefan Hradil

Deutschland sei auf dem Weg in eine postindustrielle Wissens- und Informationsgesellschaft. Das hören Studierende und Schüler beinahe täglich. Wissen, nicht länger Maschinen oder Land sei zur wichtigsten produktiven Kraft geworden. Nicht mehr Bauernhöfe oder Fabriken, sondern Schulen, Universitäten und Forschungsinstitute seien heute die zentralen gesellschaftlichen Einrichtungen. Professoren und Lehrer verkünden immer wieder: Alle Prognosen sind sich darin einig, dass die Heranwachsenden immer mehr Bildung und Qualifikation benötigen, als Staatsbürger, Gesellschaftsmitglieder und Erwerbstätige.

Politische Instanzen, wie zum Beispiel das Bundesministerium für Bildung und Forschung, übernehmen diese Bedarfsdiagnosen ungeschmälert als Selbstansprüche: „Ausgaben in das Bildungssystem sind Investitionen in die Zukunft eines Landes. Eine gebildete und qualifizierte Bevölkerung ist eine notwendige Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand und Wachstum, ein reges kulturelles und gesellschaftliches Leben und nicht zuletzt dauerhafte politische Stabilität.“ (BMfB 2002, S. 15)

I.

Ganz offenkundig werden die Leistungen des deutschen Bildungswesens diesen Anforderungen und Ansprüchen nicht gerecht. Spätestens seit Veröffentlichung der PISA-Studie ist weithin bekannt, dass Niveau und soziale Selektivität der deutschen Bildungseinrichtungen dem internationalen Vergleich nicht standhalten.

In Mathematik, noch mehr in den Naturwissenschaften und im Lesen liegen die Leistungen deutscher Schüler unter dem Mittelwert aller OECD-Länder. Wobei zu den 28 untersuchten Ländern auch wirtschaftlich so schwache wie die Griechenland, Korea, Mexiko, Polen, Portugal, die Tschechische Republik, und Ungarn zählen.

Die Chancen von Kindern aus sozial schwachen Schichten sind in Deutschland die schlechtesten von allen OECD-Ländern. Dies zeigt sich schon im Besuch weiterführender Schulen, gilt aber vor allem für die erbrachten Leistungen. So klappt die Lesekompetenz von Kindern des obersten und des untersten Viertels der Sozialstruktur am weitesten von allen Ländern der OECD auseinander.

Dass Bildungseinrichtungen in Deutschland ein niedriges Niveau ausweisen und gleichzeitig wenig Chancengleichheit hervorbringen, ist mittlerweile weithin bekannt. Weniger bekannt ist, dass dies nichts Neues ist. Einschlägige Vergleichsstudien geben dem deutschen Bildungswesen seit Jahrzehnten schlechte Noten.

Noch weniger hat sich herumgesprochen, dass Deutschland auch auf einem dritten Feld hinter den Anforderungen einer Wissensgesellschaft zurückbleibt: Die Bildungsexpansion ist hierzulande Vergangenheit. Fatalerweise geht die Bildungsbeteiligung vor allem im Hochschulbereich zurück. Es gibt in Europa nur drei Länder, in denen im Laufe der 1990er Jahre die Besuchsquoten im Hochschulbereich rückläufig waren: Litauen, Russland – und Deutschland (Stat. Bundesamt 2002, S. 91). In allen OECD-Ländern haben zwischen 1995 und 2000 immer höhere Anteile der einzelnen Jahrgänge ein Studium aufgenommen. Nur nicht in Frankreich, in der Türkei – und in Deutschland (OECD 2002, S. 248).

Es ist nun keineswegs so, dass in Deutschland mittlerweile so viele studieren, dass wir an eine Art „natürlicher Grenze“ der Bildungsfähigkeit gestoßen wären. Vielmehr führte das relative Schrumpfen der Hochschulbildung in Deutschland dazu, dass die Bildungsbeteiligung der 18- bis 24-Jährigen mit 18% klar hinter der mittleren Bildungsbeteiligung der EU-Länder (24%) zurückbleibt (Europ. Komm. 2002, S. 91). Die Studienanfängerquoten und die Studienabschlussquoten sind in den OECD-Ländern nur in Dänemark, der Schweiz, Mexiko, der Tschechischen Republik und der Türkei noch niedriger als in Deutschland (OECD 2002, S. 248, 42).

II.

Wenn wir in Deutschland hinter den Anforderungen eines neuen Zeitalters und der internationalen Konkurrenz ebenso zurückbleiben wie hinter unseren eigenen Ansprüchen, so hat das sicher viele Gründe: Wir haben allen Anlass, in diesem Zusammenhang über zahlreiche Faktoren nachdenken und uns nicht länger auf den politischen Dauerbrenner „Gesamtschule“ zu fixieren:

- Vorschulbildung findet hierzulande praktisch nicht statt. Dementsprechend spärlich ist die Förderung von Kindern mit schlechten Bildungsvoraussetzungen.
- Positive Bildungseinflüsse außerhalb von Schulen und Hochschulen werden zu wenig genutzt. Negative werden zu wenig bekämpft.
- Die Lehrerausbildung in Deutschland ist – gelinde gesagt – verbesserungsfähig.
- Prestige und Image des Lehrerberufs sind beklagenswert. Davon wird der Lehrernachwuchs offenkundig beeinflusst. Vielfach besteht der Eindruck, wir seien schon so weit, dass Studierende, die auf sich halten, nicht Lehrer werden.
- Bildung ist im Rahmen unserer alltäglichen Kultur wenig „wert“. Wo kann man in Deutschland „Bildungsbeflissenheit“ registrieren?

Auf einen weiteren – vergleichsweise kruden – Faktor, der in diesem Zusammenhang oft genannt wird, möchte ich ausführlicher eingehen. Auf die Höhe der Geldmittel, die in Deutschland für das Bildungswesen bereit gestellt werden. Das Bundesbildungsministerium formulierte auch in dieser Hinsicht den hohen Anspruch, der einer „Wissengesellschaft“ ansteht: „Ohne eine angemessene materielle Ausstattung kann das Bildungssystem die ihm obliegenden Aufgaben nicht erfüllen. Die zur Verfügung stehenden Mittel müssen effizient eingesetzt werden. Auch der Frage nach der Finanzierung der Bildungsausgaben, d.h. durch die öffentliche Hand, Unternehmen und private Haushalte, kommt eine besondere Bedeutung zu.“ (BMfB 2002, S. 15)

Wird die finanzielle Ausstattung der Bildungseinrichtungen in Deutschland diesen Standards gerecht? Ist unser Bildungswesen unterfinanziert? Liegt auch hierin eine Ursache der Bildungsmalaise?

III.

Auch um diese Fragen zu beantworten, hilft ein Blick über die Landesgrenzen. Dabei hat es offenkundig keinen Sinn, die absoluten Beträge (auch nicht die pro Schüler) zu vergleichen, die in den einzelnen Ländern für Bildung aufgewendet werden. Das macht nur die Unterschiede der Lebensstandards und der Höhe von Lehrergehältern sichtbar (die in Deutschland übrigens eher überdurchschnittlich ausfallen).

Da hilft es schon weiter zu fragen, wie groß in den einzelnen Ländern die Anteile am insgesamt Erwirtschafteten sind, die für Bildung ausgegeben werden. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. am BIP pro Kopf, der für Bildung aufgewendet wird, zeigt also schon eher an, wie viel Bildung den einzelnen Ländern „wert“ ist.

In Deutschland sank von 1995 bis 1998 der Anteil der gesamten Bildungsausgaben, d.h. der Aufwendungen von staatlichen Instanzen, Unternehmen und Einzelnen, am BIP von 5,8% auf 5,6%. Das stellt sich auf den ersten Blick wohl kaum als Beitrag zur Schaffung einer „Wissengesellschaft“ dar. Die öffentlichen Kassenwarte können jedoch für sich in Anspruch nehmen, dass ihr Anteil, das heißt der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP von 1995 bis 1998 mit 4,7% gleich geblieben ist. Bevor aber in dieser Hinsicht (Selbst-)Zufriedenheit aufkommt, sollte man sich klar machen, dass die öffentlichen Hände ihre Ausgaben schon in den beiden Jahrzehnten zuvor zurückgefahren hatten. Von 1975 bis 1991 war der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP von 5,1% auf 4,8% gesunken (Färber 2000, S. 177).

Dieser Sparkurs führte dazu, dass die Höhe der gesamten Bildungsausgaben in Deutschland, die im Rahmen der OECD-Länder zuvor klar überdurchschnittlich war, heute nur noch im Durchschnitt liegt. (Das Ausmaß der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland ist international unterdurchschnittlich. Dies liegt aber weniger am Geiz der öffentlichen Hände, sondern hauptsächlich daran, dass im Unterschied zu fast allen anderen Ländern ein wesentlicher Teil der Bildung in Deutschland, nämlich die duale Berufsausbildung, von Unternehmen finanziert wird.)

Auffällig ist, dass in Deutschland die Sekundarstufe II finanziell relativ gut ausgestattet ist, auch im internationalen Vergleich. Dem deutschen Gymnasium geht es also nicht schlecht. Der Primarbereich und Sekundarbereich I der deutschen Schulen steht sich dafür um so schlechter. Dies schlägt sich unter anderem darin nieder, dass die deutschen Primarschulen die zweitschlechtesten Personalausstattung in der gesamten Europäischen Union haben. In deutschen Grundschulen kommen auf eine Lehrkraft rechnerisch 20 Schüler. In Italien, Portugal, Griechenland und Finnland hat eine Lehrkraft nur 10 bis 11 Schüler vor sich (BMfB 2002). In Deutschland sind die Möglichkeiten also schlecht, Kinder früh in ihrem Bildungsgang zu fördern. Dies erklärt mindestens teilweise, warum im deutschen Bildungswesen die Leistungsstreuungen größer als in den meisten anderen Ländern sind, und sozial schlechter gestellte Kinder bei uns so geringe Leistungen aufweisen.

Wie gesagt: Wenn in Deutschland die Ausgaben für die Bildung zurückgehen und international abfallen, verträgt sich das auf den ersten Blick gar nicht mit dem Anspruch, den Weg ins Informationszeitalter zu ebnen.

Um die sinkenden und heute allenfalls noch durchschnittlichen Bildungsausgaben in Deutschland zu rechtfertigen, wird häufig vorgebracht, dass es in Deutschland im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weniger Schüler(innen) und Studierende als in vielen anderen Ländern gibt. Dies trifft zweifellos zu. So weit die relativ geringe Zahl der zu Bildenden auf niedrigen Geburtenraten und dem geringen Bevölkerungsanteil der Jugend beruht, kann dies tatsächlich als Argument für eher niedrige Bildungsausgaben in Deutschland dienen. Kleine Jahrgänge von Jugendlichen benötigen weniger Geld als große. So weit aber die relativ geringe Zahl von Schülern und Studierenden durch die geringe Bildungsbeteiligung in Deutschland, besonders in weiterführenden Schulen und in Hochschulen, zu Stande kommt, kann dies überhaupt nicht als Argument für das Einschränken von Bildungsfinanzierung gelten. Wenn sich in Deutschland der Anteil von Studierenden an den betreffenden Altersjahrgängen vermindert und so auf die verbleibenden Studierenden mehr Geld entfällt, kann das wohl kaum als Beleg für das Aufblühen unseres Bildungswesens gewertet werden.

IV.

Trotz geringer und sinkender Studierendenanteile sind die Ausgaben für jeden Studierenden in Deutschland (gemessen am BIP pro Kopf) leicht unterdurchschnittlich, wenn man sie mit den übrigen OECD-Ländern vergleicht. Was aber im Bereich der deutschen Hochschulen zu denken gibt, ist insgesamt weniger die Höhe als die Effizienz des Mitteleinsatzes. Bildung gilt in deutschen Hochschulen weit hin als „wertlos“, und so verschwenderisch gestaltet sich auch das Verhalten vieler Beteiligter. Schlecht vorbereitete Lehre, geringe Motivation von Studierenden, sehr lange Studiendauern und häufige Studienabbrüche gehen Hand in Hand. In diesem Zusammenhang sollte nicht nur über eine leistungsgerechte Besoldung der Lehrenden, sondern auch über Gebühren von Studierenden nachgedacht werden. Ein häufig vorgebrachtes Argument, Studiengebühren seien unsozial und schmälerten die Studienchancen von Kindern einkommensschwacher Eltern, kann gerade in Deutschland kaum überzeugen. Anders als in den meisten OECD-Ländern gibt es

hierzulande bekanntlich keine Studiengebühren, wohl aber die schärfste soziale Auslese im internationalen Vergleich. Es ist wohl kaum „sozial“, das Steuergeld „kleiner Leute“ dafür aufzuwenden, den Kindern von gut Gestellten, die hierzulande den Löwenanteil der Studierenden ausmachen, kostenlos eine vorteilhafte Zukunft sicher zu stellen. Mit Gebühren könnte nicht nur das Bewußtsein bestärkt werden, dass Bildungsangebote „wertvolle“ Güter sind, mit denen effizient umzugehen ist. Mit den Einnahmen könnten auch Hochschulen ausgebaut und gleichzeitig Stipendien für Einkommensschwache finanziert werden.

Vielleicht ist es angesichts der emotional und politisch aufgeladenen deutschen Diskussion angebracht, die diesbezüglichen, sehr zurückhaltenden Formulierungen der OECD wörtlich zu zitieren:

„Während das Bildungsangebot im (...) nicht tertiären Bereich normalerweise als öffentliches Gut angesehen wird, dessen Früchte auch hauptsächlich wieder der Öffentlichkeit zugute kommen, lässt der hohe private Nutzen im tertiären Bereich in Form besserer Beschäftigungsmöglichkeiten und höherer Einkommen den Schluss zu, dass eine stärkere Beteiligung des Einzelnen an den Kosten der tertiären Bildung gerechtfertigt sein könnte, vorausgesetzt natürlich, dass die öffentliche Hand gewährleisten kann, dass die Finanzierung für die Studierenden unabhängig von ihren wirtschaftlichen Verhältnissen gesichert ist.“ (OECD 2002, S. 205)

„Neue Finanzierungsstrategien sollen nicht nur dazu beitragen, die erforderliche Finanzierung durch vermehrte Einbeziehung sowohl öffentlicher als auch privater Quellen auf eine breitere Grundlage zu stellen, sondern auch das Verhalten der Studierenden im Hinblick auf ein kosteneffizienteres Studium zu beeinflussen. Die genaue Wirkung von Studiengebühren auf das Verhalten der Studierenden ist schwer abzuschätzen (...). Aber viele OECD-Länder, in denen die Studierenden und ihre Familien überdurchschnittlich viel für die tertiäre Bildung ausgeben, weisen auch die höchste Bildungsteilnahme und die höchsten Abschlussquoten im tertiären Bereich auf.“ „Umgekehrt haben die sechs OECD-Länder mit den niedrigsten Zugangsquoten zum Tertiärbereich A – Dänemark, Deutschland, Mexiko, die Schweiz, die Tschechische Republik und die Türkei – nur einen privaten Finanzierungsanteil an den gesamten Bildungskosten der tertiären Einrichtungen von 2 bis 28 Prozent. Es ist daher wohl nicht davon auszugehen, dass die finanzielle Beteiligung der Nutznießer tertiärer Bildungseinrichtungen eine wirtschaftliche Barriere für den Zugang zur Hochschulausbildung darstellt – vorausgesetzt natürlich, dass die Länder mit Hilfe geeigneter Strategien dafür sorgen, dass Studierende aller Einkommensgruppen Zugang zu entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten haben.“ (OECD 2002, S. 210)

Literatur

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMfB) 2002: OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“. Wesentliche Aussagen der OECD zur Ausgabe 2002, www-Dokument: http://www.BMfB.de/pub/20021029_EAG_Langfassung.pdf (01.01.2003)
- Europäische Kommission (Hrsg.) 2002: Eurostat Jahrbuch 2002, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Färber, Gisela 2000: Bildungsreform durch Reform der Bildungsfinanzierung? In: Weizsäcker, Robert K. von (Hrsg.): Schul- und Hochschulorganisation, Berlin: Ducker & Humblot, S. 165-220
- OECD 2002: Bildung auf einen Blick, OECD-Indikatoren 2002, Paris: OECD-Publications
- Statistisches Bundesamt 2002: Statistisches Jahrbuch für das Ausland, Stuttgart: Metzler-Poeschel

Sind deutsche Jugendliche besonders ausländerfeindlich?

Ergebnisse aus dem internationalen Civic Education-Projekt der IEA

Detlef Oesterreich

Seit der deutschen Vereinigung sind Ausländerfeindlichkeit und Rechtsextremismus zu zentralen Problemen geworden. Beides gab es zwar auch schon vorher, aber nach 1989 ist es zu einem dramatischen Anstieg rechtsextremer Vorfälle und von Gewalt gegen Migranten gekommen. Die Gewaltwelle hatte ihren Höhepunkt im Jahre 1993, fiel danach deutlich ab, um ab 1996 wieder stark anzusteigen. Dies zeigen die Bundesverfassungsschutzberichte der Jahre 1990 bis 2001.

Die Zunahme rechtsextremistischer und ausländerfeindlicher Tendenzen ist keineswegs ein spezifisch deutsches Problem, denn rechtsextremistische Parteien in anderen europäischen Ländern (die Neofaschisten in Italien, der Front National in Frankreich, der Vlaamse Block in Belgien usw.) haben sehr viel mehr Abgeordnete in den jeweiligen Parlamenten als die Rechtsextremisten in Deutschland. Dass dennoch die Themen Rechtsextremismus und Ausländerfeindlichkeit soviel Aufmerksamkeit erhalten, ist vor allem vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte zu verstehen. In der Medienöffentlichkeit des Auslandes wird der Anstieg rechtsextremistischer Tendenzen als neuer deutscher Nationalismus diskutiert mit der impliziten Sorge einer Wiederkehr des Nationalsozialismus.

In Deutschland wurde aufgrund der Tatsache, dass die größte Ausländerfeindlichkeit in den neuen Bundesländern zu beobachten ist, teilweise versucht, dies als eine Spätfolge des realen Sozialismus zu verstehen. Die autoritäre Kontrolle dort hätte die Menschen deformiert, und aus ihnen käme nun der jahrelang erzeugte, aber unterdrückte Hass heraus. Andere Erklärungen fokussieren auf die Krisensituation nach der Wende, die enttäuschten Erwartungen sowohl im Osten wie im Westen und die Identitätsprobleme, die die Ostdeutschen im vereinigten Deutschland haben (Oesterreich 1993, 2001; Shell-Studie, 2000; Winkler, 2001).

In Umfragen des Eurobarometers in allen EU-Staaten aus den Jahren 1997 und 2000 zeigt sich bei einem sample von Erwachsenen in EU-Ländern überwiegend eine Akzeptanz von Migranten und von einer multikulturellen Gesellschaft. Die Deutschen liegen dabei allerdings zusammen mit den Österreichern deutlich unter dem Durchschnitt der Befragten aus anderen EU-Staaten. Die Analyse im Detail

zeigt, dass die geringe Akzeptanz von Migranten in Deutschland primär ökonomische Gründe hat. Kulturelle oder religiöse Gründe spielen eine deutlich geringere Rolle, obwohl auch bezüglich solcher Gründe die Deutschen eine geringere Akzeptanz von Migranten zeigen als der EU-Durchschnitt. (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2001).

Wir wollen solchen Differenzierungen in den Einstellungen von Jugendlichen nachgehen. Neben der Frage, wie ausländerfeindlich deutsche Jugendliche im internationalen Vergleich sind, wollen wir aufzeigen, welche Gründe für die Ablehnung von Migranten für sie zentral sind und in welchem Maße es dabei zwischen ost- und westdeutschen Jugendlichen sowie Mädchen und Jungen Unterschiede gibt.

Das Civic Education Projekt der IEA

Das Civic-Education-Projekt der International Society for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) vergleicht die politische Bildung von Jugendlichen in 28 Ländern. In allen an der Untersuchung teilnehmenden Ländern wurden in repräsentativen Erhebungen Jugendliche der Altersgruppe 14 bis 15 Jahre befragt (in Deutschland knapp 4000; insgesamt 94000). Die Untersuchung fand 1999 statt (Torney-Purta, Schwille und Amadeo 2001; Oesterreich 2002).

Der empirischen Erhebung war eine breit angelegte Vorbereitungsphase vorangegangen. Sie diente der Analyse der Situation der politischen Bildung in allen teilnehmenden Ländern und der Entwicklung eines gemeinsamen Fragebogens. Die Ergebnisse der 1. Phase wurden in Fallstudien zusammengefasst. Sie geben eine Übersicht über die Rahmenbedingungen und die zentralen Ziele politischer Bildung in den beteiligten Ländern (Torney-Purta, Schwille und Amadeo 1999; Händle, Oesterreich und Trommer 1999).

Für die Befragung wurden drei Schwerpunktthemen ausgewählt: Demokratie, Nation und Umgang mit Minderheiten. Untersucht werden diese Themen auf den Ebenen des politischen Wissens, der politischen Einstellungen und der politischen Handlungsbereitschaft. In Deutschland haben wir zusätzlich politische Apathie, Einstellungen zur politischen Gewalt, zum Rechtsextremismus und zu demokratische Kompetenzen erfasst.

Ein zentrales Ziel der IEA Studie Civic war, das politische Wissen von Schülern und Schülerinnen am Ende ihrer Schulzeit zu erheben. Da in einigen der teilnehmenden Ländern aber nur bis zum Alter von 14 Jahren Schulpflicht besteht, wurde entschieden, Jugendliche in derjenigen Schulstufe zu befragen, in der sich zum Untersuchungszeitpunkt (Frühjahr 1999) der überwiegende Anteil der 14-jährigen befand. In Deutschland und in den meisten anderen Ländern sind dies die 8. Klassen.

An der empirischen Untersuchung haben sich reiche westliche Industrienationen sowie Hongkong, ärmere Länder im Süden und osteuropäische Länder beteiligt. Hinzu kommen zwei südamerikanische Länder sowie Hongkong.

Für die Untersuchung wurden in allen teilnehmenden Ländern repräsentative Stichproben gezogen. Das Verfahren der Stichprobenziehung wurde von der Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) übernommen (siehe hierzu Torney Purta u.a. 2001). Es wurden nicht einzelne Personen sondern ganze Klassen

in die Stichprobe aufgenommen. Insgesamt wurden in allen an der Untersuchung teilnehmenden Ländern rund 94000 Schüler befragt. Die Stichprobe der deutschen Untersuchung umfasst in Daten bereinigter Form 3700 Schüler. Da drei Bundesländer die Genehmigung der Untersuchung abgelehnt haben (Niedersachsen, Bremen und Hessen) und ein Bundesland die Untersuchung nur für die Haupt- und Realschulen zugelassen hat (Baden-Württemberg), ist die Stichprobe nicht für die Bundesrepublik Deutschland repräsentativ sondern nur für die an der Untersuchung beteiligten Bundesländer. Die Ablehnungen einiger Bundesländer beruhten auf datenschutzrechtlichen Bedenken und dem Vorwurf einer mangelnden curricularen Validität des Wissenstests für die jeweiligen Bundesländer (siehe hierzu Oesterreich 2002).

Der Fragebogen wurden von den Forschern und Forscherinnen der teilnehmenden Länder in Kooperation mit dem internationalen steering committee unter der Leitung von Judith Torney-Purta entwickelt. Grundlage für diese Entwicklung waren gemeinsam in der 1. Phase des Projekts getroffene Festlegungen über die Inhalte und die Methoden ihrer Erfassung. Der Fragebogen wurde in Englisch formuliert und dann in die jeweiligen Landessprachen übersetzt. Die Übersetzungen wurden von einem unabhängigen Übersetzer ins Englische rückübersetzt, um sicherzustellen, dass durch die Übersetzungen keine entscheidenden Veränderungen der Aussagen stattgefunden haben.

Wir wollen uns im Folgenden mit dem Thema der Gleichstellung von Migranten beschäftigen. Für eine umfassende Darstellung der Befunde sei auf die internationale und die nationale Publikation verwiesen (Torney-Purta u.a. 2001; Oesterreich 2002).

Ausländerfeindlichkeit deutscher Jugendlicher im internationalen Vergleich

Mit der Gleichstellung von Migranten in der nationalen Gesellschaft beschäftigen sich im Rahmen des Civic Education Projekts zwei Themenkomplexe des Fragebogens. Da die Items zu den Rechten von Migranten sich in den beiden Themenkomplexen nicht konzeptionell unterscheiden, werden sie in der folgenden Analyse zusammen behandelt.

Bevor wir auf Ergebnisse im Detail eingehen, ist eine Vorbemerkung erforderlich, die sich auf ein Übersetzungsproblem bezieht. Im englischen Originaltext wird nicht von Ausländern (foreigners) gesprochen, sondern von „immigrants“ und von „ethnic groups“. „Ethnische Gruppe“ ist (wie wir auch im Pretest feststellen konnten) in Deutschland kein gängiger Begriff und 14-Jährigen weitgehend unbekannt. Aber auch die Begriffe „Immigranten“, „Migranten“ oder „Einwanderer“ konnten nicht gewählt werden, weil sie zwar in der wissenschaftlichen Diskussion, kaum jedoch in der öffentlichen Diskussion und in der Alltagssprache von Jugendlichen üblich sind. Zudem wird unter Einwanderern in Deutschland nicht dasselbe verstanden wie in englischsprachigen Ländern. Wir haben deshalb in Absprache mit der IEA für beide Gruppen in Deutschland den Begriff „Ausländer“ gewählt.

Man wird davon ausgehen können, dass die von uns befragten Jugendlichen im Jahre 1999 unter Migranten einerseits in Deutschland lebende und arbeitende Min-

derheiten (wie Türken und Polen), andererseits Asylbewerber oder Kriegsflüchtlinge (insbesondere aus dem ehemaligen Jugoslawien) verstehen.

Die Einstellungen der Mehrheit der deutschen Jugendlichen zu den Rechten von Migranten sind insgesamt positiv, wenn auch im internationalen Vergleich deutlich weniger Jugendliche in Deutschland deren Gleichstellung zustimmen.

Bei der mit dem internationalen Durchschnitt verglichen insgesamt negativeren Haltung der deutschen Jugendlichen gegenüber Migranten ist zu unterscheiden zwischen den Antworten auf Items, die grundlegende Rechte von Migranten ansprechen, und Items, die mehr spezifische Sonderinteressen thematisieren.

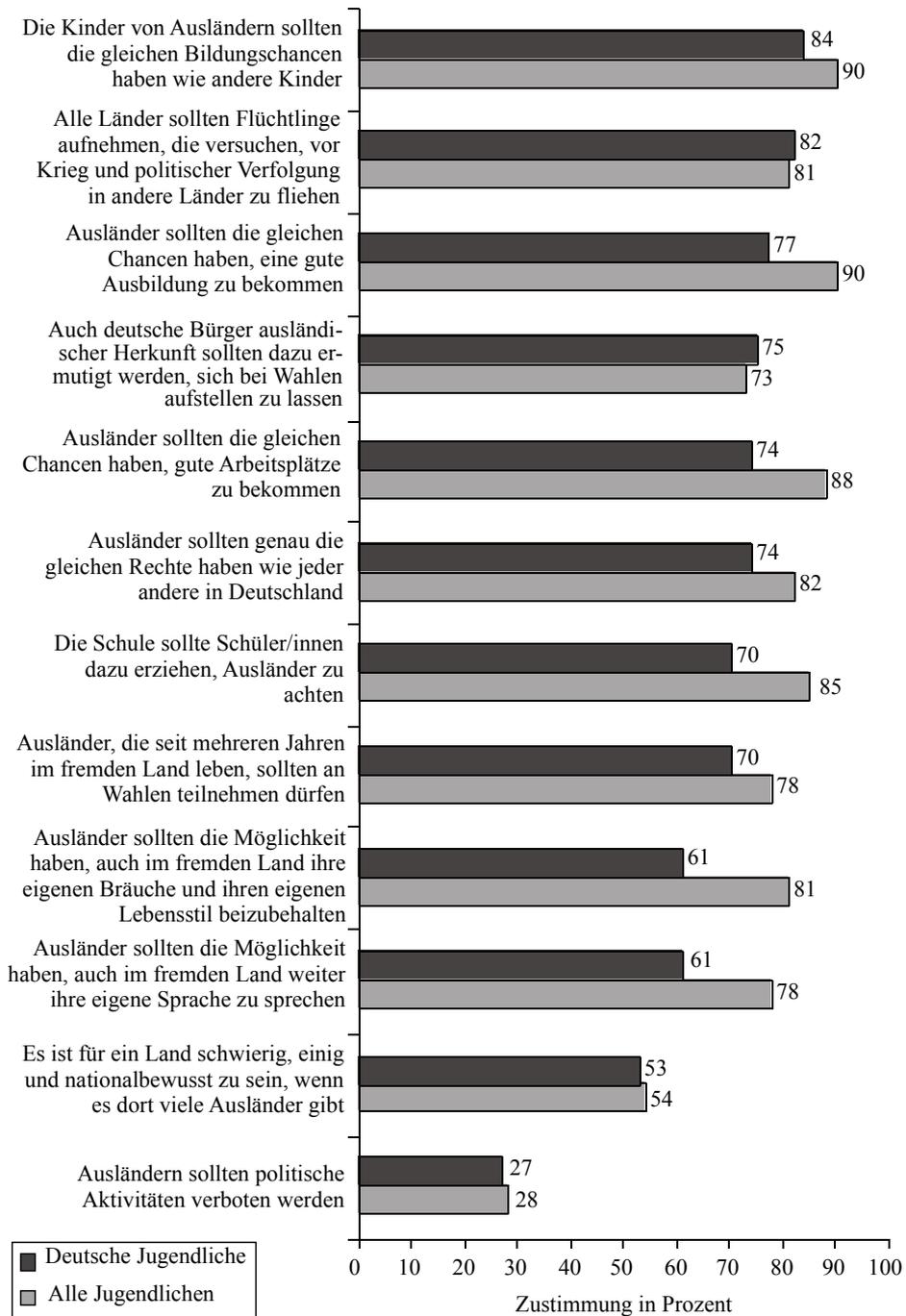
Deutsche Jugendliche sind besonders bei den Arbeitsmarkt betreffenden Themen und dem Thema einer kulturellen Eigenständigkeit Migranten gegenüber sehr viel weniger positiv eingestellt als die Jugendlichen anderer Länder. Die Differenzen zum internationalen Durchschnitt liegen bei bis zu 20 Prozentpunkten.

Bezüglich der politischen Rechte von Migranten antworten deutsche Jugendliche dagegen nicht wesentlich anders als der internationale Durchschnitt. Auch das Item, das die Forderung enthält, Deutsche und Ausländer sollten die gleiche Rechte in Deutschland haben, wird vergleichsweise positiver beantwortet (nur 8 Prozentpunkte Differenz) als Items zu kulturellen Rechten von Migranten und ihren Rechten auf dem Arbeitsmarkt.

Die Zustimmung zu formalen politischen Rechten bedeutet praktisch wenig für das eigene Handeln und für die eigenen Werte, Berufs- und Lebenspläne oder -chancen. Migranten können als Minderheit nur wenig Einfluss in der Politik haben, ihr Wahlrecht kann sich nur begrenzt für eine Gleichstellung und soziale Integration auswirken. Kulturelle Eigenständigkeiten von Migranten und Rechte auf dem Arbeitsmarkt berühren die Lebenschancen und die Alltagserfahrungen von Jugendlichen dagegen unmittelbar.

Diese Interpretation entspricht der in dieser und anderen Untersuchungen gefundenen Diskrepanz bei deutschen Jugendlichen zwischen der Zustimmung zu formalen moralischen und rechtlichen Prinzipien und einer geringen individuellen Bereitschaft, zugunsten ihrer Realisierung in ihrer persönlichen Lebenssituation Einschränkungen in Kauf zu nehmen und sich dafür zu engagieren (siehe von Borries 1999, Oesterreich 2002). In Übereinstimmung damit kann auch die große Zustimmung der deutschen Jugendlichen zur Forderung einer Aufnahme von Kriegsflüchtlingen und politisch Verfolgten gesehen werden. Bei diesem Item, das eine allgemeine Menschenrechtsforderung enthält, ist die Zustimmung der deutschen Jugendlichen sogar um einen Prozentpunkt größer als die des internationalen Durchschnitts.

Abbildung 1: Einstellung zu den Rechten von Migranten



Ein Vergleich unserer Daten mit denen des Eurobarometers aus dem Jahre 2001 zeigt, dass deutsche Erwachsene Migranten gegenüber noch ablehnender eingestellt sind als die von uns befragten Jugendlichen der Altersgruppe 14 bis 15. Zugleich bestätigen die Ergebnisse des Civic-Education-Projektes im Eurobarometer sichtbar werdende Differenzierungen. In beiden Untersuchungen haben ökonomische und kulturelle Gründe für eine Ablehnung von Migranten in Deutschland einen zentraleren Stellenwert als politische. Die Differenzierung bei einer Ablehnung von Migranten zwischen kulturellen und ökonomischen Gründen, die im Eurobarometer deutlich wird (ökonomische Gründe haben einen höheren Stellenwert als kulturelle), zeigt sich in der Gesamtgruppe der 14-jährigen deutschen Jugendlichen nicht. Wie wir bei der Diskussion der Unterschiede zwischen Jugendlichen aus den alten und den neuen Bundesländern allerdings gleich sehen werden, gibt es eine solche Unterscheidung zwischen Ost und West.

Im Vergleich zu den Daten des ersten Civic-Education-Projektes der IEA Anfang der 70er-Jahre zeigt sich, dass deutsche Jugendliche heute im internationalen Vergleich ausländerfeindlicher sind als damals. Während die Zustimmung zu Migranten im eigenen Land bei den deutschen Jugendlichen damals über dem internationalen Durchschnitt lag, liegt sie heute deutlich darunter (vgl. Torney u.a. 1975).

Neuere international vergleichende Jugendstudien kommen zu ganz ähnlichen Ergebnissen wie das Civic-Education-Projekt (vgl. hierzu von Borries 1999 und Kaase und Newton 1995).

Die hier dargestellten Ergebnisse zu den Rechten von Migranten schließen alle befragten Jugendlichen ein, also auch Jugendliche mit Migrationshintergrund. Dies gilt für alle an der Untersuchung beteiligten Nationen. Da die in einer Gesellschaft lebenden Migranten wahrscheinlich in stärkerem Maße für ihre Rechte eintreten werden, als die nationale Bevölkerungsmehrheit ihnen zugesteht, dürften die Durchschnittswerte einer positiven Einstellung zu den Rechten von Migranten leicht positiv überschätzt sein.

Wir haben dies für die deutsche Untersuchungspopulation überprüft. Das Ergebnis ist, dass je nach Definition von „Ausländern“ die Einstellungen von Migrantenkindern unterschiedlich stark von denen der deutschen Jugendlichen abweichen. Die relativ kleine Gruppe von Jugendlichen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit hat (7.9 Prozent), ist den Rechten von Migranten sehr viel positiver gegenüber eingestellt als deutsche Jugendliche (über 20 Prozentpunkte Differenz), während die vergleichsweise große Gruppe der nicht in Deutschland geborenen (19.4 Prozent der Untersuchungspopulation) sich in ihrer Haltung zu den Rechten von Migranten nur mäßig von deutschen Jugendlichen unterscheidet (6 bis 9 Prozentpunkte).

Damit sind die Effekte für die Antworten der Gesamtgruppe gering: Die Gruppe der Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, deren Antworten sich stark von denen der deutschen Jugendlichen unterscheiden, ist nur klein und die größere Gruppe der nicht in Deutschland geborenen Jugendlichen unterscheidet sich sehr viel weniger in ihren Ansichten. Würde man für die Antworten der deutschen Jugendlichen jeweils die Jugendlichen mit Migrationshintergrund weglassen, dann würde dies die Prozentzahlen der deutschen Population nur zwischen 1 bis 2 Prozentpunkten verändern.

Ausländerfeindlichkeit in Ost- und Westdeutschland

In der ersten Untersuchung der IEA zur politischen Bildung von Jugendlichen Anfang der 70er Jahre wurde bei den deutschen Jugendlichen eine überdurchschnittlich positive Einstellung gegenüber Migranten gefunden (Torney u.a. 1975). Die Wiederholung eines solchen Ergebnisses war nach dem dramatischen Anstieg von Fremdenfeindlichkeit in den 90er Jahren nicht zu erwarten. Da die Ausländerfeindlichkeit der letzten Jahre insbesondere im Osten Deutschlands beobachtet wurde, hat es in der öffentlichen Diskussion Tendenzen gegeben, die Ausländerfeindlichkeit als ein spezifisch ostdeutsches Problem zu betrachten.

Die Daten des Civic-Education-Projektes zeigen, dass dies nur begrenzt richtig ist. Ostdeutsche Jugendliche sind zwar deutlich ausländerfeindlicher eingestellt als westdeutsche, westdeutsche Jugendliche sind aber dennoch ausländerfeindlicher als die Jugendlichen aus anderen reichen Industrienationen (siehe Tabelle 1). Wir beziehen uns für den internationalen Vergleich bewusst auf reiche Industrienationen, da in der Untersuchung Anfang der 70er Jahre nur Jugendliche reicher Industrienationen befragt wurden. Insbesondere bezüglich kultureller aber auch materieller Rechte sind die westdeutschen Jugendlichen ausländerfeindlicher eingestellt als die Jugendlichen anderer reicher Industrienationen, während bezüglich der politischen und allgemeinen Rechte sich nur geringe Unterschiede zeigen. Es sagen sogar 3 Prozentpunkte mehr westdeutsche Jugendliche als Jugendliche aus anderen reichen Industrienationen, dass Flüchtlinge, die vor Krieg und politischer Verfolgung fliehen, aufgenommen werden sollten. Insgesamt aber haben die westdeutschen Jugendlichen ihre Position bezüglich der Gleichstellung von Migranten gegenüber der 1. Untersuchung zur politischen Bildung verschlechtert.

Trotz der gegenüber reichen Industrienationen größeren Ausländerfeindlichkeit der westdeutschen Jugendlichen sind die schlechten Ergebnisse der deutschen Jugendlichen im internationalen Vergleich in erster Linie auf die Antworten der ostdeutschen Jugendlichen zurückzuführen (siehe Tabelle 1). Ostdeutsche Jugendliche sind bezüglich sämtlicher Items zu den Einstellungen gegenüber den Rechten von Migranten ausländerfeindlicher eingestellt als westdeutsche. Bei keinem der verschiedenen Themenkomplexe der Erhebung des Civic Education Projekts sind die Differenzen zwischen Jugendlichen aus dem Osten und Westen Deutschlands größer.

Differenzierende Analysen des Ost-West-Vergleichs zeigen ein typisches Muster. Die Differenzen zwischen Ost und West sind besonders groß bezüglich der Rechte von Migranten auf dem Arbeitsmarkt (teilweise über 20 Prozentpunkte) und deutlich geringer bezüglich ihrer politischen Rechte und der Bereitschaft Migranten ihre eigene Kultur und Sprache zuzugestehen (5 bis 11 Prozentpunkte).

Diese Differenzen im Grad der Ablehnung von Migranten durch die ostdeutschen Jugendlichen zeigen, worum es bei ihrer stärkeren Ablehnung von Migranten in erster Linie geht. Es ist dies die Angst, dass Migranten Deutschen Arbeitsplätze und Bildungschancen wegnähmen, und erst sekundär kommt eine Sorge vor kultureller Überfremdung zum tragen.

Tab. 1 : Gleichstellung von Migranten

(Aussagen „stimme zu“ und „stimme sehr zu“ zusammengenommen in Prozent)

	Deutschland				Differenzen	
	Reiche Industriena- tionen	alle	Ost	West	reiche Industrienationen – Westdeutschland	Ost – West
Allgemeine Rechte						
Ausländer sollten genau die gleichen Rechte haben wie jede/r andere	81	73	66	77	-4	-11
Die Schule sollte Schüler/innen dazu erziehen, Ausländer zu achten	80	70	60	74	-6	-14
Alle Länder sollten Flüchtlinge aufnehmen, die versuchen, vor Krieg und politischer Verfolgung in andere Ländern zu fliehen	81	82	79	84	+3	-5
Materielle Rechte						
Ausländer sollten die gleichen Chancen haben, eine gute Ausbildung zu bekommen	88	76	62	83	-5	-21
Ausländer sollten die gleichen Chancen haben, gute Arbeitsplätze zu bekommen	85	74	58	80	-5	-22
Die Kinder von Ausländern sollten die gleichen Bildungschancen haben wie andere Kinder	88	84	75	88	0	-13
Kulturelle Rechte						
Ausländer sollten die Möglichkeit haben, auch weiter ihre eigene Sprache zu sprechen	71	61	55	63	-8	-8
Ausländer sollten die Möglichkeit haben, auch ihre eigenen Bräuche und ihren eigenen Lebensstil beizubehalten	74	61	56	63	-11	-7
Politische Rechte						
Auch Bürger/innen ausländischer Herkunft sollten dazu ermutigt werden, sich bei Wahlen aufstellen zu lassen	74	75	69	77	+3	-8
Ausländern sollten politische Aktivitäten verboten werden	24	27	35	24	0	+11
Ausländer, die seit mehreren Jahren in unserem Land leben, sollten an Wahlen teilnehmen dürfen	77	69	66	71	-6	-5

Unter „reiche Industrienationen“ sind die folgenden 11 Länder der Untersuchung zusammengefasst: Deutschland, Schweiz, USA, Australien, England, Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland, Belgien (französischsprachiger Teil), Italien.

Die Gründe für die verstärkte Ablehnung von Migranten bei ostdeutschen Jugendlichen aufgrund ökonomischer Gründe dürften auf die im Osten viel höhere Arbeitslosenquote und die höhere Quote Jugendlicher ohne Ausbildungsplatz zurückzuführen sein. Zwar gestehen die ostdeutschen Jugendlichen zu zwei Dritteln Migranten politische Rechte zu, diese Rechte sind für die Jugendlichen aber eher formale Rechte. Sie gehen wahrscheinlich davon aus, dass solche politischen Rechte keine weitreichenden Konsequenzen für ihre eigene Lebenssituation haben werden.

Gleiche Rechte bei der Arbeitsplatzsuche und auf dem Arbeitsmarkt schaffen dagegen eine materielle Konkurrenzsituation, auf die die Jugendlichen mit Ablehnung reagieren.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang der unmittelbar erlebte Konkurrenzdruck: 14-jährige Jugendliche an Gymnasien haben (zumindest dann, wenn sie das Abitur machen wollen) noch mehrere Jahre Zeit, bis sie sich in eine potentielle Konkurrenzsituation mit Migranten auf dem Arbeitsmarkt begeben müssen. Zudem gehen wahrscheinlich viele davon aus, an das Abitur ein Studium anschließen zu können, das die Arbeitsmarktproblematik in noch weitere Ferne rückt. Schließlich streben sie auch Ausbildungsgänge und Berufe an, in denen Migranten unterrepräsentiert sind. Schüler der achten Klassen an Hauptschulen, Mittel-, Regel- und Sekundarschulen, Realschulen sowie Gesamtschulen ohne gymnasiale Oberstufe müssen sich dagegen überwiegend in zwei Jahren auf dem Arbeitsmarkt platzieren und Ausbildungsberufe finden, in denen sie mit Migranten konkurrieren.

In der folgenden Tabelle haben wir einen Vergleich der Einstellungen zu den ökonomischen Rechten von Migranten nach Schulform vorgenommen. Für einen Ost-West-Vergleich haben wir das Gymnasium allen anderen Schulformen gegenübergestellt. Wir haben auf eine weitergehende Differenzierung der Schulform verzichtet, da ein Ost-West-Vergleich bezüglich einzelner Schulformen schwierig ist. So gibt es in den neuen Bundesländern fast gar keine Hauptschulen und auch nur wenige Realschulen, dafür viele Mittel- und Regelschulen, die Haupt- und Realschulen kombinieren. In den alten Bundesländern gibt es sehr viel weniger Schulen dieses Typus.

Tab. 2: Einstellungen zu gleichen Chancen für Migranten auf dem Arbeitsmarkt und für eine gute Ausbildung aufgeschlüsselt nach Ost-West und Schulform

(Aussagen „stimme zu“ und „stimme sehr zu“ zusammengenommen in Prozent)

	Ausländer sollten die gleichen Chancen haben, gute Arbeitsplätze zu bekommen			Die Kinder von Ausländern sollten die gleichen Bildungschancen haben wie andere Kinder in Deutschland			Ausländer sollten die gleichen Chancen haben, in Deutschland eine gute Ausbildung zu bekommen		
	Ost	West	Differenz	Ost	West	Differenz	Ost	West	Differenz
Andere Schulformen	53	78	-25	70	86	-16	55	81	-26
Gymnasium	72	86	-14	91	92	-1	81	87	-6
Differenz	-19	-8		-21	-6		-26	-6	

Der Vergleich der Differenzen zwischen Jugendlichen an Gymnasien und anderen Schulen zeigt, dass die Schüler, die bald mit Migranten auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert werden könnten, generell weniger bereit sind, diesen gleichen Chancen einzuräumen (vgl. Tab. 2). Dies ist kein neues Ergebnis und könnte auch einfach nur die geringeren Vorurteile Gebildeterer gegenüber Migranten widerspiegeln. Die Differenz ist aber bei den Jugendlichen im Osten mit zwischen 19 und 26 Prozentpunkten Differenz deutlich größer als im Westen mit nur 6 bis 8 Prozentpunkten. Dieses Ergebnis steht in Übereinstimmung mit der These, dass ostdeutsche Jugendliche, die bald ins Arbeitsleben einsteigen, den Konkurrenzdruck auf dem Arbeits-

markt durch Migranten stärker erleben als westdeutsche. In Übereinstimmung damit steht, dass bei den Gymnasiasten die Ost-Westdifferenzen sehr viel geringer sind als bei den Schüler und Schülerinnen anderer Schulformen. Für sie stellen Migranten keine Konkurrenz dar. Zwar gibt es gerade im Osten Deutschlands weniger Migranten als im Westen, ihre Anzahl wird jedoch dramatisch überschätzt (Dicke u.a. 2001).

Ganz ähnliche Ergebnisse zum Zusammenhang von Ausländerfeindlichkeit und beruflicher Perspektive haben vier im Abstand von jeweils zwei Jahren (1991 bis 1997) durchgeführte Studien mit Ost- und Westberliner Gymnasiasten und Berufsschülern gefunden (Oesterreich 2001). Die Ausländerfeindlichkeit (im Rahmen eines Rechtsextremismusmaßes erhoben) variiert über sieben Jahre hinweg bei den Ostberliner Berufsschülern in deutlich stärkerem Maße mit der ökonomischen Entwicklung als bei den Ostberliner Gymnasiasten und den Westberliner Berufsschülern oder Gymnasiasten. Ausländerfeindliche Orientierungen steigen bei den Ostberliner Berufsschülern bis 1993 stark an, verringern sich bis 1995 und steigen bis 1997 wieder an. Damit liegen die ausländerfeindlichen Einstellungen der Ostberliner Berufsschüler parallel zur ökonomischen Entwicklung im Osten Deutschlands.

Ausländerfeindlichkeit bei Jungen und Mädchen

Über alle Items hinweg, die sich mit den Rechten von Migranten in der deutschen Gesellschaft befassen, räumen ihnen Mädchen mehr Rechte ein als Jungen (siehe Tabelle 3). In besonders starkem Maße gilt dies für die politischen Rechte von Migranten.

Eine positivere Einstellung von Mädchen gegenüber Migranten findet sich in fast allen an der Untersuchung beteiligten Ländern (Torney-Purta u.a. 2001). Auch schon die erste Civic-Education-Studie Anfang der 70er Jahre hatte eine positivere Haltung von Mädchen Migranten gegenüber aufgezeigt (Torney u.a. 1975).

Die positivere Einstellung von Mädchen gilt gleichermaßen für die ost- wie die westdeutschen Jugendlichen. In der Kombination der drei Faktoren Qualifizierungsniveau der Schule, Wohnort in Ost oder West und Geschlecht ergibt sich, dass Mädchen im Westen Deutschland an Gymnasien um 30 bis 40 Prozentpunkte positiver Migranten gegenüber eingestellt sind als Jungen im Osten an anderen Schulformen.

Wir wollen im Rahmen einer Analyse mit dem Hierarchical Linear Model (HLM) diese Ergebnisse zusammenfassend darstellen (siehe Tabelle 4). HLM-Analysen sind Regressionsanalysen, die gegenüber herkömmlichen Regressionsanalysen die Möglichkeit bieten, Merkmale, die keine Individualmerkmale sondern Gruppenmerkmale sind, auf einer zweiten Ebene in die Regressionsanalyse einzugeben. Da im Civic-Education-Projekt ganze Schulklassen untersucht wurden, ist die Schulform eine Gruppenvariable, während Geschlecht und ein Wohnort im Osten oder Westen Deutschlands Individualvariablen sind. Die Zahl der voneinander unabhängig untersuchten Fälle ist also geringer als die Größe der Stichprobe suggeriert. HLM-Analysen berücksichtigen dies und laufen damit nicht Gefahr, dass Signifikanzen überschätzt werden.

Tab. 3: Gleichstellung von Migranten aufgeschlüsselt nach Geschlecht

(Aussagen „stimme zu“ und „stimme sehr zu“ zusammengenommen in Prozent)

	Alle Befragten	Mädchen	Jungen	Differenz
Allgemeine Rechte				
Ausländer sollten genau die gleichen Rechte haben wie jede/r andere	74	78	71	+7
Die Schule sollte Schüler/innen dazu erziehen, Ausländer zu achten	70	75	65	+10
Alle Länder sollten Flüchtlinge aufnehmen, die versuchen, vor Krieg und politischer Verfolgung in andere Ländern zu fliehen	82	86	79	+7
Materielle Rechte				
Ausländer sollten die gleichen Chancen haben, eine gute Ausbildung zu bekommen	77	80	74	+6
Ausländer sollten die gleichen Chancen haben, gute Arbeitsplätze zu bekommen	74	79	69	+10
Die Kinder von Ausländern sollten die gleichen Bildungschancen haben wie andere Kinder	84	88	80	+8
Kulturelle Rechte				
Ausländer sollten die Möglichkeit haben, auch weiter ihre eigene Sprache zu sprechen	61	66	56	+10
Ausländer sollten die Möglichkeit haben, auch ihre eigenen Bräuche und ihren eigenen Lebensstil beizubehalten	61	66	57	+9
Politische Rechte				
Auch deutsche Bürger ausländischer Herkunft sollten dazu ermutigt werden, sich bei Wahlen aufstellen zu lassen	75	80	70	+10
Ausländern sollten politische Aktivitäten verboten werden	27	20	33	-13
Ausländer, die seit mehreren Jahren in unserem Land leben, sollten an Wahlen teilnehmen dürfen	70	76	64	+12

Die Analysen zeigen, dass alle drei Prädiktoren (Geschlecht, Ost-West und Schulform) signifikant zur Erklärung der unterschiedlich positiven Einstellungen zu den Rechten von Migranten im ökonomischen Bereich beitragen. Den stärksten Stellenwert bei allen drei Analysen hat die Variable Ost-West gefolgt vom Qualifizierungsniveau der Schule und dem Geschlecht.

Zwischen der Schulform und dem Wohnort im Osten oder im Westen Deutschlands ergibt sich eine signifikante Wechselwirkung. Sie besagt, dass die größere Ablehnung von Migranten im Osten in erster Linie auf die Gruppe der Nicht-Gymnasiasten beschränkt ist. Wie in Tabelle 2 deutlich wird, sind die Ost-West-Differenzen bezüglich der Ablehnung der Rechte von Migranten bei Jugendlichen an Gymnasien deutlich geringer (1 bis 14 Prozentpunkte) als bei Jugendlichen, die andere Schulformen besuchen (16 bis 26 Prozentpunkte). Dies verdeutlicht einmal mehr, dass das Problem der größeren Ausländerfeindlichkeit im Osten in aller erster Linie ein Problem von Jugendlichen ist, die bald auf Lehr- und Arbeitsstellen angewiesen sind und in Konkurrenz zu in Deutschland lebenden Migranten treten.

Tab. 4: HLM-Analysen zur Gleichstellung von Migranten im ökonomischen Bereich

(Beta-Regressionskoeffizienten)

	Level 1 Variablen		Level 2 Variable	
	Geschlecht Mädchen = 1 Jungen = 2	Ost-West Ost = 1 West = 2	Schulform And. Schulf. = 1 Gymnasium = 2	Interaktion Ost-West mit Schulform
Ausländer sollten die gleichen Chancen haben, in Deutschland eine gute Ausbildung zu bekommen	-.11	.24	.09	-.07
Ausländer sollten die gleichen Chancen haben, gute Arbeitsplätze zu bekommen	-.10	.26	.08	-.05
Die Kindern von Ausländern sollten die gleichen Bildungschancen haben wie andere Kinder in Deutschland	-.10	.18	.10	-.10

Die Koeffizienten sind auf dem 1-Prozentsniveau signifikant, der Koeffizient in Höhe von .05 auf dem 5-Prozentsniveau.

Gründe

Für das mäßige Abschneiden der deutschen Jugendlichen in der IEA-Vergleichsstudie zur politischen Bildung gibt es sicher viele Gründe. Hier wirken allgemeine gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die politische Kultur einer Gesellschaft und die konkreten Ausbildungsbedingungen von Jugendlichen zusammen. Man wird sowohl diskutieren müssen, inwieweit es in der deutschen Gesellschaft eine zu geringe soziale und politische Toleranz gibt, als auch, welche möglicherweise verstärkenden Gründe es dafür in den Ausbildungsbedingungen von Jugendlichen gibt.

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass das deutsche Schulsystem in seiner organisatorischen Struktur einmalig ist: Es kombiniert ein Halbtagsschulsystem mit einem stark selektiven Aufbau der Sekundarstufe. Beides ist hinderlich für soziale Integration und soziales und politisches Engagement, Grundelemente politischer Bildung. Die Halbtagsschule erzeugt einen hohen Stoffdruck, der wenig Handlungsspielräume für soziales Lernen lässt. In Schulen mit Ganztagsbetrieb, wie es sie in den meisten Ländern gibt, sind die Möglichkeiten dafür schon rein zeitlich größer. Auch die sehr frühe Selektion im deutschen Schulsystem, das in der Regel Schüler und Schülerinnen bereits nach der 4. Klasse trennt und verschiedenen Schulformen zuweist, separiert Jugendliche unterschiedlicher sozialer Herkunft, Fähigkeiten und Interessen voneinander.

Zusammenfassung

Eine große Mehrheit der deutschen Jugendlichen gesteht Migranten gleiche Rechte und Chancen zu. Im internationalen Vergleich nehmen die deutschen Jugendlichen

allerdings den letzten Rangplatz ein. Deutsche Jugendliche sind Migranten gegenüber vergleichsweise ablehnender eingestellt, wenn es um die Akzeptanz von deren kultureller Eigenständigkeit oder deren Rechte auf dem Arbeitsmarkt geht. Die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ist besonders für die ostdeutschen Jugendlichen, die insgesamt deutlich ausländerfeindlicher eingestellt sind als die westdeutschen, zentral für die Ablehnung von Migranten. Mehr Mädchen in Ost und West unterstützen die Gleichstellung von Migranten. Als Gründe für das mäßige Abschneiden der deutschen Jugendlichen müssen die spezifischen Rahmenbedingungen des deutschen Schulsystems diskutiert werden, die wenig förderlich für soziales Lernen sind.

