Gesellschaft Wirtschaft Politik
Sozialwissenschaften für politische Bildung

Jahrgang 52, 2003, Heft 2

Inhalt

Editorial 147

Brennpunkt

Thomas Fischer, Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells, oder: Hat das Europäische Sozialmodell eine Zukunft? 149

Fachwissenschaftliche Aufsätze

Oskar Niedermayer, Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002 155

Rahild Neuburger, New Economy 6: Implikationen für die Unternehmensstrukturen 167

Gertrud M. Backes/Wolfgang Clemens, Hochaltrigkeit in Deutschland 183

Nicolle Pfaff, Wege der politischen Bildung und Sozialisation von Jugendlichen 195

Aktuelle Information

Johannes Varwick, Die Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik unter Reformdruck 209

Christiane Fritzsche, Bürgerschaftswahl im Bundesland Bremen 215

Rechtsprechung kommentiert

Heiner Adamski, Pressefreiheit versus Sicherheit 219

Kontrovers dokumentiert

Heiner Adamski, Gemeindefinanzreform und US-Cross Border Leasing 229

Didaktische Praxis

Ronny Einecke, „Gentechnik“ im Politikunterricht 243

Rezensionen 257

Analyse

Dieter Neubert, Nichtregierungsorganisationen in der Diskussion 259

Anschriften der Autoren 28

Zu diesem Heft

„Nichtregierungsorganisationen“ (NRO) – vielleicht noch besser mit dem Kürzel NGO („Non-governmental organizations“) bekannt – sind heute Teilnehmer an allen wichtigen internationalen und nationalen Konferenzen. Ohne formelle Mitgliedschaften sind manche von ihnen anerkannte und gewichtige Anwälte von Menschenrechten (z.B. amnesty international) und des Umweltschutzes (z.B. Greenpeace) oder auch mächtige Aktionsbündnisse (z.B. Attac) gegen die sozialen Defizite in der globalisierten Wirtschaft , im Welthandel und in Weltwährungsfragen mit dem Problem des Schuldenerlasses für Entwicklungsländer. Vermutlich wird jeder Leser weitere Beispiele nennen können. Diese Vielfalt, die Unklarheit über den rechtlichen Status, die Unübersichtlichkeit, ja auch etwa die Frage, wie die Rolle der Kirchen international und national zu bewerten sei, war Anlass für die Suche nach einem kompetenten Autor für eine umfassende und systematisch angelegte Analyse. *Dieter Neubert* beantwortet in seiner Analyse sicher nicht alle, aber viele wichtige Fragen. Nicht nur Definitionsfragen, sondern auch jene nach Anspruch und Wirklichkeit der NRO/NGO und nach ihrer Legitimation. „Wen vertreten sie auf welcher Grundlage?“ Reicht etwa schon „Gefolgschaft“, erfolgreiche Spendenmoblisierung und Aktionismus? Diese Analyse verhilft zu vertieften Einblicken und zu abgewogenen Wertungen.

Eingeleitet wird das Heft 2/2003 diesmal durch den „Brennpunkt“ von *Thomas Fischer*. Nicht das historisch gewordene „kontinentaleuropäische“ Sozialstaatsmodell, um das gegenwärtig vor allem in Deutschland, Frankreich, Österreich heftig gestritten wird, ist sein Thema, sondern die Frage, ob es in der Europäischen Union ein gemeinsames, also ein „europäisches“ Sozialmodell bereits gibt (z.B. durch die Verträge seit Amsterdam und Maastricht) und durch eine konvergenzverstärkende neue EU-Verfassunggebung weiterentwickelt werden kann.

Die Bundestagswahlen von 2002 sind zwar längst vorbei und die aktuellen Meinungsbefragungen zeigen ganz andere Werte an. Dennoch legen wir Wert auf eine vertiefende Deutung der Ergebnisse, vor allem unter dem Aspekt der Entwicklung des deutschen Parteiensystems. Der bekannte Parteienforscher *Oskar Niedermayer* arbeitet in seinem Grundsatzaufsatz vor allem den Abbau der in der alten Bundesrepublik vorherrschenden „bürgerlichen Mehrheit“ heraus, wodurch der Wettbewerb zwischen den beiden Großparteien offener geworden sei. Ergänzt wird dieser fachwissenschaftliche Beitrag durch die Aktuelle Information von *Christiane Fritzsche* über die Ergebnisse und die Bedeutung der Bürgerschaftswahlen im kleinsten Bundesland Bremen.

Aufgegriffen werden in diesem Heft wieder sicherheitspolitische Fragen. Die offensichtlich aktivere sicherheitspolitische Rolle des vereinten Deutschlands wurde zunächst weniger theoretisch reflektiert als aktiv wahrgenommen. So mussten die Herausgeber abwägen, inwieweit die Vierteljahrsschrift den Militäreinsätzen und Kriegsschauplätzen von Bosnien-Herzegowina bis zum Horn von Afrika, Kuweit und Afghanistan gerecht werden konnte und wie relevant sie jeweils innerhalb der Zielsetzung „Sozialwissenschaften für politische Bildung“ waren. Die damit verbundenen transatlantischen Konflikte schienen noch zu sehr im Fluß, um durch Aufsätze, die über den Charakter von Zeitungskommentaren hinausgingen, erschlossen zu werden. In diesem Heft glauben wir mit grundsätzlichen Fragen beginnen zu

können. So ist die Aktuelle Information von *Johannes Varwick* trotz ihrer Kürze Information und Analyse zugleich unter der Fragestellung: „Sind die Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik den neuen Gegebenheiten angemessen?“ Diese Frage reicht über die Institution „Bundessicherheitsrat“ weit hinaus.

Am Beitrag „Implikationen der New Economy für die Unternehmensstrukturen“ von *Rahild Neuburger* sei noch einmal auf die Relevanz dieser organisations- und betriebswirtschaftlichen Beiträge zum Aufgabengebiet „Sozialwissenschaften für politische Bildung“ hingewiesen. Diese Serie über die konkreten Veränderungen der Ökonomie durch die Besonderheiten der sogenannten „New Economy“ wird Ende des Jahres nach 8 Beiträgen zunächst abgeschlossen. Der vorliegende Beitrag ist erneut ein Modell für das so strittige Thema „Wirtschaft an der Schule“. Er zeigt, dass und wie diese wichtige neue Thematik durchaus im sozialwissenschaftlichen Kontext ihren Platz hat und gelehrt werden kann. Sie weist aber auch eindringlich nach, dass manche wirtschaftskundlichen Teile des herkömmlichen Sozialkundeunterrichts reformbedürftig sind und ersetzt werden sollten durch Modelle, wie sie von Frau Neuburger aspektreich und differenziert vorgestellt werden.

Einen neuen und wichtigen Beitrag zur Generationen-Frage legen *Gertrud M. Backes* und *Wolfgang Clemens* vor. Sie besprechen auf der Grundlage des 4. Berichts über die Lage der älteren Generation die sogenannte „Hochaltrigkeit“ als vierte Phase in der Lebensspanne von Kindheit, Erwerbstätigkeit und einem Altern in Gesundheit und Selbstständigkeit. Dies ist ein wichtiger und differenzierender, zugleich sehr realitätsnaher Beitrag zur wachsenden demographischen Problematik in Deutschland.

Die Hintergründe des 11.September in den USA, z.B. die Aufdeckung der terroristischen Gruppierung in Hamburg und andernorts geben zweifellos Anlass zu verstärkter Wachsamkeit. In Deutschland ist damit die Frage der Telefonüberwachung virulenter denn je. Denn es geht eben nicht allein um die Aufdeckung von Skandalen, um Korruption und Drogenhandel. Es geht um die Sicherheit der Staatsbürger. Wie kann der Staat differenziert vorgehen, wie das Vorgehen kontrolliert werden? Kollisionen mit Individualrechten liegen auf der Hand. Besonders sensibel ist der Bereich der Pressefreiheit. Zu dieser Grundproblematik dokumentiert und kommentiert *Heiner Adamski* ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu zwei Verfassungsbeschwerden von Journalisten: Eine wichtige, wenn auch umstrittene Abklärung des Spannungsverhältnisses zwischen der Pressefreiheit und den Zugriffsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden auf Telekommunikationsdaten.

Derselbe Autor stellt in der Sparte „Kontrovers dokumentiert“ grundlegende Probleme der Gemeindefinanzen und ihrer Reform dar. Die hier dokumentierten unterschiedlichen Problemanalysen, Reformideen und Forderungen verdeutlichen möglicherweise stärker als jede Analyse es vermag, die sachlichen Hintergründe. So werden Sachkenntnisse auf interessante Weise vermittelt und wird die Vielfalt der Ideen doch auf den Punkt gebracht.

Zur politischen Bildung im engeren Sinne gehört der Beitrag von *Nicole Pfaff*. Sie zeichnet ein Bild politischer Lernprozesse in den wesentlichen Lebensbereichen von ca.1400 Jugendlichen (14-18 Jahre) aus Sachsen-Anhalt. „Umfassende Prozesse der politischen Bildung von Jugendlichen erreichen nur eine privilegierte Minderheit“, so lautet ihr Ergebnis. Die meisten Jugendlichen kommen nur am Rande mit Politik in Berührung. Ob der hier vorgestellte Systematisierungsversuch von Wegen der politischen Bildung über das Vergleichsland hinaus Geltung beanspruchen darf, muss weiter diskutiert werden. Sehr mutig ist anschließend natürlich die Unterrichtsreihe zur „Gentechnik“ im Politikunterricht, die Ronny Einecke vorstellt. Ziel ist es, dass die Schüler das nötige Fachwissen über die Problematik der Stammzellenforschung, Klonen und Präimplantationsdiagnostik erlangen und lernen, die eigene Meinung kritisch zu befragen und zu diskutieren.

Die Herausgeber

Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells, oder: Hat das Europäische Sozialmodell eine Zukunft?

Thomas Fischer

Die Krise des Wohlfahrtsstaates ist in aller Munde. In Deutschland hat die politische Debatte mit dem Reformpaket zum Umbau der Sozialsysteme, zur Reform des Arbeitsmarktes und zur Förderung des Wirtschaftswachstums, das die rot-grüne Bundesregierung unter der Bezeichnung „Agenda 2010“ geschnürt hat, eine neue Zuspitzung erfahren. Wie auch Bundeskanzler Schröder bei der Vorstellung dieses Programms in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 deutlich gemacht hat, ist es eine komplizierte Gemengelage aus internen und externen Faktoren, die Einschnitte in das soziale Leistungsniveau und eine Neujustierung der Finanzierungsgrundlagen der sozialen Sicherungssysteme erforderlich machen.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die fortschreitende Verschiebung der Alterspyramide nach oben führen dazu, dass in der Bundesrepublik immer weniger Beitragszahlern immer mehr Leistungsempfänger gegenüberstehen. Um im internationalen Standortwettbewerb wettbewerbsfähig zu bleiben, verbietet es sich aber, die dadurch stetig zunehmende Finanzierungslücke auf der Einnahmenseite durch Steuererhöhungen oder zusätzliche Abgabenbelastungen – und damit Lohnnebenkosten – von Unternehmern und Kapitalanlegern zu decken. Remedur soll deshalb letztlich durch einen Dreischritt von Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und verbessertem Qualifikationsangebot zur Erhöhung der Beschäftigungsquote, ein höheres Maß von privater Vorsorge vor allem in der Rentenversicherung und im Gesundheitswesen sowie eine Beschränkung der Bezugsdauer, der Zugangsvoraussetzungen und des Leistungsumfangs in der Arbeitslosenversicherung geschaffen werden.

Tatsächlich steht die Bundesregierung mit diesem Reformansatz jedoch nicht alleine da. In allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist vor allem seit Beginn der neunziger Jahre eine Abkehr vom Modell der Wohlfahrtsstaatlichkeit der Nachkriegszeit zu beobachten, das durch aktive makroökonomische Steuerung und sozialpolitische Umverteilung die Wirtschaftsentwicklung politisch kontrollierbar machen und sozial unverträgliche Marktergebnisse korrigieren sollte. Vor allem in Kontinentaleuropa zeigen sich die Nachwehen dieses Modells, das darauf abstellte, durch Ar-

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 2/2003, S. 149-154

beitsmarktregulierung und umfassende Lohnersatzleistungen dem Faktor Arbeit den reinen Warencharakter zu nehmen („De-Kommodifizierung"), noch immer in einer Staatsquote von nicht selten vierzig oder sogar fünfzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Vor allem die „neue" Sozialdemokratie der neunziger Jahre – New Labour, Neue Mitte – gab den Anstoß zu einem Umbau europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit, der an die Stelle von „welfare without work" und von sozialer Gerechtigkeit gegen den Markt den Versuch setzt, diese mit und durch den Markt zu erreichen.

Markverlierer sollen durch den Staat nicht mehr ex post kompensiert werden, sondern viel mehr sollen möglichst viele Menschen ex ante eine Chance auf Markterfolg erhalten. Schlagwortartig bündeln lässt sich dieses neue Verständnis wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben in den Stichworten: „Hilfe zur Kommodifizierung der eigenen Arbeitskraft statt Schutz durch De-Kommodifizierung, Aktivierung statt passiver Versorgung" (Wolfgang Streeck). Im Mittelpunkt stehen dabei Konzepte wie „Flexicurity", durch die die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit sozialer Sicherheit kombiniert und ein größeres Gleichgewicht zwischen sozialen Anspruchsrechten und Sozialpflichten erreicht werden soll, oder „Employability", d.h. Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit des einzelnen Arbeitsnehmers durch seine arbeitsmarktgerechte Qualifizierung und lebenslange Weiterbildung.

Zumindest Globalisierungstheoretiker mögen in der feststellbaren Konvergenz der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in Europa zu diesem „dritten Weg", der letztlich auf eine „Re-Kommodifizierung" des Faktors Arbeit hinausläuft, einen Beleg für ihre These sehen, dass das Überleben des nationalen Sozialstaates in einer internationalen Marktwirtschaft nur um den Preis seiner Unterordnung unter das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden kann. Allerdings gelten dabei für die heutigen und zukünftigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen des gemeinsamen Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion besondere Bedingungen. Zumindest die 15 derzeitigen EU-Mitglieder teilen einige Gemeinsamkeiten, die in Abgrenzung vor allem von den USA und Japan als Grundzüge eines „Europäischen Sozialmodells" herausgearbeitet worden sind: zum ersten garantiert die öffentliche Hand dort – im Gegensatz zum Rest der Welt – ein relativ hohes Niveau sozialer Absicherung für alle Bürger; zum zweiten zeichnen sie sich durch einen hohen Grad der Interessenorganisation und eine wichtige Koordinierungsfunktion der Sozialpartner in der nationalen Lohn- und Tarifpolitik aus; zum dritten sind die EU-Mitgliedstaaten durch eine relativ ausgewogene Lohn- und Einkommensverteilung gekennzeichnet.

Dies bedeutet allerdings keinesfalls, dass diese drei Elemente in allen Mitgliedstaaten gleich stark ausgeprägt sind oder auch nur den gleichen Bauprinzipien folgen. Tatsächlich existiert in der Europäischen Union eine Vielzahl unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Traditionen, die seit den 50er Jahren zu sehr unterschiedlichen Systemausprägungen geführt haben. Bei dem Bemühen, diese strukturellen Unterschiede zu typologisieren, wird dabei regelmäßig mindestens zwischen drei oder vier „Welten des Wohlfahrtskapitalismus" in Europa unterschieden – namentlich dem Skandinavischen, dem Angelsächsischen, dem Südeuropäischen und dem Kontinentalen Modell. Die Gemeinsamkeiten, die aus der Außenansicht zunächst für die Existenz eines „Europäischen Gesellschafts- oder Sozialmodells" zu sprechen scheinen, erweisen sich bei genauerer Betrachtung aus der Innenperspektive demnach als starke Verallgemeinerungen.

Hinter den verschiedenen Typen wohlfahrtsstaatlicher Systeme in der Europäischen Union verbirgt sich ein breites Spektrum unterschiedlichster Formen der Arbeitsmarktkoordination und der sozialen Sicherung. Zugleich sind diese nationalen Systeme, deren Verfassungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik im Regelfall einen gleichrangigen Status einräumen, aber einem Prozess der europäischen Integration unterworfen, der nach wie vor durch die konstitutionelle Asymmetrie des EU-Vertrages geprägt ist. Wirtschaftsverfassungspolitisch sind die Europäische Gemeinschaft (EG) und die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik „im Einklang mit dem Grundsatz einer *offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb*" (Artikel 98 Satz 2 EG-Vertrag) auszurichten – und eben nicht am Leitbild einer *sozialen Marktwirtschaft*. Verbunden mit der vom Europäischen Gerichtshof entwickelten Rechtsprechung zur Direktwirkung und dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts über nationales Recht hat dieses Primat marktschaffender Maßnahmen gegenüber sozialpolitisch motivierten marktkorrigierenden Interventionen zu einer sukzessiven Erosion der Souveränität und Autonomie des nationalen Wohlfahrtsstaates beigetragen.

So hat die Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Binnenmarkt Unternehmern und Kapitalanlegern die Option eröffnet, Nachteile im Kostenwettbewerb durch hohe Abgabenlasten über Sozialbeiträge und Steuern zu umgehen, indem sie Produktionsstandorte in Länder mit niedrigeren Sozialstandards verlegen. Die EU-Mitgliedstaaten tragen diese Konkurrenz vor allem untereinander aus. Dies schlägt sich eben gerade darin nieder, dass sie – wie auch im Falle der „Agenda 2010" - dazu übergehen, ihre Sozialausgaben zu reduzieren. Mittelbar begünstigt die hohe Mobilität des Kapitals im Binnenmarkt nicht nur eine stärkere finanzielle Belastung des relativ immobilen Faktors Arbeit, sondern verschiebt in den Beziehungen zwischen den nationalen Sozialpartnern zudem tendenziell das Gewicht zugunsten der Arbeitgeberseite. Eingeschränkt werden die sozialpolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten im Binnenmarkt aber auch durch den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr. Dies macht sich vor allem im Gesundheitswesen immer stärker bemerkbar. Dort hat der Europäische Gerichtshof durch seine jüngere Rechtsprechung das Tor zu einer weitreichenden Europäisierung aufgestoßen. Darüber hinaus sind aber gerade die gesundheitspolitischen Einrichtungen der Mitgliedstaaten in besonderem Maße davon betroffen, dass das Prinzip der Wettbewerbsfreiheit bislang beinahe uneingeschränkt auch Anwendung auf Dienste der Daseinsvorsorge und von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse finden soll. Eine differenzierte Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Markt und öffentlichem Sektor ist hier bislang auch nicht in Ansätzen erkennbar.

Zusätzlich setzt die Europäische Währungsunion der Fähigkeit nationaler Politik enge Grenzen, wenn es darum geht, wirksame Impulse für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu geben. Die einheitliche Währung beraubt die teilnehmenden Mitgliedstaaten der Möglichkeit, in Reaktion auf ökonomische Krisen Wechselkursanpassungen vorzunehmen, und hat die nationale Geldpolitik durch die einheitlichen Zinssätze der Europäischen Zentralbank (EZB) ersetzt. Da sich die Politik der EZB aber an den durchschnittlichen Bedingungen in der Eurozone orientieren muss, läuft sie Gefahr, dass das von ihr gewählte Zinsniveau für Volkswirtschaften mit unterdurchschnittlichen Wachstumsraten zu hoch ist und in Ländern mit überdurchschnittlichem Wachstum Inflationsdruck erzeugt. Während dadurch das Er-

fordernis von Kompensationsstrategien auf nationaler Ebene eher zunimmt, beraubt der Stabilitäts- und Wachstumspakt die Mitgliedstaaten durch die Verpflichtung auf ein ausgeglichenes Budget wichtiger fiskalpolitischer Steuerungsmöglichkeiten. Unter dem Strich gewinnt damit die nationale Lohn- und Tarifpolitik als verbliebenes Mittel zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit erheblich an Bedeutung. Eine zunehmende Flexibilisierung der Lohn- und Tarifsysteme erscheint damit beinahe unausweichlich. Damit nimmt aber bei zunehmendem Konkurrenzdruck auch die Gefahr zu, dass die Reallohnzuwächse hinter dem Produktivitätswachstum zurückbleiben.

Zumindest theoretisch könnten die sich somit ergebenden Autonomieverluste der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nun durch die Weiterentwicklung des „Europäischen Sozialmodells" zu einer sozialen Marktwirtschaft bzw. die Herstellung eines gleichberechtigten Nebeneinanders von ökonomischen Interessen (Marktschaffung) und sozialer Sicherheit (Marktkorrektur) kompensiert werden. Dafür wäre jedoch die Ausstattung der europäischen Ebene mit weitreichenden Befugnissen zur makroökonomischen Steuerung, Industriepolitik, sozialen Regulierung und Unternehmensbesteuerung oder gar die Harmonisierung der wohlfahrtsstaatlichen Politiken der Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Vertragsänderungen notwendig, die gleichrangig neben den Bestimmungen zur Schaffung des Binnenmarktes und der Währungsunion stehen. Eben dieses Ziel hatte der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors mit der von ihm in den 80er Jahren propagierten „Sozialen Dimension" Europas im Sinn.

Genau einer solchen Lösung steht aber die gewachsene Vielfalt strukturell unterschiedlicher sozialer Sicherungs- und Besteuerungssysteme in der Europäischen Union entgegen, die nach der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten noch erheblich zunehmen wird. Die Bevölkerungen in den einzelnen Mitgliedstaaten stützen ihre Lebensplanung auf den Fortbestand bzw. allenfalls die Fortschreibung der bestehenden nationalen Systeme. Schon deshalb würde jede Vereinheitlichung auf EU-Ebene, die zu wesentlichen Veränderungen der gewachsenen Strukturen und Kernaufgaben bestehender Wohlfahrtseinrichtungen führt, auf heftigen Widerstand stoßen und eine schwere Akzeptanzkrise auslösen. Entsprechend gering fällt die Bereitschaft der mitgliedstaatlichen Regierungen aus, auf den Gebieten der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik substantielle Rechtsetzungsbefugnisse an die Europäische Union zu übertragen.

Begreift man nun die Verwirklichung eines „Europäischen Sozialmodells" als Zielvorgabe für eine künftige Gestalt der erweiterten Europäischen Union, in deren Verfassungsordnung Marktintegration und Solidarität gleichberechtigte Grundwerte bilden, so stellt sich die Frage, wie dieses Dilemma gelöst werden kann. Vorangeschickt sei in diesem Kontext, dass bereits in der bisherige Geschichte des europäischen Integrationsprozesses eine fortschreitende Ausweitung der sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten auf Unionsebene – wenn auch in begrenztem Umfang – stattgefunden hat. Einzelne Beobachter betrachten die Überführung des Maastrichter Sozialprotokolls in den Amsterdamer Vertrag von 1997 ebenso wie die dortige Einführung des neuen Beschäftigungskapitels als Wendepunkt in der Entwicklung der aktiven EU-Sozialpolitik, die seitdem nicht mehr nur als Annex anderer Politiken betrachtet werden kann.

Noch wichtiger erscheint aber, dass unter Rückgriff auf die in Maastricht und Amsterdam geschaffenen Instrumente der wirtschaftspolitischen und beschäfti-

gungspolitischen Koordination zwischen den Mitgliedstaaten die „Methode der offenen Koordinierung“ entwickelt wurde, um auf Gebieten wie dem Sozialschutz, der Zukunft der Rentensysteme, der sozialen Inklusion (Armutsbekämpfung), der Gesundheits- und Altenpflege, in der Jugendpolitik, bei der Einwanderungs- und Asylpolitik und bei der Bildungspolitik ein stärker abgestimmtes Vorgehen zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Nationale Kursbestimmungen in diesen Politikfeldern werden in diesem Rahmen als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse behandelt. Im Rahmen des offenen Koordinierungsverfahrens, das der Europäische Rat in Lissabon im März 2000 mit der Zielsetzung eingeführt hat, die Europäische Union bis 2010 zur wettbewerbsstärksten und dynamischsten Ökonomie der Welt zu entwickeln, legen die Mitgliedstaaten gemeinsame Politikziele fest, die innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens verwirklicht werden sollen. Die Kooperation bleibt dabei allerdings freiwilliger Natur und soll über „best practice“-Vergleiche, „benchmarking“ und „peer review“ eine Art sozialpolitische Lerngemeinschaft konstituieren. Ausdrücklich ausgeschlossen bleibt dabei aber jegliche Harmonisierung durch EU-Rechtsetzung auf den genannten Gebieten.

So positiv dieser neue Ansatz auch zu beurteilen ist, so kritisch ist zu ihm aber doch anzumerken, dass er nicht dazu taugt, den marktschaffenden „Bias“ des europäischen Vertragswerkes zu überwinden. Bislang zeigt sich in allen Anwendungsbereichen, dass die offene Methode der Koordinierung sich vor allem auf Verbesserungen von angebotsorientierten Politiken im Sinne neoliberaler Wirtschaftspolitik beschränkt. Der Acquis des Binnenmarktes und der Währungsunion bleibt auch diesem Abstimmungsinstrument völlig entzogen.

Gerade vor dem Hintergrund der laufenden Beratungen des Europäischen Konvents über den Entwurf eines europäischen Verfassungstextes, der von der anschließenden Regierungskonferenz voraussichtlich noch Ende diesen Jahres beschlossen wird, stellt sich deshalb die Frage, welche EU-verfassungsrechtlichen Ansatzpunkte sich bieten würden, um eine weitere Konvergenz der wohlfahrtsstaatlichen Systeme der Mitgliedstaaten zu fördern und die sozialpolitische Dimension des Integrationsprozesses zu stärken. Die Verfassungsgebung für ein so verstandenes „Europäisches Sozialmodell“ sollte zumindest die folgenden Eckpunkte umfassen:

- Die Inkorporation der von dem Europäischen Gipfel in Nizza feierlich proklamierten EU-Grundrechtecharta in den Verfassungstext: Damit würde die Charta mit ihren Ausführungen zu den Sozialrechten integraler Vertragsbestandteil und verbindliche Richtschnur für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – als Gegengewicht zu seiner bislang primär am Ziel der Marktintegration orientierten Rechtsprechung. Verstärkt werden könnte dieser Effekt in Richtung einer Ausbalancierung negativer – d.h. marktschaffender – und positiver – d.h. marktkorrigierender – Integration durch eine Verfassungsbestimmung, die in Analogie zu der Querschnittsklausel für die Umweltpolitik im bisherigen Artikel 6 des EG-Vertrages die Berücksichtigung von Fragen des sozialen Schutzes und der Beschäftigungspolitik bei der Definition und Umsetzung von Unionspolitiken generell vorschreibt.
- Zumindest der auch mit dem Vertrag von Nizza noch in der Einstimmigkeit verbliebene Erlass von Mindestvorschriften in den Bereichen des Kündigungsschutzes, der Interessenvertretung und der Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen (Art. 137 (1) d, f, g EG-Vertrag) sollte künftig im Verfahren

von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat bei Mitentscheidung des Europäischen Parlaments wahrgenommen werden. Zu bedenken wäre dies auch für künftige EU-Rechtsetzung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer (Art. 137 (1) c EG-Vertrag)

- Es sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die öffentlichen Dienstleistungen zu definieren, die aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung nicht der EU-Beihilfenkontrolle unterliegen. Die Rolle der Kommission sollte in der Folge auf eine Missbrauchsaufsicht beschränkt bleiben. Voraussetzung dafür wäre, dass in den derzeitigen Artikeln 16 und 86 des EG-Vertrages die gemeinwohlorientierten Dienstleistungen gegenüber rein wirtschaftlichen Aktivitäten klarer abgegrenzt werden. Bisher liegt die Entscheidung über die Qualifizierung von Leistungen auf dem Gebiet öffentlicher Daseinsvorsorge als (unzulässige) Beihilfe noch im Ermessen der Kommission bzw. beim Europäischen Gerichtshof.
- Sinnvoll erscheint die Anregung, zur Vermeidung eines gegenseitigen Unterbietungswettbewerbs bei der Besteuerung und der Gewährung von Sozialleistungen die offene Methode der Koordinierung mit dem Erlass von Rahmenrichtlinien zu kombinieren (Fritz W. Scharpf), um entsprechend dem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau für verschiedene Gruppen von Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Mindestvorgaben einführen zu können.
- Darüber hinaus sollten einzelne Mitgliedstaaten mit ähnlichen Sozialstaatsmodellen künftig das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit besser nutzen können – so ein weiterer Vorschlag von Scharpf -, um höhere bzw. niedrigere Standards zu vereinbaren. Auf diesem Wege könnten sie ihren jeweiligen Problemen angepasste gemeinsame Lösungsstrategien vereinbaren, die einen ruinösen Wettbewerb („Sozialdumping“) untereinander verhindern. Um dies zu ermöglichen, müssten allerdings die im Nizza-Vertrag noch immer sehr restriktiven Bedingungen für die Nutzung der Verstärkten Zusammenarbeit deutlich gelockert werden.

Die Berücksichtigung dieser Vorschläge bei der Verfassungsgebung im Konvent und der anschließenden Regierungskonferenz wäre ein erster wichtiger Schritt, um sicherzustellen, dass das „Europäische Sozialmodell“ – verstanden als stärkere Verpflichtung der EU-Ebene auf das Leitbild einer „Sozialen Marktwirtschaft“ – auch in einer erweiterten Union zukunftsfähig bleibt.

Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002

Oskar Niedermayer

1. Die Grundstruktur des deutschen Parteiensystems

Im vereinten Deutschland hat sich ein Parteiensystem herausgebildet, dessen Grundstruktur nach der Jahrtausendwende gekennzeichnet ist durch (1) eine relativ geringe Fragmentierung durch die Existenz zweier immer noch dominierender Großparteien, (2) eine offene Wettbewerbssituation zwischen den beiden Großparteien durch den Abbau der die Union gegenüber der SPD jahrzehntelang begünstigenden strukturellen Asymmetrie, (3) eine offene Wettbewerbssituation zwischen den drei relevanten kleinen Parteien, den Grünen, der FDP und der PDS, da alle drei ihren Standort im Parteiensystem noch nicht gefestigt haben, wobei die PDS durch die Bundestagswahl 2002 in bedrohliche Schwierigkeiten geraten und ihre zukünftige bundespolitische Relevanz fraglich ist, (4) eine Ost/West-Diskrepanz durch die Tatsache, dass die Grünen und – mit Abstrichen – die FDP im Osten immer noch schwach sind und die PDS im Westen eine marginale Partei darstellt, (5) eine geringe Bedeutung systemoppositioneller Parteien und (6) die koalitionspolitische Integration der Grünen, auf der ostdeutschen Landesebene auch der PDS. Im Folgenden soll die Situation der einzelnen Parteien näher betrachtet werden, wobei zum besseren Verständnis der heutigen Lage auf die Entwicklung seit der Vereinigung eingegangen wird.

2. Die CDU/CSU und die SPD

Die beiden Großparteien CDU/CSU und SPD konnten in den Siebzigerjahren über vier Fünftel der Wahlberechtigten für sich gewinnen, in den Achtzigern zeigten sie jedoch zunehmende Mobilisierungsschwächen. Dieser negative Trend schien sich zunächst auch in den Neunzigerjahren fortzusetzen. Die Bundestagswahl 1990 markierte trotz der Vereinigungseuphorie den bisherigen Tiefpunkt ihrer Mobilisierungsfähigkeit, und kurze Zeit später brach eine weitere Welle von Unzufriedenheit über sie herein, die 1993 ihren Höhepunkt fand. Ausgelöst wurde diese Entwicklung durch eine Kumulation mehrerer Faktoren: die das politische Personal in

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 2/2003, S. 155-166

Misskredit bringende Häufung von Skandalen und Affären, die sich deutlich verschlechternde Wahrnehmung der ökonomischen Entwicklung, die Unzufriedenheit mit dem Verlauf des Einigungsprozesses – insbesondere die Erwartungsenttäuschung im Osten – und das im Westen dominierende Asylthema. Mit dem aus taktischen Erwägungen und aufgrund SPD-interner Auseinandersetzungen zunächst immer wieder hinausgezögerten Asylkompromiss vom Sommer 1993 und einem deutlichen Stimmungsumschwung in der Bevölkerung in Bezug auf die Wahrnehmung der ökonomischen Entwicklung im Frühsommer 1994 kehrte sich die negative Entwicklung jedoch wieder um. Insgesamt konnten die Großparteien in den Wahlen von 1994 und 1998 gegenüber 1990 wieder etwas mehr Wähler gewinnen, allerdings nur aufgrund der Verbesserung der SPD, die Union verschlechterte sich weiter.

Bei der Bundestagswahl 1994 legte die SPD deutlich zu, verpasste aber den Machtwechsel, was vor allem auf die mit dem Rückgewinn der Wirtschaftskompetenz für die Regierungsparteien verbundene Erwartung eines Wirtschaftsaufschwungs, die geschickte Handlungsstrategie von Bundeskanzler Kohl sowie eine Reihe schwerer Fehler der SPD und ihres Kanzlerkandidaten Rudolf Scharping zurückzuführen war. Nach der Wahl erlebte die Partei jedoch einen selbst verschuldeten dramatischen Absturz. Die Wahlkampf-„Troika“ aus dem Vorsitzenden Rudolf Scharping, Oskar Lafontaine und dem – 1993 in einer Mitgliederbefragung gegen Scharping unterlegenen – Gerhard Schröder fiel auseinander und machte neuen Rivalitäten Platz, der Versuch der Instrumentalisierung der sozialdemokratisch geführten Länder als verlängerter Arm der Bonner Opposition misslang, und die Partei verfiel in eine tiefe Depression, aus der sie erst die handstreichartige Übernahme des Parteivorsitzes durch Oskar Lafontaine auf dem Mannheimer Parteitag im November 1995 riss. Dem neuen Vorsitzenden gelang es, die zerstrittenen Flügel und Gruppen der Partei zusammenzuführen und die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten auf seine Politik einzuschwören. Dies führte zum demoskopischen Aufwind für die Partei, und bei der Bundestagswahl 1998 schöpfte sie ihr heterogenes Wählerpotenzial optimal aus: Mit dem eine einseitige inhaltliche Festlegung vermeidenden Doppelslogan „Innovation und soziale Gerechtigkeit“ und dessen Personalisierung durch das Duo Gerhard Schröder und Oskar Lafontaine gelang es der SPD, eine Allianz der modernisierungsorientierten bürgerlichen Wählerschichten der „neuen Mitte“ mit ihrer Traditionswählerschaft aus dem Arbeiter- und Gewerkschaftsmilieu zu schmieden, wobei man dem noch unentschlossenen Wählersegment die Angst vor einem Machtwechsel nahm, indem man statt eines radikalen einen moderaten Politikwechsel propagierte. Hinzu kam das mit einer zunehmenden „Gerechtigkeitslücke“ einhergehende Versagen der Union bei der Bewältigung zentraler Probleme im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich, die mangelnde Zugkraft des Spitzenkandidaten Helmut Kohl nach 16 Jahren Amtszeit und partei- sowie koalitionsinterne Querelen während des Wahlkampfes.

Die SPD geriet nach ihrem Sieg in eine Akzeptanzkrise, die sie in der Wählergunst dramatisch abstürzen ließ. Maßgeblich für den Zustimmungsverlust waren die mangelnde programmatische und politisch-konzeptionelle Vorbereitung auf die Regierungstätigkeit, das Zerbrechen des Zweckbündnisses Schröder/Lafontaine und der anschließende Machtkampf in der SPD-Führungsspitze, der mit Lafontaines Rücktritt und der Übernahme des Parteivorsitzes durch Schröder endete, und

prozedurale Regierungsprobleme in Gestalt von Koordinierungs-, Professionalitäts- und Vermittlungsdefiziten. Die Union profitierte von der Unzufriedenheit mit der rot-grünen Bundesregierung, tat aber auch mit einer Strategie begrenzter Reformen von oben nach dem Rücktritt von Helmut Kohl das Ihre zu einem Wiederaufschwung, der sich in Wahlsiegen bei den 1999er Landtags- und Europawahlen niederschlug und auf Bundesebene in den Umfragen zu einem bisher noch nie dagewesenen Vorsprung gegenüber der SPD im Oktober 1999 führte. Doch nach dem Höhenflug kam der jähe Absturz, verursacht durch das Bekanntwerden der Spendenaffäre um Altkanzler Kohl: Wie zuvor die SPD, so verlor auch die Union jetzt in kurzer Zeit fast die Hälfte ihrer Anhänger. Auch wenn die Aufarbeitung dieses weit reichenden politischen Skandals sehr lange dauerte, holte sie, nachdem der Wille zum Neuanfang durch die Übernahme des CDU-Parteivorsitzes durch Angela Merkel im April 2000 dokumentiert worden war, in der politischen Stimmung jedoch relativ schnell wieder auf. Sie konnte jedoch nicht mehr an den früheren Höhenflug anknüpfen, da die SDP mittlerweile zur Geschlossenheit zurückgefunden und ihre Regierungsarbeit verbessert hatte.

Zu Beginn des Wahljahres 2002 bot die Regierungsbilanz der rot-grünen Koalition eine bunte Mischung aus Erfolg, Unterlassung und Versagen. Einerseits hatte die Regierung Deutschland an die globalen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges angepasst und Deutschlands Rolle vor allem in der Außenpolitik neu definiert, andererseits blieb, trotz einiger geglückter Reformvorhaben, der Politikwechsel im Sinne einer sozial-ökologischen Wende nach Ansicht vieler ihrer Anhänger aus. Äußerst mager fiel die rot-grüne Bilanz, gemessen auch an ihren eigenen Ansprüchen, auf dem wirtschafts- und arbeitsmarkpolitischen Feld aus. Genau diese Problematik wurde in der ersten Hälfte des Wahljahres zum beherrschenden Thema und führte zu einem zunehmenden Vorsprung der Union, die die Schwächen der SPD und ihres Wahlkampfmanagements geschickt ausnutzte. In der Endphase des Wahlkampfes konnte sich die SPD jedoch durch das rasche und entschlossene Handeln Gerhard Schröders bei der Bewältigung der Flutkatastrophe, die populistische Instrumentalisierung des Irak-Themas und Fehler in der Wahlkampfstrategie der Union so weit erholen, dass beide Großparteien am Wahltag exakt den gleichen Stimmenanteil erhielten (vgl. die Wahlergebnisse im Anhang).

Dass die SPD 1998 die Union überflügeln und 2002 mit ihr gleichziehen konnte, lag jedoch nicht nur an den beschriebenen kurzfristigen Einflussfaktoren auf das Wahlverhalten. Vieles deutet darauf hin, dass die das Parteiensystem seit der weitgehenden Absorbierung des bürgerlich-konservativen Kleinparteienspektrums durch die CDU/CSU in den Fünfzigerjahren prägende strukturelle Asymmetrie zugunsten der Union – die vielbeschworene „bürgerliche Mehrheit“ – in Auflösung begriffen ist. Die Union hat ihre historischen Wurzeln in einer der zentralen Konfliktlinien, die das Parteiensystem von Anfang an geprägt haben: dem Konflikt zwischen religiös-kirchlich-konfessioneller Bindung und Säkularisierung. Trotz ihres Gründungsanspruchs als konfessionsübergreifende Partei rekrutiert sie ihre traditionelle Kernwählerschaft aus der Gruppe der im katholischen Milieu verankerten kirchengebundenen Katholiken. Dieser Kern schmilzt aufgrund von Wertewandels- und Säkularisierungsprozessen seit Ende der Sechzigerjahre jedoch zusehens und ist durch das Hinzukommen des Gebietes der ehemaligen DDR, das schon immer katholische Diaspora war, noch kleiner geworden. Neben der Erosion des Katholi-

schen verliert die Union durch die Entbürgerlichung der Partei und die Entstrukturierung des Bürgertums sowie durch den Verlust des kommunistischen Feindbilds und das Austrocknen ihrer demographischen Ressourcen immer stärker eine Reihe von weiteren Machtressourcen, die ihr in der Vergangenheit erlaubt haben, bei Wahlen eine breite Koalition bürgerlicher Wählerschichten zu schmieden: Die Parteireform der Siebzigerjahre und die der selbst erzeugten Besitzstandswahrungsmentalität zuwiderlaufenden Flexibilitätszumutungen der Neunzigerjahre haben zur Entfremdung der Partei von ihren lokalen Honoratiorenschichten beigetragen, der forsche Wirtschaftsliberalismus eines Teils der nachwachsenden Generation teilt das christlich-bürgerliche Lager, mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und dem Ansteuern der politischen Mitte durch die SPD entfällt der Antikommunismus als integrative Klammer der verschiedenen bürgerlichen Milieus, und der Anteil der im goldenen christdemokratischen Zeitalter der Adenauer-Ära politisch sozialisierten und an die Union gebundenen Generation an der Wählerschaft schrumpft zusehends. Hinzu kommen spezifische Integrations-, Identitäts-, Organisations- und Mobilisierungsprobleme der CDU in Ostdeutschland.

Aufgrund dieser Entwicklungen wurden in neuerer Zeit Stimmen laut, die von dem Beginn einer Asymmetrie zugunsten der SPD sprechen. Eine strukturelle Mehrheitsfähigkeit der SPD setzt jedoch ein Ausmaß an längerfristigen Wählerbindungen an die Partei voraus, das heutzutage nicht mehr gegeben scheint. Auch die SPD ist vom sozio-ökonomischen Wandel nicht verschont geblieben. Ihre historischen Wurzeln liegen in der zweiten traditionellen Konfliktlinie des deutschen Parteiensystems, dem Gegensatz zwischen einer mittelständisch-freiberuflichen Orientierung und einer Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsorientierung. Sie rekrutiert ihre traditionelle, gefühls- und wertmäßig an die Partei gebundene Kernwählerschaft aus der im sozialistischen Milieu verankerten gewerkschaftlich organisierten Industriearbeiterschaft, die aufgrund von wesentlichen Veränderungen der Erwerbsstruktur sowie Mobilitätssteigerungs- und Individualisierungsprozessen seit Jahrzehnten schrumpft. Wie schnell und dramatisch die Wähler sich auch von der SPD abwenden können, zeigen die Landtagswahlen im Umfeld der Bundestagswahl 2002, und zwar nicht nur im Osten, wo die längerfristigen Parteibindungen sowieso geringer sind als im Westen: Im April 2002 verlor die SPD in Sachsen-Anhalt gegenüber der letzten Landtagswahl über die Hälfte ihrer Wähler, im Februar 2003 büßte sie in Hessen und Niedersachsen, vor allem wegen der Unzufriedenheit der Wähler mit der Bilanz der Bundesregierung, jeweils etwa ein Drittel ihrer Wähler ein.

Beide Großparteien können somit auf die Treue ihrer Wähler immer weniger zählen: Nach einer groß angelegten Untersuchung im Auftrag der SPD im Herbst 2001 beträgt bei der SPD der Anteil derjenigen Wähler, die die Partei immer gewählt haben und dies auch in Zukunft sicher tun wollen, nur noch 13 Prozent, bei der Union 12 Prozent. Wir haben es somit nicht mit einem Übergang zu einer neuen strukturellen Asymmetrie, sondern mit einer offenen Wettbewerbssituation zwischen den beiden Großparteien zu tun. Um Wähler wieder fester zu binden, genügt ein attraktives Personalangebot mittelfristig nicht. Die Parteien müssen den Bürgern in sich stimmige Politikstrategien zur Lösung der drängenden Zukunftsprobleme präsentieren. Da die internationalen wie nationalen Entwicklungen seit der Vereinigung in Gestalt der Auswirkungen der Globalisierung und der vereini-

gungsbedingten finanziellen Lasten den deutschen Wohlfahrtsstaat zunehmend an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit gelangen ließen und zu immer größeren Arbeitsmarktproblemen führten, betrifft dies vor allem die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Beide Großparteien haben jedoch auf der Konfliktlinie zwischen sozialstaatlichem Interventionismus auf der einen und Propagierung der Marktfreiheit auf der anderen Seite ihre Position noch nicht gefunden. Dies gilt vor allem für die SPD, die auch in den Monaten vor und nach der Bundestagswahl durch permanente Strategie- und Politikwechsel wieder gezeigt hat, dass ihr ein genuin sozialdemokratisches Konzept zur Reform des deutschen Sozialstaates fehlt, das den traditionellen, im Gesellschaftsmodell des 19. Jahrhunderts verwurzelten Grundwert der sozialen Gerechtigkeit unter den gewandelten sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen neu bestimmt und als Richtschnur des konkreten Regierungshandelns dient. Wie die unterschiedlichen Reaktionen von CDU und CSU auf die von Gerhard Schröder im März 2003 vorgestellten Reformmaßnahmen verdeutlichen, geht es der Union jedoch auch nicht viel besser.

3. Die Grünen

Nach den Wahlerfolgen der Grünen in den Achtzigerjahren führte die Vereinigung 1990 zu einem unerwarteten Einbruch: Die West-Grünen, die getrennt von dem ostdeutschen Bewegungsspektrum nur im Wahlgebiet West kandidierten – die Vereinigung mit dem ostdeutschen Bündnis 90 erfolgte erst 1993 –, scheiterten an der Fünf-Prozent-Hürde. Der Schock der Wahlniederlage führte zu einem Pragmatisierungskurs, in dessen Verlauf eine Annäherung von Linken und Realpolitikern neue Mehrheiten schuf und Fundamentalisten die Partei verließen. Dies verbesserte auch das Verhältnis zur SPD, die die Zusammenarbeit mit den Grünen auf Landesebene kontinuierlich ausbaute, wodurch der Koalitionsfähigkeit der Grünen auch auf der Bundesebene der Weg geebnet wurde. Mitte der Neunzigerjahre hatten die Grünen dann in Westdeutschland ihre Stellung im Parteiensystem gefestigt, was sich auf die hohe Kompetenzzuschreibung beim Ökologie-Thema, die Imageverbesserung durch das Abflauen der Flügelkämpfe, die Verankerung in den kulturellen Umbrüchen der westdeutschen Gesellschaft und den partiellen Rückzug der SPD von der Konkurrenz um die sie unterstützenden Wählermilieus zurückführen ließ. In Ostdeutschland dagegen, mit einer anderen Sozialstruktur, anderen kulturellen Verständigungsmustern und einer von ökonomischen und sozialen Themen dominierten Problemstruktur, waren diese Wählermilieus wesentlich schwächer ausgebildet, und zudem wurden die Grünen von den ostdeutschen Bürgern schnell als reine Westpartei wahrgenommen. Dies führte zu einer organisatorischen und elektoralen Schwäche der Partei in den neuen Bundesländern, die bis heute anhält.