Literatur

- von Borries, Bodo (1999). *Jugend und Geschichte. Ein europäischer Kulturvergleich aus deutscher Sicht*. Opladen, Leske+Budrich.
- Dicke, Klaus; Edinger, Michael; Hallermann, Andreas und Schmitt, Karl (2001): *Politische Kultur in Thüringen 2001: Jugend und Politik*.
http://www.gemeinsam-gegen-gewalt.de/infothek/download/th_monitor.pdf
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Eurobarometer) 2001
- Händle, Christa; Oesterreich, Detlef und Trommer, Luitgard (1999). *Aufgaben politischer Bildung in der Sekundarstufe I*. Opladen, Leske+Budrich.
- Jugendwerk der Deutschen Shell (Hrsg.) (2000). 13. Shell-Studie. *Jugend 2000*. Opladen: Leske+Budrich.
- Kaase, Max und Newton, Kenneth (1995). *Beliefs in Government*. New York, Oxford University Press.
- Oesterreich, Detlef (1993). *Autoritäre Persönlichkeit und Gesellschaftsordnung. Der Stellenwert psychischer Faktoren für politische Einstellungen – eine empirische Untersuchung von Jugendlichen in Ost und West*. Weinheim, Juventa.
- Oesterreich, Detlef (2001). *Massenflucht in die Sicherheit? Zum politischen Verhalten autoritärer Persönlichkeiten*. Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse von vier empirischen Untersuchungen. In: Loch, Dietmar und Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): *Schattenseiten der Globalisierung*. Frankfurt a. Main, edition suhrkamp.
- Oesterreich, Detlef (2002). *Politische Bildung von 14-Jährigen in Deutschland*. Opladen, Leske+Budrich.
- Torney, Judith; Oppenheim, A. N. und Farnen, Russell F. (1975). *Civic Education in Ten Countries*. Stockholm; Almqvist & Wiksell International.
- Torney-Purta, Judith; Schwille, John und Amadeo, Jo-Ann (Hrsg.) (1999). *Civic Education across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*. Delft, Eburon Publishers.
- Torney Purta, Judith; Lehmann, Rainer; Oswald, Hans und Schulz, Wolfram (2001). *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Amsterdam, Eburon Publishers.
- Winkler, Gunnar (2001). *Untersuchung des Sozialreports 2001. Zur Lage in den neuen Bundesländern*.

New Economy 5: Unternehmensführung in der New Economy

Rahild Neuburger

In den letzten Beiträgen der Serie „New Economy“ standen zu beobachtende Veränderungen auf dem Markt und im Wettbewerb im Vordergrund. Im Einzelnen ging es um die Veränderung der Spielregeln auf Märkten und im Wettbewerb allgemein, die Entstehung vernetzter und globaler Märkte sowie die konkreten Auswirkungen auf Kapitalmarkt und Wettbewerb.

All diese Entwicklungen wirken sich auf Unternehmen, Unternehmenspolitik und Unternehmensführung aus. Diese Auswirkungen bestehen vor allem in:

- neuen Herausforderungen an die Unternehmensführung
- veränderten Möglichkeiten der organisatorischen Gestaltung der inner- und zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung
- Auswirkungen auf die Funktionsbereiche in Unternehmen.

Diese Entwicklungen stehen im Mittelpunkt der folgenden drei Beiträge. Zunächst geht es um die Auswirkungen der veränderten Spielregeln auf die Unternehmensführung.

1. Das Unternehmen JUMA als Beispiel

Analog zu den vorherigen Beiträgen wird auch diesmal die zugrundeliegende Problematik an Hand eines einführenden Beispiels erläutert. Bei diesem Beispiel handelt es sich um das Unternehmen JUMA, das wir schon aus dem Beitrag über Märkte (vgl. Vernetzte und globalisierte Märkte in Heft 2/2002) kennen.

Bei JUMA handelt es sich um ein Textilunternehmen, das sich – wie mittlerweile viele Textilunternehmen – zunehmend auf seine Kernkompetenzen Design und Vertrieb konzentriert und sämtliche übrigen Funktionen konsequent auf andere Unternehmen auslagert. So erfolgt die Produktion der Bekleidung bei mehreren weltweit verteilten Produktionsunternehmen; Transport und Logistik der Waren übernehmen verschiedene Transportunternehmen, und für die Beschaffung der erforderli-

chen Materialien stehen mehrere Stoff- und Zubehörlieferanten zur Verfügung. Der Wertschöpfungsprozess erfolgt in der Regel so, dass JUMA ein Musterstück produziert, die für die Produktion erforderlichen Stoffe und Materialien auswählt und bestellt und Materialien plus Schnittmuster bzw. Musterstück an das jeweilige Produktionsunternehmen schickt. Dessen Aufgabe besteht dann nur noch in der Produktion nach den Vorgaben von JUMA. Zwischen JUMA und seinen Partnern existieren vertragliche Beziehungen, die von eher kurzfristigen Verträgen (z.B. für den Kauf bestimmter Materialien) bis hin zu langfristigen, engen Rahmenverträgen (z.B. im Rahmen der Produktion) reichen.

Die Konzentration auf die eigenen Kernkompetenzen und die zunehmende *Vernetzung* stellen an die Unternehmensführung von JUMA neue Anforderungen, zu denen vor allem die Auswahl geeigneter Kooperationspartner, die Steuerung unternehmensübergreifender Prozesse und der Aufbau von Vertrauen zu diesen Partnern gehören. Zudem eröffnen sich neue wettbewerbsstrategische Chancen, denn JUMA kann durch Spezialisierung und Auslagerung einerseits Kosten reduzieren und damit die Produkte zu günstigeren Preisen anbieten. Andererseits besteht durch die Vernetzung mit anderen Partnern die Chance, kundenorientierte *Leistungsbündel* herzustellen, die sich von Wettbewerbern differenzieren. So kann JUMA beispielsweise durch die Spezialisierung auf Design und die Auslagerung von Produktion und Transport kostengünstiger produzieren. Gleichzeitig kann es durch die enge Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen z.B. Spezialeffekte in die Kleidung (bestimmte Farben, Labels etc.) integrieren oder integrierte Leistungsbündel anbieten und sich somit von seiner Konkurrenz abheben.

Zur Unterstützung seines Vertriebs plant JUMA die Einrichtung eines neuen Show-Rooms, in dem den Außendienstmitarbeitern und den Händlern die neuen Produkte präsentiert werden können. Die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel sollen auf Grund der verschärften Bedingungen der Fremdfinanzierung bei Banken (vgl. hierzu den Beitrag Auswirkungen der New Economy auf die Kapitalmärkte, Heft 3/2002) durch die Suche nach neuen Anteilseignern auf dem Kapitalmarkt gewonnen werden. In Folge muss sich JUMA stärker am Kapitalmarkt orientieren als dies früher der Fall war. Dies bedeutet, dass die Unternehmensführung bei wichtigen Entscheidungen die Auswirkungen und Signale auf die potenziellen Shareholder und den Kapitalmarkt berücksichtigen muss.

Dabei sieht sich die Unternehmensführung jedoch nicht nur einem verstärkten Druck seitens der Anteilseigner ausgesetzt. Auch die Kunden üben einen immer stärkeren Druck aus. Denn durch Informations- und Kommunikationstechniken und Internet steigt die Macht der Kunden. Händler und Endkunden von JUMA können im Internet z.B. die Preise der von JUMA angebotenen Kleidungsstücke mit denen der Konkurrenten schnell und direkt vergleichen oder *Preisagenturen* (z.B. 12snap.de) bzw. *Auktionen* (z.B. ebay.de) nutzen, um die Kleidungsstücke noch billiger zu erhalten. In Folge muss sich die Unternehmensführung von JUMA überlegen, durch welche Produktqualität und durch welche zusätzlichen Leistungen JUMA Kunden und Händler gewinnen und langfristig halten kann. Entscheidend kann dabei wiederum die enge, vernetzte Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen sein. Beispiel ist das Angebot einer Outdoor-Ausrüstung mit den dazugehörigen und farblich aufeinander abgestimmten Bergschuhen. Um diese Bergschuhe farblich abgestimmt herstellen zu können, ist die enge Zusammenarbeit mit dem Schuhproduzenten erforderlich.

An Hand des Beispiels JUMA lassen sich wichtige gegenwärtig zu beobachtende Entwicklungen verdeutlichen, die zu neuen Anforderungen und Herausforderungen für die Unternehmensführung führen:

- Konzentration auf *Kernkompetenzen* und *Vernetzung* mit anderen Unternehmen
- Herausbildung sog. *hybrider Wettbewerbsstrategien*
- Verstärkung der *Shareholder-Value-Orientierung*
- Zunehmende Macht des Kunden und daraus resultierende Relevanz der Kundenorientierung

Diese Entwicklungen sowie die daraus resultierenden veränderten Anforderungen an die Unternehmensführung stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

2. Konzentration und Vernetzung

Schon Adam Smith wies darauf hin: „Das Ausmaß der Spezialisierung wird begrenzt durch die Größe des Marktes“. Je globaler sich die Märkte entwickeln, desto stärker sind die zu beobachtenden Spezialisierungstendenzen. Diese Spezialisierungstendenzen drücken sich konkret darin aus, dass sich Unternehmen zunehmend auf ihre Kernkompetenzen bzw. wertschöpfenden Prozesse konzentrieren und sämtliche übrigen Kompetenzen bzw. Prozesse konsequent auslagern bzw. in engen Kooperationen mit unterschiedlichen Partnern abwickeln.

Als *Kernkompetenzen* werden dabei diejenigen Fähigkeiten bzw. Kompetenzen bezeichnet, in denen die jeweiligen Unternehmen ihre besonderen Stärken haben.¹ Beispiele sind bestimmte technische Fertigkeiten (z.B. die Entwicklung von Software), Design (z.B. der Entwurf und das Design von Bekleidung wie in der Textilindustrie) oder die Vermittlung von Lerninhalten (z.B. bei Weiterbildungsinstitutionen). Nach dem Ansatz der Kernkompetenzen werden diese Kernkompetenzen von sog. *Komplementärkompetenzen* flankiert, die zwar für die Leistungserstellung erforderlich sind, aber nicht unbedingt von den Unternehmen selbst erbracht werden müssen, sondern in enger Zusammenarbeit mit Partnerunternehmen erstellt werden können. Beispiele sind die Erstellung von Handbüchern bei Softwareprodukten, die Produktion der Kleidungsstücke in der Textilbranche oder die Bereitstellung von Schulungsräumen bei Weiterbildungsmaßnahmen. Auf unser Beispiel JUMA bezogen, handelt es sich um Transport und Logistik. Neben den Kern- und Komplementärkompetenzen existieren sog. *Peripheriekompetenzen*, die vom Markt bezogen werden können. Typische Beispiele sind Disketten für den Versand der Softwareprodukte, bestimmte Einsatzmaterialien wie Nähgarne oder Knöpfe bei Kleidungsstücken oder Magnettafeln bzw. Schreibmaterial bei Weiterbildungsinstitutionen.

Je mehr Unternehmen sich nun auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und Komplementär- und Peripheriekompetenzen auslagern, desto stärker ist der Trend zur engen Zusammenarbeit und Vernetzung mit anderen Unternehmen. Dies liegt nahe, denn je weniger Funktionen für die Erstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung das Unternehmen selbst abwickelt, desto mehr muss das Unternehmen mit anderen Unternehmen kooperieren und zusammenarbeiten. Dies gilt vor allem für die Abwicklung der Komplementärkompetenzen, da Kernkompetenzen definitionsgemäß selbst übernommen werden sollen und Peripheriekompetenzen am Markt bezogen werden und daher – zumindest der Theorie nach – in diesem Fall keine engen Kooperationen erforderlich sind. Deutlich wird dies noch einmal an Hand von JUMA: JUMA konzentriert sich auf seine Kernkompetenzen Design und Vertrieb, arbeitet im Bereich der Komplementärkompetenzen (Produktion, Transport und Logistik) eng mit anderen Unternehmen zusammen und bezieht seine Peripheriekompetenzen wie z.B. Stoffe und Nähmaterialien am Markt.

Diese enge Zusammenarbeit führt in der Praxis zu unterschiedlichen, sich fast schon polarisierenden Tendenzen. Zum einen lässt sich ein stärkerer Trend zu rechtlichen Unternehmenszusammenschlüssen z.B. in Form von Fusionen beobachten, um die zugrunde liegenden Kompetenzen zu integrieren und sog. Größenvorteile oder *Economies of Scale* zu erzielen. Ein Beispiel hierfür ist die Fusion zweier Banken, um sich gemeinsam auf die Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu konzentrieren und hier Synergieeffekte und somit *Economies of Scale* erzielen zu

können. Auf der anderen Seite ist die Tendenz zu beobachten, dass immer mehr kleinere Unternehmen entstehen, die sich auf ihre Kernkompetenzen spezialisiert haben und mit anderen Unternehmen eng zusammenarbeiten, um gemeinsam kundenorientierte Lösungen anzubieten. In diesem Fall arbeiten die Unternehmen wirtschaftlich sehr eng miteinander, sind – im Gegensatz zu den eben genannten Fusionen – rechtlich jedoch unabhängig voneinander. Ziel ist die Realisierung von Verbundvorteilen bzw. *Economies of Scope*. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der Unternehmensverbund Euregio am Bodensee, in dem sich ca. 30 kleine Unternehmen zusammengeschlossen haben, die in unterschiedlichen Konstellationen gemeinsame Produkt- und Kundenlösungen entwickeln.² Liegt ein konkreter Kundenauftrag vor, schließen sich mehrere Unternehmen zusammen, die diesen konkreten Kundenauftrag gemeinsam abwickeln. Basis für die enge Zusammenarbeit stellen oft informations- und kommunikationstechnische Systeme dar, die mittlerweile zwischen Unternehmen dieselben Möglichkeiten des Informationsaustauschs und der Kommunikation erlauben wie innerhalb des Unternehmens, so dass die Zusammenarbeit auch unternehmensübergreifend effizient erfolgen kann.

An die Unternehmensführung dieser kleineren Unternehmen stellen sich durch die Konzentration einerseits und die stärkeren Vernetzungstendenzen andererseits jedoch ganz neue Anforderungen. Zu ihnen zählen:

- Ein verstärktes ressourcenorientiertes Denken. Dabei steht vor allem die kontinuierliche Definition, Abgrenzung und Weiterentwicklung der Kernkompetenzen im Vordergrund. Beispiel ist JUMA, das sich auf Design und Vertrieb konzentriert.
- Die Fähigkeit, mit anderen Unternehmen zu kooperieren und vernetzt zusammen zu arbeiten, auch wenn es sich möglicherweise um Konkurrenten handelt. Beispiel für die enge Zusammenarbeit mit Konkurrenten sind Wettbewerber, die gemeinsame Entwicklungsprojekte durchführen oder Banken, die ihre Zahlungsabwicklung gemeinsam abwickeln, um Einsparungspotenziale zu erzielen. Auf JUMA bezogen, handelt es sich um die verschiedenen Produzenten, Lieferanten und Spediteure, mit denen JUMA eng zusammen arbeitet.
- Die Fähigkeit, geeignete Kooperationspartner zu akquirieren, um die vom Kunden nachgefragten Problem- bzw. Problemlösungen erstellen zu können. Voraussetzung hierfür ist das Wissen über die potenziell zur Verfügung stehenden Kooperationspartner einerseits und die Kenntnis über die jeweiligen speziellen Kernkompetenzen dieser Partner andererseits. So muss sich JUMA z.B. überlegen, welche potenziellen Produktions- und Transportunternehmen generell existieren, und ob sie für die Produktion und die Lieferung der anstehenden Kollektionen geeignet sind. Dies stellt einerseits eine neue Anforderung dar – andererseits eröffnet sich hierdurch die Chance, das Prinzip der Marktorientierung auch im Bereich der Beschaffungsmärkte konsequent umzusetzen. Denn durch die aufgaben- und problemorientierte Suche nach neuen Kooperationspartnern besteht die Chance, jeweils diejenigen Kooperationspartner zu akquirieren, die die zugrunde liegenden Anforderungen am besten erfüllen können.³
- Eine mit diesem Punkt eng zusammenhängende verstärkte globale und internationale Ausrichtung bei der Suche nach geeigneten Partnern. Denn im Zuge der zunehmenden Globalisierung der Märkte vergrößert sich das Spektrum an in Frage kommenden Partnern. Beispiel ist JUMA, das die Produktion auf weltweit verteilte Unternehmen ausgelagert hat. Andere Beispiele finden sich in der

- High-Tech- oder Automobilbranche, wo häufig Kooperationen mit in unterschiedlichen Regionen ansässigen Partnern zu beobachten sind.
- Die Fähigkeit, unternehmensübergreifende Prozesse zu steuern und nicht nur die Mitarbeiter, sondern auch die beteiligten Partnerunternehmen zu koordinieren. Je mehr Unternehmen in die Abwicklung des zugrunde liegenden Wertschöpfungsprozess eingebunden sind, je vernetzter die Unternehmen zusammenarbeiten und je standortverteilter die beteiligten Unternehmen arbeiten, desto schwieriger wird die Steuerung und Kontrolle der eingebundenen Partnerunternehmen. Dies lässt sich nochmals am Beispiel JUMA verdeutlichen. Wie im obigen Beispiel skizziert, liefert JUMA in bestimmten Fällen die Materialien und das zugehörige Schnittmuster an den betroffenen Produktionsbetrieb. Dessen Aufgabe besteht in der Produktion der Kleidungsstücke mit den mitgesandten Materialien auf der Basis des mit geschickten Schnittmusters. Genau genommen handelt es sich um eine Art verlängerte Produktions- und Werkbank von JUMA. Im Vergleich zur intern angesiedelten Produktion hat JUMA jedoch weniger Einfluss, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten – klassische Steuerungs- und Führungsinstrumente lassen sich hier oft nur begrenzt anwenden.

Dies gilt vor allem für das zugrunde liegende Führungsverständnis. Prinzipiell unterscheidet die Literatur zwei Führungsansätze: Den *tätigkeits-* und den *ergebnisorientierten* Führungsstil.⁴ Während in klassischen, hierarchischen Unternehmensstrukturen der tätigkeitsorientierte Führungsansatz überwog, bei dem die Vorgabe und die Kontrolle von Tätigkeiten im Mittelpunkt stand, werden bei der ergebnisorientierten Führung Ergebnisse vorgegeben, für deren Erreichung der einzelne selbst verantwortlich ist. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Wäre JUMA eher hierarchisch organisiert und würde die Kleidungsstücke selbst produzieren, würde im Rahmen der tätigkeitsorientierten Führung genau vorgegeben, welche Produktionsschritte erforderlich sind und in welcher Reihenfolge sie erfolgen sollen. Bei einer ergebnisorientierten Führung wird dagegen das zu erzielende Ergebnis (z.B. Qualität und Form der produzierten Kleidungsstücke) vorgegeben; wie und in welchen Schritten die Produktion dann genau erfolgt, wird weder vorgegeben noch kontrolliert. Lagern Unternehmen nun bestimmte Funktionen aus, ist eine tätigkeitsorientierte Führung kaum mehr realisierbar, da der Kontroll- und Abstimmungsaufwand zu groß wäre. Erfolgversprechender sind dagegen Formen der ergebnisorientierten Führung, indem den produzierenden Unternehmen das Ergebnis und bestimmte einzuhaltende Qualitätsstandards vorgegeben werden.

Die Forderung nach einer eher ergebnisorientierten Führung gilt jedoch nicht nur im Zusammenhang mit der Steuerung unternehmensübergreifender Prozesse. Die ergebnisorientierte Führung wird auch unternehmensintern immer wichtiger. Denn Informations- und Kommunikationstechniken sowie Internet erlauben neue Formen der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit, die sich vor allem durch die Integration bisher getrennter Aufgaben, weniger Zentralisierung und vermehrtes standortverteilter Arbeit charakterisieren lassen. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Die Unternehmensführung von JUMA bietet seinen Mitarbeitern im Bereich Design alternierende Formen der Telearbeit an. Dies bedeutet, dass die Mitarbeiter einen Teil ihrer Aufgaben zu Hause abwickeln können und nur noch an bestimmten Tagen im Unternehmen präsent sind. Diese Form der Arbeitsteilung, die auf Grund der Aufgabenstellung – es handelt es sich hier um abgrenzbare, integrierte Aufga-

benstellungen – einerseits und der zugrunde liegenden informations- und kommunikationstechnischen Infrastruktur andererseits realisierbar ist, funktioniert nur dann, wenn von der Unternehmensführung aus Ergebnisse und keine Tätigkeiten vorgegeben und kontrolliert werden. Denn die tätigkeitsorientierte Kontrolle von Mitarbeitern, die an verschiedenen Standorten arbeiten, ist nur schwer möglich.

Unabhängig davon, ob es sich um die Steuerung anderer Unternehmen oder um die Steuerung der eigenen Mitarbeiter handelt, ist hier die Unternehmensführung vor neue Herausforderungen gestellt, da sie mit zunehmender Kooperation und Vernetzung unter Umständen den Einfluss auf wichtige unternehmensübergreifend ablaufende Prozesse verliert. Daher stellt der Aufbau von Vertrauen eine weitere wichtige Anforderung an die Unternehmensführung dar. Je mehr Unternehmen vernetzt und kooperativ zusammenarbeiten und weniger klassische Steuerungs- und Kontrollmechanismen greifen, desto wichtiger ist der Aufbau von Vertrauen. Vertrauen gilt in diesem Zusammenhang häufig als eine transaktions- und koordinationsenkende Institution, da durch den Aufbau von Vertrauen erforderliche Abstimmungs- und Vertragsnotwendigkeiten geringer werden oder sogar ganz entfallen können.⁵ Gelingt es z.B. JUMA, mit seinen Produzenten eine langfristige Vertrauensbasis aufzubauen, sind vertragliche Regelungen, die jeden Eventualfall berücksichtigen, nicht mehr so unbedingt erforderlich. Voraussetzung für den Aufbau von Vertrauen sind jedoch schon längerfristig existierende Beziehungen. Hierin liegt aus der Sicht der Unternehmensführung ein nicht zu unterschätzendes Problem: Denn je flexibler die Unternehmen zusammenarbeiten, desto wichtiger wird zwar Vertrauen als Basis, desto weniger lässt sich jedoch auf Grund der flexiblen Zusammenarbeit Vertrauen aufbauen. In diesem Zusammenhang wird mitunter auch von „Vertrauensdilemma“ gesprochen.⁶ Auch die Bewältigung dieser Problematik stellt für die Unternehmensführung in der New Economy eine wichtige Herausforderung dar.

3. Chancen durch hybride Wettbewerbsstrategien

Konzentration und Vernetzung stellen jetzt nicht nur veränderte Anforderungen an die Unternehmensführung, wie sie eben skizziert wurden. Konzentration und Vernetzung eröffnen auch neue Chancen für die Unternehmensführung, da sie veränderte Wettbewerbsstrategien erlauben, zu denen insbesondere die sog. hybriden Strategien zählen. Unter hybriden Strategien werden Wettbewerbsstrategien verstanden, die zwei klassische Wettbewerbsstrategien verbinden, die in der bisherigen theoretischen und praktischen Diskussion als nicht zu integrieren galten: *Kostenführerschaft* und *Differenzierung*. Beide Wettbewerbsstrategien verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen.⁷ Ziel der Kostenführerschaft ist die Verbesserung der Wettbewerbsposition durch die Erzielung möglichst geringer Kosten, um somit günstige Preise anbieten zu können. Beispiele sind Discount-Läden wie Aldi oder Lidl. Ziel der Differenzierung ist die Verbesserung der Wettbewerbsposition durch bestimmte Produkteigenschaften oder zusätzliche Leistungen, in denen sich das Angebot von dem Angebot der Konkurrenz unterscheidet. Beispiel ist – um beim Lebensmitteleinzelhandel zu bleiben – das Unternehmen Tengelmann, das einen zusätzlichen Bring-Service anbietet, in dem es sich von anderen Lebensmitteleinzelhändlern differenziert. Eine Verknüpfung beider Wettbewerbsstrategien ist nach

der herkömmlichen Lehre nicht möglich; die Unternehmen müssen sich für eine der beiden Strategien entscheiden. Den Versuch, beide Strategien gleichzeitig zu verfolgen, wertet Porter als „zwischen den Stühlen sitzen“.

Im Zuge von Digitalisierung und Vernetzung gilt dies nicht mehr so unbedingt. Durch die Spezialisierung auf ihre Kernkompetenzen können Unternehmen einerseits Größenvorteile bzw. Economies of Scale erzielen und somit Kostenvorteile im Sinne der Strategie der Kostenführerschaft generieren. Andererseits erlaubt die Vernetzung mit anderen Unternehmen die Erzielung von Economies of Scope oder Verbundvorteilen, auf deren Basis sich Differenzierungsvorteile erzielen lassen. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Spezialisiert sich eine Bank auf die Zahlungsabwicklung, lassen sich hier Kostenvorteile erzielen; geht die Bank gleichzeitig mit anderen Finanzdienstleistungsunternehmen wie z.B. Versicherungen enge Kooperationen ein, lassen sich gleichzeitig zusätzliche Leistungen anbieten, in denen sich die Bank von anderen Banken differenzieren kann. Beispiel ist das Angebot verschiedener, auf den Kunden zugeschnittener Versicherungen in Verbindung mit dem Girokonto. Die Entscheidung für Kostenführerschaft oder Differenzierung ist somit unter bestimmten Bedingungen nicht mehr unbedingt erforderlich; Unternehmen können beide Strategien verbinden, wenn es ihnen gelingt, sich einerseits zu spezialisieren und andererseits mit anderen Unternehmen vernetzt zusammen zu arbeiten.

Die Verknüpfung der Wettbewerbsstrategien zu sog. hybriden Strategien eröffnet der Unternehmensführung neue Chancen und Möglichkeiten, indem sie sich vom Wettbewerber differenzieren, dabei jedoch günstige Preise anbieten kann. Vor dem Hintergrund der sich intensivierenden Wettbewerbsbedingungen (vgl. hierzu den Beitrag „Wettbewerb unter den Bedingungen der New Economy“ in GWP Heft 4/2002) wird dies immer wichtiger.

4. Intensivierung der Kapitalmarkt-Orientierung

Neue Anforderungen stellen sich an die Unternehmensführung auch durch die verstärkte Kapitalmarktorientierung, der sie ausgesetzt ist. Im Beitrag 3 dieser Serie – Auswirkungen der New Economy auf die Kapitalmärkte (vgl. Heft 3/2002) – wurde der Zusammenhang schon verdeutlicht: Je größer der Einfluss der Anteilseigner bzw. Shareholder wird, je wichtiger kapitalmarktbezogene Größen wie Aktienkurse und Marktwert werden und je mehr Unternehmen auf Grund von Regelungen wie *Basel II* gezwungen werden, unabhängig von Banken die erforderlichen finanziellen Mittel zu beschaffen, desto mehr ist die Unternehmensführung gezwungen, kapitalmarktorientiert zu entscheiden und die Auswirkungen der Entscheidungen auf den Kapitalmarkt stärker zu berücksichtigen.

Dies kann dazu führen, dass sich Unternehmen vor Entscheidungen und Maßnahmen eher kurzfristig orientieren, indem sie Entscheidungen präferieren, die sich kurzfristig positiv auf den Kapitalmarkt auswirken. In Folge werden unter Umständen langfristige, strategische wichtige Entscheidungen immer mehr in den Hintergrund gedrängt, auch wenn sie – langfristig betrachtet – für das Unternehmen von entscheidender Bedeutung wären. Typisches Beispiel sind Investitionen, die zunächst aus der Sicht der Shareholder vielleicht zu Einbußen führen, für das langfristige Überleben jedoch wichtig sind. Somit ist die Unternehmensführung immer

stärker gezwungen, das eher kurzfristige Shareholder-Value-Denken mit langfristigen unternehmerischem Denken sinnvoll zu integrieren und beide Perspektiven parallel im Auge zu behalten. Dies ist bestimmt nicht einfach.

5. Zunehmende Macht des Kunden

Neuartige Anforderungen stellen sich an die Unternehmensführung nicht nur durch die Shareholder, sondern auch durch die Kunden. Denn Informations- und Kommunikationstechniken sowie Internet erhöhen die Transparenz, verbessern die Vergleichsmöglichkeiten für den Kunden und führen zu neuen Institutionen wie Preisagenturen oder Auktionen, über die die Kunden die von ihnen gewünschten Leistungen billiger erwerben können als im Vor-Internet-Zeitalter. In Folge sind die Unternehmen gezwungen, den Nutzen und die Wertschöpfung für den Kunden stärker in den Vordergrund strategischer Überlegungen zu stellen und Produkt- und Leistungsangebot, organisatorische Strukturen und erforderliche Kompetenzen stärker auf den Kunden auszurichten.

Möglich wird dies durch:

- Konzentration und Vernetzung, um – wie in den bisherigen Ausführungen zu Konzentration/Vernetzung und der Herausbildung alternativer Wettbewerbsstrategien verdeutlicht wurde – kundenindividuelle Produkte erstellen und zu vom Kunden akzeptierten Preisen anbieten zu können.
- Flexible, kundenorientierte Unternehmensstrukturen, wie sie im nächsten Beitrag vorgestellt werden.
- Die individuelle Berücksichtigung von Kundenwünschen, wie sie z.B. im Zusammenhang von Ansätzen wie *One-to-One-Marketing* diskutiert werden. Dabei handelt es sich um ein Konzept, das die kundenindividuelle Gestaltung des Produkt- und Leistungsangebotes sowie die individuelle Kommunikation mit dem Kunden in den Vordergrund der Betrachtung stellt.⁸
- Eine verstärkte Interaktion mit dem Kunden und Integration des Kunden in die Entwicklung und Erstellung der Produkte und Leistungen.
- Eine verstärkte Mitarbeiter-Orientierung z.B. durch eine mitarbeiterorientierte Anreizgestaltung. Denn Studien zeigen immer wieder: Je zufriedener die Mitarbeiter sind, desto höher ist die Kundenorientierung.⁹

6. Fazit

Ausgangspunkt des Beitrags war die Frage nach neuen Anforderungen an die Unternehmensführung durch die sich verändernden Bedingungen auf Märkten und im Wettbewerb.

Zusammenfassend zeigen sich vor allem folgende neuen Herausforderungen:

- Konzentration sowie Spezialisierung einerseits und Kooperation, Vernetzung und enge Zusammenarbeit andererseits erfordern ein stärkeres ressourcenorientiertes Denken sowie eine verstärkte unternehmensübergreifende Ausrichtung.

Hierzu gehören das Wissen über potenzielle Kooperationspartner, die Suche nach geeigneten Partnern, die Realisierung der Kooperation mit diesen Partnern, die Steuerung sowie Kooperation unternehmensübergreifender Prozesse, ein Umdenken in Richtung ergebnisorientierter Führung sowie vor allem der Aufbau von Vertrauen.

- Umsetzung hybrider Wettbewerbsstrategien, die die bisher immer nur getrennt betrachteten Strategien der Kostenführerschaft und Differenzierung unter bestimmten Bedingungen sinnvoll verbinden können.
- Verstärkte Ausrichtung der Entscheidungen und Tätigkeiten in Richtung Shareholder und Kapitalmarkt ohne die Vernachlässigung der langfristigen Perspektive und Ausrichtung der Unternehmung.
- Verstärkte Ausrichtung und Orientierung an den Kundenwünschen, um der zunehmenden Macht der Kunden erfolgreich entgegen wirken zu können.

Insgesamt wird deutlich: Im Zeitalter von Internet und New Economy stellen sich neuartige Anforderungen, die die Komplexität der Unternehmensführung erhöhen. Denn einerseits erhöhen sich die Chancen – z.B. durch Konzentration und Vernetzung bzw. die Umsetzung hybrider Wettbewerbsstrategien – die Wettbewerbsposition verbessern und ausbauen zu können. Andererseits sieht sich die Unternehmensführung mit neuen Anforderungen konfrontiert, die aus ganz unterschiedlichen Richtungen entstehen und die sich manchmal auch nicht so ohne weiteres verbinden lassen: von Kooperationspartnern, von Anteilseignern, von Kunden und letztlich auch von den eigenen Mitarbeitern, wenn es z.B. um den Einsatz neuerer, flexibler Unternehmensstrukturen (wie z.B. *Telearbeit*) geht. Und dabei lässt sich festhalten, dass zum einen die Anforderungen und die Verantwortung zunehmen, andererseits jedoch der Einfluss auf die zugrunde liegenden Prozesse geringer wird und sich klassische Führungskonzepte und -prinzipien nicht ohne weiteres umsetzen lassen. Es wird spannend, welche Institutionen und Führungsansätze sich hier zukünftig entwickeln werden.

Glossar

<i>Auktion</i>	Form der Preisfindung
<i>Differenzierung</i>	Wettbewerbsstrategie mit dem Ziel, sich durch ein bestimmtes Leistungsmerkmal oder eine zusätzliche Leistung von den Wettbewerbern zu differenzieren.
<i>Digitalisierung</i>	Zunehmende Durchdringung sämtlicher Lebensbereiche mit Informations- und Kommunikationstechniken.
<i>Economies of Scale</i>	Von Economies of Scale oder Größenvorteilen wird gesprochen, wenn sich mit steigender Anzahl an erstellten Produkten oder angebotenen Dienstleistungen die Kosten pro Stück dieses Produktes bzw. dieser Dienstleistung reduzieren.
<i>Economies of Scope</i>	Von Economies of Scope oder Verbundvorteilen wird gesprochen, wenn sich durch die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen Vorteile ergeben.
<i>Ergebnisorientierte Führung</i>	Vorgegeben und kontrolliert wird das Ergebnis einer zu erbringenden Leistung wie z.B. Form, Beschaffenheit und Qualität der Leistung.
<i>Hybride Wettbewerbsstrategien</i>	Wettbewerbsstrategien, die die Vorteile der Kostenführerschaft (Erzielung günstiger Kosten) und der Differenzierung (Differenzierung vom Konkurrenten) integrieren.

<i>Kernkompetenzen</i>	Diejenigen Kompetenzen eines Unternehmens, auf denen seine Wettbewerbsvorteile basieren.
<i>Komplementärkompetenzen</i>	Komplementärkompetenzen sind für den strategischen Erfolg des Unternehmens nicht so entscheidend, für die Erstellung der Leistung jedoch als Ergänzung zu den Kernkompetenzen wesentlich.
<i>Kostenführerschaft</i>	Wettbewerbsstrategie, die die Realisierung möglichst günstiger Kosten in den Vordergrund stellt, um möglichst günstige Preise anbieten zu können.
<i>Leistungsbündel</i>	Zusammenstellung verschiedener Sach- und Dienstleistungen zu einem Bündel von Leistungen.
<i>New Economy</i>	Unternehmen der Internet-Welt.
<i>Old Economy</i>	Unternehmen der Industriegesellschaft.
<i>One-to-One-Marketing</i>	Konzept, das die individuellen Wünsche des Kunden in die Erstellung des Produktes und die Kommunikation integriert.
<i>Peripheriekompetenzen</i>	Peripheriekompetenzen ergänzen die Kern- und Komplementärkompetenzen, sind für die Wettbewerbsposition jedoch von nachrangiger Bedeutung.
<i>Preisagentur</i>	Intermediär im Internet, der den Nutzer bei der Suche nach dem günstigsten Produkt unterstützt.
<i>Shareholder Value Orientierung</i>	Orientierung der Unternehmensführung an den Anteilseignern
<i>Tätigkeitsorientierte Führung</i>	Vorgegeben und kontrolliert werden die einzelnen Tätigkeiten, die zur Leistungserbringung erforderlich sind.
<i>Telearbeit</i>	Leistungserbringung erfolgt standortverteilt bzw. standortunabhängig. Beispiel ist die Teleheimarbeit.
<i>Transaktionskosten</i>	Koordinations- und Kommunikationskosten, die für die Erbringung eines Leistungsaustauschs entstehen.
<i>Vernetzung</i>	Kurz- oder langfristige Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen auf der Basis von Informations- und Kommunikationstechniken.
<i>Virtuelle Community</i>	Stellt interessierten Nutzern eine elektronische Plattform für Kommunikation und Informationsaustausch zur Verfügung
<i>Zulieferkette</i>	Kette derjenigen Lieferanten, die für die Erstellung eines Produktes oder einer Leistung erforderlich sind.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu näher Prahalad, C.K./Hamel, G. (1990): The Core Competence of the Corporation, in: Harvard Business Review May/June 1990, S. 79-91.
- 2 Vgl. hierzu <http://eb.virtuelle-fabrik.com/>
- 3 Vgl. hierzu näher Picot, A./Neuburger, R. (2001): Virtuelle Organisationsformen im Dienstleistungssektor, in: Bruhn, M., Meffert, H. (Hrsg.): Handbuch Dienstleistungsmanagement, 2. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 805-823.
- 4 Vgl. hierzu z.B. Wöhe, G.: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 20. Auflage, München 2000.
- 5 Vgl. hierzu z.B. Picot, A.; Reichwald, R.; Wigand, R.: Die grenzenlose Unternehmung – Information, Organisation, Management, 5. Auflage, Wiesbaden 2003 sowie Ripperger, T.: Die Ökonomik des Vertrauens. Analyse eines Organisationsprinzips, Tübingen 1999.
- 6 Vgl. hierzu näher Sydow J.: Erfolg als Vertrauensorganisation, in: Office Management Heft 7/8, 1996, S. 10-13.
- 7 Vgl. hierzu näher Porter M. E.: Wettbewerbsstrategie, 9. Auflage, Frankfurt 1997.
- 8 Vgl. hierzu näher Wirtz, B.R.: Electronic Business, 2. Auflage, Wiesbaden 2001.
- 9 Vgl. hierzu näher Heskett, J.; Sasser, E.; Schesubger, R.: The Service Profit Chain. How leading companies link profit and growth to loyalty satisfaction and value, New York 1997.

Verkürzen Verfassungsrichter Volksrechte? Verfassungspolitische Probleme der Volksgesetzgebung

Uwe Kranenpohl

Die Diskussion um die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid hat die deutsche Öffentlichkeit in den letzten Jahren auch in der Bundespolitik immer wieder beschäftigt. Dazu hat auch die rot-grüne Regierungskoalition beigetragen, die mit der Vorlage des „Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz“ Anfang 2002 eine Verabredung des Koalitionsvertrags umsetzte (Drs.14/8503; 13.03.2002).¹ Das Für und Wider der Diskussion behandelt primär die Fragen, wie viel Entscheidungspotential den Stimmbürgern zugestanden werden kann, ohne den Charakter des repräsentativen Systems zu gefährden, bzw. welchen qualitativen Charakter plebiszitäre Entscheidungen im Vergleich zu den Ergebnissen repräsentativer Verfahren haben. Schließlich wird auch diskutiert, ob mehr Entscheidungsbefugnisse für die Bürger ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der immer wieder diagnostizierten Politikverdrossenheit seien (vgl. etwa Rüther 1996). Daneben wurde allerdings weitgehend übersehen, dass eine Volksgesetzgebung mit der durch das Grundgesetz konzipierten Verfassungsgerichtsbarkeit in Konflikt geraten kann.

1. „Putschversuch gegen das Volk“?

Dass es sich dabei nicht um ein ‚rein akademisches Problem‘ handelt, belegen Konflikte in den Ländern. Ein pittoresker Vorfall ereignete sich vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH), als dieser über den Volksentscheid zur Abschaffung des Bayerischen Senats urteilte:

„Hildegund Holzheid, die Präsidentin des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, war beim letzten Satz der mündlichen Entscheidungsbegründung angekommen, als aus den hinteren Zuschauerreihen der Ruf ertönte: ‚Das Volk akzeptiert das Urteil nicht. Die Richter werden neu gewählt.‘ Das kam von Thomas Mayer, dem Geschäftsführer der Bürgerinitiative ‚Mehr Demokratie‘, die seit Jahr und Tag für die Basisdemokratie in Bayern streitet. Er und seine Freunde hatten sich goldene Kronen aufgesetzt, um ihren Anspruch als der eigentliche Souverän im Lande zu bekräftigen. Die

Präsidentin sagte rasch: ‚Die Sitzung ist geschlossen‘, die kleine Demonstration verpuffte. Vor den Türen des Gerichtssaals wertete Mayer, jetzt ohne Krone, die Entscheidung als ‚absoluten Angriff auf die Mitbestimmung des Volkes‘.“ (Holzhaider 1999)

Dabei war der Verein „Mehr Demokratie“ im konkreten Verfahren eigentlich siegreich gewesen, denn der BayVerfGH hatte die Abschaffung des Senats durch das im Volksentscheid erfolgreiche Volksbegehren bestätigt (BayVerfGHE 52, 104). Anlass des Protestes war die Feststellung des Gerichts, *verfassungsändernde* Volksbegehren müssten in Zukunft im Volksentscheid die Zustimmung von einem Viertel der Stimmberechtigten finden. Es seien an Abstimmungen über Verfassungsfragen also höhere Zustimmungserfordernisse als an einfachgesetzliche Regelungen zu stellen.

Der schon länger schwelende Konflikt zwischen „Mehr Demokratie“ und dem BayVerfGH kulminierte vorerst in dieser Urteilsschelte. Doch schon 1997, als das Gericht die Einführung eines Zustimmungsquorums beim kommunalen Bürgerentscheid für geboten hielt (BayVerfGHE 50, 181), kritisierte Mayer: „Das ist ein Putschversuch gegen das Volk“ (Gorkow/Holzhaider 1997). Seither hat sich die Atmosphäre zwischen den Befürwortern erweiterter Volksrechte und den bayerischen Verfassungsrichtern nicht entspannt.²

Diese polemisch geführten Auseinandersetzungen illustrieren die Streitfrage, inwieweit im Zuge der Volksgesetzgebung gefallene Entscheidungen verfassungsgerichtlich überprüft werden dürfen. In diesem Spannungsverhältnis spiegelt sich eine traditionelle demokratietheoretische Konfliktlinie wider. Die individualistische Traditionslinie stellt die Freiheit des Einzelnen in den Mittelpunkt, die in einer Volksherrschaft gegebenenfalls auch gegen den Willen der Mehrheit gesichert werden müsse. Wie Alexander Hamilton in den *Federalist Papers* forderte, könne es dann nur eine „eingeschränkte Verfassung“ geben, „die die Vollmachten der Legislative in bestimmten, einzeln aufgeführten Fällen beschränkt“ (Hamilton/Madison/Jay 1788: 459 [Nr. 78]). Daraus folgt dann das (verfassungs)richterliche Prüfungsrecht gegenüber der Gesetzgebung.³

Die sich auf Jean-Jacques Rousseau berufende Traditionslinie hält dagegen, die Volkssouveränität sei weder veräußerlich noch repräsentierbar, so dass eigentlich jedes Gesetz der Bestätigung durch das Volk bedürfe (Rousseau 1762: 288f. [II/1], 350f. [III/15]). Diese Konzeption spiegelt sich im ‚fakultativen Referendum‘ der Schweiz wider, mit dem bereits beschlossene Gesetze widerrufen werden können. Im Zentrum dieser Konzeption steht damit nicht die (vorstaatliche) Freiheit des Einzelnen, sondern ihre Verwirklichung durch das Mitwirken im Gemeinwesen. In einer solchen Konzeption muss dann aber die Einrichtung einer Institution zur Kontrolle der vom Volk (bzw. mit seiner stillschweigenden Zustimmung) beschlossenen Gesetze abwegig erscheinen.

Schon Ernst Fraenkel (1958) hat diesen Gegensatz mit dem Begriffspaar ‚plebiszitäre‘ und ‚repräsentative‘ Demokratie zu fassen versucht, dabei aber übersehen, dass eine von ihm postulierte *empirische* Deckungsgleichheit der Identitätskonzeption der Demokratie mit plebiszitären Verfahren fehl geht:

„[D]ie Kerndefinition läuft darauf hinaus, plebiszitäre Demokratie und Identitätsdemokratie auch heute in eins zu setzen. Dafür gibt es keine logische Basis, denn Volksentscheide homogenisieren keineswegs politische und soziale Pluralität.“ (Oberreuter 1996; vgl. auch Troitzsch 1979: 13-20)

Damit kann Volksgesetzgebung aber die in der pluralistischen Demokratie bestehenden Wertkonflikte nicht auflösen, sondern lediglich entscheiden. Ob bei dieser Entscheidung die ‚Spielregeln‘ der pluralistischen Demokratie (die sich nicht im Mehrheitsprinzip erschöpfen), und die individuelle Freiheit angemessen berücksichtigt wurde, überprüft gegebenenfalls die Verfassungsgerichtsbarkeit – womit Konflikte vorprogrammiert sind.⁴ Die Virulenz des Problems wird durch folgende Tatsachen noch verschärft:

- In allen Bundesländern ist eine intensive Diskussion über die Erleichterung und Ausweitung von Volksbegehren und Volksentscheid zu beobachten – wobei formale Erleichterungen nicht unbedingt eine deutliche Ausweitung von Sachentscheiden nach sich ziehen (Edinger 2003). So bezogen sich von 45 Volksinitiativen bzw. Volksbegehren in den Jahren 2000 und 2001 nur knapp über die Hälfte auf Sachfragen, wobei diese meist deutlich geringere Unterstützung erhielten als die auf die formale Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten zielenden (Mehr Demokratie 2001; 2002).
- Andererseits ist festzustellen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit in der deutschen Bevölkerung im Vergleich zu anderen Akteuren über einen deutlichen Vertrauensvorsprung verfügt.⁵ Konflikte um die Gültigkeit von Akten der Volksgesetzgebung könnten diese Position aber in Frage stellen, wie dies in Bayern bereits geschehen ist.

2. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Volksgesetzgebung: Dimensionen einer differenzierten Analyse

In der politischen Praxis werden zur Lösung des Problems beide Traditionslinien herangezogen: In der Schweiz und Frankreich folgt man der rousseauistischen Lehre, in den Vereinigten Staaten, wo es in zahlreichen Einzelstaaten intensive Volksgesetzgebung gibt, sind kaum Zweifel an der prinzipiellen Berechtigung des *judicial review* zu verzeichnen (m.w.N.: Kranenpohl 2003). Für eine eingehendere Analyse ist das Verhältnis von Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit aber differenzierter zu betrachten und zu untersuchen:

- Wird die Volksgesetzgebung von Verfassungsgerichten auf gleicher oder höherer staatlicher Ebene kontrolliert?
- Entwickeln die einzelnen Verfahren der Volksgesetzgebung unterschiedliche Kontrollrelevanz?

2.1 Kontrolle auf gleicher oder höherer staatlicher Ebene?

Relativ unproblematisch ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Volksgesetzgebung, wenn z.B. das Bundesverfassungsgericht urteilen muss, ob ein durch Volksentscheid beschlossenes Landesgesetz verfassungswidrig ist. Dann wird nämlich das Landesgesetz am Bundesrecht geprüft, denn „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG), wie das Gesetz zustande gekommen ist, spielt dabei keine

Rolle. So urteilen auch der *U. S. Supreme Court* und das schweizerische Bundesgericht regelmäßig über die Volksgesetzgebung in den Einzelstaaten bzw. Kantonen. Dabei üben sie allerdings eher *judicial self-restraint* und prüfen in diesen Fällen eher behutsamer als bei einer Entscheidung durch die Parlamente (Stelzenmüller 1994: 197-281; Brünneck 1992: 41).⁶

Nicht so eindeutig gestaltet sich das Problem bei verfassungsgerichtlicher Kontrolle auf gleicher Ebene. In politischen Systemen, in denen die Verfassung Maßstab allen politischen Handelns – auch der des Volkes – ist, tritt gegenüber solcher ‚Verfassungssouveränität‘ die ‚Volkssouveränität‘ zurück (Abromeit 1995). Ein richterliches Prüfungsrecht gegenüber Entscheidungen der Volksgesetzgebung lässt sich dann verfassungsideologisch schlüssig rechtfertigen. Wenn aber Begriffe wie ‚Volkssouveränität‘ – oder auch ‚Nation‘ bzw. ‚Republik‘ – wie etwa in der Schweiz oder Frankreich legitimatorisch gegenüber ‚Verfassung‘ dominieren (Kimmel 1996: 129), ist eine richterliche Überprüfung der unmittelbaren politischen Entscheidung des Souveräns selbstverständlich nicht hinnehmbar und muss verworfen werden.

2.2 Verfahrenstypen der Volksgesetzgebung und ihre Kontrollrelevanz

Die angewandten Verfahren der Volksgesetzgebung sind vielfältig. Vereinfacht können Referendum, Initiative und Kassation unterschieden werden.⁷

Beim *Referendum* fällen die Stimmbürger eine endgültige Entscheidung über eine von den zuständigen Staatsorganen erarbeitete und bereits beschlossene Regelung. In der Schweiz tragen die Verfahren dieses Typs die Bezeichnung ‚obligatorisches Referendum‘, auch in Bayern und Hessen gilt bei Verfassungsänderungen dieses Verfahren. Der im zentralen politischen Entscheidungssystem abgeschlossene Willensbildungs- und Entscheidungsprozess wird also für einen letzten Ratifizierungsakt allen Stimmberechtigten vorgelegt (Möckli 1994: 96; Stiens 1997: 221).

Völlig anders verhält es sich bei der *Initiative*. Hier stammt der Regelungsvorschlag aus der Stimmbürgerschaft und wird – meist mit einem Alternativvorschlag des Parlaments – den Stimmberechtigten im Rahmen eines Volksentscheids zur abschließenden Entscheidung vorgelegt. Dies entspricht den Volksbegehren und -entscheiden in den deutschen Ländern, mit Einschränkungen auch der schweizerischen ‚Volksinitiative‘⁸ (Stiens 1997: 202-219; Möckli 1994: 99-106).

Die *Kassation* eröffnet dagegen Bürgern die Möglichkeit, ein bereits beschlossenes Gesetz aufzuheben, wie dies beim ‚fakultativen Referendum‘ der Eidgenossenschaft, aber auch dem ‚abrogativen Referendum‘ Italiens der Fall ist (Möckli 1994: 127-129).

Wie ‚anfällig‘ sind diese Verfahren nun jeweils für verfassungsgerichtliche Kontrolle?

- Unproblematisch ist die Kassation. Da ein erfolgreiches Verfahren lediglich den *status quo ante* wiederherstellt, kann sein Ergebnis kaum verfassungswidrig sein.⁹
- Prinzipiell besteht diese Gefahr aber beim Referendumsverfahren. Hier wird die große Zahl der an der Entscheidung beteiligten Akteure und deren unterschiedliche Positionen die Gefahr einer Verfassungswidrigkeit aber minimieren – gerade

dann, wenn in den Parlamenten schon für die Vorlage erhöhte Mehrheitserfordernisse gelten.¹⁰ Zudem ist bei Referenden vor den Volksabstimmungen eine Vorabprüfung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit zumindest prinzipiell möglich.¹¹

- Sehr problematisch erweist sich dagegen die Initiative. Nach Heidrun Abromeit gehorchen Initiativen einer gänzlich anderen Logik als Referenden und Kassationen, denn mit diesen können Bürger staatliche Eingriffe in ihre Rechte abwehren, während demgegenüber durch die Initiative

„interessierten Minderheiten die Möglichkeit eröffnet wird, der (ggfs. lethargischen oder auch nur arglosen) Gesamtheit eine spezielle Politik aufzuzwingen“ (Abromeit 1999: 34).

Zudem kann hier auch der Gedanke einer Pluralität von Positionen, die etwa beim Entstehen einer Referendumsvorlage Berücksichtigung finden, nicht greifen.¹²

3. Verfassungspolitische Probleme der Initiativverfahren

Konflikte zwischen Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit können somit vor allem in jenen Verfahren auftreten, in denen Bürger im Zuge der Volksgesetzgebung initiativ werden. Lässt sich dieser Konflikt lösen?

3.1 Ist die alleinige Zulassung von Verfassungsinitiativen der Königsweg?

Der Maßstab für die verfassungsgerichtliche Prüfung einer Initiative ist stets die Verfassung selbst. Nun muss die schweizerische Volksinitiative stets eine Verfassungsänderung zum Ziel haben (während mit deutschen Volksbegehren auch einfache Gesetze initiiert werden können). Da die so beschlossene Regelung selbst Teil der Verfassung wird, kann sie nicht der Verfassung widersprechen (Möckli 1994: 99-106). Haben die Eidgenossen damit nicht eine sehr elegante Lösung dieses Problems gefunden?

Der Rückgriff auf die erwähnten Klassiker legt dies zunächst nahe. Hamilton betonte, dass die Verfassung, die sich das Volk gegeben hat, nicht unveränderbar sei, sondern „durch einen feierlichen und autoritativen Beschluss“ abgeändert – und selbstverständlich auch aufgehoben – werden könne (Hamilton/Madison/Jay 1788: 459f. [Nr. 78]). Dies kann ohne Zweifel durch eine Volksabstimmung geschehen, zumal wenn sie eindeutig als verfassungsändernde deklariert ist. Doch auch Rousseau kann für eine Entscheidung, lediglich Verfassungsinitiativen zuzulassen, angeführt werden. Denn er plädiert ausdrücklich, das Volk als Souverän solle sich tunlichst der Regelung von Einzelfällen enthalten und nur prinzipielle (Verfassungs-)Fragen entscheiden (Rousseau 1762: 293-295 [II/4]).

Gegen eine Lösung der Spannung zwischen Initiative und Verfassungsgerichtsbarkeit lassen sich aber ein pragmatischer und zwei prinzipielle Einwände anführen:

- Pragmatisch ist auf die Gefahr hinzuweisen, dass die initiativen Stimmbürger auch dann auf eine Verfassungsänderung verwiesen sind, wenn sie eine eigentlich

einfachgesetzlich zu bewerkstellende Regelung wünschen. Die Folge sind ‚ausufernde‘ Verfassungstexte, die in ‚Verfassungsslyrik‘ abzurutschen drohen.¹³

- Prinzipiell ist mit Abremeit auf den grundlegend anderen Charakter der Initiative gegenüber Referendum und Kassation abzustellen. Sogar die auf den ersten Blick die Verfassungsinitiative befürwortende Position Rousseaus (1762: 293-295 [II/4]) ist in dieser Richtung zu interpretieren: Anempfiehlt er dem Souverän doch nur – ganz in klassisch-liberaler Tradition – die Entscheidung über allgemeine Regelungen ohne Ansehen der betroffenen Personen. Die Bürger sollen also unter Vernachlässigung ihrer (privaten) Interessen agieren, was in der politischen Realität von den Initianten eines Volksbegehrens kaum erwartet werden kann.
- Schließlich bietet die Beschränkung der Initiative auf Verfassungsänderungen nur dann eine prinzipielle Lösung des Dilemmas, wenn es kein verfassungswidriges Verfassungsrecht geben kann.

3.2 Das Problem verfassungswidrigen Verfassungsrechts

Kann eine Änderung der Verfassung gegen die Verfassung selbst verstoßen?¹⁴ Dies ist möglich, wenn es einen Verfassungskern gibt, dem höhere Dignität als dem Rest der Verfassung zugebilligt wird. So hat schon Hamilton für die amerikanische Verfassung festgestellt, dass ihr bestimmte Wertentscheidungen des Gemeinwesens vorausliegen und diese gemeinschaftliche Basis durch schädliche Verfassungsbestimmungen zerstört werden kann.¹⁵ Trivial ist dieses Problem jedoch, wenn der Verfassungstext selbst darauf hinweist, bestimmte konstitutionelle Normen stünden höher als andere (Bachof 1951: 36-39). Eben dies ist aber im Grundgesetz mit dem ‚Ewigkeitspostulat‘ in Art. 79 Abs. 3 GG geschehen. Somit kann es in der Bundesrepublik verfassungswidriges Verfassungsrecht geben, dessen Entstehung durch geeignete Kontrollmechanismen zu unterbinden ist.

Zudem konzipiert die deutsche Verfassungsordnung die Verfassungsgerichtsbarkeit als Kontrollinstanz gegenüber allen Akten der öffentlichen Gewalt, also auch dem im Zuge der Volksgesetzgebung agierenden Volk. Die prinzipielle Möglichkeit verfassungswidrigen Verfassungsrechts in Deutschland zieht damit die prinzipiell unbeschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit der Volksgesetzgebung nach sich. Eine schweizerische Lösung ist damit für Deutschland nicht möglich.¹⁶

4. Fazit: Plädoyer für die verfassungsgerichtliche Kontrolle

Der eingangs geschilderte Zwischenfall im Münchner Justizpalast spiegelt somit einen verfassungsdogmatischen Konflikt wider, der von der breiten Öffentlichkeit in seiner Grundsätzlichkeit kaum wahrgenommen wird. Beachtlich ist, dass die immer wieder zur Legitimation der widerstreitenden Positionen herangezogenen Klassiker in ihren Stellungnahmen so eindeutig nicht sind. Rousseau übersieht – trotz einer insgesamt sehr positiven Einschätzung – nicht die Gefahrenpotentiale der Volksherrschaft, wenn er dieser nur die politischen Grundentscheidungen anvertrauen will. Die *Federalist Papers* betonen, dass sich die Risiken plebiszitärer Entscheidungsverfahren auch durch repräsentative Verfahren nicht grundsätzlich beseitigen lassen (Kranenpohl 2003).

Zudem ist Abremeit zu folgen und der Begriff der ‚Volkssouveränität‘ zu rekonzeptualisieren: Im Sinne der „letztgültigen Zustimmung bzw. Zustimmungsverweigerung“ (Abromeit 1999: 20) konkretisiert sie sich dann in der Volksgesetzgebung allein durch Referendums- und Kassationsverfahren, nicht aber in den zur Thematisierung besonders geeigneten Initiativverfahren.¹⁷ Will man trotz der Risiken auf diese Initiativ-Verfahren als Instrumente politischer Innovation nicht verzichten, bietet sich gerade die Verfassungsgerichtsbarkeit als eine „vikarische“ Kontrollmöglichkeit an (Abromeit 1999: 21, 34).