Auf der Bundesebene schienen die Grünen 1998 jedoch auf Erfolgskurs zu sein. Schon vor der Bundestagswahl wendete sich allerdings das Blatt, und die Partei erreichte nur magere 6,7 Prozent. Da die SPD deutlich zulegte, war die Bildung einer rot-grünen Koalition, die von den Grünen schon 1994 propagiert worden war, dennoch möglich. Die Talfahrt der Grünen auf Landesebene ging jedoch weiter: Die Partei verlor von 1998 bis zum Herbst 2001 alle 17 Landtagswahlen in Folge

und schied aus zwei Landesregierungen aus. Auf diesem Hintergrund wurde schon das Ende von Rot-Grün prognostiziert, da in ihrer neuen Rolle als Regierungspartei im Bund die gravierenden strukturellen und inhaltlichen Probleme der Grünen offensichtlich geworden seien, die sie als blockierte Partei ohne strategisches Zentrum zur übergreifenden politischen Steuerung erscheinen ließen. Zudem bestand ohne einen den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen angepassten inhaltlichen Konsens über die grundlegenden Ziele grüner Politik immer die Gefahr, dass innerparteiliche Meinungsverschiedenheiten über konkrete Fragen der Regierungspolitik durch den Rekurs auf überholte Grundsatzpositionen verschärft wurden. Dies zeigten die heftigen Kontroversen um die Beteiligung der Bundeswehr am Einsatz im Kosowo im Frühjahr 1999 oder um die Castor-Transporte im Frühjahr 2001, wo das Regierungshandeln der Grünen von vielen als Verrat an den eigenen Prinzipien und als Opportunismus gegenüber der SPD empfunden wurde. Andere Beobachter bescheinigten der Partei jedoch, dass keines der großen Reformprojekte der rot-grünen Regierung ohne sie realisiert worden wäre.

Wie auch immer man die Arbeit der Grünen in den ersten drei Regierungsjahren beurteilen mochte: Im Herbst 2001 stand die Partei durch die Diskussion um eine deutsche Beteiligung am Militäreinsatz in Afghanistan vor einer erneuten Zerreißprobe, die den Bestand der rot-grünen Koalition gefährdete und Kanzler Schröder zur Vertrauensfrage greifen ließ. Das die Koalition rettende Abstimmungsverhalten der Grünen-Fraktion führte zunächst zu heftigen Auseinandersetzungen mit der Parteibasis, ein kurz darauf stattfindender Parteitag segnete jedoch mit überraschend großer Mehrheit die Linie der Bundesregierung zur Terrorbekämpfung ab und sicherte damit den Fortbestand der rot-grünen Koalition. Bei der Bundestagswahl 2002 gelang den Grünen dann durch einen professionalisierten, stark auf den Spitzenkandidaten Joschka Fischer abgestellten Wahlkampf, eine auf taktische rot-grüne Koalitionswähler gezielte Zweitstimmenkampagne und die Relevanz grüner Kernthemen in Gestalt des Umweltschutzes und der Friedenssicherung in der Wahlkampf-Schlussphase ein Wahlerfolg.

Einige grundlegende Probleme der Grünen sind dadurch jedoch nicht gelöst: Als zur Regierungspartei gewandelte ehemalige Protestpartei muss sie mit dem strategischen Dilemma leben, dass ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten strukturell begrenzt und damit Erwartungsenttäuschungen ihrer Anhängerschaft unvermeidbar sind und dieser unlösbare Konflikt mit der eigenen Kernklientel immer wieder zu Schwierigkeiten führen kann. Diese Schwierigkeiten könnten in Zukunft noch zunehmen, da die desolate ökonomische Lage den Profilierungmöglichkeiten und Erfolgschanchen der Grünen auf wichtigen Politikfeldern enge Grenzen setzt. Auch organisatorisch haben sich die Grünen trotz der Aufgabe vieler der ursprünglichen basisdemokratischen Regelungen noch nicht vollständig an die strukturellen Erfordernisse ihre Regierungsrolle angepasst. Dies betrifft vor allem die nach der Wahl durch den Parteitag in Hannover bestätigte Weigerung, die Trennung von Amt und Mandat aufzugeben, wodurch die notwendige Verzahnung von Parteiführung und Bundestagsfraktion weiterhin ausbleibt. In Hannover hat auch nach Ansicht vieler Beobachter der „heimliche Parteivorsitzende“ Joschka Fischer den Zenit seiner Macht überschritten. Innerparteilich würde eine Nach-Fischer-Ordnung durchaus neue Freiräume schaffen, in der Außenwirkung als Wählermagnet ist Fischer jedoch schwer zu ersetzen. Zudem dürfen bei der Erörterung der Zukunfts-

chanchen der Grünen zwei weitere Probleme nicht vergessen werden: Erstens ist ihr Bundestagswahlerfolg zu einem beträchtlichen Teil koalitionsstrategischen Leihstimmen aus SPD-nahen Wählersegmenten zu verdanken, und die Grünen bleiben auch weiterhin einseitig an die SPD gebunden, zweitens laufen sie Gefahr, endgültig zur westdeutschen Regionalpartei zu werden: Bei den Landtagswahlen nach 1990 konnte die Partei – mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt 1994 – in keinem der fünf neuen Bundesländer die Fünf-Prozent-Hürde überwinden, auch bei der Bundestagswahl 2002 scheiterte sie überall, und organisatorisch ist sie, mit noch nicht einmal 2500 Mitgliedern, in ganz Ostdeutschland kaum präsent.

4. Die FDP

Die FDP hatte sich 1990 in Westdeutschland klar als dritte Kraft im deutschen Parteiensystem behauptet und im Wahlgebiet Ost ein sensationelles Wahlergebnis erreicht, wobei Letzteres vor allem der Rolle des FDP-Außenministers Hans-Dietrich Genscher im Vereinigungsprozess geschuldet war. Kurz danach begann jedoch ein durch strukturelle, inhaltliche und personelle Defizite bedingter Niedergang: Die Anfang 1992 noch in allen sechzehn Landtagen vertretene Partei verlor vom Herbst 1993 bis zum Herbst 1995 alle dreizehn Landtagswahlen in Folge, flog in zwölf Bundesländern aus den Parlamenten und brach bei der Bundestagswahl 1994 dramatisch ein. Der vereinigungsbedingte Erfolg von 1990 hatte die langfristigen Probleme der Partei überdeckt, die seit den Achtzigerjahren nicht mehr in der Lage war, mit Hilfe ihrer Kernwählerschaft bundesweit die Fünf-Prozent-Hürde zu überwinden. Als reine Mehrheitsbeschafferin für die Union war sie zur bloßen Funktionspartei geworden, die ohne Leihstimmen des großen Koalitionspartners ihr parlamentarisches Überleben nicht sichern konnte. Das zentrale Problem einer Funktionspartei ist die Tatsache, dass einerseits ein Koalitionswechsel mit großen Schwierigkeiten durch den teilweisen Austausch der Wähler und Mitglieder verbunden ist, andererseits jedoch die einseitige Bindung an eine der beiden Großparteien die Partei in die Gefahr bringt, als prinzipell verzichtbares Anhängsel wahrgenommen zu werden. Dies wurde in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre für die FDP zunehmend zur Existenzbedrohung. In den neuen Bundesländern, wo der Absturz der Partei besonders gravierend war, kam hinzu, dass die FDP als Partei der Marktwirtschaft und der Eigenverantwortung bei den stärker durch egalitäre und staatspaternalistische Vorstellungen geprägten Bürgern Ostdeutschlands nach dem Abklingen der Vereinigungseuphorie einen schweren Stand hatte und ihre prekäre Lage durch eigene Fehler wie die verhängnisvolle Charakterisierung als „Partei der Besserverdienenden“ noch verschlimmerte.

In der zweiten Hälfte der Neunziger versuchte sie sich – zwischen Koalitionsloyalität zur Union und eigenständiger inhaltlicher Profilierung als Wirtschafts- und Steuersenkungspartei lavierend – zu regenerieren, was ihr nur begrenzt gelang, und bei der Bundestagswahl 1998 präsentierte sie sich wieder als reine Mehrheitsbeschafferin der Union. Nachdem diese Strategie mit einer erneuten Wahlschlappe und dem Verlust der Regierungsverantwortung gescheitert war, begann die FDP sich von der einseitigen Koalitionspräferenz für die Union zu lösen und – zunächst

noch vorsichtig – die „Äquidistanz“ zu den beiden Großparteien zu propagieren. Die Strategie der programmatischen und koalitionspolitischen Eigenständigkeit, flankiert durch eine Reihe von neuartigen Wahlkampfelementen, verschaffte der FDP seit dem Jahr 2000 auf der Landesebene einige zum Teil spektakuläre Wahlerfolge. Auch bei der Bundestagswahl 2002 konnte sie ihren Stimmenanteil steigern, wenn auch bei Weitem nicht in dem erhofften Maße. Dies lag nicht nur an den populistisch-antiisraelischen Ausfällen des damaligen stellvertretenden Parteivorsitzenden Jürgen W. Möllemann, sondern auch an einer Reihe von strategischen und taktischen Fehlern bei der Umsetzung der im Kern – dem Streben nach Äquidistanz zu den beiden Großparteien – richtigen „Strategie 18“ und der Reaktion auf die die Schlussphase des Wahlkampfes bestimmenden Themen.

Nach der Wahl war die Partei über Monate hinweg nur mit der Möllemann-Affäre um die Finanzierung eines von ihm kurz vor der Wahl in Nordrhein-Westfalen verteilten Flugblatts beschäftigt. Nachdem Möllemann die FDP im März 2003 – einem Parteiausschlussverfahren zuvorkommend – verlassen hat, muss sich die Partei wieder auf das Wesentliche konzentrieren: die Festigung ihrer Stellung im Parteiensystem. Der Anspruch, als eigenständige Partei angesehen und gewählt zu werden, wurde bei der Bundestagswahl durchaus eingelöst, da die Partei diesmal auch ohne die Leihstimmen aus dem Unionsumfeld die Fünf-Prozent-Hürde überwunden hat. Zudem konnte sie erstmals seit 1990 in Ostdeutschland wieder deutlich zulegen. Auch ein weiteres erklärtes Ziel, die verstärkte Ansprache der jüngeren Generation, wurde erreicht. Gerade Letzteres weist jedoch auch auf ein wesentliches Problem der FDP hin: In dem quantitativ starken älteren Teil der traditionellen Stammwählerschaft, der sich und seine Anliegen in dem „Spaßwahlkampf“ der Partei nicht repräsentiert sah, gab es Verluste. Diese Wählerschicht gilt es wieder an die Partei zu binden, und es gilt, in der Kommunikation mit den Bürgern die inhaltlichen Politikkonzepte wieder stärker in den Vordergrund zu stellen. Mit ihrer eindeutigen programmatischen Positionierung als Partei der Marktfreiheit kann die FDP zwar nicht zur Volkspartei werden und 18 Prozent erreichen, hat aber im deutschen Parteiensystem durchaus ihren Platz, den die Partei in Zukunft durch eine verstärkte inhaltliche Ansprache der Wähler auch deutlich machen muss. Dieser Platz wird ihr durch eine mögliche Parteineugründung seitens Jürgen W. Möllemanns wohl auch nicht streitig gemacht werden können: Das bürgerliche Protestpotenzial ist durch die Union in der Opposition hinreichend abgedeckt, und durch eine eher rechtspopulistische Positionierung ist mittelfristig auch kein tragfähiges Wählersegment zu mobilisieren (vgl. auch Abschnitt 6), sodass die Gefahr einer Spaltung des deutschen Liberalismus in zwei bundespolitisch relevante Parteien gering zu sein scheint.

5. Die PDS

Die PDS schien anfangs der Neunzigerjahre noch dem Untergang geweiht. Dem Niedergang folgte jedoch ab 1992 ein erst allmählicher, dann recht rasanter Wiederaufstieg. Ab Mitte der Neunzigerjahre gelang es der PDS, sich in Ostdeutschland als eine von drei großen Parteien zu etablieren, wobei diese Entwicklung auf

mehrere Faktoren zurückzuführen war: Trotz ihrer zumindest anfangs durchaus umstrittenen Einordnung als demokratische Partei war sie von einem Parteienverbot nie bedroht und konnte daher ihre Kontinuität wahren. Zudem profitierte die Partei bei der ersten gesamtdeutschen Wahl von der Trennung in zwei Wahlgebiete, die ihr den Einzug in den Bundestag sicherte, und auch ihr erneuter Einzug 1994 war auf eine Besonderheit des deutschen Wahlsystems, die Direktmandatsregelung, zurückzuführen. Auf der Wählerseite beeinflusste die spezifische Problemstruktur in Ostdeutschland und deren Wandel die Entwicklungsmöglichkeiten der PDS. Während und kurz nach der Wende wurde die Partei zunehmend auf ihre Kernwählerschaft, die ehemaligen DDR-Führungskader in Partei, Wirtschaft und Verwaltung, reduziert. Nach dem Abklingen der von Zukunftsoptimismus geprägten Vereinigungseuphorie profitierte die Partei jedoch immer stärker von den Ansätzen zur Herausbildung eines innerdeutschen Ost-West-Gegensatzes, der sich in Teilen der ostdeutschen Bevölkerung als Einstellungsmuster im Milieu der subjektiven Einigungsverlierer verdichtete. Dass dieser Gegensatz in der PDS seinen parteiorganisatorischen Ausdruck fand, lag zudem an dem politischen Angebot der Partei selbst, die die Interessen dieses Wählersegments populistisch aufgriff, wobei sie auf eine vergleichsweise gute personelle und organisatorische Ausstattung und die Verflechtung mit Vorfeldorganisationen im Verbände- und Vereinsbereich zurückgreifen konnte.

Durch ihre starke Stellung in Ostdeutschland konnte die PDS ihren bundesweiten Stimmenanteil deutlich steigern, und in den neuen Bundesländern nahm die Partei für Koalitionsbildungen immer stärker eine Schlüsselrolle ein, was seitens der SPD ab Mitte der Neunzigerjahre zu der Strategie führte, die PDS schrittweise in die Regierungsverantwortung einzubeziehen, und parteiinterne Diskussionen um eine zukünftig mögliche Koalition auch auf Bundesebene provozierte. Als die PDS dann bei der vorgezogenen Abgeordnetenhauswahl in Berlin im Oktober 2001 im Westen der Stadt 6,9 Prozent erreichte und mit der SPD die Regierung bildete, schien dies der lang erwartete Durchbruch im Westen zu sein.

Von diesen Erfolgen verwöhnt, hat die PDS es zu Beginn des neuen Jahrtausends versäumt, die personellen, inhaltlich-programmatischen und koalitionsstrategischen Voraussetzungen für eine Verstetigung ihres gesamtdeutschen Wählerpotenzials zu schaffen, und ist daher bei der Bundestagswahl 2002 an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert und seither nur noch mit zwei direkt gewählten Abgeordneten im Bundestag vertreten: Personell hat die Partei den Rückzug der Doppelspitze aus dem Vorsitzenden der Bundestagsfraktion Gregor Gysi und dem Parteivorsizenden Lothar Bisky, die – genervt von dem anhaltenden Widerstand der orthodoxen Gruppen gegen eine programmatische und strukturelle Modernisierung – im Jahre 2000 das Handtuch warfen, nicht verkraftet. Inhaltlich-programmatisch verhinderte die Uneinigkeit zwischen den verschiedenen innerparteilichen Strömungen, dass die PDS ihre Position im Parteienwettbewerb in Form eines neuen Parteiprogramms verdeutlichte, das den Anspruch der Partei, sich zu einer gesamtdeutschen linkssozialistischen Kraft zu entwickeln, den Wählern hätte vermitteln können. Hinzu kam, dass sie sich auch wettbewerbs- und koalitionsstrategisch nicht klar positioniert hatte, denn sie ging ohne Klärung der entscheidenden Fragen in die Wahl, ob sie reine Oppositions- oder potenzielle Regierungspartei sein will und wie sie zu Bündnissen mit der SPD steht.

Das Ziel der PDS, als gesamtdeutsche sozialistische Partei zur dritten Kraft im bundesdeutschen Parteiensystem zu werden, ist durch diese Wahlniederlage in weite Ferne gerückt. Wenn sie ihre grundlegenden Probleme – die ideologische Heterogenität der innerparteilichen Gruppierungen, die Nichtexistenz eines den Zusammenhalt und die Aktionsfähigkeit der Partei sichernden strategischen Zentrums, das Fehlen eines attraktiven Personalangebots, das mangelnde soziale Fundament und die geringe Akzeptanz im Westen sowie die Unfähigkeit zur Entwicklung einer breite Wählerschichten überzeugenden Programmatik – nicht löst, wird sie in Zukunft bundespolitisch keine Rolle mehr spielen und auch ihre Stellung als relevante ostdeutsche Regionalpartei gefährden. Die Entwicklungen der PDS nach der Wahl – insbesondere die Ergebnisse des Geraer Parteitages – deuten nicht darauf hin, dass sich die Partei aus eigener Kraft heraus regenerieren kann. Eine zeitweilige Erholung scheint allenfalls durch Fehler der Konkurrenten möglich, etwa wenn die neue rot-grüne Regierung durch ihre Politik nachhaltigen Protest provoziert, den die PDS kanalisieren kann. Auch dies ist jedoch bisher ausgeblieben: Vom massiven Vertrauensverlust der SPD in den ersten Monaten nach der Bundestagswahl konnte die PDS nicht profitieren, und selbst wenn dies geschehen würde, wären damit die strukturellen Probleme der Partei nicht gelöst.

6. Die systemoppositionellen Parteien NPD, Republikaner und DVU

Bei den als extremistisch eingestuften, systemoppositionellen Parteien NPD, Republikaner und DVU waren in den Neunzigerjahren Wellen zu- und abnehmender Mobilisierung zu verzeichnen. Durch die Entwicklung im Umfeld der staatlichen Vereinigung wurde der Anstieg der Republikaner zunächst gestoppt, die Jahre 1991/92 brachten auf der Landesebene jedoch ein erneutes Zwischenhoch für die DVU und die Republikaner, im Superwahljahr 1994 spielten sie wiederum keine beachtenswerte Rolle, aber der Riesenerfolg der DVU bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 1998 (12,9 Prozent) weckte erneut Befürchtungen, einer Partei dieser Couleur könnte der Einzug in den Bundestag gelingen. Bis heute sind diese Parteien von einer parlamentarischen Repräsentation jedoch weit entfernt. Daran änderte auch das Hinzukommen der rechtspopulistischen, aber nicht als systemoppositionell zu kennzeichnenden „Partei rechtsstaatlicher Offensive“ des Hamburger Richters Schill nichts, die zwar bei der Hamburger Bürgerschaftswahl 2001 einen spektakulären Wahlerfolg erzielte und mit der CDU und der FDP eine Regierungskoalition bildete, bei der Bundestagswahl 2002 jedoch nur magere 0,8 Prozent erreichte. Die Ursachen für den mangelnden Erfolg der systemoppositionellen Rechten in der Bundesrepublik liegen darin, dass sie durch die NS-Diktatur diskreditiert ist, aus diesem Grund auch keine nennenswerte Medienunterstützung erhält, ihre organisatorische Zersplitterung in mehrere Parteien nie überwinden konnte, über keine charismatische Führungspersönlichkeit verfügt, die eine breitere Wählerschicht ansprechen könnte, und an der bleibenden Fähigkeit des bürgerlichen Parteienlagers zur Besetzung relevanter Themen und teilweisen Integration der potenziellen Wählerklientel krankt.

7. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass wir es zur Jahrtausendwende mit einem Parteiensystem vom Typ des „gemäßigten Pluralisimus“ zu tun haben, dessen zukünftige Entwicklung in vielerlei Hinsicht offen ist. Durch den Abbau der strukturellen bürgerlichen Mehrheit ist der Wettbewerb zwischen den beiden Großparteien offener geworden, und auch die Grünen und die FDP befinden sich in einer Wettbewerbssituation, die es als relativ offen erscheinen lässt, ob sich eine von ihnen längerfristig klar als dritte Kraft im deutschen Parteiensystem von der anderen absetzen kann. Die PDS schien bis Ende der Neunzigerjahre auf dem Weg, in das Rennen um die dritte Kraft einzugreifen. Nach ihrer Niederlage bei der Bundestagswahl 2002 bleibt jedoch abzuwarten, ob sie ein Auslaufmodell darstellt, ob sie wenigstens als ostdeutsche Regionalpartei in Zukunft noch eine wichtige Rolle spielt oder ob ihr sogar die Rückkehr zur bundespolitischen Relevanz gelingt. Andere Parteien – auch die Rechten – spielen im bundesdeutschen Parteiensystem keine relevante Rolle.

8. Anhang: Ergebnisse der Bundestagswahlen 1990-2002 (%)

Jahr[1]	CDU/ CSU	SPD	FDP	GRÜNE	PDS	System-oppos.[2]	Sonst.
1990							
ges.	43,8	33,5	11,0	5,0	2,4	2,4	1,9
Ost	41,8	24,3	12,9	6,2	11,1	1,6	2,1
West	44,3	35,7	10,6	4,8	0,3	2,6	1,7
1994							
ges.	41,5	36,4	6,9	7,3	4,4	1,9	1,6
Ost	38,5	31,5	3,5	4,3	19,8	1,3	1,1
West	42,1	37,5	7,7	7,9	1,0	2,0	1,8
1998							
ges.	35,1	40,9	6,2	6,7	5,1	3,3	2,7
Ost	27,3	35,1	3,3	4,1	21,6	5,0	3,6
West	37,0	42,3	7,0	7,3	1,2	2,8	2,4
2002							
ges.	38,5	38,5	7,4	8,6	4,0	1,0	2,0
Ost	28,3	39,7	6,4	4,7	16,9	1,7	2,3
West	40,8	38,3	7,6	9,4	1,1	0,9	1,9

1) Ost = Gebiet der ehemaligen DDR (1990: Wahlgebiet Ost); West = Gebiet der alten Bundesrepublik einschl. Westberlin (1990: Wahlgebiet West).
2) DVU, NPD und Republikaner.

Quelle: amtliche Wahlstatistik.

Weiterführende neuere Literatur

Alemann, Ulrich von (2001): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich (2. durchges. Aufl.).

Bösch, Frank (2002): Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU. Stuttgart/München: DVA.

Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.) (2002): Parteiendemokratie in Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (2., akt. u. erw. Aufl.).

Jesse, Eckhard (Hrsg.) (2003): Bilanz der Bundestagswahl 2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Lösche, Peter/Walter, Franz (1996): Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Niedermayer, Oskar (Hrsg.) (2003): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002. Opladen: Leske + Budrich.

Raschke, Joachim (2001): Die Zukunft der Grünen. „So kann man nicht regieren“. Frankfurt a.M.: Campus.

Walter, Franz (2002): Die SPD. Vom Proletariat zur Neuen Mitte. Berlin: Alexander Fest Verlag.

Sowie folgende Ausgaben wissenschaftlicher Fachzeitschriften:
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10, 2001 und B21, 2002
Berliner Republik, neuere Jahrgänge
Der Bürger im Staat, 52. Jg., 2002
Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 49. Jg., Heft 10, 2002
Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 16 Jg., Heft 1, 2003.
vorgänge, 41. Jg., Heft 1, 2002.
Zeitschrift für Parlamentsfragen, neuere Jahrgänge.

New Economy 6: Implikationen für die Unternehmensstrukturen

Rahild Neuburger

Im vorherigen Beitrag wurde der zweite Block der Serie „New Economy“ eröffnet: die Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechniken auf Unternehmensführung und Organisation. Nachdem im letzten Beitrag die Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechniken auf die Entscheidungen und Strategien der Unternehmensführung näher betrachtet wurden, geht es in den folgenden Ausführungen um die Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechniken auf Organisationsstrukturen. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob sich im Zuge der zunehmenden Durchdringung unternehmerischer Prozesse durch Informations- und Kommunikationstechniken die zugrunde liegenden Organisationsstrukturen verändern und in welche Richtung diese Veränderungen erfolgen. Denn die Potenziale der Informations- und Kommunikationstechniken erlauben ganz neue Formen der inner- und zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit und Arbeitsteilung, die die vorherrschenden Strukturen nachhaltig beeinflussen. Daher werden im Folgenden zunächst die Potenziale der Informations- und Kommunikationstechniken für organisatorische Prozesse und Strukturen aufgezeigt, bevor – ausgehend von typischen Charakteristika klassischer Organisationsstrukturen – die sich hieraus ergebenden Veränderungen auf Prozesse und Strukturen näher erläutert werden. Im einzelnen handelt es sich um *Enthierarchisierung*, die zunehmende Bedeutung der *Prozessorientierung* sowie die Tendenz zur inner- und zwischenbetrieblichen Vernetzung.

1. Versicherungsunternehmen als Beispiel

Analog wie in den vorherigen Beiträgen werden die verschiedenen strukturellen Veränderungen einführend an Hand eines Beispiels näher dargestellt.

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 2/2003, S. 167-182

Dabei handelt es sich um eine Versicherung, die ihre Leistungen in den zwei Geschäftsbereichen Lebens- und Sachversicherung anbietet. Jeder dieser Geschäftsbereiche ist nach den erforderlichen Funktionen strukturiert. Vereinfacht ausgedrückt gibt es jeweils eine Abteilung für Kundenakquisition, Kundenbetreuung, Schadensaufnahme, Schadensbearbeitung, Schadensabschluss, Einbeziehung externer Gutachter etc. Jeder Mitarbeiter ist in seinem Gebiet hoch spezialisiert, wickelt die seinen Bereich betreffenden Teilaufgaben ab und gibt den Vorgang dann weiter an den Kollegen des nächsten Bereichs. Treten Fragen auf oder sind zusätzliche Entscheidungen erforderlich, gibt es vorgegebene Entscheidungs- und Informationswege, die zu beachten sind. So muss bei bestimmten Entscheidungen die Genehmigung des Abteilungsleiters eingeholt werden.

Die wesentlichen Vorteile dieser Struktur liegen in der hohen Arbeitsteilung und Spezialisierung. Jeder Mitarbeiter kennt sich in seinem abgegrenzten Spezialgebiet sehr gut aus. Nachteilig sind jedoch die langen Durchlaufzeiten und Entscheidungswege, die sowohl auf die Spezialisierung als auch auf die vorgegebenen Informations- und Entscheidungswege zurück zu führen sind. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Kunden zunehmend unzufrieden sind, da sie lange auf die Bearbeitung warten müssen. Verstärkt wird dieses Risiko dadurch, dass ein Ansprechpartner, der den gesamten Prozess der Schadensbekämpfung kennt, fehlt und Kunden oft nicht genau wissen, an wen sie sich wenden sollen.

Diese zunehmende Unzufriedenheit der Kunden erhöht – vor allem vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs zwischen den Versicherungen – den Änderungsdruck für die Versicherung. In Folge entsteht der Gedanke einer Neustrukturierung der zugrunde liegenden Abläufe. An die Stelle der Vielzahl von Funktionsbereichen sollen einzelne Mitarbeiter oder Teams treten, die einen oder mehrere Kunden jeweils vollständig betreuen, d. h. von der Aufnahme des Schadensfalles bis hin zur vollständigen Bearbeitung des Falles. Dadurch lassen sich nicht nur die Entscheidungswege und Durchlaufzeiten erheblich verkürzen; für die Kunden liegt der wesentliche Vorteil v.a. darin, dass er seinen Ansprechpartner kennt, der ihm bei all seinen Fragen und Anliegen behilflich sein kann. Durch die organisatorische Umstrukturierung entstehen sog. kundenorientierte, prozessorientierte Einheiten, bestehend aus einem oder mehreren Mitarbeitern, die den gesamten Prozess abwickeln. Realisierbar ist dies auf der Basis der Informations- und Kommunikationstechniken, die die relevanten Daten und Informationen während der Bearbeitung gespeichert zur Verfügung stellen sowie erforderliche Kommunikations- und Abstimmungsprozesse unterstützen können.

Die organisatorische Umstrukturierung wird durch eine höhere *Dezentralisierung* und *Delegation* von Weisungs- und Entscheidungsrechten auf die jeweils verantwortlichen Personen bzw. Teams sowie Qualifikationsmaßnahmen unterstützt. In Folge dürfen in einem bestimmten Rahmen sachbezogene Entscheidungen von den Mitarbeitern der Einheiten eigenverantwortlich getroffen und realisiert werden; Rückfragen sind nur noch in bestimmten geregelten Ausnahme- und Genehmigungsfällen erforderlich. Damit die betroffenen Mitarbeiter die ganzheitliche Bearbeitung auch abwickeln können, werden umfassende Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt, in denen sowohl das erforderliche fachliche Wissen als auch methodische Kompetenzen vermittelt werden.

Auch wenn die Mitarbeiter den Umstrukturierungsmaßnahmen zunächst skeptisch gegenüber stehen, sind sie nach kurzer Zeit motiviert, da sie ihr Qualifikationsprofil erweitern, selbstverantwortlich agieren können und höhere Entscheidungs- und Handlungsrechte übertragen bekommen. Je mehr die Mitarbeiter nun eigenverantwortlich ihre Aufgaben erfüllen und je weniger Rückfragen erforderlich sind, desto weniger Hierarchieebenen existieren, da bisher erforderliche Entscheidungsebenen entfallen und für diese Mitarbeiter neue Aufgaben gesucht werden.

Obwohl die Mitarbeiter vor und während der Umstrukturierung umfassend qualifiziert wurden, reicht die vorhandene Qualifikation in manchen Fällen nicht aus; die Mitarbeiter müssen sich mit anderen Kollegen oder Experten in bestimmten Bereichen austauschen. Dabei kann es sich sowohl um interne (sog. interne Kompetenzzentren) als auch externe Experten (z.B. Gutachter) handeln. Auf der Basis informations- und kommunikationstechnischer Unterstützung ist dies weitgehend unproblematisch; relevante Informationen lassen sich schnell und unproblematisch austauschen, Kommunikations- und Koordinationsprozesse werden automatisiert und unterstützt. In Folge vernetzen sich die betroffenen internen und externen Mitarbeiter miteinander, wobei diese Vernetzung sowohl auf technischer Ebene als auch auf der Ebene der Prozesse erfolgt.

2. Potenziale der Informations- und Kommunikationstechniken

Das Beispiel der Versicherung zeigt – exemplarisch und vereinfacht dargestellt – zu welchen strukturellen Veränderungen die zunehmende Durchdringung der Informations- und Kommunikationstechniken in Unternehmen führen kann: die Bildung kleiner kundenorientierter Einheiten, Prozessorientierung und Vernetzung. Einer der wesentlichen Auslöser hierfür stellen die informations- und kommunikationstechnischen Potenziale und Möglichkeiten dar. Bei ihnen handelt es sich im wesentlichen um:

- Kostenreduktion und Leistungssteigerung
- stärkere Nutzerorientierung
- zunehmende Durchdringung der Unternehmen
- Vernetzung von Anwendungen und Systemen

Im einführenden Beitrag zur Serie „New Economy“ wurde schon die immense Kostenreduktion bei steigender Leistungsfähigkeit der Informations- und Kommunikationstechniken thematisiert. Die Kosten für die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken sinken bei einer gleichzeitigen kontinuierlichen Erhöhung der Leistungsfähigkeit. In Folge dieser Leistungssteigerung lassen sich Prozesse und Abläufe elektronisch unterstützen bzw. automatisieren, deren elektronische Unterstützung noch vor einiger Zeit als nicht oder nur mit großem Aufwand realisierbar galten.

Doch inwieweit die Unterstützung von unternehmerischen Prozessen durch die Informations- und Kommunikationstechniken gelingt, hängt nicht nur von den technischen Möglichkeiten, sondern auch von der Akzeptanz der Techniken durch den Nutzer ab. Diese Akzeptanz wird durch die zunehmende Nutzerorientierung von Anwendungssystemen und Programmen gefördert. Beispiele sind graphische Nutzeroberflächen, standardisierte Nutzeroberflächen sowie letztlich auch das einfach zu bedienende Internet.

Kostenreduktion, Leistungserhöhung und steigende Nutzerorientierung erhöhen die Akzeptanz der Techniken und führen zu einer zunehmenden Durchdringung von immer mehr inner- und zwischenbetrieblichen Prozessen durch Informations- und Kommunikationstechniken. Je mehr interne und zwischenbetriebliche Prozesse informations- und kommunikationstechnisch unterstützt werden, desto mehr Anwendungssysteme und Programme existieren und desto höher ist die Chance, diese Anwendungssysteme miteinander zu vernetzen, um im Unternehmen oder zwischen Unternehmen Daten und Informationen weitgehend unproblematisch austauschen zu können. Beispiele hierfür gibt es einige, auf sie wird im Rahmen dieses Beitrags zurück zu kommen sein.

Es liegt nahe, dass all diese Entwicklungen existierende Unternehmensstrukturen tangieren und verändern werden.

3. Strukturelle Auswirkungen

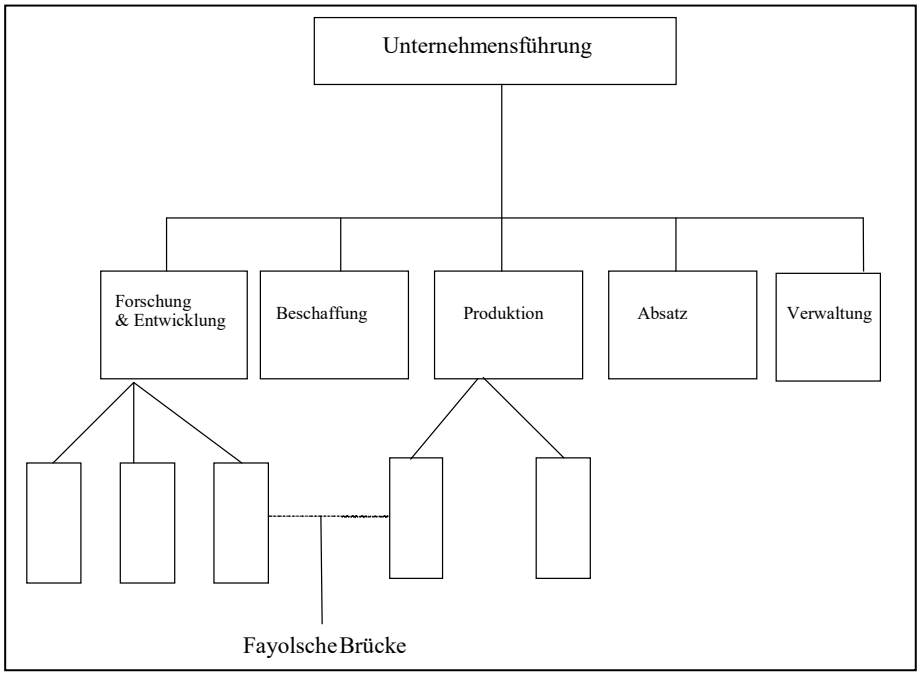
Ausgehend von den typischen Charakteristika klassischer Organisationsstrukturen soll nun gezeigt werden, zu welchen strukturellen Veränderungen die skizzierten informations- und kommunikationstechnischen Potenziale führen und welche veränderten Unternehmensstrukturen entstehen.

3.1 Charakteristika klassischer Organisationsstrukturen

Als typische Charakteristika klassischer Organisationsstrukturen werden meist Hierarchie, Bürokratie und formale, standardisierte Informations- und Dienstwege genannt[1] . Organisationstheoretisch lassen sich diese Kennzeichen auf das meist zugrunde liegende typische Einliniensystem zurückführen, das Unternehmen in mehrere Ebenen (Unternehmensführung, Hauptabteilung, Abteilung, Stelle) differenziert und die Entscheidungs- und Informationswege eindeutig festlegt. Die zugrunde liegende Strukturierung erfolgt meist funktional; bei der Bildung von Stellen wird zwischen Anordnungs- und Ausführungsstellen unterschieden. Entscheidungsrechte werden zentral auf (mittlerer) Managerebene gefällt, der Delegationsgrad ist meist gering. Auf Grund der starken hierarchischen Orientierung und der langen Entscheidungs- und Informationswege – die auch unter den Begriffen *Dienstweg* bekannt sind – wird häufig auch von Bürokratie gesprochen. Abb. 1 verdeutlicht das Konzept. Die sog. *Fayol'sche Brücke* als direkte Kommunikation zwischen zwei Abteilungen ohne Einbezug der höheren Abteilung stellt eine in der Praxis häufig gewählte Form der Überbrückung der Dienstwege dar: den sog. *kleinen Dienstweg*.

Die Vorteile dieser Form der Strukturierung liegen – wie in dem einführenden Beispiel der Versicherung schon deutlich wurde – in der Realisierung von funktionalen Spezialisierungseffekten auf Grund der hohen Arbeitsteilung. Je mehr sich die Mitarbeiter auf eine bestimmte Funktion spezialisieren können, desto höher sind hier die Lerneffekte und desto höher ist damit die Chance, die Aufgabe effizient zu lösen. Nachteile bestehen jedoch in der Gefahr der Überforderung der Führung, da der Abstimmungs- und Koordinationsbedarf bei eindeutig festgelegten Informations- und Entscheidungswegen sehr groß ist und die internen Transaktions- und Abstimmungskosten dadurch hoch sein können. Aus diesem Grund wurde die *Funktionsbereichsorganisation* im Lauf der Zeit ergänzt um sog. *Stabsstellen*, die der Unternehmensführung unterstellt sind, selbst aber keine Weisungsrechte besitzen (sog. Stab-Linien-Organisation) oder sie wurde weiterentwickelt. Eine typische Form der Weiterentwicklung stellt die *Geschäftsbereichsorganisation* oder *Spartenorganisation* dar. Bei ihr tritt an die Stelle der Funktionsgliederung eine objektorientierte Gliederung (nach Kunden, Regionen oder Geschäftsbereichen); die grundsätzliche Spezialisierung bleibt jedoch erhalten.

Abb. 1: Klassische Funktionsorientierung[2]



Die zunehmende Durchdringung der funktionalen Organisationsstruktur führt nun zu drei typischen Entwicklungen:

– Enthierarchisierung
– Prozessorientierung
– Vernetzung

3.2 Enthierarchisierung

In Bezug auf organisatorische Strukturen und Abläufe führen Informations- und Kommunikationstechniken im wesentlichen zu zwei Effekten:

– der Integration vormals getrennter Arbeitsschritte
– der effektiven Gestaltung von Kommunikations- und Kooperationsprozessen zwischen Mitarbeitern/Stellen.

Arbeitsplatzübergreifende Informations- und Kommunikationstechniken erlauben die Speicherung von und den Zugriff auf Daten und Informationen prinzipiell von jedem Arbeitsplatz aus in gleicher Weise. Einmal eingegebene Daten bzw. Informationen z.B. über Kunden oder die Abwicklung des zugrunde liegenden Prozesses können von jedem Arbeitsplatz abgerufen und bearbeitet werden. Für standardisierte bzw. standardisierbare Prozesse in Unternehmen werden in diesem Zusammenhang häufig sog. *work-flow-Systeme* eingesetzt. Diese bilden die erforderlichen Prozesse mit sämtlichen benötigten Daten und Informationen ab und unterstützen

dadurch die Mitarbeiter, die diese Prozesse abwickeln müssen. So könnte ein derartiges System z.B. die Arbeitsprozesse der Sachbearbeiter unserer Versicherung abbilden und ihnen jeweils vorgeben, welche Aufgaben jetzt erforderlich sind. Neben Informations- und Kommunikationssystemen, die den Prozess der Abwicklung abbilden, existiert mittlerweile eine Vielzahl von Informations- und Kommunikationssystemen, die die Koordinations- und Kommunikationsprozesse in Unternehmen unterstützen. Anwendungen wie *Intranet*, E-Mail oder sog. *Groupware-Systeme*, die die Gruppenarbeit unterstützen, ermöglichen eine weitaus schnellere und effizientere Kommunikation und Koordination als dies früher der Fall war. In Folge wird nicht nur die Zusammenarbeit einfacher und effizienter, auch die Transaktions- und Abstimmungskosten lassen sich erheblich reduzieren.

Beide Effekte – die Integration vormals getrennter Arbeitsvorgänge sowie die vereinfachte Kommunikation – erlauben nun die Bildung sog. *Module*.[3] Dabei handelt es sich um dezentrale, integrierte, kleine Einheiten, in denen die Aufgaben ganzheitlich abgewickelt werden. Beispiel ist – wiederum bezogen auf unser Versicherungsunternehmen – die Bildung eines Moduls, in dem die gesamte Abwicklung eines bestimmten Schadensfalls von der Schadensaufnahme über die -bearbeitung bis zur -regulierung ganzheitlich abgewickelt wird. Übernimmt die Abwicklung eine einzelne Person, wird in der Theorie auch von *Autarkiemodell* gesprochen; sind mehrere Personen als Team für die Abwicklung verantwortlich, handelt es sich um ein sog. *Kooperationsmodell*.[4] Beide Modelle lassen sich nur deshalb realisieren, weil Informations- und Kommunikationssysteme zur Verfügung stehen, die dem einzelnen Sachbearbeiter bzw. dem Team die von ihm benötigten Informationen und Daten zur Verfügung stellen bzw. die Kommunikation und Koordination sowohl im Team als auch mit weiteren Ansprechpartnern effizient unterstützen und vereinfachen. Als weitere Voraussetzung müssen die für die Bearbeitung der Aufgabe erforderlichen Entscheidungs- und Weisungsrechte auf die Module delegiert werden.

Kernkonzept der Modularisierung ist die integrierte, ganzheitliche Aufgabenabwicklung. Die Integration kann dabei vertikal oder horizontal erfolgen. Von einer horizontalen Integration wird dann gesprochen, wenn auf der gleichen Hierarchieebene liegende Aufgaben, die vormals getrennt abgewickelt wurden (wie z.B. Schadensaufnahme und Schadensbearbeitung) in einem Aufgabenkomplex integriert werden. Bei der vertikalen Integration werden vormals getrennte Entscheidungs- und Planungsaufgaben in die ganzheitliche Aufgabenabwicklung integriert. Beispiel ist der Versicherungssachbearbeiter, der selbstständig entscheiden kann, ob zusätzlich ein externer, kostenpflichtiger Gutachter für die Schadensabwicklung in Anspruch genommen werden kann und er nicht mehr – wie oft in der klassischen Hierarchie – bei seinem Abteilungsleiter oder Chef rückfragen muss.

In der Organisationstheorie handelt es sich bei diesen Effekten nicht unbedingt um neue Entwicklungen. Sie werden schon lange unter den Schlagworten „job enrichment“ (vertikale Integration) und „job enlargement“ (horizontale Integration) diskutiert; allerdings primär unter dem Aspekt der Mitarbeiterzufriedenheit und Motivation.[5] Ziel dieser Konzepte ist die Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit und Motivation durch eine ganzheitliche Aufgabenabwicklung. Aber auch wenn die zugrunde liegenden Konzepte der Modularisierung schon lange existieren – durch die Potenziale der Informations- und Kommunikationstechniken lassen sie sich erst jetzt richtig realisieren.

Wenn nun – wie im Fall der vertikalen Integration – Entscheidungs- und Planungsaufgaben, die zuvor auf einer höheren Hierarchieebene angefallen sind, zusammengeführt werden, sind zwangsweise weniger Hierarchieebenen erforderlich. Kann der Versicherungssachbearbeiter bestimmte Entscheidungen eigenverantwortlich fällen und muss nicht mehr Entscheidungen „von oben" einholen, ist die Abteilung bzw. Ebene, die davor für diese Entscheidung verantwortlich war, nicht mehr so unbedingt nötig; entweder erhalten die Mitarbeiter neue Aufgaben oder die Hierarchieebene fällt weg. In diesem Zusammenhang wird auch von Enthierarchisierung gesprochen. In den letzten Jahren betraf dies v.a. die mittlere Managerebenen, die unter anderem auf Grund der zunehmenden Ausbreitung der Informations- und Kommunikationstechniken und der dadurch möglichen integrierten Aufgabenbearbeitung immer weniger Bedeutung hatten.

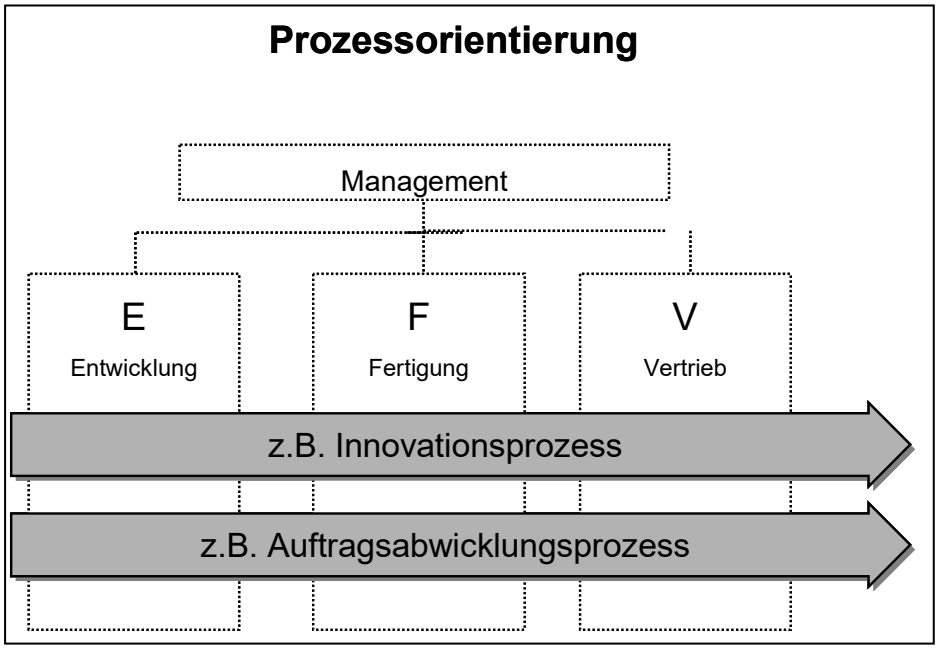
3.3 Prozessorientierung statt Funktionsorientierung

Verstärkt wird dieser Effekt durch eine weitere Entwicklung, die durch die Informations- und Kommunikationstechniken nicht ausgelöst wurde, aber dennoch einfacher realisierbar ist: die Prozessorientierung, die die Funktionsorientierung zunehmend ablöst.

Funktionsorientierung ist dann gegeben, wenn die im Unternehmen erforderlichen Abläufe und Prozesse nach den zugrunde liegenden Funktionen gegliedert und strukturiert sind. Beispiel ist die klassische Funktionsorganisation, die ihre Abteilungen nach den erforderlichen Funktionen – Beschaffung/Einkauf, Produktion, Absatz/Vertrieb, Verwaltung – aufgegliedert hat (vgl. Abb. 1). Auf sie wurde schon am Anfang des Beitrages hingewiesen.