Die politisch-publizistische Diskussion über das Verhältnis von Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit sollte deshalb in Zukunft differenzierter geführt werden:

- Die ‚Volkssouveränität‘ tritt in Initiativverfahren – verglichen mit Referendums- und Kassationsverfahren – quasi in einem anderen Aggregatzustand zu Tage. Sind Referenden und Kassationen deshalb für die Frage der verfassungsgerichtlichen Kontrolle irrelevant, gilt dies nicht automatisch für Initiativen.
- Diese Initiativverfahren geben aktiven Bürgern erwünschte Potentiale zur Durchsetzung politischer Ziele an die Hand. Dass diese Inputs nicht aus dem politischen Establishment stammen, verleiht ihnen gegenüber denen politischer Repräsentanten aber noch keine höhere Legitimität. Daher sind geeignete Verfahrensregelungen zu treffen, um die Ernsthaftigkeit und die Mehrheitsfähigkeit dieser Initiativen zu gewährleisten.
- Soll durch eine Initiative in den in der Verfassung festgelegten Werte- und Verfahrenskonsens eingegriffen werden, sind nochmals erhöhte Anforderungen an die Initiative zu stellen. Dass eine verfassungsgerichtliche Überprüfung, ob die angepeilte Verfassungsänderung dem Geist der Verfassung widerspricht, zulässig ist, versteht sich von selbst. Sinnvollerweise sollte diese aber vor der Abstimmung, gegebenenfalls sogar vor dem Start des Volksbegehrens stattfinden.

Für die Überprüfung der Ernsthaftigkeit einer Initiative sind zwei Wege möglich: Entweder Beteiligungs- bzw. Zustimmungsquoren beim Volksentscheid oder Beteiligungshürden bei der Unterstützung der Volksbegehren. Quoren beim Volksentscheid sind insofern problematisch, als sie den die Initiative ablehnenden Gruppen Obstruktionsmöglichkeiten durch Stimmenthaltung eröffnen, denn die Nichtinteressierten werden faktisch als Nein-Stimmende gewertet. Um den Gegnern einer Initiative keine Prämie auf Kommunikationsverweigerung einzuräumen, sind deshalb relativ hohe Hürden bei den Volksbegehren¹⁸ für diese Ernsthaftigkeitskontrolle vorzuziehen.¹⁹ In jedem Fall muss die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Initiative vor einem evtl. Volksentscheid bestehen.

Differenzierte Überlegungen, die über eine dichotome Gegenüberstellung von ‚repräsentativer‘ und ‚plebiszitärer‘ Demokratie hinausgehen, könnten die politisch-publizistische Diskussion versachlichen und entspannen. Befürworter und Gegner der Einführung plebiszitärer Elemente könnten sogar in der Frage einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zu einem Konsens kommen. Die Ausweitung von Volksbegehren und Volksentscheid in den Ländern lässt zukünftig noch mehr verfassungsgerichtliche Entscheidungen erwarten, zumindest Einhelligkeit über ihre prinzipielle Zulässigkeit wäre somit wünschenswert.

Kritik an den konkreten Entscheidungen ist in der „offene[n] Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ (Häberle 1996) damit keineswegs ausgeschlossen. Denn die Legitimität der verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit anzuerkennen, bedeutet nicht zugleich, die Entscheidung selbst für unfehlbar und sakrosankt zu erklären. Es handelt sich bei den Urteilen lediglich um autoritative Verfassungsinterpretationen, die konkurrierende Interpretationen zwar für – vorläufig – nicht geltend erklären (Häberle 1996: 160),²⁰ deren Existenz aber nicht zu beseitigen und ihre Legitimität auch nicht in Zweifel zu ziehen vermag.²¹ So müssen Verfassungsrichter für ihre Beschlüsse argumentativ einstehen, während das Volk für seine Entscheidung nicht einmal in dieser Form zur Rechenschaft gezogen werden kann. Der Rechtfertigungszwang, dem ihre Entscheidungen unterworfen sind, lässt deshalb die Verfassungsgerichtsbarkeit als geeignete Methode erscheinen, „die Verfassung und die Rechte einzelner“ (Hamilton/Madison/Jay 1788: 459 [Nr. 78]) zu schützen.

Anmerkungen

- 1 In der 227. Sitzung am 21. März 2002 wurde der Entwurf nach der ersten Beratung zunächst an die Ausschüsse verwiesen (StB, 14/22494A-22505B). In der 2. und 3. Beratung scheiterte der Entwurf in der 240. Sitzung am 7. Juni 2002 schließlich wegen Nichterreichens der erforderlichen Zweidrittelmehrheit (StB 14/24017A-24034D).
- 2 So erklärte der Verfassungsgerichtshof im Frühjahr 2000 zwei Volksbegehren zur „Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger“ auf Landes- und Kommunalebene für unzulässig (BayVerfGHE 53, 42; 53, 81). Auch im Vorfeld des Volksbegehrens „Unabhängige Richterinnen und Richter in Bayern“, welches auf ein verändertes Wahlverfahren der Verfassungsrichter abzielte, kam es zu Konflikten, die schließlich in einem Befähigungsantrag gegen das gesamte Gericht kulminierten (BayVerfGHE 53, 16; 53, 23) – das Volksbegehren scheiterte schließlich wegen mangelnder Unterstützung der Stimmberechtigten.
- 3 Beim Schutz der Verfassung vor verfassungswidrigen Gesetzen spielt es dabei keine Rolle, ob diese vom Parlament oder vom Volk selbst verabschiedet wurden.
- 4 Um so verwunderlicher ist, dass die deutsche Politikwissenschaft das Problem in seiner Virulenz offenkundig noch nicht erkannt hat. Vgl. die Forschungsberichte zur direkten Demokratie: Jung (1990; 1995).
- 5 Die Konflikte um die „Kruzifix“- oder „Soldaten sind Mörder“-Entscheidungen zeigen aber, dass dieses abstrakte Vertrauen mitunter schnell verfallen kann.
- 6 Dies hat das schweizerische Bundesgericht aber nicht davon abgehalten, jene Kantone, in denen die männlichen Stimmbürger die Einführung des Frauenstimmrechts verweigerten, zum erwünschten Verhalten zu zwingen (Brünneck 1992: 83, 116).
- 7 Vgl. zur Typologisierung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren auch Möckli (1994: 87-93). Der kassatorische Charakter des fakultativen Referendums wird dort aber nicht deutlich genug herausgearbeitet.
- 8 Die schweizerische Volksinitiative kann allein eine Verfassungsänderung zum Inhalt haben.
- 9 Es kann dann eine Verfassungsverletzung eintreten, wenn das aufzuhebende Gesetz einen zuvor als verfassungswidrig erkannten Zustand zu ‚heilen‘ sucht. Problematisch ist auch, dass durch die Kassation die einfachgesetzliche Umsetzung einer erfolgreichen Verfassungsinitiative verhindert werden kann, wie dies bei der Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung in der Schweiz mehrfach der Fall war (Kriesi 1991: 48). Insgesamt gesehen haben diese Beispiele aber wohl nur geringe praktische Relevanz.
- 10 Gerade diese Pluralität der Beteiligten ist dabei aber eine Grundvoraussetzung, wird doch das – in seiner Anwendung meist dem Belieben des Präsidenten anheimgestellte – französische Referendum in der Literatur als recht manipulationsanfälliges Verfahren angesehen (Schröder 1969: 194-199). Auf die erforderliche Pluralität zur Minimierung der Manipulati-

- onsanfälligkeit des Referendums verweist implizit schon Hamilton, wenn er auf die Verführbarkeit der Volksvertreter verweist (Hamilton/Madison/Jay 1788: 459f. [Nr. 78]).
- 11 Allerdings ist auf diese Weise nicht das Problem zu bewältigen, dass im Zuge einer konkreten Normenkontrolle nachträglich die Verfassungswidrigkeit einer per Volksentscheid beschlossenen Regelung festgestellt werden könnte.
 - 12 Wobei nicht übersehen werden darf, dass zur Durchsetzung einer Initiative die Bildung von – freilich nicht so umfangreichen – gesellschaftlichen Koalitionen unvermeidlich ist.
 - 13 Dies ist z.B. für die Schweizerische Bundesverfassung vielfach zu konstatieren (Eichenberger 1977: 322f.) und war vor ihrer Totalrevision noch augenfälliger – vgl. etwa Art. 23^{bis} (Brotgetreide) oder 25^{bis} (Schächtungsverbot). Es gilt aber auch nach 1999, wie z.B. die Art. 84 (Alpenquerender Transitverkehr) und 88 (Fuß- und Wanderwege) zeigen.
 - 14 Diese Erörterungen beziehen selbstverständlich nur auf Verfassungsänderungen im Rahmen des geltenden Grundgesetzes. Festzuhalten bleibt, dass sich das deutsche Volk als *pouvoir constituant* natürlich eine neue, Normen der bisher geltenden Verfassung ablösende Verfassung geben kann.
 - 15 Deshalb sucht der umfangreichste Teil der *Federalist Papers* dezidiert die „Vereinbarkeit des Verfassungsentwurfs mit den Grundprinzipien einer republikanischen Ordnung“ nachzuweisen (Hamilton/Madison/Jay 1788: 244-498 [Nr. 39-83]).
 - 16 Das schweizerische Bundesgericht überprüft eidgenössisches Recht – und damit prinzipiell auch Verfassungsrecht – aber durchaus am Maßstab der Europäischen Menschenrechtskonvention (Kälin 1999: 198f.).
 - 17 Diese entwickeln aber besonders dann verfassungspolitische Brisanz, wenn sie sich nicht mit einfacher Gesetzgebung begnügen, sondern in den Wert- und Verfahrenskonsens eingreifen, der in der Verfassung gleichsam ‚geronnen‘ vorliegt.
 - 18 Diese können entweder in relativ hohen Unterstützungszahlen oder in relativ ‚komplizierten‘ Verfahren (z.B. Amtseintragung) bestehen.
 - 19 Dagegen könnte allerdings eingewandt werden, dass den Initianten die Mobilisierung in der Eintragsphase eines Volksbegehrens wesentlich schwerer falle als im ‚heißen‘ Abstimmungskampf. Hier gilt es abzuwägen, ob für ein erleichtertes Eintragsverfahren die Existenz von Obstruktionsboni hingenommen werden kann.
 - 20 Hans J. Lietzmanns (1999: 53) Kritik, in Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsrechtslehre würde nicht zuletzt gegen die Einführung plebiszitärer Elemente argumentiert, um ein „ideell wie materiell einträgliches Interpretationsmonopol“ zu verteidigen, erscheint vor diesem Hintergrund überzogen.
 - 21 Eine gewisse ‚Professionalität‘ der Richter wirkt dabei sicher als „Selektionsinstanz gegenüber [...] wildwuchernden Deutungsmustern“ (Lietzmann 1999: 37). Doch kann den Richtern kaum vorgeworfen werden, dass konkurrierende Konzeptionen nach einer Entscheidung der Verfassungsgerichtsbarkeit mitunter der ‚Selbstzensur‘ zum Opfer fallen (Abromeit 1995: 60).

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun, 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift 36, 49-66.
- Abromeit, Heidrun, 1999: Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften, in: Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hg.), Das Recht der Republik, Frankfurt a.M., 17-36.
- Bachof, Otto, 1951: Verfassungswidrige Verfassungsnormen?, Tübingen.
- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Hg.), 1947ff.: Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, bish. 53 Bde., München.
- Brünneck, Alexander von, 1992: Verfassungsgerichtsbarkeit in westlichen Demokratien. Ein systematischer Verfassungsvergleich, Baden-Baden.
- Eddinger, Michael, 2003: Die Herausforderung der repräsentativen Demokratie in Thüringen. Hintergründe, Verlauf und Wirkungen der Kontroverse um das Volksbegehren, in: Schmitt, Karl (Hg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden (i. Ersch.).

- Eichenberger, Kurt, 1977: Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 8, 318-333.
- Fraenkel, Ernst, 1958: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, hg. v. Alexander von Brünneck, erw. Ausg., Frankfurt a.M. 1991, 153-203.
- Gebhardt, Jürgen, 1991: Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 41, B 23, 16-30.
- Gorkow, Alexander/Holzhaider, Hans, 1997: „Putschversuch gegen das Volk“. Bürgeraktion kritisiert Urteil über Bürgerentscheid, in: Süddeutsche Zeitung v. 30.08., 47.
- Häberle, Peter, ²1996: Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, Berlin, 155-181.
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John, 1788: Die Federalist Papers, bearb. v. Barbara Zehnpfennig, Darmstadt 1993.
- Holzhaider, Hans, 1999: „Ein letzter Dienst an Staat und Verfassung“. Senatspräsident Thallmair denkt positiv, in: Süddeutsche Zeitung v. 18.09., 63.
- Jung, Otmar, 1990: Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 21, 491-504.
- Jung, Otmar, 1995: Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26, 658-677.
- Kälin, Walter, ²1999: Justiz, in: Ulrich Klöti et al. (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, 187-207.
- Kimmel, Adolf, 1996: Nation, Republik, Verfassung in der französischen politischen Kultur, in: Gebhardt, Jürgen (Hg.), Verfassung und politische Kultur, Baden-Baden 1999, 129-138.
- Kranenpohl, Uwe, 2003: Rousseau vs. Hamilton? Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, in: Schmitt, Karl (Hg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden (i. Ersch.).
- Kriesi, Hanspeter, 1991: Direkte Demokratie in der Schweiz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 41, B 23, 44-54.
- Lietzmann, Hans J., 1999: Verfassungspolitik und Plebiszit. Eine Studie zur politischen Kultur in Deutschland, in: Gebhardt, Jürgen (Hg.), Verfassung und politische Kultur, Baden-Baden, 33-54.
- Mehr Demokratie e.V.: Volksbegehrens-Berichte 2000 und 2001, Achim 2001 u. 2002.
- Möckli, Silvano, 1994: Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern etc.
- Oberreuter, Heinrich, 1996: Repräsentative und plebiszitäre Elemente als sich ergänzende politische Prinzipien, in: Rüther (1996), 261-274.
- Rousseau, Jean-Jacques, 1762: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, in: ders., Sozialphilosophie und Politische Schriften, bearb. v. Dietrich Leube, Eckhart Koch u. Vera Pagin, München 1981, 267-391.
- Rüther, Günther (Hg.), 1996: Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven, Baden-Baden.
- Schröder, Wolfgang, 1969: De Gaulle und die direkte Demokratie, Köln 1969.
- Stelzenmüller, Constanze, 1994: Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden.
- Stiens, Andrea, 1997: Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, Berlin.
- Troitzsch, Klaus G., 1979: Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direktdemokratischer Verfassungsinstitutionen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Meisenheim a.G.

Mao, Marx und Marktwirtschaft

Zu Stand und Perspektive des chinesischen Transformationsprozesses nach dem Führungswechsel in Partei und Staat

Sven Bernhard Gareis

Knapp ein Vierteljahrhundert nach der von Deng Xiaoping initiierten Öffnung Chinas zur übrigen Welt gilt es fast schon als ein Gemeinplatz, dass sich das Reich der Mitte in überschaubarer Zeit als Großmacht im Gefüge der internationalen Beziehungen etablieren wird. Getragen wird diese Prognose vor allem von den unabwiesbaren wirtschaftlichen Erfolgen, die China auf seinem Weg durch den „Sozialismus mit chinesischen Charakteristika“ vorweisen kann. Doch so widersprüchlich wie der ideologische Ansatz, die Lehren von Marx und Mao ebenso zu verwirklichen wie Marktwirtschaft, Privateigentum und freies Unternehmertum sind auch die Ergebnisse der tiefgreifenden Veränderungen im Land und in der Gesellschaft. Den glitzernden Fassaden von Shanghai und Shenzhen steht die Ödnis und Rückständigkeit weiter Regionen im Zentrum und vor allem im Westen des Landes gegenüber, dem Reichtum einer dünnen Schicht von Modernisierungsgewinnern die sich vergrößernde Armut in der Landbevölkerung sowie im wachsenden Heer der Arbeitslosen und Migranten. Der umfassende Transformationsprozess, dem sich der *latecomer* China bei seiner Aufholjagd um Modernisierung und Wohlstand zu unterwerfen hatte, befindet sich bereits seit geraumer Zeit in einer entscheidenden Phase: Wird es gelingen, den Umbau eines Gemeinwesens von 1.3 Milliarden Menschen kontrolliert voranzubringen und die Früchte der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gleichmäßiger zu verteilen?¹ Oder werden die ungeheuren gegensätzlichen Kräfte, die dieser Prozess freisetzt, Gesellschaft und Staat zerreißen, mit unabsehbaren Folgen für das Land, die Region und die Welt?² Wie stellt sich die politische Führung Chinas diesen Herausforderungen und welche Rolle spielt das internationale System, in welches sich China immer stärker integriert? Der seit dem 16. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) im Gang befindliche Generationenwechsel in der Führung von Partei und Staat bildet den Ausgangspunkt für eine Analyse der Bedingungen dieses prekären Transformationsprozesses und den Versuch, seine möglichen Entwicklungsperspektiven abzuschätzen.

Personelle Erneuerung

Chinas politische Elite befindet sich in einem Prozess der Übertragung ihrer Spitzenpositionen in Partei und Staat von einer Führungsgeneration auf die nächste. Den Auftakt machte die Kommunistische Partei Chinas (KPCh), die auf ihrem 16. Parteitag vom 8. bis 14. November 2002 eine grundlegende personelle Erneuerung in ihren Führungsgremien wie auch eine Adjustierung ihrer ideologischen Programmatik vollzog. Im März 2003 steht dann nach den Wahlen zum Nationalen Volkskongress (NVK), dem chinesischen Parlament, die Neubesetzung der staatlichen Spitzenämter an. Von entscheidender Bedeutung sind indes die parteipolitischen Weichenstellungen. Die Kommunistische Partei mit ihren mehr als 66 Millionen Mitgliedern ist nach der chinesischen Verfassung die einzige Regierungspartei und damit der zentrale Machtfaktor im Lande, welcher – aller fortschreitenden wirtschaftlichen Liberalisierung zum Trotz – sämtliche politischen, militärischen und gesellschaftlich-kulturellen Bereiche fest im Griff hat. Nach den Entscheidungen des Parteitages sind die Parlamentswahlen eher Formsache, Überraschungen ausgeschlossen und die wichtigsten Staatsämter bereits im Vorfeld vergeben worden.

Bereits der Führungswechsel selbst kann als ein Ergebnis der Bemühungen der Volksrepublik um politische Stabilität und Berechenbarkeit betrachtet werden. Immerhin ist dem Land erstmals in seiner Geschichte gelungen, eine Machtübergabe in geordneten Bahnen durchzuführen. Schlossen sich 1976 an den Tod des „Großen Steuermannes“ Mao Zedong zwei chaotische Jahre des Interregnums unter Hua Guofeng an, erfolgte der schrittweise Übergang der Macht von Deng Xiaoping an Jiang Zemin unter den Vorzeichen der Tragödie auf dem Tiananmen-Platz von 1989 und war erst mit dem Tod des Patriarchen im Februar 1997 abgeschlossen. Auch legte die Kommunistische Partei bei ihrem 16. Kongress großen Wert auf eine gewisse Transparenz in der Delegiertenauswahl und ließ sogar erste demokratische Elemente in die Wahl des Zentralkomitees einfließen.³ Die entscheidenden Weichenstellungen allerdings wurden wiederum im innersten Kreis der Macht unter Ausschluss jeglicher Öffentlichkeit ausgehandelt.

Nichtsdestoweniger war dies ein richtungsweisender Parteitag und die von ihm ausgehende Botschaft an China und die Welt sollte lauten, dass ein deutlich verjüngtes und ideologisch auf den Stand der Zeit gebrachtes Team das Land in eine moderne und prosperierende Zukunft führt. Tatsächlich stellen sich die Ergebnisse als äußerst beeindruckend dar – jedenfalls auf den ersten Blick: Unmittelbar nach seiner Wahl durch den Parteitag trat das 16. Zentralkomitee zu seiner ersten Plenarsitzung zusammen, um auch die weiteren Personalentscheidungen zu verfügen. Jiang Zemin zog sich aus seinem Amt als Generalsekretär der KPCh zurück und machte damit Platz für den fünfzehn Jahre jüngeren Hu Jintao, seinen langjährigen Stellvertreter, dem er im März 2003 auch das Amt des Staatspräsidenten übergeben wird. Das Personal im obersten Führungsgremium der Partei, dem Ständigen Ausschuss des Politbüros, wurde fast vollständig ausgewechselt. Neben Jiang selbst verließen fünf weitere der insgesamt sieben Mitglieder das Spitzengremium, unter ihnen Parlamentspräsident Li Peng und Ministerpräsident Zhu Rongji. Allein Hu Jintao ist im neuen, nunmehr auf neun Personen erweiterten Ständigen Ausschuss

wieder vertreten. Auch alle übrigen fünfzehn Politbüro-Mitglieder kamen neu in ihre Positionen, mit der Staatsrätin und ehemaligen Handelsministerin Wu Yi erstmals auch eine Frau. Einen tiefgreifenden Wechsel gab es auch im Zentralkomitee: Mehr als die Hälfte der vom Parteitag gewählten 354 Vollmitglieder und Kandidaten des ZK sind Neulinge in diesem Gremium, dessen Durchschnittsalter immerhin um rund vier auf 55 Jahre reduziert werden konnte. Mit Zhang Ruimin, dem Präsidenten eines weltweit operierenden Elektrogeräte-Konzerns, gehört sogar ein Kandidat des Zentralkomitees zur Gruppe der privatwirtschaftlichen Unternehmer, der sich die KPCh auf diesem Parteitag auch formell geöffnet hat.⁴

Doch nicht nur in ihrem Alter unterscheidet sich die neue Elite von ihren Vorgängern. Anders als die Weggefährten Maos und Dengs sind sie weder politische Visionäre noch revolutions- und bürgerkriegsgestahlte Kämpfer. Auch haben sie nicht wie die Mitstreiter Jiang Zemin und Li Peng ihre fachliche Ausbildung und ideologische Ausrichtung in den Ingenieursschulen der Sowjetunion durchlaufen. Verfügte die erste Führungsgeneration um Mao Zedong zumeist über keine systematische Ausbildung oder gar Erfahrungen in der Führung von Ministerien und Verwaltungen, erhöhte sich unter Deng Xiaoping und vor allem unter Jiang Zemin die Zahl praxiserfahrener Akademiker auf allen Führungsebenen. Auch alle neun Mitglieder des neuen Ständigen Ausschusses des Politbüros haben technische Studienrichtungen absolviert und das klassische Sozialisationsrepertoire in Betrieben, Massenorganisationen und Parteigremien auf den verschiedensten Ebenen hinter sich gebracht. Sie blicken alle auf eine erfolgreiche Funktionärskarriere zurück, die ihnen weniger eigene Initiative und Gestaltung als vielmehr Pflichterfüllung abverlangte. Große politische Entwürfe sind von diesem Führungsgremium nicht zu erwarten, vielmehr die Konzentration auf die Lösung der Probleme des internen Transformationsprozesses. Auch in den Ministerien des Staatsrates dominieren mehr und mehr professionelle Technokraten, von denen viele auf Universitätsstudien im westlichen Ausland verweisen können. Darüber hinaus ist es gängige Praxis, dass die *policy makers* auf allen Ebenen zunehmend auf Experten aus einer breiten Palette mehr oder weniger unabhängiger *think tanks* zurückgreifen.⁵ Neben der Tendenz zur Professionalisierung werden die Entscheidungsprozesse durch diese Einflüsse auch pluralistischer und dezentraler. Ohne dass die völlige Suprematie des *top leadership* in Partei und Staat bezüglich der strategischen Weichenstellungen in Frage gestellt würde, verringern sich durch diese Prozesse schrittweise die Spielräume für willkürliche Politik- und Positionswechsel, die das personalisierte Führungssystem Chinas so lange kennzeichneten, und gleicht sich das politische Management der Volksrepublik dem moderner Staaten immer stärker an.

Verhaltenswechsel

Auf der anderen Seite zeigt jedoch ein genauerer Blick auf die personellen Weichenstellungen, dass trotz allem Neuanfang von einer wirklichen Machtübergabe an eine neue Führungsgeneration nur mit Einschränkungen gesprochen werden kann. Dies liegt vor allem an einigen charakteristischen Funktionsmerkmalen des politischen Systems in China. So bezeichnet der erst in jüngerer Zeit und vor allem von Jiang Zemin inflationär benutzte Generationenbegriff⁶ weniger eine politische Füh-

rungsmannschaft, als vielmehr eine herausragende Persönlichkeit (den Kern), um die sich in wechselnder Besetzung weitere Spitzenfunktionäre gruppieren.⁷ Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, dass diese überragende Führungspersönlichkeit auch tatsächlich über formale Ämter oder Positionen verfügt. Vielmehr ergibt sich diese Rolle aus der individuellen Fähigkeit, das komplexe System von Staat und Partei durch ein dichtes Geflecht häufig informeller und personalisierter Beziehungen und Abhängigkeiten zu steuern. So war Zhao Ziyang 1989 zum Zeitpunkt der Ereignisse auf dem Tiananmen-Platz immerhin KP-Generalsekretär, was sein Scheitern und seine Ablösung jedoch nicht verhinderte. Chinas starker Mann Deng Xiaoping verwies in seinen letzten Jahren gerne darauf, dass seine einzige offizielle Position die des Vorsitzenden der chinesischen Bridge-Vereinigung sei. Nichtsdestoweniger liefen in seiner Hand alle Fäden der Macht zusammen. Obwohl seit 1989 im Amt konnte sich auch Jiang Zemin erst nach Dengs Tod im Februar 1997 als der unbestrittene Kern der Dritten Führungsgeneration von Partei und Staat zu etablieren – unter virtuoser Nutzung recht brachialer Herrschaftstechniken, durch die er sein im Vergleich zu den alten Kämpfern Mao und Deng eher blasses persönliches Charisma mehr als auszugleichen verstand.

Blickt man aus dieser Perspektive auf die Personalentscheidungen des 16. Parteitages, so wird deutlich, dass Hu Jintao zwar das offizielle Spitzenamt des KP-Generalsekretärs innehat, die eigentliche Macht jedoch nach wie vor bei Jiang Zemin liegt. Hu Jintao, der als *golden boy* und ewiger Jüngster unter den Spitzenkadern der Partei noch von Deng Xiaoping in die Rolle des Kronprinzen gebracht wurde, findet sich im neuen Ständigen Ausschuss von mindestens fünf treu ergebenden Fahrensleuten aus der „Shanghai-Clique“ seines Vorgängers geradezu eingemauert. Der fortdauernde Machtanspruch Jiang Zemins findet seinen augenfälligsten Ausdruck jedoch in seinem Festhalten am Vorsitz der ebenfalls neu besetzten Zentralen Militärkommission (ZMK) der Partei. Der ZMK unterstehen direkt die chinesische Volksbefreiungsarmee, die omnipräsente Bewaffnete Volkspolizei und die Miliz. Der ZMK-Vorsitz sichert Jiang somit den Oberbefehl über alle bewaffneten Kräfte des Landes, in deren nach wie vor strikt konservativer Spitze er hohes Ansehen genießt. Immerhin verdanken der weit überwiegende Teil der obersten Generalität und so auch alle sechs neuen militärischen ZMK-Mitglieder ihre Ernennung Jiang Zemin. Auf der Ebene des nachwachsenden Führungspersonals der Volksbefreiungsarmee ist allerdings immer offener zu vernehmen, dass sich die Streitkräfte nicht länger dem allgemeinen Öffnungs- und Reformprozess verschließen können. Hu Jintao verbleibt hier in seiner bisherigen Position als Erster Stellvertretender Vorsitzender der ZMK mit der Option, im Laufe der nächsten ein bis zwei Jahre auch diese dritte Insignie der Macht übertragen zu bekommen.

Es steht also zu erwarten, dass Jiang seinem Vorbild und Mentor Deng Xiaoping nacheifern und für eine noch nicht absehbare Übergangszeit in seiner Shanghai-er „Altersresidenz“ ein zweites politisches Gravitationszentrum parallel zur offiziellen Zentrale in Beijing errichten wird. Dem rasch vollzogenen formalen Wechsel der Führungspositionen wird sich also ein wesentlich längerer und verhaltenerer Prozess der Übergabe der tatsächlichen politischen Macht im Lande anschließen. Allerdings dürften trotz immer wieder kolportierter Gegensätze zwischen Jiang und Hu die gemeinsamen Orientierungen an den Erfordernissen der Transformationsprobleme überwiegen.

Adjustierung der Parteiideologie

Jiang Zemin ist es jedoch nicht nur gelungen, seine Gewährsleute in der politischen Führungsspitze der Kommunistischen Partei zu platzieren. Mit der Verankerung seiner Theorie der „Drei Repräsentationen“ (*san ge dai biao*) in der Parteiverfassung hat er darüber hinaus der Nachwelt ein bindendes ideologisches Vermächtnis hinterlassen. Wenn ihm auch der namentliche Eintrag in die Parteistatuten versagt blieb, konnte er sich so dennoch in eine Reihe mit seinen großen Vorbildern Mao Zedong und Deng Xiaoping stellen. Nach diesem im Jahre 2000 erstmals skizzierten und trotz zwischenzeitiger Fortentwicklung noch immer einigermaßen kryptischen Gedankenwerk soll die Kommunistische Partei die „Entwicklungsbedürfnisse der fortschrittlichen Produktivitätskräfte Chinas, die Ausrichtung an der fortschrittlichen Kultur Chinas sowie die fundamentalen Interessen der breiten Bevölkerung“ vertreten. Diese schon Monate vor dem Parteitag auf roten Bannern auch in den entlegensten Flecken des Landes plakatierte Lehre steht für eine ideologischen Umkehr in einem zentralen Punkt: Durch die politische Gleichstellung von Unternehmern mit Arbeitern und Bauern werden Privatwirtschaft und Kapitalismus zu Entwicklungsvoraussetzungen des Kommunismus, der sich in China nach neuer Lesart in einer frühen Entwicklungsstufe befindet. Damit schreibt die KPCh ihre dialektische Volte des 15. Parteitages fort, in dessen Verlauf die Lehren des Marxismus-Leninismus sowie die Gedanken von Mao Zedong mit der pragmatisch-marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Deng-Xiaoping-Theorie in Übereinstimmung gebracht wurden. Vor dem Hintergrund eines dramatischen Verfalls des staatlich gelenkten Industriesektors, eines stetig steigenden Anteils privater Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt und der zunehmenden Angewiesenheit des gesamten Sozialsystems auf produktive Arbeitsplätze musste eine Integration der Realität in das ideologische Programm als unumgänglich und angesichts der bereits verbreiteten Mitgliedschaft von Privatunternehmern in der KP auch als überfällig erscheinen. Bereits seit 1998 ist das Recht auf Privateigentum an Produktionsmitteln in der chinesischen Verfassung verankert, seit dem Juli 2001 sind Privatunternehmer zudem offiziell als Parteimitglieder zugelassen. Ihre Zahl wird derzeit auf mehr als 100.000 geschätzt, vornehmlich alte Kader, die ihren Status nach der Ausgliederung ehemaliger Staatsunternehmen in die Privatwirtschaft beibehalten haben. Vor allem aber soll durch die so forcierte Entwicklung zur „Partei des ganzen Volkes“ (*quan min dang*) die Legitimationsbasis für den politischen Alleinvertretungsanspruch der KPCh verbreitert werden, um etwaigen Forderungen nach Partizipationsrechten zuvorzukommen. Andererseits jedoch vergrößern sich durch die Öffnung der Partei für Unternehmer und andere professionelle Eliten weitere Möglichkeiten und Spielräume für eine breiter gefächerte Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsapparat.⁸

Das Ziel: Bescheidener Wohlstand für alle

Die Auswahl des Personals in den Spitzenpositionen wie auch der verhaltene Übergang der Entscheidungs- und Machtbefugnisse lassen erwarten, dass die politische Elite bei aller personellen Erneuerung am bisherigen Kurs der Volksrepublik nichts

wesentliches ändern will.⁹ Für diese Haltung steht auch das zentrale programmatische Versprechen des 16. Parteitages für die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung: Bis zum Jahr 2010 soll das Bruttoinlandsprodukt von rund 1.15 Billionen US-Dollar (2001) um 100 Prozent gesteigert und in einem weiteren Schritt bis 2020 noch einmal verdoppelt werden. Diese Steigerungen sollen in den Aufbau eines *xiaokang*, einer Gesellschaft von allgemeinem bescheidenem Wohlstand, einfließen. Die Überwindung der sozialen Disparitäten im Lande soll insbesondere durch die forcierte Entwicklung der bislang vernachlässigten Regionen im Landesinneren sowie im Westen erreicht werden. Als wichtigste Instrumente gelten die fortschreitende ökonomische Verflechtung mit dem Ausland zur Aufrechterhaltung und Steigerung des Kapitalzuflusses, radikale Entstaatlichung des wirtschaftlichen Handelns im Lande sowie dessen strikte Unterwerfung unter Wettbewerbsbedingungen. In dieser Kombination von Öffnung zur Welt, wirtschaftlicher Liberalisierung und harter autoritärer Führung durch die Kommunistische Partei sieht Chinas Führung die Rahmenbedingungen für die revolutionäre Erfolgsgeschichte der letzten beiden Jahrzehnte. Aber wird eine einfache Fortschreibung der bisherigen Rezepte auch den wachsenden Anforderungen der Zukunft gerecht?

Chinas wirtschaftliche Revolution

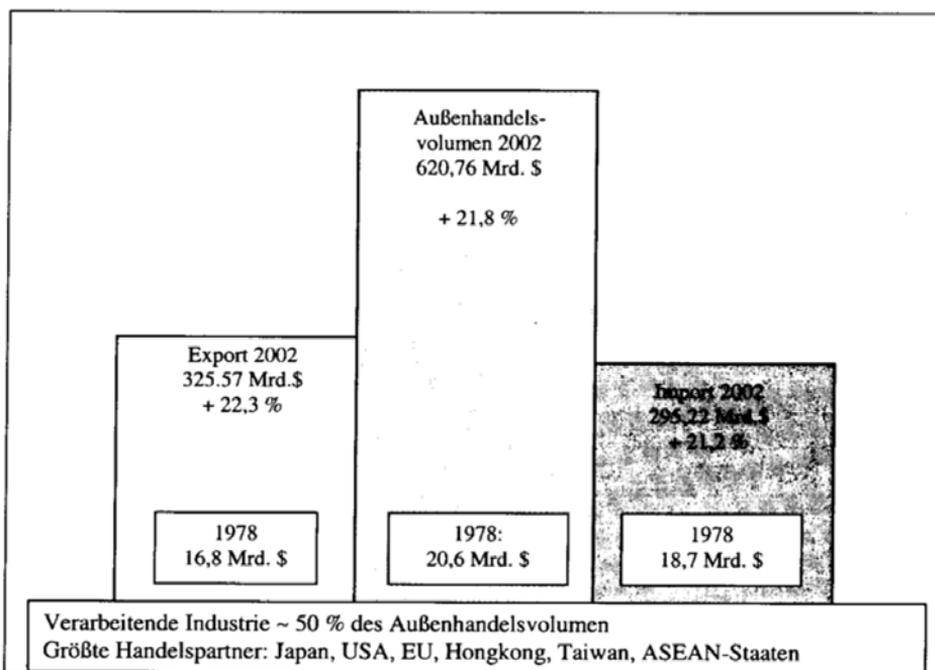
Tatsächlich kann die Volksrepublik China auf eine beeindruckende Bilanz ihrer jüngsten Entwicklung verweisen. Seit sich Deng Xiaoping 1978 im Zentralkomitee der Kommunistischen Partei mit seiner Auffassung durchsetzen konnte, ein an den wirtschaftlichen und sozialen Realitäten orientiertes System der Eigenverantwortung (*chengbaozhi*) einzuführen, explodierte die Zahl privatwirtschaftlich organisierter Märkte und Unternehmungen. Was mit der Reprivatisierung der Landwirtschaft und der Etablierung von Bauernmärkten begann, setzte sich zügig auch im Produktions- und Dienstleistungssektor fort. Das *chengbaozhi*-System führte binnen weniger Jahre auch in der staatlich kontrollierten Industrie zu einer Abkehr vom Plan und einer Hinwendung zum Markt, weil es den Unternehmungsleitungen ermöglicht wurde, über Plan produzierte Güter verkaufen und den Gewinn im Unternehmen halten zu dürfen, statt ihn wie bislang abzuführen. Die Beschränkungen für die 1984 als Ergänzung zum Staatssektor zugelassenen „Individualunternehmen“ (*getihu*) wurden rasch fallengelassen. In großer Zahl schossen daraufhin privatwirtschaftlich organisierte Betriebe aus dem Boden, deren Größe jedoch nur selten die von Familienfirmen übertraf. Die so entstandenen Ein-Personen- oder Kleinstunternehmen dominierten lange den privaten Sektor und sind als Schuhputzer, Taxifahrer, Garköche oder Kleinhändler noch heute im Straßenbild jeder chinesischen Stadt präsent. Eine substantielle Ausdehnung des Privatsektors auch auf die Industrie und eine Entwicklung hin zu einer tragenden Stütze der chinesischen Wirtschaft bahnte sich erst in den 1990er Jahren an, als die staatlich gelenkte Industrie in eine tiefe Krise stürzte und schrittweise der Auflösung anheim gestellt wurde.¹⁰ Bis 1997 war der größte Teil der profitablen Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften umgewandelt worden, deren Anteile zum Zwecke der Kapitalschöpfung an den Börsen von Shanghai und Hongkong gehandelt wurden, an denen aber der Staat die zur Kontrolle erforderliche Masse der Aktien hielt. Die Gewinne die-

ser Unternehmen konnten somit die Verluste, welche die verbleibenden rund 300.000 zumeist kleineren Staatsbetriebe einführen, in der Gesamtbilanz nicht mehr ausgleichen. Nachdem der unerschöpfliche Subventionsbedarf der Staatsbetriebe das Staatsbudget zunehmend erstickte, wurden die zur Vermeidung von Massenentlassungen Bereitstellungen immenser Summen von Geld den vier großen Staatsbanken übertragen. Diese jedoch gerieten durch ein Übermaß an platzenden Krediten an den Rand des Kollaps. Auf dem 15. Parteitag im September 1997 kam das Aus für die Staatsbetriebe. Bis auf rund 1000 Betriebe in strategischen Bereichen (etwa Bergbau, Automobilindustrie, Elektrizitätswerke) wird der Staatssektor seither in Genossenschaften überführt, in Privatunternehmen umgewandelt, an Investoren verkauft oder einfach stillgelegt. Mit der Verankerung der „Deng-Xiaoping-Theorie“ in der Parteiverfassung auf dem 15. Parteitag im September 1997 wurde die fortschreitende Privatisierung der Wirtschaft zum Programm der KPCh, ein Jahr später das Recht auf Privateigentum an Produktionsmitteln in die Staatsverfassung aufgenommen. Der Anteil des Staatssektors am Bruttoinlandsprodukt geht seither immer weiter zurück, während sich der des Privatsektors der 50-Prozent-Grenze nähert. Neue Arbeitsplätze entstehen praktisch nur noch im Bereich der privaten Wirtschaft bzw. der *joint ventures* mit ausländischen Unternehmen.

Den internen Reformen (*gaige*) auf dem Weg zum „Sozialismus chinesischer Prägung“, die vor allem in den „Vier Modernisierungen“ (*sigexiandaihua*, neben der Wirtschaft auch Wissenschaft/Technologie, Landwirtschaft sowie Militär/Verteidigung) propagiert wurden, schloss sich unmittelbar auch eine Öffnung (*kaifang*) nach außen an. War Außenhandel für Mao im wesentlichen ein notwendiges Übel gewesen, wirkte die zunehmende Einbindung ins internationale Wirtschaftssystem als zusätzlicher Impulsgeber und der schnell einsetzende Zufluss von Fremdkapital als Lebenselixier für den ökonomischen Aufbau des Landes. Mehr als zwanzig Jahre später ist die Einbindung Chinas in das internationale System weit vorangeschritten und wird der entwickelter Industriestaaten immer ähnlicher, wie insbesondere die im Dezember 2001 erfolgte Aufnahme in die Welthandelsorganisation (WTO) zeigt. Diese „Wirtschafts-UNO“ war die letzte bedeutende internationale Organisation, der China noch nicht angehörte und um deren Akzeptanz das Land seit 1986 gekämpft hatte.¹¹ Doch auch in anderen Feldern nähert sich China den internationalen Standards weiter an: 1999 unterhielt das Land diplomatische Beziehungen zu 161 Staaten, verglichen mit 113 im Jahre 1978. In den 1970er Jahren gehörte China 21 zwischenstaatlichen Organisationen an, zum Ende der 1990er Jahre waren es mehr als fünfzig. Neben dem verstärkten Engagement in internationalen Organisationen (Vereinte Nationen) bzw. Foren (ASEAN Regionalforum, ASEAN plus 1, ASEAN plus 3, APEC etc.) ist die Volksrepublik in vielfältigster Weise ins globale Wirtschaftssystem integriert. Chinesische Produkte sind in zahlreichen Sparten und Märkten präsent. Der chinesische Außenhandel erreichte Jahr 2002 nach ungebremsten Steigerungen ein Gesamtvolumen von 620 Mrd. US-Dollar, wie bereits seit Jahren mit einem erheblichen Bilanzüberschuss zugunsten der Volksrepublik (siehe Übersicht 1). Über fünfzig Prozent trägt hierzu die verarbeitende Industrie bei, die etwa im Textil- und Bekleidungssektor binnen weniger Jahre einen Weltmarktanteil von rund fünfzig Prozent haben dürfte.¹² Auch im Bereich Hightech und Elektronik verzeichnet der chinesische Export dynamische Zuwachsraten. Nach Jahren auf dem zweiten Platz löste die Volksrepublik im Jahr 2002 mit fast 50 Mrd.

US-Dollar an realisiertem *Foreign Direct Investment* (FDI) erstmals die USA als Spitzenreiter bei der Anwerbung fremden Kapitals ab¹³, eine Position, die jedoch vornehmlich auf einen rezessionsbedingten Einbruch des FDI in den USA zurückzuführen war und damit nicht auf Dauer angelegt sein dürfte. Angesichts niedriger Löhne bei hoher Leistungsbereitschaft und einem sich rasch verbessernden Ausbildungsstand, vor allem aber eines schier unbegrenzt aufnahmefähigen Marktes hält aber die Ansiedlung ausländischer Betriebe bzw. die Beteiligung an inländischen Unternehmen ungebrochen an. Der WTO-Beitritt wird diesen Trend weiter beschleunigen, weil bislang bestehende Diskriminierungen wie Quotierungen oder Niederlassungsbeschränkungen unter den Vorzeichen des *national treatment* (also der rechtlichen Gleichbehandlung mit inländischen Firmen) wegfallen müssen. Hiervon werden nicht zuletzt der Finanzdienstleistungs- und der Versicherungsbereich profitieren. Die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) rechnet denn auch bis Ende 2006 mit einer Verdopplung der ausländischen Direktinvestitionen auf dann rund 100 Milliarden US-Dollar.¹⁴ Umgekehrt kann aber auch Chinas Volkswirtschaft und hier insbesondere der private Sektor von der durch den WTO-Beitritt beflügelten internationalen Verflechtung weiteren Honig saugen, weil sich die Märkte der übrigen WTO-Mitglieder für die Produktbereiche (insbesondere Textilerzeugnisse und Elektronik) weiter öffnen müssen, in denen China dominiert.

Übersicht 1: Außenhandel 2002



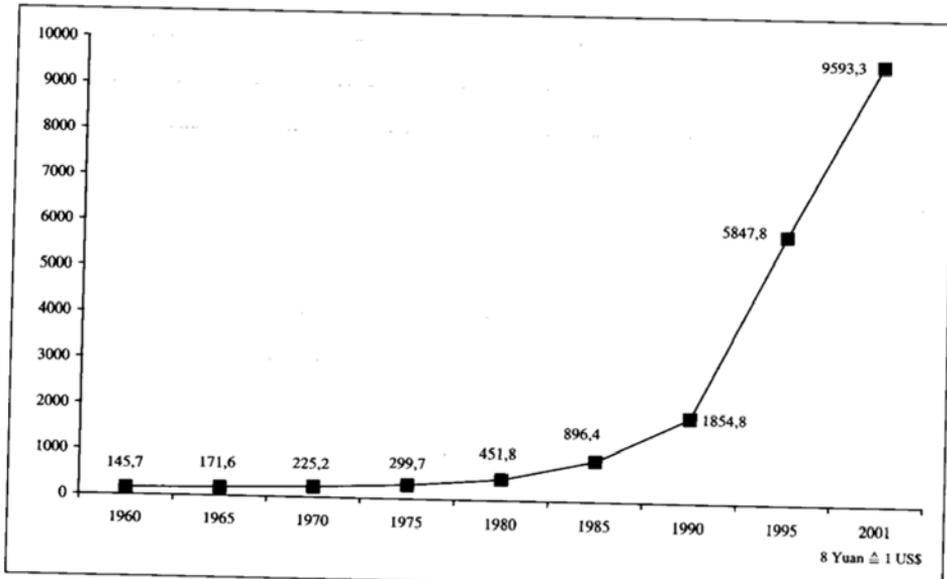
Quelle: China Internet Information Centre www.china.com.cn

Übersicht 2: Chinas Human Development Index

1950:	.159
1975:	.523
1980:	.554
1985:	.591
1990:	.625
1995:	.689
2000:	.726

Quelle: Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen www.undp.org

Übersicht 3: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes in China 1960-2001
(in Mrd. Yuan)



Quelle: China Internet Information Centre www.china.org.cn

Übersicht 4: Ausstattung chinesischer Haushalte mit langlebigen Konsumgütern
(pro 100 Haushalte Jahresende 2000)

	Stadtbevölkerung	Landbevölkerung
Fahrrad	169,72	120,48
Nähmaschine	51,46	67,06 (1999)
Kühlschrank	80,13	12,31
Waschmaschine	90,52	28,58
Schwarz-weiß-Fernseher		52,97
Farbfernseher	116,56	48,74
VCD-Gerät	37,53	
Anbaumöbel	57,82	
Polsterbett	52,22	
Motorrad		21,94

Quelle: China Internet Information Centre www.china.org.cn

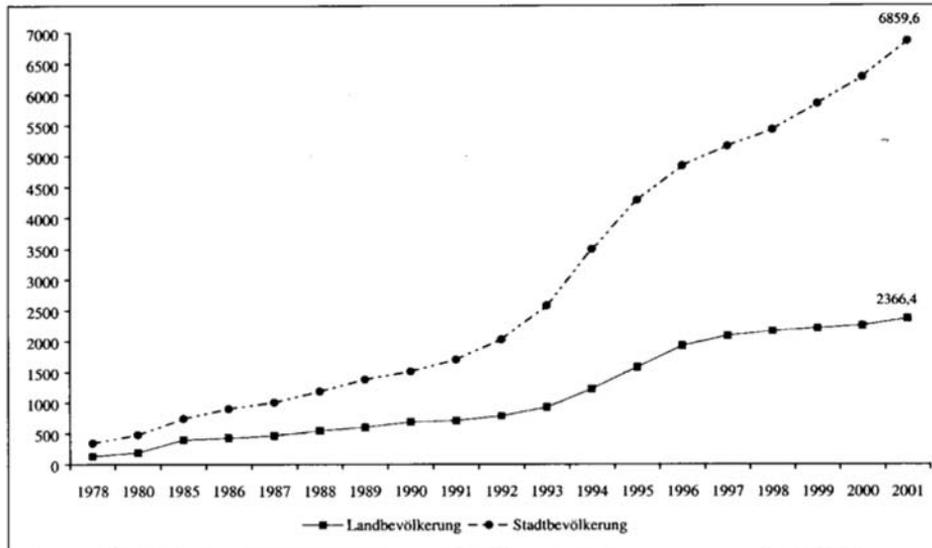
Reform und Öffnung schlugen sich rasch in bemerkenswerten Wachstumswerten nieder. Drückte sich Chinas Platz am unteren Rand der Gruppe der Entwicklungsländer im Jahr 1950 noch in einem Wert von .159 auf dem *Human Development Index* (HDI) der Vereinten Nationen aus, erreichte die Volksrepublik im Jahr 2001 mit einem Wert von .762 das Mittelfeld der globalen Entwicklung (siehe Übersicht 2). Das Bruttoinlandsprodukt (BIP), welches sich während der ersten dreißig Jahre seit Gründung der Volksrepublik kaum verdreifacht hatte, stieg seit 1980 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von über neun Prozent an (siehe Übersicht 3) und erreichte 2001 rund 1.15 Billionen US-Dollar. Auch der Pro-Kopf-Anteil am BIP (2001 rund 900 US-Dollar) sowie das verfügbare Einkommen (2001 durchschnittlich über 800 US-Dollar/Jahr in der Stadtbevölkerung) entwickelten sich nach 1980 steil nach oben. Die Volkswirtschaft Chinas liegt damit an siebter Stelle in der Welt, vor Brasilien und hinter Italien, im direkten Vergleich mit den USA erreicht China seit fast zwanzig Jahren etwa 11 Prozent des amerikanischen BIP. Blickt man indes statt auf den gültigen Umtauschkurs auf die Kaufkraftparität, also die Güter, die in China für einen Dollar erworben werden können, kommt Chinas BIP auf mehr als fünfzig Prozent im Vergleich zu den USA und damit auf den zweiten Platz weltweit. Damit erklärt sich – zumindest in den Städten – eine gemessen an den Realeinkommen vergleichsweise gute Ausstattung der chinesischen Haushalte mit langlebigen Konsumgütern (siehe Übersicht 4). Allerdings verliert diese in China beliebte Berechnungsart viel von ihrem Reiz, wenn man bedenkt, dass importierte Güter weiterhin in Devisen und damit zu den weltmarktüblichen Preisen bezahlt werden müssen.¹⁵

Herausforderungen

Allen unbestreitbaren Erfolgen des chinesischen Wirtschaftswunders zum Trotz ist das Land aber nach wie vor durch gravierende Unterschiede bezüglich der Teilhabe an den Segnungen dieses Aufholprozesses gekennzeichnet. Ein genauerer Blick auf die gesellschaftliche Verfassung Chinas zeigt ein in vielfältiger Weise zerrissenes Land. So verdeutlicht bereits die Konsumgüterausstattung, mehr jedoch noch die Einkommensentwicklung die tiefgehenden Differenzen in den Lebensbedingungen zwischen Stadt- und Landbevölkerung (siehe Übersicht 5). Trotz zunehmender Urbanisierung gehören (Stand 2000) rund 64 Prozent der Chinesen zur Landbevölkerung, die zudem rund fünfzig Prozent des in Arbeit befindlichen Bevölkerungsanteils umfasst. Dennoch trägt der Agrarsektor nur zu etwa 15 Prozent zum chinesischen BIP bei.¹⁶ Zudem gelten für die Landbevölkerung andere Gesetze und Regeln, soziale Organisationsformen, politische und verwaltungstechnische Bestimmungen und Verfahren sowie Schul- und Ausbildungsformen als für die Bewohner der Städte. Das eigentlich auf die Wiedervereinigung mit Taiwan gemünzte Schlagwort „Ein Land-Zwei Systeme“ beschreibt so gesehen auch die Situation innerhalb der Volksrepublik recht treffend. Der Agrarsektor ist überwiegend kleinteilig strukturiert und verfügt über eine nur geringe Kapitalausstattung. Menschen- und Tierkraft prägen auch im 21. Jahrhundert die Realität weiter Teile der Landwirtschaft, deren Ertrag entsprechend gering und – gemessen am personellen Aufwand – auch zu teuer ist. Der Agrarsektor, seit Jahren unter Druck und von der Wohlstands-

wicklung der Stadtbevölkerung weitgehend abgekoppelt, sieht sich nach dem WTO-Beitritt Chinas einem zunehmenden Konkurrenzdruck durch billige Erzeugnisse aus den Agrarfabriken insbesondere der USA ausgesetzt. Die Lage auf dem Lande dürfte sich damit weiter zuspitzen und der bestehende Migrationsdruck auf die Städte weiter zunehmen.

Übersicht 5: Pro-Kopf-Jahreseinkommen der städtischen und der ländlichen Haushalte (in Yuan)



Neben der Unterscheidung zwischen Land- und Stadtbevölkerung sind die regionalen Disparitäten in der Wohlstandsverteilung unübersehbar. Deng Xiaoping hatte zu Beginn des Reform- und Öffnungsprozesses das Streben nach Reichtum als ehrbares Ziel bezeichnet, zugleich aber entschieden, dass einige wenige Städte und Regionen zuerst reich werden dürfen. In den fünf Sonderwirtschaftszonen in Hainan, Shantou, Shenzhen, Xiamen und Zhuhai sowie im wiederbelebten Shanghai sollte der erfolgreiche Aufholprozess Chinas exemplarisch demonstriert werden. In der traditionell eher offenen und weltzugewandten Südostregion des Landes angesiedelt und mit gewaltigen Subventionen ausgestattet, entwickelten sich nicht nur diese Zentren, sondern der gesamte östliche Küstenbereich, während Zentralchina und die westlichen Autonomiegebiete Tibet und Xinjiang weiter vernachlässigt wurden. So ist die soziale und wirtschaftliche Realität Chinas zu Beginn des 21. Jahrhunderts durch eine Vierteilung gekennzeichnet: Die kleine Schicht der Reichen (2 Prozent) konzentriert sich in den Städten Beijing, Shanghai und Shenzhen. Die obere Mittelklasse (22 Prozent) findet sich vornehmlich in Provinzen wie Guandong, Zhejiang und Fujian, die untere Mittelklasse (25 Prozent) in den Transformationsregionen im Nordosten (Heilongjiang, Jilin, Liaoning). Die 51 Prozent des armen Bevölkerungsanteils leben in Provinzen und Regionen wie Qinghai, Guizhou, Tibet oder Xinjiang.¹⁷ Vom rasant steigenden Volumen der ausländischen

Direktinvestitionen profitieren in besonderer Weise die ohnehin schon fortgeschrittenen Ostprovinzen, die hinsichtlich ihrer Infrastruktur vor allem aber aufgrund der dort gebotenen Lebensbedingungen für Unternehmensansiedlungen sehr attraktiv sind. Die von der Volksrepublik seit einigen Jahren im Rahmen der *kaifaxibei* („go west“)- Kampagne vorangetriebene Entwicklung der zentral- und westchinesischen Regionen hat jedoch zu keiner nennenswerten Steigerung des ausländischen Engagements in den betroffenen Gebieten geführt.

Die hier aufgezeigten sektoralen und regionalen Disparitäten bewirkten rasch eine dramatische Arbeitsmigration, die durch den Niedergang der Staatsbetriebe weiter verschärft wird. Immerhin absorbierten die Staatsbetriebe mehr als zwei Drittel der rund 190 Millionen Beschäftigten in den Städten und Industriezentren, ohne vielen von ihnen tatsächlich eine wertschöpfende Beschäftigung geben zu können. Mit der Schließung bzw. der marktwirtschaftlichen Neuausrichtung der privatisierten Staatsunternehmen wurde ein Großteil dieser Beschäftigten entlassen und reihte sich in das wachsende Heer der Arbeitslosen bzw. Arbeitsmigranten ein. Die Schätzungen über das Ausmaß der innerstaatlichen Wanderbewegungen gehen weit auseinander, zwischen 80 und 120 Millionen Menschen dürften aber als Tagelöhner außerhalb ihrer Herkunftsregionen versuchen, ihr eigenes Überleben und das ihrer Familien zu sichern. Die Erscheinungsformen dieser Arbeitsmigration sind sehr unterschiedlich, sie reichen von Bauern aus Sichuan oder Yunnan, die sich zwischen Saat und Ernte als Bauarbeiter in Shanghai oder Beijing verdingen, über junge Frauen, die in den *sweatshops* der Textil- und Spielzeugfabriken das Familieneinkommen aufbessern, bis hin zu vollständig entwurzelten Existenzen.¹⁸ Gemeinsam ist ihnen die Richtung ihrer Wanderung von Westen nach Osten. In den Zielstädten und -gebieten aber auch in den Transformationsregionen, in denen Betriebe geschlossen werden, kommt es immer häufiger zu heftigen Demonstrationen und Unruhen, über die – wenn auch vorsichtig – sogar die staatlich gelenkte Presse berichtet. Diese Ausschreitungen, an denen sich spontan oder organisiert mitunter Zehntausende unzufriedener Arbeiter beteiligen, gehören zwischenzeitlich fast zum politischen Alltag in China.¹⁹

Die wirtschaftliche Liberalisierung in Verbindung mit dem fortdauernden Macht- und Entscheidungsmonopol der Kommunistischen Partei bereitete den fruchtbaren Boden für eine allerorten blühende Korruption, die China fest im Griff hat, erhebliche Teile des Bruttoinlandsproduktes verschlingt²⁰ und so ein auf Dauer erhebliches Entwicklungshindernis darstellt. Informelle und personalisierte Beziehungsgeflechte (*guanxi*) kennzeichnen seit jeher die chinesische Gesellschaft. Sie haben stets auch dazu beigetragen den Regelungseifer der legendären chinesischen Bürokratie zu unterlaufen und auf diese Weise individuellen Initiativen immer wieder zur Verwirklichung verholfen. Auch in Chinas Transformationsprozess kamen privatwirtschaftlichen Projekten die vielfältigen *guanxi* zugute. Doch hat die Verflechtung von politischen Entscheidungsträgern und Unternehmern ein Ausmaß erreicht, das insbesondere in den unteren Parteigliederungen als mafiös bezeichnet werden muss: Korrupte Kader schöpfen Unternehmensgewinne ab und brechen aufkeimenden Widerstand durch den Rückgriff auf staatliche Gewalt in Polizei und Administration.²¹ Abgedunkelte staatseigene Luxuskarossen, in denen sich Familienangehörige von Parteikadern chauffieren lassen, prägen durchaus das Straßenbild in Chinas Städten. Umgekehrt ziehen aber auch viele Unternehmer Profit aus am marktwirtschaftlichen Bedarf vorbei lancierten Aufträgen, die dann als Investitions-

ruinen in allen Städten und Entwicklungsregionen anzutreffen sind.²² Die Führung der Kommunistischen Partei hat nicht nur den durch Korruption verursachten volkswirtschaftlichen Schaden erkannt, sondern realisiert zunehmend auch das Bröckeln der Legitimationsbasis des eigenen Machtanspruchs durch wachsende Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit der Bereicherungswut der Funktionäre. Namentlich die Zentrale Disziplinungskontrollkommission versucht in zahllosen Untersuchungen und Verfahren der Lage Herr zu werden. Doch auch Kampagnen wie „Hart Zuschlagen“ (*yanda*), in deren Verlauf selbst hochrangige Parteifunktionäre in öffentlichen Schauprozessen zum Tode verurteilt und hingerichtet werden,²³ können die Ausbreitung der Korruption nicht eindämmen. Das System der zentralen Kontrolle von oben ist angesichts der zahllosen Verästelungen, mit denen Partei und Administration das Staatswesen Chinas durchziehen, zu einer wirksamen Bekämpfung von Korruption überhaupt nicht in der Lage. Solange aber die Gefahr, erlappt und zur Rechenschaft gezogen zu werden, in keinem Verhältnis zu den möglichen Profiten steht, wird die allgegenwärtige Korruption weiter wachsen. Allerdings muss angesichts der vielfältigen Cliquen und Netzwerke, in die auch die oberste Führung eingebunden ist, die Frage gestellt werden, inwieweit neben der schieren Unfähigkeit einer wirksamen Bekämpfung von Korruption nicht auch Unwilligkeit eine Rolle spielt. Immerhin ist mit Jia Qinglin ein Protegé von Jiang Zemin Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros geworden, der über seine Ehefrau in einen der größten Korruptions- und Schmuggelskandale des Landes verstrickt war.

Perspektiven

Um ihr Ziel einer Vervierfachung des Bruttoinlandsproduktes innerhalb von zwanzig Jahren erreichen zu können, muss die Volksrepublik ein durchschnittliches jährliches Wachstum zwischen sieben und acht Prozent gewährleisten. Sie bleibt daher sowohl auf die dauerhafte Ansiedlung erheblicher Mengen ausländischen Kapitals ebenso angewiesen wie auch eine Steigerung des privaten Wirtschaftssektors im Lande. In dieser Perspektive kann und wird die politische Führung des Landes keine Änderungen am bisherigen Kurs vornehmen. Sie wird im Gegenteil ihre Politik der Verflechtung mit der übrigen Welt fortsetzen und die Gestaltung ihrer Außenpolitik eher noch stärker den innenpolitischen Imperativen unterordnen.²⁴ Doch wird die zweite zentrale Voraussetzung einer erfolgreichen Schaffung von *xiaokang*, nämlich eine einigermaßen gerechte Teilhabe der gesamten Gesellschaft an diesem Wohlstand, mehr erfordern als reines Wirtschaftswachstum und die staatliche Steuerung der Lebenschancen in den unterschiedlichen Regionen. Die „Fünfte Modernisierung“ (*diwugexiandaihua*) des politischen Systems der Volksrepublik China steht weiter aus und weder das neue Personaltableau der politischen Führung noch der Verlauf der Machtübergabe weisen auf eine Bereitschaft der Kommunistischen Partei hin, ihr umfassendes Machtmonopol in stärker partizipatorische Bahnen zu lenken.²⁵ Vielmehr läßt die Beförderung von Luo Gan in den Ständigen Ausschuss des Politbüros erwarten, dass der Zugriff auf jegliche Form von (auch nur vermuteter) Konkurrenz härter wird. Luo Gan war in der Vergangenheit für das Disziplinar- und Rechtswesen zuständig und bleibt es auch in Zukunft. Er gehört der Hardliner-Fraktion um den scheidenden NVK-Präsidenten Li Peng

an, mit dem zusammen er eng an der Niederschlagung des Tiananmen-Aufstandes beteiligt war. Ob *Falungong*, „*East Turkestan Movement*“, Demokratieaktivisten oder „Separatisten“ betroffen sind, die Lage der Menschenrechte in China wird sich in der absehbaren Zeit kaum verbessern,²⁶ zumal unter den Vorzeichen der Terrorbekämpfung nach dem 11. September 2001 auch der westliche Menschenrechtsdialog mit China deutlich nachsichtiger ausfällt

Dabei wird China um substanzielle Fortschritte bei der Gewährung von politischen und bürgerlichen Rechten schon auf die mittlere Sicht nicht umhinkommen. Der Transformationsprozess hat zu einer verstärkt voranschreitenden Differenzierung des gesellschaftlichen und politischen Lebens in China geführt. Zentrale Steuerung wird damit zunehmend unmöglich. In den Grauzonen zwischen staatlichem Regulierungsanspruch und freiem unternehmerischem Handeln hat sich die Korruption festsetzen und ausbreiten können. Allein die Bekämpfung dieser schweren Bedrohung des gesamten chinesischen Gemeinwesens erfordert zunehmende Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber den Einwohnern in den Städten und Landkreisen statt allein den Vorgesetzten in der Parteihierarchie. Doch auch die Allokationsentscheidungen über investive Mittel für den regionalen Aufbau können nicht auf Dauer den Netzwerken von *guanxi* überlassen bleiben, wenn eine flächendeckende Entwicklung nach rationalen Gesichtspunkten erreicht werden soll. Schließlich kommt hinzu, dass auch die Art und Dynamik von Entwicklung sinnvoller Weise der Mitwirkung der Bevölkerungen unterliegen wird müssen. Wenn etwa in Xinjiang die uigurische Minderheit die aufgesetzten Hilfen der Zentrale als den Versuch von Sinisierung oder als Han-Chauvinismus wahrnimmt, werden bestehende Probleme mit Unruhen und Separatismus nicht – sondern gegebenenfalls weiter verschärft.

Ohne Zweifel wird China noch geraume Zeit eine „asiatische Entwicklungsdiktatur“ (Konrad Seitz) bleiben. Andererseits jedoch hat die zunehmende Interdependenz Chinas mit marktwirtschaftlichen Demokratien zu einer Reihe wohl unumkehrbarer Prozesse im Lande geführt. Trotz mannigfacher – und aus Sicht der chinesischen Führung auch erfolgreicher – Maßnahmen zur Unterbindung der Informationsfreiheit über das Internet, gesteuerte Presse und eine gleichgeschaltete öffentliche Meinung, ist Chinas Bevölkerung informierter, aufgeklärter und auch selbstbewusster als je zuvor in der Geschichte des Landes. War akademische Bildung noch vor wenigen Jahren für nur für eine kleine Elite nach härtesten „Mandarinprüfungen“ zugänglich, explodiert der Bildungssektor förmlich und wird zudem ebenfalls immer stärker privatisiert. Hunderttausende von Chinesen studieren im westlichen Ausland, westliche, vor allem amerikanische Alltagskultur ist in weitesten Teilen Chinas allgegenwärtig. Auch wenn China über eine reichhaltige Erfahrung mit der Integration und Adaptation fremder Einflüsse in die eigene Kultur verfügt: China wird sich in ein bis zwei Generationen kaum von anderen modernen Gesellschaften unterscheiden. Was die wirtschaftliche Verflechtung etwa im Bereich der Anpassung des Zivilrechtes bewirkt hat, wird sich auf die längere Sicht auch im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte vollziehen. Es wird jedoch darauf ankommen, dass die politische Elite die Zeiten für entsprechende Reformen nicht versäumt. Diesen angesichts tiefsitzender Ängste vor Chaos (*luan*) und Zerfall möglicherweise schwierigsten Teil des chinesischen Transformationsprozesses mit konstruktiver Kritik zu begleiten, wäre eine wirkliche Aufgabe für die demokratischen Staaten. Ein prosperierendes China liegt im globalen Interesse, sein Kollaps wäre eine globale Katastrophe.

Anmerkungen

- 1 Dieses optimistische Szenario vertritt eine große Zahl prominenter Autoren aus zahlreichen Ländern in Laurence J. Brahm (Hrsg.): Chinas Jahrhundert. Die Zukunft der nächsten ökonomischen Supermacht hat bereits begonnen. Weinheim 2001.
- 2 Dieses eher düstere Bild malt Gordon Chang in seinem Buch „The Coming Collapse of China. New York 2001.
- 3 Vgl. die umfassende Berichterstattung im Internetportal www.china.org.cn/ 16. National Party Congress; siehe auch Heike Holbig, Der XVI Parteitag der KPCh Teil I: Die neue Führungsgeneration. In: China aktuell November 2002, S. 1263-1275.
- 4 zu Details der neubesetzten Gremien siehe: www.china.org.cn
- 5 siehe Sebastian Heilmann: Wenig Anlass zu Euphorie. Politische Folgen des Wirtschaftswandels in China. In: Internationale Politik (2) 2002, S. 25-30.
- 6 Der Begriff der „Führungsgeneration“ geht nach gängigem Verständnis auf Deng Xiaoping zurück, der anlässlich des Parteivirements im Zuge der Tiananmen-Geschehnisse von 1989 gesagt haben soll, dass Mao Zedong der Kern der ersten, er selbst (Deng) Kern der zweiten und schließlich Jiang Zemin der Kern der dritten Führungsgeneration sei.
- 7 Zum politischen Führungssystem in China siehe Ning Lu, The Central Leadership, in: David M. Lampton (Hrsg.) The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform. Stanford 2001, S. 39-60.
- 8 Vgl. Heike Holbig, Fn. 3, S. 1274.
- 9 Vgl. Sven Bernhard Gareis, Personelle Erneuerung – Politische Kontinuität. In: Internationale Politik, (12) 2002, S. 51-56.
- 10 Siehe hierzu Konrad Seitz, China. Eine Weltmacht kehrt zurück. Berlin 2001, vor allem Kapitel 34.
- 11 Siehe Michael J. Furst: Chinas WTO-Zugang – Das große Bild. In: Laurence J. Brahm, Fn.1, S. 173..
- 12 Vgl. Margot Schüller, China nach dem WTO-Beitritt. In: China aktuell Februar 2002, S. 140-150, Tab. 8.
- 13 Siehe *Far Eastern Economic Review*, 3. Oktober 2002, S. 32;
- 14 Siehe Franco Algeri/Markus Taube: Chinas Beitritt zur WTO. Herausforderungen für China und die Weltwirtschaft. In: Internationale Politik (2) 2002, S.36.
- 15 Vgl. Schüller, Fn. 12, S. 145.
- 16 Siehe PRC Social and Economic Data 1999 and 2000. In: China aktuell November 2002, S. 1342/44;
- 17 Die hier verwendeten Dimensionen und Größenordnungen beruhen auf Berechnungen, die Hu Angang, Volkswirtschaftsprofessor an der Qinghua Universität in Beijing, im Gespräch mit dem Autor vorstellte.
- 18 Eine differenzierte Darstellung der Migrationbewegungen, ihrer Ursachen und Erscheinungsformen findet sich bei Karsten Giese, Mobilität und Migration in China. In: China Aktuell April 2002 (Teil 1), Mai 2002 (Teil 2) und Juli 2002 (Teil 3)
- 19 Siehe hierzu China aktuell April 2002, Nr. 13;
- 20 Hu Angang, Fn 17, schätzt die durch Korruption entstehenden Kosten zulasten des chinesischen BIP auf 16-18 Prozent.
- 21 Siehe Sebastian Heilmann, Fn 5, S. 29
- 22 Vgl. hierzu auch Eric Le Boucher, Le marché sans la démocratie, le modèle chinois. In: Le Monde 17./18. 11. 2002;
- 23 So etwa der ehemalige Parteichef von Guizhou und Vizepräsident des Nationalen Volkskongresses Cheng Kejie; siehe auch Sven Gareis, Chinas Funktionäre verjubeln Millionen, in: Welt am Sonntag, 07. 10. 2001;
- 24 Vgl. Sven Bernhard Gareis, Chinas Außen- und Sicherheitspolitik, in: Reader Sicherheitspolitik (2) 2003, www.reader-sipo.de

- 25 In seinem Rechenschaftsbericht vor dem Parteitag jedenfalls hat Jiang Zemin jeglichen derartigen Überlegungen eine Absage erteilt. Die Rede ist zu finden unter: www.china.org.cn /16. National Party Congress.
- 26 Siehe hierzu auch das Kapitel über China und Tibet im Jahresbericht 2003 von Human Rights Watch, www.hrw.org .

Likudregierung, Arafat und die „eccentric idea of empire“

Thomas Philipp

Die Gründe für den über hundert Jahre anhaltenden Konflikt um Palästina sind un-
gemein komplex und haben sich immer wieder in ihrer Gewichtigkeit verlagert.
Heute wie früher spielen internationale Beziehungen eine wichtige Rolle. Die bittere
interne Diskussion um das Wesen und die Orientierung des israelischen Staates
und seiner Gesellschaft verhindert genauso wie die Instabilität vieler arabischer
Regime die Annäherung an eine Lösung des Konfliktes. Hier soll nur ein Aspekt
dieses Konfliktes herausgegriffen werden, der sich gerade in den letzten Jahren als
ein massives Hindernis für die Konfliktlösung erwiesen hat. Die Frage ist, wie zwei
verschiedene Völker oder politische Strukturen in einer Situation völliger Macht-
asymmetrie mit einander kooperieren können oder, anders formuliert, wie die über-
legene Seite mit Effizienz ihre Ziele durchsetzen kann.

Hier zeichnet sich ein altes Problem ab, mit dem sich schon der britische Impe-
rialismus auseinandersetzen musste. Robinson hat es als „the eccentric idea of em-
pire“ beschrieben.¹ Robinson stellt fest, dass Herrschaft über andere Völker niemals
nur mit roher Gewalt durchgesetzt werden kann. Diese Methode ist weder effizient
noch kostengünstig oder wie das geflügelte Wort es zur Zeit des Hochimperialis-
mus ausdrückte: „*Empire is not worth it if it doesn't come on the cheap*“. Ganz all-
gemein lässt sich feststellen, dass rohe Gewalt und Unterdrückung niemals eine ef-
fiziente Methode der Herrschaft ist. Innerhalb eines Staates und einer Gesellschaft
wird sich dauerhafte und stabile Herrschaft nur durch die Schaffung eines Mindest-
konsens der Gesellschaft herstellen lassen. Einen derartigen Konsens herzustellen
ist im Falle einer Fremdherrschaft, d.h. die Herrschaft eines Staates über fremde
Völker in unserem Zeitalter des Nationalismus, fast unmöglich. Robinson weist
darauf hin, dass effiziente und preiswerte Reichsherrschaft nur möglich ist, wenn
man entscheidende Elemente der indigenen Bevölkerung in eine Kollaboration ein-
binden kann, um die Wünsche und Ziele der Metropole in der imperialen Peripherie
durchzusetzen. Kollaborative Eliten an der Peripherie erhalten in dieser Sicht eine
sehr viel wichtigere Rolle in der Geschichte des Imperialismus. Sie sind nicht nur
die ausführenden Instrumente der Reichsregierung, sondern bedürfen eines gewis-
sen Freiraums, der Ihnen die Wahrung ihrer eigenen Interessen sichert und ihnen

gleichzeitig eine überzeugenden Eigenständigkeit und Autorität gewährt, um in der indigenen Bevölkerung Rückhalt zu finden und auf sie Einfluss nehmen zu können. Für die Briten war es nie ein Problem, willige Handlanger in einer kolonialen Gesellschaft zu finden, diese hatten allerdings wenig Einfluss auf die Gesellschaft. Lokale Eliten, die aus den verschiedensten Gründen zur Zusammenarbeit bereit waren und gleichzeitig der eigenen Bevölkerung den Willen der imperialen Macht überzeugend vermitteln konnten, funktionierten nur, wenn ihnen eine gewisse Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit zugestanden wurde.

Während der ganzen Zwischenkriegszeit versuchten die Briten, mit Ägypten einen für sie vorteilhaften Staatsvertrag auszuhandeln. Die vom ägyptischen König eingesetzten Minoritätsregierungen waren durchaus willig, einen derartigen Vertrag zu unterzeichnen, aber die Briten waren sich sehr wohl bewusst, dass solche Regierungen die Akzeptanz eines solchen Vertrages in der Bevölkerung nicht hätten durchsetzen können. Regierungen, die von der großen Volkspartei, dem „Wafd“, gebildet wurden, lehnten die Unterzeichnung eines solchen Vertrages regelmäßig ab. Letzten Endes hatten die Briten in Indien und Ägypten mäßigen Erfolg mit ihrem Versuch, die Macht auf lokale Eliten zu transferieren und gleichzeitig einige ihrer Interessen zu wahren. Die Franzosen, von einem ganz anderen Verständnis der Bedeutung Algeriens ausgehend, suchten noch in der Mitte des Algerienkriegs nach „vernünftigen“ algerischen Politikern, die die französischen Interessen, das hieß insbesondere die Sonderrechte der französischen Siedler in Algerien, zu wahren bereit wären. Aber die Hoffnung auf die „*interlocuteurs valables*“, wie sie damals genannt wurden,² verwirklichte sich nie.

Die Likudregierung unter Scharon hat während der letzten zwei Jahre eine bemerkenswerte Einmütigkeit in ihrer Feindschaft gegenüber Arafat bewiesen. Er wird als Ursache allen politischen Übels im allgemeinen und der zweiten Intifada insbesondere angesehen. Er gilt als der Erb- und Erzfeind des israelischen Staates, mit dem Verhandlungen unmöglich sind. Letzteres ist offensichtlich auch die Meinung der amerikanischen Regierung: Seit George W. Bush an die Macht kam, war Scharon siebzehn Mal zu Besuch im Weißen Haus, Arafat wurde nicht ein einziges Mal vorgelassen. Das Hauptargument für diese Einschätzung der amerikanischen Regierung ist die Behauptung, dass Arafat das beste Angebot, das er sich je erhoffen konnte, in Camp David abgelehnt hat. Diese „Tatsache“ wird entweder triumphierend als Beleg dafür präsentiert, dass „Arafat noch nie Frieden wollte,“ oder es wird bedauernd zur Kenntnis genommen, dass er eben doch kein guter Politiker sei und nicht das politisch Machbare vom Erwünschten differenzieren könne. Der Wahrheitsgehalt dieser „Tatsache“ wird aber auch dadurch nicht größer, dass selbst Clinton Arafat die Verantwortung für den Fehlschlag in Camp David in die Schuhe geschoben hat. Macht man sich die Mühe, die Berichte von Teilnehmern an den Verhandlungen wie Robert Maley und Hussein Agha oder von Akram Haniyyé durchzulesen oder die Analysen von Amnon Kapeliouk und Alain Gresh,³ wird sehr schnell deutlich, dass Arafat nie etwas eindeutig abgelehnt hat, einfach weil von der israelischen Seite niemals etwas eindeutig angeboten worden war. Man kann es sich auch einfacher machen und in Rechnung stellen, dass bei den palästinensischen Vertretern ein tiefes Misstrauen über die Aufrichtigkeit der israelischen Seite gewachsen war, nachdem sich in den sieben Jahren seit dem Osloer Abkommen die Zahl der israelischen Siedler im Westjordanland ungefähr verdoppelt hatte – ein

Prozess der von keiner der israelischen Regierungen eingedämmt wurde. Noch einfacher aber ist es, sich die beiden Landkarten des Westjordanlandes, so wie sie in Camp David und sechs Monate später im Januar 2001 in Taba verhandelt wurden, anzuschauen. Das dreigeteilte und von allen Seiten von Israel kontrollierte Gebilde einer palästinensischen Autonomie war in Taba einem zweigeteilten, an der Ostgrenze direkt an Jordanien grenzenden Gebilde gewichen. Das war zwar immer noch weit entfernt von den 22% Palästina, die die palästinensischen Teilnehmer der Osloer Verhandlungen für einen souveränen Staat im Gegenzug für die Anerkennung des israelischen Staates auf 78% des Palästinas der Mandatszeit erwartet hatten, aber eine große Verbesserung gegenüber dem Angebot in Camp David. Offensichtlich war Camp David eben nicht das beste Angebot. Es kam nicht zu einer Unterzeichnung der Protokolle von Taba. Glaubt man der Interpretation von Uri Avneri, so lag es daran, dass Barak im entscheidenden Moment immer Angst vor der eigenen Courage hatte, glaubt man etwas freundlicher gesonnenen Interpretationen, so tat es Barak, weil er die bevorstehenden Wahlen schon verloren wusste, und befürchtete, eine Zusage seinerseits zu Taba im Falle seiner Wahlniederlage könnte als negatives Plebiszit über die Verhandlungen ausgelegt werden. Als dann Sharon an die Macht kam, der schon immer gegen das Osloer Abkommen Sturm gelaufen war, erlosch jede Hoffnung auf weitere Verhandlungen.

Darüber hinaus kann man eine merkwürdige aber nicht zufällige Ambivalenz bei Sharon und dem Likud – und im Gefolge der großen Koalition auch bei Vertretern der Arbeitspartei – beobachten, wenn es darum geht, die tatsächliche Rolle zu beurteilen, die Arafat in der Politik des Konfliktes spielt. Zwei sehr widersprüchliche Vorstellungen werden hier je nach Argumentationsbedarf ins Spiel gebracht:

Zum einen gilt die Behauptung, dass Arafat die volle Kontrolle besitzt und Hamas und andere radikale Gruppen jederzeit zügeln könnte. In anderen Worten, Arafat unterstützt gezielt Selbstmordattentäter nicht nur in den besetzten Gebieten, sondern auch im israelischen Kernland in dem Glauben, so seinen politischen Zielen näher zu kommen. Grundvoraussetzung für dieses Maß an Macht und Kontrolle ist natürlich, dass Arafat über einen souveränen Staat mit fest verankerten Institutionen verfügt. Das stimmte zu keinem Zeitpunkt, denn das Osloabkommen sah nur eine „*interim Palestinian authority*“ vor, ohne jede Souveränität. Israel blieb auch weiterhin für die „Sicherheit der Israelis und die allgemeine innere Sicherheit und Ordnung“ verantwortlich. Aber selbst diese „*interim authority*“ wurde den Palästinensern in den folgenden Jahren nur sehr schleppend, stückchenweise und unter Druck zugestanden. Nachdem Arafats Ansehen durch die Israelis in den letzten zehn Jahren systematisch unterminiert wurde, indem sie ihm nur widerwillig die kleinsten Konzessionen machten und schon Beschlossenes nicht durchzuführen bereit waren, hat Arafat nun völlig an Status und Autorität in der Bevölkerung verloren. Im Grunde beschuldigt die israelische Regierung Arafat dafür, nicht für ihre Sicherheit gesorgt zu haben, während sie selbst ihre Pläne der Annexion und Siedlungsausweitung verfolgte. Seit Oslo hat sich die jüdische Bevölkerung im Westjordanland ungefähr verdoppelt und die Zahl der Siedlungen hat dramatisch zugenommen. In diesem Prozess wurde die Rolle Arafats und der palästinensischen Autonomiebehörde immer mehr zu der eines ausführenden Organs der israelischen Besatzungsbehörden heruntergewirtschaftet. Auch alle Ansätze zu einer Zivilge-

sellschaft wurden hier zunichte gemacht und damit jede Möglichkeit vertan, Arafat auf demokratischem Wege von der Opposition im eigenen Lager zu entmachten zu lassen. Die Hoffnung auf einen souveränen Staat der Palästinenser schwand und damit die Autorität Arafats. Der politische Konsens der Palästinenser, sich mit einem Staat auf 22% des ursprünglichen palästinensischen Gebietes zufrieden zu geben, existiert nicht mehr. Der Druck der Besatzungsbehörden hat sich verschärft, und der Widerstand nimmt zu. Die Lage der Bevölkerung und die politischen Positionen wurden radikalisiert. Möglicherweise kontrolliert Arafat noch die al-Aksa Märtyrer Brigade, aber Hamas, Jihad und PFLP werden und wurden immer aus anderen Quellen finanziert.⁴ Arafat und Fatah können natürlich nicht zugeben, dass sie machtlos sind, und auch Hamas möchte gerne nationale Einigkeit demonstrieren; indem sie sich mit Kritik an Arafat zurückhält. Unter dem Regime von Sharon hat die israelische Armee auf jeden Terroranschlag mit gezielter Zerstörung der gerade im Aufbau befindlichen Institutionen, und besonders der Sicherheitseinrichtungen (Polizeistationen, Gefängnisse, Kommunikationseinrichtungen, usw.) der Palästinenser geantwortet. Nachdem außerdem Arafats Bewegungsfreiheit für Wochen auf ein Zimmer in Ramallah reduziert worden war, klingt die Behauptung seiner Machtfülle und Verantwortlichkeit immer hohler. Nach Abschluss der Osloer Verträge erreichte Arafat wohl einen Höhepunkt seiner Autorität im palästinensischen Volk. Diese Autorität basierte auf gutem Willen und viel Hoffnung. Beides ist systematisch zerstört worden zusammen mit dem Geist von Oslo, dem politischen Konsens der Palästinenser und der Autorität Arafats. Die alte israelische Doktrin, Staaten, aus denen Terroristen kommen, durch unverhältnismäßige Vergeltungsschläge so zu bestrafen, dass sie freiwillig Terroraktivitäten auf ihrem Gebiet unterbinden – eine Doktrin, die sich z.B. im Falle Syriens ausgezeichnet bewährt hat – traf hier nicht zu, denn einen palästinensischen Staat hat es noch nie gegeben, und sicherlich trägt die systematische Zerstörung von Polizeistationen, Sicherheitsapparaten etc durch die Israelis nicht dazu bei, die Macht Arafats über andere Gruppen, wie z.B. Hamas, zu stärken.

Die alternative Behauptung besagt genau das Gegenteil des Vorhergehenden: Arafat ist unwichtig geworden, irrelevant und marginalisiert. Man solle sich seiner lieber heute als morgen entledigen. Nach ihm werden „vernünftiger“ palästinensische Politiker kommen, mit denen Israel besser verhandeln kann. Diese Forderung bringt uns wieder zurück zur „eccentric idea of imperialism.“ Die Rolle der kollaborativen Eliten wird von kritischer Bedeutung im Prozess der Dekolonisierung. Die Kolonialmacht versucht die eigenen (militärischen, politischen, wirtschaftlichen, menschlichen) Kosten zu reduzieren, in dem sie die koloniale Gesellschaft in die Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit entlässt. Gleichzeitig versucht sie aber, so viele ihrer eigenen Interessen wie möglich zu wahren, in dem sie die Einrichtung einer stabilen, ihr wohlwollenden und kollaborativen Elite fördert. Letztere wiederum kann nur Stabilität und ihren eigenen Bestand garantieren, wenn sie sichtbar und überzeugend die Interessen der Kolonialgesellschaft vertritt; eine delikate Situation für alle Beteiligten.

Nach 25 Jahren Besatzung waren auch eine Mehrheit der israelischen Politiker zu der Einsicht gekommen, dass trotz der massiven militärischen Überlegenheit Israels die Gebiete nicht permanent, sicher und effizient verwaltet werden konnten ohne die Einbindung einer kollaborativen Elite und dass eine solche Elite nur überzeugend agieren konnte, wenn man mit ihr echte Kompromisse eingehen würde.

Arafat war es, der das eigene Volk davon überzeugte, dass man sich mit 22% des Landes Palästina als Staat zufrieden geben und im Gegenzug den Staat Israel anerkennen sollte. Dafür einen Konsens in der eigenen Bevölkerung geschaffen zu haben, ist sicherlich seine größte Friedensleistung. In den ersten Jahren nach dem Abkommen von Oslo und mit der Einrichtung der Autonomiebehörde war seine politische Autorität so überzeugend, dass selbst Hamas einlenkte und willens war, den bewaffneten Kampf aufzugeben. Im Dezember 1995 gründete Hamas eine Partei, um am politischen Prozess der Autonomiebehörde teilzunehmen und nicht marginalisiert zu werden. Erst die Liquidierung eines ihrer wichtigsten Anführers, „der Ingenieur“, im Januar 1996 trieb sie zurück in den bewaffneten Kampf.

Wie oben schon bemerkt, hat die israelische Politik (und zwar sowohl unter Arbeiterpartei- als auch Likudregierung) in den Jahren nach Oslo den Konsens unter den Palästinensern zerstört und die politische Autorität Arafats untergraben. Hauptgründe für diese Entwicklung waren sicherlich die Verdoppelung der Zahl der Siedler in den besetzten Gebieten seit dem Osloer Abkommen und die Verzögerung seitens der israelischen Regierung, und z. T. ihre Weigerung, den schon vereinbarten Transfer von Macht an die neue palästinensische Behörde durchzuführen. Es mag heute durchaus so sein, dass Arafat politisch irrelevant geworden ist. Sicherlich spielt dabei sein eigener Unwille, repräsentative Prozesse und politische Teilnahme in der palästinensischen Gesellschaft zu institutionalisieren eine Rolle. Entscheidender war aber der Umstand, dass israelische Politik ihn systematisch gehindert hat, die ihm in Oslo gemachten Versprechen einzulösen.

Es wäre für die israelische Armee ein leichtes, eines ihrer gezielten Attentate durch Raketenbeschuss durchzuführen, um Arafat zu töten. Die ausdrückliche Forderung der amerikanischen Regierung, Arafat persönlich nicht zu verletzen, hat das verhindert. Aber auch die Erwägung, dass mit der Liquidierung Arafats man keinen Ansprechpartner mehr haben würde und auch der Rest einer kollaborativen Elite zerstört wäre, hatte wahrscheinlich Einfluss auf die Entscheidung gehabt. Ironischerweise hat Arafats physische Reduzierung auf sein Hauptquartier und seine Weigerung nachzugeben sein Ansehen in der Bevölkerung steigen lassen, wie schon seit langem nicht mehr. Kein nachfolgender palästinensischer Politiker könnte als „*interlocuteur valable*“ weniger von den Israelis fordern als Arafat es tat und gleichzeitig politische Akzeptanz in der eigenen Bevölkerung finden.

Die gegenwärtige israelische Regierung hat sich selbst mit ihrer Politik eine Falle gestellt. Die politische Irrelevanz Arafats kann nicht zeitgleich mit seiner Alleinverantwortlichkeit im Westjordanland und im Gazastreifen behauptet werden. Praktisch ausgedrückt heißt das, man kann ihn nicht zur Verantwortung für Terroranschläge ziehen, während man gleichzeitig seine Polizeistationen und seinen Sicherheitsapparat zerbombt. Die Alternative zur Einbindung kollaborativer Eliten bleibt die direkte militärische Kontrolle und Unterdrückung; eine, wie Großbritannien auch in Palästina lernen musste, teure und unkonstruktive Lösung.

Anmerkungen

- 1 Ronald Robinson „The Eccentric Idea of Imperialism, with or without Empire“ in: Wolfgang Mommsen und Jürgen Osterhammel (Hrsg) *Imperialismus and After* London 1986, pp 267-289.
- 2 Adam Shatz „The Torture of Algiers“ *New York Review of Books*, Nov. 21, 2002, S. 54
- 3 Robert Maley & Hussein Agha „Camp David: The Tragedy of Errors“ *The New York Review of Books*, XLVIII, 13 (August 9 2001); Akram Haniyyé “Ce qui s’est réellement passé à Camp David” *Revue d’études Palestiniennes* 25 (2000), Amnon Kapeliouk „Le piège du sommet de Camp David“ *Manier de voir* 54 (Decembre 2000), Alain Gresh „Proche-Orient, la paix manquée“ *Le Monde Diplomatique* Sept. 2001.
- 4 Selbst die New York Times (21.3.02) stellt fest, dass er diese Gruppen nicht kontrollieren kann.

Entwicklung und Stand der Arbeitszeitflexibilisierung in Deutschland¹

Roland Sturm

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit gilt als eines der wesentlichen Elemente einer Arbeitsmarktpolitik, deren Ziel es ist, Arbeitsplätze zu schaffen. Bei aktuellen Forderungen nach einer größeren Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes wird der bereits erreichte Stand seiner Anpassung an neue Herausforderungen häufig übersehen.

Trotz der vermuteten Ablösung der Industrie- durch eine Dienstleistungsgesellschaft stellte im Jahre 2000 das „Verarbeitende Gewerbe“ mit ca. 21,5% der geleisteten Arbeitsstunden immer noch den Wirtschaftsbereich mit dem größten geleisteten Arbeitsvolumen. Im Zeitverlauf nahm aber die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden im „Verarbeitenden Gewerbe“ deutlich ab, ebenso in der „Öffentlichen Verwaltung“, während deutlich mehr im Bereich „Grundstückswesen, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen“, sowie im Bereich „private Dienstleistungen“ gearbeitet wurde.

Tab. 1: Geleistete Arbeitsstunden der Erwerbstätigen 1991 und 2000 nach Wirtschaftsbereichen in Mio. Stunden

Wirtschaftsbereich	1991	2000	Veränderung in %
Verarbeitendes Gewerbe	16 098	12 309	-23,5
Baugewerbe	4 672	4 561	-2,4
Grundstückswesen, Vermietung, Unternehmensdienstleister	3 994	6 483	62,3
Kredit- und Versicherungsgewerbe	1 913	1 871	-2,2
Private Dienstleister	9 955	11 420	14,7
Handel, Gastgewerbe	10 851	11 322	4,3
Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	3 813	3 082	-19,2
Öffentliche Verwaltung	4 749	3 806	-19,9
INSGESAMT	60 004	57 351	-4,4

Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen ist rückläufig: zwischen 1991 und 2000 um 5,1%.

In Deutschland haben flexible Arbeitszeitformen stetig zugenommen. 1987 arbeiteten noch 27% der Beschäftigten im früheren Bundesgebiet unter Normalarbeitszeit-Bedingungen, 1999 waren es 15% in ganz Deutschland (Westdeutschland: 14%, Ostdeutschland

18%). Normalarbeitszeit ist definiert als Vollbeschäftigung zwischen 35 und 40 Stunden, die in ihrer terminlichen Lage nicht variiert und an fünf Wochentagen montags bis freitags während des Tages ausgeübt wird. 85% der Beschäftigten arbeiteten 1999 abweichend hiervon in flexiblen Arbeitszeitverhältnissen wie Sonn- und Feiertagsarbeit, Samstagarbeit, Schicht- und Nachtarbeit, Überstundenarbeit und Teilzeitarbeit. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten hat seit 1991 um mehr als ein Drittel zugenommen. Etwa jeder fünfte abhängige Erwerbstätige arbeitet heute in Teilzeit.

Auch neue Formen der flexiblen Arbeitszeit gewannen weiter an Gewicht. Von 1998 bis 2001 hat sich der Anteil der Betriebe mit Arbeitszeitkontenmodellen um fast die Hälfte erhöht. Für zwei Fünftel der Beschäftigten wurden 2001 Arbeitszeitkonten geführt. Experimentiert wird auch immer mehr mit dem Modell der Vertrauensarbeitszeit. Hier verzichtet der Arbeitgeber auf Zeitkontrollen, und die Beschäftigten steuern ihre Arbeitszeit ergebnisorientiert eigenverantwortlich. In der überwiegenden Zahl der öffentlichen Verwaltungen ist die gleitende Arbeitszeit eingeführt. Öffentlich Bedienstete können jederzeit auf Antrag Teilzeit in Anspruch nehmen sofern dienstliche Belange nicht entgegenstehen.

Tab. 2: Schicht- und Teilzeitarbeit im Mai 2000 nach Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftsbereich	Schichtarbeit: Anteil in %	Teilzeitquote in %
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	4,1	13,9
Bergbau und verarbeitendes Gewerbe	19,9	9,7
Energie- und Wasserversorgung	11,9	5,2
Baugewerbe	1,8	6,7
Handel und Gastgewerbe	9,6	30,7
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	19,1	13,9
Kredit- und Versicherungsgewerbe	-	17,1
Grundstückswesen, Vermietung, Dienstleistungen für Unternehmen	4,9	27,5
Öffentliche Verwaltung	8,2	13,9
Öffentliche und private Dienstleistungen	14,2	31,9
INSGESAMT	12,0	19,8

Tab. 3: Beschäftigte (in Klammer Betriebe) mit Arbeitszeitkonten und Gleitzeit nach Wirtschaftsbereichen in %

Wirtschaftsbereich	Arbeitszeitkonten	Gleitzeit
Produzierendes Gewerbe	49 (32)	23 (18)
Dienstleistungsbereich	30 (25)	24 (27)
Öffentlicher Dienst	43 (45)	48 (46)
INSGESAMT	40 (29)	30 (26)

In Schichtarbeit wird besonders häufig in den neuen Bundesländern gearbeitet, während die Teilzeitarbeit hier im Vergleich zu den alten Bundesländern eher schwach ausgeprägt ist. Die Möglichkeit der Teilzeitarbeit wird vor allem von Frauen wahrgenommen, deren Anteil an den Teilzeitbeschäftigten 87% beträgt.

Die arbeitszeitrechtlichen Regelungen lassen den Tarifvertragsparteien breiten Raum zur Gestaltung der Arbeitszeit. Das Arbeitszeitgesetz macht nur die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes zur Auflage. In nahezu allen Tarifverträgen ist die ungleichmäßige Verteilung der Arbeitszeit auf Tage, Wochen oder Jahreszeiten möglich. Nach dem Betriebsverfassungsgesetz gehört es zu den Aufgaben des Betriebsrats, über die Lage der täglichen Arbeitszeit und deren Verteilung auf Wochentage mitzubestimmen.

men, soweit darüber weder eine gesetzliche noch eine tarifliche Regelung besteht (Betriebsvereinbarungen). Die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen ist grundsätzlich verboten. Allerdings sind begründete Ausnahmen möglich. Ständig oder regelmäßig arbeiten 9,7% der abhängig Erwerbstätigen an Sonn- und/oder Feiertagen (Stand Mai 2000). Im internationalen Vergleich ist Deutschland sowohl was die Teilzeitarbeit angeht als auch hinsichtlich der Schichtarbeit auf einem mittleren Rang, so daß zumindest in diesen Bereichen nicht unmittelbar einsichtig ist, daß Deutschland wegen mangelnder Flexibilisierung von Arbeitszeiten ein Wettbewerbsnachteil entsteht.

Tab. 4: Abhängig Erwerbstätige in Schicht- und Teilzeitarbeit in % aller Erwerbstätigen (Schicht) bzw. aller abhängig Erwerbstätigen (Teilzeit) im Jahre 2000

Land	Schicht	Teilzeit
EU	12,9	18,7
Belgien	9,0	20,7
Dänemark	6,0	22,4
Deutschland	10,7	19,9
Griechenland	13,2	3,8
Spanien	7,7	8,3
Frankreich	9,7	17,7
Irland	9,8	17,8
Italien	18,3	9,2
Luxemburg	11,0	11,7
Niederlande	8,5	42,0
Österreich	16,2	16,9
Portugal	8,0	5,3
Finnland	23,9	11,9
Schweden	24,4	22,7
Großbritannien	10,9	25,0
USA	16,8	12,8
Japan	k.A.	23,1

Anmerkung

1 Daten nach Bundestagsdrucksache 14/9177 vom 29.05. 2002.

Die Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen 2002: Der verspätete Machtwechsel?

Torben Lütjen

Zäsur, Erdbeben oder gleich Erdbeben: Zu immer neuen Superlativen griffen die Kommentatoren in den Tagen nach den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen vom 2. Februar 2003. Und ganz unzweifelhaft handelte es sich jedenfalls zum Teil um Veränderungen singulären Ausmaßes. Niemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik hatte es in westdeutschen Flächenstaaten dramatischere Einbrüche in der Wählergunst für eine Partei gegeben als bei diesen Wahlen, in denen die SPD Verluste historischen Ausmaßes zu verkraften hatte. Lediglich in den neuen Bundesländern waren bereits vorher ähnlich gravierende Veränderungen auf dem Wählermarkt zu beobachten gewesen. Im Westen der Republik jedoch, wo Parteien- und Wahlforscher noch immer von stabileren Wählerbindungen ausgehen, und besonders in Hessen und Niedersachsen, wo seit den 60er Jahren die politischen Lager meist dicht beieinander lagen, waren Umbrüche in diesen Größenordnungen bisher unbekannt. Wie aber ist dieses Wahlergebnis zu erklären?

Die Ausgangslage: Strategien und Spitzenkandidaten

In beiden Bundesländern war bereits sehr früh klar geworden, dass die Bundespolitik erheblichen Einfluss auf die Wahlentscheidung haben würde. Dies lag zum einen in der allgemeinen Tatsache begründet, dass die ersten Landtagswahlen nach einer Bundestagswahl als Stimmungstest für die amtierende Regierungskoalition auf Bundesebene gelten, vor allem die Kanzlerpartei dabei nicht selten erheblichen Gegenwind verspürt, da die 100-Tage Bilanzen der meisten Bundesregierungen in der Geschichte der Bundesrepublik nur höchst selten positiv eingeschätzt werden.¹ Außerdem wurde am 2. Februar darüber entschieden, ob die ohnehin bereits dominante Rolle der Union im Bundesrat noch weiter ausgebaut werden würde, womit der Zwang zur Kooperation zwischen den beiden großen Volksparteien noch zunehmen könnte. Im konkreten Fall gaben die Wähler in Hessen und Niedersachsen darüber hinaus auch ihr Votum bezüglich der Karriereambitionen der Ministerpräsidenten Roland Koch und Sigmar Gabriel ab, da beide bereits als potenzielle Kandidaten für die Nachfolge Gerhard Schröders galten. Dementsprechend stark war auch die Personenzentrierung des Wahlkampfes, zumindest zwischen den beiden großen Parteien.

Das negative Meinungsklima für die Bundesregierung bestimmte die strategische Ausrichtung aller Parteien bei diesen Landtagswahlen. Die *CDU* in Hessen und Niedersachsen kalkulierte die bundespolitische Bedeutung der Wahlen somit auch offensiv in ihre Wahlstrategie ein. Zu einer Denkmittelwahl riefen sowohl Roland Koch als auch Christian Wulff auf. Dabei geriet der Akzent der Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner jedoch aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen durchaus unterschiedlich. Der amtierende Ministerpräsident Roland Koch führte vor allem einen Wirtschaftsdatenwahlkampf und stellte die zumindest in Teilen bessere Leistungsbilanz Hessens in der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik den Leistungen der Bundesregierung gegenüber. Da Kochs persönliche Sympathiewerte seit der Schwarzgeldaffäre der hessischen *CDU* noch immer auf einem Tiefstand verharrten, empfahl er sich den hessischen Wählern als pragmatischer Managertyp, der sich für den weiteren Ausbau des Frankfurter Flughafens einsetzte und der effizient den Lehrermangel in Hessen beseitigt habe.² Und tatsächlich spielte die Bildungspolitik im hessischen Wahlkampf eine relativ untergeordnete Rolle, was erstaunt, bedenkt man doch, dass dieses Issue eines der wenigen Themen ist, bei denen die Bundesländer faktisch über weitgehende Autonomie verfügen. In jedem Fall trat Koch wesentlich weniger doktrinär und ideologisch auf, als noch bei der Landtagswahl 1999, bei der er neben der Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft auch in Fragen der inneren Sicherheit die markante Abgrenzung zur Sozialdemokratie gesucht hatte.³ Da die *CDU* in Niedersachsen aus der Opposition heraus agierte, führte sie ihren Wahlkampf im Kern identisch, natürlich aber unter umgekehrten Vorzeichen. Es ging in diesem Fall um die Leistungsbilanz der niedersächsischen Landesregierung, die die höchste Arbeitslosigkeit unter allen westdeutschen Flächenländern zu verzeichnen hat. Auf der Ebene der Landespolitik wurde vor allem der eklatante Lehrermangel in Niedersachsen thematisiert. Christian Wulff versuchte dabei sein Image der Farblosigkeit positiv zu nutzen und knüpfte dabei psychologisch an jenes Konzept an, dass das Wahlkampfteam der *CDU* im Bundestagswahlkampf auch ihrem Kandidaten Edmund Stoiber zugeordnet hatte: Ein ernster Kandidat für ernste Zeiten.⁴

Die *SPD* in Hessen und Niedersachsen stand jeweils vor dem Dilemma, sich vom negativen Bundestrend der Mutterpartei abheben zu müssen. In Hessen wurde in dieser Beziehung ein eher zaghafter Kurs gesteuert. Neben vereinzelten Nadelstichen gegen die Bundesregierung setzte die Hessen-*SPD* in der Schlussphase des Wahlkampfes vor allem auf die Mobilisierung der eigenen Klientel, thematisierte einen drohenden Krieg im Irak und vertat damit eine Position, die konform mit der Linie der Bundesregierung ging. Die Ernennung von Gerhard Bökel zum Spitzenkandidaten war innerhalb des Landesverbandes höchst umstritten gewesen. Er galt weder als mitreißender Wahlkampfredner noch war er in der öffentlichen Wahrnehmung vor seiner Nominierung in einer anderen Funktion besonders in Erscheinung getreten. Zumindest galt er in den Augen der hessischen Wähler als glaubwürdiger und integerer im Vergleich zu Roland Koch. Da die Personalisierung mit Blick auf den hessischen Ministerpräsidenten ohnehin unabwendbar erschien, erfolgte somit eine Fokussierung auf die moralischen Qualitäten des Amtsinhabers, denen das von Affären noch unbefleckte Bild des etwas spröden Herausforderers gegenüber gestellt wurde.

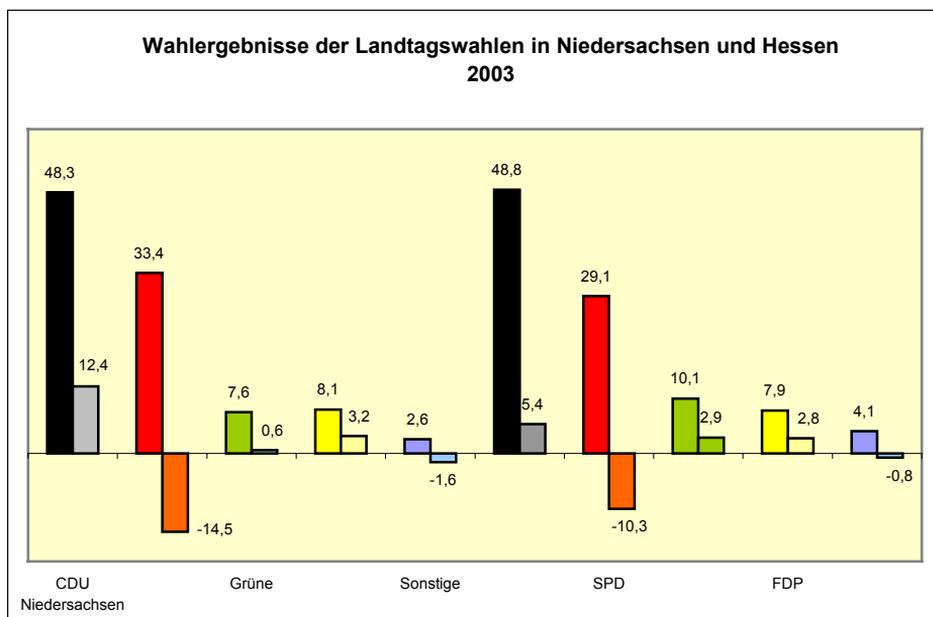
Die Abgrenzung vom Bundestrend verfolgte die niedersächsische *SPD* unter Sigmar Gabriel wesentlich konsequenter. Mit immer neuen Kontrapunkten zur Linie der Bundesregierung versuchte sich der bis dahin als umtriebiger und instinktsicher geltende Ministerpräsident vom Negativtrend der Kanzlerpartei abzukoppeln. Mit einem koketten Hang zur Überparteilichkeit desavouierte Gabriel nach und nach beinahe jedes

Konzept der Bundesregierung und brachte eigene Vorschläge, wie die Wiedereinführung der Vermögenssteuer, in die Diskussion.⁵

Die *Grünen*, die im Gegensatz zur SPD in allen Umfragen vor der Wahl stabil erschienen, profilierten sich in beiden Bundesländern noch am ehesten mit landespolitischen Themen, und setzten dabei vor allem auf die Umweltpolitik. So traten sie z.B. gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens oder die Vertiefung der Ems ein. Da sie in beiden Fällen aus der Opposition heraus agierten, erschien diese Konzentration auf das zentrale Kompetenzfeld der Partei auch sinnvoll.

Für die *FDP* hatten die Wahlen ebenfalls große bundespolitische Bedeutung. Schließlich wollten die Stimmen derer nicht verstummen, die die politische Zukunft des Bundesvorsitzenden Guido Westerwelle mit dem Wahlausgang in Hessen und Niedersachsen zu verknüpfen versuchten. Der Wahlkampf in beiden Bundesländern war gleichsam ein Schritt zurück für die FDP. Die Partei führte nicht nur einen ausgesprochenen Lagerwahlkampf und warb mit einer Zweitstimmenkampagne um taktisch orientierte Unionswähler. Auch ihre beiden Spitzenkandidaten, Ruth Wagner und Walter Hirche, hoben sich bereits habituell vom Konzept der liberalen Spaßpartei erkennbar ab, galten z.T. auch wie im Fall der hessischen Spitzenkandidatin als ausgewiesene Gegner der „Strategie 18%“.⁶

Interpretationen aus dem Wahlergebnis



Am auffälligsten an den Wahlergebnissen in Hessen und Niedersachsen ist ohne Zweifel der katastrophale Absturz der SPD. In Hessen erreichte sie 29,1% (-10,3%), in Niedersachsen 33,4% (-14,5). Am meisten von diesem Absturz profitiert hat die CDU, die in Hessen auf 48,8 (+5,4%) und in Niedersachsen auf 48,3% (+12,4%) kam. Damit erreichte sie in Hessen die absolute Mehrheit, in Niedersachsen verfehlte sie diese nur knapp und wird dort zukünftig eine Koalition mit der FDP bilden. Aber auch die Libe-

ralen und die Grünen konnten, wenn auch jeweils in unterschiedlichen Größenordnungen, hinzugewinnen. Im Folgenden sollen die Schlussfolgerungen, die aus den Wahlergebnissen von Hessen und Niedersachsen zu ziehen sind, thesenartig zusammengefasst werden.

Die Strategie der SPD, die insbesondere in Niedersachsen einen Abgrenzungskurs gegenüber der Mutterpartei praktizierte, wurde vom Wähler ganz offensichtlich nicht honoriert. Besonders deutlich wurde dies am Beispiel Sigmar Gabriels. Während der niedersächsische Ministerpräsident zu Beginn des Jahres noch knapp vor Christian Wulff lag, war der Vorsprung des christdemokratischen Herausforderers am Ende eindeutig: 47% wünschten Wulff als Ministerpräsidenten, nur noch 38% hätten im Falle einer Direktwahl für Gabriel votiert.⁷ Die Abgrenzungsversuche Gabriels wurden vom Wähler offenkundig als wenig glaubwürdig empfunden. Die Sprunghaftigkeit, mit der mal dieses, mal jenes Thema immer wieder kurzfristig in den Mittelpunkt der Kampagne gerückt wurde, hat anscheinend den Wähler eher verwirrt als ihn von der Tatkraft des niedersächsischen Ministerpräsidenten zu überzeugen.

Selten war der Einfluss der Bundespolitik eindeutiger als bei diesen Wahlen. 41% der Wähler in Hessen und sogar 45% der niedersächsischen Wähler gaben an, ihre Wahlentscheidung primär von bundespolitischen Entwicklungen abhängig gemacht zu haben. Obwohl also die Landespolitik an einigen der allgemeinen strukturellen Probleme der Republik gar keinen Anteil hat, wurden die Wahlen in der Tat als Denkmittelwahl für die rot-grüne Koalition genutzt. Die bereits seit längerem feststellbare Tendenz, dass Landtagswahlen zunehmend vom bundespolitischen Meinungsklima bestimmt werden, scheint sich also fortzusetzen.⁸ An einem Punkt jedoch fanden die Auseinandersetzungen auf Bundesebene keinen Niederschlag im Wahlergebnis: Obwohl der außenpolitische Kurs der Regierung Schröder zum drohenden Krieg im Irak in beiden Bundesländern mit großer Mehrheit mitgetragen wurde, war dieses Themas offensichtlich nicht in der Lage, einen nennenswerten Mobilisierungseffekt für die SPD zu erzielen.

Die Verluste für die SPD finden sich in allen Bevölkerungsgruppen. Besonders auffällig ist jedoch der Verlust an Stimmen aus dem Arbeiterlager, wo sie von der CDU in beiden Ländern als stärkste Partei abgelöst wurde. Hierzu passend sind auch in beiden Bundesländern kaum noch Hochburgen der Sozialdemokratie auszumachen. In Kassel beispielsweise, einer traditionellen SPD-Hochburg, entschieden sich nur noch gut ein Drittel der Wähler für die Sozialdemokraten. In Niedersachsen erreichte die SPD nur noch im Wahlkreis Emden über 50% der Stimmen, 91 von 100 Direktmandaten fielen hier an die CDU.

Hessen	CDU		SPD	
Arbeiter	50%	+15%	35%	-16%
Angestellte und Beamte	47%	+4%	29%	-10%
Selbständige	54%	-2%	18%	-1%
Arbeitslose	45%	+11%	32%	-10%
Niedersachsen	CDU		SPD	
Arbeiter	43%	+16%	44%	-17%
Angestellte und Beamte	48%	+13%	32%	-14%
Selbständige	56%	+6%	18%	-13%
Arbeitslose	45%	+20%	37%	-15%

Die Wahlergebnisse nach Berufsgruppen differenziert

Eine etwas weitergehende Interpretation des Wahlergebnisses scheint allerdings neben dem desaströsen Absturz der SPD eher Anzeichen für eine weiter zunehmende allgemeine Volatilität des Wählerverhaltens zu offenbaren. Obwohl gerade der Verlust in den sozialdemokratischen Hochburgen auch mit einer massiven Stimmenenthaltung korrespondierte, sind die Wählerwanderungen zwischen den Parteien insgesamt doch von einem überraschenden Ausmaß. Allerdings gaben nur 21% der Wähler in Niedersachsen und 22% der Wähler in Hessen an, dass sie die Union aus Gründen langfristiger Parteiloyalität wählten.⁹ Von den Voraussetzungen für eine auch nur mittelfristige Dominanz der CDU in diesen beiden Bundesländern kann also keine Rede sein. Bei der Bundestagswahl 2002 hatten noch über 47% der Niedersachsen Gerhard Schröder zum Wahlerfolg verholfen. Der Verlust der affektiven Parteibindungen setzt sich also ungebremst fort, was vom Ergebnis an sich wenig überraschend ist, in diesem Ausmaß jedoch durchaus als bemerkenswert eingestuft werden kann.