Das Konzept der Prozessorientierung legt nun eine andere Gliederung der anfallenden Aufgaben zugrunde: nach Prozessen. Ein Prozess wird dabei definiert als eine Abfolge von Tätigkeiten, die zu einem bestimmten Ergebnis führen.[6] Beispiel ist der Entwicklungsprozess, dessen Ergebnis neue oder weiter entwickelte Produkte bzw. Dienstleistungen sind. Bezogen auf die klassische Funktionsorganisation tangieren diese Prozesse i.d.R. mehrere Funktionsbereiche. So betrifft der Auftragsabwicklungsprozess z.B. die Funktionsbereiche Verkauf, Rechnungswesen, Logistik oder – wenn es sich um die kundenindividuelle Abwicklung von Aufträgen handelt – unter Umständen sogar Entwicklung und Produktion (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Prozessorientierung[7]



Der Grundgedanke der Prozessorientierung ist nicht neu – in der klassischen Organisationstheorie wurde schon immer zwischen Aufbau- und Ablauforganisation differenziert[8]. Dabei bezog sich der Begriff der Ablauforganisation auf die Gestaltung der zugrunde liegenden Abläufe und Prozesse im Unternehmen. Neu sind in der jetzigen Diskussion zwei Aspekte: der Aspekt der Kundenorientierung sowie die Potenziale der Informations- und Kommunikationstechniken und die damit zusammenhängenden organisatorischen Möglichkeiten der Modularisierung, wie sie unter Punkt 3.2 beschrieben wurden.

Mit zunehmender Relevanz der Kundenorientierung werden als Prozesse diejenigen Tätigkeiten definiert, die für den Kunden wert schöpfend sind. Sie werden in Literatur und Praxis auch als *Kernprozesse* definiert. Aus welchen Tätigkeiten diese Kernprozesse im einzelnen bestehen, hängt primär von der jeweils zugrunde liegenden Branche und Kundenstruktur ab. Abb. 3 und 4 zeigen typische Kernprozesse für Industrie- und (Finanz-)Dienstleistungsunternehmen.

Neben diesen Kernprozessen gibt es in Unternehmen noch eine Vielzahl von Prozessen, die für den Kunden nicht direkt wert schöpfend sind, die die Abwicklung der wert schöpfenden Kernprozesse jedoch unterstützen. Sie werden als *Unterstützungsprozesse* bezeichnet. Unabhängig von der zugrunde liegenden Branche handelt es sich z.B. um Personal-, Controlling- bzw. Rechnungswesenbezogene oder Informationsmanagementbezogene Prozesse.

Abb. 3: Kernprozesse in Industriebetrieben

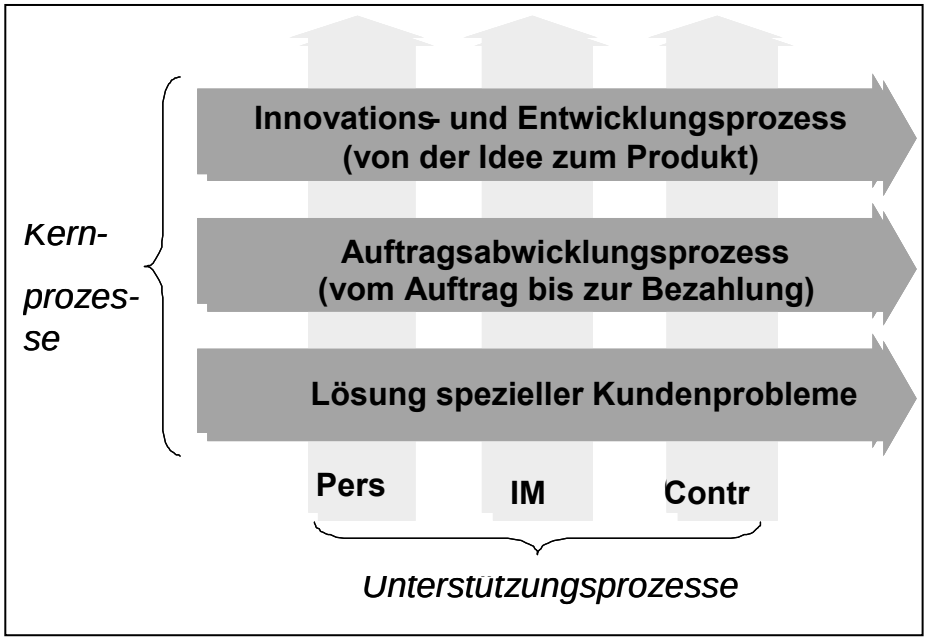
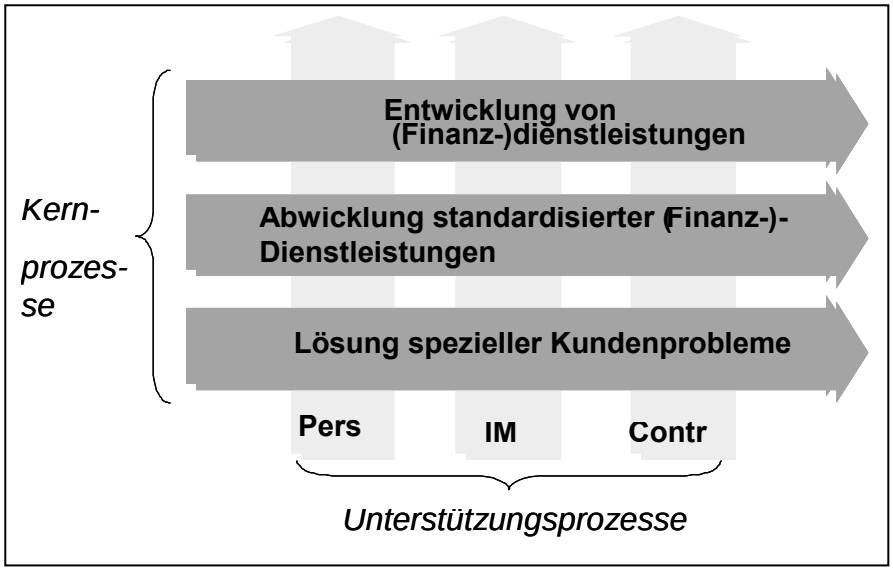


Abb. 4: Kernprozesse in (Finanz-)Dienstleistungsunternehmen



Jeder der definierten Kernprozesse wird nun von einer organisatorischen Einheit selbstständig durchgeführt. Auf Grund der Komplexität der Kernprozesse lässt sich

dies nicht so ohne weiteres realisieren. Daher werden die Kernprozesse in weitere Teilprozesse zerlegt, die dann organisatorischen Einheiten zur Abwicklung übertragen werden können. Verantwortlich für die Abwicklung der Kern- oder Teilprozesse ist der sog. *process owner* bzw. Prozess-Eigner. So würden – bezogen auf das Beispiel für Industriebetriebe (vgl. Abb. 3) – organisatorische Einheiten sowie process owner für den Innovations- und Entwicklungsprozess und jeweils dazu gehörende Teilprozesse definiert werden. Bei diesen organisatorischen Einheiten kann es sich wiederum um sog. Module handeln, wie sie unter Abschnitt 3.2 beschrieben wurden.

Gelingt die Ausrichtung der gesamten Organisationsstruktur nach den zugrunde liegenden wertschöpfenden Prozessen, löst die Funktionsorientierung die Prozessorientierung zunehmend ab; klassische Funktionsbereiche werden aufgelöst und in Module überführt, in denen die ganzheitliche Abwicklung der Prozesse erfolgt. Die Folge ist die Realisierung einer höheren Kundenorientierung – da die Ausrichtung nach den für den Kunden wertschöpfenden Prozessen erfolgt – und u.U. auch die Realisierung einer höheren Mitarbeitermotivation, da diese ganzheitliche und möglicherweise interessantere Aufgaben abwickeln können. Höhere Mitarbeiter-Motivation verstärkt wiederum die Kundenorientierung, denn empirische Studien haben ergeben, dass Kundenorientierung proportional abhängig ist von Mitarbeiterorientierung.

Das Konzept der Prozessorientierung – so interessant und Erfolg versprechend es sich vielleicht in der Theorie darstellt – ist in der Praxis nicht so ohne weiteres umsetzbar. Zum einen ist es oft schwierig, Kern-, Unterstützungs- und die jeweiligen Teilprozesse zu definieren. Zum anderen wird es immer bestimmte Abläufe geben, bei denen eine funktionale Strukturierung sinnvoller erscheint, um z.B. Spezialisierungsvorteile auszunutzen, Synergieeffekte zu erzielen oder Abstimmungsprobleme zu reduzieren. Daher setzen sich in der Praxis zunehmend Mischformen durch, bei denen einige Prozesse – wie z.B. die Kernprozesse – prozessorientiert in abgeschlossenen Modulen abgewickelt werden, daneben aber funktionsorientierte Bereiche existieren, die z.B. Aufgaben des Personals, Controlling/Rechnungswesens oder Informationsmanagements übernehmen und diese Aufgaben für sämtliche prozessorientierte Einheiten abwickeln. Insofern lässt sich nicht behaupten, dass die Prozessorientierung die Funktionsorientierung ablöst, sondern dass infolge der skizzierten technischen Potenziale einerseits und den eng damit zusammen hängenden organisatorischen Möglichkeiten die Prozessorientierung in Unternehmen zunimmt. Denn unabhängig von der konkreten Form der Realisierung setzt sich der Grundgedanke der Prozessorientierung immer mehr durch: die Strukturierung der Prozesse und Abläufe in Unternehmen nach den für den Kunden wert schöpfenden Prozessen. Dies gilt sowohl für Dienstleistungsunternehmen als auch immer mehr für klassische Industrieunternehmen.

3.4 Inner- und zwischenbetriebliche Vernetzung

Neben den skizzierten Effekten der Modularisierung und Tendenz zur Prozessorientierung ist noch eine weitere strukturelle Entwicklung zu nennen, die mit den Informations- und Kommunikationstechniken zusammenhängt: die zunehmende inner- und zwischenbetriebliche Vernetzung, auf die in Abschnitt 2 schon hingewiesen wurde. Vernetzung findet sowohl inner- als auch zwischenbetrieblich statt und ist auf der technischen und der Prozessebene zu beobachten.

Typische Beispiele für die technische Vernetzung sind innerbetrieblich das *Intranet* und zwischenbetrieblich das *Extranet*. Dabei handelt es sich um Internet-Lösungen, die innerhalb des Unternehmens die Arbeitsplätze vernetzen (Intranet) oder zwischenbetrieblich verschiedene Unternehmen vernetzen (Extranet) und durch Zugriffsbeschränkungen vom Internet getrennt sind. Beispiele sind die mittlerweile in vielen Unternehmen existierenden Intranets sowie die Extranets innerhalb der europäischen und amerikanischen Automobilindustrie oder das Extranet der Firma Wolf Garten, das den Hersteller für Gartenartikel mit seinen Händlern vernetzt. Diese können über das Extranet Bestellungen durchführen, die Verfügbarkeit und den Lagerbestand prüfen sowie aktuelle Produktinformationen abrufen[9].

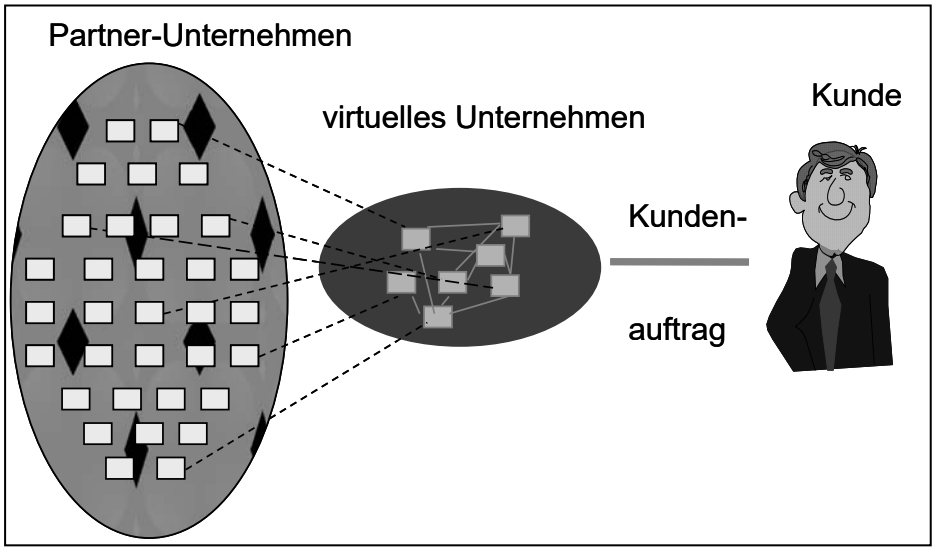
Weitere Beispiele für die technische Vernetzung sind innerbetrieblich die schon angesprochenen workflow- und Groupware-Systeme sowie zwischenbetrieblich *Warenwirtschaftssysteme* zwischen Handel und Herstellern oder *Electronic-Procurement-Systeme*. Ziel von Warenwirtschaftssystemen ist die Automatisierung des Waren- und Informationsflusses zwischen Herstellern und Händler: vereinfacht dargestellt werden Produktzu- und –abgänge gespeichert, automatisch dem Lagerbestand hinzugerechnet, und bei bestimmten Lagerbeständen werden automatisch Nachbestellungen ausgelöst. Ziel von Electronic-Procurement-Systemen ist die Rationalisierung und Automatisierung von Beschaffungsprozessen zwischen Unternehmen. Sie reichen von dem reinen Zugriff auf die Produktdaten beim Lieferanten über die Möglichkeit, Materialien bei verschiedenen Lieferanten zu ordern bis hin zu Bestellvorgängen, die bei bestimmten Lagerbeständen automatisch ausgelöst werden. Voraussetzung sind technische Standards (wie z.B. *EDIFACT*, *EDI/XML*) sowie Rahmenverträge zwischen den betroffenen Unternehmen.

Die technische Vernetzung hat nun zwei Effekte: zum einen stehen einmal eingegebene Informationen sämtlichen Anwendungssystemen, Arbeitsplätzen und Unternehmen zur Verfügung, die miteinander vernetzt sind und somit Zugriff darauf haben. Zum anderen lassen sich Daten zwischen den vernetzten Anwendungssystemen unproblematisch und ohne Medienbrüche austauschen. Dies führt dazu, dass die Vernetzung auf Prozessebene zunimmt. Je mehr die Anwendungssysteme miteinander verknüpft sind, desto mehr lassen sich interne Abläufe aufeinander abstimmen und miteinander verbinden. Verdeutlichen lässt sich diese Entwicklung am Beispiel des gerade in jüngster Zeit intensiv diskutierten Konzeptes des *Supply Chain Management*.[10] Supply Chain Management bedeutet Management der gesamten Zulieferkette. Voraussetzung ist, dass die Anwendungssysteme der an der Wertschöpfungskette – z.B. für die Erstellung eines KFZ – beteiligten Unternehmen miteinander vernetzt sind und Daten/Informationen zwischen den beteiligten Unternehmen unproblematisch und ohne Medienbrüche ausgetauscht werden können. Ist dies der Fall, kann das die Zulieferkette steuernde Unternehmen (meist das Herstellerunternehmen wie z.B. BMW oder VW) ausgehend von dem vom Kunden geforderten Bedarf die Wertschöpfungsprozesse der beteiligten Zulieferer steuern und z.B. freie Kapazitäten der Lieferanten abfragen oder sich über die Verfügbarkeit von Produkten bzw. Kapazitäten informieren. Genauso können Zulieferunternehmen jeder Ebene z.B. direkt auf die Bedarfsdaten des Herstellerunternehmens zugreifen und ihre Produkt-, Lager- und Beschaffungsprozesse auf den tatsächlichen am Kunden orientierten Bedarf ausrichten und nicht auf den Bedarf der direkten Abnehmer. Dadurch lassen sich u.U. Wettbewerbsvorteile erzielen, denn letzt-

lich ist dasjenige Unternehmen erfolgreich, dem es gelingt, seine Zulieferkette kosten- und marktorientiert zu organisieren und zu steuern. Allerdings geht die dem Konzept des Supply Chain Management zugrunde liegende Vernetzung vielen Unternehmen zu weit, so dass sie eher skeptisch sind und die Einführung nicht befürworten. Der Grund hierfür liegt in der zunehmenden Transparenz, die das steuernde Unternehmen über die Prozesse, Lager und Produkte der einzelnen Zulieferunternehmen hat und die durchaus für eigene strategische und preispolitische Entscheidungen ausgenutzt werden kann. Denn letztlich entstehen auf der Basis der zugrunde liegenden technischen Vernetzung *elektronische Hierarchien* zwischen den Herstellerunternehmen und den beteiligten Zulieferunternehmen. Diese Entwicklung, die schon vor 10 Jahren intensiv im Zusammenhang mit EDI diskutiert wurde, ist v.a. in der Automobilindustrie zu beobachten.

Ein weiteres Beispiel für die zunehmende Vernetzung von Unternehmen ist die Entstehung vernetzter bzw. virtueller Unternehmen.[11] Bei *Netzwerkunternehmen* handelt es sich um mehrere kleine, selbstständige Unternehmen, die sich jeweils auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und für die Abwicklung bestimmter Aufgaben eng auf der Basis der informations- und kommunikationstechnischen Systeme zusammen arbeiten. Die Vernetzung kann dabei langfristig ausgelegt sein oder sich nur auf die Abwicklung einer abgegrenzten Aufgabe beziehen. In diesem Fall wird von sog. *virtuellen Unternehmen* gesprochen. Dabei handelt es sich um mehrere, selbstständige, jeweils spezialisierte Unternehmen, die sich für die Abwicklung einer Aufgabe zusammenschließen und nach erfolgter Durchführung wieder auflösen. Dies stellt letztlich keine neue Entwicklung dar, denn Projekt- oder Arbeitsgemeinschaften, die sich aufgabenbezogen nur für die Durchführung eines bestimmten Projektes oder eines bestimmten Bauvorhabens zusammen schließen, existieren schon lange. Neu ist jetzt, dass sich auf der Basis von Informations- und Kommunikationstechniken virtuelle Unternehmen einfacher bilden lassen und die Abwicklung zwischen den beteiligten Unternehmen effizienter und einfacher erfolgt. Beispiel ist das virtuelle Unternehmen EUREGIO in der Bodenseeregion, ein Netzwerk aus ca. 30 Unternehmen, aus denen sich für die Abwicklung anstehender Aufträge jeweils diejenigen Unternehmen zu einem virtuellen Unternehmen zusammen schließen, die für das jeweils zugrunde liegende Problem am besten geeignet erscheinen. Nach Abschluss des Projektes wird das virtuelle Unternehmen wieder aufgelöst. Abb. 5 verdeutlicht das Konzept.

Abb. 5: Prinzip virtueller Unternehmen am Beispiel des Unternehmens EUREGIO



Prinzip dieser neuen Organisationsform, die v.a. für kleine, spezialisierte Unternehmen Erfolg versprechend ist, ist die aufgaben- und problembezogene Vernetzung von Kernkompetenzen. Dadurch erhöhen Unternehmen nicht nur ihre Flexibilität und Effizienz, indem sie ihre Partner aufgabenorientiert auswählen und im Vergleich zur klassischen Hierarchie sehr viel geringere Verwaltungskosten haben. Gleichzeitig agieren sie marktorientierter, da sie kunden- und problemorientiert handeln, gleichzeitig aber jeweils diejenigen Ressourcen und Kompetenzen zusammen führen, die für die jeweils zugrunde liegende Problem- und Aufgabenlösung am geeignetesten erscheinen.[12]

Ein ähnliches Konzept liegt sog. *Business Webs* zugrunde – eine Organisationsform, die als typisch für die Internet-Ökonomie gilt.[13] Das zugrunde liegende Prinzip ist zunächst das Selbe: die Vernetzung verschiedener Kernkompetenzen. Der Unterschied zu virtuellen Unternehmen besteht nun darin, dass es kein Unternehmen gibt, das die Zusammenarbeit konfiguriert oder steuert, sondern dass sich die Unternehmen formal oder faktisch an der Erstellung einer Gesamtleistung für den Kunden beteiligen. Verdeutlichen lässt sich dies am Beispiel des sog. GSM-Business Webs, das sich auf der Basis des GSM-Standards entwickelt hat.

Ausgangspunkt sind Unternehmen wie T-D1 oder D2-Vodafone, die das GSM-Netz für mobiles Telefonieren zur Verfügung stellen. In Folge bieten Unternehmen wie Siemens oder Nokia Handys und Zubehör an. Jedes dieser Unternehmen bietet eine Teilleistung (z.B. Nutzung der Netze, Handy, Zubehör) an, die – gesamt betrachtet – das Leistungsbündel „mobiles Telefonieren“ ausmachen. Je mehr Unternehmen sich nun anschließen, desto größer wird der Wettbewerb innerhalb der angeschlossenen Unternehmen, was sich positiv auf Preise und Qualität ausdrückt. Gleichzeitig kooperieren die beteiligten Unternehmen jedoch miteinander, da sie insgesamt eine Gesamtleistung für den Kunden erbringen. Dieser Effekt wird auch als *Coopetition* bezeichnet. Hierin liegt ein weiterer Unterschied zu den an virtuel-

len Unternehmen angeschlossenen Unternehmen, zwischen denen meist kein Wettbewerb herrscht.

4. Fazit

Ausgangspunkt dieses Beitrages war die Frage, wie sich informations- und kommunikationstechnische Entwicklungen auf die zugrunde liegenden Unternehmensstrukturen auswirken. Ausgehend von den Potenzialen der Informations- und Kommunikationstechniken einerseits und den Charakteristika typischer herkömmlicher hierarchischer Unternehmen andererseits konnten im wesentlichen drei Entwicklungen aufgezeigt werden:

- zunehmende Enthierarchisierung, indem an die Stelle klassischer hierarchischer Abläufe und Strukturen modulare Einheiten treten, die anstehende Aufgaben ganzheitlich als Person oder als Team abwickeln;
- zunehmende Prozessorientierung, d. h. Ausrichtung der organisatorischen Abläufe nach Prozessen, die die funktionale Ausrichtung in Unternehmen ersetzt oder sinnvoll ergänzt;
- zunehmende inner- und zwischenbetriebliche Vernetzung, die sowohl auf technischer als auch auf Prozessebene zu beobachten ist und v.a. im zwischenbetrieblichen Bereich zu neuartigen bzw. weiterentwickelten Organisationskonzepten führt bzw. schon länger existierende jetzt einfacher realisieren lässt. Beispiele sind SCM, vernetzte bzw. virtuelle Unternehmen sowie Business Webs, die als typisch für die Internet-Ökonomie gelten.

Diese Entwicklungen werden jedoch nicht dazu führen, dass klassische hierarchische Unternehmen mittel- bis langfristig nicht mehr existieren werden und nur noch prozessorientierte, modulartig strukturierte Unternehmen aufgabenorientiert und vernetzt zusammenarbeiten. Im Gegenteil – es wird immer Markt- und Wettbewerbsbedingungen geben, bei denen klassische hierarchisch orientierte Unternehmen ihre Berechtigung haben und sich die mit ihnen verbundenen Spezialisierungs- und Effizienzvorteile sinnvoll ausschöpfen lassen. Daneben wird es jedoch immer mehr modul- und prozessorientierte Unternehmen geben, die sich auf ihre Kernkompetenzen spezialisieren und mit anderen – ebenfalls auf ihre Kernkompetenzen spezialisierten Unternehmen – mehr oder weniger eng zusammen arbeiten. Die Realisierung und Abwicklung dieser Form der Zusammenarbeit wird durch Informations- und Kommunikationstechniken erheblich unterstützt.

Glossar

Autarkiemodell	Eine Person ist für die gesamte Durchführung einer Aufgabe oder eines Prozesses verantwortlich
Business Web	Gruppe von Unternehmen, die unabhängig voneinander wertschöpfende Teilleistungen erbringen, die sich zu einer Gesamtleistung für den Kunden ergänzen
Coopetition	Gleichzeitiges Auftreten von Wettbewerb und Kooperation
Delegation	Verlagerung von Entscheidungsrechten auf tiefere Hierarchieebenen
Dezentralisierung	Verlagerung von Anordnungs- und Weisungsrechten auf tiefere Hierarchieebenen
Dienstweg	Formalisierte, vorgegebene Informations- und Entscheidungswege
EDI	Elektronischer Datenaustausch zwischen Unternehmen
EDIFACT	Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport – Standard für den zwischenbetrieblichen Datenaustausch
Electronic-Procurement-System	Elektronisches System zur Unterstützung von Einkaufs- und Beschaffungsprozessen
Elektronische Hierarchie	Enge Zusammenarbeit zwischen rechtlich selbstständigen, wirtschaftlich jedoch abhängigen Unternehmen innerhalb einer Zulieferpyramide, deren wesentliche Basis Informations- und Kommunikationstechniken sind
Enthierarchisierung	Wegfall von Hierarchieebenen
Extranet	Auf der Internet-Technologie basierende Informations- und Kommunikationsnetze innerhalb von geschlossenen Nutzergruppen (z.B. verschiedene Unternehmen)
Fayol´sche Brücke	Direkter, informaler Kommunikationsweg zwischen zwei Abteilungen
Funktionsbereichsorganisation	Strukturierung der Organisation nach zugrunde liegenden Funktionen
Funktionsorientierung	Ausrichtung der organisatorischen Abläufen nach den zugrunde liegenden Funktionen
Geschäftsbereichsorganisation	Strukturierung der Organisation auf der zweiten Ebene nach zugrunde liegenden Geschäftsfeldern, Regionen oder Kunden
Groupware-System	Techniken, die die Zusammenarbeit mehrerer Personen unterstützen
Intranet	Verwendung der Technologien des Internets zur Unterstützung der elektronischen Kommunikation innerhalb eines Unternehmens
job enlargement	Erweiterung des Tätigkeitsfeldes um gleich gelagerte Aufgaben
job enrichment	Erweiterung des Tätigkeitsfeldes um Entscheidungsaufgaben
Kleiner Dienstweg	Informale Kommunikationsbeziehungen zwischen Abteilungen
Kernprozess	Für die Kunden wertschöpfender Prozess
Kooperationsmodell	Ein Team ist für die gesamte Durchführung einer Aufgabe oder eines Prozesses verantwortlich
Modul	Organisatorische Einheit, der die eigenverantwortliche Durchführung eines (Teil-)Prozesses bzw. einer Aufgabe übertragen wird
Netzwerkunternehmen	Mehrere selbstständige Unternehmen konzentrieren sich jeweils auf ihre Kernkompetenzen und arbeiten auf der Basis der informations- und kommunikationstechnischen Systeme eng zusammen
Prozess	Abfolge von Tätigkeiten, die zu einem bestimmten Ergebnis führen
Prozessorientierung	Ausrichtung der organisatorischen Abläufen nach den zugrunde liegenden Prozessen
process owner	Prozess-Eigner, d.h. Verantwortlicher für die Abwicklung eines

	Prozesses
Supply Chain Management	Unternehmensübergreifende Steuerung und Optimierung der gesamten Lieferkette
Stabsstellen	Stellen ohne Weisungs- und Anordnungsbefugnisse, die in erster Linie Informationen sammeln und aufbereiten, Analysen durchführen sowie Entscheidungen vorbereiten. Anderer Begriff: Stab oder Stäbe
Spartenorganisation	Strukturierung der Organisation auf der zweiten Ebene nach zugrunde liegenden Geschäftsfeldern, Regionen oder Kunden, die in sog. Sparten gegliedert werden
Unterstützungsprozess	Prozess zur Unterstützung der Kernprozesse
Warenwirtschaftssystem	Integriertes informations- und kommunikationstechnisches System, das Beschaffung, Lagerwirtschaft und Auftragsabwicklung unterstützt und häufig zwischen Händler und Herstellerunternehmen eingesetzt wird
Virtuelle Unternehmen	Mehrere selbstständige, jeweils spezialisierte Unternehmen schließen sich – auf der Basis von Informations- und Kommunikationstechniken – für die Abwicklung einer Aufgabe zusammen und lösen sich nach erfolgter Durchführung wieder auf
Work-flow-Systeme	Informations- und Kommunikationstechnik, die standardisierbare Abläufe im Unternehmen abbildet
XML	Standard für den zwischenbetrieblichen Datenaustausch

Anmerkungen

1 Vgl. z.B. Frese, E., Grundlagen der Organisation, 8. Aufl., Wiesbaden 2000 oder Picot, A.; Dietl, H.; Franck, E., Organisation – Eine ökonomische Perspektive, 3. Aufl., Stuttgart 2002.
2 In Anlehnung an Picot et al. 2002.
3 Vgl. hierzu näher Picot, A.; Reichwald, R.; Wigand, R., Die grenzenlose Unternehmung, 5. Aufl., Wiesbaden 2003.
4 Vgl. Picot, A.; Reichwald, R., Leitsätze für den Anwender, 3. Aufl., München 1987.
5 Vgl. z.B. Rosenstiel, L.v., Grundlagen der Organisationspsychologie, 3. Aufl., Stuttgart 1992.
6 Vgl. Picot, A.; Franck, E.: Prozeßorganisation. Eine Bewertung der neuen Ansätze aus Sicht der Organisationslehre, in: Nippa, M.; Picot, A. (Hrsg.): Prozeßmanagement und Reengineering. Die Praxis im deutschsprachigen Raum, Frankfurt am Main 1995, S. 13-38.
7 In Anlehnung an Picot et al. 2002.
8 Vgl. z.B. Frese 2000.
9 Vgl. Mattes F., Electronic Business-to-Business – E-Commerce mit Internet und EDI, Stuttgart 1999.
10 Vgl. Lawrenz, O.; Hildebrand, K.; Nenninger, M.: Supply Chain Management, Konzepte, Erfahrungsberichte und Strategien auf dem Weg zu digitalen Wertschöpfungsnetzen. 2. Aufl., Wiesbaden 2001.
11 Vgl. Picot et al. 2003.
12 Vgl. Picot, A.; Neuburger, R.: Der Beitrag virtueller Unternehmen zur Marktorientierung, in: Bruhn, M.; Steffenhagen, H. (Hrsg.): Marktorientierte Unternehmensführung – Reflexionen, Denkanstöße, Perspektiven, Wiesbaden 1997, S. 119-140.
13 Vgl. Hagel III, J.: Spider versus Spider, in: The McKinsey Quarterly, 1996, H. 1, S. 5-18 1996.

Hochaltrigkeit in Deutschland

– Zum „Vierten Bericht zur Lage der älteren Generation“

Gertrud M. Backes/Wolfgang Clemens

1. Einführung

„Mit unbändiger Macht drängen die Senioren in den Vordergrund; ihre Probleme überschwemmen uns geradezu; sie lassen uns nicht mehr zur Ruhe kommen. Über die Medien bleiben sie mit immer neuen und verschiedenen Themen im Gespräch: Die Überalterung der Gesellschaft. Woher die Soldaten nehmen? – Der Kollaps der Rentenversicherung. Wer soll die Renten bezahlen? Die ‚Grauen Panther‘ erregen Aufsehen, die Pensionäre drängen in die Universität, Siebzigjährige reihen sich unter die Marathonläufer und überrunden Jüngere. Eine hyperdynamische Gesellschaft, die atemlos von Innovation zu Innovation hastet und nur Höchstleistungen anerkennt, der Atemholen und Besinnung Rückschritt bedeuten, die falls sie könnte, nur ‚olympiareife‘ Belegschaften in ihren Betrieben behalten möchte, merkt plötzlich, dass sie altert. Sie, die wie keine andere vor ihr jugendliche Kraft und Vitalität vergöttert, entdeckt mit Bestürzung ihre grauen Schläfen. Die Wegwerfgesellschaft, die die alten Menschen in immer jüngeren Jahren als altes Eisen aussondert, wird sich bewusst, dass ihr dabei die Luft ausgeht. Sie klagt über zunehmende und scheinbar unheilbare Schmerzen, weil der schrumpfende Fuß der Bevölkerungspyramide die rentenverzehrende Last des stetig dicker anschwellenden Kopfes nicht mehr zu tragen vermag und ins Stolpern gerät.“ (*Borscheid* 1987, S. 7)

Dieses Zitat des Historikers Peter *Borscheid* verweist auf die dramatischen objektiven und subjektiven Folgen des demographischen Wandels, der in den entwickelten Ländern des Westens und in Japan zu einer fortschreitenden „Alterung der Gesellschaft“ geführt hat. Ein dauerhaft niedriges Geburtenniveau und eine ständige Zunahme der Lebenserwartung – als Verringerung der Sterblichkeit in allen Lebensaltern, besonders aber im höheren Lebensalter – sind Hauptmerkmale dieser Entwicklung. Begleitet wird die Entwicklung durch die starke *Zunahme der Hochaltrigkeit* – also des Anteils von Menschen jenseits des 80. bzw. 85. Lebensjahres. So hat sich in zwölf westeuropäischen Ländern der Anteil der 80- bis 89-Jährigen zwischen 1950 und 1990 fast verfünffacht, der Anteil 90- bis 99-Jähriger nahezu verneunfacht und der der über 100-Jährigen gar um das 23-fache zugenommen (*Kannisto* 1994)! Zukünftig wird ein weiteres Anwachsen der Zahl Hochaltriger erwartet.

Was bedeutet diese Entwicklung für die in größerer Zahl älter werdenden Individuen und für die insgesamt „alternden“ Gesellschaften? Zunächst muss von einem sich ändernden Bild des hohen Alters ausgegangen werden. Ein chronologisches Alter jenseits des 80. Lebensjahres bedeutet nicht zwangsläufig Krankheit,

Abhängigkeit von Anderen, Isolation und Leben im Alters- oder Pflegeheim, sondern auch vielfach bestehende Selbständigkeit und verbliebene Fähigkeiten. Biologische, psychologische, psychiatrische und soziale Bedingungen des hohen Alters sind dazu im Zusammenhang zu betrachten.

Die „graue Gesellschaft" und der steigende Anteil hochaltriger Menschen wirken sich auf einzelne gesellschaftliche Teilbereiche und zunehmend auch auf die gesamte Gesellschaft aus (*Backes* 1997). Die sozialen Sicherungssysteme – wie Renten- und Krankenversicherung – wie auch die Möglichkeiten familiärer und öffentlicher Formen der Hilfe und Unterstützung werden immer öfter infrage gestellt. Daneben wird von gesellschaftlich „positiven" Aspekten des höheren Lebensalters, z.B. wirtschaftlicher Art, kaum gesprochen: vom Entstehen neuer Märkte der Pflege und Betreuung, des altersspezifischen Konsums, der altersgerechten Wohnraumanpassung und Technikentwicklung.

Die zunehmende Bedeutung der Hochaltrigkeit in unserer Gesellschaft hat die Bundesregierung im Jahr 2000 dazu veranlasst, von Sachverständigen den „Vierten Bericht zur Lage der älteren Generation" erstellen zu lassen. Das Thema lautete „Risiken im hohen Alter unter besonderer Berücksichtigung von Demenz – Herausforderungen an Politik, Wissenschaft und Gesellschaft" (vgl. *BMFSFJ* 2002, S. 44). Im folgenden Beitrag werden – mit Bezug auf den „Vierten Altenbericht" – v.a. soziale und gesellschaftliche Aspekte der Hochaltrigkeit thematisiert, aber auch biologische, psychologische, psychiatrische und demographische Bedingungen des hohen Alters erörtert.

2. Was bedeutet Hochaltrigkeit? Individuelle und gesellschaftliche Aspekte

Die Definition des Begriffs „Hochaltrigkeit" folgt der Unterscheidung in „junge Alte" und „alte Alte" oder in ein „drittes und viertes Lebensalter" (vgl. *Backes/Clemens* 1998: 23ff.). Die Einteilung der Lebensspanne in vier Phasen – mit der ersten Phase Kindheit und Ausbildung sowie der zweiten in Erwerbstätigkeit – folgt gesellschaftlichen Überlegungen, die das Besondere der jeweiligen Lebensphase herausstellen. Während so mit dem „dritten Alter" die eher „gesunde" und selbständige Phase des Alters gemeint ist, charakterisiert man das „vierte Lebensalter" eher als überwiegend von Krankheit und Abhängigkeit geprägt. Inwieweit diese Charakterisierung zutreffend ist, bleibt zu erörtern.

Das „vierte Alter" beginnt in den meisten Definitionen bei 80 bis 85 Jahren, in manchen bereits auch später (*Wahl/Rott* 2002). Demographie und Soziologie beziehen den Beginn des hohen Alters dynamisch auf die sich verändernde Lebenserwartung: Hochaltrigkeit beginnt danach zu dem Zeitpunkt, wenn die Hälfte bzw. zwei Drittel eines Geburtsjahrgangs (Geburtskohorte) verstorben sind (vgl. *BMFSFJ* 2002: 53). Altersgrenzen folgen aus Überlegungen, wann durchschnittlich zentrale Veränderungen sozialer und gesundheitlicher Art beobachtet werden. Sie sind also gestaltbar und veränderbar. Eine Unterscheidung zwischen dem dritten und vierten Lebensalter resultiert aus biomedizinischen und neurobiologischen Forschungsergebnissen, die auf eine erhöhte Verletzbarkeit (Vulnerabilität) und reduzierte An-

passungsfähigkeit des Organismus an gesundheitliche Störungen verweisen (vgl. *Pohlmann* 2001: 46), während Befunde der Neuropsychologie eine abnehmende Kapazität der Informationsverarbeitung zeigen. Gleichzeitig betonen Forschungsergebnisse individuelle Unterschiede des körperlichen und seelisch-geistigen Alterns und eine notwendige differenzielle Perspektive der Entwicklungen im vierten Lebensalter.

Besonderheiten des hohen Lebensalters zeigen sich in einer *Reihe erhöhter Risiken* – wie in einer geringeren Kapazität der Informationsverarbeitung, einer deutlichen Zunahme chronischer körperlicher wie zerebrovaskulärer Erkrankungen und Demenzen, einem wachsenden Risiko des gleichzeitigen Auftretens behandlungsbedürftigter Krankheiten, einem erhöhten Pflegebedarf, einer verringerten Möglichkeit zu sozialen Beziehungen sowie zunehmenden Armutsrisiken – v.a. alleinstehender alter Frauen (vgl. *Pohlmann* 2001: 47ff.). In soziologischer Perspektive sind v.a. Entwicklungen sozialer Selektivität und Prägung der Hochaltrigen durch Kohorten- und Alterseffekte zu betrachten. *Soziale Selektivität* wird biologisch, aber v.a. durch soziale (Chancen-)Ungleichheit und unterschiedliche Bedingungen der Umwelt- und Lebensqualität während des gesamten Lebensverlaufs bestimmt (vgl. *Höpflinger* 2001: 7), und zwar durch

- geschlechtsspezifische Unterschiede durch verschieden lange Lebenserwartung zwischen Männern und Frauen,
- soziale Unterschiede der Lebenserwartung, wobei Angehörige höherer Sozialschichten ein geringeres Sterberisiko aufweisen als die unterer Sozialschichten.

Menschen im hohen Alter sind durch eine lange Biographie und lang zurückliegende Sozialisationserfahrungen geprägt. Sie sind häufiger in traditionell bäuerlichen Milieus oder in Arbeiterkreisen aufgewachsen und durchlebten teilweise eine „harte Jugend“ (*Höpflinger* 2001: 9). Sie haben z.T. Entbehrungen, Armut, Not und Krieg kennengelernt und sind in einem anderen Norm- und Wertesystem (z.B. des Nationalsozialismus) sozialisiert worden. Eine weiterführende – allgemeine und berufliche – Bildung war einem größeren Teil von ihnen in der Jugendzeit verwehrt, insbesondere den heute alten Frauen. Dies hat sich in einem – im Vergleich zu jüngeren Altersgruppen – geringeren Einkommen während der Erwerbsphase und später auch in der Altersversorgung ausgewirkt. Eine entsprechende Kohortenprägung hochaltriger Menschen verbindet sich mit besonderen Alterseffekten, z.B. Formen der Aktivitäten, des Lebensstils und von Konsummustern.

Gesellschaftliche Auswirkungen des Alterns der Bevölkerung und der zunehmenden Langlebigkeit werden unter verschiedenen Vorzeichen diskutiert. Eine eher *negativ getönte Perspektive* ökonomisch-fiskalischer Betrachtung fragt nach Kosten und Nutzen hochaltriger Menschen, verweist auf die sozialen Sicherungssysteme, Renten- und Kranken- sowie Pflegeversicherung; auch die später fehlenden Arbeitskräfte werden schon heute thematisiert (vgl. *Clemens* 2001). Eine *positive Perspektive* betont die z.T. noch vorhandene Leistungs- und Lernfähigkeit älterer Menschen, häufiger aber ihre Rolle als Konsumenten und Abnehmer spezifischer Dienstleistungen und damit als zunehmend bedeutender Wirtschaftsfaktor.

3. Hochaltrigkeit und „alternde Gesellschaft": Die demographische Entwicklung

Medizinische Fortschritte und verbesserte Lebensbedingungen in modernen Gesellschaften haben im letzten Jahrhundert zu einer deutlichen Alterung der jeweiligen Bevölkerungen geführt. Als Ursachen des demographischen Wandels lassen sich folgende Entwicklungen beschreiben (vgl. *Backes/Clemens* 1998: 32):

- Demographische Auswirkungen politischer Ereignisse, z.B. Geburtenausfälle in Krisenzeiten;
- Fortschritte der Medizin, die zur Senkung der Sterblichkeit, v.a. von Säuglingen und älteren Menschen, geführt haben, sowie medizinische Möglichkeiten zur Empfängnisverhütung;
- Veränderungen der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, in deren Folge sich die Geburtenhäufigkeit entscheidend verringerte; und das
- Wanderungsgeschehen gegenüber dem Ausland.

Nach dem Zurückdrängen der Kindersterblichkeit hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts insbesondere die deutlich verringerte Sterblichkeit im Alter zur Zunahme der Lebenserwartung und zu einem wachsenden Anteil älterer und alter Menschen an der deutschen Bevölkerung geführt. Die Lebenserwartung steigt seit Jahrzehnten und wird nach Prognosen auch zukünftig steigen (z.Z. jedes Jahr um ca. 3 Monate!). Sie beträgt 1999 für Männer 74,5 Jahre (Erwartungswert für neugeborene Jungen), für Frauen 80,6 Jahre (neugeborene Mädchen) (*Roloff/Schwarz* 2002). Auch die fernere Lebenserwartung im höheren Alter hat sich für Frauen und Männer unterschiedlich erhöht.

Mit der Bevölkerungsstatistik lässt sich zeigen, dass die alternde Gesellschaft durch drei demographische Merkmale geprägt wird (vgl. *Tews* 1999: 138f.; *BMFSFJ* 2002: 55):

- Die *absolute Zahl* älterer Menschen nimmt mit steigender Tendenz zu. Lebten im Jahr 1900 im Deutschen Reich 4,4 Mio. über 60-Jährige, waren es in den beiden deutschen Staaten im Jahr 1953 zusammen 10,6 Mio. und schließlich im vereinten Deutschland im Jahr 2000 18,9 Mio. Für das Jahr 2050 werden 25,2 Mio. bei einer um fast 12 Mio. Personen verringerten Gesamtbevölkerung prognostiziert!
- Auch *relativ* im Verhältnis zur Zahl der Jüngeren wächst der Anteil älterer Menschen. Dies drückt sich im steigenden Altenquotienten aus (vgl. *Tab. 1, Anm. 2*).
- V.a. die Zahl der *Hochaltrigen* hat überdeutlich zugenommen und wird weiter steigen: Während in Deutschland die gesamte Bevölkerung von 1953 bis 2000 um 17% zugenommen hat, stieg die Zahl der über 60-Jährigen um drei Viertel, hat sich der Anteil der über 80-Jährigen fast vervierfacht und der der über 90-Jährigen sogar um mehr als das 16-fache zugenommen (vgl. *Enquête-Kommission* 2002: 26, 33).

Die Entwicklung des Anteils älterer und hochaltriger Menschen von 1953 bis 2050 verdeutlicht die beschriebene Entwicklung:

Tab.1: Entwicklung des Anteils älterer und hochaltriger Menschen, 1953 bis 2050

Alter (in Jahren)	Kalenderjahr (jeweils 1. Januar) 1953	1971	2000	2020[1]	2050[1]
Bevölkerungsanteil:					
60 Jahre und älter	15,1%	19,9%	23,0%	28,5%	35,8%
80 Jahre und älter	1,1%	2,0%	3,6%	6,3%	11,3%
90 Jahre und älter	0,1%	0,1%	0,6%	1,0%	2,1%
Altenquotient[2]	*27,8*	*39,8*	*41,3*	*52,8*	*74,7*

1 Die Angaben für die Jahre 2020 und 2050 sind Schätzwerte auf der Grundlage der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 2).
2 Altenquotient: Bevölkerung im Alter von 60 und mehr Jahren je 100 20- bis 59-Jährige.

Quelle: BMFSFJ (2002: 55)

Die Alterung der Bevölkerung in Deutschland ist bisher für die deutsche und ausländische Wohnbevölkerung unterschiedlich verlaufen: So beträgt (1999) der Anteil der ab 60-Jährigen an der deutschen Bevölkerung 24,5%, dagegen nur 7,8% bei der ausländischen Bevölkerung. Nach Prognosen wird der Altenanteil der in Deutschland lebenden älteren Ausländer bis zum Jahr 2050 auf 34,0% anwachsen und dem erwarteten Anteil der deutschen Bevölkerung dieser Altersgruppe von 36,9% nahe kommen (*Roloff/Schwarz* 2002).

Alte und hochbetagte Menschen stellen eine sozial überaus selektive Gruppe dar. Sie unterscheiden sich deutlich von den früher verstorbenen Angehörigen der selben Geburtskohorte. Sterberisiko und Überlebenswahrscheinlichkeit werden v.a. durch *geschlechtsspezifische und soziale Unterschiede* bestimmt. Durch die unterschiedliche Lebenserwartung sind zwei Drittel der über 60-jährigen Bevölkerung Frauen, bei den über 75-Jährigen sind es sogar drei Viertel. Diese ungleichen Geschlechterproportionen im Alter führen zu unterschiedlichen dominierenden Familienstandsformen: Während (2000) von den über 80-jährigen Männern noch fast 55% verheiratet waren, betrug der Anteil verwitweter Frauen dieser Altersgruppe bereits 79% (*Statistisches Bundesamt* 2001). Entsprechend leben hochbetagte Frauen zumeist in Einpersonen-, hochbetagte Männer überwiegend in Zwei- oder Mehrpersonenhaushalten.