Die Wahlergebnisse vom 2. Februar bringen keine endgültige Klärung über den zukünftigen Kurs der FDP. Die Zugewinne für die FDP gingen in der Tat auf das Konto zahlreicher Wähler, deren eigentliche Präferenzen bei der Union lagen. Die unbedingte Koalitionsaussage an die CDU rückt in beiden Fällen eindeutig von der umstrittenen Eigenständigkeitsstrategie Westerwelles ab. Allerdings profitierte die FDP vor allem genau wie die Union von der weit verbreiteten Missstimmung gegenüber der rot-grünen Koalition. Die Anzahl an Stammwählern lag auch bei dieser Wahl deutlich unter der 5%-Hürde. Im Übrigen hätten die Konzepte der tabubrechenden liberalen Volkspartei mitsamt der dazugehörigen Lifestylekampagne, wie sie Westerwelle bei der letzten Bundestagswahl praktiziert hatte, kaum zu den Spitzenkandidaten der FDP in beiden Bundesländern gepasst.

Ausblick

Trotz der desaströsen Niederlage der Sozialdemokraten bei diesen Landtagswahlen und dem überwältigenden Sieg der CDU können die Interpretationen, welche politische Richtung die Wähler mit ihrem Votum nun vorgeben wollten, durchaus unterschiedlich ausfallen. Wenn auch der überwiegende Teil der Leitartikler nach der Wahl den Absturz der SPD als Aufforderung zu einem entschiedeneren Reformkurs interpretiert hat, so überzeugt diese Deutung der Ergebnisse vom 2. Februar doch nicht wirklich. Die erdrutschartigen Veränderungen in Hessen und Niedersachsen sind aller Wahrscheinlichkeit nach nicht darauf zurückzuführen, dass eine wirklich veränderungsbereite Mitte der Gesellschaft auf energische Veränderungen der sozialen Sicherungssysteme, auf die Deregulierung des in der Tat verkrusteten Arbeitsmarktes setzt. Es waren vor allem die Stammwähler der SPD, die bei diesen Wahlen ihrer Partei die kalte Schulter zeigten. Auffällig jedenfalls bleibt, dass der Absturz in den Umfragen sich in eben jenem Augenblick beschleunigte, als die Regierung Schröder und insbesondere ihr Superminister Wolfgang Clement begannen, vorsichtige Reformsignale auszusenden. Tatsächlich wurde und wird die SPD noch immer wegen ihrer Kompetenz auf dem Gebiet der Sozialen Gerechtigkeit gewählt.¹⁰ Eben diesem Umstand verdankte sie auch ihren Wahlsieg bei der letzten Bundestagswahl, während die Sozialdemokraten in Hessen und Niedersachsen nun nicht einmal mehr auf diesem Feld einen Kompetenzvorsprung vor der CDU besaßen. Ganz gleich, in welchem Maße man auch die nicht immer sehr geschickte Außendarstellung der Regierungspolitik hierfür mitverantwortlich macht, so bleibt es letzten Endes wohl doch richtig, dass die SPD auch in Zukunft mit dem Mo-

demisierungsversprechen weitgehender Deregulierung, wachsender Eigenverantwortung und dem Umbau der Sozialsysteme keine Wahlen gewinnen kann. Auffallend war auch, wie sich alle Parteien bei diesen Landtagswahlen explizit wie schon bei der letzten Bundestagswahl den Reformbegriff auf die Fahnen schrieben. Dabei ist dieser Begriff längst zu einem ebenso beliebten wie beliebigen Passepartout geworden. Was die bundesdeutsche Gesellschaft als Ganzes aber hierunter versteht, lässt sich so einfach nicht sagen. Es kann jedoch vermutet werden, dass ganz verschiedene Deutungen unter den weiten Mantel des Reformbegriffes passen.

Sicherlich dürfte das Wahlergebnis vom 2. Februar das Regieren für den Bundeskanzler nicht leichter machen. Der Zwang zur Kooperation mit der christdemokratischen Opposition hat noch zugenommen. Doch zu einem völligen Politikstillstand muss das keineswegs führen. Weder zum Ende der 70er Jahre unter Helmut Schmidt noch zu Beginn der 90er Jahre unter Helmut Kohl musste ein verstärktes Arrangement zwischen den Volksparteien in jeden Fall von Nachteil sein. In der Verhandlungsdemokratie bundesrepublikanischer Prägung ist ohnehin die Realität der Politik immer und überall der Kompromiss.

Schließlich muss auch für Gerhard Schröder persönlich die Wahlniederlage vom 2. Februar nicht zwangsläufig den Erhalt seiner Macht gefährden. Dass der fortschreitende Machtverlust einer Kanzlerpartei in den Bundesländern langfristig gerade zu einer Stärkung der eigenen Position führen kann, ließe sich am Beispiel der langjährigen Kanzlerschaft Helmut Kohls durchaus überzeugend zeigen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu Franz Walter/Tobias Dürr, *Die Heimatlosigkeit der Macht. Wie den Politik in Deutschland den Boden verlor*, Berlin 2000.
- 2 Vgl. Detlef Esslinger, „Die süße Last des Polarisierers“, *Süddeutsche Zeitung*, 03.02.2003.
- 3 Vgl. Rüdiger Schmitt-Beck, *Die hessische Landtagswahl vom 7. Februar 1999: Der Wechsel nach dem Wechsel*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1/2000, S. 3-17.
- 4 Vgl. Reymar Klüver, „Der diskrete Charme der Seriosität“, *Süddeutsche Zeitung* vom 03.02.2003.
- 5 Vgl. Matthias Krupa, „Der Kronprinz im Würgegriff“, *Die ZEIT*, 30.01.2003
- 6 Vgl. Philipp Jaklin, „Rot-grünes Umfragetief schreckt Liberale auf“, *Financial Times Deutschland*, 28.01.2003.
- 7 Vgl. hierzu und zu allen folgenden herangezogenen Zahlen die Wahlauswertung der Forschungsgruppe Wahlen, <http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/0,1872,2027954,00.html>
- 8 Vgl. Frank Decker/Julia von Blumenthal, *Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1/2002, S. 144-165.
- 9 Da die Forschungsgruppe Wahlen hierzu keine Daten lieferte, sind diese Zahlen der Wahlauswertung von Infratest-Dimap entnommen, Vgl. *Wahlanalyse zu den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen am 2. Februar 2003. Denkmittelwahlen in Hessen und Niedersachsen*, http://www.infratest-dimap.de/wahlen/niedersachsen03/Analyse_LTW_He_Nisa.pdf
- 10 Vgl. hierzu auch: Dieter Oberndörfer/Gerd Mielke/Ulrich Eith/Ingo Geisel, „Niemand zieht für die Hartz-Kommission in den Wahlkampf“, *Frankfurter Rundschau*, 07.02.2003.

Bundesrat: Abstimmungs- und Vermittlungsverfahren

Heiner Adamski

Im Jahr 2002 – einem Bundestagswahljahr – hatte sich die Schärfe der politischen Auseinandersetzungen auch auf die Bundesratsabstimmung über das Zuwanderungsgesetz der Bundesregierung ausgewirkt. Dabei wurde sogar die bundesstaatliche Verfassung in Mitleidenschaft gezogen. Es ging um Verfahrens- und Auslegungsprobleme und am Rande auch um die Frage, ob der Bundesrat als „zweites Parlament“ agieren kann. *Die Kontroversen sind in der GWP 2/2002 (S. 221-228) dokumentiert.* Zum Streit im Bundesrat hat das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Klage der unionsgeführten Länder Hessen, Bayern, Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen und Thüringen ein Urteil von vermutlich bleibender Bedeutung verkündet.¹

Ein weiterer verfassungsrechtlicher Streit entstand dann nach der Bundestagswahl um die Besetzung des Vermittlungsausschusses. Eine Vorgehensweise der Regierungsmehrheit im Bundestag – die zu einem Stimmenvorteil der SPD-Fraktion führte – wollte die CDU/CSU-Fraktion mit einem an das Bundesverfassungsgericht gerichteten Eilantrag verhindern. Das Gericht hat dazu einen Beschluss gefasst.² Die Verhandlung in der Hauptsache steht aber noch aus.

I. Abstimmungsverfahren im Bundesrat

Kern der Auseinandersetzungen im Bundesrat war die Auslegung des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG: „Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich (...) abgegeben werden.“ Dabei ging es auch um die Befugnisse des Bundesratspräsidenten bei einer uneinheitlichen Stimmabgabe. In der verfassungsrechtlichen Literatur ist die Auslegung umstritten. Eine Meinung kommt zu dem Schluss, dass bei einem Verstoß gegen das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe die Stimmen des Landes als ungültig zu bewerten seien. Die Gegenansicht verweist darauf, dass die Rechtsfolge einer uneinheitlichen Stimmabgabe im Grundgesetz nicht ausdrücklich festgelegt sei; sie fragt, ob und wie nach einer solchen Stimmabgabe noch eine verfassungsgemäße Stimmabgabe zu erreichen sei und sieht die

Entscheidung des Regierungschefs des Landes kraft seiner Richtlinienkompetenz als ausschlaggebend an. Das Bundesverfassungsgericht – von dem es noch keine Rechtsprechung zu diesem Problem gab – hat die erste Meinung vertreten und die Befugnisse des Bundesratspräsidenten geklärt. In den *Leitsätzen* des Urteils heißt es u.a.: „Das Grundgesetz erwartet die einheitliche Stimmenabgabe (...). Der die Abstimmung leitende Bundesratspräsident ist grundsätzlich berechtigt, bei Unklarheiten im Abstimmungsverlauf mit geeigneten Maßnahmen eine Klärung herbeizuführen und auf eine wirksame Abstimmung des Landes hinzuwirken. Das insoweit bestehende Recht zur Nachfrage entfällt allerdings, wenn ein einheitlicher Landeswille erkennbar nicht besteht und nach den gesamten Umständen nicht zu erwarten ist, dass ein solcher noch während der Abstimmung zustande kommen werde.“ Das Gericht war sich allerdings nicht einig. Zwei Richterinnen haben dem Urteil eine „abweichende Meinung“ hinzugefügt.

II. Auszüge aus dem Urteil

„Der Bundesratspräsident durfte die Stimmenabgabe für das Land Brandenburg nicht als Zustimmung werten (I). Da es an einer Zustimmung des Landes Brandenburg fehlte, vermochte auch die Feststellung des Bundesratspräsidenten nach Aufruf der weiteren Länder, der Bundesrat habe dem Gesetz zugestimmt, keine Rechtswirkung zu entfalten (II).

I.

An einer Zustimmung des Landes Brandenburg fehlt es, weil bei Aufruf des Landes die Stimmen nicht einheitlich abgegeben wurden (1). Die Uneinheitlichkeit der Stimmenabgabe Brandenburgs ist durch den weiteren Abstimmungsverlauf nicht beseitigt worden (2).

1. a) (...) Die Stimmen eines Landes werden durch seine Bundesratsmitglieder abgegeben. Wer aus dem Kreis dieser Vertreter die Stimmen eines Landes abgibt, bestimmen in der Regel die Vertreter selbst oder im Vorfeld einer Bundesratssitzung die jeweilige Landesregierung. Das Grundgesetz erwartet die einheitliche Stimmenabgabe und respektiert die Praxis der landesautonom bestimmten Stimmführer, ohne seinerseits mit Geboten und Festlegungen in den Verfassungsraum des Landes überzugreifen..

Aus dieser Konzeption des Grundgesetzes für den Bundesrat folgt, dass der Abgabe der Stimmen durch einen Stimmführer jederzeit durch ein anderes Bundesratsmitglied desselben Landes widersprochen werden kann. Der Bundesratspräsident nimmt somit die Stimme eines einzelnen Bundesratsmitglieds als Stimmenabgabe für das ganze Land entgegen, sofern nicht ein anderes Mitglied des jeweiligen Landes abweichend stimmt.

b) Die Stimmen eines Landes sind nach Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG einheitlich abzugeben. Die Stimmabgabe ist die Verlautbarung der Stimmen des Landes durch einen willentlichen Begebungsakt. Mehrere Stimmenabgaben der Bundesratsmitglieder eines Landes müssen übereinstimmen.

Das im Abstimmungsverfahren aufgerufene Land Brandenburg hat seine vier Stimmen nicht einheitlich abgegeben. (...) Im vorliegenden Fall hat für Branden-

burg zunächst das Bundesratsmitglied Ziel mit ‚Ja‘ geantwortet, unmittelbar darauf folgend das Bundesratsmitglied Schönbohm mit ‚Nein‘. Der brandenburgische Ministerpräsident Dr. Stolpe und der Minister Prof. Dr. Schelter haben sich bei Aufruf des Landes nicht geäußert. Aus den eindeutigen Erklärungen der Bundesratsmitglieder Ziel und Schönbohm folgte, dass die Abgabe der Stimmen (...) uneinheitlich war. Dies hat der Bundesratspräsident zutreffend unmittelbar nach der Stimmenabgabe förmlich festgestellt (...).

2. Durch den sich anschließenden Abstimmungsverlauf ist die Uneinheitlichkeit der Stimmenabgabe seitens des Landes Brandenburg nicht beseitigt worden. Der nachfolgende Abstimmungsverlauf ist nicht mehr rechtserheblich, weil er sich außerhalb der verfassungsrechtlich gebotenen Form des Abstimmungsverfahrens bewegte. (...) Der sitzungsleitende Bundesratspräsident hatte in diesem besonderen Fall kein Recht zur Nachfrage an Ministerpräsident Dr. Stolpe (a). Unterstellt man dennoch ein solches Recht, hätte die Nachfrage nicht nur an den Ministerpräsidenten, sondern zumindest auch an den Minister Schönbohm gerichtet werden müssen (b).

a) Der Bundesratspräsident durfte nach seiner Feststellung, dass das Land Brandenburg uneinheitlich abgestimmt habe, nicht das Bundesratsmitglied Dr. Stolpe fragen, wie das Land Brandenburg abstimme. Eine solche Frage bewegte sich außerhalb der gewählten Form des Aufrufs nach Ländern und bedurfte deshalb der gesonderten Rechtfertigung, an der es hier fehlte.

aa) Der die Abstimmung leitende Bundesratspräsident ist grundsätzlich berechtigt, bei Unklarheiten im Abstimmungsverlauf mit geeigneten Maßnahmen eine Klärung herbeizuführen und auf eine wirksame Abstimmung des Landes hinzuwirken. Dies entspricht seiner Pflicht als unparteiischer Sitzungsleiter (...). Das Recht zur Nachfrage entfällt allerdings, wenn ein einheitlicher Landeswille erkennbar nicht besteht und nach den gesamten Umständen nicht zu erwarten ist, dass ein solcher noch während der Abstimmung zustande kommen werde.

Der Wille des Landes Brandenburg zur uneinheitlichen Abstimmung lag klar zu Tage. Das Bundesratsmitglied Schönbohm hatte seine politische Position in unmissverständlicher Form in der der Abstimmung unmittelbar vorausgegangenen Plenardebatte dargelegt. Er werde dem Gesetz nicht zustimmen und er werde seine Ablehnung in Kenntnis von Artikel 51 Abs. 3 GG laut und unzweideutig formulieren (...). Das Bundesratsmitglied Schönbohm hatte zudem auch das Ziel seines Verhaltens klar umrissen. Er wollte mit seinem ‚Nein‘ eine einheitliche Abgabe der Stimmen Brandenburgs verhindern (...). Ein Teil der Redebeiträge in der Plenardebatte und die sorgsame rechtliche Vorbereitung der Beteiligten belegen, dass ein einheitlicher politischer Landeswille weder vor der Bundesratssitzung festgelegt war noch im Verlauf der Sitzung erwartet wurde – es bestand Klarheit über den Dissens. Die Uneinheitlichkeit wurde denn auch bei Aufruf des Landes Brandenburg erwartungsgemäß förmlich erklärt.

bb) Den Sitzungsleiter traf in diesem atypischen Fall einer vom Beginn der Abstimmung an bestehenden Klarheit über die beabsichtigte Uneinheitlichkeit der Stimmenabgabe lediglich die Pflicht, dies zu protokollieren. Mit der anschließenden Nachfrage an das Bundesratsmitglied Dr. Stolpe griff der Bundesratspräsident in den Verantwortungsbereich des Landes über und erweckte den Anschein, es gelte nunmehr, den ‚wahren Landeswillen‘ festzustellen oder doch noch auf eine Einheitlichkeit der Stimmenabgabe hinzuwirken. Zu einer solchen Lenkung des

Abstimmungsverhaltens des Landes Brandenburg war der Bundesratspräsident unter den gegebenen Umständen nicht befugt.

Anders als in der 10. Sitzung des Bundesrates vom 19. Dezember 1949 (Anm. d. Verf.: als Nordrhein-Westfalen uneinheitlich abgestimmt hatte und die Stimme des Ministerpräsidenten als ausschlaggebend interpretiert worden war) konnte nicht angenommen werden, dass lediglich eine Irritation vorlag, die zur Herstellung eindeutiger Verhältnisse im Abstimmungsvorgang nach einer Klarstellung verlangte. In der damaligen Abstimmung hatte es keinen Anhaltspunkt dafür gegeben, dass politische Kräfte in der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Hinblick auf die Zustimmung oder Ablehnung des Gesetzes im Bundesrat in einem unüberbrückbaren Gegensatz gestanden hätten. (...)

In der hier zu beurteilenden 774. Sitzung des Bundesrates lag der Fall anders. Ein einheitlicher Landeswille hatte ersichtlich nicht bestanden – im Gegenteil. Davon gingen auch alle rechtlichen Überlegungen der Beteiligten aus. Da angesichts dieser Ausgangslage auch nicht erwartet werden konnte, dass ein solcher noch während der Abstimmung zustande kommen würde, war für eine Rückfrage an den Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg kein Raum.

Die gezielte Rückfrage des Bundesratspräsidenten nur an den Ministerpräsidenten eines Landes ließe sich mangels Klärungsbedarfs nur rechtfertigen, wenn ein Ministerpräsident sich in der Abstimmung über die Stimmenabgabe durch die anderen Bundesratsmitglieder des Landes hätte hinwegsetzen dürfen, sei es, dass er ein Weisungsrecht im Bundesrat beanspruchen könnte, sei es, dass nur so ein Verstoß gegen die Bundesverfassung hätte abgewendet werden können.

Beide Voraussetzungen waren nicht gegeben. (...) Der Inhaber einer landesrechtlichen Richtlinienkompetenz hat keine bundesverfassungsrechtlich herausgehobene Stellung, die es ihm erlaubte, einen Abstimmungsdissens zweier anderer anwesender Mitglieder allein durch seine Willensbekundung zu überwinden. (...)

b) Selbst wenn dem Bundesratspräsidenten grundsätzlich ein Nachfragerecht zugestanden hätte, hätte er es nur in der gebotenen neutralen Form ausüben dürfen. Dazu hätte erneut das Land Brandenburg aufgerufen und damit die Frage, wie das Land abstimme, an alle anwesenden Bundesratsmitglieder des Landes gerichtet werden müssen. Entschied sich der sitzungsleitende Präsident jedoch zu einer direkt an ein Mitglied gerichteten Frage, so war es unabdingbar, nach dem ‚Ja‘ des Ministerpräsidenten anschließend zumindest an Minister Schönbohm die Frage zu richten, ob er bei seinem ‚Nein‘ bleibe. (...) Die Pflicht zur Frage an beide Anwesenden wurde noch durch den Zwischenruf des Bundesratsmitglieds Schönbohm verstärkt. (...)

II.

1. Die unmittelbar nach dem (...) Zwischenruf des Bundesratsmitglieds Schönbohm förmlich getroffene Feststellung des Bundesratspräsidenten, dass das Land Brandenburg mit ‚Ja‘ abgestimmt habe (...), war fehlerhaft, weil ein einheitliches Abstimmungsverhalten Brandenburgs nicht vorlag.

Die Abstimmung wurde nach dieser ungültigen Feststellung des Bundesratspräsidenten für das Land Brandenburg nicht wieder eröffnet. Auf Vorhaltungen aus dem Plenum formulierte der Bundesratspräsident lediglich: ‚Ich kann auch Herrn Ministerpräsidenten Stolpe nochmal fragen, ob das Land noch Klärungsbedarf hat.‘

Dies war keine der Form der Abstimmung genügende Frage. (...) Dass Minister Schönbohm auf die Aussage von Ministerpräsident Dr. Stolpe seinerseits nicht noch einmal das Wort ergriff, um den Dissens zu bekräftigen, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. (...)

2. Da es an einer gültigen Zustimmung des Landes Brandenburg fehlte, hatte auch die nach Aufruf der weiteren Länder erfolgende Feststellung, der Bundesrat habe dem Gesetz zugestimmt, keine Rechtswirkung.“

III. Auszüge aus der „Abweichenden Meinung“

(Richterinnen Lübke-Wolff und Osterloh)

„Wir stimmen der Senatsmehrheit darin zu, dass bei der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz das Land Brandenburg zunächst nicht einheitlich abgestimmt hat. Wäre dies der abschließende Befund, so wäre – auch darin sind wir mit der Senatsmehrheit einig – das Zuwanderungsgesetz mangels einer ausreichenden Anzahl gültiger Ja-Stimmen im Bundesrat nicht wirksam zustande gekommen. Bei der uneinheitlichen Stimmabgabe im ersten Durchgang ist es aber nicht geblieben. Entgegen der Senatsmehrheit sind wir der Auffassung, dass der Präsident des Bundesrates mit seiner durch die uneinheitliche Stimmabgabe veranlassten Nachfrage, wie das Land Brandenburg abstimme, einen neuen Abstimmungsdurchgang eröffnet hat, in dem es nicht mehr auf die im ersten Durchgang abgegebenen Stimmen, sondern darauf ankam, ob das Land nunmehr seine Stimmen einheitlich abgeben würde. Dies ist geschehen. Der Ministerpräsident hat im zweiten Durchgang mit ‚Ja‘ gestimmt. Der Minister Schönbohm hat dem keine klar als Stimmabgabe identifizierbare Äußerung mehr entgegengesetzt.

Die das Urteil tragende Rechtsauffassung geht demgegenüber dahin, dass eine wirksame Korrektur der ersten, uneinheitlichen Stimmabgabe nicht stattgefunden habe, weil der Bundesratspräsident zu einer Nachfrage nicht, und schon gar nicht in der Form, in der sie erfolgt ist, berechtigt gewesen und durch seine pflichtwidrige Nachfrage daher auch kein neuer Abstimmungsdurchgang eröffnet worden sei, sodass das ursprüngliche, durch eine gegenteilige Stimmabgabe nicht annullierbare ‚Nein‘ des Ministers Schönbohm bestehen blieb. Im Ergebnis missachtet diese Rechtsauffassung das Recht des Landes Brandenburg zur Korrektur der uneinheitlichen Stimmabgabe des ersten Durchgangs.

II.

Die Behauptung der Antragstellerinnen, ‚die einmal erfolgte klare Abstimmung‘ sei ‚nicht revisibel‘ und daher vom Bundesratspräsidenten ohne Nachfrage zu registrieren gewesen, findet im geltenden Verfassungs- und Geschäftsordnungsrecht keine Grundlage. Das Land Brandenburg war berechtigt, das im ersten Durchgang gezeigte Abstimmungsverhalten zu korrigieren (I.). Selbst wenn die Annahme der Senatsmehrheit zuträfe, dass der Bundesratspräsident im Anschluss an die erste,

uneinheitliche Stimmabgabe zu einer Nachfrage nicht berechtigt war, hätte dies nicht zur Folge, dass einer korrigierenden Stimmabgabe des Landes Brandenburg im zweiten Durchgang die Wirksamkeit zu versagen wäre (2.). Der Bundesratspräsident war im Übrigen zu einer Nachfrage in der konkreten Situation sehr wohl berechtigt (3.). Auch für die Form der Nachfrage gab es gute Gründe. Im Übrigen könnten, selbst wenn man die Nachfrage der Form nach für fehlerhaft hielte, diesem Fehler nicht die Rechtsfolgen zugeschrieben werden, die die Senatsmehrheit ihm zuschreibt (4.). Im zweiten Durchgang hat das Land Brandenburg sein Korrekturrecht wirksam genutzt und einheitlich mit ‚Ja‘ gestimmt (5.). (...)

4. (...) Der Bundesratspräsident konnte sich für sein Vorgehen auf namhafte Vertreter der Staatsrechtslehre berufen (...). Für die Zulässigkeit einer Nachfrage an den Ministerpräsidenten sprach auch die unbeanstandete Verfahrensweise im bis dahin einzigen Fall einer uneinheitlichen Stimmabgabe von Bundesratsmitgliedern eines Landes. Nachdem in der zehnten Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1949 zwei nordrhein-westfälische Minister offenbar aufgrund einer Uneinigkeit über die Beschlusslage im Kabinett uneinheitlich gestimmt hatten, hatte der damalige Staatspräsident von Württemberg- Hohenzollern und spätere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Gebhard Müller vorgeschlagen, ‚dass der Herr Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen die Stimme abgibt‘. So geschah es dann auch (...). Der vorliegende Fall wies diesem historischen Präzedenzfall gegenüber die Besonderheit auf, dass im ersten Durchgang zwei Minister erkennbar aufgrund eines entschiedenen politischen Dissenses uneinheitlich abgestimmt hatten. Gerade aus diesem Unterschied der Fälle folgt aber nicht, dass die Nachfrage in anderer Weise hätte erfolgen müssen. Für einen Sitzungsleiter, der berechtigt ist, bei ungültiger Stimmabgabe dem Interesse des Landes an wirksamer Stimmabgabe durch Nachfrage Rechnung zu tragen (...), lag es im Gegenteil gerade in dieser Situation nahe, seine Nachfrage an den Ministerpräsidenten als den Einzigen zu wenden, von dem in einer solchen Situation erwartet werden kann, dass er kraft seiner politischen Autorität in der Lage ist, dem Interesse des Landes an wirksamer Stimmabgabe zur Geltung zu verhelfen. Der Bundesratspräsident hat demnach jedenfalls keinen evidenten Verfahrensfehler (...) begangen, indem er seine Nachfrage an den Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg richtete.

Die Form der Nachfrage hat auch ersichtlich keinen ‚lenkenden‘ Einfluss auf den weiteren Gang des Verfahrens gehabt. Insbesondere konnte sie den Minister Schönbohm nicht daran hindern und hat ihn auch nicht daran gehindert, seine Rechte als Bundesratsmitglied wahrzunehmen. Dieser hat sich, obwohl die Nachfrage des Bundesratspräsidenten nicht an ihn adressiert war, daraufhin geäußert. Dass er sich nicht so geäußert hat, wie es erforderlich gewesen wäre, um das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes rechtmäßig zu verhindern (...), war nicht durch die Form der Nachfrage bedingt.

5. Der Bundesratspräsident hat demnach mit seiner Nachfrage dem Land Brandenburg wirksam die Möglichkeit zu erneuter Stimmabgabe eröffnet. In diesem zweiten Durchgang hat das Land einheitlich abgestimmt. Der brandenburgische Ministerpräsident stimmte mit ‚Ja‘. Eine Nein-Stimme wurde nicht mehr abgegeben.

Da man sich in einem neuen, zweiten Durchgang befand, stand auch die frühere Nein-Stimme nicht mehr im Raum. Der Minister Schönbohm hat der Ja-Stimme des Ministerpräsidenten im zweiten Durchgang lediglich die Worte ‚Sie kennen meine

Auffassung, Herr Präsident‘ entgegengesetzt. Die Auffassung des Bundesratsmitglieds Schönbohm war in der Tat bekannt. Auf sie kam es aber nicht an. Artikel 51 Abs. 3 Satz 2 GG verlangt nicht, dass die Vertreter eines Landes im Bundesrat einheitlicher Auffassung sind. Das Grundgesetz stellt ausschließlich auf die Einheitlichkeit der Stimmabgabe ab. Die Einheitlichkeit der dahinter stehenden politischen Auffassungen wie überhaupt die landespolitischen und landesverfassungsrechtlichen Hintergründe der Stimmabgabe sind (...) bundesverfassungsrechtlich irrelevant. Eben deshalb ist es notwendig, zwischen Stimmabgaben und Auffassungskundgaben deutlich zu unterscheiden. Als Stimmabgabe wären im Rahmen der Abstimmung durch Länderaufruf (...) die Zurufe ‚Ja‘, ‚Nein‘ oder ‚Enthaltung‘ in Betracht gekommen. Die Äußerung ‚Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident‘ fiel dagegen eindeutig nicht in diese Kategorie.

Dass die Bindung von Stimmabgaben an klare, eindeutig identifizierbare Formen kein unnötiger Formalismus ist, zeigt gerade der vorliegende Fall. Ginge man von dieser Bindung ab und deutete auch unkonventionelle Äußerungen als Stimmabgabe, so wäre des Deutens kein Ende. Könnte und müsste die Äußerung ‚Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident‘ als Stimmabgabe interpretiert werden, so hätte der Bundesratspräsident feststellen müssen, wie die Stimme damit abgegeben war. Es wäre dann zu fragen gewesen, ob es sich um ein ‚Nein‘ oder gerade um dessen gezielte Vermeidung handelte, ob vielleicht gerade beabsichtigt war, diese Frage unentscheidbar zu halten, und so fort. Mit derartigem Interpretationsbedarf befrachtet, würden Abstimmungsverfahren funktionsunfähig. Bei Abstimmungen kann daher nur eine klare Stimmabgabe als solche gezählt werden.

Eine klare Stimmabgabe des Bundesratsmitglieds Schönbohm, die das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes hätte verhindern können, hat im entscheidenden zweiten Durchgang aber nicht mehr stattgefunden.“

IV. Besetzung des Vermittlungsausschusses

Der Vermittlungsausschuss – der in Art. 77 Abs. 2 GG vorgesehen ist – hat die Aufgabe, zwischen Bundestag und Bundesrat einen Konsens zu finden, wenn vom Bundestag beschlossene Gesetze im Bundesrat keine Mehrheit finden. Die Besetzung und das Verfahren wird durch eine vom Bundestag beschlossene Geschäftsordnung – die der Zustimmung des Bundesrates bedarf – geregelt. Dem Ausschuss gehören je 16 Vertreter von Bundestag und Bundesrat an.

Für die Besetzung der „Bundestagsbank“ des Vermittlungsausschusses (und anderer Bundestagsausschüsse) legt der Bundestag für jede Legislaturperiode das Zählverfahren zur Berechnung der Stellenanteile der Bundestagsfraktionen fest. Dabei haben sich drei Verfahren – zwischen denen in der Vergangenheit immer wieder gewechselt wurde – durchgesetzt: die Verfahren d’Hondt, Hare/Niemeyer und St. Laguë/Schepers. Die Anwendung aller drei Verfahren führte aufgrund des knappen Wahlergebnisses der Bundestagswahl 2002 dazu, dass die Fraktionen von SPD und Union je sieben und die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und FDP je einen Abgeordneten in den Vermittlungsausschuss entsenden (7:7:1:1). Die dünne Mehrheit der SPD-Fraktion konnte nicht wiedergegeben werden. Zur Verhinderung eines rechnerischen Patts beschloss dann die rot-grüne Bundestagsmehrheit im

Oktober, dass das Verfahren St. Laguë/Scheppers mit der Maßgabe anzuwenden ist, dass die zu verteilende Anzahl der 16 Sitze um einen reduziert und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird. Aufgrund dessen wurden acht Mitglieder der SPD-Fraktion, sechs Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion und jeweils ein Mitglied der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gewählt (8:6:1:1). Die SPD sicherte sich mit dieser Vorgehensweise also einen Stimmenvorteil.

Die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag hat dieses Verfahren als willkürliche Änderung zur Verhinderung eines Patts zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien gesehen. Die Möglichkeiten der Opposition zur Verzögerung von Gesetzgebungsverfahren sei damit verringert worden. Sie hat – vertreten durch ihre Vorsitzende Dr. Angela Merkel – beim Bundesverfassungsgericht im Wege des Organstreitverfahrens beantragt festzustellen: „Der Deutsche Bundestag hat Rechte der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 40 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 77 Abs. 2 GG verletzt, indem sein Beschluss vom 30. Oktober 2002 (...) vorsieht, für die Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss das Verfahren St. Laguë/Scheppers mit der Maßgabe anzuwenden, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze um einen reduziert wird und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird.“ Im Wege der einstweiligen Anordnung sollte dem Bundestag aufgegeben werden, „bis zu Klärung der Hauptsache Ziffer 2 Satz 2 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002 (...) nicht anzuwenden“. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu einen Beschluss nach § 32 Abs. 5 Satz 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) gefasst, in dem bestimmt ist, dass das Bundesverfassungsgericht „die Entscheidung über die einstweilige Anordnung oder über den Widerspruch ohne Begründung bekanntgeben (kann)“ und dass „in diesem Fall die Begründung den Beteiligten gesondert zu übermitteln (ist)“.

In dem *Beschluss* heißt es:

„Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt. Die Begründung der Entscheidung wird den Beteiligten gemäß § 32 Abs. 5 Satz 2 BVerfGG gesondert übermittelt.“

In einer *Pressemitteilung* hat das Bundesverfassungsgericht ergänzend erläutert: „Die Ablehnung des Eilantrags ist das Ergebnis einer Folgenabwägung in dem hier zu beurteilenden Fall. Damit verbindet sich keine Entscheidung über den in der Hauptsache gestellten Antrag. Dessen Erfolg ist vielmehr offen. Die Gründe der (...) Entscheidung (...) liegen derzeit noch nicht in schriftlicher Form vor. Sie werden zu gegebener Zeit der Öffentlichkeit im Wege einer Pressemitteilung zugänglich gemacht werden.“

V. Kommentar

In beiden Entscheidungen geht es um die rechtsstaatlich wichtige Frage der Legitimation von Gesetzen durch das Verfahren der Gesetzgebung (Legitimation durch Verfahren). Gesetze können nur bei Einhaltung der Regeln ordnungsgemäß zustan-

de kommen. Verstöße gegen die Regeln können unabhängig vom Inhalt der Gesetze zu ihrer Nichtigkeit führen. In den Gesetzgebungsprozessen gibt es deshalb neben den politischen Auseinandersetzungen um die Inhalte der Gesetze auch eine Kontrolle der Einhaltung der Verfahrensregeln und bei offensichtlichen oder möglichen Verstößen Streit um eben das richtige Verfahren. Versucht wird auch, angestrebte gesetzliche Regelungen durch „Ausreizung“ der Verfahrensmöglichkeiten „durchzupauken“ oder Gesetze durch den Vorwurf unrechtmäßigen Zustandekommens zu verhindern.

Die Bundesratsabstimmung über das Zuwanderungsgesetz ist ein solcher Fall. Vor der Abstimmung war für jeden Beobachter erkennbar, dass das Land Brandenburg keinen in der Abstimmung erklärbaren einheitlichen Willen gebildet hatte. Gleichwohl wurde versucht, eine Bundesratsmehrheit zu bekommen. Die unionsregierten Länder hingegen wollten das Gesetz nicht und haben Verfahrensfragen mit dem Ziel seiner Verhinderung instrumentalisiert.

Ein Vergleich des Urteils mit der „Abweichenden Meinung“ zeigt dies: Alle acht Senatsmitglieder stimmen der Zusammenfassung der Fakten zu (allein dieser Teil umfasst die Hälfte des Urteilstextes). In den Gründen des Urteils ist eine gewisse enge Argumentation erkennbar. Die Mehrheit wie die abweichenden Richterinnen stellen fest, „dass bei der Abstimmung das Land Brandenburg zunächst nicht einheitlich abgestimmt hat“. Für die Mehrheit ist der Fall damit praktisch bereits „erledigt“. Für die Vertreter des abweichenden Votums ist dieses „zunächst“ aber Ausgangspunkt für Überlegungen mit ganz anderen Schlüssen. Sie konstatieren eine Berechtigung zur Korrektur des Abstimmungsverhaltens im ersten Durchgang wie auch zur Nachfrage des Bundesratspräsidenten und billigen fast durchgängig sein Verhalten. Der Senatsmehrheit sagen sie, sie missachte das Recht Brandenburgs zur Korrektur seiner ersten Stimmabgabe, sie schaffe ein „staatsrechtliches Unikat“ und mache eine „unzutreffende Unterstellung“ – und sie bleibe „unerfindlich“. Die Interpretation der Schönbohm-Anwort durch die Mehrheit („Sie kennen meine Auffassung“) hat für sie diese Folge: „so wäre des Deutens kein Ende“. Sie widersprechen damit auch renommierten Staatsrechtslehrern als Vertretern der Antragsteller (den Professoren Isensee und Starck). Wenn ein juristischer Laie und wohl auch mancher Jurist ein Lehrbuch zur juristischen Logik oder Methodenlehre und die jeweils mit dem Anspruch juristischer Logik entwickelten Argumentationen im Urteil wie der „Abweichenden Meinung“ liest, wird er sich verwundert „die Augen reiben“.

Bemerkenswert ist, dass das Urteil zum Bundesrat im Verfassungssystem fast nichts sagt und Kritik an der politisch motivierten Verfahrensweise und dem inszenierten Theater – die der Bundespräsident bis hin zur Rüge der Akteure vorgetragen hat – ausspart. In der Praxis wird es aber die Wirkung haben, dass sich ein Bundesratstheater wie am 22. März 2002 kaum wiederholen wird, denn nun ist klar, dass der Bundesrat kein Parlament von „neunundsechzig Persönlichkeiten“ ist, wie der hessische Ministerpräsident Koch bei gleichzeitig theaterreifem Pochen auf die einheitliche Stimmabgabe der Länder meinte, sondern ein Verfassungsorgan, in dem die Länder mit einheitlicher Stimmabgabe ohne Sonderrolle eines Ministerpräsidenten mitwirken. Die Voraussetzungen für einheitliche Stimmabgaben (Ja/Nein/Enthaltung) müssen in den Ländern in politischen Klärungsprozessen erreicht werden – und das ist gut angesichts der politischen Probleme.

Ein Beispiel für die „Ausreizung“ von Verfahrensmöglichkeiten sind auch der von der Regierungsmehrheit im Bundestag gefasste Beschluss zur Besetzung des Vermittlungsausschusses und der Eilantrag der Unionsfraktion gegen diesen Beschluss. Durch die Ergebnisse der Landtagswahl hat dieses Problem aber an praktischer Bedeutung verloren. Aufgrund der neuen Sitzverteilung in der Länderkammer werden vom Bundesrat nicht mehr – wie bisher – jeweils acht Vertreter der CDU/CSU und der SPD in den Vermittlungsausschuss entsandt. Künftig werden es neun Vertreter der CDU/CSU und sieben Vertreter der SPD sein. Im Vermittlungsausschuss wird es also auch dann ein Patt geben, wenn die SPD-Bundestagsfraktion aufgrund des Beschlusses zur Sitzverteilung auf der Bundestagsbank einen Vorteil behält.

Einigungen werden unumgänglich sein im Land der Hymne „Einigkeit und Recht und Freiheit“. In der politischen Praxis stellt sich dabei die in der politischen Theorie seit Jahrhunderten diskutierte Frage, worauf zu einigen sich lohnt und für was und wovon es Freiheit geben soll.

Anmerkungen

- 1 Urteil vom 18. Dezember 2002 (Aktenzeichen: 2 BvF 1/02).
- 2 Beschluss vom 3. Dezember 2002 (Aktenzeichen 2 BvE 3/02).
- 3 Pressemitteilung vom 3. Dezember 2002.

Sind Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei sinnvoll?

Petra Zimmermann-Steinhart

Im Dezember 2002 wurden die Verhandlungen der EU mit zehn Beitrittskandidaten, die zum 1. Mai 2004 Mitglied der EU werden können, abgeschlossen.¹ Damit ist diese Erweiterungsrunde die bislang weitreichendste in der Geschichte der europäischen Integration. Auf der aktuellen Beitrittskandidatenliste stehen nun noch drei Staaten: Bulgarien und Rumänien sowie die Türkei. Während mit Bulgarien und Rumänien bereits Verhandlungen geführt werden und der Beitritt nicht ernsthaft in Frage gestellt wird, entspann sich im Jahr 2002 eine rege Diskussion über den Status der Türkei, die nach wie vor auf die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wartet.

Die Diskussion über die Frage, ob die Türkei Mitglied der EWG/EG/EU werden kann, begann als sich die Türkei im Jahr 1959 um eine Mitgliedschaft in der EWG bewarb. Seither wurden Zoll- und Assoziationsabkommen unterzeichnet, und die Türkei hat im Jahr 1987 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU gestellt, der damals als nicht zweckmäßig abgelehnt wurde. Die ersten konkreten Signale bezüglich einer künftigen Mitgliedschaft bekam die Türkei vom Europäischen Rat in Helsinki im Dezember 1999. Der Europäische Rat hat die Türkei als Beitrittskandidat anerkannt und festgelegt, dass auch für die Türkei die 1993 festgelegten Kopenhagener Kriterien gelten.² In Helsinki wurde die Türkei aufgefordert, vor allem ihre Anstrengungen zur Erfüllung des politischen Kriteriums von Kopenhagen zu verstärken. Um die Bemühungen der Türkei zu unterstützen, wurde auch für die Türkei die Finanzierung von Heranführungsinstrumenten beschlossen (Europäischer Rat (Helsinki), 10./11. Dezember 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Ziffer 12).

Die Entscheidung, die Türkei zum offiziellen Beitrittskandidaten zu erklären, war von Anfang an umstritten. Die rot-grüne Regierung der Bundesrepublik hatte die Entscheidung von Helsinki vorangetrieben und konzentrierte sich in ihrer Argumentation vor allem auf die positiven Auswirkungen eines diskriminierungsfreien Umgangs der EU mit der Türkei auf die in der Bundesrepublik lebenden Menschen türkischer Herkunft und deren Integration in der Bundesrepublik. Die CDU/CSU, namentlich deren damaliger Fraktionsvorsitzender Wolfgang Schäuble, widersprach und argumentierte, es bestünde eine Gefahr der Überdehnung der Europäischen Institutionen (Blickpunkt Bundestag, 12/1999, www.bundestag.de/aktuell/bp/1999/bp9912/9912017.html).

Die Diskussion im Jahr 2002 hatte zwei Dimensionen. Zunächst stand die Frage im Mittelpunkt, ob es sinnvoll sei, einen Termin für Beitrittsverhandlungen mit der Türkei festzulegen und wenn ja, in welchem zeitlichen Abstand dies geschehen solle. Diese Diskussion weitete sich schnell auf die grundsätzliche Frage aus, ob ein EU-Beitritt der Türkei überhaupt sinnvoll sei. Während sich der Europäische Rat an die eigenen Beschlüsse von Helsinki gebunden sah und hier die Terminfrage im Mittelpunkt stand, dominierte die Grundsatzdiskussion die Debatte in der Presse.

Im Folgenden wird zunächst die Grundsatzdebatte über die angestrebte EU-Mitgliedschaft der Türkei dokumentiert, um in einem zweiten Schritt die Termindebatte und deren Ergebnis zu verdeutlichen.

Die Debatte über die Grundsatzfrage: Soll die Türkei Mitglied der EU werden?

Die Argumente gegen einen Beitritt

Zu den generellen Skeptikern gehören die CDU/CSU, aber auch der ehemalige deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt oder der Präsident des EU-Verfassungskonvents Valéry Giscard d'Estaing, der sich in einem Interview der französischen Zeitung „Le Monde“ am 7. November 2002 gegen einen Beitritt der Türkei zur EU aussprach, weil dies das Ende der heutigen EU bedeuten würde: „[...] et donc on ira vers une espèce de zone de libre-échange commune à l'Europe et au Proche-Orient“.³ (In: Le Monde, 9. November 2002, S. 2). Giscard d'Estaing verlieh der Debatte mit seiner Äußerung eine neue Dynamik. Die Ablehnung eines Beitritts wird mit einer Reihe von Argumenten untermauert.

Die Argumentation der Gegner eines Beitritts zur EU stützt sich zunächst auf die geographische Lage der Türkei:

„Mit der Türkei würde ein Land Mitglied der EU, das geographisch überwiegend nicht zu Europa, sondern zu Asien gehört. Die politische Kultur der Türkei unterscheidet sich weiter scharf von der des Westens“.⁴ (Heinrich August Winkler in Die Zeit, 7. November 2002, S. 6).

Während die Beitrittsgegner den Beitritt von Rumänien und Bulgarien befürworteten, befürchteten sie im Falle eines Beitritts der Türkei, dass die EU zu groß und von der Türkei mit ihren heute bereits knapp 70 Millionen Einwohnern dominiert würde:

„Weitere Kandidaten stehen vor der Tür, die keineswegs abgewiesen werden können oder sollen: Rumänien, Bulgarien, zu einem noch späteren Zeitpunkt die Balkanstaaten.“

Vor diesem Hintergrund würde ein Beitritt der Türkei die EU vor nahezu unüberwindbare Schwierigkeiten stellen, die Integrationskraft Europas sprengen und die Akzeptanz der Bevölkerung überfordern.

Die Gründe dafür liegen in der Größe des Landes, in seiner im Vergleich mit der EU sehr geringen Wirtschaftskraft sowie nicht zuletzt in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen, die EU und Türkei in der Vergangenheit durchlaufen haben.

Mit jetzt schon 69 Millionen Einwohnern wäre die Türkei zum Zeitpunkt des Beitritts wohl der bevölkerungsreichste Mitgliedstaat. Sie würde damit über die meisten Sitze im Europäischen Parlament sowie über die meisten Stimmen im EU-Ministerrat verfügen. Das würde für die Strukturen der EU neuerlich gewaltige Veränderungen bedeuten“.⁵ (Edmund Stoiber in: Süddeutsche Zeitung, 11. Dezember 2002, S. 15).

Die geographisch begründete Ablehnung eines Beitritts der EU impliziert die Forderung einer Definition der Grenzen der EU. In diesem Zusammenhang werden weitere Nachbarstaaten Europas genannt, die sich im Fall einer Aufnahme der Türkei ebenfalls um eine Mitgliedschaft bewerben könnten, die dann nicht mehr abgewiesen werden könnten. Die Argumentation beruht in diesem Fall darauf, dass sich die EU nicht beliebig erweitern könne, ohne ihren Charakter zu verändern. Dahinter steht die Logik, dass Erweiterung und Vertiefung nicht miteinander zu vereinbaren seien:

„Ich denke ganz allgemein, dass ein Europa, das sich politisch integrieren will, seine Grenzen definieren muss. Durch eine überzogenen Ausweitung könnte die EU ihre innere Kohärenz verlieren“. (Interview mit Wolfgang Schäuble in der Süddeutschen Zeitung, 19. Dezember 2002, S. 7).

„Die EU hat bisher nicht riskiert, ihre Grenzen im Osten, im Südosten und Süden zu definieren. Im Norden und Westen gibt es keine Probleme, doch im Süden müsste klargestellt werden, dass weder die maghrebischen Staaten noch der Nahe Osten und Israel zu Europa gehören. Die Hauptprobleme tun sich im Osten und Südosten auf. Die Ukraine, Weißrussland und Russland sollten zwar an Europa gebunden, ihre Stabilisierung nach Kräften unterstützt werden. Sie sind indes kein Teil Europas und gehören deshalb nicht in die EU. Sie haben Europa zwar manchmal massiv beeinflusst, aber die jüdisch-griechisch-römische Antike, die protestantische Reformation und die Renaissance, die Aufklärung und die Wissenschaftsrevolution haben diese Länder nicht geprägt. Diese Einwände gegen einen EU-Beitritt stechen noch mehr, wenn es um die Türkei geht“. (Hans-Ulrich Wehler in: Die Zeit, 12. September 2002, S. 9).

In diesem Zusammenhang lassen die Beitrittsgegner die Vermutung verlautbaren, dass einige der Befürworter eines EU-Beitritts der Türkei, vor allem die USA aber auch Großbritannien, die EU schwächen und eine Vertiefung verhindern wollen:

„Wer die europäische Einigung vertiefen will, darf die EU nicht ohne Maß erweitern. Eine Erweiterung ohne Rücksicht auf die Geschichte wäre eine maßlose Erweiterung. Eine Erweiterung auf Kosten des Zusammenhalts würde den Westen nicht stärken. In einer Zeit, in der das offizielle Washington westliche Errungenschaften wie die Herrschaft des Rechts auch in den internationalen Beziehungen offen infrage stellt, muss Europa umso entschlossener an diesen Werten festhalten.

Das kann Europa nur gelingen, wenn es sich fester zusammen schließt. Eine Ausdehnung der EU über die Grenzen Europas hinaus würde das Gegenteil bewirken: nicht die Vertiefung der Union, sondern ihre allmähliche Auflösung. Die langfristigen Folgen einer solchen Entwicklung sind absehbar“. (Heinrich August Winkler in: Die Zeit, 7. November 2002, S. 6).

Die Ablehnung eines Beitritts auf der Grundlage der geographischen und demographischen Situation wird durch kulturell-historische Argumente ergänzt. In diesem Zusammenhang spielt die Religion eine vorrangige Rolle. Es wird ein Antagonismus von Christentum und Islam aufgeführt, um zu zeigen, dass die Türkei nicht in die EU passe:

„One [argument] is that the EU is founded on Christian values, and it would be destabilising to admit a Muslim state, even a secular one“. (Financial Times, 13. November 2002, S. 15).

„Das muslimische Osmanenreich hat rund 450 Jahre lang gegen das christliche Europa nahezu unablässig Krieg geführt; einmal standen seine Heere sogar vor den Toren Wiens. Das ist im Kollektivgedächtnis der europäischen Völker, aber auch der Türkei tief verankert [...] Doch ändert das nichts an dem Tatbestand, dass eine politische Union über Kulturgrenzen hinweg noch nie und nirgendwo Bestand gehabt hat“. (Hans-Ulrich Wehler in: Die Zeit, 12. September 2002, S. 9).

„Eine innere Krise der Europäischen Union ist deshalb unausweichlich, weil die Türkei und Europa sich in ihren historischen Prägungen und infolgedessen in ihren politischen Kulturen stark unterscheiden. Wenn wir von der politischen Kultur Europas sprechen, meinen wir die des historischen ‚Okzidents‘: desjenigen Teils von Europa, der bis zur Reformation sein geistliches Zen-

trum in Rom hatte. Nur im Okzident, nicht aber im byzantinisch geprägten Teil von Europa hat sich im Mittelalter jene Trennung von geistlicher und weltlicher Gewalt vollzogen, die zur Urform der Gewaltenteilung und des modernen Pluralismus geworden ist. Erst dieser Pluralismus hat die Entstehung der westlichen Demokratie möglich gemacht“ (Heinrich August Winkler in: *Die Zeit*, 7. November 2002, S. 6).

Die wirtschaftliche Schwäche der Türkei bildet einen weiteren Argumentationsschwerpunkt. Die Beitrittsgegner sehen enorme Schwierigkeiten auf die EU zukommen, wenn die Türkei, deren Wirtschaftskraft circa 22 Prozent der durchschnittlichen Wirtschaftskraft der EU beträgt, vollwertiges Mitglied würde und Anspruch auf Finanzhilfen und das Freizügigkeitsprinzip erhöhe (Edmund Stoiber in: *Süddeutsche Zeitung*, 11. Dezember 2002, S. 15). Ähnlich äußert sich auch Wehler:

„Warum sollte, da nach europäischen Kriterien rund 30 Prozent des türkischen Arbeitskräftepotenzials als arbeitslos gelten, einem anatolischen Millionenheer die Freizügigkeit in die EU eröffnet werden?“ (Hans-Ulrich Wehler in: *Die Zeit*, 12. September 2002, S. 9).

Ein gewichtiges Argument der Gegner eines EU-Beitritts der Türkei liegt im Demokratiedefizit der türkischen Republik. Das Argument, die Türkei sei nach wie vor kein demokratisches Land westlicher Prägung und schütze die Menschenrechte in viel zu geringem Umfang, findet sich bei einer Reihe von Gegnern des Beitritts:

„Das bestürzende Demokratiedefizit, das die Beitrittsgeschichte der Türkei kennzeichnet, wirft ein grelles Licht auf die Missachtung des Souveräns und seiner gewählten Vertreter. Einen muslimischen Großstaat in die EU aufzunehmen markiert einen derartigen Wendepunkt in der gesamten bisherigen Europapolitik“ (Hans-Ulrich Wehler in *Die Zeit*, 12. September 2002, S. 9).

„Die Modernisierung, die Präsident Kemal Atatürk (1923 bis 1938) begonnen hat, lief auf eine mit autoritären Mitteln durchgesetzte Teilverwestlichung hinaus. Zwar ist die Türkei der einzige durch freie Wahlen legitimierte, rein weltliche Nationalstaat im islamischen Nahen Osten. Bis heute aber beruht diese Errungenschaft auf einem hohen Maß an Zwang. [...] Trotz aller Reformen, zu denen sich die Türkei seit dem Beschluss von Helsinki, zumindest auf dem Papier, bereit gefunden hat, ist sie noch immer keine Demokratie westlicher Prägung. Sie bleibt weit davon entfernt, eine entwickelte Zivilgesellschaft zu sein“ (Heinrich August Winkler in: *Die Zeit*, 7. November 2002, S. 6).

Anstelle einer Mitgliedschaft in der EU schlagen die Beitrittsgegner der Türkei eine sogenannte „privilegierte Partnerschaft“ vor und empfehlen dieses Instrument auch für andere Beitrittsinteressenten:

„Eine privilegierte Partnerschaft wäre eine ehrlichere Lösung als der Ausweg, auf den die Europäische Union verfallen ist: die wiederholte Vertagung der Bekanntgabe eines Termins für Beitrittsverhandlungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Kandidatenstatus“ (Heinrich August Winkler in: *Die Zeit*, 7. November 2002, S. 6).

„Die Inhalte dieser ‚privilegierten Partnerschaft‘ zu definieren, ist eine gemeinsame Aufgabe der Europäischen Union und der Türkei. Ein solches Instrument wäre übrigens auch geeignet, anderen Kandidaten am Rande Europas (zum Beispiel Ukraine, nordafrikanische Mittelmeerstaaten), die man im Falle eines EU-Beitritts der Türkei kaum zurückweisen könnte, eine Perspektive außerhalb einer EU-Mitgliedschaft zu bieten“ (Edmund Stoiber in: *Süddeutsche Zeitung*, 11. Dezember 2002, S. 15).

Die Argumente für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei

Für die Aufnahmen von Beitrittsverhandlungen mit der EU sprachen sich im Vorfeld des Kopenhagener Gipfels diverse Akteure mit jeweils unterschiedlich gewichteten Argumenten aus. Zu den Befürwortern einer zügigen Aufnahme von Verhandlungen gehörten Großbritannien, Spanien, Griechenland, Italien und Belgien. Auch die US-amerikanische Regierung hatte ein gesteigertes Interesse daran, dass dem Wunsch der Türkei nach Aufnahme der Verhandlungen vor dem Abschluss der nächsten Beitrittsrunde entsprochen würde, da dies die Zustimmung der türkischen Regierung zur von Bush geforderten Nutzung türkischer Luftbasen und der Stationierung von Bodentruppen für einen Krieg gegen den Irak hätte erleichtern können: „The president and secretary of state want Europe to give Turkey the green light on accession talks ahead of any potential war in the Gulf, senior US officials said.“ (Financial Times, 28. November 2002, S. 2).

Die Befürworter einer Aufnahme der Türkei in die EU argumentieren zunächst geopolitisch. Fragen der Sicherheit und der Energieversorgung stehen hier im Mittelpunkt:

„Der Wert der Türkei für die EU liegt primär im Bereich der Außenpolitik. Die Stichworte sind Energiepolitik und Sicherheit. [...] Bereits jetzt durchziehen Röhren mit turkmenischem, iranischem und sibirischem Gas die türkische Erde. Mittelfristig wird die Türkei zur wichtigsten Verteilerstelle der Öl- und Gasvorräte einer Region, deren Reserven Kuwait den Rang ablaufen. Pläne für den Weitertransport der Brennstoffe über den Balkan oder durch die Adria nach Europa liegen in der Schublade. Europa ist – stärker noch als die USA – einseitig von nahöstlichem Erdöl abhängig und hat ein vitales Interesse an sicheren Transportwegen. Und damit an der Türkei.

[...] Gegen die Türkei ist eine effiziente europäische Außen- und Sicherheitspolitik weder in Südosteuropa noch im Nahen Osten möglich, wo unter anderem die Existenz Israels durch die Türkei mit gesichert wird. Auch der Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsinitiative ist nicht ohne die Türkei zu haben. Sie ist ein Schlüsselmitglied der Nato, das sich aus verständlichen Gründen jedem Alleingang der EU in dieser Region widersetzt.“ (Günter Seufert in: Die Zeit, 19. September 2002, S. 11).

„Die Türkei stellt eine geographische, ökonomische und politische Brücke zu den türkischsprachigen Republiken Mittelasiens dar. Sie hat ihre traditionell guten Beziehungen zu diesen Ländern seit der Unabhängigkeit dieser Länder auch im wirtschaftlichen, politischen und militärischen Bereich weiter intensiviert, einer Region mit den größten Erdöl- und Erdgasreserven der Welt.