Soziale Unterschiede in der Lebenserwartung wirken sich in allen Altersphasen in einem geringeren Sterberisiko von Personen mit höherem Sozialstatus aus. Auch die gesundheitliche Entwicklung im Lebenslauf unterscheidet sich nach sozialer Schichtzugehörigkeit. Soziale Ungleichheiten in Einkommen, beruflicher Stellung und sozialer Sicherheit bedeuten somit unterschiedliche Lebens- und Überlebenschancen (vgl. *Höpflinger* 2001). So weist eine finnische Studie (vgl. *Valkonen* 1994) für die 1980er Jahre nach, dass Männer aus der höchsten Sozialschicht eine durchschnittlich sechs Jahre längere Lebenserwartung aufweisen als Männer aus der untersten Sozialschicht. Für Frauen betrug der Unterschied drei Jahre. In den letzten Jahrzehnten haben sich – so zeigt eine Reihe von Studien – in einzelnen europäischen Staaten die Unterschiede einer sozial begründeten Lebenserwartung vergrößert. Dies dürfte auch auf die Ausdehnung unterschiedlicher Lebensformen und eine Individualisierung von Lebensstilen bei gleichzeitig verschiedenen gesundheitsbedingenden Verhaltens- und Ernährungsformen zurückzuführen sein (*Höpflinger* 2001: 8).

Mit der steigenden Lebenserwartung wird häufiger die Befürchtung verbunden, dass die – gegenüber früher – zusätzlich gewonnenen Jahre zu einem erheblichen

Teil in Krankheit und Pflegebedürftigkeit verbracht werden müssen. Eine Schwerpunktsetzung des Vierten Altenberichts über Hochaltrigkeit auf das Thema Demenz im Alter nährt vordergründig entsprechende Ansichten. Entscheidend für die Lebensqualität hochaltriger Menschen ist allerdings nicht das Maß der absoluten oder ferneren Lebenserwartung, sondern der Umfang der *aktiven Lebenserwartung* – d.h. der in relativer Gesundheit verbrachten Jahre. Ein wichtiges Argument für eine Zunahme der aktiven Lebenserwartung ist die Vorstellung, dass durch die biologische Begrenztheit der menschlichen Lebensspanne medizinischer und gesellschaftlicher Fortschritt immer weniger der Lebenserwartung und immer mehr der Gesundheit zugute komme. Ein sog. „Kompression der Morbidität" (*Fries*) bedeutet, dass die Lebenserwartung in Gesundheit – als aktive Lebenserwartung – schneller ansteigt als die Gesamtlebenserwartung (*Klein/Unger* 2002: 529).

Neuere kohortenbezogene Analysen der Morbidität und Mortalität zeigen in den letzten Jahrzehnten in Deutschland eine deutliche Verbesserung des Gesundheitszustands Hochbetagter bei einem Rückgang von Einschränkungen körperlicher Funktionen. Andererseits war bei einer deutlichen Zunahme Hochbetagter auch eine Zunahme hirnfunktionaler Störungen und demenzieller Erkrankungen zu beobachten (vgl. *Abschn. 4.1*), sodass die sozialpolitische und gesellschaftliche Wirkung von Krankheit im demographischen Wandel widersprüchlich einzuschätzen ist. Die Analyse von Krankheit unter Kostenaspekten und nach Pflegebedarf, gesellschaftliches Altersbild und Teilhabe älterer Menschen am gesellschaftlichen Leben sind unmittelbar mit Aspekten von Gesundheit und Krankheit im hohen Alter verbunden.

4. Lebensformen und Risiken des hohen Alters

Das „vierte Lebensalter" konfrontiert – und dies belegen sämtliche Altersstudien, wie z.B. die Berliner Altersstudie (*Mayer/Baltes* 1996) – die Unausweichlichkeit eines körperlichen und geistigen Abbaus, die Zunahme chronischen Leidens mit höherem Alter und die vielfältigen Folgen sensorischer, geistiger und körperlicher Einschränkungen für eine aktive und selbständige Lebensführung. Einschränkungen der Bewegungsfähigkeit, von Hören und Sehen und demenzielle Veränderungen prägen die Lebensformen und erzeugen zunehmend Abhängigkeiten von anderen Menschen. Trotzdem kann Hochaltrigkeit nicht überwiegend mit sozialer Isolation, gesellschaftlichem Rückzug oder Passivität im Alltag gleichgesetzt werden. Ein größerer Teil der über 80-Jährigen sind sowohl außerhäuslich als auch zu Hause aktiv. Die Ergebnisse der Berliner Altersstudie zeigen z.B., dass sehr alte Menschen zwar insgesamt weniger soziale Beziehungen haben und sich emotional einsamer fühlen, aber eine gleichbleibende Anzahl sehr eng verbundener Personen angeben und kaum weniger Kontakt zu Kindern, Enkeln und Freunden aufweisen als jüngere Generationen (*Baltes* 1997: 157). Gesundheitliche und soziale Risiken nehmen aber mit einer längeren Lebensspanne insgesamt zu. Im Folgenden sollen einzelne Risikobereiche des Lebens im hohen Alter etwas genauer skizziert werden.

4.1 Gesundheitliche Entwicklung

Hochaltrigkeit kann nicht umstandslos mit Krankheit gleichgesetzt werden. Die gesundheitliche Entwicklung jenseits des 80. Lebensjahres wird allerdings durch eine signifikante Zunahme von gesundheitlichen Risiken bestimmt:

- Es zeigt sich eine bedeutsame Zunahme chronischer körperlicher sowie zerebrovaskulärer Erkrankungen. Deutlich mehr Patienten dieses Alters werden wegen Herzinsuffizienz, ischämischen Herzkrankheiten sowie zerebrovaskulären Krankheiten ambulant behandelt. Ebenso ist eine deutliche Zunahme stationär behandelter Patienten mit Krankheiten des Kreislaufsystems, des Nervensystems und der Sinnes-, Verdauungs- und Atmungsorgane zu verzeichnen.
- Das Erkrankungsrisiko der Demenzen steigt exponentiell an. Am häufigsten sind die primären Demenzen vom Alzheimer-Typ und die vaskulären, auf Erkrankungen der Hirngefäße basierenden Demenzen. Neuere Schätzungen gehen von einer durchschnittlichen Prävalenzrate mittelschwerer und schwerer Demenzen der 65-Jährigen und Älteren von 7,2% aus (*Bickel* 2001). Von den 65-69-Jährigen mit 1,2% steigt die mittlere Prävalenzrate bis auf 34,6% für die 90-Jährigen und Älteren an.
- Die sensorische Funktionsfähigkeit (Gehör und Sehvermögen) lässt aufgrund physiologischer und pathologischer Entwicklungen mit zunehmendem Alter deutlich nach. In der Berliner Altersstudie erwiesen sich ein Drittel der Untersuchten als visuell mäßig bis schwer beeinträchtigt, unter den 90-Jährigen und Älteren sind es etwa 80% (*Baltes* 1997: 158).
- Die Multimorbidität – d.h. das gleichzeitige Auftreten verschiedener Krankheiten – verstärkt sich mit steigendem Alter. So wurden in der Berliner Altersstudie (*Steinhagen-Thiessen/Borchelt* 1996: 167) bei fast zwei Fünftel der 85-jährigen und älteren Männer *fünf oder mehr* internistische, neurologische oder orthopädische Erkrankungen diagnostiziert, unter den gleichaltrigen Frauen sogar deutlich mehr als der Hälfte! Im Vergleich dazu wiesen „nur“ knapp ein Fünftel der 70- bis 84-jährigen Männer und mehr als ein Viertel der Frauen dieser Altersgruppe eine entsprechend hohe Diagnosequote auf.
- Im vierten Lebensalter steigt der Pflegebedarf deutlich an. Nach Maßstäben des Pflegeversicherungsgesetzes waren 1998 knapp drei von Hundert der 65- bis 70-Jährigen, deutlich mehr als vier von Hundert der 70- bis 75-Jährigen und knapp neun von Hundert der 75- bis 80-Jährigen pflegebedürftig. Von den 80- bis 85-Jährigen waren es bereits knapp ein Fünftel, von den 85- bis 90-Jährigen mehr als ein Drittel und unter den 90-Jährigen und Älteren deutlich mehr als die Hälfte (*BMG* 1999).

Allerdings zeigen sich innerhalb der Altersbevölkerung sehr unterschiedliche Ausprägungen von Krankheit und Gesundheit. Nach der Berliner Altersstudie (vgl. *Baltes* 1997: 157) weisen weniger als ein Viertel der 70-Jährigen und Älteren psychiatrische Störungen auf und nur ca. 10% sind dadurch hilfsbedürftig. Eine Zunahme von Depressionen im Alter wurde nicht beobachtet. Fast die Hälfte der 70-Jährigen und Älteren weisen keine Beschwerden über Einschränkungen des Bewegungsapparates auf. Selbst unter den 85-Jährigen und Älteren sind knapp die Hälfte frei von klinisch manifesten Gefäßerkrankungen.

Mit den Auswirkungen gesundheitlicher Beeinträchtigungen gehen vielfältige Einschränkungen in Selbständigkeit und täglicher Lebensführung einher. Entsprechend sind Menschen im vierten Lebensalter zunehmend auf Unterstützung durch soziale Sicherungssysteme, ihre soziale Umwelt und Verbesserungen der infrastrukturellen und räumlichen Umwelt angewiesen. Damit wird der Blick auf Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen, auf familiäre und gesellschaftliche Unterstützung gelenkt.

4.2 Lebenslage und soziale Risiken im hohen Alter

Für die Lebenslage und Lebensqualität im hohen Alter sind verschiedene Lebensbereiche bedeutsam: Körperliche und seelische Gesundheit, Mobilität und Handlungsfähigkeit, soziale Beziehungen zu Familienmitgliedern und Freunden, materielle Lage sowie die Ausstattung der Wohnung und die Infrastruktur des Wohnumfeldes (*BMFSFJ* 2002: 79). Das subjektive Wohlbefinden bleibt bis in das hohe Alter erstaunlich stabil, obwohl sich häufende Belastungen zu Einbußen von Lebenszufriedenheit und subjektiver Lebensqualität führen können.

In der *materiellen Versorgung* hochaltriger Menschen zeigen sich deutliche soziale Unterschiede, die sich im Lebensverlauf entwickelt und verstärkt haben und sich im Alter weiter ausdifferenzieren (vgl. *Fachinger* 2002). Einzelne Gruppen Hochaltriger – v.a. Frauen – müssen mit relativ geringen finanziellen Mitteln auskommen und sind ökonomisch gefährdet. Als Risikogruppe werden allein stehende Rentenempfängerinnen im Alter von über 80 Jahren identifiziert: Ihr Einkommen liegt in Westdeutschland ein Viertel, in Ostdeutschland ein Drittel unter dem durchschnittlichen Vergleichseinkommen der Haushalte insgesamt und deutlich unter dem Einkommen hochaltriger Männer (*BMFSFJ* 2002: 108). Die Quote relativer Einkommensarmut (weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens) ist bei ihnen doppelt so hoch wie die aller Haushalte im Bundesdurchschnitt. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (1998) des Statistischen Bundesamtes sind 19,5% der Haushalte von Hochbetagten als einkommensarm einzustufen. Trotzdem weist diese Gruppe mit 1,4% eine vergleichsweise geringe Sozialhilfequote (als *Hilfe zum Lebensunterhalt*) auf. Überdurchschnittlich häufig dagegen werden Leistungen der *Hilfe in besonderen Lebenslagen* nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG) beansprucht, v.a. von den im Heim lebenden alten Frauen. Im Jahr 1999 war ein Drittel der im Heim lebenden Leistungsempfänger der Pflegeversicherung auf zusätzliche Sozialhilfe angewiesen (*BMFSFJ* 2002: 109). Sparquote und Sparbeträge gehen mit steigendem Alter zurück. Trotz eines geringeren materiellen Standards sind alte und hochaltrige Menschen mit ihrem Einkommen und Lebensstandard zufriedener als jüngere Altersgruppen. Dies gründet sich auf die allgemeine Sicherheit der Alterseinkommen und das Bewusstsein der Legitimität ihrer Renten- und Pensionsansprüche.

Wohnen und Wohnumwelt gewinnen für Menschen im höheren und hohen Alter immer mehr Bedeutung, da sich Aktionsräume einschränken und zunehmend mehr Zeit in den eigenen vier Wänden verbracht wird. Die Wohnbedingungen im hohen Alter beeinflussen v.a. das Risiko, eine selbständige Lebensführung nicht mehr bewältigen zu können. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Selbständigkeit bezie-

hen sich auf ausreichende Angebote von Hilfe, Betreuung und Pflege und in der Unterstützung durch soziale Netze. Durch Wohnraumanpassung kann ein Verbleib in der eigenen Wohnung erleichtert und lebenszeitlich verlängert werden. Die Experten des Vierten Altenberichts halten den Ausbau der Wohnberatung für ältere Menschen für dringend erforderlich. Insgesamt gesehen bestehen – trotz deutlicher Verbesserung in den letzten Jahrzehnten – weiter Mängel in der Wohnraumversorgung älterer und alter Menschen (*BMFSFJ* 2002: 120). Mit steigendem Alter der Bewohner zeigt sich ein Trend zur schlechteren Ausstattung der Wohnung. Entsprechende Mängel betreffen v.a. die Bereiche „Bad" und „Zugang/Treppensteigen".

Eine besondere Thematik stellt für hochaltrige Menschen das Leben und Wohnen in Heimen dar. Mit der Übersiedlung in ein Wohn- oder Pflegeheim sind häufiger Verluste an Bewegungsfreiheit und Einschränkungen an Raum und Intimität verbunden. Etwa 5% der älteren Menschen ab 60 Jahre leben in institutionellen Alteneinrichtungen, davon sind ca. 80% Frauen (vgl. *Backes/Clemens* 1998: 221ff.). Das durchschnittliche Eintrittsalter in entsprechende Einrichtungen ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen, mehr als die Hälfte der Heimbewohner ist zwischen 80 und 90 Jahre alt. Der Anteil von Heimbewohnern steigt jenseits des 80. Lebensjahres überproportional an, von den über 90-Jährigen ist mehr als jeder Dritte betroffen. Alte Menschen, die im Heim leben, haben weniger Kontakte zur Außenwelt. Besonders betroffen sind Hochbetagte ohne Kinder.

Soziale Risiken hochaltriger Menschen betreffen die Erfahrungen, Menschen der eigenen und nachfolgenden Generation zu überleben. Fast alle alten verheirateten Frauen erleben den Tod ihres Partners, nur noch 15% der über 95-Jährigen haben lebende Geschwister (*BMFSFJ* 2002: 135). Diese Verluste im sozialen Netzwerk belasten die eigene Gesundheit und psychische Verfassung: Das Selbstmordrisiko von alten verwitweten Menschen liegt doppelt so hoch wie das von verheirateten. Aus der eingeschränkten Lebenssituation können Gefühle von sozialer Isolation und Einsamkeit entstehen. Dazu tragen – neben dem Tod des Partners/der Partnerin und Alleinleben – Kinderlosigkeit, Wohnen in einem Heim sowie Einschränkungen der Gesundheit und Mobilität als Risikofaktoren bei (*ebenda*, 136). Defizite in der Lebensqualität alter Menschen betreffen im Vergleich zu jüngeren Kohorten insbesondere gesundheitliche Beeinträchtigungen und eine Verringerung sozialer Beziehungen durch Einschnitte in das soziale Netzwerk. Neben Gefühlen der Einsamkeit (bei ca. einem Drittel der über 70-Jährigen) stellt auch die Furcht vor Gewalt und Kriminalität eine Beeinträchtigung des subjektiven Wohlbefindens dar.

Im Falle einer im hohen Alter eintretenden Pflegebedürftigkeit gewinnen *familiale Hilfen zur Pflege* eine besondere Bedeutung. Mehr als die Hälfte der über 2 Mio. Empfänger von Leistungen der Pflegeversicherung sind 80 Jahre und älter. Fast 90% aller pflegebedürftigen alten Menschen in Privathaushalten werden dort von engeren Familienangehörigen gepflegt (*BMFSFJ* 2002: 206). Häufig sind es die Frauen, die ihren älteren Partner pflegen, während die Pflege hochbetagter Frauen sich mehr auf die Kinder verlagert. Die Bereitschaft zur Übernahme der Pflege von Partnern und Kindern ist hoch, bedeutet aber auch weitreichende finanzielle und gesundheitliche Belastungen der Pflegenden, insbesondere bei dementen Personen. So weisen Pflegende eine geringere Erwerbsquote und auffällig mehr oder ausgeprägtere körperliche Beschwerden auf. Trotz Zuneigung zur gepflegten Person entstehen häufiger Konflikte und Belastungen. Gewalt in Pflegebeziehungen stellt in die-

sem Zusammenhang ein eher tabuisiertes Thema bei hoher Dunkelziffer dar (*Backes/Clemens* 1998: 233f.). Zukünftig werden – bedingt durch demographische Entwicklungen und eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen – das familiäre Pflegepotenzial eher abnehmen und außerfamiliale soziale Unterstützung und freiwilliges Engagement an Bedeutung gewinnen (*Clemens/Naegele* 2003).

Die zur Verfügung stehenden Daten zeigen ein differenziertes und vielfältiges Bild der Lebenslage und sozialen Risiken Hochbetagter. Sie verweisen zwar auf einen relativ hohen Anteil an Selbständigkeit und subjektiv hoch bewerteter Lebensqualität, auch „Potenziale" des Alters werden betont. Allerdings werden auch Risiken und Einschränkungen der Gesundheit sowie sozialer und psychischer Lebensbedingungen deutlich. Durch Einschränkungen und Verletzlichkeit von hochaltrigen Menschen gewinnen formelle und informelle Hilfen und Unterstützung ebenso an Bedeutung wie Leistungen aus dem System der Sozialversicherungen – und damit die gesellschaftliche Solidarität.

5. Individuelle und gesellschaftliche Perspektiven der Hochaltrigkeit

Der überwiegende Teil bisheriger Alternsforschung hat sich mit den sogenannten „jungen Alten" zwischen 60 und 70 Jahren beschäftigt. Aber lassen sich die relativ positiven Ergebnisse über die Mobilität, Vitalität und das Leistungsvermögen jüngerer Alter auf das hohe Alter übertragen? *Baltes* (1997: 159) betont, „dass das hohe Alter nicht als eine einfache Fortschreibung des jungen Alters verstanden werden kann, sondern dass sich im (hohen) Alter ein verändertes Bild zeigt." Dieses Bild prägt die individuelle und gesellschaftliche Sicht auf das hohe Alter. Insgesamt zeigt sich zwar eine Zunahme der Lebenserwartung und v.a. eine Verlängerung des Lebens im Alter in relativer Gesundheit (aktive Lebenserwartung) durch eine sog. „Kompression der Morbidität" (*Fries*). Trotzdem ist das Alter jenseits von 80 oder 85 durch „Licht und Schatten", Zufriedenheit und Wohlbefinden wie auch Krankheit und Pflegebedürftigkeit gekennzeichnet. Individuelle Alternsprozesse – als Syndrom aus biologischem, psychischem und sozialem Altern – unterscheiden sich zwischen Menschen sehr stark. Hochaltrige stellen eine „positive Selektion" dar.

Der *Vierte Altenbericht* stellt die sozialen, psychischen und gesundheitlichen Merkmale des hohen Alters sowie den individuellen, milieuspezifischen und gesellschaftlichen Umgang mit Hochaltrigkeit dar. Schwerpunkte des Vierten Altenberichts liegen v.a. auf Problemlagen des hohen Lebensalters, insbesondere aufgrund demenzieller Erkrankungen, den damit verbundenen Lebenslagen Betroffener und ihrer Angehörigen. Diese perspektivische Ausrichtung des Altenberichts wurde von einzelnen Wissenschaftlern und Organisationen – wie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO) – kritisiert. Sie sehen darin einen weiteren Beitrag zu einem negativen Altersbild, eine Wiederbelebung des früher verbreiteten „Defizit-Modells" des Alters.

Die Lebensrealität der Hochbetagten gestaltet sich vielfältiger, als es eine thematische Verknüpfung von Hochaltrigkeit und Demenz im Titel des Vierten Alten-

berichts suggeriert. Die Lebenssituation im hohen Alter ist von großen interindividuellen Unterschieden, Risiken und Problemlagen geprägt. Fast drei Viertel der über 85-Jährigen sind in der Lage, im Alltag allein zurechtzukommen. Auch bei alten und hochaltrigen Menschen dominieren Lebenszufriedenheit, Aktivität und Gegenwartsbezug. Die meisten von ihnen leben zu Hause und nicht in Einrichtungen der Altenhilfe. Sie erfahren überwiegend soziale Unterstützung im privaten Netzwerk und sind in der Regel materiell gut oder ausreichend abgesichert. Diesen *Ressourcen* stehen bei einer zunehmenden Zahl alter Menschen im neunten Lebensjahrzehnt eine Anzahl von *Einbußen* und Problemlagen gegenüber. Ein allgemeiner biologischer und psychologischer Leistungsabbau führt zu einer steigenden Verletzbarkeit und Hilfebedürftigkeit dieser Altersgruppe. Soziale Netze werden durch den Tod von Ehepartnern und sonstigen nahen Angehörigen brüchiger, Verlustgefühle und Einsamkeit nehmen zu. Die negativen Seiten des Alterns verstärken sich im vierten Lebensalter.

In einer alternden Gesellschaft werden „Solidargemeinschaften" für Hochaltrige immer bedeutsamer. Auch wenn dies eine steigende Belastung z.B. der sozialen Sicherungssysteme bedeutet, wird diese Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten langsam verlaufen und Zeit für Reformen bleiben. Die öffentliche – und v.a. politische – Diskussion um die Folgen des demographischen Wandels (z.B. in der Rentenversicherung, deren Finanzlage heute überwiegend von der hohen Arbeitslosigkeit und weniger vom demographischen Druck betroffen ist) vermitteln allerdings manchmal den Eindruck, als sei diese Entwicklung plötzlich hereingebrochen – oder die „Katastrophe" stehe direkt vor der Tür. Hochaltrigkeit ist und wird zunehmend eine gesellschaftliche Herausforderung, die die Gesellschaft alles Ganzes prägt und auch gesellschaftlich-solidarisch bewältigt werden muss.

Literatur

Backes, Gertrud M. (1997): Alter(n) als gesellschaftliches Problem? Zur Vergesellschaftung des Alter(n)s im Kontext der Modernisierung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Backes, Gertrud M.; Clemens, Wolfgang (1998): Lebensphase Alter. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Alternsforschung. Weinheim/München: Juventa.

Baltes, Paul B. (1997): Gegen Vorurteile und Klischees über das Alter: Neue Erkenntnisse aus der Berliner Altersstudie. In: Lepenies, Annette (Hrsg.): Alt & Jung. Das Abenteuer der Generationen. Frankfurt/M.: Stroemfeld/Roter Stern.

Bickel, Horst (2001): Demenzen im höheren Lebensalter. Schätzungen des Vorkommens und der Versorgungskosten. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie 34, S. 108-115.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2002): Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation. Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (1999): Daten des Gesundheitswesens – Ausgabe 1999. Baden-Baden: Nomos.

Clemens, Wolfgang (2001): Ältere Arbeitnehmer im sozialen Wandel. Von der verschmähten zur gefragten Humanressource? Opladen: Leske + Budrich.

Clemens, Wolfgang; Naegele, Gerhard (2003): Lebenslagen im Alter. In: Kruse, Andreas; Martin, Mike (Hg.): Lehrbuch Gerontologie: Alternsprozesse in multidisziplinärer Sicht. Bern: Huber (in Druck).

Enquête-Kommission Demographischer Wandel (2002): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft für den Einzelnen und die Politik". Deutscher Bundestag Drucksache 14/8800.

Fachinger, Uwe (2002): Einnahmen und Ausgaben Hochbetagter. In: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.): Expertisen zum Vierten Altenbericht der Bundesregierung, Band 2. Hannover: Vincentz Verlag, S. 5-207.

Höpflinger, François (2001): Hochaltrigkeit – Besonderheiten der Hochaltrigkeit. In: www.mypage.bluewin.ch/hoepf/fhtop/fhalter1J.html (Stand 2.2.2003).

Kannisto, Väinö (1994): Development of oldest-old mortality. Odense: Odense University Press.

Klein, Thomas; Unger, Rainer (2002): Aktive Lebenserwartung in Deutschland und den USA. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie 35, S. 528-539.

Mayer, Karl Ulrich; Baltes, Paul B. (Hrsg.): Die Berliner Altersstudie. Berlin: Akademie Verlag.

Pohlmann, Stefan (2001): Das Altern der Gesellschaft als globale Herausforderung – Deutsche Impulse. Stuttgart: Kohlhammer.

Roloff, Juliane; Schwarz, Karl (2002): Bericht 2001 über die demographische Lage in Deutschland. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 27, S. 3-68.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2001): Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Steinhagen-Thiessen, Elisabeth; Borchelt, Markus (1996): Morbidität, Medikation und Funktionalität im Alter. In: Mayer/Baltes (Hrsg.), S. 151-183.

Tews, Hans Peter (1999): Von der Pyramide zum Pilz. Demographische Veränderungen in der Gesellschaft. In: Niederfranke, Annette; Naegele, Gerhard; Frahm, Eckart (Hrsg.): Funkkolleg Altern 1. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 137-185.

Valkonen, Tapani (1994): Socio-economic mortality difference in Europe. In: Beets, Gijs; van den Brekel, Hans et al. (eds.): Late fertility and others current issues. NIDI Publication. Lisse: Swets & Zeitlinger, S. 127-150.

Wahl, Hans-Werner; Rott, Christoph (2002): Konzepte und Definitionen der Hochaltrigkeit. In: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.): Expertisen zum Vierten Altenbericht der Bundesregierung, Band 1. Hannover: Vincentz, S. 5-95.

Wege der politischen Bildung und Sozialisation von Jugendlichen. Befunde aus der Studie „Jugend und Demokratie in Sachsen-Anhalt“

Nicolle Pfaff

Jugend und Politik, seit Anfang der 1990er Jahre ist dies eines beliebtesten Forschungsthemen der deutschen Jugendforschung. Kaum ein allgemeines Jugendsurvey kommt ohne Fragen nach den politischen Orientierungen von Heranwachsenden aus, und schon seit mehr als einem Jahrzehnt gibt es kaum eine Jugendstudie, die nicht die Distanz aktueller Jugendgenerationen zum politischen Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland betont. Erst in einigen neueren Studien wird vermehrt auf eine Gruppe Jugendlicher hingewiesen, die sich in verschiedenen Kontexten zielorientiert und pragmatisch für ihre eigenen und karitative Ziele einsetzt (vgl. z.B. Picot 2001, S. 180ff.; Gensicke 2002, S. 208f.).

Gemessen am internationalen Durchschnitt politisch interessierter und engagierter Heranwachsender sind jedoch politisches Interesse und politische Beteiligung von Jugendlichen in der Bundesrepublik Deutschland ausgesprochen selten. Darauf wies die internationale Vergleichsstudie ‚Civic Education‘ der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) jüngst eindringlich hin (vgl. Oesterreich 2001, 2002; Torney-Purta/Lehmann/Oswald/Schulz 2001). Ein Vergleich der Bedingungen der politischen Bildung und der Beteiligung Jugendlicher am politischen Leben in Deutschland mit der in anderen Ländern zeigte, dass deutsche Jugendliche ein unterdurchschnittliches politisches Engagement zeigen, weniger an Prozessen der schulischen Mitbestimmung interessiert sind und auch seltener in politisch und sozial engagierten Gruppen außerhalb der Schule mitwirken als Heranwachsende anderswo (vgl. Oesterreich 2002, S. 228f.). Die Gründe für dieses Desinteresse an politischer Partizipation suchen die Autoren der IEA-Studie vorwiegend in Mängeln in der schulischen politischen Bildung (vgl. drs. 2001, S. 21), wie im Halbtagsschulsystem, im mehrgliedrigen Aufbau des deutschen Schulwesens oder in der Dominanz eines ausschließlich auf die Vermittlung politikbezogener Wissensbestände ausgerichteten Politikunterrichts (vgl. Oesterreich 2002, S. 225f.).

In der Regel jedoch werden die Ursachen der schon seit geraumer Zeit immer wieder diagnostizierten Politikferne und –verdrossenheit Heranwachsender in Deutschland eher in der Jugend selbst und deren lebensweltlichen und jugendkulturellen Orientierungen als im politikbezogenen Anregungs- und Bildungspotential

der Lebensumwelten von Jugendlichen gesucht. Dabei deutet einiges darauf hin, dass insgesamt nur wenige Heranwachsende in ihrem Umfeld –und nicht nur in der Schule– Anregungen zur Auseinandersetzung mit politischen Inhalten und zu demokratischem Handeln erhalten.

Dieser Beitrag soll ein Bild von der Situation politischer Lernprozesse in den wesentlichen Lebensbereichen von Jugendlichen zeichnen. Er nimmt Bezug auf die Ergebnisse einer kürzlich am Zentrum für Schulforschung und Fragen der Lehrerbildung der Universität Halle-Wittenberg abgeschlossenen Studie zu politischen Orientierungen und Bedingungen der politischen Bildung und Sozialisation Jugendlicher in Sachsen-Anhalt (vgl. Krüger/Reinhardt/Kötters-König u.a. 2002)[1]. Die vorgestellten empirischen Befunde entstammen einem landesrepräsentativen Jugendsurvey unter ca. 1.400 14- bis 18-jährigen Befragten und einer qualitativen Untersuchung zu den Bedingungen der politischen Bildung an zwei Einzelschulen.

Der Beitrag berichtet über Formen der Begegnung Jugendlicher mit Politik und politischer Beteiligung in der Schule, in der Familie, in der Freizeit und in der Gleichaltrigengruppe. Auf der Basis einer Typologie von Wegen der politischen Bildung soll gezeigt werden, wie Zugänge Jugendlicher zu Prozessen der politischen Bildung verteilt sind und in welchen Lebensumwelten welche Jugendlichen mit Auseinandersetzungen über politische Ereignisse und mit politischen Strukturen in Kontakt kommen. Dabei wird vor allem eines deutlich werden: *umfassende Prozesse der politischen Bildung von Jugendlichen* erreichen nur eine privilegierte Minderheit. Ein großer Teil der Heranwachsenden in Sachsen-Anhalt kommt –das wird im Folgenden gezeigt– nur am Rande mit politischen Themen, Strukturen und Handlungsformen in Berührung. Interessant ist in diesem Zusammenhang vor allem die Verteilung von Lernchancen für Jugendliche auf und in verschiedenen Lebensbereichen.

Auf die Frage nach der Verallgemeinerbarkeit der hier präsentierten Ergebnisse können aktuelle politikbezogene Jugendstudien Aufschluss geben, die zeigen, dass politische Orientierungen von *Jugendlichen* in den alten und neuen Bundesländern unterschiedlich verteilt sind (vgl. z.B. Gille/Krüger/de Rijke 2000, S. 258f.; Pickel 2002, S. 404ff.; Oesterreich 2002, S. 120f.). Die Institutionen politischer Bildung jedoch sind auf beiden Seiten die gleichen, weshalb angenommen werden kann, dass die hier entwickelte Typologie zwar nicht bezogen auf die Quantität des Vorkommens der skizzierten Wege, wohl aber im Hinblick auf ihre Qualität für Jugend in der BRD insgesamt Geltung beanspruchen kann.

1. Politische Orientierungen Jugendlicher in Sachsen-Anhalt

Nur jeder 9. Heranwachsende zwischen 14 und 18 Jahren in Sachsen-Anhalt interessiert sich für das aktuelle politische Geschehen (vgl. Reinhardt/Tillmann 2002). Gering ist auch das Vertrauen der Jugendlichen in die Institutionen der etablierten Politik: ca. 1/3 der Jugendlichen äußert Vertrauen für die Institutionen der Legislative, wie dem Bundestag, 2/3 für die Institutionen der Judikative und Exekutive (Polizei, Gerichte, Bundeswehr), nur 1/5 vertraut den politischen Parteien. Nur Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen wie Greenpeace bringt ca. die Hälfte der Jugendlichen Vertrauen entgegen (vgl. Reinhardt/Tillmann 2001, S. 11). Analog zu anderen aktuellen Jugendstudien zeigt sich damit auch in unserer Untersu-

chung ein distanziertes Verhältnis der meisten Heranwachsenden zur Politik und ihren Institutionen (vgl. z.B. Gille/Krüger/de Rijke 2000; Fischer 2000). Dies wird gestützt durch die Demokratievorstellungen der Jugendlichen: „Dass Auseinandersetzungen dem Allgemeinwohl schaden, trifft auf die Zustimmung von etwa der Hälfte der Befragten. Dass die Opposition nicht die Regierung kritisieren, sondern sie unterstützen solle, befürworten sogar ca. 2/3 der Jugendlichen. Und fast 3/4 der Befragten meinen, ‚die Interessen des ganzen Volkes sollten immer über den Interessen des Einzelnen stehen'. Offensichtlich werden Interessengegensätze unter den Jugendlichen im Bundesland Sachsen-Anhalt nicht als legitim angesehen, sondern die Interessen werden vereinheitlicht. Das Allgemeinwohl wird als feste, gegebene Größe den Auseinandersetzungen gegenübergestellt und mit der Regierung verknüpft" (Krüger/Reinhardt u.a. 2001, S. 123). Dieses Missverständnis betrifft nicht nur die Prinzipien der demokratischen Ordnung, sondern auch die Institution der Demokratie: Nur etwa 40 Prozent der befragten Jugendlichen meinen, ein demokratischer Staat solle durch von allen gewählte Abgeordnete regiert werden. Fast 60 Prozent der 14- bis 18-Jährigen in Sachsen-Anhalt ordnen diese Aufgabe Experten oder moralischen Führern zu. Dazu passt, dass über 1/3 der Befragten die wichtigste Funktion von Wahlen darin sieht, das Interesse der Bürger an der Regierung zu steigern und sie damit als „gigantische PR-Veranstaltung" missinterpretiert (Reinhardt/Tillmann 2001, S. 10). Unsere Befunde zu den politischen Orientierungen von Jugendlichen in Sachsen-Anhalt deuten darauf hin, dass wesentliche Aspekte des Verständnisses von Demokratie einem erschreckend großen Teil der Heranwachsenden unzugänglich bleiben (vgl. ebd.; Reinhardt 2002).

2. Politikbezogenes Anregungspotential wesentlicher Lebensumwelten Jugendlicher

Wie wird man heutzutage in der Bundesrepublik ein „mündiger Bürger"? Wie lernt man, eigene Interessen zu formulieren und diese politisch zu vertreten? Die politische Sozialisationsforschung geht davon aus, dass jeder Lebensbereich spezifische Entwicklungschancen für das politische Lernen von Kindern und Jugendlichen bereithält. Und inzwischen sind auch für alle wesentlichen Lebensbereiche von Jugendlichen, also die Familie, die Schule, Freizeitinstitutionen, Medien und Gleichaltrigengruppe Effekte der politischen Sozialisation nachgewiesen (vgl. z.B. Hopf/Hopf 1997; Hoffmann-Lange 1995; Händle/Oesterreich/Trommer 1999; Möller 2000; Kuhn 2000). Dass bislang kein, verschiedene Bedingungskontexte umfassendes, Gesamtmodell der Genese politischer Einstellungen und Verhaltensformen gezeichnet werden konnte, ist zum einen der Unterschiedlichkeit der in der politischen Sozialisationsforschung verwandten Theorietraditionen und Forschungsansätze und zum anderen der Komplexität des Gegenstandsfeldes selbst geschuldet (vgl. Claußen 1993, S. 532).

Welches politische Anregungspotential und welche direkten politischen Beteiligungschancen bieten nun die wesentlichen Lebensbereiche (Familie, Schule, Freizeitinstitutionen, Gleichaltrigengruppe) den von uns befragten Jugendlichen?

Zusammenhänge zwischen intergenerativen Gefühlsbindungen und Machtbeziehungen in der Familie und der Bereitschaft von Jugendlichen, sich politisch zu enga-

gieren, wurden wiederholt nachgewiesen (vgl. z.B. Hopf/Hopf 1996, Kötters-König 2002b). Direkten Einfluss auf die Bereitschaft Jugendlicher zur Auseinandersetzung mit Politik und zum politischen Engagement hat die Thematisierung politischer Inhalte in der familialen Kommunikation in Verbindung mit dem Erleben eines hohen politischen Interesses der Eltern (vgl. Kötters-König 2002b). Ein politisch anregungsreiches Familienklima ist dabei in erster Linie an das politische Interesse der Eltern gebunden. Etwa 1/5 der Jugendlichen meint, beide Elternteile seien politisch interessiert (vgl. ebd., S. 193f.). Im Bezug auf die Häufigkeit von politikbezogenen Kommunikationen in der Familie benachteiligt sind einerseits Mädchen und andererseits Kinder von Eltern mit niedrigerem Bildungsstatus. Doch nicht sozialstrukturelle und geschlechtsspezifische Ungleichheiten sind die beunruhigendsten Ergebnisse beim Thema Jugend, Familie und Politik, sondern die frappierend große Zahl „politikabstinenter" Familien (ebd., S. 195f.). Insgesamt über 3/5 der von uns befragten Mädchen und Jungen erleben im Familienkreis so gut wie keine kommunikativen Auseinandersetzungen über politische Themen, d.h., bei der überwiegenden Mehrheit der Heranwachsenden spielt in ihrer Wahrnehmung Politik mit ihren soziale Prozesse und Strukturen beeinflussenden Entscheidungen zuhause kaum eine Rolle (ebd.).

Politische Bildung in der Schule hat viele Gesichter. In der Studie „Jugend und Demokratie in Sachsen-Anhalt" lag der Analyseschwerpunkt auf dem Sozialkundeunterricht und auf Prozessen der Schülerpartizipation. Die befragten Schüler- und Lehrergruppen an den von uns untersuchten Schulen stuften in den Gruppendiskussionen fast ausnahmslos den Unterricht im Fach Sozialkunde und themenverwandten Fächern als Hauptinstrument der Schule im Bereich der politischen Bildung ein (vgl. Schmidt 2002, S. 215f.). Ihren Sozialkundeunterricht charakterisieren die Schülerinnen und Schüler an den von uns untersuchten Schulen in Sachsen-Anhalt als wenig handlungs-, kaum konfliktorientiert sowie methodenmonoton. Wie Catrin Kötters-König gezeigt hat, eröffnen jedoch gerade im Sozialkundeunterricht durchgeführte Diskussionen „im Rahmen simulierter politischer Realsituationen das Üben kontroversen Debattierens und Argumentierens" für Lernende (Kötters-König 2002a, S. 137ff.). Und ein methodisch vielfältiger Politikunterricht trägt zu einem stärkeren Verständnis demokratischer Prinzipien und steigender politischer Handlungsorientierung bei (vgl. ebd.). Die Resultate der qualitativen Teilstudie deuten darauf hin, dass Lernende im Sozialkundeunterricht vor allem eines vermissen: die Auseinandersetzung, Besprechung und Transparentmachung tagespolitischer Ereignisse (vgl. Pfaff/Schmidt/Krappidel 2002, S. 262f.). In diesem Zusammenhang interessant sind die in den Analysen der Civic Education-Studie konstatierten Ost-West-Differenzen in der Häufigkeit politikbezogener Kommunikation zwischen Schülern und Lehrern, wonach Lernende in den Neuen Bundesländern deutlich seltener mit ihren Lehrerinnen und Lehrern über Politik diskutieren als ihre Altersgenossen in den alten Bundesländern (vgl. Oesterreich 2002, S.97f.).

Wenn die Institutionen der Schülermitbestimmung in der Schule zu einem erfolgreich arbeitenden politischen Erfahrungsraum werden sollen, dann reicht es nicht aus, mit der Durchführung von Wahlen die Existenz der Schülervertretung zu sichern. Ein zentrales Ergebnis unserer qualitativen Teilstudie ist die Erkenntnis, dass die alltägliche Anerkennung der Gremien der Schülervertretung als Repräsentanten eines Großteils der Schulbeteiligten wesentlich ist für deren Erfolg (vgl. Schmidt 2002b, S.232). Unsere Fallstudien an zwei Schulen zeigen, dass vor allem

das in der Schule vorherrschende Rollenverständnis von Angehörigen der Schülervertretung und die Gewährung von Verantwortung im Schulalltag über Bedeutung und Erfolg der Instanzen der Schülerpartizipation entscheiden (vgl. Pfaff/Schmidt/Krappidel, S. 256f.). Die ambivalente Selbstwahrnehmung von SchülervertreterInnen als Boten von Lehrenden oder die Beschreibung ihrer Tätigkeit als „Sitzen-zwischen-den-Stühlen", wie auch der Befund, dass nur ein Drittel der befragten Jugendlichen die Schülervertretung an der eigenen Schule als bedeutsam wahrnimmt (vgl. Schmidt 2002a, S. 108), deuten jedoch darauf hin, dass es Lehrenden immer noch schwer fällt, ihre Entscheidungskompetenz mit Lernenden zu teilen.

Politisches Engagement und Auseinandersetzung mit Politik im Jugendalter gehören zum *Freizeitleben* von Jugendlichen: die Mitwirkung in schulischen Partizipationsgremien, das Engagement in sozialen Bewegungen und anderen Institutionen der Gesellschaftskritik, Zeitunglesen und auch die Zugehörigkeit zu und Aktivität in politischen Jugendszenen findet am Nachmittag statt und ist eng an die Mitwirkung in Institutionen und festen sozialen Gruppen gebunden (vgl. Pfaff 2002). Etwas mehr als die Hälfte der 14- bis 18-Jährigen in Sachsen-Anhalt sind Mitglieder in Vereinen, Verbänden oder Organisationen, rund ein Drittel der Mitglieder engagiert sich darüber hinaus in Amt und Funktion. Dabei dominiert die Mitgliedschaft und Aktivität in Sport- und Hobbyvereinigungen deutlich gegenüber anderen Organisationsformen. Im engeren Sinne politische Institutionen, wie Bürgerinitiativen, Ökoverbände, Gewerkschaften und Parteien belegen die letzten Plätze auf der Rangliste der Freizeitinstitutionen Jugendlicher in Sachsen-Anhalt (vgl. ebd., S. 160).

Als klassische Beteiligungsform Jugendlicher außerhalb etablierter Institutionen kann die Beteiligung an jugendkulturell motivierten Protesten betrachtet werden (vgl. z.B. Roth/Rucht 2000). Insgesamt identifizieren sich mehr als die Hälfte aller befragten Jugendlichen mit mindestens einer von 18 abgefragten Jugendkulturen, und doch lassen die jugendkulturellen Orientierungen der sachsen-anhaltischen Jugend einen expliziten Protestgehalt jugendkultureller Zugehörigkeit zumindest auf den ersten Blick vermissen. Die Dominanz der kommerziellen Musikstile Techno und Hip-Hop, die wir im Sommer 2000 in der jugendkulturellen Selbstverortung der befragten Jugendlichen gemessen haben, deutet statt dessen auf eine hohe Distanz der Jugendlichen zum politischen Geschehen hin. Doch ein genaueres Hinsehen lohnt sich: Die aktuelle politische Jugendkulturlandschaft im Bundesland Sachsen-Anhalt ist vor allem durch drei Gruppierungen geprägt: sich nicht als politisch begreifende, aber politisch pragmatisch agierende Hip-Hop-Fans (1), als zahlenmäßig größte Gruppe die Anhänger gesellschaftskritischer Bewegungen (2), die legale politische Partizipationsformen bevorzugen, sich in ihren politischen Zielen und ihren Präferenzen für politische Parteien jedoch breit ausdifferenzieren bzw. teilweise an Parteipolitik gar nicht interessiert sind und eine stark politisierte Minderheit von Anhängern rechter Jugendszenen (3), die legale und illegale politische Beteiligungsformen am stärksten nutzen, mehrheitlich für rechte Parteien votieren und die sich zu über 90 Prozent an einem rechtsextremen Weltbild orientieren, das durch eine hohe Ausländerfeindlichkeit und eine ausgeprägte Gewaltaffinität gekennzeichnet ist (2) (vgl. Krüger/Pfaff 2002b).

Die Zusammenstellung der vorgestellten Ergebnisse in Abbildung 1 zeigt, dass in den verschiedenen Lebenswelten Begegnungen mit Politik je nur für ein Teil der Jugendlichen zum Alltag gehören.

Abb. 1: Übersicht über Chancen zu Formen der Begegnung Jugendlicher mit Politik in verschiedenen Lebensbereichen

3. Ungleichheit in der politischen Bildung: Versuch einer Systematisierung von Lernchancen

Alle Lebensbereiche von Jugendlichen eröffnen Zugangschancen zu Politik. Kommunikation über politische Ereignisse kann zwischen Generationen, wie in der Familie und in der Schule, aber auch unter Gleichaltrigen, wie zum Beispiel im Freundeskreis ablaufen. Auch die persönliche Erfahrung in politischen Strukturen

im Jugendalter kann in der Schule oder außerhalb über die Mitgliedschaft in Organisationen erfolgen. Welche Chancen nun der oder die Einzelne hat, politische Ereignisse interessiert beobachten und verstehen zu können und sich selbst für eigene Interessen einzusetzen, hängt jedoch davon ab, welche dieser Zugänge zu Politik den Jugendlichen offen stehen. Und die Resultate der Untersuchung machen deutlich, dass nicht alle 14- bis 18-Jährigen an allen skizzierten Wegen der politischen Bildung partizipieren, mehr noch, dass jeder der hier untersuchten Lebensbereiche nur einer Minderheit von Jugendlichen Lernchancen eröffnet. Es liegt also nahe, zu fragen, wie diese Gelegenheiten verteilt sind. Dazu sollen mögliche Wege der politischen Bildung und Sozialisation beschrieben werden, die manche Gruppen von Jugendlichen in die Politik und andere an ihr vorbei führen.

Abb. 2: Fünf Wege der politischen Bildung (Anteil an der Gesamtstichprobe und Ausprägung von Bildungschancen in einzelnen Lebensbereichen)

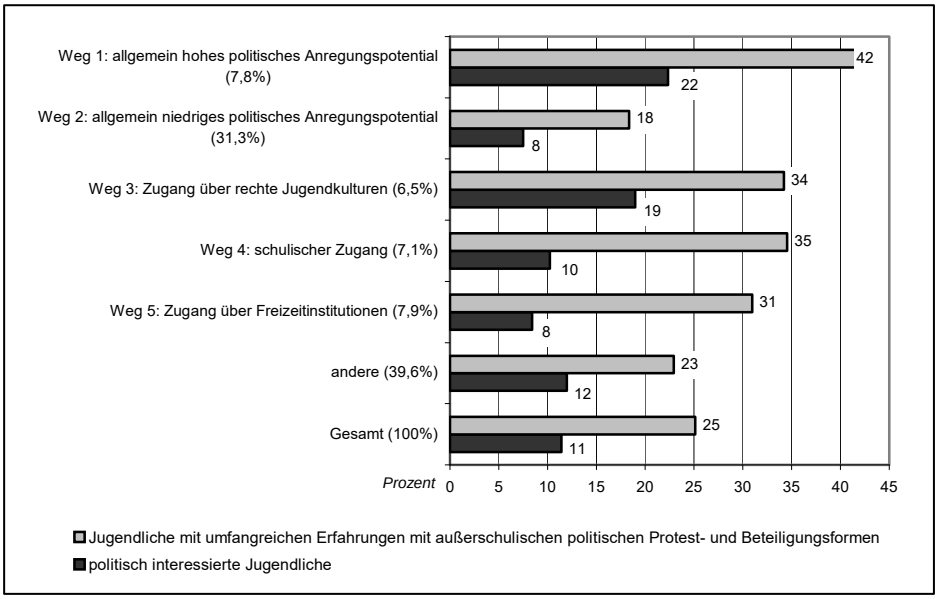
		Zuordnungskriterien: Mittelwerte (Standardabweichung)					
Typen	Anteil an der Gesamtstichprobe (n)	Kommunikation über Politik in der Familie[1] (min.=1, max=4)	Kommunikation über Politik im Freundeskreis[2] (min.=1, max=4)	Zugehörigkeit zu rechten Jugendkulturen[3] (min.=0, max=1)	Bedeutung und Effizienz der Schülervertretung in der Schule[4] (min.=1, max=4)	Erfahrungen in der Schülervertretung[5] (min.=0, max.=1)	Zahl der Vereinsmitgliedschaften im Freizeitbereich[6] (min.=0, max.=15)
Weg 1: politiknahe Lebensumwelten	7,8% (88)	2,92 (0,48)	2,71 (0,42)	0,0 (0,0)	2,86 (0,39)	0,40 (0,42)	2,74 (2,67)
Weg 2: politikferne Lebensumwelten	31,3% (388)	1,93 (0,61)	1,57 (0,52)	0,0 (0,0)	1,83 (0,31)	0,26 (0,36)	0,87 (9,59)
Weg 3: rechte Jugendkulturen	6,5% (80)	2,12 (0,73)	2,13 (0,88)	1,0 (0,0)	2,17 (0,54)	0,16 (0,31)	1,54 (1,99)
Weg 4: Partizipation in der Schule	7,1% (88)	2,07 (0,67)	1,87 (0,68)	0,0 (0,0)	3,13 (0,29)	0,74 (0,25)	1,23 (1,38)
Weg 5: Mitarbeit in Freizeiteinrichtungen	7,9% (95)	2,15 (0,78)	1,87 (0,73)	0,0 (0,0)	2,29 (0,54)	0,25 (0,36)	3,62 (0,49)
andere	39,6% (490)	2,20 (0,73)	2,00 (0,75)	0,0 (0,0)	2,53 (0,46)	0,20 (0,34)	0,62 (0,74)
Gesamt	100% (1238)	2,15 (0,72)	1,91 (0,73)	0,06 (0,25)	2,34 (0,58)	0,28 (0,78)	1,31 (1,90)

1 Kommunikation über Politik in der Familie: Summenindex, Frage 63 im Fragebogen*
2 Kommunikation über Politik im Freundeskreis: Summenindex, Frage 64 im Fragebogen*
3 Zugehörigkeit zu rechten Jugendkulturen: Index, Frage 66b,h,l im Fragebogen*
4 Bedeutung und Effizienz der Schülervertretung in der Schule: Summenindex, Frage 37a, 38b im Fragebogen*
5 Erfahrungen in der Schülervertretung: Summenindex, Frage 39b, j im Fragebogen*

6 Zahl der Vereinsmitgliedschaften im Freizeitbereich: Summenindex, Frage 68 im Fragebogen*
* Schülerbefragung „Jugend und Demokratie in Sachsen-Anhalt“ im Sommer 2000,
Fragebogen: http://www.erzwiss.uni-halle.de/gliederung/paed/politik/index.htm

Es können zunächst fünf im Bezug auf ihre politischen Bildungschancen in verschiedenen Lebensbereichen relativ homogene Gruppen von Jugendlichen unterschieden werden, die als Typen der politischen Bildung gefasst werden können und zusammen etwa 60 Prozent der befragten Jugendlichen beschreiben: Das sind erstens Jugendliche in politiknahen Lebensumwelten und zweitens Jugendliche in politikfernen Lebensumwelten. Von diesen können drittens Angehörige rechter Jugendkulturen unterschieden werden, viertens Jugendliche, die vorwiegend in der Schule mit Politik in Berührung kommen, und fünftens jugendliche Mitglieder in Freizeitinstitutionen. Die Unterscheidung dieser Typen ist das Resultat der Analyse von Zusammenhängen zwischen und Bündelungen der zuvor als wesentlich beschriebenen politischen Lernprozesse in den Lebensbereichen Familie, Schule und Gleichaltrigengruppe, in Freizeitorganisationen und in Jugendkulturen. Zwischen den verschiedenen Gruppen von Heranwachsenden bestehen zum Teil enorme Unterschiede in ihren Zugangschancen zu politischer Bildung, die auf soziale Ungleichheiten im politischen Lernen hinweisen. Um zu prüfen, welche Chancen die hier unterschiedenen Wege der politischen Bildung für die politische Sozialisation von Jugendlichen bieten, werden (neben allgemeinen sozialen Differenzierungsfaktoren) das politische Interesse und die außerschulischen Erfahrungen mit politischen Protest- und Beteiligungsformen untersucht. Die nachfolgenden Beschreibungen der einzelnen Typen basieren auf den in Abbildung 2 und Abbildung 3 dargestellten Untersuchungsergebnissen.

Abb. 3: Wege der politischen Bildung, Erfahrungen mit außerschulischen politischen Protest- und Beteiligungsformen und politisches Interesse in den Gruppen (Anteile in Prozent)



Natürlich oder normal sind das Thema und die Handlungsform Politik als verschiedene Lebensbereiche durchziehendes Prinzip nur für jeden zwölften Jugendlichen. Als *Heranwachsende in politiknahen Lebensumwelten* werden hier Jugendliche bezeichnet, die sowohl mit ihren Eltern als auch im Freundeskreis regelmäßig über politische Themen sprechen, die an ihrer Schule eine erfolgreich arbeitende Schülervertretung erleben, die über ein Mindestmaß an eigenen Erfahrungen mit institutionellen schulischen Mitbestimmungsforen verfügen und in ihrer Freizeit aktiv in Vereinen oder Organisationen mitwirken. Diese Jugendlichen erreichen positive Extremwerte in allen zur Unterscheidung der Gruppen herangezogenen Merkmalen (siehe Abbildung 2). Es verwundert nicht, dass dies im Vergleich zu den im folgenden vorgestellten Gruppen die politisch interessiertesten Jugendlichen mit den umfangreichsten Erfahrungen mit außerschulischen politischen Protest- und Mitbestimmungsformen sind[2]. Die Gruppe umfasst etwa gleich viele Jungen wie Mädchen, deren Durchschnittsalter etwas höher liegt als in der Gesamtstichprobe. Die überwiegende Mehrheit dieser Schülerinnen und Schüler besucht weiterführende Bildungsgänge. Die Schulfreude dieser Jugendlichen ist überdurchschnittlich hoch, ebenso wie die familiale Unterstützung durch die Eltern. Man könnte sagen, diese knapp 8 Prozent sind Jugendliche mit einer insgesamt positiven Integration in verschiedene Kontexte, die ihnen Zugang zu umfassenden politischen Bildungsprozessen gewähren.

Im Gegensatz dazu lebt ein knappes Drittel der 14- bis 18jährigen *Jugendlichen in politikfernen Lebensumwelten.* Dazu werden Heranwachsende gezählt, die in allen untersuchten Lebensbereichen nur selten mit dem Thema Politik oder mit eigenem politischen Handeln in Berührung kommen. Ein Drittel aller befragten Jugendlichen weist also über alle Begegnungsformen hinweg negative Extremwerte auf, am auffälligsten ist dabei die ausgesprochen schlechte Erfahrung mit den Institutionen der Schülervertretung an der eigenen Schule. Wer sind diese Jugendlichen? Es sind weitgehend Jugendliche ohne Interesse an politischen Zusammenhängen und ohne Erfahrungen mit politischen Strukturen. Es sind vor allem jüngere Lernende und zum überwiegenden Teil Mädchen. Differenzen im Bildungsniveau sind bei dieser Gruppe weit weniger deutlich als bei den Jugendlichen in politiknahen Lebensumwelten, aber immer noch augenscheinlich. Jugendliche, die in politikfernen Lebensumwelten aufwachsen, sind in erster Linie Schülerinnen und Schüler unterer Bildungs- und Ausbildungsniveaus und Jugendliche, die ungern zur Schule gehen. Auch die allgemeine familiale Unterstützung durch die Eltern ist unterdurchschnittlich, ebenso wie die Häufigkeit von Vereinsmitgliedschaften in dieser Gruppe. Politische Bildung ist in allen Lebensbereichen Mangelware für diese Gruppe von Jugendlichen.

Kein Mangel an politischen Lern- und Erfahrungschancen besteht anscheinend für die knapp sieben Prozent *Angehörige rechter Jugendkulturen*, deren Zuordnungskriterium die persönliche Identifikation mit mindestens einer der Gruppen Skinheads, Neonazis und Faschos ist. Einerseits weisen sie in den hier untersuchten Bereichen allenfalls durchschnittliche Begegnungshäufigkeiten mit Politik auf. Andererseits verfügen die Angehörigen rechter Jugendkulturen insgesamt jedoch sowohl über ein starkes politisches Interesse wie auch über umfangreiche Erfahrungen mit politischen Protest- und Mitbestimmungsformen außerhalb der Schule. Die Gruppe besteht zu zwei Dritteln aus Jungen, vorwiegend aus jüngeren Altersgruppen und unteren Bildungs- und Ausbildungsgängen. Rechte Jugendkulturen und Ausländer-

feindlichkeit unter Jugendlichen sind in Sachsen-Anhalt, das haben die Ergebnisse unserer Studie mehrfach belegt, in erster Linie ein Problem ländlicher Regionen, in denen in den neuen Bundesländern nach wie vor kaum Ausländer leben (vgl. Krüger/Pfaff 2002a, b). Vor allem in den untersuchten großstädtischen Räumen sind Angehörige rechter Jugendkulturen unterrepräsentiert. Diese Jugendlichen haben weder Erfahrung mit noch den Wunsch zur Beteiligung an schulischen Partizipationsformen, ihre Schulfreude und Integration in schulische Zusammenhänge ist außerordentlich gering, die familiale Unterstützung minimal. Bei dieser Gruppe greifen damit alle untersuchten sozialen Differenzierungsfaktoren noch stärker als bei Jugendlichen in politikfernen Lebensumwelten.

Eine weitere, zahlenmäßig ähnlich kleine Gruppe von Heranwachsenden (7%) bilden *Jugendliche, die vorwiegend in der Schule mit Politik in Berührung kommen*. Diese Schülerinnen und Schüler einen niedrige Werte der Begegnung mit Politik in allen Lebensbereichen außer der Schule. Genauer gesagt ist ihr Zuordnungskriterium eine außerordentlich positive Bewertung schulischer Mitbestimmungsinstitutionen in der Schule auf der einen und große persönliche Beteiligung daran auf der anderen Seite. Der Zugang dieser Jugendlichen zu Politik ist ein auf schulische Partizipationsformen fokussierter, es ist ein Zugang für leistungsstarke Schülerinnen und Schüler (ein Drittel der Angehörigen dieser Gruppe haben gute und sehr gute Schulnoten im Vergleich zu einem Viertel aller Schülerinnen und Schüler); es ist ein Weg, der zu fast zwei Dritteln von Mädchen und überdurchschnittlich häufig an Gymnasien genutzt wird. Der Zugang dieser Schülerinnen und Schüler zu Politik ist ein pädagogisch konstruierter Weg, der den Jugendlichen in dieser Gruppe ein, gemessen an Gleichaltrigen, durchschnittlich hohes Interesse und Zugang zu überdurchschnittlich großen persönlichen Erfahrungen mit Politik auch außerhalb der Schule sichert. Jugendliche in dieser Gruppe haben zu einem Drittel Erfahrungen mit außerschulischen Protest- und Beteiligungsformen –gegenüber etwa einem Viertel in der Gesamtheit der Befragten (vgl. Abbildung 3). Überraschenderweise spielt der Sozialkundeunterricht als zentrale unterrichtliche Instanz der politischen Bildung für die Lernenden keine besondere Rolle, ihr politischer Erfahrungsraum sind nach ersten Analysen in erster Linie die Instanzen der Schülervertretung und nicht die unterrichtliche politische Bildung. Diese Jugendlichen, die ca. 7 Prozent der Befragten ausmachen, sind also für Prozesse des politikbezogenen Lernens völlig auf ihre Schule und auf gute Schulleistungen angewiesen. Interessant sind in diesem Zusammenhang Differenzen in der Größe dieser Gruppe zwischen den untersuchten Einzelschulen. Der Anteil der Jugendlichen, die vorwiegend in der Schule mit Politik in Berührung kommen, variiert an den 15 untersuchten Schulen zwischen 2 und 13 Prozent, über 10 Prozent erreicht er an einer Sekundarschule, einem Gymnasium und an einer Berufsschule in unserer Stichprobe. Eventuellen Faktoren, die die Leistungskraft von Einzelschulen im Bereich der Bindung von Lernenden an die Institutionen der Schülervertretung beeinflussen, muss in weiterführenden Untersuchungen nachgegangen werden.

Ein letzter identifizierter Zugang ist der über die *Mitgliedschaft Jugendlicher in Freizeitinstitutionen*, wie Vereinen, Verbänden und Jugendorganisationen. Die Angehörigen dieser Gruppe arbeiten ausnahmslos in mindestens 3 Vereinen oder Verbänden mit und übernehmen in der Mehrzahl in mehreren dieser Institutionen auch Ämter oder Funktionen. Es ist anzunehmen, dass diese Jugendlichen Organisati-

onsstrukturen außerhalb der Schule kennen und dort kollektive Entscheidungsprozesse erleben. Ein Blick auf Begegnungen dieser Schülerinnen und Schüler mit Politik in anderen Lebenswelten zeigt jedoch, dass der Zugang zu Politik über Freizeitinstitutionen ein ähnlich ausschließlicher ist wie der über die Schülermitbestimmungsforen der Schule. Die hier beschriebene Gruppe jugendlicher Verbandsmitglieder, die etwa 8 Prozent der Jugendlichen ausmacht, weist zwar im Bereich der familialen politikbezogenen Kommunikation leicht überdurchschnittliche, in allen anderen Bereichen jedoch unter- bzw. durchschnittliche Werte auf. Dieser Weg wird interessanterweise mit gleicher Häufigkeit von Jungen und Mädchen und von Schülerinnen und Schülern aus allen Schulformen begangen, jedoch eher von jüngeren als von älteren Jugendlichen und überdurchschnittlich häufig von Heranwachsenden aus kleinstädtischen Milieus. Der Zugang zu Politik über Freizeitinstitutionen beschert den jugendlichen Mitgliedern verschiedener Vereine und Verbände ähnlich wie den im Besonderen in die Institutionen der Schülermitbestimmung integrierten Heranwachsenden ein durchschnittliches politisches Interesse und überdurchschnittliche außerschulische Erfahrungen mit verschiedenen Formen politischer Beteiligung und Protests.

Die vorgestellte Systematik ist insofern unvollständig, als sich mehr als ein Drittel der befragten Heranwachsenden nicht in die vorgestellte Typologie aus bislang fünf Typen einordnen lassen. Mit Hilfe der bislang zur Unterscheidung der Gruppen herangezogenen Zuordnungskriterien: Kommunikation über Politik in der Familie und im Freundeskreis, Zugehörigkeit zu rechten Jugendkulturen, Wahrnehmung der Schülervertretung an der eigenen Schule, eigene Erfahrungen in der Schülervertretung und Mitgliedschaft in Freizeitinstitutionen lassen sich keine eindeutigen Profile ausmachen.

Die Gruppe von im Bezug auf ihren persönlichen Weg des politikbezogenen Lernens nicht näher beschriebenen Jugendlichen enthält zu gleichen Teilen Mädchen und Jungen aus allen Altersgruppen und allen regionalen Kontexten. Gymnasiastinnen und Gymnasiasten sind in dieser Restgruppe leicht überrepräsentiert, ebenso wie Jugendliche, die in der Familie und/oder im Freundeskreis häufig Kommunikation über politische Themen erleben und solche, die ihre eigene Schülervertretung als bedeutsam erleben. Das politische Interesse in dieser Gruppe ist durchschnittlich, ihre außerschulischen Erfahrungen mit politischen Protest- und Beteiligungsformen liegen leicht unter dem Durchschnitt. Dies deutet darauf hin, dass es neben den vorgestellten Wegen der politischen Bildung weitere gibt, die hier nicht berücksichtigt wurden, entweder weil sie weniger scharf abgegrenzt erscheinen oder weil wesentliche Bezugspunkte des politischen Lernens in der Sammlung der Zuordnungskriterien fehlen.

4. Fazit

Der vorgestellte Systematisierungsversuch von Wegen der politischen Bildung muss zwar weiterentwickelt werden, aber er zeigt eindrucksvoll, wie ungleich Chancen zur Teilhabe an Prozessen der politischen Bildung für Jugendliche verteilt sind. Vielleicht bietet die Typologie eine neue Perspektive, die das Verständnis erfolgreicher und weniger erfolgreicher Prozesse der politischen Sozialisation erleichtern kann, weil sie Lebensformen und –stile aufdeckt, die im Zusammenhang mit der Analyse politischer

Orientierungen und Entwicklungsprozesse Jugendlicher oft nur am Rande thematisiert werden.

Politische Bildung und Sozialisation als regelmäßige Begegnung Jugendlicher mit Politik zu fassen, führt zu vielen offenen Fragen: nach weiteren Typen und nach Mechanismen der Verteilung von Zugangschancen zu Prozessen der politischen Bildung, Fragen nach geschlechtsspezifischen Formen des politischen Lernens und nach ihrer regionalen Spezifik. Aber auch Fragen der sozialen Erwünschtheit von umfassenden Partizipationschancen für Jugendliche und nach der gesellschaftlichen Bedeutung extremer politischer Positionen und Handlungsformen unter Heranwachsenden als Chance der öffentlichen Teilhabe am politischen Dialog, wie die Studie von Anne-Clair Groffmann (2001) nahe legt.

Eine Perspektive, die die Konzentration von Lernprozessen in verschiedenen Kontexten in den Blick nimmt, ist auch anschlussfähig für die Entwicklung von zivilgesellschaftlichen und vor allem auch pädagogischen Konzepten für Prozesse der politischen Auseinandersetzung und Bildung. Diese Entwicklungsprozesse setzen aber ein breites gesellschaftliches Interesse an der Entwicklung einer Kultur des politischen Lernens für alle Jugendlichen in der Bundesrepublik Deutschland voraus.

Anmerkungen

1 mehr zur Studie im Internet unter: http://www.erzwiss.uni-halle.de/gliederung/paed/politik/

2 Im Folgenden verwandte Differenzierungsfaktoren: Geschlecht (Frage 23), Alter (Frage 22), Bildungs- bzw. Ausbildungsgang, Region, Notendurchschnitt (Frage 36), Schulfreude (Frage 52), Unterstützung durch die Eltern (Summenindex, Frage 56a, b, c, d, 57a, c, 58a, 59c), Quelle siehe Abbildung 2

Literatur

Claußen, Bernhard (1993): Jugend und Politik. In: Krüger, Heinz-Hermann (Hrsg.): Handbuch der Jugendforschung. Opladen, 527-541.

Fischer, Arthur (2000): Jugend und Politik. In: Jugendwerk der Deutschen Shell (Hrsg.): Jugend in Deutschland 2000. Bd. 1. Opladen, 261-282.

Gensicke, Thomas (2002): Individualität und Sicherheit in neuer Synthese? Wertorientierungen und gesellschaftliche Aktivität. In: Jugendwerk der deutschen Shell (Hrsg.): Jugend 2002. Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus. Frankfurt am Main, 139-168.

Gille, Martina/Krüger, Winfried (Hrsg.) (2000): Unzufriedene Demokraten. Politische Orientierungen der 16- bis 29jährigen im vereinigten Deutschland. Opladen.

Gille, Martina/Krüger, Winfried/de Rijke, Johann (2000): Politische Orientierungen. In: Gille, Martina/Krüger, Winfried (Hrsg.): Unzufriedene Demokraten. Politische Orientierungen der 16- bis 29jährigen im vereinigten Deutschland. Opladen, 205-265.

Groffmann, Anne Claire (2001): Das unvollendete Drama. Jugend- und Skinheadgruppen im Vereinigungsprozess. Opladen.

Händle, Christa/Oesterreich, Detlef/Trommer, Luitgard (1999): Aufgaben der politischen Bildung in der Sekundarstufe I. Studien aus dem Projekt Civic Education. Opladen.

Hoffmann-Lange, Ursula (Hrsg.) (1995): Jugend und Demokratie in Deutschland. DJI-Jugendsurvey 1. Opladen.

Hopf, Christel/Hopf, Wulf (1997): Familie, Persönlichkeit, Politik. Eine Einführung in die politische Sozialisation. Weinheim-München.

Jugendwerk der Deutschen Shell (Hrsg.) (2000): Jugend in Deutschland 2000. Bd. 1. Opladen

Kötters-König, Catrin (2001): Handlungsorientierung und Kontroversität. Wege zur Wirksamkeit der politischen Bildung im Sozialkundeunterricht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 50/2001, 6-12.

Kötters-König, Catrin (2002a): Handlungsorientierung und Kontroversität im Sozialkundeunterricht. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen, 179-206.

Kötters-König, Catrin (2002b): Zur Bedeutung familialer Erfahrungen für die politische Aktivitätsbereitschaft von Jugendlichen. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen, 115-144.

Krüger, Heinz-Hermann (Hrsg.) (1993): Handbuch der Jugendforschung. Opladen.

Krüger, Heinz-Hermann/Pfaff, Nicolle (2002a): (Rechte) jugendkulturelle Orientierungen, Gewaltaffinität und Ausländerfeindlichkeit als Probleme für die Schule. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen, 75-102.

Krüger, Heinz-Hermann/Pfaff, Nicolle (2002b): Entpolitisierung von Jugendkulturen? Zum Zusammenhang von jugendkulturellen und politischen Orientierungen bei ostdeutschen Jugendlichen. In: Helsper, Werner/Kamp, Matthias/Stelmaszyk, Bernd (Hrsg.): Jugend zwischen Pädagogik und Szene. Opladen (i.E.).

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

Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin u.a. (2001): Projekt „Jugend und Demokratie in Sachsen-Anhalt“ - Empirische Bestandsaufnahme und Perspektiven für die politische Bildung. Zwischenbericht. Halle (in Teilen im Internet unter: http://www.-erzwiss.uni-halle.de/gliederung/paed/politik/index.htm).

Kuhn, Hans-Peter (2000): Mediennutzung und politische Sozialisation. Opladen.

Möller, Kurt (2000): Rechte Kids. Eine Langzeitstudie über Auf- und Abbau rechtsextremistischer Orientierungen bei 13- bis 15jährigen. Weinheim – München.

Oesterreich, Detlef (2001): Die politische Handlungsbereitschaft von deutschen Jugendlichen im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B50/2001, 13-22.

Oesterreich, Detlef (2002): Politische Bildung von 14-Jährigen in Deutschland. Studien aus dem Projekt Civic Education. Opladen.

Pfaff, Nicolle (2002): Jugend-Freizeit: Politische Bildung am Nachmittag? In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen, 145-178.

Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne (2002): Politische Lernprozesse in der Schule im Spiegel verschiedener Forschungsmethoden. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen, 243-280.

Picot, Sibylle (2001): Jugend und freiwilliges Engagement. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Frauen und Männer, Jugend, Senioren und Sport. Stuttgart, 111-208.

Pickel, Gert (2002): Jugend und Politikverdrossenheit. Zwei politische Kulturen im Deutschland nach der Vereinigung? Opladen.

Reinhardt, Sibylle (2002): Jugendliche Anerkennungen zwischen Gemeinschaft und Politik - Bericht aus der Sachsen-Anhalt-Studie „Jugend und Demokratie“. In: Hafeneger, Benno/Henkenborg, Peter/Scherr, Albert (Hrsg.): Die Idee der Anerkennung in der Pädagogik. Schwalbach/Ts., 190-202.

Reinhardt, Sibylle/Tillmann, Frank (2001): Politische Orientierungen Jugendlicher. Ergebnisse und Interpretationen der Sachsen-Anhalt-Studie „Jugend und Demokratie“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 45/2001, 3-13.

Reinhardt, Sibylle/Tillmann, Frank (2002): Politische Orientierungen, Beteiligungsformen und Wertorientierungen. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen, 23-74.

Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hrsg.) (2000): Jugendkulturen, Politik und Protest. Opladen.

Roth, Roland/Rucht, Dieter (2000): Jugendliche heute: Hoffnungsträger im Zukunftsloch? In: Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hrsg.): Jugendkulturen, Politik und Protest. Opladen, 9-34.

Schmidt, Ralf (2002a): Partizipation in Schule und Unterricht. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen, 103-114.

Schmidt, Ralf (2002b): Elemente politischer Bildung aus der Perspektive von Lernenden und Lehrenden zweier Schulen. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/PFAFF, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen, 209-242.

Torney-Purta, Judith/Lehmann, Rainer/Oswald, Hans/Schulz, Wolfram (2001): Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen. Amsterdam.

Die Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik unter Reformdruck

Johannes Varwick

Die zwei folgenden Entscheidungen der Bundesregierung haben auf den ersten Blick wenig miteinander zu tun, beide stehen aber in engem Zusammenhang mit der Neuausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik: Im April 2003 wurde die Entscheidung des Bundessicherheitsrats bekannt, der Bundesnachrichtendienst (BND) solle bis zum Jahr 2006 mit seinen über 5.000 Mitarbeitern vom bayrischen Pullach nach Berlin umziehen. Die Bundesregierung begründete ihre Entscheidung mit der wachsenden Bedeutung sicherheitspolitischer Fragen für die deutsche Politik, die eine Nähe des deutschen Auslandsgeheimdienstes zum außenpolitischen Entscheidungsprozess in der Hauptstadt zwingend erforderlich mache. In der Folge der heftigen Auseinandersetzungen um die deutsche Beteiligung am Krieg gegen den Irak im Frühjahr 2003 hatte Bundeskanzler Schröder zudem in einer Regierungserklärung angekündigt, im Laufe des Jahres grundsätzlicher über die Mitwirkung des Deutschen Bundestags an der Entscheidung über Auslandseinsätze der Bundeswehr zu entscheiden und ein so genanntes „Entsendegesetz" vorzulegen. Damit solle dem Regierungshandeln mehr Flexibilität eingeräumt werden. Eine solche gesetzliche Regelung sei auch ein Stück „Wiedereinsetzung von Politik in Bereichen, wo sonst gelegentlich Gerichte tätig werden".[1]

Sicherheitspolitische Fragen – Entscheidungen von Krieg und Frieden – stehen wie schon mehrfach seit Ende der 1990er Jahre an prominenter Stelle der Agenda von Politik und Medien in Deutschland und wohl auch im Mittelpunkt des Interesses der Menschen. Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Afghanistan, Irak lauten die Stichworte. Mit der aktiveren sicherheitspolitischen Rolle des vereinten Deutschland stellt sich auch die Frage nach den Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik neu. Ist das bestehende Entscheidungsgefüge den neuen Gegebenheiten angemessen? Wie verläuft der Entscheidungsprozess in Fragen von Krieg und Frieden, wer bereitet die Entscheidungen vor, wie erfolgt die Interessensdefinition und in welcher Weise werden die Partner in Europäischer Union (EU) und Nordatlantikorganisation (NATO) in die Entscheidungsfindung einbezogen?[2]

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 2/2003, S. 209-214

1. Deutsche Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel

Der Wandel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik seit 1990 zeigt sich wohl nirgends so deutlich wie im Bereich des veränderten Aufgaben- und Tätigkeitsprofils ihrer Streitkräfte.[3] Umso wichtiger ist zunächst ein Blick zurück: Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik war seit Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 stets nur im multilateralen Verbund mit ihren Partner denkbar. Ein „prinzipieller Multilateralismus" und die Absage an jedweden „deutschen Sonderweg" gehörten zum außenpolitischen kleinen Einmaleins der Bundesrepublik, das nicht zuletzt aus wohl verstandenem Eigeninteresse zur Staatsräson wurde. Aus den Erfahrungen mit deutschem Militär resultierten einige kulturell-institutionelle Besonderheiten, die die Bundeswehr zu einer im internationalen Vergleich „besonderen" Armee machen. Die Eingliederung in den demokratischen Verfassungsstaat soll durch eine ganze Reihe von Regelungen gewährleistet werden. Zunächst liegt die politische Führungsrolle bei dem zivilen Bundesverteidigungsminister, der in Friedenszeiten den Oberbefehl über die Streitkräfte ausübt (der wiederum im Kriegsfall auf den Bundeskanzler übergeht). Über das Haushaltsrecht unterliegen alle Ausgaben einer parlamentarischen Kontrolle, die Bundeswehrverwaltung ist nicht Teil der Streitkräfte, sondern eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau. Der im Grundgesetz vorgeschriebene Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestags hat weitgehende Kontrollrechte und die Institution des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestags unterstützt die parlamentarische Kontrolle der Bundeswehr und sichert auch einzelnen Soldaten ein Beschwerderecht zu. Weiteres wichtiges Merkmal der Bundeswehr war und ist die umfangreiche multinationale Integration. Die Streitkräfte waren von Anfang an Beschränkungen unterworfen, die den nationalen Entscheidungsspielraum bestimmten. Sie zeigten sich u.a. in dem verbindlich erklärten Verzicht auf die Herstellung von ABC-Waffen und in der Unterstellung der bundesdeutschen Einheiten unter den Befehl der Nato. Die Bundeswehr war nicht als nationale Armee konzipiert, sondern als deutscher Beitrag zur Verteidigung im Bündnis. Eine eigenständige militärische Handlungsfähigkeit Deutschlands sollte es bewusst nicht geben.

War die Bundeswehr seit ihrer Gründung im November 1955 eine in die Nato nahezu vollständig integrierte Bündnisarmee, deren Aufgabe vor allem in der Abschreckung bestand und deren potentieller Gegner der Warschauer Pakt war, so sollen deutsche Streitkräfte in Zukunft auch „über längere Zeiträume mobil, flexibel einsetzbar, überlebens- und durchhaltefähig sein", die „erfolgreiche Durchführung eigener sowie bündnisgemeinsamer oder europäischer Einsätze ebenso sicherstellen wie Einsätze im Rahmen von Ad-hoc-Koalitionen" und am „Wiederaufbau der gesellschaftlichen Ordnung und der Infrastruktur in Krisengebieten mitwirken" können.[4] Nach Wiedererlangung der vollen Souveränität, so Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag, habe sich Deutschland in einer neuen Weise der internationalen Verantwortung zu stellen. Dies schließe die „Beteiligung an militärischen Operationen zur Verteidigung von Freiheit und Menschenrechten, zur Herstellung von Stabilität und Sicherheit ausdrücklich ein". Die Bereitschaft, „auch militärisch für Sicherheit zu sorgen", sei ein „wichtiges Bekenntnis zu Deutschlands Allianzen und Partnerschaften". Dies bedeute „ein weiter entwickeltes Selbstverständnis deutscher Außenpolitik".[5]

Damit hat die deutsche Sicherheitspolitik einen langen, innenpolitisch umstrittenen Weg zurückgelegt. Zu einer rechtlichen Klärung der zukünftigen Einsatzspektren der Bundeswehr kam es erst durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 12. Juli 1994. Gegen die von der damaligen CDU/CSU/FDP Bundesregierung verantwortete Zustimmung zu Bundeswehreinsätzen außerhalb des Bündnisgebiets klagte u.a. die oppositio-

nelle SPD-Fraktion. Im Ergebnis entschied das höchste deutsche Gericht, dass die Teilnahme an allen Einsatzarten im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit (zu denen neben den VN auch die NATO gezählt wurde) zulässig ist. Im Umkehrschluss bedeutet das auch, dass rein nationale Einsätze ohne Bezug zu Systemen kollektiver Sicherheit nicht verfassungsgemäß sind. Die Voraussetzung für alle Einsätze ist die vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestags mit einfacher Mehrheit, der so genannte „Parlamentsvorbehalt". Auf eine vorherige Zustimmung kann nur dann verzichtet werden, wenn Gefahr im Verzug ist; dann muss die Bundesregierung das Parlament allerdings umgehend mit dem Vorgang befassen und im Falle der Ablehnung die Soldaten zurückrufen.

Obwohl das Urteil des höchstens deutschen Gerichts zahlreiche Fragen offen ließ und in Wissenschaft und Politik kontrovers diskutiert wurde, war damit der Weg für eine aktivere Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen frei. Seit 1994 wurden rund 30 Einsatzbeschlüsse gefasst. Dabei reichte das Einsatzspektrum von klassischen Friedenssicherungseinsätzen über von den VN mandatierte NATO-Einsätze zur Friedenserzwingung bis hin zu Kampfeinsätzen ohne eindeutiges Mandat der VN. Mit der Ausnahme von einzelnen Rettungs- und Evakuierungseinsätzen (so im März 1997 der Einsatz zur Evakuierung deutscher Staatsbürger aus Albanien) wurden alle Einsätze im Verbund mit Partnerstaaten der NATO bzw. der EU durchgeführt. Anfang 2003 befanden sich rund 10.000 deutsche Soldaten in sechs parallel laufenden Auslandseinsätzen. Wurden 1998 noch rund 180 Millionen Euro für die Auslangseinsätze ausgegeben, belief sich die Summe 2002 auf rund 1,5 Milliarden Euro. Zu den größeren Einsätzen seit 1994 zählten die Teilnahme an den Friedenstruppen für Bosnien-Herzegowina (IFOR/SFOR), Mazedonien (Extraction Force, Essential Harvest und Amber Fox), Kosovo (KFOR) und Afghanistan (ISAF), die Kampfeinsätze in Jugoslawien (Allied Force) sowie die Unterstützung an den weltweiten Einsätzen gegen den internationalen Terrorismus (Enduring Freedom). In Mazedonien (Amber Fox) trat Deutschland ab September 2001 erstmals als Führungsnation eines multilateralen Einsatzes auf. Im Februar 2003 hat die Bundesregierung zusammen mit den Niederlanden die Führung der ISAF-Truppe in Afghanistan übernommen.

2. Entscheidungsstrukturen unter Reformdruck

Die Regierung (Exekutive) hat in der Sicherheitspolitik traditionell eine dominierende Stellung. Von Bedeutung ist zunächst das Bundeskanzleramt mit dem Kanzler an der Spitze. Die starke verfassungsrechtliche Stellung des Kanzlers (Richtlinienkompetenz nach Art. 65 GG; Organisationsgewalt nach Art. 64, Misstrauensvotum nach Art. 67) gibt ihm eine herausgehobene Bedeutung. Der Aufbau von Abteilungen, Gruppen und Referaten im Kanzleramt orientiert sich sowohl inhaltlich an den jeweiligen Fachministerien (so genannte Spiegelstrichreferate) als auch an Ressort übergreifenden Fragen (Querschnittsreferate). Die außenpolitische Abteilung des Kanzleramtes (Abteilung 2) ist für alle Aspekte der Auswärtigen Beziehungen, Europapolitik, Äußeren Sicherheit sowie der Entwicklungspolitik zuständig und in zwei Gruppen unterteilt. Gruppe 21 ist im Wesentlichen spiegelbildlich zum Auswärtigen Amt organisiert, während die Gruppe 22 sich am Aufbau des Verteidigungsministeriums orientiert. Ebenfalls im Kanzleramt angesiedelt ist die Stelle des außenpolitischen Beraters des Kanzlers. Dem Kanzleramt soll damit die Ausübung der Richtlinienkompetenz auch im außen- und sicherheitspoliti-

schen Bereich ermöglicht werden. Angelegenheiten von allgemeiner außenpolitischer Bedeutung (wozu auch die Entsendung von Soldaten gehört) werden von der Bundesregierung als Kollegialorgan im Kabinett entschieden.

Die zentralen Fachministerien im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess sind das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Zwar ist das AA mit seinem Auswärtigen Dienst (rund 11.000 Mitarbeiter) grundsätzlich für die Auswärtigen Beziehungen zuständig, im sicherheitspolitischen Bereich muss es sich aber die Zuständigkeit mit dem BMVg teilen, bei dem die Federführung für alle militärpolitischen Fragen liegt. Der Bundesminister der Verteidigung hat in Friedenszeiten die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte und ist auch bei den Auslandseinsätzen der Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt. Auch dem Parlament (Legislative) kommt im sicherheitspolitischen Bereich eine wichtige Rolle zu. Neben klassischen Parlamentsrechten (Kontroll- und Budgetrecht, Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge) bezieht sich dies insbesondere auf die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994 verlangte Zustimmung zu Einsätzen der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebiets. Die Bundeswehr gilt daher als „Parlamentsarmee“.

3. Kernpunkte der aktuellen Reformdebatte

Die Reformdebatte dreht sich derzeit im Wesentlichen um zwei miteinander verbundene Themenkomplexe: Erstens den „Parlamentsvorbehalt“ und zweitens die Neuordnung der Entscheidungsprozesse durch die Aufwertung des Bundessicherheitsrats. Beides soll im Folgenden kurz erläutert werden.

Die erforderliche Zustimmung des Bundestags bei allen Auslandseinsätzen der Bundeswehr einschließlich Mandatsverlängerungen stößt auf wachsende Kritik. Die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung sei eingeschränkt, wenn zwischen der politischen Zusage für einen Einsatz gegenüber VN, NATO oder EU und der erst nach der parlamentarischen Entscheidung erfolgenden verbindlichen Entscheidung eine längere Spanne liege. So entscheidet in Frankreich der Präsident, in Großbritannien die Regierung über Auslandseinsätze. Die deutschen Zusagen erfolgen hingegen immer unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Zustimmung. Eine diskutierte Reform ist die Verabschiedung eines so genanntes „Entsendegesetzes“, das der Regierung mehr Spielraum beim Einsatz der Bundeswehr geben und die Parlamentsrechte schwächen würde. In einem solchen Gesetz, das auch im Verfassungsgerichtsurteil als eine zulässige Option genannt ist, ginge es etwa darum, Fälle zu definieren, die unterhalb einer parlamentarischen Zustimmungspflicht lägen. Denkbar wäre auch, das Parlamentsrecht auf ein „Rückholrecht“ der Soldaten zu beschränken, um der Regierung mehr Entscheidungsfreiheit zu gewähren.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung sicherheitspolitischer Fragen, aber auch angesichts der Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit, wie sie etwa im Zuge der Terrorabwehr feststellbar ist, wird auch über eine bessere Koordinierung und Vernetzung bestehender Akteure in der Krisenbewältigung diskutiert. In den Mittelpunkt des Interesses ist dabei ein bestehendes, aber wenig genutztes Organ der Bundesregierung geraten: der Bundessicherheitsrat (BSR). Der in der Gruppe 22 des Kanzleramts angesiedelte BSR ist einer von fünf Ausschüssen des Bundeskabinetts. Unter Leitung des Bundeskanzlers tagt er in unregelmäßigen Abständen geheim und soll die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesregierung koordinieren. Grundlage der Arbeit des BSR (der bis 1969 Bundesverteidigungsrat hieß) ist ein Kabinettsbeschluss vom Oktober 1955. Über die Beratungen haben die Mitglieder strengstes Stillschweigen

zu bewahren. Es wird weder eine Tagesordnung bekannt gegeben, noch wird über sein Zusammentreten informiert. Entschieden wird mit einfacher Mehrheit (bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Kanzlers). Die derzeitigen Mitglieder sind neben dem Bundeskanzler die Minister für Auswärtiges, Verteidigung, Finanzen, Inneres, Justiz, Wirtschaft und Entwicklung. Weitere Mitglieder mit beratender Funktion sind der Chef des Kanzleramtes und der Generalinspekteur der Bundeswehr.

Zuständig ist der BSR zudem für die Rüstungsexporte der Bundesrepublik, die mit der Neufassung der Rüstungsexportrichtlinien im Januar 2000 geändert wurden. Zwar wird darin das Ziel einer restriktiven Rüstungsexportpolitik festgeschrieben, in der Praxis ist davon aber wenig zu spüren. So nahmen die gesamten Rüstungsexporte Deutschlands von 3,3 Mrd. Euro im Jahr 1999 auf 4,7 Mrd. Euro im Jahr 2000 zu. Für 2001 liegt der Wert bei rd. 3,6 Mrd. Euro.[6] Deutschland rangiert damit nach den USA, Russland, Frankreich und Großbritannien unter den weltweit größten Rüstungsexporteuren an fünfter Stelle. Einzelne Exportgenehmigungen des BSR gelangten zwar in die Öffentlichkeit (so etwa die Diskussion um die Lieferung des Leopard-2-Panzers an die Türkei und um die Dolphin U-Boote nach Israel), da der BSR aber geheim tagt und keine Einzelentscheidungen bekannt gegeben werden, ist die Transparenz der Entscheidungen gering. Allerdings werden alle genehmigten Exporte im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung im Nachhinein veröffentlicht. Daraus ist zu entnehmen, dass im Jahr 2001 insgesamt 11.150 Einzelgenehmigungen erteilt wurden.

In der Koalitionsvereinbarung der ersten rot-grünen Bundesregierung vom Oktober 1998 wird zwar festgehalten, dass die neue Bundesregierung „dem Bundessicherheitsrat seine ursprünglich vorgesehene Rolle als Organ der Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik zurückgegeben und die hierfür notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden". Außer der Erweiterung der Mitgliedschaft um das Entwicklungshilfeministerium ist jedoch in dieser Hinsicht wenig passiert. Er hat zwar in der Folge des 11.9.2002 mehrfach getagt, hat jedoch weder einen administrativen Unterbau noch spielt er eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess. Nach dem Vorbild der USA – dort ist der *National Security Council* das wichtigste sicherheitspolitische Koordinierungsgremium – könnte dem BSR auch in Deutschland eine wichtigere Rolle zugemessen werden. Die Vorteile einer solchen Neuregelung liegen auf der Hand: Neben der besseren internen Koordinierung der unterschiedlichen sicherheitspolitischen Instrumente und Ideen könnte er bei entsprechendem politischen Willen der politischen Führung auch systematischer mit den Partnerländern in Kontakt treten und die sicherheitspolitischen Konzepte und Strategien der Bundesrepublik international einbinden.

Anmerkungen

1 Regierungserklärung des Bundeskanzlers zur internationalen Lage am 3. April 2003, in: Das Parlament vom 7. April 2003, S. 17. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil vom 25.3.2003 im Streit um die Teilnahme deutscher Soldaten an Awacs-Aufklärungsflügen über der Türkei einen Antrag der FDP-Bundestagsfraktion auf einstweilige Anordnung abgelehnt. Der Bundestag habe nicht darüber zu entscheiden, sondern dies sei Sache der Bundesregierung. Allerdings steht ein Urteil im Hauptsacheverfahren noch aus.

2 Zum außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess in Deutschland siehe ausführlich Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998 sowie Cord Meier-Klodt: Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand, Berlin 2002 (SWP-Studie 34).

3 Siehe dazu ausführlich Johannes Varwick: Bundeswehr, in: Herbert Dittgen/Siegmar Schmidt (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden i.E.
4 Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf vom 14.6.2000, Berlin, Randnummer 28.
5 Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 11.10.2001, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 69/1 vom 12.10.2001, S. 6.
6 Daten auf Grundlage der Rüstungsexportberichte der Bundesregierung, die jährlich vom Wirtschaftsministerium veröffentlicht werden. Der jüngste Bericht für das Jahr 2001 wurde im Dezember 2002 veröffentlicht.

Nach Redaktionsschluss dieses Beitrages sind im Mai 2003 zwei wichtige Beiträge erschienen, die sich mit der Zukunft der deutschen Sicherheitspolitik befassen. Zum einen die „Berliner Rede“ von Bundespräsident Johannes Rau, die sich am 19. Mai ausführlich mit „Deutschlands Verantwortung in der Welt“ befasste. Zum anderen wurden von Verteidigungsminister Peter Struck am 21. Mai „die verteidigungspolitischen Richtlinien“ veröffentlicht, die die Grundlagen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik neu bestimmen. Die Dokumente sind im Internet unter www.bundespraesident.de bzw. www.bundeswehr.de abrufbar.

Bürgerschaftswahl im Bundesland Bremen

Christiane Fritzsche

Am 25. Mai 2003 fand im kleinsten Bundesland der Bundesrepublik Deutschland, in Bremen, die „Landtagswahl“ statt. Bremen hat insgesamt 659.651 Einwohner. Die Besonderheit dieses Stadtstaates besteht darin, dass es ein Landesparlament gibt und daneben die „Stadtbürgerschaft“ Bremen (540.950 Einwohner) sowie den Wahlbereich der Stadt Bremerhaven (118.701 Einwohner) mit der Stadtverordnetenversammlung, die als solche erst am 28.9.2003 gewählt wird.

Das Bremer Landesparlament hat nach der Wahlrechtsreform von 2001 83 Sitze. Einen Sitz erhält die Partei, die entweder in der Stadtbürgerschaft oder im Wahlbereich Bremerhaven die 5%-Hürde überwindet. Dies bedeutet, dass es für einen Sitz im Landesparlament auch reicht, allein in Bremerhaven 5% der abgegebenen Stimmen zu erhalten. Diese Regelung half bislang natürlich den kleinen Parteien, hier vorzugsweise der rechtsradikalen DVU.

Bundespolitisch bedeutsam schien die Bremer Wahl vor allem angesichts des dramatischen demoskopischen Tiefs der SPD im Mai 2003 zu sein. Würde hier dieser Trend offenbar werden oder würde er gebrochen?

Bremen gilt als SPD-Hochburg. Ausgehend von ca. 40% in den Jahren 1947 bis 1951 hielt sich die SPD mit Ausnahme von 1967 stets bei 50%, z.T. höher. Wiederholt regierte sie alleine. 1991 erreichte die SPD nur 40%, die sie 1995 sogar unterschritt und 1999 wieder leicht übertraf.

Die CDU erreichte erst 1963 über 20% und zog 1995 erstmals mit der SPD gleich. Ihr bestes Ergebnis erreichte sich 1999.

Die Grünen erhielten seit 1987 steigende Stimmenanteile. 1999 erlitten sie wiederum große Verluste. Die FDP konnte die 5% Hürde nur in Bremerhaven nehmen, ebenso wie die DVU, die dort in den letzten Wahlen höhere Prozentzahlen erzielte.

Bezeichnend für Bremen – dabei speziell für Bremerhaven – ist der große Anteil „Sonstiger“ an den Wahlen. Er lag nach 40% im Jahr 1957 nie unter 5%.