Gerade eine voll in die EU integrierte demokratisch und ökonomisch stabile Türkei würde auf die Menschen und Staaten vor allem im Nahen und Mittleren Osten, aber auch in anderen islamischen Staaten als ein gelungenes Modell westlicher Prägung eine große positive Wirkung haben. Diese würde mittelfristig den Demokratisierungsprozess und die Übernahme des parlamentarisch-demokratischen Systems in diesen Ländern befördern und zu mehr Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlicher Prosperität führen, was auch der EU zugute käme.“ (Hakki Keskin in: Frankfurter Rundschau, 26. November 2002, S. 18).

Keskin unterfüttert seine geopolitische Argumentation historisch. Er nennt drei Beispiele (Mitgliedschaft in der NATO, Bewerbung um die Mitgliedschaft in der EWG im Juli 1959, konsequentes Eintreten für das westlich-demokratische Wertesystem) aus den letzten fünfzig Jahren, um seine Aussage zu belegen, die Türkei verfolge seit der Konstituierung der Republik im Jahr 1923 das Staatsziel „Westorientierung“ und dies unabhängig von der politischen Couleur der jeweiligen Regierungen (Hakki Keskin in: Frankfurter Rundschau, 26. November 2002, S. 18).

Die geopolitische Argumentation geht von der Sicherheits- über die Energiepolitik direkt über in eine wirtschaftspolitische Argumentation. Der derzeit wirtschaftlich

schwachen Türkei werden beachtliche Wachstumspotenziale zugeschrieben, die aus der Türkei einen für die EU rentablen und nicht zu unterschätzenden Absatzmarkt machen könnten:

„Vom Fluss des kaukasischen Öls wird die Türkei direkt und indirekt profitieren. Schon jetzt sind türkische Firmen im Bereich Bau, Telekommunikation und Lebensmittel in Zentralasien aktiv. Der Ausbau der Transportwege für Öl und Gas wird aus den 240 Millionen Einwohnern der gesamten Region mittelfristig Konsumenten machen, die aus der Türkei als Ausgangspunkt leicht zu erreichen sind. Wer die 67 Millionen Türken nur als Einwanderungsmasse und nicht als einen viel versprechenden Markt betrachtet, wird seine eindimensionale Sicht in 10 bis 15 Jahren gründlich revidieren müssen². (Günter Seufert in: Die Zeit, 19. September 2002, S. 11).

Kulturelle oder historische Fragen spielen für die Befürworter eines EU-Beitritts der Türkei eine weniger zentrale Rolle als für die Gegner und werden eher defensiv angeführt. Hierbei wird vor allem mit traditionellen Beziehungen argumentiert:

„Gräbt man im Geschichtsbuch, so fällt auf, dass die Türkei zu Europa gehört, anders als Turkmenistan oder Marokko: Wie selbstverständlich war das Osmanische Reich in das europäische Mächtegeflecht der Frühen Neuzeit eingebunden. Warum sonst paktierte der Rex christianissimus, Franz I. von Frankreich, mit dem Sultan gegen den Kaiser des Heiligen Römischen Reichs deutscher Nation? Glaube spielte da keine Rolle. Und heute? Niemand käme auf die Idee, den bosnischen Muslimen ihre europäische Herkunft abzusprechen, nur weil sie den Ramadan feiern. Sind etwa die 2,5 Millionen türkisch-stämmigen Bürger in Deutschland nur Asiaten auf Besuch in Europa? Christentum und Islam taugen nicht für politische Grenzziehungen. Beide sind Teil der europäischen Geschichte“. (Michael Thumann in: Die Zeit, 12. Dezember 2002, S. 1).

Offensiv wird im Zusammenhang mit kulturellen Unterschieden und Gemeinsamkeiten hingegen mit der Tatsache argumentiert, dass in der EU rund 15 Millionen Moslems leben, deren Integration durch eine Beitrittsperspektive für die Türkei deutliche Verbesserungen erfahren könnte. In diesem Zusammenhang wird das Engagement der Bundesregierung auch als wahltaktische Strategie verstanden, die sich konservative Parteien ebenso zu Nutzen machen könnten:

„Mr Schröder's position is also astute politics. There are now more than 2.5m migrant workers in Germany, most of them originating from Anatolia. [...] their presence helps to remind everybody that with some 15m Muslims, the EU is no longer an exclusively Christian club as some of our politicians would like to believe. [...] There are, after all, already about 500,000 German citizens of Turkish origin. [...] In the last federal elections the Social Democrats gained only about 7,500 more votes than the Christian Democrats. But among the voters of the red-green coalition were almost 300,000 German Turks. The conservative opposition and the liberal party won the votes of only 65,000“. (Dietrich von Kyaw in: Financial Times, 22. November 2002, S. 15).

Eine Reihe von Befürwortern sieht im Beitritt der Türkei zur EU die einzige Chance, den Reformprozess des Landes voran zu bringen und befürchtet für den Fall einer Ablehnung der Mitgliedschaft aufbrechende innere Konflikte. Der Beitritt der EU wird somit als Unterstützung der antifundamentalistischen Kräfte in der Türkei angesehen:

„Die Union tue gut daran, an ihren Forderungen nach politischen Reformen festzuhalten, meint Ischak Alaton.⁵ Sie müsse aber auch der Türkei etwas mehr entgegenkommen.[...] Und wenn die EU die Türkei abweist? Dann werde das Land seine inneren Konflikte niemals lösen und auch für Europa zu einem Faktor der Instabilität werden, warnt Alaton. „Die Türkei muss gezähmt werden und das geht nur in der EU. Schließt Europa seine Türen für uns, wird dieses Land zu einem gefährlichen Pulverfass“. (Gerd Höhler in: Frankfurter Rundschau, 7. Juni 2002, S. 6).

„Eine Verzögerung der Festlegung eines Datums für den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei beim EU-Gipfel im Dezember 2002 würde aber genau diesen Kräften einen Auftrieb

geben – mit verheerenden Folgen für das Land, aber sicherlich auch für die EU. Diejenigen dagegen, die seit Jahren konsequent einen Pro-Europa-Kurs verfolgen, würden mit einer Verzögerung seitens der EU so geschwächt, dass sie kaum mehr überzeugend weiterhin ihren Kurs vertreten können“ (Hakki Keskin in: Frankfurter Rundschau, 26. November 2002, S. 18).

Schließlich wird aus den von der Türkei bereits erbrachten Vorleistungen ein moralischer Anspruch auf die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen – nicht auf einen Beitritt – abgeleitet:

„Man stelle sich nur für einen Moment vor, die EU hätte Polen den Kandidatenstatus für die EU-Mitgliedschaft zugesprochen, aber vor Aufnahme der Beitrittsverhandlungen die Bedingung gestellt, dass es die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllen müsse. Während Polen alles unternimmt und die entsprechenden Reformen umsetzt, diskutieren die Deutschen darüber, ob Polen überhaupt EU-Mitglied werden sollte. Nachdem Polen zur Tat geschritten ist und freudig auf einen Termin für die Beitrittsverhandlungen wartet, sagt die EU, zunächst wolle man noch die Implementierung dieser Reformen abwarten, und im Übrigen fehle noch dieses und jenes und so weiter. [...] Es war von der EU damals richtig, der Türkei den Kandidatenstatus zu geben. Es ist richtig, die Erfüllung der Aufnahmebedingungen zu fordern. Aber es ist falsch, immer neue Vorwände zu erfinden, um die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei auf den Sankt-Nimmerleins-Tag hinauszuschieben“ (Wulf Schönbohm in: Die Zeit, 17. Oktober 2002, S. 6).

„Gerade auch deshalb braucht die Türkei nunmehr nach jahrzehntelangen Bemühungen um eine EU-Mitgliedschaft eine klare Perspektive. Sie hat sich diese verdient“ (Hakki Keskin in: Frankfurter Rundschau, 26. November 2002, S. 18).

Die Termindebatte

Die Türkei hatte seit dem Gipfel von Helsinki zahlreiche Reformen⁶ durchgeführt und erwartete nun vom Europäischen Rat ein konkretes Datum für den Beginn der Beitrittsverhandlungen, der noch vor dem Abschluss der aktuellen Erweiterungsrunde, also vor dem Jahr 2004 liegen sollte. Diese Erwartung wurde lautstark und mit Drohgebärden verkündet, was die Aussichten auf Erfolg nicht unbedingt verbesserte:

„Das Mittelmeerland hatte den guten Willen von Schröder und Co. in den vergangenen Tagen ziemlich strapaziert. Selbst die engsten Freunde Ankaras, etwa der Brite Tony Blair und der Spanier José Maria Aznar, räumen ein, wie sehr sie das Manöver des EU-Kandidaten nervt, ein Datum für den Beginn von Beitrittsverhandlungen zur Frage der Ehre und zum Test für den Umgang Europas mit dem Islam zu erklären. ‚Einige waren sehr schockiert von der Erpressungskampagne der letzten Tage‘, gab sogar Italiens Premier Silvio Berlusconi zu, der zuvor noch mit Verve für Ankaras Sache geworben hatte“ (Süddeutsche Zeitung, 14./15. Dezember, S. 2).

Der Europäische Rat folgte in Kopenhagen bezüglich der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei einem Kompromissvorschlag des französischen Präsidenten Chirac und des deutschen Bundeskanzlers Schröder. Statt der Türkei einen festen Beitrittstermin anzubieten, hat der Europäische Rat entschieden, die Entscheidung aufzuschieben. Im Gegensatz zu sonst üblichen Aufschieben auf unbestimmte Zeit, legte der Europäische Rat jedoch einen Termin und Bedingungen für die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen fest:

„Entscheidet der Europäische Rat im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und einer Empfehlung der Kommission, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, so wird die Europäische Union die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ohne Verzug eröffnen“ (Europäischer Rat (Kopenhagen), 12./13. Dezember 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Ziffer 19).

Die Staats- und Regierungschefs fordern in ihrer Erklärung die Türkei auf, ihren Reformprozess „energisch voranzutreiben“ und erinnern sie daran, „dass ein Beitrittskandidat nach den 1993 in Kopenhagen festgelegten politischen Kriterien als Voraussetzung für die Mitgliedschaft eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben muss“ (Europäischer Rat (Kopenhagen), 12./13. Dezember 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Ziffer 18 und 19).

Um der Türkei die erneute Warte- und Probezeit zu versüßen, wurde in Kopenhagen eine erhebliche Aufstockung der finanziellen Heranführungshilfe und eine Ausweitung und Vertiefung der Zollunion EG-Türkei beschlossen. Außerdem erhielt die Kommission den Auftrag, „einen Vorschlag für eine überarbeitete Beitrittspartnerschaft vorzulegen und den Prozess der Durchsicht der Rechtsvorschriften zu intensivieren“ (Europäischer Rat (Kopenhagen), 12./13. Dezember 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Ziffer 20).

Das Ergebnis des Gipfels von Kopenhagen wird unterschiedlich bewertet. Der deutschen Opposition ging der Kompromiss zu weit, während die türkische Regierung mit dem Ergebnis nicht zufrieden war. In der Bundesrepublik wurde das Engagement der rot-grünen Koalition für einen Kompromiss in der Termin-Problematik in einen Zusammenhang mit den Irritationen im deutsch-amerikanischen Verhältnis gesetzt:

„Kleine Ursachen, große Wirkungen: Könnte es sein, dass rhetorische Entgleisungen im deutschen Bundestagswahlkampf, die Präsident George W. Bush nachhaltig verstimmt haben, der Türkei zu der seit langem erstrebten Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union verhelfen? Washington wünscht eine baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Berlin erwartet offenbar amerikanische Absolution, wenn es sich in der EU für dieses Anliegen stark macht“ (Heinrich August Winkler in: Die Zeit, 7. November 2002, S. 6).

Auch die CDU-Chefin Merkel äußerte sich im Bundestag entsprechend (Süddeutsche Zeitung, 20. Dezember 2002, S. 6), während Christiane Schlötzer von der Süddeutschen Zeitung aus dem Kopenhagener Kompromiss Hoffnungspotenziale und Bringschulden sowohl für die EU als auch für die Türkei schließt und diese mit einer Portion Skepsis verbindet:

„Bleibt die Türkei auf ihrem Reformkurs, dann kann die EU sie im Jahr 2004 nicht mehr abweisen. Die Union würde sonst ihre Glaubwürdigkeit und die ihrer Prinzipien verlieren.

Prinzipien aber sind das eine, Politik ist das andere. Der Türkei-Beschluss der EU-Chefs nimmt auch Rücksicht auf Wahltermine und Empfindlichkeiten in zahlreichen europäischen Ländern. Er ist ein echter europäischer Kompromiss, halb rational, halb Gefühlsprodukt. In der Türkei wiederum ist das Thema Europa hoch emotionalisiert, und die neue Regierung ist politisch unerfahren. So griff sie vor dem Gipfel zum altbekannten türkischen Werkzeug des Drängelns und Drohens. Bei den EU-Chefs kam dieses Mittel nicht gut an. Zwar hat Ankara sich damit keine neuen Freunde gemacht, aber auch andere EU-Neulinge übten sich schließlich in Kopenhagen in der Kunst der politischen Pression“ (Süddeutsche Zeitung, 14./15. Dezember 2002, S. 4).

Anmerkungen

- 1 Es handelt sich um Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.
- 2 Die Kriterien lauten:
 - Verwirklichung einer institutionellen Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten (politisches Kriterium);

- Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten (wirtschaftliches Kriterium);
- Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und die Fähigkeit, sich auch die Ziele der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen (Kriterium der Übernahme des Besitzstandes der Gemeinschaft)

(Quelle: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e40001.htm>, Stand 07.01.2003).

- 3 [...] das heißt wir bekommen eine Freihandelszone „Europa und Naher Osten“. (Übersetzung durch die Autorin).
- 4 Schröders Position ist außerdem eine schlaue Politik. In Deutschland leben heute mehr als 2,5 Millionen Gastarbeiter, von denen die meisten aus Anatolien stammen. [...] Ihre Anwesenheit erinnert jeden daran, dass die EU mit rund 15 Millionen Moslems nicht mehr der exklusiv christliche Club ist, wie es einige unserer Politiker gerne glauben möchten. [...] Es gibt circa 500.000 Deutsche türkischer Abstammung. [...] Bei den letzten Bundestagswahlen gewannen die Sozialdemokraten nur etwa 7.500 Stimmen mehr als die Christdemokraten. Aber unter den Wählern der rot-grünen Koalition waren fast 300.000 deutsche Türken. Die konservative Opposition und die liberale Partei gewannen nur die Stimmen von 65.000 [deutschstämmigen Türken]. (Übersetzung durch die Autorin).
- 5 Ischak Alaton ist Präsident der Alarco Holding und eine Größe im Türkischen Industrieverband, der sich für demokratische Reformen in der Türkei einsetzt.
- 6 Im Sommer 2002 verabschiedete das türkische Parlament eine Reform von 13 Gesetzen, darunter die Abschaffung der Todesstrafe, eine Ausweitung der Meinungsfreiheit und der Bürgerrechte, strengere Regeln für die Polizei und kulturelle Rechte für die Kurden (vgl. Frankfurter Rundschau, 5. August 2002, S. 3).
Ein weiteres Reformpaket, das dazu beitragen soll, die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen wurde Anfang Dezember 2002 unmittelbar nach den Parlamentswahlen in Windeseile verabschiedet.

Der Datenschutz, die Hacker und die Moral

Datenschutz als Thema politischer Bildung

Bardo Herzig

Seit jeher ist der Mensch bemüht, Informationen gegen die Einsichtnahme Unbefugter zu sichern – sei dies durch das Gespräch an gesonderten Orten, durch das Verschießen von Briefen oder durch besondere Maßnahmen der Verschlüsselung, wie sie in der langen Geschichte der Kryptographie entwickelt wurden. Mit dem Aufkommen technischer Artefakte ist die Kommunikationstätigkeit und mit ihr die Verfügbarkeit von Informationen in immensem Ausmaß gestiegen. Die Sprechweise vom Übergang von der Industrie- zur Informations- und Wissensgesellschaft macht deutlich, dass Informationen bzw. „Daten“ heute zum neuen „Rohstoff“ geworden sind, die in Verwaltung, Beruf, Freizeit und Alltag erhoben, genutzt und weiterverarbeitet werden. Umso mehr wächst die Gefahr, dass solche Daten für andere als für die für sie bestimmten Zwecke verwendet werden. Die enorm hohe Ansammlung und (potentielle) Verfügbarkeit von Daten über Einzelpersonen führen dazu, dass für das Individuum nicht mehr überschaubar ist, ‚wer was über wen weiß‘ und ‚wer was an Informationen wem zu welchem Zweck zur Verfügung stellt‘.

Solche Gefahren spiegeln sich beispielsweise in öffentlichen Diskussionen um Krebsregister, Adressenhandel, Internetsicherheit, Rasterfahndung oder Videoüberwachungen wider. Gerade die Ereignisse der jüngsten Zeit im Zusammenhang der Bekämpfung des internationalen Terrorismus haben die Debatten wieder belebt.

Im vorliegenden Beitrag wird diese Problematik anhand eines Beispiels aus dem Bereich der Computerkriminalität aufgenommen und als Unterrichtsbeispiel diskutiert. Wesentliches Ziel einer unterrichtlichen Auseinandersetzung mit dem Themenfeld ist zum einen die Erarbeitung wichtiger datenschutzrechtlicher Grundlagen und Prinzipien, zum anderen aber auch die Weiterentwicklung des sozial-moralischen Urteilsvermögens, d.h. der Argumentationsfähigkeit im Hinblick auf Fragen gerechtfertigten Handelns.

Ich gehe dazu in folgenden Schritten vor: Zunächst schildere ich – in der gebotenen Kürze – die Entstehungsgeschichte und Intention des Datenschutzes in Deutschland und gehe anschließend auf entwicklungspsychologische Voraussetzungen von Jugendlichen im Kontext der Beschäftigung mit diesen Grundlagen ein. Auf dieser Basis skizziere ich ein Unterrichtsbeispiel anhand eines authentischen Falles von Computerhacking.

1. Ausgangslage – zur Entwicklung datenschutzrechtlicher Bestimmungen

Datenschutzrechtliche Bestimmungen haben in Deutschland eine inzwischen über 25jährige Geschichte und wurden 1977 im Bundesdatenschutzgesetz festgeschrieben, nachdem bereits das Bundesland Hessen 1970 ein Datenschutzgesetz verabschiedet hatte. Mit dem Volkszählungsurteil aus dem Jahre 1983 wurde der Datenschutz in den Rang eines Verfassungsrechtes gehoben, wenngleich er nicht im Grundgesetz erwähnt ist. Die entscheidende Neuerung im Zusammenhang des Volkszählungsurteils war, die Verarbeitung von personenbezogenen Daten grundsätzlich als Ausnahme zu sehen, die einer besonderen Einwilligung der Betroffenen bedarf. Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist Bestandteil des Schutzes der Privat- und Geheimnisssphäre in Verbindung mit Art. 1 GG und Art. 2 Abs.1 GG. Dieses Recht bezieht sich nicht nur auf den Schutz vor staatlichen Eingriffen, sondern auch auf den Bereich des Privatrechts.

Das Recht, über die Speicherung, Übertragung, Verarbeitung und Präsentation persönlicher Lebensdaten selbst zu verfügen, steht im Spannungsfeld zwischen der individuellen Selbstbestimmung und staatlichen, das Gemeinwohl sichernden Interessen. Dieses Spannungsverhältnis wurde bisher in der Regel so ausgelegt, dass die informationelle Selbstbestimmung unter einem Eingriffsvorbehalt des Staates steht. Dies entspricht einer eher abwehrrechtlichen Interpretation. Eine etwas andere Sichtweise gewinnt man, wenn Datenverarbeitung nicht grundsätzlich als „potentieller Freiheitseingriff“ (Pitschas 1998, S. 61) verstanden wird, sondern informationelle Selbstbestimmung „vielmehr auch und zugleich den freien Informationsfluss von Staat und Verwaltung in die Gesellschaft hinein und innerhalb dieser ebenso sichern [will] wie die Teilhabe der Bürger an Informationen und den freien Zugang zu ihnen, ferner deren freie Verwendung bzw. Umsetzung in selbstverantwortete Entscheidungen“ (ebd., S. 60f.). In diesem Verständnis handelt es sich bei dem Grundrecht eher um eine „teilhaberrechtliche Norm“, die eine Rezipientenfreiheit garantiert, welche nur dann zum Verfassungsverstoß führt, wenn sie grundrechtliche Schutzgüter verletzt.

Diese Überlegungen zeigen schon, dass der Begriff ‚Datenschutz‘ verkürzend, ggf. sogar missverständlich erscheinen kann und nicht nur notwendige Vorkehrungen zum Schutz von Daten oder zur Verhinderung von Missbrauch meint, sondern in viel grundsätzlicherer Art die Frage von Informationszugang, -verteilung und -kontrolle.

In einer solchen weiteren Sichtweise soll auch die unterrichtliche Auseinandersetzung mit Fragen des Datenschutzes erfolgen. Dies bedeutet, dass es nicht nur darum geht, sachliche Informationen zu Bestimmungen des Datenschutzgesetzes zu erarbeiten, sondern in grundsätzlicher Weise über den verantwortungsvollen und gerechtfertigten Umgang mit Daten nachzudenken. Ein wesentlicher Bedingungsfaktor eines solchen „Nachdenkens“ stellt das individuelle sozial-moralische Entwicklungsniveau dar, das nachfolgend mit Bezug auf den Ansatz von Kohlberg charakterisiert wird.

2. Gerechtigkeit – zur Entwicklung des Urteilsvermögens

Kohlberg (1987) geht in seinem Ansatz davon aus, dass moralisches Denken und Urteilen im wesentlichen durch die Vorstellung des Einzelnen von dem, was gerecht oder ungerecht, fair oder unfair bzw. richtig oder falsch ist, geprägt wird. Diese Vorstellung, so eine zentrale Annahme des Konzeptes, entwickelt das Individuum in der Interaktion

mit seiner Umwelt. Demnach sind Werthaltungen und -vorstellungen weder allein durch Reifungsprozesse noch als Resultat von ‚Formungsprozessen‘ durch Erziehende in ihrer Entstehung zu erklären. Moralische Denk- und Argumentationsstrukturen lassen sich nach Kohlberg qualitativ in unterschiedlichen Stufen oder Niveaus beschreiben. Ich charakterisiere diese einzelnen Stufen im Folgenden anhand des Fallbeispiels, das an späterer Stelle zum Ausgangspunkt der unterrichtlichen Überlegungen wird:

Das Fallbeispiel „Mark Abene“

Am 28. November 1989 macht die Gruppe „Masters of Deception“ (MoD) das erste Mal öffentlich Schlagzeilen. Die amerikanische Fernsehgesellschaft WNET, Channel 13, unterhält ein Bildungsnetz, mit dem sie hunderte von Schulen bedient. Als sich Bibliothekare und Lehrer an diesem Tag ins Netz einwählen, erscheint die Botschaft „Happy Thanksgiving you turkeys, from all of us at MoD“. Neben diesem Einbruch in das Computernetz von WNET unternimmt Mark Abene, Mitglied der Gruppe MoD, zahlreiche andere Spaziergänge in fremden Rechnern und installiert dort „back door“-Programme, die es ihm erlauben, ständig erneut auf Daten in den Computern zuzugreifen. Er überwindet eine Reihe von Sicherheitsroutinen und erhält Einblick in Daten von Firmen, wie z.B. der Bank of America, oder von großen Telefongesellschaften. Die einzusehenden Daten beziehen sich sowohl auf personenbezogene Daten als auch auf Firmeninterna, wie Abrechnungen o.ä.

In der Folge dieser Aktivitäten wird der 20jährige Mark Abene angeklagt unter dem Vorwurf, in fremde Computer eingebrochen zu sein, um sein Ansehen in Hackerkreisen zu steigern, um Hacker-Rivalen einzuschüchtern, um Telefondienste, Auskunftsdienste und Kreditleistungen in Anspruch zu nehmen, ohne dafür zu bezahlen, und um Passwörter, Zugangskennungen und andere wertvolle Informationen zu erhalten in der Absicht, sie an andere zu verkaufen.

Um eine möglichst niedrige Strafe zu erhalten, bekennt sich Mark Abene schuldig, beteuert aber, keine Firma oder Privatperson bei seinen Computereinbrüchen geschädigt zu haben. Anfang 1994 tritt Abene seine Strafe – ein Jahr Gefängnis und 600 Stunden Sozialdienst – an und wird nach zehn Monaten wegen guter Führung vorzeitig entlassen.

Die Aktivitäten Mark Abenes lassen sich mit Bezug auf den Ansatz von Kohlberg auf verschiedenen Niveaus beurteilen. Beispielargumente sind in Tabelle 1 dargestellt.

Auf der ersten Stufe moralischer Urteilsfähigkeit (heteronome Stufe) wird eine Handlung oder ein Verhalten danach beurteilt, welche physischen Konsequenzen (Strafe, Belohnung) sie nach sich zieht. Die Durchsetzung eigener Interessen und Bedürfnisse wird auf dieser Stufe solange als gerechtfertigt angesehen, wie sie nicht durch strafende Autoritäten reglementiert wird. Gerechtigkeit wird als eine soziale Ordnung interpretiert, in der sich Schwache Stärkeren unterordnen müssen und Verfehlungen durch die Stärkeren geahndet werden dürfen.

Der zweiten Stufe liegt eine konkrete Reziprozität des Austauschs zugrunde (Stufe instrumenteller Zwecke und des Austauschs). Richtig ist eine Handlung dann, wenn dadurch die eigenen und mitunter auch die Bedürfnisse anderer instrumentell befriedigt werden. Kompromisse einzugehen und Zugeständnisse zu machen, ist eine Frage des Austausches im Sinne der – naiv-strategischen – Losung ‚Eine Hand wäscht die andere‘.

Tab. 1: Beispiellargumente zum Hackerdilemma

Stufe/Urteilsniveau	Beispiel-Argument (Pro und Contra)
Orientierung an Strafe und Belohnung	Mark sollte nicht hacken, weil es verboten ist und er ins Gefängnis kommen kann, wenn er dabei erwischt wird. (Contra)
Instrumentelles Zweckdenken/Tauschmentalität	Mark sollte ruhig in fremde Computer eindringen. Wenn er Sicherheitslücken findet, haben schließlich beide etwas davon: Mark kann sich als Computerfreak austoben und die Firmen werden auf gefährliche Lücken aufmerksam. (Pro)
Orientierung an den Erwartungen von Bezugspersonen oder -gruppen	Marks Verhalten ist in Ordnung, weil er in der Gruppe der Masters of Deception dafür sicherlich viel Anerkennung bekommen wird. Seine Freunde erwarten, dass er als Anführer seine Kenntnisse im Hacken auch entsprechend einsetzt. (Pro)
Orientierung am Gesetz und sozialen System mit der Übernahme gerechtfertigter Verpflichtungen	Hacken ist nicht legal. Wenn jeder gegen bestehende Gesetze verstoßen würde, wäre ein geordnetes Miteinander nicht möglich, es würden chaotische Zustände herrschen. (Contra)
Orientierung an individuellen Rechten und ihrer kritischen Prüfung unter dem Anspruch der menschlichen Gemeinschaft	Die Übertretung von Gesetzen ist in diesem Fall gerechtfertigt, weil anders das Recht des Einzelnen auf die sichere Verwahrung seiner Daten nicht durchsetzbar bzw. sicherzustellen ist. (Pro)

Auf der dritten Stufe wird ein Verhalten dann als richtig oder gerechtfertigt angesehen, wenn es der Erwartung von Bezugspersonen oder Bezugsgruppen entspricht (Stufe gegenseitiger interpersonaler Erwartungen). Mehrheitliches Verhalten und Verhalten nach stereotypen Mustern können auf dieser Stufe ebenso urteilsrelevant sein wie Handlungs- oder Verhaltensformen, die eine besondere Anerkennung von Bezugsgruppen versprechen.

Auf der vierten Stufe richtet sich der Blick auf die in Gesetzen manifestierte soziale Ordnung (Stufe des sozialen Systems und des Gewissens). Urteile über die Rechtfertigung oder Ablehnung von Handlungen oder Verhalten richten sich danach, ob gegen verbindliche Regeln der Sozial- und Rechtsgemeinschaft, insbesondere gegen bestehende Gesetze, verstoßen wird. Mit dieser Urteilsstruktur ist die Einsicht verbunden, dass eine soziale Gemeinschaft um ihrer selbst willen aufrechterhalten werden muss. Gesetze werden in ihrer Bedeutung für die Regelung eines ‚geordneten‘ Zusammenlebens erkannt. Dementsprechend hat der einzelne gerechtfertigte Pflichten zu erfüllen.

Auf der fünften Stufe findet die legalistische Orientierung am Gesellschaftsvertrag ihren Niederschlag (Stufe sozialer Verträge und von individuellen Rechten). Auf dieser Stufe neigt man dazu, richtiges Handeln durch Bezugnahme auf individuelle Rechte und Standards zu definieren, die kritisch geprüft sind und denen die Gesellschaft zustimmt. Gesetze werden auf dieser Stufe als grundsätzlich korrigierbar angesehen, wenn sie nicht mehr dem Wohl der menschlichen Gemeinschaft dienen. Die Gesellschaft ist die Institution, die dem Wohl der größtmöglichen Anzahl von Menschen dienen soll. Neben dem Gesetz bestehen auch Werte, die höhere Geltung beanspruchen und einen übergeordneten Maßstab repräsentieren, wie z.B. Leben oder Freiheit.

Die höchste Stufe moralischer Urteilsfähigkeit zeichnet sich durch eine Orientierung an universalen ethischen Prinzipien aus. Dies sind universale Prinzipien der Gerechtigkeit, der Gegenseitigkeit, der Gleichheit der Menschenrechte oder der Achtung vor der Würde des Menschen. In diesen Prinzipien wird der Würde des Menschen als Selbstzweck Rechnung getragen. Die Urteilsfindung auf dieser Stufe ist bestimmt durch

den moralischen Standpunkt (moral point of view), von dem aus getroffene Entscheidungen reversibel und universalisierbar werden.

Die sechste Stufe ist allerdings in ihrer philosophischen Begründung umstritten und empirisch bei Jugendlichen bisher nicht nachgewiesen worden. Ich werde sie daher im Weiteren nicht verwenden, habe allerdings Aspekte dieser Stufe mit in die fünfte Stufe aufgenommen (vgl. Tab. 1).

Kohlberg verbindet mit seinem Stufenmodell strukturelle Annahmen. Zunächst ist das Modell hierarchisch, d.h. die Denk- und Urteilsstrukturen höherer Stufen schließen solche der niedrigeren Stufen ein. Die Entwicklung schreitet von niedrigen zu höheren Stufen fort und ist irreversibel, ein Überspringen von Stufen ist nicht möglich. Die Höhe der im Verlaufe des Lebens erreichten Stufe hängt nicht vom Alter ab, sondern von den Entwicklungsanreizen und -impulsen der Umwelt. Zudem geht Kohlberg davon aus, dass für ein Individuum auf der Stufe n Argumente der nächst höheren Stufe $n+1$ den größten Entwicklungsanreiz bieten, höhere Stufen jedoch nicht mehr adäquat verstanden werden.

3. Zur unterrichtlichen Umsetzung – didaktische Konsequenzen

Der Kohlberg-Ansatz ist zunächst mit dem allgemeinen Ziel der Entwicklungsförderung verbunden. Darüber hinaus ist er explizit darauf ausgerichtet, Demokratieverständnis zu entwickeln und zu prinzipiengeleitetem Denken auf höherem Niveau zu erziehen. Dies schließt die Fähigkeit zum Rollenwechsel und zur Perspektivenübernahme ein (vgl. Herzig 1998, S. 61ff.).

Im Hinblick auf eine schulische Anwendung lassen sich auf der Basis des Kohlberg-Ansatzes die folgenden Konsequenzen ziehen. Zunächst ist es wichtig, Schülerinnen und Schüler mit Konfliktfällen – sog. Dilemmata – zu konfrontieren, die eine Wertproblematik enthalten. Die Erfahrung, dass verschiedene moralische/ethische Beurteilungen eines Verhaltens nicht mit den eigenen Werthaltungen übereinstimmen, bildet – vor dem Hintergrund entwicklungstheoretischer Ansätze – die Motivation, sich mit diesen zum eigenen Urteil inkongruenten Einstellungen auseinander zu setzen. Dies bedeutet insbesondere, den Konflikt aus unterschiedlichen Perspektiven wahrzunehmen und entsprechende Rollenübernahmen zu üben. Dabei ist die Entscheidungsrichtung (z.B. Hacken vs. Nicht-Hacken) in einem Konflikt zunächst kein Beurteilungskriterium, erst ab einer bestimmten Stufe wird das Dilemma unsymmetrisch, d.h. ein Verhalten lässt sich auf diesem Niveau unter dem Aspekt der Gerechtigkeit nicht mehr in beiden Entscheidungsrichtungen begründen (vgl. Herzig 2001).

Mit Bezug auf die Struktureigenschaften des Kohlberg-Ansatzes ist zu berücksichtigen, dass vor allem solche Argumentationen entwicklungsstimulierend sind, die eine Stufe über dem von den Jugendlichen individuell verfügbaren Niveau liegen. Argumente höherer Stufen können nicht mehr adäquat verstanden werden. Dies ist insofern besonders wichtig, als die Leitideen und Grundgedanken des Datenschutzes letztlich einem prinzipiengeleiteten Niveau entsprechen und nur dann adäquat verstanden werden können, wenn die Schüler dieses Niveau auch erreichen. Dies entspricht Denkmustern der Stufe fünf, die auf der vierten Stufe angebahnt werden. Auf den ersten drei Stufen sind Kriterien urteilsrelevant, die noch keine gesellschaftsorientierte Perspektive widerspiegeln. Im nachfolgend beschriebenen Unterrichtsbeispiel nehme ich daher auf den Übergang von der vierten zur fünften Stufe Bezug und setze voraus, dass Schüle-

rinnen und Schüler der Sekundarstufe II eine gesellschaftsorientierte Perspektive einnehmen können. (Diese Annahme ist empirisch durchaus berechtigt. Sollten die Lernenden dieses Niveau noch nicht erreicht haben, sind zunächst Förderungsmaßnahmen auf den unteren Stufen erforderlich – vgl. dazu Herzig 1998.)

4. Unterrichtsbeispiel

Das im Folgenden dargestellte Unterrichtsbeispiel ist in verschiedene Unterrichtsphasen gegliedert (vgl. zu den Phasen Tulodziecki 1996, S. 108ff.).

a) Aufgabenstellung/Präsentation des Fallbeispiels

Den Schülerinnen und Schülern wird zunächst das Fallbeispiel ‚Mark Abene‘ als Dilemma narrativ, anschließend auf einem Arbeitsblatt präsentiert. Die Lernenden können spontan erste Einschätzungen zu dem Fall äußern. Dabei werden sich vermutlich – neben grundsätzlichen Anmerkungen zur Angemessenheit der Bestrafung – verschiedene Beurteilungen zeigen, die zum einen auf eher rechtliche Aspekte im Sinne des Datenschutzes verweisen, zum anderen auf eher moralische Aspekte. Ggf. werden einzelne SchülerInnen auch darauf hinweisen, dass es zu einer Verurteilung gar nicht hätte kommen müssen.

b) Zielfestlegung und Bedeutsamkeit

Die unterschiedlichen spontanen Äußerungen werden zum Anlass genommen, für den Fall Mark Abene eine Beurteilung zu erarbeiten. Dabei sollen rechtliche Aspekte (nach bundesdeutschem Recht), moralische Aspekte und mögliche Handlungsalternativen in den Blick genommen sowie unterschiedliche Perspektiven und Interessen (z.B. Staat, Privatpersonen und Firmen) berücksichtigt werden. Die Bedeutsamkeit des Themas wird noch einmal durch den Verweis auf aktuelle Fälle aus dem Bereich des Datenschutzes ins Bewusstsein gehoben. Als Verbraucher können auch die Jugendlichen bereits potentiell von entsprechenden Aktivitäten betroffen sein.

c) Verständigung über das Vorgehen:

Hinsichtlich des Vorgehens verständigen sich die Beteiligten darauf, zunächst rechtliche Grundlagen zu erarbeiten und anschließend nach der moralischen Bewertung des Falles zu fragen. Als Quellen sollen dazu das Bundesdatenschutzgesetz und authentisches Material (Interviews) zum Fall Abene hinzugezogen werden. Zentrale Fragestellungen sind:

- Wie ist der Fall auf der Basis des BDSG zu beurteilen?
- Wie ist der Fall auf der Basis moralischer Vorstellungen einzuschätzen?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Überlegungen, welche alternativen Verhaltensweisen wären denkbar gewesen?

Die Stellungnahmen werden in Kleingruppen erarbeitet und zunächst von einem Sprecher im Plenum präsentiert. Anschließend findet dann eine vergleichende Diskussion im Plenum statt.

d) Erarbeitung von Informationsgrundlagen:

Die Schülerinnen und Schüler setzen sich zunächst in Kleingruppen mit dem Bundesdatenschutzgesetz auseinander und erarbeiten Informationen zu den Aspekten Zweck, Geltungsbereich, Gegenstand und Grundsätze des Gesetzes.

Die Lernenden sollen dabei

- die Bedeutsamkeit des Gesetzes als Schutz grundgesetzlicher Persönlichkeitsrechte und damit die Reichweite maschineller Verarbeitung von Daten und ihrer potentiellen Auswirkungen für das Individuum einzuschätzen lernen,
- Beispiele personenbezogener Daten sowie die Prozesse der Erhebung, Verarbeitung, Nutzung und Anonymisierung kennen lernen und
- die prinzipiellen Leitideen des Gesetzes nennen können, insbesondere den Grundsatz der informationellen Selbstbestimmung (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Datenschutzrechtliche Prinzipien

Prinzipien/Leitideen	BDSG (Bundesdatenschutzgesetz) ¹
– Informationelle Selbstbestimmung: Personenbezogene Daten dürfen nur erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, wenn der Betroffene einwilligt (Ausnahmen durch besondere Rechtsvorschriften).	§ 4 (1) (2)
– Informationspflicht: Betroffene müssen über Zweck und Umfang erhobener Daten, ihre Verarbeitung und Nutzung informiert werden.	§ 4 (3), § 19a
– Minimalprinzip: Der Umfang der erhobenen Daten ist auf das notwendige Minimum zu beschränken.	§ 3
– Datengeheimnis: Die datenerhebende Stelle ist dafür verantwortlich, dass ihre Beschäftigten Daten nicht unbefugt erheben, verarbeiten oder nutzen.	§ 5
– Datensicherung: Die datenerhebende, -nutzende oder -verarbeitende Stelle hat technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um die Anforderungen des BDSG zu gewährleisten.	§ 9
– Auskunfts- und Berichtigungsrecht: Auf Antrag hat der Betroffene Recht auf Auskunft über Zweck, Umfang und Empfänger von gespeicherten Daten. In besonderen Fällen (falsche Daten, Wegfall des Speichergrundes o.ä.) besteht das Recht auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung der Daten.	§ 19, § 20, § 34, § 35
¹ Fassung vom 19. Juli 2002, http://www.rainer-gerling.de/gesetze/bdsg01i.html	

Die Überlegungen zum Datenschutzgesetz sollen darüber hinaus deutlich werden lassen, dass das Gesetz im Spannungsfeld des grundsätzlichen Selbstbestimmungsrechts des Betroffenen und mögliche staatliche oder private geschäftliche Interessen (z.B. Verwaltungsaufgaben, Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Erfüllung von Geschäftszwecken – vgl. §§ 13, 14, §§ 28, 29) steht.

Zwischenresümee:

In einem Zwischenschritt präsentieren die Gruppen ihre Ergebnisse. Dabei sollte sich Folgendes herauskristallisieren: Wird der Fall „Mark Abene“ auf der Basis dieser Informationen beurteilt, ist zunächst festzustellen, dass das Eindringen in fremde Com-

puternetze nicht gerechtfertigt ist, weil das schutzwürdige Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung ihrer Daten verletzt ist und eine unbefugte Nutzung bzw. Beschaffung von Daten vorliegt. Allerdings müssen die jeweiligen betroffenen Firmen ihrerseits entsprechende Sicherheitsvorkehrungen getroffen haben, um einer möglichen Mitschuld zu entgehen.

Eine erste Bewertung dieser rechtlichen Grundlagen sollte darin münden, die „moralische Qualität“ des Gesetzes zu thematisieren. Dabei sollte deutlich werden, dass – im Sinne der vierten Kohlberg-Stufe – die Einhaltung der Gesetze eine wichtige und notwendige Verpflichtung eines jeden Mitglieds der sozialen Gemeinschaft darstellt, deren Bestehen anders nicht oder nur sehr eingeschränkt gewährleistet werden kann. Allerdings führt die enge Orientierung an gesetzlichen Grundlagen schnell zu der Frage, welche weiteren (moralischen) Aspekte für die Beurteilung des Falles relevant sein könnten.

Weitere Informationsgrundlagen:

Dazu bearbeiten die Schüler Texte von Interviews mit Mark Abene, die weitere Informationen über seine Beweggründe und moralischen Auffassungen enthalten (vgl. Anlage 1). Die Texte werden in den jeweiligen Gruppen unter folgenden Fragestellungen bearbeitet:

- Welche Motive lassen sich für das Verhalten von Mark erkennen?
- Welche Rechtfertigungen für das Verhalten werden angeführt?

Die Auswertung der Informationsquellen lässt insbesondere folgende Ergebnisse erwarten (vgl. Tab. 3).

Tab. 3: Motive und Rechtfertigungen zum Fall Mark Abene

Motive	Quelle ¹
– Technikfaszination	Interview 1 (40ff.)
– Erforschen technischer Zusammenhänge	Interview 1 (51ff., 108ff.)
– Verstehen und Bewältigen komplexer technischer Zusammenhänge	Brief (252ff.)
– Hacken als Mittel zum Zweck (Lernen über Computer)	Interview 1 (94ff.)
Rechtfertigungen	Quelle
– Informationen müssen frei sein, wenn sie einem guten Zweck/höheren Gut dienen	Interview 1 (121ff., 131ff.)
– Hacken unterscheidet sich z.B. von Diebstahl, der unmoralisch ist	Interview 2 (163ff.)
– Hacken ist nicht unmoralisch, weil die Gesetze dazu unsinnig sind	Interview 2 (163ff.)
– Hacken dient nicht der persönlichen Bereicherung und der Schädigung anderer	Brief (220ff., 232ff., 290ff.)
– Gesetze sind unfair, weil sie nicht nach den Motiven fragen	Brief (242ff., 252ff., 312ff.)
¹ Die Ziffern in Klammern geben die Zeilennummern in der Anlage wieder	

e) Aufgabenlösung/Beurteilung des Fallbeispiels:

Auf der Basis der erarbeiteten Informationen formulieren die Schülerinnen und Schüler nun eine beurteilende Stellungnahme zum Fall Abene und tragen diese anschließend durch einen Sprecher im Plenum vor.

Dabei sollen die Schülerinnen und Schüler

- die Bedeutsamkeit von Gesetzen in ihrer Funktion als Regulativ in Sozialgemeinschaften erkennen und verstehen,
- anhand des Fallbeispiels Situationen erkennen, die auf die Fragwürdigkeit von Gesetzen hindeuten,
- Argumente für moralisch gerechtfertigtes Handeln auf postkonventionellem Niveau verstehen und ansatzweise selbst formulieren können und (damit)
- Unterschiede zwischen rechtmäßigem und rechtem Handeln erkennen.

In den Stellungnahmen sollten zum einen die Ergebnisse aus der Analyse des BDSG (vgl. Zwischenresümee) enthalten sein, zum anderen aber auch – kontextbezogen – Motive und Einschätzungen unmittelbar oder mittelbar Beteiligter berücksichtigt werden.

Das entwicklungsanregende Potenzial dieses Falles liegt in den – durch die unterschiedlichen Arbeitsmaterialien evozierten – Perspektiven: einmal eine abstrakte, analytische Gesetzessicht, einmal eine kontextbezogene Sicht Beteiligter. Die entscheidende Frage, die der Vergleich dieser Sichtweisen aufwirft, ist die Frage nach möglichen Umständen, unter denen ein bestehendes Gesetz als ungerecht oder unfair empfunden wird. Diese Frage deutet – moralisch gesehen – auf ein postkonventionelles Urteilsniveau hin, auf dem ein Gesetz nach übergreifenden Prinzipien beurteilt wird. Kohlberg hat dies den Übergang von der law-maintaining- zur law-creating-Perspektive genannt. In der Argumentation im Brief an den Richter wird die analytisch-rationale Gesetzesperspektive (entsprechend der vierten Stufe moralischer Urteilsfähigkeit) durch den Hinweis auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Motiven in Frage gestellt. Dies bedeutet hier, zwischen dem Recht des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung und dem Recht auf Verwirklichung der individuellen Persönlichkeit (Lernen über technische Zusammenhänge als einem kulturellen Wert zum Wohl des Gemeinwesens) abzuwägen. Eine entsprechende Argumentation auf dem Niveau der fünften Stufe könnte lauten:

Wenn die Erforschung technischer Zusammenhänge dem Gemeinwohl dienlich ist und vor größerem Schaden bewahren kann (z.B. das Aufdecken von Sicherheitslücken in Computernetzen), dann ist das Recht auf Einsatz und Vervollkommnung der individuellen (z.B. technischen) Fähigkeiten höher zu gewichten als das Recht des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung.

Jenseits der Gerechtigkeitsorientierung auf der vierten Kohlberg-Stufe ist demnach die Abwägung von Prinzipien das maßgebliche Kriterium, um ein bestimmtes Vorgehen als gerecht (nicht rechtmäßig!) oder ungerecht zu beurteilen. Dies bedeutet, dass auf dieser (fünften) Urteilsstufe Gesetze nicht mehr per se als gerecht unterstellt werden, sondern als grundsätzlich änderbar, wenn sie dem Grundsatz der ‚Orientierung an individuellen Rechten und ihrer kritischen Prüfung unter dem Anspruch der menschlichen Gemeinschaft‘ nicht mehr genügen. Letztlich geht es darum, durch gesetzliche Regelungen individuelle Rechte zu sichern und gleichzeitig für die Gemeinschaft die größtmögliche Wohlfahrt zu wahren.

Das Aufdecken von Sicherheitslücken in Computersystemen ist in der Gegenwart zu einer für das Allgemeinwohl bedeutsamen Aufgabe geworden, die die sensible Gelenkstelle zwischen individuellen Rechten und gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt betrifft. In der Diskussion um den Übergang von der vierten zur fünften Stufe sollte allerdings auch deutlich werden, dass Computerhacking mit dem o.g. Argument nur dann zu rechtfertigen ist, wenn zusätzlich unterstellt werden kann, dass

- ein gesamtgesellschaftliches Interesse besteht,

- alle legalen Mittel ausgeschöpft sind,
- ein Gesetzesbruch unter der Maxime der Schadensvermeidung steht.

Der letztgenannte Punkt entspricht einer verantwortungsethischen Auffassung, die neben dem Prinzip der Gewaltlosigkeit und der Schadensvermeidung insbesondere kontextbezogene Aspekte wie Fürsorge oder zwischenmenschliche Beziehungen als moralisch bedeutsam betont (vgl. Gilligan 1991).

Die Berücksichtigung individueller Motive einer Handlung bei der Diskussion des Falles macht deutlich, dass diese für die grundsätzliche Frage nach Rechtmäßigkeit zunächst ohne Belang sind, sondern sich bestenfalls bei der Festlegung des Strafmaßes auswirken. Die Untersuchung der Motive ist aber nicht zuletzt deshalb so wichtig, weil sie der Auslöser für die Frage nach der Gerechtigkeit eines Gesetzes sein können. Im vorliegenden Fall sind die Motive insbesondere im Bereich der intrinsisch motivierten Wiss- und Lernbegierde angegeben. Ob dieses Motiv höher zu gewichten ist als die informationelle Selbstbestimmung, ist sicherlich fraglich und sollte problematisiert werden. Dabei könnte – erweiternd – als mögliches Motiv auch einbezogen werden, Sicherheitslücken öffentlich zu machen und damit auf die Versäumnisse der Firmen hinzuweisen bzw. den anderen Mitgliedern der Sozialgemeinschaft bestmögliches Wissen über die mangelnde Sicherung ihrer Daten zu verschaffen. Damit würde eine bedeutsame Voraussetzung für eine sinnvolle Erfüllung des Datenschutzgesetzes überhaupt erst geschaffen (vgl. das Argument der Stufe fünf, Tab. 1).

Die präsentierten Stellungnahmen der einzelnen Gruppen werden unter diesen Aspekten vergleichend diskutiert, problematisiert und ggf. ergänzt und erweitert. Wichtig ist dabei, dass der qualitative Unterschied zwischen der vierten und fünften Stufe herausgearbeitet wird.

f) Weiterführende Fragen:

Das Fallbeispiel wirft die grundsätzliche Frage auf, wie in Situationen verfahren werden kann, in denen auf solche Zustände hingewiesen werden soll, die als nicht gerechtfertigte empfunden werden. Abschließend sollen die Lernenden daher mögliche alternative Vorgehensweisen – ausgehend vom Fallbeispiel – entwickeln. Dazu bietet es sich an, nach weiteren Fällen zu recherchieren, in denen Sicherheitslücken in datenverarbeitenden Anlagen entdeckt wurden und den Weg ihrer Publikation zu recherchieren. In letzter Zeit sind insbesondere im Bereich des Homebanking, der Geldautomaten und der Funknetze entsprechende Fälle bekannt geworden. Entsprechende Internetrecherchen können die Lernenden auf die Möglichkeit aufmerksam machen, unter anwaltlicher Begleitung Tests anzukündigen, im Beisein der betroffenen Firmen durchzuführen und Sicherheitsmängel dadurch zu beweisen. Dabei kann auch noch einmal deutlich werden, dass nach dem BDSG das Aufdecken der Mängel erst dann strafrechtlich relevant ist, wenn dazu besondere Sicherheiten zu überwinden sind (vgl. § 9). In vielen Fällen ist dies nicht einmal notwendig, z.B. bei Funknetzen, zu denen man sich vergleichsweise einfach Zugang verschaffen kann, weil sie nur unzureichend gesichert sind.

Neben authentischen Fällen wie in diesem Unterrichtsbeispiel bieten sich auch literarische Grundlagen für die Diskussion von Dilemmasituationen im Bereich des Datenschutzes an – so zum Beispiel in Frank Stiepers „Sleepy Simon“ (Würzburg 2001, Arena Verlag). Dort wird ein fiktiver Fall geschildert, in dem ein junger Hacker sich Daten aus einem Pharmakonzern verschafft, die über kriminelle Machenschaften des Konzerns Auskunft geben und ihn in arge Bedrängnis bringen.

Literatur

- Gilligan, C. (1991): Moralische Orientierung und moralische Entwicklung. In: Nunner-Winkler (Hrsg.): *Weibliche Moral*. Frankfurt a.M.: Campus, S. 79-100
- Herzig, B. (1998): *Förderung ethischer Urteils- und Orientierungsfähigkeit. Grundlagen und schulische Anwendungen*. Münster, New York: Waxmann
- Herzig, B. (2001): Werterziehung in der Schule. Eine erwägungsorientierte Auseinandersetzung mit Lawrence Kohlberg. In: Loh, W. (Hrsg.): *Erwägungsorientierung in Philosophie und Sozialwissenschaften*. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 79-108
- Kohlberg, L. (1987): Moralische Entwicklung und demokratische Erziehung. In: Lind, G./Raschert, J. (Hrsg.): *Moralische Urteilsfähigkeit*. Weinheim, Basel: Beltz, S. 25-43
- Pitschas, R. (1998): Bedeutungswandel des Datenschutzes im Übergang von der Industrie- zur Informationsgesellschaft. In: Sokol, B. (Hrsg.): *20 Jahre Datenschutz – Individualismus oder Gemeinwohl?* Düsseldorf: Neusser Druckerei und Verlag GmbH, S. 35-66
- Tulodziecki, G. (1996): *Unterricht mit Jugendlichen*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt

Anlagen:

Die Anlagen zum Unterrichtsbeispiel (Interviews mit Mark Abene von Kevin Walker und Maitland McDonagh sowie ein Brief an Richter Louis Stanton von Mike Godwin) befinden sich auf der Homepage des Verlags Leske + Budrich (www.leske-budrich.de/zeitschriften/gwp).

Krüger, Heinz-Hermann, Reinhardt, Sibylle, Kötters-König, Catrin; Pfaff, Nicole; Schmidt, Ralf; Krappidel, Adrienne und Tillmann, Frank (2002) Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen Leske + Budrich

Die Untersuchung des Zentrums für Schulforschung und Fragen der Lehrerbildung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg entstand nach den Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt im Jahre 1998, bei der die DVU 12,9 Prozent der Stimmen gewann. Insbesondere Jungwähler hatten damals für die Rechtsextremisten gestimmt.

Im Vordergrund der Studie steht von daher eine Bestimmung des rechtsextremistischen Potentials von Jugendlichen der Altersgruppe 14 bis 18 sowie eine Analyse der Rahmenbedingungen, die für einen Rechtsruck der Jugendlichen verantwortlich sind. Zugleich wird in bildungspolitischer und didaktischer Perspektive herauszufinden versucht, wie solchen Entwicklungen begegnet werden kann.

Die Studie steht in der Tradition der Jugendforschung, der Schulforschung und der Sozialisationsforschung. Über den Ansatz einer reinen Jugendstudie hinausgehend wird so die Frage verfolgt, welche Rahmenbedingungen des Lernens in der Schule die demokratische Kompetenz von Jugendlichen stärken können und welche Sozialisationsbedingungen im Elternhaus eine demokratische Handlungsbereitschaft fördern. Dabei wird sowohl nach einer Erziehung zu Toleranz und Kooperationsbereitschaft gefragt wie nach der Bereitschaft zum demokratischen Austragen von Konflikten.

Da die Untersuchung beabsichtigt, die politischen Einstellungen und Handlungspotentiale von Jugendlichen auf das Lernumfeld von Schulen zu beziehen, wurden in die Stichprobenziehung nicht einzelne Jugendliche aufgenommen, sondern Schulen, an denen ganze Schulklassen der Klassenstufen 8, 9 und 11 untersucht wurden. Die Auswahl der Schulen orientierte sich an einer Festlegung auf bestimmte Regionen des Bundeslandes (die Städte Magdeburg und Halle sowie die Landkreise Bitterfeld und Börde), einer nachfolgenden repräsentativen Auswahl der verschiedenen Schulformen und schließlich einer Zufallsauswahl einzelner Schulen.

Insgesamt wurden 1466 Schüler und Schülerinnen an insgesamt 17 Schulen befragt.

Ergänzt wurde die quantitative Untersuchung durch Fallanalysen an 2 der 17 Schulen.

Die Untersuchung enthält eine Vielzahl von Ergebnissen im Bereich der politischen Einstellungen und Handlungspotentiale, die in Übereinstimmung mit den Ergebnissen anderer neuerer Jugendstudien (u.a. Shell und Civic Education) stehen. Beunruhigend ist der zentrale Befund zum Rechtsextremismus: Sachsen-Anhalts Jugendliche sind zwar mehrheitlich gegen Rechtsextreme, es gibt aber eine stabile rechtsextreme Jugendsubkultur und eine weitverbreitete Gleichgültigkeit vieler Jugendlicher dieser gegenüber. Zwar sind die Jugendlichen überwiegend sehr sozial eingestellt (insbesondere die Mädchen), offensichtlich jedoch mit der sozialen Integration rechtsextremer Jugendlicher überfordert. Eine kritische und aktive Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus fehlt.

Für das Verhindern oder eine Eindämmung rechtsextremer Tendenzen zeigt sich das Schulklima als bedeutsam. Ausländerfeindlichkeit, Gewaltaffinität und Mitgliedschaft in der rechtsextremen Jugendkultur differieren stark in den verschiedenen Schulen. In Schulen, die eine Beteiligung der Schüler und Schülerinnen an Entscheidungen ermöglichen, ein sozialintegratives Schulklima haben und eine offene Diskussion und das Austragen kontroverser Standpunkte fördern, gibt es deutlich weniger Jugendliche im Umfeld von Rechtsextremismus und Gewaltbereitschaft.