Während der Stimmenanteil der SPD bei den Landtagswahlen z.T. erhebliche Veränderungen aufwies, zeigte er sich bei den Bundestagswahlen relativ stabil, auch entgegen dem Trend. Die CDU erlitt bei der letzten Bundestagswahl 2002 große Verluste. Die FDP verpasste die 5% Marke, die Grünen gewannen dagegen 15%.

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 2/2003, S. 215-218

Einen Unterschied zwischen Bundestags- und Landtagswahlen gibt es auch bei der Wahlbeteiligung. An den Bundestagswahlen beteiligten sich um 80% der Wähler, bei den Bürgerschaftswahlen ging die Beteiligung stetig zurück und lag zuletzt (1999) bei knapp über 60%.

Die „Prognosen“ vor der Wahl sahen im wesentlichen das Wahlergebnis von 1999 bestätigt. Die Grünen würden weiter zunehmen und ein zweistelliges Ergebnis erreichen können. Die FDP würde wieder nicht in die Bürgerschaft kommen. Bürgermeister Henning Scherf lag in den Prognosen mit mehr als 68% weit an der Spitze. 14 Tage vor der Wahl ergaben sich für die SPD 38%, die CDU 36%, die Grünen 14%, FDP 5% und sonstige 7%. Die Spitzenposition des „Präsidenten des Senats“ (Bürgermeister) Henning Scherf blieb erhalten. Der Anteil der Unentschlossenen lag noch bei 46%.

Die große Koalition aus SPD und CDU wurde weiterhin von der Mehrheit der Wähler favorisiert. Allerdings war die CDU nach den Prognosen so nah an die SPD herangerückt, dass ein Sieg über die SPD nicht ausgeschlossen schien. Das brachte sie in eine paradoxe Situation. Siegte sie, dann war ziemlich sicher, dass sie in die Opposition gehen musste. Dann nämlich würden SPD und Grüne den neuen Senat bilden. Überdies ließ der beliebte SPD-Bürgermeister Henning Scherf in den letzten Tagen vor der Wahl ausdrücklich wissen, dass er als Juniorpartner nicht mehr für eine große Koalition zur Verfügung stehen werde. In diesem Fall würde also ein anderer die in der Partei durchaus gewünschte rotgrüne Koalition führen So musste die CDU einen Wahlsieg geradzu fürchten! Einer ihrer Slogans lautete auch: „Wer Henning (Scherf) will, wählt CDU“. Das wiederum schloss für sie die Gefahr ein, dass auch ihre Wähler lieber gleich das Original (Scherf, SPD) wählten.

Das Ergebnis der Bürgerschaftswahl vom 25.5.2003

	SPD	CDU	Grüne	FDP	DVU	Schillpartei	Sonstige
Stimmen (%)	42,3	29,9	12,8	4,2	2,3	4,3	4,2
	(-0,3)	(-7,2)	(+3,8)	(+1,7)	(-0,7)		(+0,8)
Sitze	40	29	12	1 (Bremerhaven)	1 (Bremerhaven)	–	–
Land Bremen							
Stimmen (%)	43,4	29,5	13,5	3,9	1,4	4,2	4,1
Stadtbürgerschaft							
Bremerhaven	36,9	31,8	8,9	5,7	7,1	4,8	4,8

Die Wahlbeteiligung betrug 61,4%.

Das Wahlergebnis wurde generell als großer Sieg von Bürgermeister Henning Scherf, nicht der SPD, interpretiert. Ihr Wahlkampf hatte sich ganz auf landespolitische Themen konzentriert. Die SPD verzichtete sowohl auf bundespolitische Themen als auch auf die Teilnahme der Bundesprominenz am Wahlkampf. Darin unterschied sie sich deutlich von den anderen Parteien. Denn die FDP hatte z.B.für das Wochenende vor der Wahl sogar einen wichtigen Bundesparteitag nach Bremen einberufen. Die SPD versuchte einen „bürgernahen“ Wahlkampf zu führen. Allerdings vermied sie eine Profilierung gegen die rot-grüne Koalition in Berlin.

Die große Koalition von SPD und CDU fand durch die Wahl ihre Bestätigung. Die seit nun drei Legislaturperioden geltende Begründung, nämlich die außerordentlich prekäre Finanzlage des Stadtstaates, der u.a.auf Sonderzahlungen des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs mit einer Ablauffrist angewiesen ist, und die Überzeugung, dass die Krise nur unter Konzentration auf die beiden wichtigsten Parteien, ohne Expe-

rimente, bewältigt werden könne, wurde offensichtlich akzeptiert. Hinzu kam eine Art „Ampel-Trauma“ (die mißlungene Koalition von SPD,FED und Grünen in den neunziger Jahren), weshalb sich auch CDU-Wähler angesichts seiner klaren Koalitionsaussage für Scherf entschieden. Der Zugewinn der Grünen zeigte allerdings jetzt an, dass der Wunsch nach einer Alternative zur großen Koalition stärker geworden war. Denn zahlenmäßig konnten die Parteien der großen Koalition nicht zulegen.

Die Verluste der CDU haben es der SPD ermöglicht, ihren Stimmenanteil zu halten. Genauere Untersuchungen der Stimmverschiebungen nach Infratest dimap (Weser-Kurier vom 27.5.2003) ergaben, dass die SPD etwa 1000 Wähler an die Grünen und 4000 an Splitterparteien verloren hatte. Dazu gewonnen hat die SPD rund 5000 Stimmen von ehemaligen Nichtwählern. Andererseits haben rund 7000 potentielle CDU-Wähler Wahlverzicht geübt. 2000 Stimmen gingen an die FDP und 3000 an Splitterparteien. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass gerade in den bürgerlichen Wahlbereichen die CDU teilweise dramatisch gegenüber SPD und Grünen verloren hat. Der Anteil von über 60-jährigen Frauen, die einen erheblichen Teil der Wählerschaft für Scherf darstellten, ist dort sehr hoch. Der Verlust der CDU war fast immer zweistellig, erreichte nahezu 15 Prozentpunkte, und zwar zugunsten von SPD und Grünen. In den „alternativen“ city-nahen Bezirken zogen die Grünen mit der SPD gleich und die CDU wurde nur noch drittstärkste Partei. Die Grünen mobilisierten vor allem Nichtwähler. Die FDP profitierte dazu von ehemaligen Wählern. Am Rande sei vermerkt, dass die erstmals antretende Partei des Hamburger Innensenators Schill („Schill-Partei“) immerhin aus dem Stand durchweg über 4% erreichte und mit 4,8% in Bremerhaven fast ebenso wie FDP und rechtsradikale DVU einen Sitz erobert hätte.

Was bedeutet die Wahl in Bremen? Sie brachte landespolitisch einerseits die Bestätigung einer großen Koalition in Zeiten der Krise, andererseits aber zugleich Anzeichen für die wachsende Skepsis gegenüber einer solchen Koalition. Die theoretischen Argumente zu einer großen Koalition – sie müsse die ultima ratio sein, dürfe kein Dauerzustand werden, führe zum Stillstand und überlasse die Ränder den extremistischen Parteien – wurden noch nicht negativ bestätigt. Allerdings deutet sich ein Ende an. Es könnte mit den Ausscheiden von Bürgermeister Scherf kommen. Desweiteren zeigte sich, dass der Juniorpartner der großen Koalition keinen erkennbaren Nutzen für sich erzielen konnnte, ja verlor. Dies muss nicht unbedingt als typischer Verlauf angesehen werden; das Gegenbeispiel ist die große Koalition im Bund von 1966 bis 1969 mit der SPD als Juniorpartner, die nach der Wahl mit Williy Brandt die Regierung übernahm. Bundespolitisch kann die SPD vielleicht aufatmen, weil trotz des demoskopischen Tiefs dieser Partein kein weiterer dramatischer Verfall erfolgte. Aber sie kann auch kaum ein Verdienst für den Wahlsieg für sich als Partei in Anspruch nehmen. Zu stark wirkte der Persönlichkeitsfaktor Scherf. Das wiederum darf die CDU trösten, die trotz des Verlustes von 7% keineswegs als ganz großer Verlierer dasteht; zu stark wirkten die Bremer Besonderheiten. Genau sie aber – das Pro und Contra der großen Koalition in der Wählermeinung – könnten die Diskussion über Nutzen und Frommen einer solchen Koalition auch auf Bundesebene und in anderen Bundesländern angestoßen haben.

Pressefreiheit versus Sicherheit

Heiner Adamski

Die Freiheit zur Äußerung von Meinungen – die Meinungsfreiheit – und im Zusammenhang damit die Pressefreiheit als Freiheit zur Verbreitung von Nachrichten und Meinungen durch jede Art von Druckerzeugnissen sowie Rundfunk und Fernsehen sind konstitutive Elemente eines freiheitlichen Staates. Große Bedeutung hat auch das Brief- sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis. Es ist ein unverzichtbarer Schutz gegen eine technisch mögliche Überwachung und Kontrolle der Kommunikation. Angesichts eines auch in demokratischen Staaten immer wieder zu beobachtenden Interesses an der Verhinderung der Verbreitung von Nachrichten und Meinungen besonders bei der Aufdeckung von Missständen und Skandalen oder der Formierung von Widerstand gegen politische Entwicklungen sowie eines Interesses an der Überwachung von Kommunikation ist eine „hochrangige" Garantie der Pressefreiheit und des Kommunikationsschutzes in der Rechtsordnung notwendig.

In der Bundesrepublik Deutschland sind beide Bereiche im Grundgesetz als Grundrechte ausgewiesen. Die *Pressefreiheit* garantiert Art. 5 Abs. 1 GG: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt." Alle Menschen oder „jeder" – nicht nur Deutsche – können sich auf die Pressefreiheit berufen (also auch Ausländer und deren Vereinigungen sowie Minderjährige). Nach herrschender Meinung garantieren diese Verfassungsbestimmungen auch die Freiheit der Gründung, den Bestand und die Tätigkeit von Presseunternehmen und umfassen alle mit journalistischer Arbeit zusammenhängenden Tätigkeiten von der Beschaffung der Informationen über die redaktionelle Meinungsbildung einschließlich Wahrung des Redaktionsgeheimnisses bis zur Verbreitung des Presseerzeugnisses. Zum *Kommunikationsschutz* bestimmt Art. 10 Abs. 1 GG: „Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich."

Die in Art. 5 Abs. 1 GG garantierten Freiheiten und damit die Pressefreiheit sind aber nicht grenzenlos. Sie finden nach Art. 5 Abs. 2 GG „ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 2/2003, S. 219-228

Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.“ Zum Brief- sowie zum Post- und Fernmeldegeheimnis heißt es in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG: „Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden.“ Bedeutsam ist hier vor allem die Strafprozessordnung; sie erlaubt Überwachungen des Fernmeldeverkehrs, wenn durch bestimmte Tatsachen der Verdacht der Täterschaft oder Teilnahme an bestimmten Straftaten begründet ist.

Um diese Schranken und Beschränkungen hat es viele politische, rechtswissenschaftliche und gerichtliche Auseinandersetzungen bis hin zum Bundesverfassungsgericht gegeben. Strittig ist unter anderem, was unter „allgemeinen Gesetzen“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG zu verstehen ist und welche Schranken bzw. Beschränkungen mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Im März 2003 hat das Bundesverfassungsgericht zu Verfassungsbeschwerden des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), von zwei Journalisten des ZDF-Magazins „Frontal“ und einer für das Magazin „Stern“ tätigen Journalistin wegen Verletzung der Pressefreiheit und des Fernmeldegeheimnisses eine Entscheidung verkündet.[1]

In den *Leitsätzen* des Urteils heißt es:

1. Die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten können sich zum Schutz der Vertraulichkeit der Informationsbeschaffung und der Redaktionsarbeit auf das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 GG und insoweit auch auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG berufen.

2. Richterliche Anordnungen gegenüber Telekommunikationsunternehmen, im Rahmen der Strafverfolgung Auskunft über die für Abrechnungszwecke bereits vorhandenen oder in Durchführung einer Zielwahlsuche zu ermittelnden Verbindungsdaten zu erteilen, greifen in das Fernmeldegeheimnis des von der Auskunft Betroffenen ein.

3. Derartige Eingriffe sind nur gerechtfertigt, wenn sie zur Verfolgung einer Straftat von erheblicher Bedeutung erforderlich sind, hinsichtlich der ein konkreter Tatverdacht besteht und wenn eine hinreichend sichere Tatsachenbasis für die Annahme vorliegt, dass der durch die Anordnung Betroffene mit dem Beschuldigten über Telekommunikationsanlagen in Verbindung steht.

I. Die Verfassungsbeschwerden

Bei den Verfassungsbeschwerden ging es um diese Frage: Ist ein aufgrund § 12 Fernmeldeanlagengesetz (FAG) gerichtlich angeordneter Zugriff auf Telefonverbindungsdaten der Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse von Journalisten im Rahmen von Strafverfahren mit dem Schutz der Pressefreiheit vereinbar? In § 12 FAG – das mit dem 31.12.2001 außer Kraft getreten ist – war geregelt: „In strafgerichtlichen Untersuchungen kann der Richter und bei Gefahr im Verzug auch die Staatsanwaltschaft Auskunft über den Fernmeldeverkehr verlangen, wenn die Mitteilungen an den Beschuldigten gerichtet waren oder wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, dass die Mitteilungen von dem Beschuldigten herrührten oder für ihn bestimmt waren und dass die Auskunft für die Untersuchung Bedeutung hat.“

Derzeit gilt § 100 g StPO:

(1) Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, dass jemand als Täter oder Teilnehmer eine Straftat von erheblicher Bedeutung, insbesondere eine der in § 100a Satz 1 genannten Straftaten oder mittels einer Endeinrichtung (§ 3 Nr. 3 des Telekommunikationsgesetzes) begangen, in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht oder durch eine Straftat vorbereitet hat, darf angeordnet werden, dass diejenigen, die geschäftsmäßige Telekommunikationsdienste erbringen oder daran mitwirken, unverzüglich Auskunft über die in Absatz 3 bezeichneten Telekommunikationsverbindungsdaten zu erteilen haben, soweit die Auskunft für die Untersuchung erforderlich ist. Dies gilt nur, soweit diese Verbindungsdaten den Beschuldigten oder die sonstigen in § 100a Satz 2 bezeichneten Personen betreffen. Die Auskunft darf auch über zukünftige Telekommunikationsverbindungen angeordnet werden.

(2) Die Erteilung einer Auskunft darüber, ob von einem Telekommunikationsanschluss Telekommunikationsverbindungen zu den in Absatz 1 Satz 2 genannten Personen hergestellt worden sind, darf nur angeordnet werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

(3) Telekommunikationsverbindungsdaten sind:

1. im Falle einer Verbindung Berechtigungskennungen, Kartennummern, Standortkennung sowie Rufnummer oder Kennung des anrufenden und angerufenen Anschlusses oder der Endeinrichtung,
2. Beginn und Ende der Verbindung nach Datum und Uhrzeit,
3. vom Kunden in Anspruch genommene Telekommunikationsdienstleistung,
4. Endpunkte festgeschalteter Verbindungen, ihr Beginn und ihr Ende nach Datum und Uhrzeit.

Im Einzelnen ging es um folgende Sachverhalte: In einem Fall hatten zwei Journalisten für die ZDF-Sendung „Frontal“ über einen Dr. Jürgen Schneider recherchiert. Er wurde wegen Kreditbetruges in Milliardenhöhe und anderer Wirtschaftsstraftaten weltweit gesucht (die Medien hatten über groteske Kreditvergabepraktiken exzellent bezahlter Manager großer Banken und undurchsichtige Immobiliengeschäften unter Beteiligung von Behörden und Politik ausführlich berichtet). Die Journalisten waren in den Besitz einer Tonbandkassette mit Äußerungen des Dr. Schneider zu dem gegen ihn geführten Ermittlungsverfahren gelangt. Die Staatsanwaltschaft hatte Kontakte zwischen den Journalisten und dem Beschuldigten vermutet und bei dem zuständigen Amtsgericht eine Auskunftserteilung über den Fernmeldeverkehr gemäß § 12 FAG beantragt. Die Auskunft sollte Erkenntnisse über den Aufenthaltsort des Beschuldigten erbringen. Vom Amtsgericht erging eine entsprechende Anordnung. Im November 1995 erfuhren die Beschwerdeführer, dass der genutzte Mobilfunktelefonanschluss Gegenstand einer Auskunftserteilung war. Eine Bekanntmachung an die Beschwerdeführer gab es nicht. In einem anderen Fall hatte eine Stern-Journalistin mehrfach über den als Mittäter an einem terroristischen Anschlag der RAF auf die OPEC-Konferenz im Jahre 1975 verdächtigten Hans-Joachim Klein berichtet. Er wurde wegen dreifachen Mordes mit erheblichem Ermittlungsaufwand seit Jahren erfolglos gesucht. Die Staatsanwaltschaft erhielt Hinweise, dass die Journalistin erneut in diesem Fall recherchiere und zu Klein in Kontakt

stehen könne. Auch hier hatte das Amtsgericht unter Bezugnahme auf § 12 FAG Auskunft über ihre Verbindungsdaten angeordnet. Klein wurde später auf Grund der gewonnenen Daten lokalisiert und gefasst.

In beiden Fällen blieben Beschwerden beim zuständigen Landgericht erfolglos. Nach dessen Rechtsauffassung sei im ersten Fall die angegriffene Maßnahme endgültig vollzogen und entfalte keine darüber hinausgehenden Rechtswirkungen. Ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit komme auch nicht wegen Bestehens einer konkreten Wiederholungsgefahr oder eines Rehabilitierungsinteresses in Betracht. Die Beschwerde bleibe aber auch im Falle ihrer Zulässigkeit ohne Erfolg. Angesichts der besonderen Schwere und Bedeutung des vorliegenden Tatverdachts sei die Anordnung einer Auskunftserteilung nach § 12 FAG verhältnismäßig. Das Zeugnisverweigerungsrecht sei in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO erschöpfend geregelt und nicht etwa aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erweiterbar. Es gebe keine darüber hinausgehenden Ansprüche von Journalisten auf einen von jeglichen Ermittlungsmaßnahmen freizuhaltenden ungestörten Kontaktbereich zu potentiellen Straftätern. Das Zeugnisverweigerungsrecht greife hier schon deshalb nicht, weil es einem Journalisten grundsätzlich nur das Recht gebe, die Anonymität des Informanten zu wahren. Decke der Journalist diese Anonymität selbst auf, dürfe er das Auffinden des den Strafverfolgungsbehörden bekannten Informanten nicht mit der Berufung auf ein Zeugnisverweigerungsrecht unterbinden. Selbst wenn ein Zeugnisverweigerungsrecht bestanden hätte, sei sogar die noch gravierendere Maßnahme einer Beschlagnahme der beweiserheblichen Unterlagen beim Mobilfunkbetreiber erlaubt, da diese nach § 97 Abs. 5 StPO nur dann beschlagnahmefrei seien, wenn sie sich im Gewahrsam der Journalisten oder der Rundfunkanstalt befänden. Auch die Regelung der Telefonüberwachung nach § 100 a StPO sehe keine speziellen Schutzvorschriften für die nach § 53 StPO begünstigten Journalisten vor. Im zweiten Fall seien die Voraussetzungen von § 12 FAG, § 100 a StPO gegeben gewesen, weil der Beschuldigte des Mordes verdächtig sei. Dass die Beschwerdeführerin als Journalistin tätig sei, führe zu keiner anderen Bewertung. Journalisten seien nicht generell, sondern nur in den gesetzlich bestimmten Fällen von den strafprozessualen Pflichten ausgenommen. Gegenüber einer Anordnung nach § 12 FAG, § 100 a StPO könne sich die Beschwerdeführerin aber weder auf ihr Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO noch auf das Beschlagnahmeverbot des § 97 Abs. 2 StPO berufen. Die Unzulässigkeit der Ermittlungsmaßnahme ergebe sich auch nicht aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Eingriff in das Fernmeldegeheimnis und die Freiheit der Informationsbeschaffung stehe in einem angemessenen Verhältnis zum Tatvorwurf des dreifachen Mordes und den mehr als zwanzig Jahre dauernden Versuchen, den Aufenthalt des Beschuldigten zu ermitteln.

Wegen der erfolglosen Beschwerden beim Landgericht kam es zu einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht. Als Begründung wurde im Wesentlichen vorgetragen:

Die angegriffenen Entscheidungen beruhten auf einer krassen Verkennung des Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wie auch der Schutzbereiche des Fernmeldegeheimnisses und – soweit es um die Beschwerdeführer zu 1b, 1c und 2 gehe – des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Diese Verkennung führe zu einem grundrechtlichen Abwägungsausfall. Darüber hinaus hätten die Gerichte im Rahmen der Anwendung des § 12 FAG eine fehlerhafte Abwägung der miteinander kollidierenden Verfassungsgüter vorgenommen.

Es sei nicht berücksichtigt worden, dass § 12 FAG zumindest dann, wenn Rundfunkanstalten und Journalisten von Überwachungsmaßnahmen erfasst würden, unter Berücksichtigung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einer verfassungskonformen Auslegung bedürfe. Es widerspreche der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Gerichte davon ausgingen, dass Informationsquellen und Redaktionsgeheimnis gegenüber Maßnahmen der Strafverfolgung ausschließlich durch das Zeugnisverweigerungsrecht in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO und das Beschlagnahmeverbot des § 97 Abs. 2 StPO geschützt seien. Das Bundesverfassungsgericht habe ausdrücklich festgestellt, dass diese Vorschriften keine erschöpfenden Regelungen enthielten. Vielmehr sei bei der Ausübung des richterlichen Ermessens im Einzelfall eine Abwägung unter Berücksichtigung der wertsetzenden Bedeutung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vorzunehmen. Diesen Anforderungen würden die gerichtlichen Entscheidungen nicht gerecht.

Die uneingeschränkte Anwendung des § 12 FAG auf die journalistische Tätigkeit sei mit der notwendigen funktionellen Sicherung der Presse- und Rundfunkfreiheit nicht zu vereinbaren. Wenn Journalisten und Informanten ständig mit der Übermittlung der Telekommunikationsdaten an Strafverfolgungsbehörden rechnen müssten, würden die Informationsquellen versiegen. Das Redaktionsgeheimnis liefe leer. Wegen der vielfältigen Überwachungsmöglichkeiten durch die Speicherung der Daten im Bereich des Mobilfunks wäre das Kommunikations- und Bewegungsverhalten von Journalisten, die sich eines Mobilfunktelefons bedienten, transparent. Die angegriffenen Entscheidungen führten zu einer Blockade der Nutzung von Telefonen, insbesondere Mobiltelefonen, als wichtigen Kommunikationsmitteln in der heutigen Zeit. Die Gefahr, dass bei einer extensiven Entscheidungspraxis nach § 12 FAG aus Anlass eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens die journalistische Tätigkeit insgesamt datenmäßig erfasst werde, beeinträchtige das Vertrauensverhältnis, auf das die Beschwerdeführer bei der Wahrnehmung ihres Auftrags aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angewiesen seien.

Die angegriffenen Beschlüsse verletzten daneben das Grundrecht aus Art. 10 Abs. 1 GG. Wegen der zentralen Annexfunktion des Fernmeldegeheimnisses zur Rundfunkfreiheit sei auch ein entsprechender Grundrechtsschutz des Beschwerdeführers im ersten Fall zu bejahen. Unter den Schutz des Art. 10 Abs. 1 GG falle nicht nur der Inhalt einer Kommunikation, sondern auch der Kommunikationsvorgang als solcher. Da eine Auskunft über die Verbindungsdaten seit der Digitalisierung der Telekommunikationsnetze dazu dienen könne, sich mit einer Vielzahl von inzwischen speicherbaren Daten ein umfassendes Bild von dem Kommunikations- und Bewegungsverhalten der betroffenen Personen zu verschaffen, hätten Auskunftsersuchen nach § 12 FAG erheblich an Eingriffsintensität gewonnen. § 12 FAG bedürfe deshalb einer verfassungskonformen Auslegung. Stehe neben dem Fernmeldegeheimnis auch eine Verletzung der Presse- und Rundfunkfreiheit auf dem Spiel, müsse eine Verhältnismäßigkeitsprüfung – sofern keine höherrangigen Rechtsgüter oder Sicherheitsinteressen gefährdet seien – zu dem Ergebnis führen, dass Maßnahmen nach § 12 FAG nicht getroffen werden dürften. Aus den gleichen Gründen verletzten die gerichtlichen Entscheidungen auch das Recht der Beschwerdeführer in beiden Fällen auf informationelle Selbstbestimmung.

Darüber hinaus wurde zum ersten Fall geltend gemacht, dass der angegriffene Beschluss des Landgerichts mit dem Prinzip des umfassenden Rechtsschutzes aus

Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu vereinbaren sei. Bei Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Landgerichts unterläge das Verfahren nach § 12 FAG in keinem Fall einer gerichtlichen Kontrolle auf Betreiben der Betroffenen. Es gebe für die Speicherung und Verwertung der Daten des Telekommunikationsverkehrs keinerlei verfahrensrechtliche Absicherung und nicht einmal die gerichtliche Kontrollmöglichkeit. Auch der von den Beschwerdeführern angegriffene Beschluss des Amtsgerichts sei mit Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu vereinbaren.

II. Auszüge aus dem Urteil

II. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführer nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 10 Abs. 1 GG

1. Die gerichtlich angeordnete Auskunft über die Verbindungsdaten der Telekommunikation berührt allerdings den Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses. (...)

2. Ein Eingriff in das Fernmeldegeheimnis liegt vor, wenn staatliche Stellen sich ohne Zustimmung der Beteiligten Kenntnis von dem Inhalt oder den Umständen eines fernmeldetechnisch vermittelten Kommunikationsvorgangs verschaffen (...). Das ist hier der Fall. (...)

3. Die in der Anforderung der für Abrechnungszwecke bereits vorhandenen Verbindungsdaten liegenden Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis sind gemäß Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG gerechtfertigt. (...)

aa) Die gemäß § 12 FAG und §§ 100 a, 100 b StPO angeordneten Auskünfte über die Verbindungsdaten des Telekommunikationsverkehrs verfolgten den legitimen öffentlichen Zweck der Aufklärung und Verfolgung schwerer Straftaten. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt die unabweisbaren Bedürfnisse einer wirksamen Strafverfolgung hervorgehoben, das öffentliche Interesse an einer möglichst vollständigen Wahrheitsermittlung im Strafverfahren betont und die wirksame Aufklärung gerade schwerer Straftaten als einen wesentlichen Auftrag eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens bezeichnet (...). (...)

bb) Die Auskunft über die Telekommunikationsdaten der Beschwerdeführer war zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet. (...)

cc) Ein milderes Mittel, das in gleicher Weise geeignet gewesen wäre, die Ermittlung des Aufenthaltsorts der Beschuldigten zu ermöglichen, ist nicht ersichtlich. (...)

dd) Die angegriffenen Maßnahmen sind auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Schwere der Einbuße an grundrechtlich geschützter Freiheit steht nicht in unangemessenem Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Auch sind die Anforderungen des Richtervorbehalts beachtet worden. (...)

Verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind die Auskunftsanordnungen im Ausgangsverfahren zu der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 348/99 auch insoweit, als sie sich auf die im Rahmen der so genannten Zielwahlsuche speziell erhobenen Verbindungsdaten der eingehenden Telefongespräche erstreckten.

Die Anordnung der Auskunft über eingehende Telefongespräche, die nunmehr von § 100 g Abs. 2 StPO erfasst wird, ist auf § 12 FAG und zusätzlich auf die §§ 100 a, 100 b StPO gestützt worden. Die Überprüfung beschränkt sich auf die Klä-

rung, ob die Maßstäbe des Art. 10 GG bei der Rechtsanwendung beachtet worden sind. Dies ist zu bejahen. (...)

III. Die angegriffenen Maßnahmen verstoßen nicht gegen das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

1. Die Erhebung der Verbindungsdaten ist allerdings im Gewährleistungsbereich der Pressefreiheit und der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) erfolgt. (...)

2. Durch die auf Anordnung erfolgte Erteilung von Auskünften über den Telekommunikationsverkehr ist in die Presse- und Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer eingegriffen worden. (...)

3. Der Eingriff in das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Fachgerichte haben § 12 FAG, § 100 a StPO dahin gehend ausgelegt, dass die Vorschriften keine Regelungslücke aufweisen, die zum Schutz des Grundrechts durch eine entsprechende Anwendung des in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO normierten Zeugnisverweigerungsrechts geschlossen werden müsste. Diese Auslegung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. (...)

IV. 1. Der Beschwerdeführer zu (Fall 1) wird durch die (...) angegriffene Entscheidung des Landgerichts im Ergebnis nicht in seinem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG verletzt. Allerdings ist die Verwerfung seiner Beschwerde mit der Begründung, es bestehe kein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der bereits vollzogenen Maßnahme, mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes nicht zu vereinbaren.

a) Die von Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Wirksamkeit des Rechtsschutzes verbietet es den Rechtsmittelgerichten, ein von der jeweiligen Prozessordnung eröffnetes Rechtsmittel ineffektiv zu machen. Davon muss sich das Rechtsmittelgericht bei der Antwort auf die Frage leiten lassen, ob im jeweiligen Einzelfall für ein nach der Prozessordnung statthaftes Rechtsmittel ein Rechtsschutzinteresse besteht. Ein solches Rechtsschutzinteresse ist auch in Fällen tief greifender Grundrechtseingriffe gegeben, in denen die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in der der Betroffene die gerichtliche Entscheidung in der von der Prozessordnung gegebenen Instanz kaum erlangen kann. Effektiver Grundrechtsschutz gebietet es in diesen Fällen, dass der Betroffene Gelegenheit erhält, die Berechtigung des schwerwiegenden – wenn auch tatsächlich nicht mehr fortwirkenden – Grundrechtseingriffs gerichtlich klären zu lassen (...). (...)

b) Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Grundsätze darf eine Beschwerde gegen die Anordnung der Auskunft über die Telekommunikation nach § 12 FAG nicht allein deswegen, weil die richterliche Anordnung vollzogen ist und die Maßnahme sich deshalb erledigt hat, unter dem Gesichtspunkt der prozessualen Überholung als unzulässig verworfen werden. Auch bei Anordnungen der Auskunft über den Fernmeldeverkehr ist vielmehr schon wegen des Gewichts des Eingriffs in das Grundrecht des Art. 10 Abs. 1 GG und hier zusätzlich in das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein Rechtsschutzinteresse zu bejahen.

Tief greifende Grundrechtseingriffe kommen nicht nur bei Anordnungen in Betracht, die bereits das Grundgesetz – wie in den Fällen des Art. 13 Abs. 2 bis 5 und Art. 104 Abs. 2 und 3 – vorbeugend dem Richter vorbehalten hat (...). Sie sind vielmehr auch in Fällen möglich, in denen das Gesetz den Eingriff dem Richter vorbehält. Dies deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber von einem schweren Eingriff ausgeht und ihn deshalb, wie in § 12 FAG, § 100 b Abs. 1 StPO, grundsätzlich von einer richterlichen Entscheidung abhängig macht, damit schon bei der Anordnung der Maßnahme präventiver gerichtlicher Schutz gewährleistet ist.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer fachgerichtlichen Kontrolle strafprozessualer Maßnahmen trotz prozessualer Überholung nicht allein auf die Intensität des Grundrechtseingriffs gestützt, sondern auch in Besonderheiten des Verfahrensablaufs begründet gesehen. Ohne die Möglichkeit nachträglicher fachgerichtlicher Kontrolle würde der Rechtsschutz der Betroffenen in Fällen der Telefonüberwachung und der Auskunft über Telekommunikationsdaten weitgehend leer laufen, da der Ermittlungsrichter ohne Anhörung der Betroffenen entscheiden muss und eine Benachrichtigung erst nach Durchführung der Maßnahmen erfolgen kann. Setzt ein Grundrechtseingriff aus verfassungsrechtlich gerechtfertigten Gründen Heimlichkeit voraus, wird ein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen, die etwaige Rechtswidrigkeit der Maßnahme anschließend gerichtlich feststellen zu lassen, nicht nur ausnahmsweise anzunehmen sein.

c) Obwohl es hiernach mit Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu vereinbaren ist, dass das Landgericht die Beschwerde des Beschwerdeführers zu 1a im Tenor des angegriffenen Beschlusses als unzulässig verworfen hat, rechtfertigt diese Grundrechtsverletzung die Aufhebung der Entscheidung nicht. Das Landgericht hat sich nämlich – wenn auch in einer Hilfsbegründung – mit der Frage der materiellen Rechtmäßigkeit der angegriffenen Anordnung auseinander gesetzt und damit dem sich aus Art. 19 Abs. 4 GG ergebenden Anspruch auf effektiven Rechtsschutz bei tief greifenden Grundrechtsverletzungen – insgesamt betrachtet – hinreichend Rechnung getragen. Eine gesonderte verfassungsrechtliche Beschwer allein durch die Tenorierung kann deshalb nicht festgestellt werden.

2. Eine Verletzung des Art. 19 Abs. 4 GG durch die amtsgerichtliche Entscheidung ist nicht ersichtlich.

IV. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung auf viele – hier nicht abgedruckte – Detailfragen ein. Dabei zeigt das gesamte Urteil einmal mehr, dass Grundrechte in ihrem Verfassungswortlaut zunächst klar und einfach wirken und dass die dann folgenden Verfassungssätze mit Verweisen etwa auf Schranken in allgemeinen Gesetzen (so bei der Pressefreiheit) oder auf Beschränkungen „nur auf Grund eines Gesetzes“ (so beim Fernmeldegeheimnis) zu mehr oder weniger weit reichenden Relativierungen je nach den Auslegungen durch das Bundesverfassungsgericht führen können. Diese Auslegungen werden – so jedenfalls der Anspruch – im Blick auf Art. 19 Abs. 2 GG verstanden: „In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.“ Letztlich ist aber auch die Bestimmung des Wesensgehaltes eine Auslegungsfrage – und sie wird immer mehr zu einem Politikum.

Der Zugriff auf Telekommunkikationsdaten mag angesichts des angestrebten Zieles – des Erfolges der Strafverfolgungsbehörden bei der Ermittlung von Verdächtigen oder Beschuldigten – verständlich erscheinen. Gleichwohl ist die Frage zu stellen, ob es immer größer werdende Beschränkungen der klar und einfach formulierten Grundrechte durch Gesetze und Entscheidungen über ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz gibt. Beispielsweise wird das Bundesverfassungsgericht noch über den „Großen Lauschangriff" entscheiden. Er betrifft die Änderung des Art. 13 GG (Unverletzlichkeit der Wohnung). Angesichts der Entwicklungen sind neben politischen und rechtstheoretischen Reflexionen der Begriffe „Rechtsstaat" und „Sozialstaat" auch Reflexionen des Begriffes „Überwachungsstaat" notwendig. Unterschiedliche Ergebnisse derart vertiefender Überlegungen werden schon bei einem Vergleich der Begründungen von Verfassungsbeschwerden mit auch rechtswissenschaftlichen Ansprüchen und den Positionen des Bundesverfassungsgerichts deutlich.

Sodann stellt sich die Frage, wie die als verfassungskonform beurteilten einschränkenden Gesetze angewendet werden. Spätestens seit einem Forschungsprojekt „Wirksamkeitsbedingungen von Richtervorbehalten bei Telefonüberwachungen" der Universität Bielefeld gelten die praktischen Entwicklungen als brisant.[2] Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die richterliche Kontrolle der Telefonüberwachung, die der Gesetzgeber eigens als Schutzmaßnahme vor ungerechtfertigten Eingriffen in die bürgerlichen Grundrechte eingeführt hat, so gut wie gar nicht funktioniert. Die Ergebnisse sind – so die Rechtsprofessoren – nicht repräsentativ für das gesamte Bundesgebiet, aber sie sind alarmierend. Die Beantragung einer Telefonüberwachung ist danach praktisch bereits die Genehmigung. In 307 untersuchten Fällen hat nur ein Richter eine Abhöraktion untersagt. Die Schlussfolgerung der Analyse: „Die erwartete eigenständige Bewertung des Antrags durch den Richter sinkt fast auf den Nullpunkt." Außerdem waren nach dieser Untersuchung drei Viertel der richterlichen Beschlüsse unvollständig. Auch der Auflage, dass Belauschte nachträglich von der Abhöraktion unterrichtet werden müssen, kommen die Staatsanwälte nur in drei Prozent der Fälle direkt nach. Fast ein Viertel der Betroffenen (22 Prozent) wurden gar nicht informiert.

Die Juristen kommen auch zu dem Schluss, dass in der Praxis der Telefonüberwachung „jegliche Sensibilität dafür fehlt, dass es sich hierbei um Grundrechtseingriffe handelt". Das Ziel des Gesetzgebers, durch das richterliche Genehmigungsverfahren den Eingriff in die Grundrechte messbar und kontrollierbar zu halten, habe sich „die Rechtspraxis nicht zu Eigen gemacht". Da die Ergebnisse dieser Studie aber nicht repräsentativ sind, verwies das Bundesjustizministerium auf ein im Mai 2003 erwartetes umfassendes Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht. Diese Untersuchung liegt nun vor.[3]

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz – Joachim Jacob – hat das von Bundesjustizministerin Zypries (SPD) vorgestellte Gutachten „begrüßt". Er sieht sich in seinen Forderungen an Gesetzgeber und Strafverfolgungsbehörden bestätigt. In einer Presseerklärung heißt es: „Das Gutachten unterstreicht nachhaltig die Notwendigkeit von Berichtspflichten. Diese schaffen Transparenz und versetzen das Parlament in die Lage, auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren. Das Gutachten weist überzeugend nach, dass die richterliche Kontrolle bei der Anordnung und Durchführung von Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen im Sinne einer größeren Verantwortlichkeit verbessert werden muss. So gibt es immer noch zu viele Fälle, bei

denen die Verdachtslage dünn und die Aussicht auf verwertbare Ergebnisse gering ist. In etwa 40 Prozent der untersuchten Verfahren konnten keine Ermittlungserfolge durch die Telefonüberwachung erzielt werden. Zudem sind die Ermittlungsrichter offensichtlich zeitlich überlastet und können eine umfassende Prüfung in allen ihnen übertragenen Aufgabenbereichen nicht mehr gewährleisten. Das Gutachten zeigt die besondere Bedeutung der Benachrichtigung der Betroffenen für eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der angeordneten Überwachungsmaßnahmen. Die Praxis macht deutlich, dass den Strafverfolgungsbehörden hierfür eindeutigere Vorgaben gesetzt werden müssen. Das Gutachten unterstützt die bisherigen Forderungen nach Einführung gesetzlicher Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverbote zur Stärkung der Rechte der Betroffenen."

Die Kritik des Bundesdatenschutzbeauftragten an der steigenden Zahl von Telefonüberwachungen hat die Bundesjustizministerin bei der Präsentation des Gutachtens des Max-Planck-Instituts aber zurückgewiesen. Die Telefonüberwachung habe sich als „unverzichtbares und effizientes Mittel" zur Strafverfolgung erwiesen. Die Studie widerlege die vielfach geäußerte Kritik, Deutschland sei der Überwachungs-Weltmeister. Im Vergleich mit anderen Ländern Europas liege Deutschland im Mittelfeld.

Nach Auffassung von Datenschützern der EU gibt es aber noch ein ganz anderes Problem. Sie befürchten eine Aushöhlung der Grundrechte der EU-Bürger, wenn die Regierung der USA ihre Pläne umsetzt, ein weltweites Überwachungssystem für alle Arten elektronischer Kommunikation aufzubauen. Der Vorsitzende der EU-Datenschützer – der italienische Rechtsprofessor Stefano Rodota – kritisierte an dem Programm in deutschen Fernsehinterviews, das Ausmaß der beabsichtigten Kontrolle gehe weit über das hinaus, was man den Bürgern gegenüber noch vertreten kann. Auch wenn die EU die Ziele der USA teile, seien die Mittel übertrieben. Mit der angestrebten Praxis stünden die US-Aktionen im Widerspruch zu allen EU-Datenschutzgesetzen. Das erst jüngst von „Totale Informationsaufklärung" in „Aufklärung terroristischer Informationen" umbenannte Programm ermögliche es den US-Behörden, alle Arten elektronischer Kommunikation abzufangen. Das US-Verteidigungsministerium erklärte, das System schütze die Bürgerrechte von US-Bürgern. Offen bliebe aber, ob dies auch für Ausländer gilt. Die EU solle dies auf dem Gipfeltreffen mit den USA im Juni ansprechen.

In der modernen Welt stellt sich mehr und mehr die Frage nach den rechtstechnischen Möglichkeiten einer rechtlichen Regelung der Möglichkeiten moderner Technik im Sinne der in langen politischen Auseinandersetzungen erreichten bürgerlichen Rechte – ganz zu schweigen von den politikpädagogischen Möglichkeiten der Erklärung dieser Welt. Günther Anders hat dieses Problem schon in seinen Studien „Die Antiquiertheit des Menschen" beschrieben.

Anmerkungen

1 Urteil vom 12. März 2003. Az: 1 BvR 330/96 und 1 BvR 348/99

2 Otto Backes u.a.: Wirksamkeitsbedingungen von Richtervorbehalten bei Telefonüberwachungen. Frankfurt am Main 2003.

3 Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Hans-Jörg Albrecht, Claudia Dorsch, Christiane Krüpe: Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der

Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen. Freiburg Mai 2003.

Gemeindefinanzreform und US-Cross Border Leasing

Heiner Adamski

Städte und Gemeinden sind für die meisten Menschen das Zentrum ihres Lebens. Das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben entfaltet sich hier – und so sind Kommunen Orte einer Identität stiftenden Kommunikation und gesellschaftlicher Integration. Jenseits der „großen Politik“ sind sie Orte der Geschichte eines Volkes und zugleich der Modernisierung. Für die politische Bildung bieten sie viele Möglichkeiten der Erkundung gesellschaftlicher und politischer Realitäten. Dabei kann unbeschadet fachdidaktischer Theorie-Kontroversen eine interessante Frage gestellt werden: Woher haben Städte und Gemeinden das Geld für die Erfüllung ihrer Aufgaben und welche Aufgaben haben sie?

Die „Geldfrage“ ist ein entscheidender Punkt. Kommunen können ihre Aufgaben – soweit sie die Finanzierung übernehmen müssen – nur bei einer hohen oder zumindest ausreichenden Finanzausstattung wahrnehmen. Wie „funktioniert“ das Finanzsystem?

I. Rechtliche Hintergründe und finanzielle Abgründe

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Bund nach Art. 105 GG auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung eine – von Ausnahmen abgesehen – umfassende Kompetenz im Rahmen der sog. konkurrierenden Gesetzgebung. Länder können danach Steuergesetze nur dann erlassen, wenn der Bund die betreffende Materie nicht geregelt hat. Tatsächlich hat der Bund seine Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft. In der Haushaltswirtschaft sind Bund und Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG selbständig und voneinander unabhängig.

Gemeinden haben zur Steuergesetzgebung kein Recht (Ausnahmen sind Steuern, die allein ihnen zufließen: Grundsteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer und ähnliches). Sie haben aber nach Art 28 Abs. 2 GG das Recht auf kommunale Selbstverwaltung und finanzielle Eigenverantwortung. Für die Gemeinden bedeutet dies, dass es für sie keine bestimmte verfassungsrechtlich garantierte Einnahmestruktur gibt. Sie haben nur einen Anspruch auf eine wirtschaftsbezogene Einnahmequelle mit Hebesatzrecht – das für die Gewerbe- und Grundsteuer wichtig ist – und damit Anspruch auf ein In-

strument zur Standortpolitik. Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist ihnen in den Landesverfassungen das Recht auf angemessene Finanzausstattung garantiert. Ihre Einnahmen ergeben sich neben diversen kleineren Steuern hauptsächlich aus der Gewerbesteuer, aus einem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und aus Finanzzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich.

Die Aufgaben der Gemeinden können aufgrund diverser Verfassungsbestimmungen vom Bund und den Ländern bestimmt werden. Ihre wichtigsten allgemeinen Aufgaben sind Straßenbau und Verkehrswesen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Energie- und Wasserversorgung, Bau- und Wohnungswesen, Schule und Erziehung, Wissenschaft, Forschung und Kultur, Gesundheit, Sport, Erholung und die allgemeine Verwaltung. Dazu kommen als Aufgaben aus dem sozialen Bereich die Trägerschaften der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz und der Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie die Einrichtung der Jugendhilfe und Förderung von freien Trägern. Im Einzelnen wird dabei zwischen freiwilligen Aufgaben, gesetzlichen Pflichtaufgaben und staatlichen Aufgaben unterschieden.

Dieses grob skizzierte System ist offenbar nicht mehr funktional. Die Finanzlage der Gemeinden ist seit Jahren schwierig und trotz ökonomischen, finanzwissenschaftlichen und verwaltungsrechtlichen Sachverstandes vieler Experten immer schwieriger geworden. Geldmangel war das zentrale Thema der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages – dem Spitzenverband von 5.700 Städten und Gemeinden – im Mai 2003.

1. Städte im Dickicht

(Die WELT v. 14. Mai 2003)

„Die Not in Städten und Kommunen ist groß. In den Straßen gehen die Lichter aus, Grünanlangen werden nicht mehr bepflanzt, Schwimmbäder schließen, allerorten bröckelt der Putz. Kein Wunder, dass das Thema bei der diesjährigen Hauptversammlung des Deutschen Städtetags ganz oben auf der Tagesordnung steht. Dabei werden die Kämmerer ihre Forderung nach finanzieller Unterstützung durch den Bund erneuern. Zusätzliche Milliarden aber können die Not nur lindern helfen. Wirklich beseitigt werden kann sie nur, wenn sich an der Struktur von Einnahmen und Ausgaben etwas ändert. Doch damit tun sich Bund, Länder und Kommunen schwer. Denn wenn's ums Geld geht, ist sich jeder selbst der Nächste, gesamtstaatliche Interessen treten in den Hintergrund. (...) Beispiel Steuerreform: Zwar haben die Börsen 2000 die drastische Senkung des Körperschaftsteuersatzes und die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen goutiert. Doch nun müssen Länder und Kommunen dafür büßen. Angesichts der schwachen Konjunktur sind die Einnahmen aus der Körperschaft- und Gewerbesteuer eingebrochen. Den Trend verschärft haben steuerliche Verrechnungsmöglichkeiten, deren Ausmaß Eichels Steuerexperten bei ihrer Planung der Reform völlig falsch eingeschätzt haben. Mehr denn je sind die Kämmerer daher zum Sparen gezwungen. Doch das ist leichter gesagt als getan. Noch immer ist der Personalaufwand größter Ausgabenblock. Sachaufwand und Soziales folgen mit Abstand. Doch hier zu kürzen ist politisch heikel oder angesichts gesetzlicher Pflichten überhaupt nicht möglich. Daher wird der Rotstift bei den Investitionen angesetzt. Mit der Folge, dass sich der kommunale Verfall beschleunigt. Nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik liegt der Finanzbedarf der Kommunen an technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur bis 2009 bei 690 Milliarden Euro. Dabei haben die bloßen Instandhaltungsinvestitionen schon jetzt einen Anteil von 60 Prozent in den alten und 72 Prozent in den neuen Bundesländern.“ (Cornelia Wolber)

Nach der Hauptversammlung des Städtetages – die übrigens unter dem Motto stand „Städte sind Zukunft“ – befasste sich ein ARD-Magazin mit den Finanzproblemen einer Stadt.