Weniger eindeutig sind die Ergebnisse bezüglich der Unterrichtsgestaltung. Unterricht, der sich durch einen Einsatz verschiedener Methoden auszeichnet, hat für demokratische Einstellungen der Schüler und ihre politische Handlungsbereitschaft nur begrenzt einen positiveren Einfluss als ein methodisch eher monotoner Unterricht. Allerdings beantworten die Jugendlichen, die methodisch vielfältig unterrichtet werden, die drei im Test enthaltenen Verständnisfragen häufiger richtig.

Da der Anspruch der Untersuchung nicht nur in einer Beschreibung der politischen Bildung von Jugendlichen liegt, sondern auch Empfehlungen für die Bildungspolitik abgegeben werden, war es wichtig, die politische Bildung der befragten Jugendlichen im Kontext schulischer, subkultureller und familialer Einflussfaktoren zu sehen. Hierin liegt die be-

sondere Bedeutung der Arbeit: Sie zeigt Zusammenhänge auf, an denen bildungspolitische Maßnahmen ansetzen können.

Detlef Oesterreich

Heinz Reinders: Politische Sozialisation Jugendlicher in der Nachwendzeit. Opladen: Leske+Budrich 2001

Der Autor legt eine Arbeit mit theoretischem und empirischem Teil vor. Im theoretischen Teil sichtet er eine Fülle von Literatur zur politischer Sozialisation, im empirischen Teil nutzt er Daten der Berliner Jugendstudie.

Das Verdienst des theoretischen Teils ist es, die unterschiedlichen Perspektiven auf Prozesse politischer Sozialisation, wie sie sich in den Zugängen in Psychologie, Politische-Kultur-Forschung, Jugendforschung und Erziehungswissenschaft zeigen, herauszuarbeiten. Reinders integriert sie unter dem „Nenner“ der Entwicklungsaufgabe: „Politische Sozialisation wird als ein Prozeß aufgefasst, der auf die Bewältigung der Aufgabe im Jugendalter abzielt, eine diffuse Unterstützung für die Werte, Normen und Herrschaftsstrukturen der demokratischen Ordnung zu entwickeln, um auf deren Basis das Handeln politischer Akteure bewerten zu können.“ (S. 103)

Der Leser erkennt daran, dass die Denkrichtungen von so unterschiedlichen Autoren wie Spranger, Erikson, Havighurst, Fend, Easton, Oerter (und anderen) dargestellt und unter einem pädagogischen Schwerpunkt reorganisiert worden sind. Das ist keine einfache Kost, aber interessant und erhellend. Es wird so möglich, dem Problem des Verlustes von Kontexten, das viel Sozialisationsforschung kennzeichnet, zu begegnen. Soziale, psychi-

sche und biographische Kontexte des gesellschaftlichen Zusammenhanges und der eigenständigen Auseinandersetzung des Subjektes werden erfasst.

Der empirische Teil der Arbeit nutzt Daten der Berliner Jugendstudie, in der Schüler und Schülerinnen der 7. bis 10. Klasse in drei Berliner Bezirken 1991-1997 befragt wurden. Das Design ermöglicht Querschnittvergleiche, Kohortenvergleiche und Längsschnitte. Diese Berliner Jugendstudie war offensichtlich keine Studie zur politischen Sozialisation, denn die im theoretischen Teil der Arbeit aufgerichteten Konstrukte wurden dort nicht gezielt operationalisiert. Der Autor nutzt die Daten sekundär und verwendet zum Beispiel Aspekte der Forschungen zu Politischer Kultur zur Interpretation. Das ist legitim – so werden Datensätze genutzt, die vorliegen.

Untersucht werden unterschiedliche Ressourcen der Jugendlichen (Familiale, schulische, personale Ressourcen) in ihrer Bedeutung für den Erwerb politischer Orientierungen. Besonders sorgfältig wird die Bewältigung der beruflichen Entwicklungsaufgabe untersucht. Die Art der Arbeitsorientierung macht einen großen Unterschied: „Jugendliche, die in der achten Klasse eine stärker instrumentelle Arbeitsorientierung berichten, haben zwei Jahre später auch eine größere Distanz zu Fremden.“ (S. 271) Diese Arbeitsorientierung wird ihrerseits begünstigt durch bestimmte personale Ressourcen (bzw. deren Fehlen).

Manche Leser werden sich eher für den theoretischen Teil interessieren, andere eher für die Informationen im empirischen Teil. Beide Gruppen werden wichtige Überlegungen und Auskünfte in dem Buch von Heinz Reinders finden.

Sibylle Reinhardt

Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002

Eine Fallstudie zum Thema „Demokratie und Arbeitslosigkeit“

Hans-Hermann Hartwich

Inhalt

Das Problem: Der Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Demokratie

Teil 1: Bedingungen und Ziele staatlicher Arbeitslosenpolitik in der Weimarer Demokratie und im Zeichen der „Sozialen Marktwirtschaft“ bis 1998

- 1.1 Staatliche Arbeitslosenpolitik bis 1945
 - 1.1.1 Von der kollektiven Selbsthilfe zur Arbeitsmarktpolitik der Weimarer Demokratie
 - 1.1.2 Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927 und ihr Scheitern
 - 1.1.3 Staatlich reglementierter Arbeitseinsatz ab 1933
- 1.2 Die Restauration des AVAVG 1952 und der Bedeutungsverlust im „Wirtschaftswunder“
 - 1.2.1 Umstrittenes staatliches Vermittlungsmonopol
 - 1.2.2 Die Arbeitslosenvermittlung und -versicherung im sozialstaatlichen Netz
 - 1.2.3 Reduktion der Arbeitsverwaltung und Aufgabenerweiterung
- 1.3 Vom Arbeitsförderungs- (1969) zum Sozialrecht (1998)
 - 1.3.1 Das AFG als „Vollbeschäftigungsgesetz“
 - 1.3.2 Die Bundesanstalt als Institution für „aktive Arbeitsmarktpolitik“
 - 1.3.3 Das Arbeitsförderungsrecht als Bestandteil des Sozialrechts ab 1998

Teil 2: Arbeitsmarktreform 2002 – eine Fallstudie zum Bundestagswahlkampf 2002

- 2.1 Reformanstöße
 - 2.1.1 Das Job-AQTIV-Gesetz
 - 2.1.2 Gefälschte Vermittlungsstatistiken
 - 2.1.3 Eine privatwirtschaftliche Führungsstruktur als „Innovationsmanagement“
- 2.2 Die „Hartz-Kommission“ – Politische Strategien und Taktiken (politics)

- 2.2.1 Die Rolle der „Hartz-Kommission“ im Regierungswahlkampf
- 2.2.2 Verkehrte Fronten – Schwierige Positionierung der Opposition
- 2.2.3 Hartz – der Reformier als „Wahlkampf-Marionette“?
- 2.3 Das Hartz-Konzept und seine politische Durchsetzung (policies)
 - 2.3.1 Das Konzept
 - 2.3.2 Vor der Wahl und nach der Wahl – die großen Streitpunkte
 - 2.3.3 Die Reformgesetze der kleinen und der großen Koalition

Teil 3: Ergebnisse 2003: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

- 3.1 Vermittlungsmanagement und „Personal-Service-Agenturen“ (PSA)
- 3.2 Arbeitsmarkt-Flexibilisierungen im Niedriglohnsektor
- 3.3 „Fordern“ und Fördern – sozialstaatliche Pointierungen
- 3.3 „IG-AG“ und die Förderung geringfügiger Beschäftigung
- 3.4 „Job-Center“ als Agenturen für Arbeits- und Sozialhilfe

Zusammenfassung und Bewertung

Das Problem: Der Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Demokratie

Nur Demokratien müssen sich wirklich um das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit kümmern, weil diese ihre Lebensfähigkeit bedroht. Denn zwischen Demokratie und Arbeitslosigkeit besteht ein enger Zusammenhang. Er beruht darauf, dass die Erwerbsarbeit seit der Industrialisierung die Lebensgrundlage aller Bürger geworden ist und dass eben diese Bürger in einem demokratischen Staat das Wahlrecht frei ausüben können. Selbstverständlich werden von abhängiger Arbeit lebende Wähler versuchen, wenigstens ihre Stimme für eine Verbesserung ihrer Lage, für Sicherheit und Arbeit, einzubringen. Sie werden reagieren, wenn die Demokratie ihnen in großer Zahl und ohne Zukunftsperspektiven einen Arbeitsplatz schuldig bleibt. So zumindest wird es empfunden, obwohl natürlich die Politik in einer prinzipiell staatsfreien Wirtschaftsordnung keine Arbeitsplätze bereitstellen kann. Bei dramatischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt ist überdies die Gefahr demokratiegefährdender Unruhen nicht auszuschließen. Auf der anderen Seite ist der Umgang der Parteien und politischen Institutionen mit der Massenarbeitslosigkeit aufschlußreich für den Zustand der Demokratie

Politische Bildung kann vor derart massiven öffentlichen Themen nicht zurückschrecken, auch wenn sie in der Sache schwierig sind und beim Lehrenden eine besondere Kompetenz zu erfordern scheinen. Sie muss – vor allem in der Schule – einem sachlich stabilisierenden Anspruch auf individuelle Information gerecht werden. Ob damit noch „Einsichten“, „Problembewußtsein“ oder gar „Problemlösungen“ erreicht werden können, muss nach allen Erfahrungen offen bleiben. Man kann auch sagen, sie sind in der verwirrenden Medienwelt dieser Zeit unerreichbar. Also wird es

vor allem um „Information“ als ein stabilisierendes Element persönlicher Meinungssicherheit gehen. Diese „Analyse“ versucht aber auch aufzuzeigen, dass es für den sozialkundlichen Unterricht, ebenso für Geographie und Geschichte, durchaus „Einstiegsmöglichkeiten“ und interessante und einleuchtende Studien- und Erkenntnismöglichkeiten gibt, die durch weiterführendes Recherchieren im Internet gewonnen werden und einem lebendigen Unterricht zugute kommen können.

Die Schule hat schließlich, anders als die Tagespresse, durchaus die Möglichkeit, aktuelle Thematiken in größere Zusammenhänge zu stellen. Dabei sollte das historische Moment der Problementwicklung, die normative Begründung politischer Gestaltungsaktivitäten, die gesellschaftliche Relevanz und die politische Brisanz einer aktuellen öffentlich diskutierten Thematik zum Vorschein kommen. Der Umgang des demokratischen Staates mit den Problemen unaufhaltsam steigender Arbeitslosigkeit ist eine solche öffentliche Thematik.

In Deutschland organisierte Bismarcks vordemokratisches Regiment schon ab 1878 soziale Leistungen und Lebensbedingungen für Industriearbeiter. Aber erst der demokratische Staat der Weimarer Republik begann ab 1919, sich auch für die Schaffung von Arbeit zu interessieren. Als verbindlicher Wendepunkt sei hier der Art. 163 Absatz 2 der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 zitiert: „Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt.“ Das war die Selbstverpflichtung einer Demokratie, der Start in den demokratischen Sozialstaat. Dessen Ausgestaltung nach 1945 unter den Bedingungen einer erfolgreichen sozialen Marktwirtschaft hatte ihn perfektioniert. Heute steht dieser demokratische Sozialstaat vor der schwierigen Aufgabe, dieses „Sorgen“ für den Unterhalt noch bezahlbar zu halten, aber auch, der individuellen Verantwortung für die eigenen Existenz, als einem Element von Freiheit, ihren Ort im Normensystem zu sichern.

Teil 1: Bedingungen und Ziele staatlicher Arbeitslosenpolitik in der Weimarer Demokratie und im Zeichen der „Sozialen Marktwirtschaft“ bis 1998

1.1 Staatliche Arbeitslosenpolitik bis 1945

1.1.1 Von der kollektiven Selbsthilfe zur Arbeitsmarktpolitik

Mit dem „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16.7.1927“ beginnt die Geschichte gesamtstaatlicher Arbeitsverwaltung in Deutschland. Sogenannte „Arbeitsnachweise“ hatte es schon im Kaiserreich vor 1900 und 1918 gegeben. Gewerkschaften und Arbeitgeber hatten damit getrennt oder auch kooperativ begonnen. Wichtiger aber waren die Gemeinden. Seit 1898 gab es einen „Verband Deutscher Arbeitsnachweise“, die prinzipiell bis zum 1. Weltkrieg kommunale Einrichtungen blieben. Gewerbliche Stellenvermittler wurden durch sie

mehr und mehr verdrängt. Das „Stellenvermittlungsgesetz“ von 1910 verstärkte diese Tendenz. „Unentgeltlichkeit, Einbeziehung der sozialen Gegenspieler (also paritätische Mitwirkung von Gewerkschaftern und Arbeitgebern) und die Hilfe der hoheitlichen Gewalt waren also die wichtigsten Ursachen für den Erfolg der kommunalen Arbeitsnachweise.“ (Weller, Arbeitslosigkeit, S. 19).

Die Arbeitsnachweise versuchten auch, die Stadtverwaltungen zur rechtzeitigen Vorbereitung von Notstandsarbeiten anzuhalten. Denn für die Arbeitslosen kam als Alternative nur die diskriminierende „Armenpflege“ mit dem Verlust des Wahlrechts infrage. Bei Notstandsarbeiten setzten die Gemeinden das Entgelt fest. Tarifverträge und Kündigungsfristen gab es nicht. Die Nachfrage nach Arbeit überwog das Angebot. Deshalb war eine Verpflichtung zur Annahme der Notstandsarbeit irrelevant.

Wegen der befürchteten Radikalisierung der Arbeiterschaft durch Arbeitslosigkeit diskutierte der Reichstag zwar alle Fragen. Die Reichstagsmehrheit hatte vor 1914 aber kein Interesse an einer reichseinheitlichen Regelung. Der 1. Weltkrieg veränderte die Situation aus militärischen Gründen. Im August 1914 vereinbarten die Landesregierungen noch ohne Mitwirkung der Reichsregierung eine „Reichszentrale für Arbeitsnachweise“. Zur Mobilisierung von Arbeitskräften wurden dann durch das „Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst“ von 1916 reichseinheitliche Organisationsmöglichkeiten geschaffen, die vor allem die Militärbehörden nutzten.

Die Weimarer Demokratie hatte nicht nur außenpolitisch (z.B. Versailler Vertrag), sondern auch innenpolitisch (Aufstände und Putsche, Rheinlandbesetzung) ein schweres Erbe zu tragen. Anfangs ging es auch darum, das Millionenheer der Kriegsteilnehmer wieder in ein ziviles Arbeitsleben zurückzuführen. „Demobilisationsverordnungen“ des Staates schufen nun erste Maßnahmen zur „Erwerbslosenfürsorge“ (13.11.1918) neben der Armenpflege und einen öffentlich-rechtlichen, paritätisch besetzten, Arbeitsnachweis (9.12.1918). Zug um Zug wurde sodann der Arbeitsnachweis verstaatlicht. Ein „Reichsamt für Arbeitsvermittlung“ (VO vom 5.5.1920) wurde dem neugegründeten „Reichsarbeitsministerium“ (RAM) unterstellt. Die Arbeitsvermittlung wurde 1922 reichseinheitlich geregelt; es gab von nun an drei Instanzen (Reichsamt, Landesbehörden, Gemeinden). Zum Grundsatz wurde die paritätische Verwaltung durch Vertreter von Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern. Gewerbliche Arbeitsnachweise wurden in der Weimarer Republik immer stärker zurückgedrängt und ab 1931 verboten.

1.1.2 Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927 und ihr Scheitern

Verschiedene Entwicklungsstränge trafen sich mithin im Gesetz vom 16.7.1927, das als „AVAVG“ in die deutsche Sozialgeschichte einging. Nicht nur die Arbeitsvermittlung (Arbeitsnachweise), sondern auch eine Arbeitslosenversicherung als ein neuer Pfeiler der Bismarckschen Sozialversicherungen wurden als Reichsaufgabe anerkannt. Der Arbeitsnachweis wurde wieder aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst und zusammen mit der neuen Versicherung als eine selbständige (Reichs-)Arbeitsverwaltung aufgebaut. Rechtlich handelte es sich um eine „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ mit einer Hauptstelle, 13 Landesarbeitsämtern und 361 Arbeitsämtern. Geführt wurde die Reichsanstalt von einem Vorstand und einem Verwal-

tungsrat, in den beiden anderen Instanzen gab es sogenannte Verwaltungsausschüsse. Es galten die Prinzipien der drittelparitätischen Besetzung aller Organe, also auch des Vorstandes, sowie der Unparteilichkeit (vor allem in Arbeitskämpfen) und der Unentgeltlichkeit. Die Prinzipien behördlicher Arbeitsvermittlung waren: Arbeitgeber melden freie Stellen und ihre Interessen beim Arbeitsamt als der untersten Dienststelle. Versicherte Arbeitnehmer melden sich bei Arbeitslosigkeit beim Arbeitsamt, beziehen ggfs. ihre Arbeitslosenunterstützung und müssen der Vermittlung „zur Verfügung stehen“. Der zuständige Sachbearbeiter führt das Angebot an Arbeitsstellen mit einer möglichst adäquaten Nachfrage nach einer Arbeitsstelle zusammen.

Die Arbeitslosenversicherung baute auf der Fürsorgeverordnung von 1918 auf. Die Finanzierung wandelte sich von der unbeschränkten öffentlichen Finanzierung zunächst zu einer Begrenzung der Unterstützungsdauer und dann, im Gefolge der großen Inflationskrise von 1923, zu einer Beitragspflicht der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber. Als die Arbeitslosigkeit infolge der Währungsstabilisierung von 1924 stark stieg, wurde die Arbeitslosenunterstützung in der Regel auf 26 Wochen begrenzt und – wegen des Art. 163 der Reichsverfassung – eine neue „Krisenfürsorge“ für Erwerbslose eingerichtet, die wegen Überschreitung der Höchstdauer keine Arbeitslosenunterstützung mehr erhielten. Einen Rechtsanspruch gab es nicht; sie wurde nur Bedürftigen zugestanden, war also eine Fürsorgeleistung. Die Kosten dieser neuen Sozialeinrichtung wurden zu vier Fünftel vom Reich und zu einem Fünftel von den Gemeinden getragen.

Als im Sommer 1927 das Gesetz über die neue Reichsanstalt verabschiedet war, konnte noch niemand ahnen, dass bereits im Winter 1929 die größte und bislang schwerwiegendste deutsche und internationale Wirtschaftskrise ausbrechen würde. Sie brachte bereits im Februar 1930 2,4 Mio. Hauptunterstützungsempfänger. Die Arbeitslosenquote betrug 1932 30,8%. Ausgerichtet war die Reichsanstalt auf bis zu 850.000 Arbeitslose. Infolge der Länge der Depression und scharf restriktiver staatlicher Maßnahmen reduzierte sich die Arbeitslosenzahl bis Oktober 1932 auf 582.000. Genau entgegengesetzt verlief die Entwicklung in der Krisenfürsorge, die ja die „ausgesteuerten“ Versicherten aufnehmen sollte, soweit sie bedürftig waren: Im Februar waren es 277.000, im April 1932 1,7 Millionen. Hinzu kamen 1932 noch über 2 Millionen Arbeitslose, die „Wohlfahrtsunterstützung“ durch die Gemeinden erhielten.

Die Reichsanstalt hatte in der kurzen Zeit nicht nur keine finanziellen Reserven durch die Beiträge ansammeln können, sie war schlicht finanziell überfordert und stand wenige Jahre nach ihrer Gründung schon wieder vor dem Zusammenbruch. War aber tatsächlich die Finanzlage der „Reichsanstalt“ zu Beginn der Krise das ganz große Problem, so zeigte sich im Laufe der Krise, dass sie am Ende der Krise trotz höchster Massenarbeitslosigkeit finanziell „saniert“ war. Anfangs erhielt der Versicherte noch 26 Wochen lang die Unterstützung, 1932 waren es nur noch sechs Wochen. Danach wurde er ein Fall für die Fürsorge. Die Hauptunterstützung in der Arbeitslosenversicherung war auf 40% des (durchschnittlichen) Einheitslohnes abgestellt. Hinzu kamen Familienzuschläge. Dieser Prozentsatz wurde während der Krise und im Zuge allgemeiner Lohnsenkungen weiter verkürzt (Vgl. Riester, 2002, BArbBl. 5/2002, S. 6, und Hartwich, 1975, Arbeitslosigkeit, S. 15ff.)

Welche immense politische Bedeutung die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für die parlamentarische Demokratie hatte, zeigte sich im März 1930. Die seit 1928 bestehende „Große Koalition“ von der SPD bis hin zur DVP unter Reichskanzler Müller

(bis zu seinem Tod 1929 mit Außenminister Stresemann) zerbrach an der Frage der „Sanierung“ der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Es ging nach außen hin „um ein halbes Prozent“ Beitragserhöhung oder Leistungsabbau. Der linke Flügel der SPD wehrte sich gegen jeden Leistungsabbau, die Industriepartei DVP lehnte jede Beitragserhöhung ab. Natürlich zerbrach diese letzte parlamentarische Regierung Weimars nicht allein an diesem Umstand. Aber dennoch muss registriert werden, dass wegen der Bewältigung des Arbeitslosenproblems ein Koalitionsbruch hingenommen wurde, der – wie jeder Politiker wußte – eine Regierung aufgrund der Kompetenzen des Reichspräsidenten (Art. 48 RV) zur Folge hatte. Es folgten von Frühsommer 1930 bis zum Januar 1933 die vom Willen des Reichspräsidenten, nicht mehr von Reichstagsmehrheiten abhängigen Regierungen. Dann kam die „Machtergreifung“ Hitlers.

Das Ziel des vom Reichspräsidenten gestützten Reichskanzlers Brüning (1930-32) war die „Sanierung“ der Reichsanstalt. Dies gelang am Ende dadurch, dass nur noch wenige „Versicherte“ den Schutz eben dieser Einrichtung zum Schutz gegen Arbeitslosigkeit genossen. Die Anstalt wurde vor dem finanziellen Zusammenbruch gerettet. Aber die Schutzvorsorge hatte vollkommen versagt. Gegen diese Art von Arbeitslosigkeit, so wurde klar, kann man sich ebenso wenig wie gegen eine Weltwirtschaftskrise versichern.

1.1.3 Staatlich reglementierter Arbeitseinsatz ab 1933

Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme am 30. Januar 1933 blieb die Reichsanstalt bestehen. Sie erhielt jedoch völlig andere Funktionen in einem grundlegend veränderten Umfeld. So ging (schon ab Herbst 1932) die Arbeitslosigkeit zurück. Die Konjunktur verbesserte sich durch kreditfinanzierte staatliche Nachfragen, versteckt nach Rüstungsgütern, nach Bauleistungen, z.B. auch den Autobahnbau.

„Aus der Arbeitsvermittlung wurde der Arbeitseinsatz“, formulierte Weller in seinem Buch (1969, S. 104ff.) über die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der Geschichte des Arbeits- und Sozialrechts. Verschiedene Gesetze und Verordnungen übertrugen dem Präsidenten der Anstalt den Auftrag, den „Arbeitseinsatz“ (Gesetz von 1934) nach staatspolitischen Bedürfnissen zu steuern. Angestrebt wurde z.B. eine gleichmäßige Verteilung der Arbeitskräfte über das gesamte Reichsgebiet.

Die Lenkung des Arbeitsmarktes erfolgte natürlich nicht mehr auf der Basis der Selbstverwaltung; die Gewerkschaften und Arbeitgeber waren verboten bzw. aufgelöst. Es galt das Führerprinzip, ausgeübt durch den Präsidenten der Anstalt. 1938 gingen alle Aufgaben und Befugnisse auf das Reichsarbeitsministerium über; Hauptstelle und Arbeitsämter wurden Reichsbehörden. Die Reichsanstalt hieß nun „Reichsstock für Arbeitseinsatz“. Ihr oblag nur noch die Verwaltung der Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung.

Das Grundprinzip der Arbeitslosenversicherung, d.h. die anteilige Beitragspflicht der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber blieb erhalten. Aber das Solidaritätsprinzip wurde durch eine Verordnung über Arbeitslosenhilfe von 1939 dadurch erweitert, dass nunmehr alle Reichsangehörigen unterstützungsberechtigt wurden, auch wenn sie nicht in abhängiger Arbeit gestanden, also keine Beiträge entrichtet hatten. Als Regulativ für die Erweiterung des unterstützten Personenkreises wurde wieder eine Bedürftigkeitsprüfung eingeführt. D.h., die Beitragszahlung war Pflicht, Art und Höhe der Unterstützung aber war ungewiss.

Den Höhepunkt der Arbeitsmarktregulierung bildete, dass alle Arbeitnehmer durch einen Massenkündigungsschutz gegen Arbeitslosigkeit gesichert wurden.

Kündigungen bedurften der Genehmigung durch sogenannte „Treuhand der Arbeit“, die an die Stelle der amtlichen Arbeitskampf-Schlichter in der Weimarer Republik getreten waren. Sie überwachten auch den allgemeinen Lohnstopp.

1.2 Die Restauration des AVAVG 1952 und der Bedeutungsverlust im „Wirtschaftswunder“

Nach Kriegsende hielten die Besatzungsmächte in den Besatzungszonen der USA und Großbritannien zunächst die Arbeitsmarktreglementierungen aufrecht, nun durch die Arbeitsämter. Sie reichten bis hin zur Zwangskündigung von Arbeitnehmern, die nicht auf ein Arbeitsentgelt angewiesen waren. Ab 1947 begann die Wiederherstellung der Arbeitslosenversicherung, der drittelparitätischen Verwaltung der Arbeitsämter und des Versicherungsprinzips. Alle Schritte wurden auf der Grundlage des nie aufgehobenen AVAVG von 1927 vollzogen. Hauptaufgaben waren Notstandsarbeiten und besondere Schutzmaßnahmen für Schwerbeschädigte sowie Bergleute bei der Arbeitsverteilung. Mit Diskussion und Beschlußfassung über das Grundgesetz 1948/49 begann die Gestaltung der Arbeitsverwaltung der Bundesrepublik Deutschland.

Das Grundgesetz beschränkt sich in bezug auf die Arbeitslosigkeit auf die Nennung der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung im Art. 74 Ziff. 12 GG, d.h., es weist die Materie in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Im weiteren Sinne gehören zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gesetzliche Regelungsbereiche wie z.B. die Kriegsfolgelasten, die Sorge um Flüchtlinge und Vertriebene und die Ausgestaltung der öffentlichen Fürsorge. Einschlägig ist in jedem Fall das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs.1 GG sowie der Art. 9 Abs. 3, der die Grundlage des kollektiven Arbeitsrechts und der Tarifautonomie bildet.

Die Mitwirkung der Gewerkschaften und der Arbeitgeber bei der Führung der Anstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde wiederhergestellt. Weitergehende Wünsche in Richtung auf eine vollständige Selbstverwaltung der Anstalt, wie sie am 13.1.1950 von den beiden Großverbänden in Hattenheim vorgeschlagen worden waren, fanden letztlich keine Berücksichtigung im Bundesrecht. Es blieb bei der Drittelparität. Nach dem neuen AVAVG vom 10.3.1952 (BGBl. I, S. 123) wirkten in allen Organen die öffentlichen Körperschaften gleichberechtigt mit. Die Vorsitzenden und ihre Vertreter wurden allerdings allein von den Sozialparteien gestellt.

1.2.1 Umstrittenes staatliches Vermittlungsmonopol

Stark umstritten war von Anfang an, ob die neue „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ in Nürnberg ein „Vermittlungsmonopol“ erhalten sollte. Die alleinige Zuständigkeit für die Arbeitsvermittlung und das Vermittlungsmonopol definierten die §§ 35 und 37 des Gesetzes von 1952. Das schloß eine gewerbliche Stellenvermittlung aus und bedeutete eigentlich einen Verstoß gegen Art. 12 GG, die Berufsfreiheit. In mehreren Urteilen der fünfziger und sechziger Jahre folgte das Bundesverfassungsgericht jedoch der Auffassung des Bundesgesetzgebers, das Monopol diene dem Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsinteressen (vgl. v. a. BVerfGE 21, 245). Die Abgrenzung des Vermittlungsmono-

pols, also Fragen wie die Vermittlung von Führungskräften der Wirtschaft oder Künstler, blieb stets umstritten. In einem weiteren Urteil von 1967 (BVerfGE 21, 261) erklärte z.B. das Bundesverfassungsgericht die vom Gesetzgeber vorgenommene Ausdehnung des Monopols auf die „Vermietung“ von Arbeitnehmern durch „Arbeitnehmerüberlassungsverträge“ für verfassungswidrig.

Für die heute diskutierten Reformen der Bundesanstalt ist zunächst noch der allgemeine Rahmen wichtig, in den die Bundesanstalt seit 1952 gestellt war. Das Ziel der Arbeitsverwaltung war, insonderheit nach den Erfahrungen in der Weimarer Republik, der Schutz vor und bei Arbeitslosigkeit. Ein besonderer Druck ging von der Bevölkerungszunahme in der Bundesrepublik durch heimkehrende Soldaten, Vertriebene, Evakuierte und Flüchtlinge aus. Angesichts der regional ungleichen Verteilung der Flüchtlingsströme waren auch erhebliche regionale Unterschiede abzumildern.

1.2.2 Die Arbeitslosenvermittlung und -versicherung im sozialstaatlichen Netz

Ab 1957, im Zeichen eines rasanten Wirtschaftswachstums, bestimmte ein neuer Grundsatz in differenziertester Form die Arbeitsmarktpolitik. Mit der Novellierung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde erstmals der Vorrang der Arbeitsvermittlung vor der Gewährung von Unterstützungsleistungen gesetzlich festgelegt. Hinzu kam die Berufsberatung als gleichberechtigte Fachaufgabe der Bundesanstalt.

In den fünfziger Jahren wurde neben der Arbeitsverwaltung ein Netz sozialstaatlicher Schutzvorkehrungen für einzelne Gruppen potentiell Arbeitsloser geschaffen. Dazu gehörte z.B. der Kündigungsschutz bei Massenentlassungen für Behinderte und Schwerbeschädigte, erwerbstätige Mütter und Jugendliche, Hinzu kam der Schutz bei Kurzarbeit („Kurzarbeitergeld“), kamen Winterbauförderung und Umschulungen. In den meisten Fällen bezog der Schutz die Zustimmung des Betriebsrates oder auch der Arbeitsämter ein.

1956 wurde die „klassische“ Form der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch die „Arbeitslosenhilfe“ (in der Weimarer Republik: „Krisenfürsorge“) ergänzt. Die Kosten übernahm der Bund. Diese Hilfe wurde von der öffentlichen Fürsorge (seit 1961 „Sozialhilfe“ nach dem Bundessozialhilfegesetz) abgegrenzt. Auch wenn das Vorliegen eines „Bedürfnisses“ geprüft wurde, hatte der Bedürftige einen Anspruch, soweit er der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stand.

1.2.3 Reduktion der Arbeitsverwaltung und Aufgabenerweiterung

Die Bundesgesetzgebung war bereits vor 1969 bestrebt, die Arbeitslosenversicherung und -hilfe als „ultima ratio“ anzusehen. Zuvor sollten Politik und Sozialparteien alle Möglichkeiten, auch unter Zuhilfenahme der Bundesanstalt, ausschöpfen, um Arbeitslosigkeit überhaupt zu vermeiden. Diese Vorstellung paßte zu den Arbeitsmarktverhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1952 und 1969. Unmittelbar nach Gründung des Staates hatte die Arbeitslosigkeit zeitweise noch bei 10% gelegen. Ab Beginn der fünfziger Jahre ging sie sukzessive und beschleunigt zurück. Anfangs half die Bundesanstalt z.B. mit Hausbaukrediten, um Vertriebene dort anzusiedeln, wo Arbeitskräfte gesucht wurden. Ab Ende der fünf-

ziger Jahre eröffnete sie Filialen in der Türkei und in Sizilien, um Arbeitnehmer für die deutsche Wirtschaft anzuwerben. In den sechziger Jahren lag die Arbeitslosigkeit bis 1967 stets zwischen 100000 und 200000, was statistisch betrachtet eine „normale“ (Friktions-) Arbeitslosigkeit darstellt, die durch den normalen Arbeitsplatzwechsel bei kurzzeitiger Arbeitslosigkeit entsteht.

Die günstige Wirtschaftslage erlaubte Strukturreformen der Arbeitsverwaltung. Die Zahl der Landesarbeitsämter wurde von 12 auf 9 reduziert, die der Arbeitsämter von 209 auf 149. Die Zahl der in der Bundesanstalt Beschäftigten sank auf 24.000 im Jahr 1961 (2002 waren es 86.000). Der Beitragssatz konnte von 4% (1950) auf 1,3% (1964) gesenkt werden. In dieser Zeit schien es sinnvoll, der Bundesanstalt als zusätzliche Aufgabe die Zahlung des Kindergeldes zu übertragen, also eine nicht arbeitsmarktbezogene Aufgabe, die sie bis heute erfüllen muss.

1967 war das erste Rezessionsjahr, das vorübergehend die Arbeitslosigkeit auf knapp 500000 Arbeitlose scharf ansteigen ließ. Mit massiver fiskalischer Gegensteuerung („Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“) der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD war die Rezession schnell überwunden. Die Schwierigkeiten begannen mit den siebziger Jahren. Dazwischen schuf die große Koalition mit dem „Arbeitsförderungsgesetz“ (AFG) vom 25.6.1969 (BGBl. I, S. 583) eine Neuordnung, die im Prinzip bis zum Jahr 2002 erhalten blieb.

1.3 Vom Arbeitsförderungs- (1969) zum Sozialrecht (1998)

Schon der Name sollte anzeigen, dass für die Arbeitsmarktpolitik künftig die Förderung der Arbeit und nicht mehr die Milderung der negativen sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit im Vordergrund stehen sollte: „Bundesanstalt für Arbeit“. Sie blieb eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Die Rechtsaufsicht oblag dem Arbeitsministerium. Die traditionell drittelparitätisch (Vertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der öffentlichen Körperschaften von Bund, Ländern und Gemeinden) zusammengesetzten leitenden Organe waren der Vorstand, der Verwaltungsrat, die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter. Hinzu kamen der Präsident und die Vizepräsidenten. Sie wurden nach Anhörung des Verwaltungsrates auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt. Die organisatorische Gliederung in „Hauptstelle“ (Sitz in Nürnberg), Landesarbeitsämter und Arbeitsämter blieb 1969 erhalten.

1.3.1 Das AFG als „Vollbeschäftigungsgesetz“

„Das AFG war ein typisches „Vollbeschäftigungsgesetz“ (Riester, 2002, BarbB 1.5/2002, S. 7).

Ganz im Sinne des Stichworts „Arbeitsförderung“ wurden ab 1969 die klassischen Aufgabenbereiche der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung sowie der früheren Krisenfürsorge zu Beiträgen der Anstalt zur staatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. § 1 des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 schrieb vor, alle Maßnahmen der Bundesanstalt seien „im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung“ – so auszurichten, „dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum

der Wirtschaft gefördert wird.“ Diese Formulierung war ganz im Geiste des 1967 von der Großen Koalition erlassenen „Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“ verfaßt. Sie strahlte jenen Optimismus aus, der einst die Durchsetzung der keynesianisch begründeten fiskalischen Konjunktur- und Wachstumspolitik begleitete. In diesem Kontext sollte die „Bundesanstalt für Arbeit“ (BA) jene staatliche Einrichtung sein, die sich um die Förderung der beruflichen Bildung, um Berufsberatung, berufsfördernde Leistungen zur Rehabilitation und Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen kümmerte. Die neue Aufgabe hieß: „Aktive Arbeitsmarktpolitik“. Der Bundesanstalt wurde ein eigenes empirisch arbeitendes Institut (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg) zur Arbeitsmarktbeobachtung, Arbeitsmarktstatistik und -berichterstattung sowie zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beigegeben. Die Arbeitslosenunterstützung hieß jetzt Arbeitslosengeld, die der Arbeitslosenfürsorge Arbeitslosenhilfe. Das Monopol der Anstalt auf Arbeitsvermittlung blieb auch 1969 erhalten. Es wurde erst 1994 eingeschränkt und modifiziert.

1.3.2 Die Bundesanstalt als Institution für „aktive Arbeitsmarktpolitik“

Sicher stellte die neue Funktion der Arbeitsförderung statt der Begrenzung auf Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenhilfe einen gewaltigen sozialpolitischen Fortschritt dar. An gewichtigen Grundproblemen konnte allerdings auch dieses Gesetz nichts ändern. Die Finanzierung der Bundesanstalt und ihrer Aufgaben beruhte nach wie vor auf den anteiligen Beiträgen der versicherten Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber. Hinzu kam die Verpflichtung des Bundes, bei ungedecktem Mehrbedarf einen entsprechenden Zuschuss zu leisten. Der Bund trug auch allein die Kosten der Arbeitslosenhilfe. Schon die Relation des normalen Beitragsaufkommens zu den Aufgaben, z.B. Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Berufsbildung, machte klar, dass es durchaus zu Finanzierungsdilemmata kommen musste. Denn in den Aufgabenkatalog waren Aufgaben übernommen worden, die als Staatsaufgaben eigentlich auch vom Staat, und das heißt: aus dem allgemeinen Steueraufkommen, hätten finanziert werden müssen. Indem die Arbeitsförderung nun zur Aufgabe der Bundesanstalt geworden war, wurden den Beitragszahlern der Bundesanstalt auch die Kosten übertragen. So gesehen, brachte die Erweiterung des Aufgabenkatalogs eher eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Beitragszahler.

Eine weitere, außerordentlich schwerwiegende Belastung stellte die Wiedervereinigung dar. 1990 übernahm die Bundesanstalt für Arbeit auf einen Schlag die 38 Arbeitsämter der DDR mit 11.000 Beschäftigten. 1991 waren es bereits 25.000 Beschäftigte, die dringend benötigte Umschulungen, Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen organisierten und durchführten. Diese Aktivitäten waren der Beitrag der Bundesanstalt zu einem sozial moderierten Übergang der ehemaligen DDR in die Marktwirtschaft. (Sozialpolitische Informationen, hg. vom BMA, H. 2/2002 v. 26.4.2002, S. 1f.). 1992 flossen fast 50% der Gesamtausgaben der Bundesanstalt in die neuen Bundesländer, 2002 waren es noch fast 40%, obwohl dort nur rd. 20% der Erwerbspersonen lebten (Riester, BArb 1.5/2002, S. 8).

1.3.3 Das Arbeitsförderungsrecht als Bestandteil des Sozialrechts ab 1998

In den neunziger Jahren wurden die an der Vollbeschäftigung orientierten Zielsetzungen sukzessive aufgegeben. Die bis auf 4 Millionen Arbeitslose steigende Erwerbslosigkeit und die Sparzwänge für die öffentlichen Haushalte erzwangen auch in der Arbeitsverwaltung eine neue reaktive Ausrichtung und zwar in Form von Versuchen, die Lasten für die Beitragszahler und den Bundeshaushalt zu begrenzen. Aufgegeben wurde der Grundsatz, dass die Arbeitsvermittlung eine ausschließlich staatlich zu erbringende Aufgabe sei. Das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1994 hob das seit 1931 bestehende und 1952 bekräftigte Vermittlungsmopol der Bundesanstalt auf. Nun erhoffte man sich von der Einschaltung privater Vermittler von Arbeit stärkere Beschäftigungswirkungen.

Durch das Arbeitsrechts-Reformgesetz (AFRG) wurde das Arbeitsförderungsrecht des AFG zum 1.1.1998 als sogenanntes „Drittes Buch“ (SGB III) in das Sozialgesetzbuch eingeordnet. Es bestand also nicht weiter als eine gesonderte Rechtsmaterie neben den zahlreichen Regelungen der deutschen Sozialgesetzgebung. Im Zuge dieser Einordnung in das SGB III wurde das Arbeitsförderungsrecht sowohl rechtssystematisch als auch sprachlich völlig überarbeitet, ohne allerdings wesentliche Inhalte des alten Arbeitsförderungsgesetzes aufzugeben. Das SGB III erhielt eine völlig andere Struktur als das AFG. Wie die anderen Bücher des Sozialgesetzbuches wurde es in Kapitel (13) und Abschnitte aufgeteilt und enthält 433 Paragraphen. Mit der Geltung des SGB III wurde das alte Arbeitsförderungsgesetz von 1969 außer Kraft gesetzt.

Das neue Gesetz umfaßte die Leistungen und Maßnahmen der Arbeitsförderung einschließlich der Leistungen zur beruflichen Rehabilitation. Durch die im SGB III geregelten Leistungen der Arbeitsförderung sollte nun, so hieß es, der Ausgleich am Arbeitsmarkt durch Beratung der Ausbildungs- und Arbeitssuchenden über die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe unterstützt werden. Offene Stellen sollten dadurch schnell besetzt und die Möglichkeiten von benachteiligten Ausbildungs- und Arbeitssuchenden für eine Erwerbstätigkeit verbessert werden. So sollten die Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe vermieden oder verkürzt werden. Die Aufgaben der Bundesanstalt als Trägerin der Arbeitsverwaltung umfaßten nun auch die Förderung der beruflichen Rehabilitation, einschließlich der Förderung Behinderter und Schwerbehinderter nach dem Schwerbehindertengesetz.

Ansonsten blieb die Bundesanstalt eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Hauptstelle (in Nürnberg) war zuständig für Empfehlungen und Maßnahmen für die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung. Die 10 Landesarbeitsämter hatten die Aufgabe, die von der Hauptstelle verfaßten Anordnungen und Erlasse, bei Bedarf ergänzt durch regionale Sonderregelungen und Maßnahmen, für ihren Bereich umzusetzen sowie die fachliche Arbeit der Arbeitsämter zu beaufsichtigen und zu koordinieren. Die 181 Arbeitsämter mit ihren Nebenstellen, so formulierte das Gesetz, „erledigen die unmittelbaren Fachaufgaben im Kontakt mit den Arbeits- und Ratsuchenden“. Neu war eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen zugunsten der Arbeitsämter. Diese erhielten Mittel für sogenannte „Ermessensleistungen“ im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung, über die sie frei disponieren durften.

Teil 2: Arbeitsmarktreform 2002 – eine Fallstudie zum Bundestagswahlkampf 2002

2.1 Reformanstöße

Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts war die hierarchische Behördenorganisation der Arbeitsverwaltung erhalten geblieben, auch wenn sich in deren Aufgabendefinitionen schon flexiblere Strukturen andeuteten. Der deutsche Sozialstaat hatte auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes seine volle Entfaltung gefunden. So wie sich der gesamte Charakter dieser Sozialstaatlichkeit immer stärker mit den Elementen von Staatlichkeit verbunden hatte, so blieb auch die schon 1927 gefundene Form der Anstalt erhalten. Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung und der Sozialstaat, schon ab 1980 international umstritten, aber in Deutschland noch von jeder Bundesregierung bis zum Jahre 2000 in ihrer traditionellen Form bewahrt, gerieten in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts unter massiven Druck.

Der Vorwurf der Ineffizienz und die Erkenntnis, dass die stetig gewachsenen Leistungsverpflichtungen nicht mehr finanzierbar waren, schlugen die erste Bresche in den Glauben an die Fähigkeiten der Anstalt. Der Konjunkturinbruch des Jahres 2002 verstärkte den Druck auf die Politik. Wie schon oft in der Geschichte der Bundesrepublik erzwang politischer und ökonomischer Problemdruck die Bereitschaft zur Anerkennung neuer Ideen und erleichterte die Durchsetzung von Reformen. Neben überfälligen Reformen bei den Sozialleistungen schlechthin steht die Reform der traditionellen Arbeitsmarktpolitik ganz vorn auf der Agenda.

2.1.1 Das Job-AQTIV-Gesetz

Das SGB III wurde bereits in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages mehrfach geändert. Eine dieser Novellierungen betraf das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene „Job-AQTIV-Gesetz“, das der Bundesrat erst am 30.11.2001 verabschiedet hatte. Mit diesem Gesetz wollte die Bundesregierung aus SPD und Grünen die „vorwiegend reaktive Ausrichtung des geltenden Arbeitsförderungsrechts durch deutlich präventivere Ansätze, insbesondere im Bereich der Vermittlung und Beratung, aber auch bei den anderen aktiven Arbeitsförderungsleistungen, ersetzen. Vorhandene Beschäftigungsmöglichkeiten sollten konsequenter genutzt und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut oder vermieden werden (vgl. hierzu: Hans-Hermann Hartwich, „Das Job-AQTIV-Gesetz“ in: GWP H.1/2002 S. 73ff.).

Die Formulierung der Zielsetzung stellt historisch betrachtet eine Kritik an allen Bemühungen seit 1969 dar. Die Absage an eine „reaktive“ Politik hatten alle Regierungen in ihre Gesetzesnovellierungen geschrieben. Das Job-AQTIV-Gesetz ist zudem im Kern nicht eigentlich eine „aktive“ Förderungsmaßnahme. Es geht nicht um die Schaffung von mehr Beschäftigung, sondern um eine zügigere und konsequentere Vermittlung von Arbeitskräften, einschließlich eines größeren Drucks auf die Arbeitslosen, angebotene Stellen auch anzunehmen. Im übrigen blieb für Arbeitsminister Riester klar, dass die Bundesanstalt für Arbeit „systembedingt“ nicht nur Dienstleistungen erbringen könne, weil sie als Zweig der Sozialversicherung auch den Grundsatz „Fördern und Fordern“ umzusetzen habe (Riester, 2002, BArbBl. 5/2002, S.10)

2.1.2 Gefälschte Vermittlungsstatistiken

Den eigentlichen und bedeutsamen Anstoß für eine grundlegende Neuorientierung bewirkten verschiedene Ereignisse des Jahres 2002:

Am Anfang (4.2.02) stand eine aufsehenerregende Kritik des Bundesrechnungshofes an der Vermittlungsstatistik der Arbeitsämter, der Nachweis falscher und „geschönter“ Zahlen über die Erfolge bei der Vermittlung Arbeitsloser. Er hatte fünf repräsentative Arbeitsämter überprüft und festgestellt, dass 70% der verbuchten Vermittlungserfolge gar keine waren. Im Zeichen des beginnenden Bundestagswahlkampfes 2002 wurden die Vorwürfe rasch zu einer massiven Kritik an der Bundesanstalt für Arbeit und an der aufsichtführenden Behörde, dem Bundesarbeitsministerium. Der zuständige Bundesarbeitsminister ordnete weitere Überprüfungen an. Regierungsmitglieder begannen über Teilprivatisierungen der Arbeitsverwaltung zu sprechen (Staatssekretär Anders, SPD). Der Vize-Vorsitzende der FDP, Rainer Brüderle, forderte die „totale“ Privatisierung der Arbeitsvermittlung. (alle Angaben nach: Die Welt vom 8.4.2002)

Am 14.2.2002 fasste der Vorstand der Bundesanstalt zwei Beschlüsse. Der erste bestätigte einen erheblichen Umfang fehlerhafter Vermittlungen in der Statistik, erklärte formal die Ursachen der „fehlerhaften Erfassung von Vermittlungen“ (Steuerungsdefizite, technische Defizite, fachliche Defizite) und bekräftigte, dass er die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Präsidenten (Jagoda) fortsetzen werde.

Der zweite Beschluss betonte die Ernsthaftigkeit der schon begonnenen Vermittlungsoffensive im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes, die bereits eingeleiteten Reformen mit der Bezeichnung „Arbeitsamt 2000“ hin zum modernen Dienstleister sowie die Einrichtung eines „betriebs-/arbeitgeberorientierten Call-Centers im Sinne einer Stellenagentur bei jedem Arbeitsamt.“ Schließlich forderte der Vorstand seine Verwaltung auf, stärker mit privaten Vermittlern zusammenzuarbeiten. Er richtete ein „Beschwerdemanagement“ für Kunden und Mitarbeiter ein und versprach u.a. die Einsetzung einer externen Überprüfungskommission für Aufbau und Ablauf der Organisation (Presse-Info der Bundesanstalt vom 15.2.2002). Im Rückblick erweckt diese Reaktion des damals noch paritätisch besetzten Vorstandes und seines langjährigen Präsidenten Jagoda den Eindruck, die Bundesanstalt sei erst durch die Beanstandungen des Rechnungshofes aufgerüttelt worden und zu ernsthafter Verfolgung der Ziele des Job-AQTIV-Gesetzes übergegangen. So waren zwar im Rahmen der vorgeschriebenen „Vermittlungsoffensive“ 3000 Mitarbeiter zusätzlich eingestellt worden, aber genau dort, in der Vermittlungsstatistik, waren die Täuschungsmanöver nachgewiesen worden. Jetzt erst wurde bekräftigt, dass man verstärkt mit privaten Vermittlern zusammenarbeiten wolle. Nun wurde beteuert, man werde jetzt das Anreiz- und Leistungsinstrumentarium einsetzen, das bereits 1997 durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts eingeführt worden war. „Da insbesondere in der Vermittlung erfolgsorientierte Leistungsentgelte gezahlt werden sollten, werden diese Möglichkeiten künftig Anwendung finden und sollen ausgeschöpft werden“. Die Bundesanstalt werde dem Bundestag bis Ende 2003 über die Erfahrungen mit den Leistungsinstrumenten berichten (Vgl. Stefan Marx und Rudolf Schmachtenberg, Reform der Arbeitsverwaltung, in: BArbBl.4/2002, S. 7).

Deutlicher konnte eigentlich der Vorwurf, die Bundesanstalt sei eine „verkrustete Mammutbehörde“ (Gerster, Die Welt v. 8.4.2002), kaum belegt werden. Die sofortige Reaktion der Bundesanstalt und der auffallend defensive Charakter der

Beschlüsse zeigten, dass die Bundesanstalt sich selbst in einer schweren Krise wähnte. Dieser Eindruck wurde durch die Reaktionen der Bundesregierung verstärkt. Zweifellos forcierte die herannahende heiße Phase des Bundestagswahlkampfes im September 2002 den Reformwillen. Ja, es drängte sich angesichts der ungewöhnlich raschen und durchgreifenden Bundesgesetzgebung der rot-grünen Regierungskoalition sowie der Art der Reaktion der Eindruck auf, dass die Wahlen in Sachsen-Anhalt und im Bund der eigentliche Motor des Geschehens waren.

2.1.3 Eine privatwirtschaftliche Führungsstruktur als „Innovationsmanagement“ für die Arbeitsverwaltung

Bereits am 22. Februar 2002 legte die Bundesregierung einen Zweistufen-Plan „für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BarbB 1.3/2002, S. 24f.) vor. Zur Umsetzung der ersten Stufe, nämlich der „Modernisierung der Leistungsstrukturen“ der Anstalt, wurden am 28. Februar Eckpunkte formuliert, die als Änderungsantrag der Regierungskoalition zum Entwurf eines „Gesetzes zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat“ am 15. März 2002 in zweiter und dritter Lesung vom Bundestag beschlossen wurden. Der Bundesrat stimmte am 22. März zu. Zum 27. März trat dieses Gesetz in Kraft (BGBl 2002 I, Nr. 20 v. 26.3.2002, S. 1130ff.).

Es ist zwar nicht unüblich, in Gesetzen verschiedene Rechtsmaterien „zusammenzupacken“, die eigentlich recht unterschiedliche Dinge betreffen. In bezug auf die „Modernisierung der Leitungsstrukturen“ aber ist die Rechtsgrundlage besonders kompliziert plazierte, vermutlich weil überstürzt gehandelt wurde. So enthält das Gesetz zur Änderung des Mitbestimmungsgesetzes zugleich verschiedene Änderungen des Aktienrechts (was dazu gehört) sowie diverse Änderungen des Sozialgesetzbuches (was in der Sache nicht unbedingt erforderlich gewesen wäre). In diesem Kontext sind die doch ziemlich revolutionären Umstrukturierungen der Führungsstruktur der Bundesanstalt für Arbeit untergebracht, für den Laien also schwer auffindbar.

Unter den Nummern 23ff. (§ 394 SGB III betreffend) wird aus der traditionellen Präsidialverfassung der Anstalt eine Vorstandsverfassung. Geführt wird die Bundesanstalt für Arbeit demnach durch einen „Vorsitzenden des Vorstandes“ mit Richtlinienkompetenz für die Geschäftsführung und zwei „Mitgliedern des Vorstandes“. Der Bundesminister bestimmt den Vorsitzenden und muss diesen bei der Besetzung der übrigen Vorstandsposten anhören. Die Vorstandsmitglieder stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis mit einer Amtszeit von 5 Jahren. Vorgeschrieben wird eine leistungsgerechte Bezahlung aller Mitarbeiter.

Um dieser Neustrukturierung auch sofortige Wirkung zu verleihen, wurden an anderer Stelle (Änderung von SGB II § 434f.) die Amtszeiten des bisherigen Verwaltungsrates auf den 30.6.2002 begrenzt und dieser ab sofort mit den neuen Aufgaben (im Sinne eines verkleinerten Aufsichtsrates) im Verhältnis zum neuen Vorstand betraut.

Bis dahin hatte es den hauptamtlichen Präsidenten, den ehrenamtlichen neunköpfigen Vorstand, dessen Vorsitz zwischen der DGB-Vertreterin und dem Arbeitgebervertreter wechselte, sowie einen 51köpfigen Verwaltungsrat gegeben. Er wurde auf 21 Mitglieder (je 7 Vertreter der drei Gruppen Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Öffentliche Hand) reduziert. Der ehrenamtliche Vorstand wurde durch den hauptamtlichen ersetzt. Das Amt des Präsidenten entfiel. Zugleich wurde in die-

ser Gesetzesänderung festgelegt, dass der bisherige Präsident (Jagoda) – dessen Amtszeit erst im Januar 2001 um vier Jahre verlängert worden war – und sein Vizepräsident mit sofortiger Wirkung (also zum 27. März 2002) in den Ruhestand treten. Der Verwaltungsrat alten Rechts hatte ihn bereits am 15.3.2002 förmlich verabschiedet. Der neue Vorstandsvorsitzende sollte nach dem Gesetz ausnahmsweise ohne Anhörung des Verwaltungsrates ernannt werden.

Durch die Änderung der gesetzlichen Grundlagen für die Bundesanstalt für Arbeit wurden zwar formal korrekt die Voraussetzungen für eine „Reform“ in Richtung auf eine privatwirtschaftliche Aufgabenstellung und -erfüllung geschaffen. Politisch aber zeugt der Vorgang doch eher von einer ungewöhnlichen Hektik. Der neue Präsident, Florian Gerster, bis dahin rheinland-pfälzischer Sozial- und Arbeitsminister, (SPD), wurde zum 27. März 2002 berufen. Seine beiden von der Regierung vorgeschlagenen Vorstandsmitglieder erhielten am 11. April die mehrheitliche Zustimmung des Verwaltungsrats und wurden sodann von der Bundesregierung dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorgeschlagen. Es waren Heinrich Alt, bisheriger Vizepräsident der Anstalt und ein Repräsentant der Arbeitsamtstradition sowie Frank Jürgen Weise, Finanzvorstand und Vorstandssprecher eines Logistikunternehmens. Damit war die neue Führung komplett.

Radikale Reformvorschläge wurden gleichwohl von der neuen Führung weder erwartet noch erwünscht. Dies mußte Gerster bereits kurz nach seiner Nominierung erfahren, als er nicht nur einen Umbau verkrusteter Strukturen der Anstalt im Sinne eines „Innovationsmanagements“, sondern auch Arbeitsmarktreformen wie Einschnitte bei den Leistungen für Langzeitarbeitslose, liberalere Regeln für befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeit und anderes mehr forderte sowie auch mutig die Umbenennung der Anstalt in „Bundesagentur für Arbeit“ vorschlug. (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 31.3.2002). In allen diesen Punkten wollte aber offensichtlich die Politik die alleinige Initiative und zeitliche Disposition bewahren (vgl. Dorothea Siems, Wer vor den Wahlen aufs Tempo drückt, gefährdet die Strategie seiner Partei, in: Die Welt vom 8.4.2002).

Der „Zweistufenplan“ der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 22. Februar 2002 hatte bereits in der ersten Stufe neben der Modernisierung der Leitungsstrukturen mehr Wettbewerb für Vermittler (auch private), eine konsequentere Ausschöpfung der Möglichkeiten des Job-AQTIV-Gesetzes, mehr Kundenorientierung bei der Vermittlung, Job-Gutscheine (Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose, um private Vermittler in Anspruch zu nehmen), einen unabhängigen Arbeitsamts-TÜV und ein Benchmarking zwischen den Arbeitsämtern, vorgesehen. Die zweite Stufe des Planes enthielt „Konzepte für zügige Strukturreformen“.

Den Kern der Planung bildete die Einsetzung einer „Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Diese Kommission, bestehend aus 15 Persönlichkeiten der Wirtschaft, Gewerkschaften, Politik und Wissenschaft, Unternehmensberatung, Länder und Kommunen, sollte bis zum Ende der Legislaturperiode, also bis zum August 2002, Vorschläge vorlegen.