2. Millionenstadt am Abgrund: Köln macht dicht
(Monitor v. 22. Mai 2003)

„350 Seiten umfasst die neue Streich- und Sparliste der Stadt. Darunter so seltsame Posten wie: Schulen drucken Zeugnisse selbst – 15.000 Euro gespart. 20 neue Politessen werden eingestellt: 880.000 Knöllchen-Euros bringt das ein. (...) Es geht um das größte Sparpaket in der Nachkriegsgeschichte (...).

Fritz Schramma (Oberbürgermeister): „Wir müssen gemeinsam jetzt sehen, wie wir diese schlimme Situation bewerkstelligen. Das heißt für uns konkret, jedes Jahr 55 Millionen strukturell wegsparen."

Die weltbekannten Kölner Museen müssen auf Millionen verzichten. Die neue Kunsthalle in Frage gestellt. Und auch dem renommierten Gürzenichorchester drohen radikale Einschnitte. Mit voller Wucht aber trifft es die Theaterbühnen (...). Alle kleineren Bühnen der Stadt sollen dicht gemacht werden (...)." Es könnte düster werden in der Kulturstadt Köln. Doch Verwahrlosung droht auch anderswo: Ein großer Teil der Straßen soll nicht mehr ausgebessert werden. Die Pflege der Grünanlagen wird auf ein Minimum reduziert. Auch für die Geh- und Radwege gibt es kaum noch Geld. Viele Fußgängerampeln und -überwege werden demnächst wohl abgebaut und das Luftmess-System der Stadt komplett abgeschafft. Auch viele Sportanlagen werden wohl schließen – mangels Instandsetzung. (...) Die sozialen Kürzungspläne sind schier endlos: Jeder dritte Kinderspielplatz soll geschlossen werden. Drei bis vier Jugendzentren machen demnächst wohl dicht und die Altenclubs sollen einen großen Teil ihrer Förderung verlieren. Besonders schlimm aber trifft es die Stadtteile, die als soziale Brennpunkte gelten, vor allem die ehemaligen Kölner Arbeiterbezirke, in denen heute jeder Fünfte arbeitslos ist, wie hier in Köln Vingst, wo der Ausländeranteil bei knapp 40 Prozent liegt. (...) Keine Sozialarbeit mehr in Problembezirken. Und nicht nur das: Auch aus der Schwangerenberatung will sich die Stadt zurückziehen, die Zuschüsse für die Frauenhäuser werden radikal zusammengestrichen, gleiches droht der Kölner AIDS-Hilfe. Besonders dramatisch trifft es die Kölner Drogen-Hilfsprojekte (...).

Bürgerin: „Die Leidtragenden sind wie immer die Schwächeren, die Jugend und die Alten, und das kann so nicht angehen. Die Folgen werden sich zeigen in den nächsten Jahren." *Bürger:* „Mit diesen Sparmaßnahmen wird die Arbeitslosenzahl weiter steigen, die soziale Ungerechtigkeit wird größer, und die Verelendung wird drastisch zunehmen."

Die endlose Streichliste trifft auch die Bildungspolitik. (...) An jeder zweiten Schule sollen die Hausmeister abgezogen werden, die Nachmittagsbetreuung wird nach dem Willen der Stadt komplett abgeschafft. Wohin die Kinder dann sollen, wenn hier kein Essen mehr verteilt wird, weiß niemand. Die Schulsozialarbeit ist genauso von der Streichung bedroht wie die Förderung von Ganztagesangeboten. (...) Den Kölner Schulen droht die Verwahrlosung. Selbst an der Reinigung will man jetzt sparen. Kinder und Jugendliche als Sparopfer: Dies gilt auch für die Hortplätze der Stadt, die wohl allesamt geschlossen werden. Kaum noch Geld soll es für das Schul- und Vereinsschwimmen geben. Das Waldschwimmbad muss wohl bald seine Tore schließen. Und auch die Blindenbibliothek, ein einmaliges Angebot für die gesamte Region, macht wohl dicht. Die Gewächshäuser im Botanischen Garten werden wohl abgerissen, selbst die Tiere in den städtischen Wildparks müssen sich ein neues Zuhause suchen. Und nichts von dem wird in naher Zukunft wohl wiederkommen. Was bleibt, sind Verzweiflungstaten: Eine Sexsteuer für Bordelle soll es jetzt richten – und nachts soll es in Köln bald ganz finster werden. Wortwörtlich: Die Lichter der Großstadt werden demnächst eine halbe Stunde

früher ausgeschaltet. Viva Colonia – Gute Nacht Köln. (...) Die Abteilung ‚Korruptionsvermeidung' wird nicht weiter ausgebaut: 189.200 Euro gespart. Ausgerechnet in der Stadt, die den Kölschen Klüngel erfunden hat."

II. US-Cross Border Leasing

In ihrer Finanznot lassen sich viele Kommunen auf ungewöhnliche „Geschäfte" ein. Sie schließen mit dem Ziel der Geldbeschaffung Verträge mit amerikanischen Investoren: US-Cross Border Leasing. Diese Verträge – oft mehrere hundert Seiten in englischer Sprache – sind ein rechtlich außerordentlich kompliziertes und auf knappem Raum nicht zu beschreibendes „Phänomen". Es sei nur grob der Vorgang skizziert und ein Rechtsproblem angedeutet:

Eine deutsche Stadt *vermietet* für beispielsweise 25 Jahre eine kommunale Einrichtung – etwa ein Kanalnetz – an einen US-Investor. Gleichzeitig mietet sie von ihm das Objekt. Der Investor zahlt dafür „auf einen Schlag" beispielsweise 150 Millionen Euro Miete. Dieses Geld leitet die Kommune an Vertragsbanken weiter und die Banken überweisen aus dieser Zahlung in den nächsten 25 Jahren Mietzahlungen der Stadt für „ihr" Kanalnetz an den Investor. Der „Trick": Nach amerikanischem Steuerrecht gilt dieser Vorgang als Auslandsinvestition. Er bringt dem amerikanischen Investor einen Steuernachlass von etwa einem Drittel der Investitionssumme – 30 Millionen Euro für ein „Nullsummenspiel". Die deutsche Stadt bekommt davon ca. fünf Millionen.

Verträge dieser Art haben die Lutherstadt Wittenberg – es sei an Luthers Arbeits- und Reichtumsethos erinnert – und die Ruhrgebietsstadt Recklinghausen geschlossen. Die Stadt Köln hat Verträge zu Bahn-, Messe- und Abwasserprojekten über mehr als zwei Milliarden Euro. Weitere Beispiele sind Düsseldorf, Nürnberg, Mannheim, Schwerin, Kaiserslautern, Essen, Magdeburg, Leipzig und Berlin. Vertragsobjekte sind Klärwerke und Kanäle, Müllverbrennungsanlagen, Anlagen der Trinkwasserversorgung, Busse, Bahnen und Schienennetze oder in Dortmund die Westfalenhalle.

Rechtlich sind derartige Verträge unter anderem riskant, weil die Kommunen die Rendite des Investors bis zum Tag der Vertragsbeendigung gewährleisten müssen und weil die Abschaffung der Steuervorteile im amerikanischen Steuerrecht nicht ausgeschlossen werden kann. Bei einer Abschaffung müssten sie an die amerikanischen Freunde die Ausfälle zahlen. Riskant sind sie auch beispielsweise wegen Risikoabwälzungen auf deutsche Vertragspartner (Haftungen bei Objektschädigungen) und Gerichtsstandvereinbarungen in den USA.

III. Kontroverse Reformmodelle

Die Finanzprobleme der Gemeinden sollen durch eine Reform des Finanzsystems gemildert oder sogar behoben werden. Die dazu notwendigen rechtlichen Regelungen sind – da Recht ohnehin fast immer kompliziert ist – besonders schwierig: sie gehören zu dem auch für Experten nicht mehr überschaubaren Steuerrecht. Zudem gibt es noch kontroverse Vorstellungen von der „richtigen Verteilung des Geldes" und demzufolge viele Verteilungsvorschläge. So wurden zur Reform der Gemeindefinanzen einige hundert hochkomplizierte Beiträge vorgelegt. Viele haben den Umfang eines Buches. Es

versteht sich angesichts dieser Sachlage von selbst, dass jede Dokumentation auf begrenztem Raum nur Eindrücke von den Reformproblemen vermitteln kann. Die folgenden Texte haben dieses Ziel.

1. *Föderalismus reformieren*
Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

„Wir brauchen einen starken und handlungsfähigen Föderalismus, der sich den Herausforderungen in einem Europa der Regionen stellen muss. Bürgernähe, Demokratie und eine moderne Verwaltung brauchen klare Regelungen der Verantwortung. Deshalb wird es in den nächsten vier Jahren eine wichtige Aufgabe sein, Zuständigkeiten der staatlichen Ebenen und Mischfinanzierungen Zug um Zug zu entflechten, damit die Verantwortlichkeiten für Entscheidungen transparenter werden und die Eigenverantwortung dominiert. Zusammen mit den Ländern werden wir darüber hinaus die finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen auf Länder und Kommunen überprüfen.

Wir treten dafür ein, dass Aufgabenverlagerungen im Verhältnis der staatlichen Ebenen – Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden – im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs berücksichtigt werden (Konnexitätsprinzip).

Wir werden – ausgehend von dem Ergebnis der Kommission Gemeindefinanzreform – die Finanzkraft der Kommunen stärken und auf eine breite und solide Basis stellen. Wir wollen das Band zwischen örtlicher Wirtschaft und Gemeinde festigen. Deshalb wollen wir im Konsens aller Beteiligten eine tragfähige Gewerbesteuerreform als wesentliches Element der Gemeindefinanzreform umsetzen.

Wir wollen auch ein generelles Verbot der steuerrechtlichen Anrechnung gewerbesteuerlicher Organschaften durchsetzen, damit das Gewerbesteueraufkommen auch dort anfällt, wo es erwirtschaftet wird und kein steuerminderndes Verschieben von Gewinnen und Verlusten mehr möglich ist.“

2. *Gewerbesteuer ersetzen*
Bundesverband der Deutschen Industrie (Pressemitteilung vom 27. März 2002)

„‚Die Kommission sollte die historische Chance nutzen und Gemeinden und Wirtschaft endlich von der seit über 100 Jahren kritisierten Gewerbesteuer befreien.‘ Mit diesen Worten kommentierte der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Michael Rogowski, die Einberufung der Kommission zur Gemeindefinanzreform durch Bundesfinanzminister Eichel. Ziel der Kommissionsarbeit müsse es sein, einen akzeptablen Vorschlag zu erarbeiten und endlich den Schritt zu wagen, den schon die europäischen Nachbarn gegangen seien: Ersetzung der für alle Beteiligten untauglich gewordenen Gewerbesteuer. ‚Die Gemeinden sind mit der Gewerbesteuer nicht zufrieden, die Wirtschaft nicht – und trotzdem macht bisher jede Steuerreform vor den Toren der Gewerbesteuer halt‘, sagte Rogowski. Der BDI-Chef hatte sich seit Anbeginn seiner Amtszeit für die Einberufung der Kommission eingesetzt.

Neben der Gewerbesteuer gehört nach Auffassung des BDI-Präsidenten auch das weitgestreute Aufgabenfeld der Kommunen und dessen Finanzierung auf den Prüfstand: ‚Man darf die Kommunen mit ihren dringenden Problemen nicht allein lassen: Die Gemeinden brauchen eine starke Wirtschaft, genauso wie die Wirtschaft starke Gemeinden.‘ Aus diesem Grund habe er im vergangenen Sommer das Konzept der Kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer vorgestellt. Einen Rückfall in eine revitalisierte Gewerbesteuer, die einzig der Wirtschaft weiterhin steuerliche Sonderlasten zumute, könne er sich als Ergebnis der Kommissionsarbeit nicht vorstellen.“

(Anmerkung: Der BDI hat seine Vorstellungen in einer umfangreichen Ausarbeitung „Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer“ vorgelegt. Köln 2001.)

3. *Kombination aus kommunaler Bürgersteuer und lokaler Wirtschaftssteuer*
Bertelsmann Stiftung

„Die von der Bertelsmann Stiftung geforderte Bürgersteuer soll die 15 Prozent der Einkommensteuer ersetzen, die den Kommunen bisher als Zuweisung des Landes zufließen. Mit der neuen Steuer muss der Bürger nicht mehr zahlen als vorher, kann dafür aber erstmals auf seinem Steuerbescheid sehen, wie viel von seiner Einkommensteuer direkt vor Ort ausgegeben wird. Nach Meinung der Bertelsmann Stiftung schafft die Bürgersteuer mehr Transparenz und steigert dadurch die Effizienz kommunalen Handelns. Transparenz befähigt die Bürger, sich zu beteiligen, wenn über die Verwendung von Steuergeldern auf lokaler Ebene entschieden wird.

Die Bürgersteuer ist im Vorschlag der Stiftung nur in Verbindung mit grundsätzlichen Änderungen bei der Gewerbe- und der Grundsteuer realisierbar. Um mehr Steuergerechtigkeit zu erzielen, soll die Gewerbesteuer abgeschafft und durch eine lokale Wirtschaftssteuer ersetzt werden, die alle wirtschaftlich Tätigen angemessen an der Finanzierung der von ihnen in Anspruch genommenen kommunalen Infrastruktur beteiligt, also auch Freiberufler und Landwirte. (...) Die Grundsteuer A für Landwirte soll entfallen, die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B muss aktualisiert werden.

Zu einer wirksamen Gemeindefinanzreform gehört nach Ansicht der Experten außerdem das sogenannte Konnexitätsprinzip (...). Danach dürfen Entscheidungen von Europäischer Union, Bund und Ländern, die sich auf die Ausgaben der Kommunen auswirken, nur bei gleichzeitiger Klärung der Finanzierungsfrage getroffen werden. Die Kommunen sollten keine Kosten übernehmen, deren Höhe sie politisch nicht beeinflussen können. Ferner fordert das Positionspapier, dass Aufgaben, die Bund und Länder auf die Gemeinden übertragen haben, nur in ihrer Grundstruktur einheitlich geregelt werden dürfen. Bei der Ausführung müssen den Kommunen deutlich erweiterte Handlungsspielräume gewährleistet werden.

Von den Reformideen, die in der Kommission der Bunderegierung beraten werden, unterscheidet sich das Konzept der Bertelsmann Stiftung vor allem durch seine Reichweite. Während die Gespräche in der Kommission sich zumeist auf die Aspekte Gewerbesteuer sowie Sozial- und Arbeitslosenhilfe beschränken, schlägt die Bertelsmann Stiftung eine umfassendere Reform vor.“

(Anmerkung: Die Bertelsmann Stiftung hat ihre Vorstellungen in einer umfangreichen Ausarbeitung „Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung“ vorgelegt. Gütersloh 2003.)

4. *Zwölf Punkte für die Arbeit in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen*
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Auszug)

„1. (...) Die Reform muss für einen großen Teil der Kommunen eine erhebliche Stärkung ihrer heutigen Finanzausstattung bringen, die durch den vom Gesetzgeber verursachten Substanzverlust der gemeindlichen Steuereinnahmen insbesondere bei der Gewerbesteuer sowie durch staatliche Leistungsverpflichtungen ohne zusätzliche Finanzmittel und erzwungene Mitfinanzierungen gesamtstaatlicher Ausgaben geprägt ist. (...) Um sicherzustellen, dass Maßnahmen der angestrebten Gemeindefinanzreform künftig nicht wieder durch Aufkommens- und Lastenverschiebungen zu Lasten der Kommunen ohne finanziellen Ausgleich in Frage gestellt werden, müssen auch die Verankerung des Konnexitätsprinzips sowie die Stärkung und verfassungsmäßige Absicherung institutionalisierter Mitwirkungsrechte der Kommunen bei den Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder Gegenstand der Kommissionsberatungen sein.

2. Angesichts der ausdrücklichen Nennung der Zukunft der Gewerbesteuer und der finanziellen Folgen einer effizienteren Gestaltung der unterschiedlichen sozialen Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die Gebietskörperschaften als Mittelpunkt der Kommissionsarbeit betonen die kommunalen Spitzenverbände noch einmal ausdrücklich, dass nicht nur die Zukunft der Gewerbesteuer, sondern das gesamte Gemeindesteuersystem sowie nicht nur die Arbeitslosen- und Sozialhilfe, sondern auch andere Aufgaben- und Ausgabenbelas-

tungen der Kommunen, die wesentlich zur Zuspitzung der kommunalen Finanzprobleme beigetragen haben, Gegenstand der Kommissionsberatungen sein müssen. (...)

3. Das aktuell drastisch sinkende Steueraufkommen der Städte und Gemeinden in ihrer Gesamtheit muss erhöht und auf einem Niveau verstetigt werden, das die kommunale Handlungsfähigkeit auf Dauer gewährleistet. Der nötige Finanzspielraum für freiwillige kommunale Aufgaben ist zu schaffen.
4. Die Bemessungsgrundlage und der Kreis der Steuerpflichtigen der Gewerbesteuer und jeder anderen wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle (Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG) sind zu verbreitern, um die Abhängigkeit von den versteuerten Gewinnen nur weniger Steuerzahler vor Ort zu verringern.
5. Die für die Kommunen unverzichtbare Finanzautonomie erfordert auch künftig Gestaltungsmöglichkeiten durch uneingeschränkte Hebesatzrechte.
6. Die den Kommunen übertragenen Aufgaben und die daraus resultierenden Ausgaben müssen zurückgeführt werden. Die kommunale Mitfinanzierung staatlicher Aufgaben ohne vollen und unmittelbaren Ausgleich der jeweiligen örtlichen Belastungen der Kommunen ist zu beenden.
7. Bei einer Zusammenführung der Arbeitslosen aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe muss der Bund dauerhaft die finanzielle Verantwortung übernehmen. Bei allen organisatorischen Maßnahmen muss sichergestellt werden, dass es keine zusätzliche Belastung für die Kommunen gibt. (...)
8. Das Konnexitätsprinzip (Wer bestellt, bezahlt.) ist verfassungsrechtlich fest zu schreiben.
9. In der Verfassung muss ein Konsultationsmechanismus nach österreichischem Beispiel verankert werden. Danach müssen die kommunalen Spitzenverbände konsultiert werden, sobald Bund oder Länder neue Aufgaben gesetzlich fixieren, die die Gemeinden übernehmen und finanzieren sollen. Kommt keine Einigung zustande, muss diejenige Ebene die Kosten tragen, die das Gesetz veranlasst hat. (...)“

5. *Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Betriebssteuer*
Prof. Dr. Jarass – Finanzausschuss des Deutschen Bundestages Öffentliche Anhörung am 12. Juni 2002 zur Reform der Gemeindefinanzen

„(1) Das Gewerbesteuer-Aufkommen der deutschen Städte bricht ein. Die Gewerbesteuer belastet nämlich im wesentlichen nur die *ausgewiesenen* Gewinne, die – auch wegen der nachlassenden Konjunktur – zurückgehen. Die mögliche Verrechnung von Gewinnen und Verlusten zwischen Unternehmen und ihren Tochterkapitalgesellschaften („gewerbesteuerliche Organschaft“) wirkt sich steuermindernd aus. (...)

(2) Die Umwandlung von einer Produktions- zu einer Dienstleistungsgesellschaft ist bisher vom Gewerbesteuersystem nicht berücksichtigt worden. Dienstleistungsunternehmen sind neben der kommunalen Infrastruktur insbesondere auf überdurchschnittliche kommunale Angebote (z.B. Kindergärten, Schulen, Kultur und Wohngebiete) angewiesen, um überdurchschnittliche Mitarbeiter gewinnen und in einem kreativen Umfeld arbeiten zu können.

(3) Die Gewerbesteuer sollte zu einer kommunalen Betriebssteuer (BSt) weiterentwickelt werden:

(a) Wer soll zukünftig Betriebssteuer bezahlen? Bisher bezahlt nur ein – nach wirtschaftlichen Kriterien – willkürlich abgegrenzter Kreis von Unter-neh-men Gewerbesteuer. Zukünftig sollten alle selbständig ausgeübten Tätigkeiten, also sowohl gewerbliche als auch freiberufliche, der Betriebssteuer unterliegen, nicht hingegen unselbständige Tätigkeiten (Arbeit-nehmer). Eigengenutzte Wohnimmobilien sollten wie bisher als Konsumgut behandelt wer-den, dessen Nutzen und Kosten steu-erlich unbeachtlich sind.

(b) Was soll zukünftig die Bemessungsgrundlage sein? Der Gewerbesteuer unterliegt der Gewinn; hinzugerechnet werden je die Hälfte der Dauerschuldzinsen sowie der netto bezahlten Mieten und Pachten (aber nicht die Mieten und Pachten für Immobilien). Zukünftig sollte der im örtlichen Betrieb erwirtschaftete Gewinn plus alle Schuldzinszahlungen und Lizenzzahlungen der Betriebssteuer unterliegen, also *alle* Entgelte für das im Betrieb gebundene Kapital. Erträge aus Finanzanlagen bei Dritten bleiben dabei unberücksichtigt. Für Finanz-

dienstleister (Banken, Versicherungen, Holdings) und Vermieter und Verpachter müssen angemessen modifizierte Bemessungsgrundlagen erarbeitet werden.
(c) Wie hoch soll zukünftig der Steuersatz sein? Der durchschnittliche Gewerbesteuersatz beträgt derzeit 16,3% (Hebesatz rund 390%), bei einer Spannbreite von 14,2% für kleine Gemeinden (bei 330% Hebesatz) bis 18,4% für Großstädte (bei 450% Hebesatz).
Das kommunale Hebesatzrecht könnte beibehalten werden. Die Besteuerung aller Unternehmen und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erhöht das kalkulatorische Aufkommen der Betriebssteuer erheblich und schafft Spielraum für eine gleiche und mäßige Besteuerung. (...)"

6. *Reformoptionen: Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Sozialhilfe*
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich – Finanzausschuss des Deutschen Bundestages – Öffentliche Anhörung am 12. Juni 2002 zur Reform der Gemeindefinanzen

„Das Gemeindesteuersystem braucht eine *wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer* mit einer breiten Bemessungsgrundlage, einem großen Kreis von Steuerpflichtigen und einem kommunalen Hebesatzrecht. Eine solche kommunale Unternehmenssteuer würde die starken Aufkommensdisparitäten der verbliebenen Gewerbeertragsteuer vermeiden und zu mehr Steuergerechtigkeit unter den zahlenden Unternehmen führen. Der derzeit im Rahmen einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer diskutierte Zuschlag auf die Körperschaftsteuer (...) stellt gegenüber der Gewerbeertragsteuer allerdings keine rechte Besserung dar. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer weist in zeitlicher und interkommunaler Hinsicht derart ausgeprägte Disparitäten auf, dass diese Steuer ebensowenig wie die Rest-Gewerbesteuer als gute Kommunalsteuer einzuschätzen ist. Diese Option kommt eher einer Unternehmensteuerreform ohne Lösung der kommunalfinanzpolitischen Probleme gleich.

Die *Verteilungsmasse* im kommunalen Finanzausgleich ist aufgabengerecht auszustatten (oder die kommunalen Aufgaben sind zu reduzieren). Dazu bedarf es der Entwicklung von sachgerechten Verfahren zur Bemessung und Aufteilung der Finanzmasse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Als absehbarem interkommunalem Verteilungsproblem ist der lokal stark divergierenden Bevölkerungsentwicklung hinreichend Aufmerksamkeit zu widmen. In großen, aber auch in mittelgroßen Kommunen mit hohen Bevölkerungsverlusten ist sonst zu befürchten, dass die Einnahmen stark abnehmen, obwohl die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen bestehen bleiben oder sogar zunehmen. (...)

Die *Sozialhilfefinanzierung* ist unter Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips (...) zu reformieren. Hier ist an eine Kombinationsstrategie aus einer Rückführung sozialhilfefremder Ausgaben in das Sozialversicherungssystem, einer Finanzierungsbeteiligung des Bundes und dem Ausbau der Sozialhilfeansätze im kommunalen Finanzausgleich zu denken. Vor diesem Hintergrund ist die derzeit diskutierte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe kommunalpolitisch zwiespältig. Sie würde die Zuständigkeit für die nicht bzw. weniger beitragsfinanzierte Arbeitslosensicherung in den Kommunen konzentrieren. Institutionell würden Arbeitsmarktintegration (Arbeitsämter) und soziale Flankierung (Kommune) auseinanderfallen. Ob dies anreizpolitisch sachgerecht ist, bedarf noch intensiver Diskussionen. Gelingt die Arbeitsmarktintegration nicht, so würden die Folgekosten der Arbeitslosigkeit verstärkt im kommunalen Bereich anfallen, ohne dass die Städte und Gemeinden über nennenswerte arbeitsmarktpolitisch relevante Kompetenzen verfügen. Finanz- und regionalpolitisch betrachtet hat die Arbeitslosenhilfe die Funktion eines horizontalen Finanzausgleichs in Milliardenhöhe. Die entsprechenden Verteilungseffekte ließen sich durch einen erhöhten Steueranteil der Kommunen nicht erzielen. (...)"

7. *Kommunen, Länder und Gewerkschaften für Erneuerung der Gewerbesteuer – Deutscher Gewerkschaftsbund*
(Presseerklärung vom 6. Mai 2003)

„Der Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und die Körperschaftssteuer wird nicht als sachgerechter Beitrag zur Sicherung der Gemeindefinanzen ange-

sehen. Vielmehr zeichnet sich nach der Prüfung der unterschiedlichen Modelle ab, dass das von DGB, Kommunen und Ländern unterstützte Modell einer Modernisierung der Gewerbesteuer durch die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen, Einbeziehung der Selbständigen und Freien Berufe in die Gewerbsteuerpflicht sowie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage die bessere Alternative ist.

Bei nahezu allen behandelten Prüfkriterien lag der Vorschlag der Erneuerung der Gewerbesteuer eindeutig vor dem BDI-Modell:

- Erhalt des besonderen Interessenbandes zwischen Kommune und örtlicher Wirtschaft;
- Verstetigung der gemeindlichen Steuerbasis und dauerhafte Bereitstellung kommunaler Infrastrukturleistungen;
- Verminderung der Konjunkturabhängigkeit der städtischen Einnahmen;
- Vermeidung zu großer Abhängigkeit einzelner Kommunen von Großbetrieben durch die Einschränkung steuermindernder Gestaltungsmöglichkeiten;
- Verringerung des Risikos neuerlicher Verwerfungen im Stadt-Umland-Verhältnis durch Niedrigbelastung einkommensstarker Steuerzahler.

Insbesondere in zwei Prüfkriterien ergaben sich eindeutige Vorteile des Modernisierungsmodells. In Bezug auf den absehbaren Verwaltungsaufwand ergab sich klar ein Vorteil für die Modernisierung der Gewerbesteuer. Die von der Wirtschaft vorgeschlagene Lösung würde nur unter erheblichen praktischen Schwierigkeiten und selbst unter günstigsten Bedingungen nicht vor 2006 in Kraft treten können.

Ebenfalls eindeutig war die Ablehnung gegenüber dem BDI-Modell wegen seiner als unzumutbar angesehenen Verteilungsfolgen. Eine große Zahl von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, insbesondere in großstädtischen Ballungsräumen, müsste mit einer erheblichen zusätzlichen Steuerbelastung rechnen, während die Unternehmen großzügig entlastet würden, insbesondere wegen des dauerhaften Wegfalls der Gewerbesteuerpflicht. DGB-Vorstandsmitglied Heinz Putzhammer zeigte sich über das von der AG Kommunalsteuern erarbeitete Ergebnis zufrieden. Sachverstand und Realitätsnähe hätten sich gegenüber den teilweise tendenziösen Argumenten der Wirtschaftsvertreter durchgesetzt: ‚Ich fordere deswegen die Bundesregierung auf, das von Kommunen, Ländern und Gewerkschaften vertretene Modell aufzugreifen und so umzusetzen, dass die Finanzkraft der Kommunen gegenüber der jetzigen Situation deutlich und dauerhaft gestärkt wird.'"

(Anmerkung: Detaillierte Vorschläge aus Gewerkschaftskreisen enthalten die „Eckpunkte einer Gemeindefinanzreform" der Gewerkschaft ver.di.)

8. *Soforthilfen für Kommunen statt leerer Versprechungen!* Presseerklärung CDU-Bundesgeschäftsstelle vom 28.01.2003

„Die Sorgen der Städtetagspräsidentin Petra Roth sind berechtigt. Die Kommunen stehen am finanziellen Abgrund. Deshalb brauchen sie dringend schnelle Hilfe. Die Bundesregierung müsste sofort handeln. Stattdessen versteckt sie sich hinter der Kommission zur Gemeindefinanzreform, deren Ergebnisse frühestens für das Jahr 2004 umgesetzt werden können. Damit ist jetzt niemandem geholfen. Auch die vollmundigen Ankündigungen des Bundesbauministers für die Kommunen sind nichts wert. Erstens hat Herr Stolpe keine Unterstützung im Kabinett und zweitens wäre eine einmalige Hilfe nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Mit diesen Manövern lenkt die Regierung nur von ihrer langen Untätigkeit und halbherzigen Behandlung des Themas ab. Wenn die Kommunen der Regierung wirklich am Herzen liegen, muss sie jetzt ernst machen. Die erste Gelegenheit wäre, der Absenkung der Gewerbesteuerumlage auf ihr früheres Niveau zuzustimmen. Ein entsprechender Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion liegt dem Bundestag vor. Damit hätten die Kommunen in diesem Jahr 2,3 Mrd. Euro weniger Sorgen. CDU und CSU wollen schnelle Soforthilfe durch Senkung der Gewerbesteuerumlage und langfristig eine umfassende Gemeindefinanzreform."

9. *Eckpunkte liberaler Gemeindefinanzreform*
Beschluss des Bundesparteitags der FDP vom 16.-18. Mai 2003

„Die FDP fordert für die Kommunen eine solide, unbürokratische und stärker konjunkturunabhängige Finanzgrundlage und will den Gemeinden mehr Rechte und Verantwortung für die Gestaltung ihrer Steuereinnahmen geben. Dazu soll die Gewerbesteuer abgeschafft und durch eine Kommunalsteuer und eine deutlich höhere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer (Zwei-Säulen-Modell) ersetzt werden.

Die FDP will die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen durch mehr Gestaltungsfreiheit auf der Ausgabenseite und die Zusammenführung von Aufgabenwahrnehmung und deren Finanzierung sowie durch strenge Beachtung des Konnexitätsprinzips und Stärkung der Rechte der Gemeinden nachhaltig verbessern.

Die FDP will die Gemeinden durch Abbau von Bürokratie und unnötiger Standards und Normen sowie durch die Rücknahme finanzpolitischer Fehlentscheidungen der rot-grünen Regierung finanziell entlasten.

Die FDP will mit der Abschaffung der Gewerbesteuer die Voraussetzung für eine Zusammenführung der unterschiedlichen Einkunftsarten und damit für eine umfassende Reform des deutschen Steuersystems schaffen mit dem Ziel einfacher, niedriger und gerechter Steuern.“

10. *Resolution zur Gemeindefinanzreform*
Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 15. Mai 2003

1. Wir begrüßen die Zusage des Bundeskanzlers, bis zum 1. Januar 2004 die Gewerbesteuer zu reformieren und ein eigenständiges Leistungsrecht für alle Langzeitarbeitslosen in Trägerschaft des Bundes einzuführen.
2. Angesichts der größten Finanzmisere der Städte seit Bestehen der Bundesrepublik dulden diese ersten, vordinglichen Maßnahmen absolut keinen Aufschub.
3. Wir appellieren an die Bundesregierung, an Bundestag und Bundesrat, zum 1. Januar 2004 die Reform umzusetzen und sie auf keinen Fall zu verzögern oder gar zu verhindern.
4. Wir nehmen den Kanzler beim Wort, der versprochen hat, die Kommunen dadurch in Milliardenhöhe zu entlasten.
5. Wir fordern eine modernisierte Gewerbesteuer, die die kommunalen Einnahmen stärkt und verstetigt, die wieder Steuergerechtigkeit herstellt und das Bindeglied zwischen Wirtschaft und Kommunen erhält und festigt. Allen Versuchen der Wirtschaft, mit einem Zuschlagsmodell die Finanzierungslast von der Wirtschaft auf die Lohn- und Einkommensteuerzahler verlagern zu wollen, muss eine klare Absage erteilt werden.
6. Der Kreis der Steuerpflichtigen muss erweitert und die Bemessungsgrundlagen durch Hinzurechnung sämtlicher Zinsen und Zinsanteile der Mieten, Pachten und Leasingraten verbreitert werden. Ohne diese Elemente können die Ziele der größeren Stabilität und Steuergerechtigkeit nicht erreicht werden.
7. Die durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstehenden Entlastungen müssen in vollem Umfang in den kommunalen Haushalten verbleiben. Wir wurden in der Vergangenheit als Ausfallbürge herangezogen und haben die Arbeitslosigkeit aus Mitteln der Sozialhilfe in Milliardenhöhe mitfinanzieren müssen. Wir brauchen die freiwerdenden Mittel, um wieder investieren zu können und um unsere eigentlichen Aufgaben wahrnehmen zu können.
8. Die Städte sind bereit, auf der Grundlage eines eigenständigen Leistungsrechts für Langzeitarbeitslose in Finanzierungsträgerschaft des Bundes und Aufgabenträgerschaft der Bundesanstalt für Arbeit die Umsetzung des neuen Leistungsrechts sowohl bei der Gewährung der passiven Leistungen als auch durch den Einsatz ihrer Instrumente der Beschäftigungsförderung zu unterstützen. Das Nähere sollen Verträge regeln.

11. Bundespräsident Rau auf der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages

„An Aufgaben haben die Kommunen zunächst einmal keinen Mangel. Es gibt Schätzungen, wonach 70 bis 85 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze und natürlich auch der größte Teil des entsprechenden EU-Rechts von den Kommunen vollzogen werden. Der Bund und die Länder weisen den Städten und Gemeinden sogar immer mehr Aufgaben zu – leider oft, ohne die dafür nötigen Gelder gleich mit zu überweisen. Manche dieser Belastungen vollziehen sich schleichend: So ist die Sozialhilfe, einst klassisches Mittel individueller Fürsorge in der örtlichen Gemeinschaft, zum Auffangnetz für massenhafte Notlagen geworden, deren Ursachen allein gesamtstaatlich wirksam bekämpft werden können, deren Folgen aber bisher vor allem die Städte tragenmüssen. Das gilt vor allem für die Arbeitslosigkeit. (...)

Die Europäische Union (ist) fast nur marktschaffend, aber kaum marktkorrigierend tätig. Das fördert eine Denk- und Handlungsweise, die vor allem der Rationalität des Marktes und der Logik des wirtschaftlichen Vorteils folgt. Wo allein die herrschen, da gibt es eigentlich keine Bürger mehr, sondern nur noch Kunden und Kosten. Gute Kunden hält man, die schlechten klemmt man ab, und die Kosten kürzt man – notfalls durch Belastung der Allgemeinheit –, falls man nicht die Preise erhöhen kann; am besten tut man beides."

12. Prekäre Lage der Kommunen
(Südkurier v. 15. Mai 2003)

„Endlich werden die Finanzprobleme der Städte ernst genommen. Mit einer kommunalpolitischen Hau-Ruck-Rede hat Bundespräsident Rau den Kommunen den Rücken gestärkt. Deutlich wie selten stellte das Staatsoberhaupt Bund und Länder an den Pranger. Beide laden bei den Städten und Gemeinden immer neue Aufgaben ab, ohne an die Finanzierung zu denken."

13. Lösungen aus der Finanzmisere
(Freie Presse v. 15. Mai 2003)

„Die Städte und Gemeinden wollen nicht nur an der Gewerbesteuer festhalten, sondern sie auch reformieren und damit ihre Einnahmen kalkulierbarer machen. So gibt es keinen ernsthaften Grund, Anwälte oder Zahnärzte weiter von der Gewerbesteuer zu befreien. Dabei haben die Kämmerer den Kanzler auf ihrer Seite. Doch wenn das Kapitel Gemeindefinanzreform tatsächlich bis zum Jahreswechsel abgeschlossen sein soll, wird Gerhard Schröder um ein Machtwort nicht herum kommen. Einfach nur Trost zu spenden, das reicht den Bürgermeistern nicht mehr."

14. Musterrede für SPD-Rednerinnen und -Redner Internetabrufbare Vorlage der SPD-Parteizentrale Berlin (Auszug)

„Mit unserer Steuerpolitik dieser Legislaturperiode brauchen wir Sozialdemokraten uns nicht zu verstecken. Auch nicht mit Blick auf die Gemeindefinanzen. Ganz im Gegenteil: Wir können und müssen sie endlich offensiv vertreten und immer wieder den Finger auf die falschen und unredlichen Aussagen der Union und der FDP richten! (...)

Wir Sozialdemokraten haben es geschafft, durch den Abzug der Gewerbesteuer von der Einkommensteuerschuld erstmals substantielle Steuersenkungen für den gesamten Mittelstand und gleichzeitig den Fortbestand und die Möglichkeit der Modernisierung der Gewerbesteuer miteinander zu verbinden. Dagegen waren es Union und FDP, die die Gewerbesteuer zu dem Torso gemacht haben, der heute die Probleme schafft! Und Union und FDP – mit ihren Freunden beim Bundesverband der Deutschen Industrie – sind es jetzt wieder, die die völlige Abschaffung der Gewerbesteuer fordern. Ersetzt werden soll sie durch einen Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer. Die reinen Wohngemeinden im Umland der Städte reiben sich jetzt schon die Hände! Wo die Arbeitsplätze bleiben sollen, scheint da egal zu sein! Und, liebe Genossinnen und Genossen, wir Sozialdemokraten werden – nach über 30 Jahren – die erste umfassendere Gemeindefinanzreform auf den Weg bringen!"

„Gentechnik“ im Politikunterricht

Ronny Einecke

1. Politische Bildung und Gentechnik

Die Entwicklung der Gentechnik in den vergangenen Jahren konfrontiert Individuen und die Gesellschaft mit schwerwiegenden ethischen Fragen. Individuen müssen entscheiden und begründen, ob sie z.B. gentechnisch veränderte Lebensmittel kaufen oder sich einer Gentherapie unterziehen wollen. Entscheidungen, die die Politik zu treffen hat, haben es häufig mit hohen moralischen Wertbegriffen wie Gerechtigkeit, Gemeinwohl und Menschenwürde zu tun. Insbesondere den Parlamentariern im Bundestag kommt die Aufgabe zu, über solche Fragen zu beraten, zu debattieren und eine Entscheidung zu treffen. Dabei müssen sie die Meinung von gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigen. Diese Entscheidung, zumeist in Gesetzesform, ist für die Gesellschaft bindend und wird vielfach kontrovers aufgenommen (vgl. die Debatte um den § 218 StGB oder den Einsatz der Bundeswehr im Kosovo).

Eine solche kontroverse Debatte im Bundestag entbrannte über die Einfuhr und die Arbeit mit embryonalen Stammzellen. Die Probleme, die die Gentechnik aufwirft, lassen sich nicht technisch oder mathematisch lösen. Quer durch die Fraktionen gab es Meinungen der Ablehnung und Zustimmung. Im Vorfeld gab es Empfehlungen von Expertengremien; einmal von der Enquete-Kommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“ sowie des Nationalen Ethikrates. Die Debatte ist nur ein Beispiel für die neuen medizinischen Möglichkeiten, die Gentechnik und Fortpflanzungsmedizin bieten und für die damit verbundenen moralischen Diskussionen. Die Parlamentarier hatten die Aufgabe, die möglichen Chancen und Gefahren der Stammzellforschung gegeneinander abzuwägen. Die neuen medizinischen Fortschritte werfen ethische Fragen auf, deren Beantwortung für die derzeitige und die zukünftige Gesellschaft von besonderer Bedeutung sind. Vor diesem Hintergrund dürfen sich die Schule und insbesondere der politische Unterricht diesen Fragen nicht verschließen.

Die Fähigkeit der Schüler, moralisch-politische Sachverhalte zu analysieren und Entscheidungen zu treffen, muss im Unterricht gefördert werden. Aus diesem Grund ist diese Unterrichtsreihe zur moralisch-politischen Urteilsbildung zum Thema Stammzellforschung, Klonen und Präimplantationsdiagnostik konzipiert. Sie bietet den Schülern auf der Grundlage eines Falls die Möglichkeit zur fachwissenschaftlichen, moralischen und rechtlichen Auseinandersetzung mit dieser Problematik. Der Fall ist als Dilemma aufgebaut. „Zu analytischen Zwecken werden drei Typen von Dilemmata unterschieden: a) Das hypothetische Dilemma, b) das Real-Dilemma, c) das politische Dilemma oder Problem.“ (Reinhardt 1999: 68) In diesem Fall handelt es sich um ein politisches Dilemma. Politische Dilemmata verlangen nicht die Entscheidung einer Person als Individuum zu den aufgeworfenen Fragen.

Ihr Merkmal ist, dass sie sich auf der Handlungsebene von Kollektiven bewegen, „[...]deren Entscheidungen strukturbildend für die Rahmenbedingungen des Lebens in einer Gesellschaft sind.“ (a.a.O.) Die Entscheidung, die in einem politischen Dilemma getroffen wird, ist nicht nur bedeutend für den einzelnen, sondern bindet alle Individuen, die zu einer Gesellschaft gehören. Die Entscheidung eines Schülers für oder gegen eine Position hätte somit nicht nur Auswirkung auf sein Leben, sondern auf das aller Menschen. Die Schüler müssen sich dieser enormen, wenn auch nur hypothetischen Macht bewusst sein. Die Grundlage einer Entscheidung kann deshalb nicht nur die persönliche Einstellung sein, weshalb die Auseinandersetzung mit Meinungen gesellschaftlicher Gruppen vorangehen sollte. Ebenso wichtig ist die Beschäftigung mit den biologisch-fachwissenschaftlichen Hintergründen. Aus diesem Grund ist die Unterrichtsreihe fächerübergreifend für die Fächer Biologie und Sozialkunde gestaltet. Die Verschränkung beider Fächer ermöglicht eine intensivere Vertiefung in die Thematik.

2. Konzeption der Unterrichtsreihe

Diese Struktur der Unterrichtsreihe ermöglicht den Schülern, das nötige Fachwissen über die Problematik der Stammzellforschung, des Klonens und der Präimplantationsdiagnostik (PID) zu erlangen sowie die eigene Meinung kritisch zu befragen und sich mit anderen Argumentationen auseinander zu setzen. Das Abwägen der Meinungen und der Diskurs über die moralischen Fragen münden in eine Entscheidung, die in Form einer Petition dem zuständigen Ausschuss im Bundestag übersandt wird. Die Schüler lernen so nicht nur moralisch-politische Konflikte zu analysieren und zu bewerten, sondern ihrer Meinung auch Ausdruck zu verleihen, was sich mit dem dritten Gebot des Beutelsbacher Konsenses deckt (vgl. Wehling 1992: 122-128, zuerst 1977). Die Unterrichtsreihe ist gedacht für Schüler der 10.-13. Klassen. Sie verlangt viel selbständige Arbeit von den Schülern, zumeist in Gruppenarbeit. Der Zeitansatz muss deshalb variabel geplant werden und hängt maßgeblich von der Klasse ab. Es sind aber mindestens 9-10 Stunden einzuplanen. Die Unterrichtsreihe kann als modifizierte Fallstudie betrachtet werden (vgl. Kaiser 1983). Die Unterrichtsreihe ist grob strukturiert in die Phasen

I. Einstieg:
Ia Biologie der Mutationen
Ib Konfrontation mit dem Fall
II. Informationsphase/Fallanalyse
III. Moralischer Diskurs
IV. Politisch-Rechtliche Dimension[1]

Der Fall ist in Anlehnung an einen Zeitungsartikel entworfen worden.

Der Fall

Familie Arendt ist eine dreiköpfige Familie aus Salzwedel, bestehend aus den Eltern Annett und Holger Arendt und dem Sohn Hannes. Hannes ist 4 Jahre alt und leidet an der tödlichen Erbkrankheit Duchenne Muskeldystrophie (DMD), eine Art von Muskelschwund. Hannes kann nur schwer stehen und sich konzentrieren. Schon bald wird er auf einen Rollstuhl angewiesen sein, da seine Muskeln stetig weiter schwinden. In wenigen Jahren werden auch sein Herz und die Atmung beeinflusst sein. Die durchschnittliche Lebenserwartung von DMD-Patienten liegt bei 25-30 Jahren. Die Krankheit verläuft bisher immer tödlich.

Forschungen und Therapien zur Heilung von DMD werden seit Jahren ohne großen Erfolg unternommen. Ein neuer Heilungsansatz könnte durch die Stammzellforschung und das Klonen entstehen. Um Hannes zu retten, müsste aber ungehindert mit Stammzellen und genetischem Material geforscht werden können, da derzeit noch keine Therapie bekannt ist.

(Eigene Darstellung nach Volksstimme vom 22.06.2002, S. 7)

Für die Unterrichtsreihe wird vorausgesetzt, dass die Schüler in dieser Klassenstufe Grundkenntnisse über Genetik erworben haben.

Die einzelnen Phasen der Unterrichtsreihe werden im Folgenden kurz vorgestellt und anschließend näher erläutert. Alle nummerierten Materialien in den Stundenkonzepten sind im Internet unter www.leske-budrich.de und www.zsl.uni-halle.de/didaktischer-koffer verfügbar.

3. Struktur der Unterrichtsreihe

I. Einstieg: (1.-2. Stunde)
Ia Biologie der Mutationen (1. Stunde)

Phasen, Sozialformen	Schüler- und Lehrertätigkeiten	Medien, Materialien
Übersicht über die Unterrichtsreihe:	Der Lehrer gibt eine knappe Darstellung über das Thema und die groben Phasen der Unterrichtsreihe. I. Einstieg: Ia) Biologie der Mutationen Ib) Konfrontation mit dem Fall II. Informationsphase/Problemanalyse III. Moralischer Diskurs IV. Politisch- Rechtliche Dimension Um Grundlagenwissen zu schaffen beginnt die Unterrichtsreihe mit Mutationsbiologie.	
Beobachtungsphase *In Partnerarbeit* Auswählen von Mutanten.	In der Beobachtungsphase gibt der Lehrer Pflanztöpfe mit normalen und mutierten Pflanzen aus, die die Schüler nach ihren unterschiedlichen Merkmalen sortieren und auszählen.	Pflanztöpfe mit Tomatenpflanzenmutanten.