Zum Vorsitzenden wurde Dr. Peter Hartz, Vorstandsmitglied der Volkswagen-AG, ernannt. Die Kommission erhielt eine Geschäftsstelle beim Arbeitsministerium. Sie konnte Gutachten vergeben und Sachverständige einladen.

Alle Formulierungen deuteten im Frühjahr 2002 darauf hin, dass die Bundesregierung keine konkreten Schritte vor der Bundestagswahl zu unternehmen gedach-

te, die zum Streit mit der Opposition oder zur Verunsicherung der Wähler hätten führen können. Ihre Reformaktivität reduzierte sich damit auf eine Beschäftigung der interessierten Öffentlichkeit mit progressiven Reformkonzepten ohne aktuelle Verbindlichkeit. Die Reform der Bundesanstalt war damit für den Wahlkampf instrumentalisiert. Belegt wurde dies nicht zuletzt durch den Umstand, dass der gerade ernannte Vorsitzende des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit, Florian Gerster, nicht als Mitglied der Hartz-Kommission berufen wurde. Das wiederum bedeutete, dass seine rasche Ernennung und die neue Vorstandsstruktur eine Reaktion auf die öffentliche Kritik an der Anstalt darstellten, jedoch noch nicht als definitive Neuordnung gemeint waren.

2.2 „Hartz-Kommission“ – Politische Strategien und Taktiken (polities)

Zur Aufgabe der „Hartz-Kommission“ hieß es wörtlich im Zweistufenplan der Bundesregierung vom 22.2.2002:

„Die Arbeit der Kommission orientiert sich am Leitbild der Bundesregierung für eine Arbeitsförderung mit schlankem Aufgabenzuschnitt und moderner Unternehmensorganisation. Dessen vier Kernelemente sind:

1. Aufgabenkonzentration auf Kernbereiche
2. Im Zentrum: Vermittlung und Beratung
3. Organisatorischer Umbau
4. Zusammenführung von Arbeitslosen und Sozialhilfe.

Hinzu kommen sollte ein schlüssiges Durchführungskonzept. Die Kommission konnte auch aktuelle Vorschläge zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe machen, die aber der „Reform als solcher“ nicht vorgreifen durfte.

Die Bundesregierung teilte mit, dass sie nach der Wahl den Prozess der Umgestaltung der Arbeitsverwaltung bis Ende 2004 abzuschließen gedachte.

Am 22. März nahm die Kommission ihre Tätigkeit auf. Es konnte nicht ausbleiben, dass sie mit ihrem Zeitplan (bis August 2002) das besondere Interesse der wahlkämpfenden Parteien und der Interessenverbände auf sich zog. Was sie erwartete, konnte sie der gewerkschaftlichen Reaktion auf Florian Gersters Reformideen entnehmen: „Sozialdemokrat auf Abwegen“ schrieb die IG-Metall (Das Monatsmagazin 4/2002 v. 1.4.2002). Die Rezepte: Privatisierung, Einschränkung der Selbstverwaltung, Leistungskürzungen, seien einfach unsozial.

Es ist deshalb zunächst interessant, einen Blick auf die Mitglieder der Hartz-Kommission zu werfen, die von der SPD/Grüne-Regierung berufen worden waren:

Peter Hartz, Vorstandsmitglied der VolkswagenAG;
 Norbert Bensel, Vorstandsmitglied der DaimlerChrysler ServicesAG;
 Heinz Fischer, Abteilungsleiter Personal Deutsche BankAG;
 Eggert Voscherau, Vorstandsmitglied BASF AG;
 Jobst Fiedler, Roland Berger Strategy Consultants;
 Peter Kraljic, Direktor bei der McKinsey&Company;
 Hanns-Eberhard Schleyer, Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks;
 Klaus Luft, Geschäftsführer der Market Access for Technology Services GmbH;

Harald Schartau, Arbeitsminister des Landes Nordrhein-Westfalen;
Wolfgang Tiefensee, Oberbürgermeister der Stadt Leipzig;
Isolde Kunkel-Weber, Mitglied des ver. di-Bundesvorstandes;
Peter Gasse, Bezirksleiter der IG-Metall NRW;
Wilhelm Schickler, Präsident des Landesarbeitsamts Hessen
Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam;
Prof. Dr. Günter Schmid, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin.

Sicher überwogen in dieser „Hartz-Kommission“ das unternehmerische Denken, privatwirtschaftliche Erfahrungen, strenge Rentabilitätskriterien. Der gewerkschaftliche Einfluss war gering. Hinsichtlich der Parteipräferenz gibt es keine Angaben. Jedoch kann wohl kaum von einer SPD-Lastigkeit ausgegangen werden.

2.2.1 Die Rolle der „Hartz-Kommission“ im Regierungswahlkampf

Bis zum Juni 2002 hatte die Bundesregierung mit dieser Kommission zunächst das brisante Thema der Reform der Arbeitsverwaltung und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aus dem Zentrum des öffentlichen Interesse weitgehend verbannt. Parteipolitisch eine Problementlastung ersten Ranges! Erst ab 20. Juni gelangten Ideen und Vorschläge aus der Hartz-Kommission an die Öffentlichkeit. Es handelte sich zunächst nur um die „Zwischenberichte“ der Kommissionsmitglieder. Sie wurden an die Presse gegeben. Damit begann eher die „heiße Phase“ des Bundestagswahlkampfes als eine heiße Reformdebatte. Es gelang der Regierung, die Aufmerksamkeit von der Forderung nach konkreten Schritten abzulenken und auf einzelne heiß umstrittene Fragen hinzulenken. Dadurch kam auch der Eindruck auf, es müsse vor allem jetzt das Richtige formuliert werden. Themen waren u.a. eine Begrenzung des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate, Begrenzung und Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, Abschaffung der Vorruhestandsregelung, Honorierung rechtzeitiger Arbeitslosenmeldung, privatrechtlich organisierte Arbeitsvermittlung, eine Chip-Karte, eine Art elektronischer „Arbeitslosen-Pass“ zur Beschleunigung der Vermittlung (FAZ v. 21.6.2002). Bald kamen Konzepte für Personal-Service-Agenturen bei den Arbeitsämtern hinzu, die Arbeitslose befristet an Unternehmen „verleihen“, Schaffung eines Niedriglohnsektors durch staatliche Zuschüsse zum Lohn, Unterstützungszahlungen bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit („Ich-AG“). Der Vorsitzende Peter Hartz meinte, mit dem sich entwickelnden Konzept könnte die Zahl der Arbeitslosen binnen drei Jahre halbiert werden.

So begann ein Kampf mit verkehrten Fronten. „Mutig und interessant“, das konnte man den Ideen kaum absprechen. Der Kanzler wurde zum „Reformkanzler“. Er warnte davor, die „Reform“ zu zerreden (Die Welt v. 24.6.02). Die Opposition, den Ideen konzeptionell nahestehend, weil sich vieles mit den Vorschlägen des Wirtschaftsexperten Lothar Späth im Stoiber-Team deckte („die Richtung stimmt!“), bekam politische Schwierigkeiten. Denn es stimmte schon: Die Teilkonzepte wurden „wahlkampfgerecht und mit viel Wind präsentiert“, so der CSU Generalsekretär Goppel (Welt v. 29.6.02). Der Kanzlerkandidat Stoiber sah sich veranlaßt, Leistungskürzungen abzulehnen („ein Irrweg, den ich nicht mitmache!“ FAZ v. 25.6.02), was sicher auch nicht eigentlich seine Vorstellung sein konnte.

Ende Juni regte sich allerdings auch innerhalb der Regierungsfractionen Widerstand gegen Schröders erfolgreiche Wahlstrategie mit der Hartz-Kommission. Er richtete sich vor allem gegen die Umwandlung der Arbeitsämter in Zeit(Leih-)ar-

beitsfirmen und gegen die Leistungskürzungen. Die Gewerkschaften monierten vorübergehend ebenfalls die vorgeschlagenen Leistungskürzungen. Sie erfaßte jedoch bald ein „Hartz-Fieber“ (FAZ v. 2.7.02), ohne sich allerdings zu den Details zu bekennen. Sie „verblüfften ihre Gegner“. Chemiegewerkschaft, Baugewerkschaft, selbst die IG-Metall entschieden sich für eine Unterstützung der Kommissionsarbeit. Sie verbanden dies allerdings auch geschickt mit ihren Änderungswünschen im Detail. Nur Ver.di „übte sich noch in der Rhetorik des Widerstands“ (SZ. v. 2.7.02)

2.2.2 Verkehrte Fronten – Schwierige Positionierung der Opposition

„Wahlkampf? Wahlkampf! Die Hartz-Kommission hat auf die Tagesordnung gesetzt, was dem Wahlkampf bisher fehlt: Eine Streitfrage, bei der es wirklich um etwas geht. Prompt geht es munter zu bei den konkurrierenden Volksparteien, deren große Anstrengung sich bisher darin erschöpfte, der jeweils anderen keine Angriffsfläche zu bieten... Das Wirtschafts-Ass der Union, Lothar Späth, verlangt ein klares positives Bekenntnis der Bundesregierung zum Hartz-Konzept. Er hätte sich vorher bei seinem Kanzlerkandidaten vergewissern sollen, was der eigentlich davon hält. Denn Stoiber mag nicht in die Begeisterung einstimmen... Auch auf der SPD-Seite geht es nicht ohne Überraschungen... Die Kommissionsvorschläge müssen diskutiert werden... Späth und Stoiber müssen zeigen, wie Modernisierung und Gerechtigkeit zusammenpassen. Und Schröder muss es auch.“ (Tissy Bruns in Die Welt v. 25.6.02).

„Hartzklopfen“ titelte der Berliner Tagesspiegel am 1.7.02. „Die Vorschläge der Arbeitsmarkt-Kommission des VW-Managers passen nicht in Stoibers Wahlkampfkonzept“. Die Vorschläge aus der Kommission sorgten für Unruhe bei CDU/CSU, denn hier gab es unterschiedliche Positionen. Merkel, Merz, Schäuble und Wulff gaben zu bedenken, dass nicht Hartz, sondern Schröder der Kontrahent sei, und dass die Vorschläge in der Wirtschaft auf Interesse stießen (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 30.6.02.) Auch verunsicherte Stoibers negative Reaktion, einschließlich seiner Rüge für seinen Mitstreiter Späth die Union (Tagesspiegel v. 1.7.02). Die Opposition blieb ambivalent, hatte wohl auch keine andere Wahl. CDU, FDP und z.B. der Bundesverband mittelständischer Wirtschaft forderten vor allem die konsequente Umsetzung der von ihnen im Grunde positiv bewerteten Vorschläge. Der Deutsche Städtetag lehnte Leistungskürzungspläne ab. Er fürchtete offensichtlich die Verlagerung der finanziellen Lasten von der Arbeitslosenhilfe auf die von ihnen zu erbringende Sozialhilfe. (Vgl. Die Welt v. 22.7.02)

„Neue taktische Spielchen“ gab es im Juli 2002 um das „Herauspicken“ einzelner Vorschläge. Der Bundeskanzler setzte seine Gegner weiter unter Druck, indem er erklärte, dass das Hartz-Papier nur in seiner Gesamtheit ein Erfolgsrezept sein werde. „Wer sich das herauspickte, was seinen eigenen Interessen entspreche, verurteile es zum Scheitern. Unter anderen Umständen könnte die Union getrost darauf setzen, dass die Koalition ihr die Arbeit des Zerpflückens abnehmen würde. Doch da Schröder sich nun mit seiner ganzen Autorität dahinterstellt, werden sogar die Gewerkschaften ihre Bedenken bis zu Wahltag zurückstellen. Mit kleinkariierter Kritik wird die Union Schröder den frischen Wind nicht aus den Segeln nehmen können. Auch Stoiber muss den Mut haben, aus der Deckung des „Allen wohl und niemandem weh“ herauszutreten. Denn gewählt werden nicht nur Parteien, sondern Personen, die Hoffnungen verkörpern.“ (Die Welt v. 1. u. 2.7.02)

Die Kommission taktierte mit. Angesichts der Ablehnung von Leistungsbegrenzungen auf 12 Monate bei Arbeitslosengeld und -hilfe durch Gewerkschaften, Sozialpolitiker und den Unionskanzlerkandidaten Stoiber, erwog sie öffentlich, stattdessen individuelle Leistungskürzungen vorzuschlagen, wenn z.B. eine zumutbare Arbeit verweigert wird (Die Welt vom 30.7.02). Anfang August veröffentlichte die Hartz-Kommission den Vorschlag, mit einem neuen Wertpapier in den nächsten drei Jahren bis zu 150 Mrd. Euro für Mittelstandsförderung in die strukturschwachen Regionen der neuen Länder zu lenken und damit neue Jobs zu schaffen („Job-Floater“). Auch sollte die Bundesanstalt teilweise privatisiert und auf ihre Kernaufgaben beschränkt werden. Vernünftigerweise sollte die Anstalt nicht mehr für die Auszahlung des Kindergeldes und die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zuständig sein. Dies hatte Florian Gerster schon Monate zuvor gefordert. Im Niedriglohnbereich sollten sogenannte „Mini-Jobs“ bis zu 500 Euro und eine pauschale Steuer nur für hausnahe Dienstleistungen und für Arbeitslose gelten (Die Welt v. 5.8.02)

Der Job-Floater wurde umgehend vom Bankenverband abgelehnt, von SPD-Politikern im Osten begrüßt. Die CDU-Ministerpräsidenten der neuen Länder sahen darin eine „große Luftblase“ und sprachen – so Späth – von einer neuen Wundertüte“. Damit werde der seriöse Teil der Hartz-Konzepte verspielt (S7 v. 7.8.2002). „Politik ist Verkaufsförderung mit anderen Zielen“, meinte die FAZ (7.8.02) und Hartz sei offensichtlich ein Naturtalent, obwohl er eigentlich ein Mann der Wirtschaft sei und nur durch Zufall die Sphäre des Politischen streife.

2.2.3 Hartz – der Reformers als „Wahlkampf-Marionette“ ?

Hartz, der „Erfüllungsgehilfe“ oder der „waschechte Wahlkämpfer“ – Wahlkampf-Marionette der rot-grünen Regierung? Schon bevor die Hartz-Kommission ihr fertiges Konzept vorgelegt hatte, konzentrierte sich die öffentliche Diskussion schon stärker auf die Rolle des Vorsitzenden im Wahlkampf der SPD als auf die Sachthemen. Am deutlichsten sagte dies Christoph B. Schiltz in der Welt (5.8.02): „Hartz, der Erfüllungsgehilfe!“ „Was am Ende in der politischen Praxis umgesetzt wird, bleibt ungewiss. Für den Bundeskanzler ist das auch zweitrangig. Was für Schröder zählt, ist die Symbolik. Die vom ihm eingesetzte Kommission sollte vor allem einen Zweck erfüllen: dem schlappen Wahlkampf der Sozialdemokraten Leben einhauchen und der SPD Stimmen bringen... Diesen Auftrag wird Hartz mit seinem Abschlussbericht erfüllen. Er wußte von vornherein, was sein Auftraggeber von ihm erwartete: Stimmen, Stimmen, Stimmen. Hartz ist kein beherzter Reformers, sondern ein Erfüllungsgehilfe des Kanzlers.“ Dies wurde nun einem Mann nachgesagt, der noch am 25. Juni 2002 von derselben Zeitung (Die Welt v. 25.6.02) als „freundlicher Revolutionär aus Wolfsburg“ porträtiert worden war. In Wolfsburg, so hieß es dort, habe „der innovative Denker mit unkonventionellen und bahnbrechenden Lösungen gegläntzt.“ Genannt wurden Arbeitszeitverkürzung statt Massenentlassungen, „Zeit-Wert-Papier“ als Überstunden-Konto, flexible Arbeitszeitregelung mit dem spektakulären 5000x5000 Projekt (Neueinstellungen in Hannover). Aber selbst die der Hartz-Kommission prinzipiell wohlgesonnene Süddeutsche Zeitung sprach davon, dass sich der angeblich „gute Makler Hartz als waschechter Wahlkämpfer“ präsentiere (SZ v. 8.8.02). Die FAZ (17.8.2002) titelte „Die virtuelle Reform“ und sprach von einer Phantomdiskussion. Das meiste hätte die Bundesanstalt auch ohne

Aufforderung durch ein Expertenkommission in Angriff nehmen können. Die aufwendige Präsentation des fertigen Reformkonzepts vor 500 geladenen Gästen im Französischen Dom zu Berlin komplettierte dann am 16. August 2002 die Show. Die Sache selbst, die Reform war in den Hintergrund geraten.

2.3 Das Hartz-Konzept und seine politische Durchsetzung bis zum Ende des Wahljahrs (policies)

2.3.1 Das Konzept

Das Hartz-Konzept „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (243 Seiten, <http://www.bma.bund.de/hartz-kommission>; <http://bma.bund.de/download/hartz-kommission/kurzfassung.pdf>; das digitale Magazin „e-balance“ der Bundesregierung; oder z.B. von Gewerkschaftsseite: <http://www.igbce.de> und Umschau. Fachzeitschrift der IG BCE, September 2002, S. 26-29) besteht aus 13 ineinander greifende Modulen:

- Die Arbeitsämter sollen als „JobCenter“ zu zentralen Anlaufstellen für alle Arbeitslosen und auch erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger werden.
- Arbeitslosigkeit muss bei Strafandrohung unmittelbar nach der Kündigung gemeldet werden.
- Die Beweislast bei der Zumutbarkeitsregel soll umgekehrt werden, Der Arbeitslose muss beweisen, dass eine angebotene Arbeit für ihn unzumutbar ist.
- Für Jugendliche, vor allem in strukturschwachen Gebieten, soll es Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensiven finanziert durch regional oder lokal organisierte gemeinnützige Stiftungen, geben.
- Arbeitslose ab 55 Jahre können nach dem „Bridge-System“ auf eigenen Wunsch aus der Arbeitsamtsbetreuung ohne finanzielle Nachteile ausscheiden
- Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden zusammengeführt. So bleibt es beim Arbeitslosengeld I genannt. Für Erwerbsfähige folgt darauf das unbefristete Arbeitslosengeld II. Nicht-Arbeitsfähige erhalten ein Sozialgeld, das sich an der Sozialhilfe orientiert.
- Um Entlassungen möglichst zu vermeiden, soll den Unternehmen eine „Beschäftigungsberatung“ angeboten werden.
- Das Herzstück der Vorstellungen von einer „neuen Form der Zeitarbeitsgesellschaft“ ist die „PersonalServiceAgentur“ (PSA). Jedes Arbeitsamt soll über eine solche ausgelagerte PSA verfügen. Diese Zeitarbeitsagenturen verleihen Arbeitslose an Unternehmen. Sie erhalten ein halbes Jahr lang einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes und danach einen eigenen PSA-Tariflohn.
- Durch sogenannte „Ich-AG“ oder auch „Familien-AG“ soll mittels Steuervergünstigungen für drei Jahre der Weg, z.B. aus der Schwarzarbeit, in die Selbstständigkeit individuell geebnet werden.
- Die Einkommensgrenze für sozialversicherungsfreie „Mini-Jobs“ soll für Dienstleistungen in privaten Haushalten von 325 auf 500 Euro angehoben werden.
- Bei der Neuorganisation der Bundesanstalt soll in Zukunft eine Steuerung über vorgegebene Ergebnisse und nicht mehr über detaillierte Vorgaben erfolgen.

Die Landesarbeitsämter sollen zu „Kompetenz-Centern“ als Ansprechpartner für Großunternehmen umgebaut werden.

- Bei einem „Job-Floater“ soll (anders als ursprünglich diskutiert) der Arbeitslose gleichsam Geld in Form eines Darlehens für einen Arbeitsplatz mitbringen (spätere Bezeichnung: „Kapital für Arbeit“).
- Das letzte Modul ist ein Appell an alle Profis in Unternehmen, Verwaltungen, Verbänden, der Wissenschaft, bei der Verwirklichung der Vorschläge mitzuwirken.

Wie auch immer dieses Gesamtkonzept bewertet wurde, ausschlaggebend blieb die Frage, wie und wann es oder wichtige Teile daraus realisiert werden sollte. Eine solche Frage mußte natürlich unbeantwortet bleiben, solange nicht klar war, wer die Bundestagswahl gewinnen und eine neue Regierung bilden würde. Deshalb erübrigen sich hier Wiederholungen in bezug auf die unterschiedliche Bewertung des Hartz-Konzepts.

Die Hauptbetroffene, die Bundesanstalt für Arbeit, versprach sogleich die Realisierung des Konzepts auf Verwaltungsebene und harrte der Weichenstellungen durch den Gesetzgeber. Sie schätzte den Umbauprozess auf zwei Jahre und wollte sogleich mit den Landesarbeitsämtern beginnen. Erneut bekräftigte der Vorstand den Wunsch, die Bundesanstalt in „Bundesagentur für Arbeit“ umzubenennen (Presse-Information Nr. 56 v. 22.8.2002). Die Chancen für eigene Initiativen waren allerdings auch nach der Wahl gering. Der BA-Vorstandsvorsitzende Gerster und der Arbeitsminister Riester konkurrierten mit Aktionismus. Riester gründete Leiharbeitsagenturen, ohne mit der Anstalt zu sprechen. Gerster, zuvor Ideengeber, Querdenker, Großreformer, hatte Schwierigkeiten mit seiner Rolle als Ausführungsorgan für die Ideen anderer, Ideen, die er selbst statt der Hartz-Kommission entwickelt hätte (vgl. Jonas Viering, Der einsame Ritter von Nürnberg, in: SZ v. 11.9.02). Unmittelbar nach der Wahl forderte Gerster öffentlich mehr Unabhängigkeit von der Regierung und von den Selbstverwaltungsträgern Arbeitgeber und Gewerkschaften beim Umbau der Bundesanstalt (SZ v. 24.9.02).

2.3.2 Vor der Wahl und nach der Wahl – Die großen Streitpunkte

SPD und Grüne/Bündnis90 hatten die Bundestagswahl am 22.9.2002 gewonnen. Damit standen sie sofort im Wort. Ging die Regierungsbildung noch relativ reibungslos über die Bühne, so verwischten sich bald die Konturen einer klar konzipierten „Umsetzung“ des „Hartz-Konzepts“. Im Hintergrund stand die unaufhaltsam steigende Zahl der Arbeitslosen, im September 2002 noch knapp unter 4 Millionen, waren es im November dann 4.026.000, zum Ende des Jahres deutlich über 4 Millionen. Immerhin gelang es aber dem neuen Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, zum 1. November 2002 das Mittelstandsprogramm „Kapital für Arbeit“ zu starten. Im Hartz-Konzept lief diese Initiative unter dem Begriff „Job-Floater“. Die Grundidee, der Arbeitslose bringt gleichsam das Kapital für seinen Arbeitsplatz mit, wurde nun in der Form realisiert, dass die „Kreditanstalt für Wiederaufbau“ (KfW) mittelständischen Unternehmen im Schnellverfahren bis zu 100.000 Euro zinsverbilligten Kredits zur Vergütung stellt, wenn sie für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte für mindestens 12 Monate ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis schaffen (Internet: <http://www.kfw.de>).

Für die Gesetzgebung plante die Regierung angesichts der klaren Mehrheit von CDU/CSU im Bundesrat eine Aufteilung der Vorschläge in solche, die der Zustimmung des Bundesrats bedurften und solche, für die die Mehrheit im Bundestag ausreichte. Letztere sollten auf jeden Fall am 1.1.2003 in Kraft treten. Dazu zählten die Vorschläge für die neuen Personal-Service-Agenturen, die Reform der Zeitarbeit und die Vorschläge zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer. Eine dritte Gruppe von Gesetzgebungsvorhaben betraf die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die erst im Laufe des Jahres 2003 zusammen mit der Gemeindefinanzreform in Angriff genommen werden soll. Bei ihren öffentlichen Äußerungen ging die Bundesregierung auch jetzt nicht auf die Eigeninitiativen der Bundesanstalt und ihres Vorstandes ein (FAZ und SZ v. 30.9.02). Allerdings kann auch nicht übersehen werden, dass die Vize-Vorsitzende des neuen Verwaltungsrates der Anstalt, Engelen-Kefer, in ihrer Eigenschaft als stellvertretende DGB-Vorsitzende diverse Vorbehalte zum Kündigungsschutz, zu Leistungskürzungen und zur Finanzierung der PSA anmeldete. Hier tat sich also ein weiterer Riss innerhalb der umzubauenen Anstalt auf.

Im November 2002 entbrannte dann ein heftiger Streit über den Gesetzentwurf des neuen Wirtschafts- und Arbeitsministers zur Reform des Arbeitsmarktes. Clement legte gemäß den oben genannten Erwägungen zum Bundesrat zwei Gesetzentwürfe (endgültiger Inhalt s. u.) vor, die am 7. November 2002 erstmals im Bundestag beraten wurden. Peter Hartz gab sich enttäuscht über eine unzureichende Umsetzung der mit seinem Namen verbundenen Vorschläge. Vor allem betonte er, dass die von den Personal-Service-Agenturen ausgeliehenen Arbeitnehmer zu spürbar niedrigeren Löhnen arbeiten müssten, wenn das Konzept der Schaffung von bis zu 350000 neuen Arbeitsplätzen aufgehen solle (FAZ v. 25.11.02)

Genau um diese Frage, die Gleichstellung der Leiharbeiter mit den regulär Beschäftigten sowie über Tarifverträge zwischen PSA und Gewerkschaften, entbrannte in den zwei Monaten bis zum Inkrafttreten der Reform am 1.1.2003 der Streit. Minister Clement fand schließlich einen Kompromiß mit den Gewerkschaften, den auch die Gemeinschaft Deutscher Zeitarbeitsunternehmen akzeptierte. Es sollte flächendeckende Tarifverträge zwischen ihnen geschlossen werden und dabei sollte nur der Grundlohn zwischen Leiharbeitern und Festangestellten gleich sein. Auch Gerster hatte sich entschieden für niedrige Einstiegstarife für Arbeitslose eingesetzt (Die Welt v. 13.11.02).

Ein weiterer Streitpunkt bei der Realisierung von Hartz-Vorschlägen waren die Einsparforderungen des Finanzministers. Um 2003 einen Zuschuss des Bundes unnötig zu machen (2002 war dieser wegen des Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf knapp 5 Mrd. Euro angewachsen), legte der Vorstand der Bundesanstalt einen Haushalt vor, wonach Ausgaben in Höhe von 2,8 Mrd. Euro eingespart werden sollten (Gesamthaushalt: 53,2 Mrd. Euro). Dies entsprach den Hartz-Vorschlägen (2,83 Mrd. Euro). Die Änderungen nach den Hartz-Vorschlägen bedeuteten aber auch höhere Ausgaben (zunächst rd. 1,2 Mrd. Euro), vor allem für die PSA, den Umbau von Arbeitsämtern zu Job-Centern und für zusätzliche Vermittler (weitere 2069 sollten eingestellt werden). Kürzungen sollten beim Arbeitslosengeld, das nicht mehr automatisch an die Lohnentwicklung angepaßt werden sollte, und z.B. für Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen vorgenommen werden. Außerdem hoffte man auf Einsparungen durch eine schnellere Vermittlung. Nach dem Hartz-Konzept sollte die Zeit,

bis ein Arbeitsloser wieder vermittelt war, von 33 auf 22 Wochen sinken. Einsparmöglichkeiten wurden überdies dadurch erwartet, dass Arbeitslose sich in „Ich-AGs“ selbständig machten, und dass Arbeitslose als Zeitarbeitskräfte weitergegeben wurden. Die Förderprogramme der Anstalt sollten effizienter und damit kostengünstiger gestaltet werden (FAZ v. 15.11.02).

2.3.3 Die Reformgesetze der kleinen und der großen Koalition

Die CDU/CSU, erneut in der Opposition, kündigte unmittelbar nach der Bundestagswahl an, sie werde im Bundesrat „nicht alles mitmachen, was Herr Hartz erfunden hat“ (Ministerpräsident Roland Koch, Hessen, FAZ v. 30.9.02). Der CDU-Spitzenkandidat für Niedersachsen, Christian Wulff, der ebenfalls vor einer Landtagswahl am 2. Februar 2003 stand, legte ein Zehn-Punkte-Programm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als Gegenentwurf zur Regierungspolitik vor. Hierzu schrieb die WELT (4.12.02), dass auch diese Vorschläge kein „Jobwunder“ bewirken würden, weil sie viel zu zaghaft seien und damit nicht wirklich eine Abgrenzung zu den Regierungsplänen darstellten. Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement machte aber bei den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat weitreichende Zugeständnisse an die Union (SZ v. 11.12.02 und 18.12.02). Auf diese Weise wurde nicht nur das allein von der Regierungsmehrheit im Bundestag am 20.12.2002 verabschiedete 1. Gesetz, sondern auch das zustimmungsbedürftige 2. Gesetz zur Reform des Arbeitsmarktes – am 19.12.02 mit den Stimmen von Koalition und Union im Bundestag gebilligt. Beide Gesetze traten am 1. Januar 2003 in Kraft. Die Reform war – in wichtigen Teilen mit Hilfe der Oppositionspartei – tatsächlich in nennenswertem Umfang zustande gekommen. Das kann durchaus als eine bestandene Bewährungsprobe des parlamentarischen Systems angesehen werden.

Die beiden Gesetze mit dem identischen Titel „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und dem Ausfertigungsdatum 23. Dezember 2002 wurden am 30.12.2002 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (BGBl. 2002 I Nr. 87, S. 4607 ff (1. Gesetz) und S. 4621 ff. (2. Gesetz) und traten am 1. Januar 2003 in Kraft. Sie stellen im wesentlichen Abänderungen bestehender gesetzlicher Vorschriften im Sozialgesetzbuch sowie weiteren einschlägigen Gesetzen dar. Einige Neuregelungen treten erst im Laufe des Jahres 2003 bzw. am 1.1.2004 in Kraft.

Teil 3: Ergebnisse 2003 – „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Das Ergebnis der Umwandlung einer staatlichen Anstalt zur Verwaltung der Arbeitslosigkeit in eine Dienstleistungsagentur weist durchaus klare Konturen auf, obwohl sich die Reform aus vielen Detailänderungen bisheriger gesetzlicher Regelungen zusammensetzt. Sie ist zugleich ein Beitrag zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Eine Lehre aus dem mühsamen Geschäft der Transformation eines Jahrhundertwerks, wie es die Reichs- und Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung, – vermittlung und Arbeitsförderung war, ist, dass in keiner Demokratie und offenen Gesellschaft die Reform aus einem Guss erwartet werden kann. Zu viele

Interessen, Ideologien, Taktiken haben Zugang zu den Konzepten, vor allem aber Veto-Macht in der politischen Durchsetzung der Reform.

3.1 Vermittlungsmanagement und „Personal-Service-Agenturen“ (PSA)

Entgegen den Wünschen des Vorstandsvorsitzenden Gerster hat die Politik die Bezeichnung „Bundesagentur für Arbeit“ bislang nicht übernommen. Dennoch darf gesagt werden, dass eine nach privatwirtschaftlichen Maximen operierende „Agentur“ entsteht. Diese Wortwahl „entsteht“ ist notwendig, weil von einem mehr als 80.000 Mitarbeiter umfassenden Unternehmen nicht von heute auf morgen eine neue Handlungsmentalität erwartet werden kann. Vor allem muss zunächst Hoffnung auf eine effektive Steuerung der Bundesanstalt über Zielvereinbarungen und Entbürokratisierungen gesetzt werden. Auch bleibt die Hoffnung, dass die gesetzliche Ermächtigung, im tarif- und besoldungsrechtlichen Bereich durch Rechtsverordnung des Wirtschafts- und Arbeitsministers eine leistungsgerechte Bezahlung bei der Arbeitsvermittlung festzulegen, die gewünschte interne Dynamik der Vermittlungstätigkeit bewirkt.

Geführt wird von einem dreiköpfigen Vorstand, der nicht aus der traditionellen Drittelparität hervorgegangen ist. Neben dem Vorsitzenden gibt es eine Art Finanzvorstand und ein Vorstandsmitglied für das operative Geschäft. Dies entspricht privatwirtschaftlichen Führungsmethoden. Der auf 21 Mitglieder verkleinerte Verwaltungsrat ist nach wie vor drittelpartitatisch zusammengesetzt. Den Vorsitz im neuen Verwaltungsrat haben die beiden früheren ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder inne – Kannengießer für die Arbeitgeber und Engelen-Kefer für die Gewerkschaften. Dennoch scheint der Einfluss der Arbeitsmarktparteien etwas zurückgedrängt. De facto funktioniert der neue Verwaltungsrat als Aufsichtsrat ohne die bisherige Geschäftsführungskompetenz.

Institutionell von zentraler Bedeutung für die Reform sind die „Personal-Service-Agenturen“ (PSA). Sie sollen flächendeckend, d.h. bei jedem Arbeitsamt, eingerichtet werden. Nur in Ausnahmefällen sollen Arbeitsämter selbst PSA gründen oder sich an Verleihunternehmen beteiligen. Im Prinzip muss jedes Arbeitsamt eine PSA durch Vertrag mit bereits tätigen Arbeitskräfte-Verleihunternehmen einrichten. Zwischen Arbeitsamt und PSA wird auch vereinbart, welche Arbeitslosen in der PSA beschäftigt werden. Durch eine solche „vermittlungsorientierte Zeitarbeit“ sollen Beschäftigungsreserven besser erschlossen werden. Schnellstmögliche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bei geringstmöglichen Ausgaben für die Versicherungsgemeinschaft sind die Ziele.

Bei der Anstellung in einer PSA erhalten Arbeitslose einen Arbeitsvertrag mit Sozialversicherungsschutz, im Regelfall für maximal 12 Monate. Die Höhe des Arbeitsentgelts in den PSA richtet sich nach den ebenfalls novellierten Bestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG). Ob ein Arbeitsloser eine Beschäftigung in einer PSA annehmen muss, entscheidet sich nach den geltenden Zumutbarkeitsregeln.

3.2 Arbeitsmarkt-Flexibilisierungen im Niedriglohnsektor

Zeitliche Verzögerungen in der Realisierung dieser neuen Einrichtungen scheinen sich mit Sicherheit daraus zu ergeben, dass für die novellierten Bestimmungen des AÜG eine Übergangsfrist bis zum 1.1.2004 gilt. In der Zwischenzeit dürfen Verträge zur Einrichtung von PSA nur abgeschlossen werden, wenn sich Lohn und Arbeitsbedingungen nach Tarifverträgen in der Zeitarbeitsbranche richten.

Der Streit um Bezahlung und Tarifverträge für Arbeitslose in der Zeitarbeit, für die es ja längst reguläre Arbeitskräfte mit geregelter Entlohnung gibt, ist noch nicht beigelegt. Mühsam war im Gesetzgebungsprozess der Kompromiss dahingehend gefunden worden, dass in nächster Zeit die Tarifparteien für den Bereich der PSA Tarifverträge abschließen sollen, die den unterschiedlichen Voraussetzungen der PSA-Beschäftigten Rechnung tragen und den besonders schwer Vermittelbaren auch (durch niedrige tarifliche Festlegungen) eine Chance auf Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt eröffnen.

Grundsätzlich soll der Grundsatz der Gleichbehandlung gelten. Damit dies sich aber nicht nachteilig für die Einstellung Arbeitsloser auswirkt, sind zwei Ausnahmen vorgesehen: 1. Durch Tarifvertrag können abweichende Regelungen (sprich geringerer Lohn) vertraglich festgelegt werden; 2. Grundsätzlich kann Arbeitslosen in den ersten sechs Wochen eine geringere Entlohnung als den regulären Arbeitnehmern in der Zeitarbeit gezahlt werden. Die Bezahlung darf aber nicht unter dem Arbeitslosengeld liegen.

Verbunden mit den ausführlicheren Regelungen für Arbeitslose in der Zeitarbeit sind zugleich alle Beschränkungen bei der Arbeitnehmerüberlassung bisheriger Art entfallen (Befristungsverbot, Wiedereinstellungsverbot, Maximale Dauer von 24 Monaten).

Insgesamt kann die Novellierung des Arbeitnehmer-Überlassungsgesetzes (AÜG) im Zusammenhang mit den Personal-Service-Agenturen (PSA) wesentlich zur Flexibilisierung der Arbeit im Niedriglohnsektor beitragen. Der Grundsatz, dass alles über Tarifverträge mit den Gewerkschaften funktionieren soll, überlässt den Tarifparteien aber ein hohes Maß an Verantwortung dafür, ob diese Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auch wirklich funktioniert.

Das Festhalten am Prinzip tarifvertraglicher Regelungen ist einerseits ein Zugeständnis an die Gewerkschaften. Auf der anderen Seite ist es auch der Versuch, ein grundlegendes sozialstaatliches Prinzip zu bewahren und dennoch mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu verwirklichen.

Ein weiterer Beitrag zur Verwirklichung des Leitbildes „moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“ ist – zunächst noch für einen Erprobungszeitraum –, dass das Arbeitsamt nicht mehr Art und Inhalt von Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen vorschreibt, sondern Aufträge an interessierte Träger solcher Maßnahmen in einem Wettbewerbsverfahren vergibt, wobei einzig und allein der Eingliederungserfolg zählt.

Weitere Regelungen, die auch genereller als Flexibilisierung des Arbeitsmarktes angesehen werden können, sind Erleichterungen für die Einstellung älterer Arbeitnehmer (über 55 Jahre) durch Befreiung der Arbeitgeber vom Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, Herabsetzung der Altersgrenzen, von denen ab befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden können, von 58 auf 52 Jahre, und schließlich die

Lohnsicherung für ältere Arbeitnehmer ab 50 Jahre, die arbeitslos waren oder davon bedroht sind, durch einen „Kombilohn“, bestehend aus einem abgabenfreien Zuschuss von 50% zur Lohndifferenz und einer Höherversicherung in der Rentenversicherung.

3.3 „Fordern“ und Fördern – sozialstaatliche Pointierungen

Bei der Neuordnung geht es allerdings nicht nur um Flexibilisierungen bei der Vermittlungsarbeit der Anstalt und auf dem Arbeitsmarkt. Vielmehr wird auch die Beanspruchung der Arbeitslosen deutlich erhöht. So besteht ab 1.7.2003 die Pflicht, sich so früh wie möglich zu melden, also z.B. schon nach einer Kündigung und vor Beginn der Arbeitslosigkeit. Geschieht dies nicht, wird das Arbeitslosengeld bis zu 30 Tagen gesperrt.

Die sogenannten „Zumutbarkeitsregelungen“ werden verschärft. So kann z.B. auch ein Umzug oder ein Pendeln zur Aufnahme einer Beschäftigung verlangt werden, wenn keine familiären Bindungen vorliegen. Im übrigen wird die „Beweislast“ umgekehrt: Im Streitfall muss in Zukunft ein Arbeitsloser beweisen, dass er die Arbeitslosigkeit nicht schuldhaft herbeigeführt oder ihre Beendigung nicht schuldhaft vereitelt hat. Bei Weiterbildungsförderungen für Arbeitslose steht in Zukunft die Verbesserung der Vermittlungschancen und nicht die Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs im Vordergrund. Dies bedeutet, dass Zeiten der Weiterbildung bis zu Hälfte auf die Dauer des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld angerechnet werden.

3.4 „Ich-AG“ und die Förderung geringfügiger Beschäftigung

Wichtige Veränderungen für Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitsmarktverfassung bringt schließlich das gemeinsam mit der CDU/CSU beschlossene 2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Hier geht es um Existenzgründungszuschüsse und „Ich-bzw. Familien AG“, um die „Mini-Jobs“ und die mittelfristig geplante Umwandlung der Arbeitsämter in Job-Center.

Mit der finanziellen Förderung von Existenzgründungen zur „Ich-AG“ – von Intellektuellen gerade zum „Unwort des Jahres“ erklärt! – sollen Bezieher von Arbeitslosengeld- oder hilfe, auch Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ermutigt werden, eine selbständige Tätigkeit aufzunehmen. Der Zuschuss wird für drei Jahre in abnehmender Höhe (600, 360, 240 Euro) orientiert am erzielten Einkommen, gewährt. Der Existenzgründungszuschlag ist steuerfrei. Die Bundesregierung will noch einen Gesetzentwurf für Kleingewerbetreibende und Gründer einer „Ich-AG“ vorlegen, ein „Small Business Act“.

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit entsprechenden niedrigen Entgelten werden zwar nicht abgabenfrei, wohl aber durch Pauschalabgaben der Arbeitgeber von insgesamt 25% entlastet. Bei sogenannten „haushaltsnahen Mini-jobs“ sollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit die Pauschalabgaben nur noch 12% für den Arbeitgeber betragen. Der Arbeitnehmer bleibt abgabenfrei, auch wenn er diesen Job neben einer Hauptbeschäftigung ausübt. Außerdem darf der Arbeitgeber einen Teil seiner Aufwendungen von seiner Steuerschuld abziehen. Geringfügige Beschäftigungen sowohl im gewerblichen Bereich wie im Privathaushalt werden bezüglich der Versicherungspflicht zusammengeführt. Die bestehende „Niedriglohn-

schwelle“ bei Sozialabgaben und Besteuerung (bei Überschreitung steigen die Abgaben sprunghaft an) wird beseitigt und durch eine „Gleitzone“ bei Einkünften oberhalb von 400 bis 800 Euro ersetzt. Diese Flexibilisierungen im sogenannten „Niedriglohnbereich“ treten am 1. April 2003 in Kraft.

3.5 „Job-Center“ als Agenturen für Arbeits- und Sozialhilfe

Eine Art Schlußstein der gegenwärtig überschaubaren Reformvorhaben bildet die Zusammenführung von Arbeitslosenunterstützung und kommunaler Sozialhilfe, eine wirkliche Zäsur im deutschen Sozialsystem. In Verbindung mit einer längst überfälligen Gemeindefinanzreform soll ab Mitte 2003 ein zusammenhängendes Dienstleistungsangebot am Arbeitsmarkt aufgebaut werden. Arbeitsämter sollen mittelfristig in „Job-Center“ umgewandelt werden und dann die gemeinsamen Anlaufstellen von Arbeitsamt und Trägern der Sozialhilfe darstellen. Das „Job-Center“ soll allen Bürgern Zugang zu den arbeitsmarktbezogenen Beratungs-, Vermittlungs- und Integrationsleistungen sowie zu Geldleistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts erschließen. Soweit aufgrund der jetzigen Rechtslage Arbeitsämter und örtliche Träger der Sozialhilfe Kooperationsvereinbarungen zum Betrieb einer gemeinsamen Anlaufstelle abgeschlossen haben, dürfen die Arbeitsämter schon jetzt die erforderlicher Sozialdaten erheben, verarbeiten oder nutzen.

Zusammenfassung und Bewertung

Der Weg der deutschen Arbeitslosenverwaltung begann mit Einrichtungen der Gemeinden sowie als Hilfs- bzw. Selbsthilfe-Einrichtungen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zur Unterstützung in Not geratener Arbeiter. Das autoritäre Kaiserreich nahm sich der „sozialen Frage“ an, aber die Arbeitslosigkeit gehörte nicht dazu.

1919 verpflichtete die Weimarer Verfassung den demokratischen Staat zur Sorge um erwerbslose Bürger (Art. 163 RV). 1927 wurde die gesetzliche Form staatlicher Arbeitslosenpolitik gefunden und eine zentrale staatliche „Anstalt“ (Reichsanstalt) gegründet. Der Staat begann das Monopol der Arbeitsvermittlung zu übernehmen und kümmerte sich im übrigen um die zeitbegrenzte Unterstützung von Arbeitnehmern, die gegen Arbeitslosigkeit zwangsversichert waren. Verwaltet wurde die Anstalt „drittelpartitatisch“ durch Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand. Schon nach wenigen Jahren (1930) zerbrach die letzte parlamentarische Regierungsmehrheit der Weimarer Demokratie, die „Große Koalition“, unter dem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Unfähigkeit der Politik, die notwendigen finanziellen und sozialen Folgerungen daraus zu ziehen und zu vertreten. Zugleich wurde das labile Fundament des parlamentarischen Systems zum Einsturz gebracht: Nach „Präsidialregierungen“ und politischer Radikalisierung folgte die nationalsozialistische Machtübernahme.

1952 wurde die Anstalt als Bundesanstalt wieder aufgebaut. Die Maximen der Arbeitsverwaltung änderten sich kaum. Die wirtschaftlichen Erfolge und die sozialen Verbesserungen im Rahmen der „Sozialen Marktwirtschaft“ schienen lange Zeit

nicht nur die neue deutsche Demokratie zu stabilisieren, sondern auch eine besondere staatliche Sorge um Arbeitslosigkeit sekundär zu machen.

Deswegen änderten sich im Jahre 1969 – übrigens nach dem Willen der „Großen Koalition“ von CDU/CSU und SPD – die Aufgaben der Arbeitsverwaltung grundsätzlich. Es blieb zwar bei der „Anstalt“. Aber nicht mehr die Unterstützung im Falle der Arbeitslosigkeit, sondern die Durchführung, Förderung und Unterstützung aller Maßnahmen waren angezeigt, die den Eintritt in die Arbeitslosigkeit vermeiden halfen. Dadurch wurde der Übergang zur allgemeinen Arbeitsmarktpolitik fließend. Die von Beiträgen der Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber finanzierte Bundesanstalt übte Funktionen aus, die eigentlich als allgemeine Staatsaufgaben aus den öffentlichen, steuerfinanzierten, Haushalten von Bund und Ländern zu erfüllen waren.

Die Euphorie war bald verfliegen. Die Entstehung von Massenarbeitslosigkeit in den siebziger Jahren zwang die Bundesanstalt für Arbeit zunehmend zurück in die Funktion der Vermittlung und Arbeitslosenversicherung. 1994, nach dem weiteren unaufhaltsamen Anstieg der Arbeitslosigkeit, bedeutete die Neuordnung der gesetzlichen Grundlagen eine deutliche Rückkehr zur sozialpolitischen Funktion der Arbeitslosenversicherung. Das Arbeitsförderungsgesetz wurde durch die rechtliche Einordnung der Arbeitsverwaltung in das Sozialgesetzbuch (III) abgelöst. Zugleich wurde das staatliche Monopol auf Arbeitsvermittlung gelockert.

Nach der deutschen Wiedervereinigung gelang es weder der CDU/CSU noch der SPD mit ihren jeweiligen Koalitionspartnern, den Anstieg der Arbeitslosigkeit nachhaltig zu stoppen. Aus der geschichtlichen Erfahrung wissen wir, dass heute das eng geknüpfte soziale Sicherungsnetz den Ausbruch jener sozialen Unruhen verhinderte, die letztlich die Weimarer Demokratie zerstörten. Dieses Netz, oder: der Sozialstaat, ist aber ebenso wie die Erwerbsarbeit abhängig von der konjunkturellen und der strukturellen Entwicklung der Wirtschaft. Arbeitslosigkeit und die Finanznot des Staates sind in diesem gesamten Kontext, zu dem auch spezifische politische Fehlentscheidungen gehören, in eine dramatische Krisensituation geraten. Vor diesem Hintergrund musste sich die Politik ausgerechnet in einem Bundestagswahlkampf bewähren. Strategien und Taktiken überlagerten die sachlichen Inhalte überfälliger Reformen.

Zu den grundlegenden Weichenstellungen des Reformprozesses gehört, dass die Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 2002 faktisch in ein privatwirtschaftlich geführtes Dienstleistungsunternehmen umgewandelt wurde, dessen wichtigste Funktion die reibungslose Wiedereingliederung arbeitslos gewordener Arbeitnehmer ist. Außerdem sollen durch Effektivierung und Rationalisierung der Verwaltung sowie schärfere Maßstäbe bei der Leistungsgewährung erhebliche Einspareffekte für die Beitragszahler und den öffentlichen Haushalt erzielt werden. Alle Ansätze – vor allem auch die neuen Dienstleister selbst – müssen sich erst noch bewähren. Ein „Beschäftigungswunder“ ist nicht zu erwarten. Es ist ein Anfang.

Im Jahre 2003 stellen sich aus der Vogelperspektive die zahlreichen neuen Bestimmungen zur Arbeitsmarktverwaltung, zum Niedriglohnbereich des Arbeitsmarktes und zur Sozialhilfe als eine Rückbesinnung auf Grundtatbestände der Arbeitsgesellschaft unter mühsamer Wahrung sozialstaatlicher Gewohnheiten dar. Philosophisch formuliert: Auch wenn der Industriegesellschaft „die Arbeit ausgeht“, so ist die Folge nicht primär eine Verpflichtung der Gemeinschaft zur Bereitstellung eines sozialen Auffangnetzes, sondern die intensive und auch schmerzhaft individuelle Su-

che nach jeder nur möglichen Gelegenheit, durch Erwerbsarbeit den eigenen Lebensunterhalt zu sichern.

Weniger philosophisch, sondern international vergleichend, kann konstatiert werden, dass Deutschland den Anschluss an die internationale Entwicklung zu finden beginnt. Der Slogan „Fördern und fordern“ heißt im englischen „work first“, in den Niederlanden „Werk voor Inkomen“. Im angelsächsischen Raum gibt es die „Jobcentre Plus“, in Holland „Centren voor Werk en Inkomen“. „Man könnte fast davon sprechen, dass sich ein ‚Strickmuster für Reformen‘ mit mehreren, logisch ineinandergreifenden Reformschritten abzeichnet...“ Insbesondere die Leitbild-Entwicklung, das Veränderungs-Management und die Implikation ergebnisorientierter Steuerungs- und Managementmethoden markierten den Weg zur neuartigen Dienstleistungsorganisation, schrieb Frank Frick in der vergleichenden Studie der Bertelsmann-Stiftung über die Erfahrungen in 15 Ländern (2002, Reformieren heißt ‚Spielregeln ändern‘ – in der Arbeitsmarktpolitik. S. 12)

Die Kluft zwischen Modellen und den Ergebnissen politischer Realisierung von Reformen in der deutschen Demokratie ist groß und zumeist unbefriedigend. Insofern ist der Reformprozess 2002 auch ein Lehrbeispiel für das Funktionieren der Demokratie. Demokratien und offene Gesellschaften, so zeigt unsere Untersuchung, haben allergrößte Schwierigkeiten, einerseits dem Anspruch aller gesellschaftlichen Gruppen auf politisches Gehör gerecht zu werden und andererseits durchgreifende und „schmerzliche“ Reformen politisch durchzusetzen. Unter diesen Umständen müssen sie sich mit den Unvollkommenheiten ihrer Reformen abfinden. Sie sind aber auch gezwungen, stets aufs Neue den offenen Meinungsprozess zu Kritik und Verbesserungen zu nutzen.

Was bewegt eine Reformpolitik, treibt sie an? Auch hier vermag die Studie einige Antworten zu geben. Es sind öffentlich bekanntgewordene gravierende Mißstände; Wirtschaftskrisen und bedrohliche Massenarbeitslosigkeit; Finanzkrisen des Staates, der Parteienwettbewerb; der Interessentendruck und nicht zuletzt die internationalen wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen, wie vor allem jene der Europäischen Union.

Zwei Grundprobleme können durch Arbeitsmarktreformen nicht gelöst werden. Zum einen wird der Umverteilungsmechanismus des Sozialstaates, also Verwaltung und Verausgabung von Zwangsabgaben, sei es als Arbeitslosengeld, sei es als Sozialhilfe, immer eine behördliche Teilstruktur der Arbeitsverwaltung aus Gründen der Rechtssicherheit erfordern. Zum anderen – das zu sagen, gebietet die Wahrhaftigkeit – wird auch die exzellente Arbeitsvermittlung nicht das Dilemma fehlender Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft beseitigen können. Diese Konsequenz der Entscheidung für eine liberale Wirtschaftsverfassung sollten die politischen Parteien viel öfter und offener eingestehen.

Literatur

Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (monatlich)
Arbeitsamt online, Pressemitteilungen – Presse-Info der Bundesanstalt für Arbeit, Jg. 2002 (Internet);
Bertelsmann Stiftung (Hg), 2002: Internationales Beschäftigungs-Ranking, Güterloh;
Bertelsmann Stiftung /Hg), 2002, Die Arbeitsverwaltung im Umbruch, Video/DVD + Begleitheft;
Bundesanstalt für Arbeit, Presse-Informationen, Jg. 2002;

- Bundesarbeitsblatt, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BArbBl.), Jg. 2002
 Bundesarbeitsministerium 2002 (<http://www.bma.bund.de>)
 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Sozialpolitische Informationen, Jg. 2002;
 Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 2002, Pressemitteilungen/Infos (Internet);
 Bundesgesetzblatt Teil 1, Jg. 2002 (<http://www.bundesanzeiger.de/bgbl1.htm>);
 direkt. Der Info-Dienst der IG Metall, Jg. 2002;
 Europäische Kommission (Hg.), 2002: Beschäftigungspolitiken in der EU und in den Mitgliedstaaten. Gemeinsamer Bericht 2001, Brüssel;
 Frick, Frank (Hg.), 2002: Arbeitsverwaltung im Wandel – Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich, Verlag Bertelsmann Stiftung Gütersloh;
 Hartwich, Hans-Hermann, 1967: Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1933, Berlin;
 Hartwich, Hans-Hermann/Nina Laatsch-Nikitin/Monika Schaal, 1978: Arbeitslosigkeit. Fachwissenschaftliche Analyse und didaktische Planung, Opladen;
 Hartwich, Hans-Hermann, 2002: Das Job-AQTIV-Gesetz, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, H. 1/2002, S. 73ff.
 Magazin, hg. v. der IG BCE. Die Gewerkschaftszeitung, Jg. 2002;
 Matthes, Joachim (Hg), 1983, Krise der Arbeitsgesellschaft? (u.a. mit R. Dahrendorf, Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht, und K. Offe, Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie, Ffm+New York (Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages 1982);
 Marx, Stefan/Rolf Schmachtenberg, 2002: Mehr Wettbewerb und moderne Leitungsstrukturen, in: BArbBl. 2/2002, S. 5-9;
 Metall, hg. v. der IG Metall. Das Monatsmagazin, Jg. 2002;
 Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)
 Riester, Walter, 2002: Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen, in BArbBl. 5/2002, S. 5-10;
 Rottenecker, Heribert/Jürgen Schneider, 1996: Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln;
 Schmid, Günther/Jacqueline O'Reilly/Klaus Schömann (Hg), 1996: International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, CheltenhamUK+Brookfield, US;
 Schmidt, Manfred G., 2000: Bundesanstalt für Arbeit, in: U. Andersen/W. Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Opladen;
 Schütz, Holger, 2001: Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen. Sonderdruck aus Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung, Stuttgart, Köln, Mainz;
 Stingl, Josef, 1979: Arbeitsmarktpolitische Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit, in: W. Gaggel u.a. (Hg.): Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Politische Bildung Heft 2/1979, S. 28-38, Stuttgart;
 Tageszeitungen: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Süddeutsche Zeitung (SZ), Die Welt; Der Tagesspiegel (Ts);
 Umschau. Fachzeitschrift der Industriegewerkschaft GBCE, Jg. 2002;
 Weller, Bernhard, 1969: Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht. Untersuchung der Möglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der Geschichte des Arbeits- und Sozialrechts, Stuttgart;

Nach Redaktionsschluss erschien die Ausgabe B 6-7/2003 v. 3.2.2003 der Beilage zu Das Parlament „Aus Politik und Zeitgeschichte“, die sich dezidiert mit der Arbeitsmarktreform beschäftigt.

Anschriften der Autoren

Heiner Adamski, Brahmsallee 10, 20144 Hamburg

Dr. Sven Bernhard Gareis, Sozialwissenschaftl. Institut der Bundeswehr, Prötzeler Chaussee 20, 15344 Stausberg

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

Herrn PD Dr. Bardo Herzig, FernUniversität Hagen, Institut für Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung, Fleyer Str. 204, 58084 Hagen

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

Dr. Uwe Kranenpohl, Universität Passau, Lehrstuhl für Politikwissenschaft I, Innstr. 25, 94032 Passau

Torben Lütjen, Mitarbeiter am Seminar für Politikwissenschaft, Universität Göttingen, 37073 Göttingen

Dr. Rahild Neuburger, Rietheselstr. 31c, 82319 Stornberg

Detlef Öesterreich, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Lentzeallee 94, 14195 Berlin

Prof. Dr. Thomas Philipp, Institut für Politische Wissenschaft, Bismarckstr. 8, 91054 Erlangen

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

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

Prof. Dr. Roland Sturm, Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstr. 4/7, Zu. 416, 91054 Erlangen

Petra Zimmermann-Steinhardt, Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstr. 4, 91054 Erlangen