Konkretisierungsphase: *Lehrer-Schüler-Gespräch* Auswertung der Ergebnisse	Lehrer erklärt, dass die Pflanzen einen gemeinsamen reinrassigen Ursprung haben! *Frage:* Worauf beruhen die Unterschiede? Schüler äußern Vermutungen und stellen Hypothesen auf. (z.B. einige Pflanzen sind krank …) → Mutation.	Tafel
Erklärungsphase: Textarbeit, *Lehrer- Schüler-Gespräch*, Lehrervortrag	Der Lehrer teilt Texte aus. *Frage*: Was ist eine Mutation? Wie entsteht sie? Welche Arten gibt es? Schüler lesen den Text und beantworten die Fragen. *Frage:* Gibt es das auch bei Menschen oder Tieren? Schüler suchen nach Beispielen. Der Lehrer erklärt Mutationen beim Menschen (Albinismus, Down- Syndrom, Bluterkrankheit)	Lehrertext Mat. Nr. 1 und 2
Zusammenfassung *Lehrer-Schüler-Gespräch*	*Frage:* Wie werden Mutationen vererbt? Darstellen eines Stammbaumes mit Bluterkrankheit. – Mutationen sind sprunghafte Veränderungen des Erbgutes und können bei allen Organismen auftreten. – Mutationen auf dem X-Chromosom führen bei Männern oft unweigerlich zur Krankheit, wohingegen Frauen dies durch ihr zweites X-Chromosom ausgleichen können.	Bilder, Folien, Anschauungsobjekte (z.B. Albinos), Arbeitsblatt

Erläuterungen zur ersten Stunde (Biologie der Mutationen)

Die Unterrichtseinheit beginnt mit einem biologisch-fachlichen Teil. Dies ist nötig, da sich der kommende Fall thematisch mit einer Mutationskrankheit befasst. Die Schüler benötigen ein Grundwissen über Mutationskrankheiten, um den Fall besser verstehen zu können. Es wird Zeit für Erklärungen gespart, wenn der Fall vorgestellt wird, die vom eigentlichen Thema ablenken würden. Außerdem wird das Verständnis für das Schicksal der Familie im Fall bei den Schülern geweckt.

Der Aufbau der Stunde soll als eine Möglichkeit, die Schüler mit dem Begriff Mutation vertraut zu machen, verstanden werden. Es ist ebenso denkbar, diese Phase kürzer oder länger oder ganz anders zu gestalten. Sollten die Schüler im Biologieunterricht bereits über dieses Thema gesprochen haben, kann diese Phase ganz entfallen. Die Schüler können dann in Form einer Hausaufgabe oder Materialsammlung an den Stoff erinnert werden.

Für den ersten Teil der Stunde werden normale und mutierte Tomatenpflanzen verwendet. Die Schüler könnten am Realobjekt mit dem Beschreiben der unterschiedlichen Merkmale beider Pflanzen Unterschiede feststellen, die am Anfang unerklärt bleiben. Die Erklärung des Lehrers, dass die unterschiedlichen Merkmale nicht auf Neukombination beruhen und demnach gar nicht vorhanden sein sollten, müsste die Neugier und das Problembewusstsein der Schüler wecken. Über Vermutungen kann in der anschließenden Konkretisierungsphase vielleicht die Ursache für das Phänomen gefunden werden. Die Arbeit mit realen Objekten und die Aufgabenformulierung als Problem sollten die Schüler motivieren und den Erkenntnisprozess verstärken.

(Technische Bemerkung: Tomaten verschiedener Mutationsausprägungen, z.B. mit gekräuselten Blättern, oder kleinwüchsig, können bestellt und problemlos kultiviert werden.)

In der Erklärungsphase wird das Gebiet vertieft und Ursachen und Arten von Mutationen werden beschrieben. Anschließend werden Mutationen bei Menschen erklärt und mit Hilfe von Bildern illustriert. Als abschließender Teil der Stunde wird ein Stammbaum einer Familie mit vermehrtem Auftreten von Bluterkrankheitsfällen bearbeitet. Die Schüler sollen Vermutungen darüber anstellen, warum nur Männer von der Krankheit betroffen sind und somit erkennen, wie sie vererbt wird (X-Chromosom-gebundene Vererbung).

Ib Konfrontation mit dem Fall (2. Stunde)
Vorstellung des Falls und Planung der Arbeit

Phasen, Sozialformen	Schüler- und Lehrertätigkeiten, Arbeitsschritte	Medien, Materialien
Fallvorstellung und Verstrickung: *Unterrichtsgespräch*	Lehrer gibt den Fall aus, den die Schüler lesen. *Frage:* Was denkt ihr darüber? Wie könnte man den Fall lösen? Die Meinungen der Schüler werden gesammelt bzw. prallen aufeinander.	
Aufgabe	Angenommen wir sind eine Enquete- Kommission, die eine Stellungnahme erarbeiten soll. *Frage:* Was muss man alles klären/verstehen, bevor man diesen Fall lösen kann? *Mögliche Fragen:* – Wie arbeitet eine Enquete- Kommission? – Was ist DMD? – Was ist Stammzellforschung und Klonen? – Wie weit ist der Stand der Forschung? – Was sagen die Gesetze? – Darf man in Deutschland daran forschen? – Welche Meinungen gibt es und warum?	Folie 1
Gruppeneinteilung	Die Fragen werden gesammelt. Lehrer und Schüler teilen die Fragen bestimmten Arbeitsgruppen zu, die gesammelten Fragen dienen dabei als Grundlage für die Arbeitsgruppeneinteilung. Mögliche Gruppen sind: – Biogruppe – Wissenschaftsgruppe – Kirchengruppe – Bevölkerungsgruppe – Behinderten-/Betroffenengruppe Lehrer teilt vorgefertigte Arbeitsgruppenkarten aus und gibt den Verlauf der nächsten Stunden bekannt. Danach können Fragen der Schüler beantwortet werden.	Mat. Nr. 3. Arbeitsgruppenkarten für Biogruppe, Wissenschaftsgruppe, Kirchengruppe, Bevölkerungsgruppe und Behinderten/Betroffengruppe. Recherchehilfen und Aufgabenstellungen für die einzelnen Gruppen: Herausfinden von Meinungen und Argumenten der gesellschaftlichen Gruppen zu Gentechnik.

Erläuterungen zur zweiten Stunde

Die zweite Stunde bildet den Einstieg in den sozialkundlichen Themenkomplex. Sie strukturiert den weiteren Ablauf der nächsten Stunden und gibt einen Ausblick auf das

Ziel der gesamten Unterrichtseinheit. Gelingt es in dieser Stunde nicht, die Schüler für das Thema zu motivieren und das Konzept für die weiteren Unterrichtsstunden zu verdeutlichen, wird die Thematik undurchsichtig und inhaltslos bleiben.

Es soll in dieser Stunde erreicht werden, unterschiedliche Auffassungen und die Umstrittenheit von Klonen, Stammzellforschung und Präimplantationsdiagnostik im Ansatz darzulegen. Alle drei Verfahren können der Gentechnik, die sich mit Analyse und Manipulation des Erbgutes beschäftigt, zugeordnet werden. Die Meinungen und Auffassungen, die in den folgenden Stunden herausgearbeitet werden, müssen nicht den einzelnen Verfahren zugeordnet werden. Die Argumente und moralischen Begründungen für oder gegen Klonen, Stammzellforschung und Präimplantationsdiagnostik sind untereinander oftmals gleich und sind hier stellvertretend für die gesamte Gentechnik zu sehen.

Um die Schüler in die Problematik einzuführen, wird ihnen in der ersten Unterrichtsphase ein Fall vorgestellt, der ein moralisches Dilemma beinhaltet. Das Dilemma wäre schnell zu entscheiden, wenn man die ungehinderte Genom- und Stammzellforschung zuließe, um Hannes eventuell helfen zu können. Für die Schüler könnte diese Lösung nur allzu deutlich offen liegen. Falls die damit verbundenen potentiellen Gefahren und ethischen Bedenken bei den Schülern noch nicht präsent sind, könnte der Lehrer diese Bedenken klar machen, z.B. mit Hilfe von Zeitungsartikeln. Die Schüler werden angeregt darüber nachzudenken, warum es so unterschiedliche und ablehnende Meinungen gibt und können so in den Wertekonflikt eingeführt werden. Ebenso ist denkbar, dass die Klasse durchweg gegen die Forschung eingestimmt ist. Im günstigsten Fall reagiert die Klasse von sich aus kontrovers und den Schülern ist, unabhängig von ihrer Meinung, der Wertekonflikt bewusst. Die Werte, die hier miteinander in Konflikt stehen, sind der Schutz des ungeborenen Lebens sowie die Manipulation des Erbgutes mit ihren potentiellen Gefahren versus die Heilung von Kranken.

Es ist schwer zu antizipieren, wie eine Klasse reagiert, da dies von vielen Umständen wie Vorwissen, Voreinstellungen etc. abhängt. Für den Lehrer ist es wichtig, auch die andere Meinung einzubringen, falls die Argumentation nur in eine Richtung gehen sollte.

Nach der Vorstellung des Falls und den ersten Stellungnahmen der Schüler folgt der Ausblick auf das Ende der Unterrichtseinheit. Der Fall soll „gelöst“ werden durch die Formulierung einer Stellungnahme zu einem Gesetz oder einer Petition. Dazu wird die Klasse zu einer „Enquete-Kommission“ gemacht (zur Arbeitsweise einer Enquete-Kommission vgl. Knelangen 2000: 157ff). Diese Kommission soll ausgehend von den Meinungen und Argumentationen, die in den weiteren Stunden erarbeitet werden, eine Stellungnahme für einen Gesetzesentwurf bzw. eine Gesetzesveränderung entwickeln. Um die Motivation für die Arbeit an diesem Thema noch zu erhöhen, kann der Lehrer vorschlagen, die getroffene Entscheidung der Klasse oder einzelner Schüler dem zuständigen Ausschuss im Bundestag zuzusenden. So lernen die Schüler nicht nur etwas über moralisch-politische Urteilsbildung, sondern auch über Möglichkeiten der politischen Mitbestimmung in Deutschland.

Die Informationen, die von den Schülern benötigt werden, um den Fall derartig zu lösen, werden in Gruppen erarbeitet und als Präsentation für die gesamte Klasse vorgestellt. Um die Gruppen einzuteilen, werden Fragen entwickelt, die zu Einheiten zusammengefasst werden. Diese Einheiten bilden die Grundlage für die Aufgaben der Arbeitsgruppen, die durch Arbeitsgruppenkarten konkretisiert werden. Da das Thema überall kontrovers diskutiert wird, kann nicht eine Pro-Kontra-Einteilung der Gruppen erfolgen. Es wird den Schülern voraussichtlich Schwierigkeiten bereiten, dass keine gesellschaftli-

che Gruppe wie Kirche, Wissenschaftler etc. eine einstimmige Meinung zu Stammzellforschung, Klonen und Präimplantationsdiagnostik hat. Diese Kontroversität soll in dieser Gruppenarbeit herausgearbeitet werden. Die Schüler sollen den unterschiedlichen Begründungen folgen können und erkennen, dass Pro wie Kontra schlüssige Argumente aufzuweisen haben. Die moralische Verstrickung mit der Problematik soll so erreicht bzw. vertieft werden. Die rechtliche Dimension der Problematik wird in einer späteren Unterrichtsphase behandelt. Emotionale Diskussionen können zu dieser Zeit von den Schülern angestoßen werden; um einzelne Schülermeinungen nicht zu „betonieren“, müssen sie als vorläufig gekennzeichnet werden.

II. Informationsphase/Fallanalyse (3.-6. Stunde)

Phasen, Sozialformen	Schüler- und Lehrertätigkeiten	Medien, Materialien
Einarbeitung	Die Entstehung der Arbeitsgruppen wird kurz rekapituliert.	
Gruppenarbeit:	Lehrer teilt vor dem Beginn der Gruppenarbeit Materialien (Texte, Artikel, Recherchehilfen) für die einzelnen Gruppen aus und unterstützt während der Gruppenarbeit.	Gruppenmaterialien. Mat. Nr.4, 5 für Biogruppe; Mat. Nr. 6 bis10 für Kirchengruppe; Mat. Nr. 11 bis15 für Wissenschaftsgruppe; Mat. Nr. 16 bis 21 für Bevölkerungsgruppe und Mat. Nr.22 bis 24 für Behinderten-/Betroffengruppe.
Gruppenpräsentationen:	Die Schüler präsentieren die Ergebnisse ihrer Gruppenarbeit. Der Lehrer unterstützt die Präsentation und gibt unter Umständen wichtige Impulse durch Fragen.	Von den Schülern frei zu wählende Visualisierungsmethode z.B. Wandzeitung, PowerPoint etc.

Erläuterungen zur dritten bis sechsten Stunde

Die dritte und vierte Stunde ist hauptsächlich für die Gruppenarbeit vorgesehen. Nur am Anfang gibt es eine Einarbeitungsphase, in der noch einmal der Prozess der Arbeitsgruppenentstehung rekapituliert wird. Sie dient dazu, die Schüler auf die Gruppenarbeit vorzubereiten. In der Gruppenarbeit sind die Schüler selbständig beschäftigt. Sie sollen verschiedene Quellen eigenständig nutzen und Befragungen durchführen. Zur Unterstützung der Gruppenarbeit sollten vom Lehrer verschiedene Texte und Recherchehilfen für jede Gruppe angeboten werden. Die Arbeit soll mit einer je 15-30 minütigen Präsentation abschließen, die in der 5. und 6. Stunde erfolgen. Wie die Schüler ihre Ergebnisse darbieten, ist ihnen überlassen. Es muss aber ein Medium enthalten sein, das anschaulich ist, am besten eine Wandzeitung. Der Lehrer unterstützt die Gruppenarbeit der Schüler und greift lenkend ein, wenn es nötig ist.

Als Erstes beginnt die Biologiegruppe ihre Arbeit vorzustellen. Sie wird voraussichtlich am längsten benötigen, vielleicht sogar mehr als 30 Minuten. Der Zeitbedarf muss deshalb variabel geplant werden. Es ist sinnvoll, das biologische Hintergrundwissen als erstes darbieten zu lassen, damit alle Schüler die gleichen fachlich-biologischen Voraussetzungen haben. Sie sind Grundlage eines tieferen Verständnisses für die derzeit möglichen wissenschaftlichen Leistungen und bieten den Schülern das nötige Wis-

sen für die Argumentation. Als nächstes werden dann die anderen Gruppen ihre Ergebnisse vortragen. Die übrigen Schüler, die der Präsentation folgen, schreiben mit und notieren sich Fragen. Nach jedem Gruppenbeitrag gibt es eine kurze Phase für Fragen und für Stellungnahmen der Arbeitsgruppen. (Wie haben die Gruppen die Arbeit empfunden? Welche Quellen konnten genutzt werden? etc.) Die kurze Zeit der Präsentation soll bewirken, dass sich die Schüler auf die wesentlichen Fakten beschränken. Es ist nicht wichtig, die Meinung aus den Quellen dezidiert darzulegen. Es kommt darauf an, die unterschiedlichen Standpunkte knapp aufzuzeigen, um die Kontroversität darzustellen. Die Gruppe der Kirche ist gegen Stammzellforschung und Klonen. Es gibt allerdings auch einige Stimmen, besonders in der evangelischen Kirche, die bestimmte genetische Forschungen zum Zwecke der Heilung von Menschen befürworten. Innerhalb der Gruppe der Wissenschaftler wird das reproduktive Klonen allgemein abgelehnt. Nur einige „Pseudowissenschaftler", wie der italienische Fortpflanzungsmediziner Dr. Antinori, versuchen Menschen zu klonen. Beim therapeutischen Klonen und bei der Stammzellforschung gibt es innerhalb dieser Gruppe keine einheitliche Position. Unterschiedlich sind die Meinungen auch in der Gruppe der Betroffenen. Die Behindertenverbände verweisen, ähnlich wie die Kirche, auf die Würde und das Lebensrecht allen Lebens. Sie sind sich aber bewusst, dass bestimmte Krankheiten in Zukunft nur mit Hilfe der genetischen Forschung geheilt werden können. (Die Schüler sollen durch die Auseinandersetzung mit verschiedenen Meinungen zum tieferen Nachdenken über den Sachverhalt angeregt werden.)

III. Moralischer Diskurs (7. Stunde)
Podiumsdiskussion

Phasen, Sozialformen	Schüler- und Lehrertätigkeiten	Medien, Materialien
Erinnerung:	Die einzelnen Gruppen fassen noch einmal kurz ihre Ergebnisse zusammen.	Visualisierungen der Arbeitsgruppen. (vgl. vorige Seite)
Diskussion:	*Frage:* Warum sind die Meinungen so unterschiedlich? Welche Argumentation ist besser? Die Schüler diskutieren zu den aufgeworfenen Fragen.	
Abstimmung:	Wer ist für die Arbeit mit Stammzellen, Klonen und PID und unter welchen Voraussetzungen? (Abstimmung)	
Podiumsdiskussion*:*	Lehrer erklärt, dass eine Podiumsdiskussion geführt wird. Die Rollen orientieren sich an den Arbeitsgruppen und werden vom Lehrer vorgegeben. Die Schüler bestimmen die Teilnehmer der Diskussion. Die restlichen Schüler sammeln die vorgebrachten Argumente während der Podiumsdiskussion.	Mat. Nr. 25 Rollenkarten mit folgenden Rollen: Dr. Maslak: Ärztin; für genetische Forschung, Frau Arendt: Mutter; für eine Ausweitung der Gentechnik, damit ihrem Sohn geholfen werden kann. Wiesland: Pfarrer; gegen Forschung an menschlichem Erbgut. Gertz: Journalist; sieht in der Gentechnik gewaltige Gefah-

		renpotentiale.
Auswertung	Nach der Diskussion beschreiben die Schüler ihre Gefühle und wie sie den Argumenten der anderen Teilnehmer folgen konnten.	

Erläuterungen zur siebten Stunde

Diese Stunde ist vorgesehen für die Be- und Verarbeitung der Gruppenpräsentationen. In den ersten 10 Minuten des Unterrichtes wird noch einmal alles kurz zusammengefasst und in Erinnerung gerufen. (Dies ist nötig, da die Präsentation der ersten Ergebnisse schon in Vergessenheit geraten sein kann.) Nachdem die Wandzeitungen aufgehängt und jede Gruppe ihre Ergebnisse kurz rekapituliert hat, beginnt eine Diskussion; sie dient sowohl als Ventil für die eventuell aufgestauten Schülermeinungen und Gefühle als auch um Punkte, die die Schüler gern behandelt sehen möchten, zur Sprache zu bringen oder in der Diskussion zu klären. (z.B. Was ist Leben? Wo beginnt Leben?) Sie schließt ab mit einer Befragung, wer für Stammzellforschung, Klonen und PID ist und unter welchen Voraussetzungen. Es ist davon auszugehen, dass wenige Schüler ganz auf der einen oder anderen Seite stehen werden.

Zu erwarten ist ein differenziertes Abstimmungsverhalten (Ich bin dafür unter folgenden Voraussetzungen... . Oder: Ich bin dagegen, aber ich kann die andere Seite auch verstehen, weil....). Denkbare Gründe der Schüler können sein: Die Angst vor ungehinderter Manipulation des Erbgutes; der Schutz des ungeborenen Lebens sei bedeutender als das Ziel der Forschung, ein Medikament zu entwickeln; die Arbeit mit Stammzellen sei zu befürworten, weil in Zukunft Menschen geheilt werden können etc. Diese Gründe können in der sich anschließenden Podiumsdiskussion zu einer schlüssigen Argumentation zusammengefasst werden, in der die einzelnen Begründungen differenziert dargelegt werden. Diese Phase dient somit der stärkeren Auseinandersetzung mit anderen Standpunkten. Durch Rollenkarten vom Lehrer werden die groben Einstellungen zum Thema festgelegt. Die tragenden Argumente müssen aber von den Diskussionsteilnehmern selbst eingebracht werden. Die Schüler, die nicht direkt an der Podiumsdiskussion beteiligt sind, sammeln die vorgebrachten Argumente; diese Sammlung dient in der nächsten Stunde der Konkretisierung und Zusammenfassung. Nach der Podiumsdiskussion wird sie durch die Teilnehmer ausgewertet. (Wie habt ihr euch gefühlt? Welche Argumente fandet ihr zentral? etc.)

IV. Politisch-Rechtliche Dimension (8.-10) Stunde
Arbeit an Gesetzestexten (8. Stunde)

Phasen, Sozialformen	Schüler- und Lehrertätigkeiten	Medien, Materialien
Argumentations-strukturierung: *Lehrer-Schüler Gespräch*	Die Argumente, die während der Podiumsdiskussion fielen, werden nach Pro, Kontra und Sowohl-als-auch geordnet.	Tafel, Folie
	Frage: Welche Argumente fandet ihr gut? Was hat euch in der Diskussion an Fakten gefehlt? Was müssen wir noch betrachten? Dazu werden noch einmal die gesammelten Fragen aus der zweiten Stunde aufgelegt.	Folie 1
Arbeit an Gesetzestexten *Lehrer-Schüler-Gespräch*	Welche rechtlichen Fragen ergeben sich zu dem Fall? Die Schüler arbeiten rechtliche Fragen aus dem Fall heraus. (z.B. Ist Klonen, Stammzellforschung.... erlaubt? Darf man Stammzellen herstellen?)	
Gruppenarbeit	Lehrer teilt Embryonenschutzgesetz und das Stammzellgesetz aus. Schüler beantworten in Gruppenarbeit je eine rechtliche Frage. Danach Präsentation der Ergebnisse.	Mat. Nr. 26 und 27. Embryonenschutzgesetz und Gesetz zur Sicherstellung des Embryonenschutzes im Zusammenhang mit Einfuhr und Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen.

Erläuterungen zur achten Stunde

Der Beginn der Stunde dient der Strukturierung der Argumente aus der Podiumsdiskussion. Alle Argumente und Begründungen werden nach Pro, Kontra und Sowohl-als-auch geordnet. Ziel diese Aufgabe ist es, vor der anschließenden Phase das Ergebnis der Gruppenarbeit und Diskussionen festzuhalten. Die bisher ausgeklammerte politisch-rechtliche Dimension des Falls wird nun behandelt. Dazu werden Fragen formuliert und mit Hilfe von Gesetzen beantwortet: z.B. Ist Stammzellforschung oder Klonen überhaupt in Deutschland erlaubt? Unter welchen Voraussetzungen darf Stammzellforschung betrieben werden? ... .

Die Fragen werden in Gruppen bearbeitet. Jede Gruppe behandelt dabei ein oder zwei Fragen. Die Gruppenarbeit schließt mit dem Vorstellen der Gruppenergebnisse. Die Schüler können durch die Gruppenarbeit aktiv an den Gesetzestexten arbeiten und sich mit den Inhalten besser auseinandersetzen, als es das Lesen in Einzelarbeit ermöglichen würde.

Formulierung einer Stellungnahme (9. Stunde)

Phasen, Sozialformen	Schüler- und Lehrertätigkeiten	Medien, Materialien
Rekapitulation: *Lehrer- Schüler-Gespräch*	Es werden noch einmal die Inhalte der Stunden der Unterrichtseinheit zusammengefasst mit Blick auf das Ziel, eine Stellungnahme (Gesetzesvorlage) zu formulieren.	Wandzeitungen, Folien
Formulierung: Gruppenarbeit	Der Lehrer lässt über die Frage „Arbeit mit embryonalen Stammzellen: Ja oder Nein?“ abstimmen. Die Ja- und die Nein-Stimmen bilden jeweils eine Gruppe (eventuell werden die Gruppen noch einmal unterteilt). Jede der beiden Gruppen soll eine Stellungnahme entwerfen, wie die bestehenden Gesetze angepasst bzw. verbessert werden können.	

Erläuterungen zur neunten Stunde

Die vorausgegangene Analyse der Gesetzestexte bildet die Grundlage für die Stellungnahmen der Schüler. Die Stellungnahmen sollten nach dem Vorbild einer Enquete-Kommission verfasst werden. Eine Enquete-Kommission beschäftigt sich mit den Meinungen von Experten und Interessengruppen. Diese Experten und Interessengruppen waren in der Unterrichtsreihe die jeweiligen Arbeitsgruppen der Schüler. Dann diskutieren die Mitglieder der Enquete-Kommission und legen ihre Meinung dar. (In unserem Fall war das die Diskussionsphase.) Als Letztes formuliert die Enquete-Kommission ihre Stellungnahme. Der Beginn der Formulierung der Stellungnahme folgt in dieser Stunde. Dazu wird am Anfang der Unterrichtstunde noch einmal der gesamte Erkenntnisprozess kurz zusammengefasst und somit in Erinnerung gerufen. Dann wird noch einmal abgestimmt. Die Abstimmung dient dem groben Herausfinden von Einstellungen zum Thema. Die Schüler werden dann zweckmäßig in Gruppen „Pro“ und „Kontra“ embryonaler Stammzellforschung eingeteilt. Jede Gruppe kann dann ihre eigene Stellungnahme formulieren. Dies ist auch in Enquete-Kommissionen im Bundestag keine ungewöhnliche Sache. Im Unterricht wird so verhindert, dass Schüler an Stellungnahmen mitarbeiten müssen, deren generellen Inhalt, also Pro oder Kontra, sie nicht mittragen können. Unter Umständen ist es wichtig, große Gruppen noch einmal zu verkleinern, da ein konstruktiver Formulierungsprozess mit mehr als fünf Schülern kaum möglich ist. Die Gruppen dürfen sich austauschen und miteinander diskutieren. Die Formulierung der Stellungnahmen soll bestehende Gesetze und Regelungen verändern oder verbessern. Dabei ist es nicht wichtig, die gesamten Gesetzestexte zu überarbeiten. Die Schüler können sich einzelne Passagen, die ihnen wichtig erscheinen, weil sie den Fall berühren, heraussuchen und darüber schreiben. Die Vorstellung der Stellungnahmen erfolgt dann in der nächsten Stunde.

Bearbeitung der Stellungnahmen (10. Stunde)

Phasen, Sozialformen	Schüler- und Lehrertätigkeiten	Medien, Materialien
Überarbeitung der Stellungnahmen: *Schüler- Lehrer-Gespräch oder in Gruppenarbeit.*	Die Schüler lesen ihre Stellungnahmen vor. Diese werden noch einmal beraten, diskutiert und überarbeitet. Es obliegt ihnen, ob sie ihre Petitionen abschicken oder nicht. (Eventuell Beratung, ob eine Ausstellung angelegt wird.)	
Konfrontation mit dem realen Fall	Vorlesen des realen Falles und Diskussion. Auswertung der Unterrichtsreihe.	Mat. Nr. 28 Zeitungsartikel: „Vierjähriger erhält Stammzellen in Kiew
Metaphase:	Abschlussbesprechung der Unterrichtsreihe.	Forscher haben Bedenken“

Erläuterungen zur zehnten Stunde

Zuerst haben die Schüler die Gelegenheit, ihre Stellungnahmen vorzulesen. Anschließend kann die jeweilige Gruppe das Ziel ihrer Stellungnahme näher erläutern und die gesamte Klasse kann dann darüber diskutieren. Hierbei soll besonders der Aspekt der zukünftigen Bedeutung der Veränderung bzw. Verbesserung der bestehenden Gesetze problematisiert werden. Anschließend kann die Stellungnahme umformuliert werden. Es ist dabei möglich, einen veränderten Gesetzestext zu entwerfen und/oder eine Petition zu schreiben. Jede Gruppe kann entscheiden, was mit den Ergebnissen ihrer Gruppenarbeit geschieht.

Es wäre möglich, alle Petitionen zu sammeln und dem zuständigen Ausschuss im Bundestag zu schicken oder eine Ausstellung zu entwerfen, in der die umformulierten Gesetzestexte als Ergebnis der Unterrichtsreihe der Schulöffentlichkeit präsentiert werden können. Für die Schüler ist es sicherlich eine große Motivation zu wissen, dass ihr Erkenntnisprozess in den Stunden auch einen „echten“ Sinn hatte.

Der Zeitungsartikel, der die Grundlage des Falles bildete, wird im Original vorgelesen. Darin lässt Familie Arendt ihren kranken Sohn mit Stammzellen aus abgetriebenen Embryonen in Kiew behandeln. Die Therapie ist bei Wissenschaftlern umstritten, da die Wirksamkeit nicht nachgewiesen werden kann. Die Mutter bemerkt aber, dass es ihrem Sohn nach der Verabreichung der Stammzellen, die in die Blutbahn gespritzt werden, deutlich besser geht.

Die Schüler können anhand dieses Artikels erkennen, dass ihre Überlegungen einen realen Sachverhalt berührt haben.

Es ist nicht das Ziel, mit dem Vorlesen des Artikels Betroffenheit bei den Schülern über das Schicksal der Familie auszulösen oder das Handeln der Mutter zu diskutieren. Die Schüler sollen im Unterricht lernen, moralische Konflikte zu bearbeiten und politisch zu beurteilen. Sie sollen hier also nicht das Leben einer bestimmten Familie bewerten, weshalb der Artikel auch erst am Ende der Unterrichtsreihe vorgelesen wird.

Den Abschluss der Unterrichtseinheit bildet eine Metaphase, in der die Schüler ihre Eindrücke über die einzelnen Stunden schildern können. Für den Lehrer ist das eine Rückmeldung zum Unterricht. Er kann ansatzweise überprüfen, ob das Ziel der politisch-moralischen Urteilsbildung erfüllt wurde.

Anmerkungen

1 Phasen in Anlehnung an: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.) 1991: 179.

Literatur

Kaiser, Franz- Josef (Hrsg.), 1983: Die Fallstudie. Bad Heilbrunn/Obb: Verlag Julius Klinkhardt.

Knelangen, Wilhelm: Enquete-Kommissionen In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.), 2000: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl., Opladen: Leske + Budrich.

Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.), 1991: Schule und Werteerziehung. Ein Werkstattbericht. Soest: Soester Verlagskontor, S. 179-180.

Reinhardt, Sibylle, 1999: Werte Bildung und politische Bildung: Zur Reflexivität von Lernprozessen. Opladen: Leske + Budrich.

Volksstimme 22.06.2002, S. 7 „Vierjähriger erhält Stammzellen in Kiew-Forscher haben Bedenken“

Wehling, Hans- Georg: Konsens à la Beutelsbach? In: Breit, Gotthard/Massing, Peter (Hrsg.), 1992: Grundfragen und Praxisprobleme der politischen Bildung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 122-128 (zuerst 1977).

Hans-Peter Kuhn, Karin Weiss, Hans Oswald (Hrsg.) 2001: Jugendliche Wähler in den neuen Bundesländern.
Eine Längsschnittstudie zum Verhalten von Erstwählern bei der Bundestagswahl 1998, Opladen, Leske + Budrich,

In den letzten beiden Jahrzehnten hat die sozialwissenschaftliche Jugendforschung eine erstaunliche Konjunktur erfahren. Die Anzahl der Artikel, Bücher und Studien ist nicht mehr zu überblicken. Dennoch hat diese Entwicklung kaum zu mehr Wissen über die Jugend geführt. Denn immer noch sind die methodischen Standards der Jugendforschung höchst unterschiedlich und ihre Ergebnisse schwer miteinander zu vergleichen. Versuche, empirische Befunde theoretisch zu interpretieren oder wenigstens mit Theorien zu verbinden finden sich eher selten, ebenso Längsschnittstudien, die allein Aussagen über Entwicklungen oder Trends zulassen würden. Vor diesem Hintergrund nimmt die Studie der Brandenburger Forschergruppe eine besondere Stellung ein. Sie untersucht die Entstehung von politischen Einstellungen und politisch relevanten Verhaltensbereitschaften und Verhaltensweisen von Jugendlichen im Alter von 15 und 16 Jahren im Längsschnitt über den Zeitraum von drei Jahren bis zum Erreichen des Wahlalters. Im Zentrum stehen Einstellungen zur Demokratie und Politik, aber auch Faktoren wie soziales Engagement, Gewaltbereitschaft, Einstellungen zu Ausländern und zur Gleichberechtigung der Frau. Dabei werden drei wissenschaftliche Traditionen miteinander verknüpft: die klassische Wahlforschung, die politische Sozialisationsforschung sowie die Transformationsforschung insoweit sich die Analyse allein auf Stichproben Brandenburger Jugendlicher bezieht. Gerade der letzte Beitrag, in dem es um den Prozess der Identifikation von Jugendlichen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR mit der Demokratie der Bundesrepublik geht, ist für die Situation und Entwicklung schulischer politischer Bildung in den neuen Bundesländern von besonderem Interesse.

Die Forschergruppe hat sich dafür entschieden, die Ergebnisse nicht in Form einer Monographie unter einer gemeinsamen Autorenschaft vorzulegen, sondern die einzelnen Kapitel und Themenfelder werden von ein oder zwei Autoren verfasst und verantwortet. Dies hat Vor- und Nachteile. Einerseits wird auf diese Weise die „Handschrift“ der jeweiligen Autoren deutlich, andererseits scheinen, trotz durchgängiger Fragestellung, die einzelnen Kapitel nicht immer einer einheitlichen Strategie der Auswertung und Interpretation zu folgen. Da es nicht möglich ist, auf alle Beiträge und ihre Ergebnisse einzugehen, sollen die Erwähnung finden, die für die Politischen Bildung von besonderem Wert sind. Wie die meisten empirischen Jugendstudien kommt auch die „Brandenburg Studie“ zu dem Schluss, dass Jugendliche der 10. Klasse sich nur mäßig für Politik interessieren. Das dürfte kaum überraschen. Jedoch wird dabei empirisch belegt, was bisher nur vermutet wurde, dass Jugendliche im Alter von 16 Jahren sich im Prozess der politischen Identitätsbildung befinden, auch wenn „insgesamt das politische Wissen nicht umfangreich und politische Überzeugungen nicht gefestigt sein dürften.“ Besondere politische Ereignisse, wie Wahlkämpfe, haben in dieser Entwicklungsphase eine aktivierende Wirkung. Das politische Kompetenzbewußtsein, die Demokratiezufriedenheit und das Vertrauen in Politiker und politische Institutionen steigen an. Eine solch „sensible Phase“ dürfte der Politikunterricht sich nicht entgehen lassen, zumal Lehrerinnen und Lehrer wohl noch immer dem Vorurteil unterliegen, Wahlkämpfe würden das Gegenteil bewirken und zur Politikverdrossenheit beitragen. Ihre positive Wirkung gilt allerdings nur für die Jugendlichen, die eine prinzipielle Wahlbereitschaft äußern. Nichtwähler dagegen sind nicht nur politikverdrossen, sondern auch desinteressiert und uninformiert. Daraus aber den Schluss zu ziehen, dass diese Wahlberechtigten der Wahl fernbleiben sollten, weil sie ihre Wahlentscheidung aus wenig rationalen Gründen zu treffen pflegten (247), erscheint problematisch. Zum einen treffen auch informierte und interessierte Wähler ihre Wahlentscheidungen häufig aus wenig rationalen Gründen, zum anderen ist es gerade ein Kennzeichen westlicher Demokratien, dass die Stimme der Desinteressierten oder Politikverdrossenen den gleichen Wert hat, wie die der Interessierten und Engagierten. Bei der Frage nach dem Zustandekommen von langfristigen Parteibindungen und kurzfristigen Wahlentscheidungen bestätigt die Studie die bekannten Ergebnisse der Wahlforschung. Interessant ist dann wieder, dass nur eine Minderheit (5,8%) der Erstwähler in der Stichprobe sich für rechtsextreme Parteien (DVU, NPD, Republikaner) entschieden. Bedeutsam und anregend für weitere Forschungen

ist der Tatbestand, dass die Forschergruppe empirische Belege dafür gefunden hat, dass im Spektrum des Rechtsextremismus der Einfluss der Gleichaltrigen besonders groß ist. Insgesamt kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass für die Entwicklung von politischer Identität zwischen 10. Klasse und Volljährigkeit vor allem die Sozialisationskontexte Eltern, Gleichaltrigen und Schule eine wichtige Bedeutung haben und sich gegenseitig beeinflussen. Auch wenn hier im Zusammenhang von Schule im wesentlichen der Einfluss von Bildungsgängen gemeint ist, so lässt sich aus dieser Untersuchung doch der Schluss ziehen, dass die Wirkung von Schule und Unterricht bei der Herausbildung der politischen Identität von Jugendlichen größer ist, als bisher angenommen und dass die Schule im allgemeinen und der Politikunterricht im besonderen diese Chance nicht verpassen sollte.

Peter Massing

Detlef Oesterreich: Politische Bildung von 14-Jährigen in Deutschland. Studien aus dem Projekt Civic Education. Opladen: Leske+Budrich 2002

Das Berliner Max-Planck-Institut für Bildungsforschung hat die deutsche Teil- und Ergänzungsstudie zur internationalen Civic Education Studie der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) durchgeführt, über die Detlef Oesterreich hier berichtet. Die Befragungen fanden 1999 statt – in 28 Ländern wurden insgesamt 94000 Schüler und Schülerinnen erreicht, davon 3700 in Deutschland. Das Unternehmen verdient Bewunderung und das Buch sei nachdrücklich zur Lektüre empfohlen!

Die deutschen Ergebnisse werden in den internationalen Vergleichszusammenhang gestellt, was die Möglichkeit zu Fragestellungen und Interpretationen eröffnet, die nur solche international angelegte Forschung bietet. Zwei Beispiele: Deutsche Jugendliche äußern im internationalen Vergleich eine unterdurchschnittliche politische Beteiligungsbereitschaft – und noch stärker ist der Unterschied bei der Bereitschaft zu sozialen Aktivitäten. Viel größer als in reichen Industrieländern sind diese Bereitschaften in ärmeren Ländern Süd- und Osteuropas – hier zeigt sich die Bedeutung des gesellschaftlichen Kontextes: Unterschiedliche soziale Strukturen mögen reale und mentale Konsequenzen haben. Merkwürdig ist dabei, dass – ganz unabhängig vom internationalen Vergleich – diese schwachen Ergebnisse in Deutschland bisher die Öffentlichkeit gar nicht beunruhigt haben – als sei Demokratie eine fest gegründete Selbstverständlichkeit, die unabhängig von ihrer Verankerung in der jungen Bevölkerung existieren könne. – Ein zweites Beispiel dafür, dass der internationale Vergleich zur Selbstklärung beitragen kann: Nationale Identifikation ist in Deutschland weniger ausgeprägt als in anderen Ländern und geht in Deutschland eher mit ausländerfeindlichen Einstellungen einher, während in anderen Ländern nationale Identifikation eher positiv mit der Befürwortung der Rechte von Ausländern korreliert – dieser unterschiedliche Stellenwert erklärt sich durch die deutsche Geschichte. Solche Einflussfaktoren zeigen, dass Untersuchungen zur politischen Bildung einen anderen Stellenwert haben müssen als Leistungsmessungen z.B. der Lesekompetenz (vgl. PISA 2000).

Einige Ergebnisse sind in sehr direktem Sinne für die didaktische Diskussion relevant. Die Schülerbefragung (ähnlich auch die frühere Expertenbefragung) zeigt, dass die Frage der Gewalt mehrheitlich normativ gesinnungsethisch angegangen wird und deshalb kein Verständnis für die Notwendigkeit des staatlichen Gewaltmonopols als struktureller Voraussetzung für innergesellschaftlichen Frieden gegeben ist – das ist eine Aufforderung zur Bearbeitung im Unterricht!

Die Ergebnisse werden übersichtlich und verständlich dargestellt – Zusammenfassungen am Ende von Kapiteln und eine Gesamtzusammenfassung als „Bilanz“ erleichtern die Kenntnisnahme. Der Leser wird über die Entstehung und Anlage der Untersuchung so informiert, dass je nach Interessenlage Schwerpunkte bei der Lektüre gesetzt werden können. Auch Nicht-Empirikern wird der interessante Anhang zu Skalenbildungen und statistischen Verfahrensweisen zugänglich sein!

Für die zukünftige empirische Arbeit bleibt anzumerken, dass für politische Bildung noch kein Kompetenzbegriff erreicht ist (besonders im Blick auf Konfliktfähigkeit als genuin politische Teilkompetenz), der voll überzeugt. Die Arbeit an einem normativ gehaltvollen und operationalisierungsfähigen Kompetenzbegriff sei als Hoffnung und Forderung dem Max-Planck-Institut für Bildungforschung aufgegeben!

Sibylle Reinhardt

Nichtregierungsorganisationen in der Diskussion

Dieter Neubert

Gliederung

Einleitung

1. Wer oder was sind NRO?
2. Theorien zur Rolle von NRO
3. Die wachsende Bedeutung der NRO
4. Anspruch und Wirklichkeit von Dienstleistungs-NRO
5. Anspruch und Wirklichkeit von anwaltlichen NRO
6. Die politische Rolle der NRO: Zur Frage der Legitimität
7. Zusammenfassende Thesen

Einleitung

Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind heute ein selbstverständlicher Teil nationaler und internationaler politischer Prozesse[1]. Sie sind auf internationalen Konferenzen der UN vertreten bzw. auf spezifischen NRO-Foren organisiert. Sie agieren in der internationalen Öffentlichkeit als Anwälte beispielsweise von Menschenrechten und Umweltfragen. Dies setzt sich auf nationaler und lokaler Ebene fort. Auch dort nehmen NRO an der öffentlichen politischen Debatte teil und werden bei neuen politischen Programmen und Gesetzen konsultiert. Zudem übernehmen sie öffentliche Aufgaben, betreiben soziale und kulturelle Einrichtungen auf lokaler Ebene in unmittelbarer Nähe zur Bevölkerung. Wie kaum ein anderer Organisationstypus wird NRO zugeschrieben, sowohl auf globaler, nationaler und lokaler Ebene kompetent zu handeln.

NRO reklamieren direkt die Interessen von Bürgern zu vertreten, mehr als Regierungen und Parlamente dies können, und Ausdruck einer aktiven und lebendigen (internationalen) Zivilgesellschaft zu sein, die ein Gegengewicht gegen staatliche Dominanz und den zunehmenden Einfluss multinationaler, global agierender Unternehmen bietet. Mitunter sehen sich NRO selbst als Teil neuer demokratischer

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 2/2003, S. 257-282

Bewegungen, die die verkrusteten und überkommenen nationalstaatlichen Begrenzungen der Politik überwinden und eine neue Form globaler Basisdemokratie etablieren, die als eine „Globalisierung von unten“ verstanden wird (allgemein siehe: (Altvater u.a. 1997, Heins 2002, Walk & Boehme 2002).

Um die Bedeutung dieses postulierten Umbruchs zu unterstreichen, wird von einer „stillen Revolution“ gesprochen (Fisher 1997). Dabei wird nahegelegt, dass die NRO tatsächlich ein völlig neues Demokratieverständnis repräsentieren und dass insbesondere erstmals eine internationale Vernetzung sozialer Bewegungen statt fände. Zugleich bleiben der Begriff der NRO und deren Programm unscharf und unbestimmt. Wer oder was sind eigentlich NRO? Welche Rolle spielen sie in der Politik? Verfolgen sie ein gemeinsames Ziel? Worauf gründet sich ihr Selbstbewusstsein und besonders ihre gesellschaftliche Wertschätzung? Findet die „stille Revolution“ statt und ist diese so neu wie es scheint?

1. Wer oder was sind NRO?

Begriff und Typologie

„Nichtregierungsorganisation“ ist ein umständlicher Negativbegriff, der den gemeinten Organisationstyp als nicht zu einer Regierung zugehörig bestimmt (im Folgenden: Neubert 1997, 50-81). Dies bleibt unpräzis, weil eben alle Organisationen, die nicht dem Staat bzw. der Regierung zugeordnet sind, gemeint sein könnten, also auch private Unternehmen, die aber gerade definitiv ausgeschlossen sind. Der Alternativbegriff „Non-Profit-Organisation“ unterscheidet den gemeinten Typus analog und ebenso unvollständig von profitorientierten Unternehmen. Zusammen genommen bieten beide Begriffe eine erste negative Abgrenzung: NRO sind weder staatlich noch profitorientiert. Es bleibt aber offen, was NRO positiv auszeichnet.

Hinzu kommt die Unschärfe des Begriffs, denn es ist keineswegs klar bestimmt, welche Organisationen denn zu den „Nichtregierungsorganisationen“ gerechnet werden sollen. In einer sehr breiten Bedeutung wird von der kleinen Frauengruppe, über Selbsthilfeorganisationen, Wohlfahrts-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen, Ökologieorganisationen, Berufsvereinigungen, Sportvereinen und Sportverbänden, Gewerkschaften bis hin zum weltweit präsenten „Roten Kreuz“ ein kaum noch abgrenzbares Spektrum von freiwilligen nicht-staatlichen Vereinigungen erfasst. Für eine genauere Analyse müssen wir diesen heterogenen Bereich strukturieren.

Alle diese Vereinigungen haben neben der Abgrenzung von Staat und Unternehmen gemeinsam, dass sie auf einem freiwilligen Zusammenschluss beruhen und über ein Mindestmaß an Organisation verfügen. Wenn dieses gesamte Spektrum gemeint ist, sollte in Anlehnung an die international gebräuchliche Bezeichnung (voluntary association) von „freiwilligen Vereinigungen“ gesprochen werden.

Diese Vielfalt von freiwilligen Vereinigungen, lässt sich mit zwei Kriterien einfach in vier Grundtypen unterscheiden: nach der Art der Aktivität (Hilfe- und Entwicklungsleistung oder Interessenvertretung), und nach den Nutznießern der Aktivität (Mitglieder oder Nichtmitglieder). Daraus ergibt sich eine idealtypische Gliederung (vgl. Abb. 1), die in der Realität immer wieder durchbrochen wird und

Grauzonen sowie Übergangsbereiche bzw. Mischformen zwischen verschiedenen Typen aufweist.

Abb. 1: Typologie freiwilliger Vereinigungen

	Art der Aktivität	
Nutznießer der Aktivität	Artikulation von Interessen	Hilfe- und Entwicklungsleistungen
Mitglieder	**Interessenverbände** Gewerkschaften Unternehmerverbände Berufsverbände Bürgerinitiativen lokale Händler- oder Handwerkervereinigungen	**Selbsthilfe** Selbsthilfegruppen Spargruppen Selbsthilfeorganisationen Genossenschaften
Nicht-Mitglieder (NRO im engeren Sinne)	**anwaltliche Organisationen** Menschenrechtsorganisationen Umweltorganisationen	**Wohlfahrts- und Entwicklungsorganisationen** (Dienstleistungsorganisationen) Caritas, Brot für die Welt, Welthungerhilfe, CARE usw.

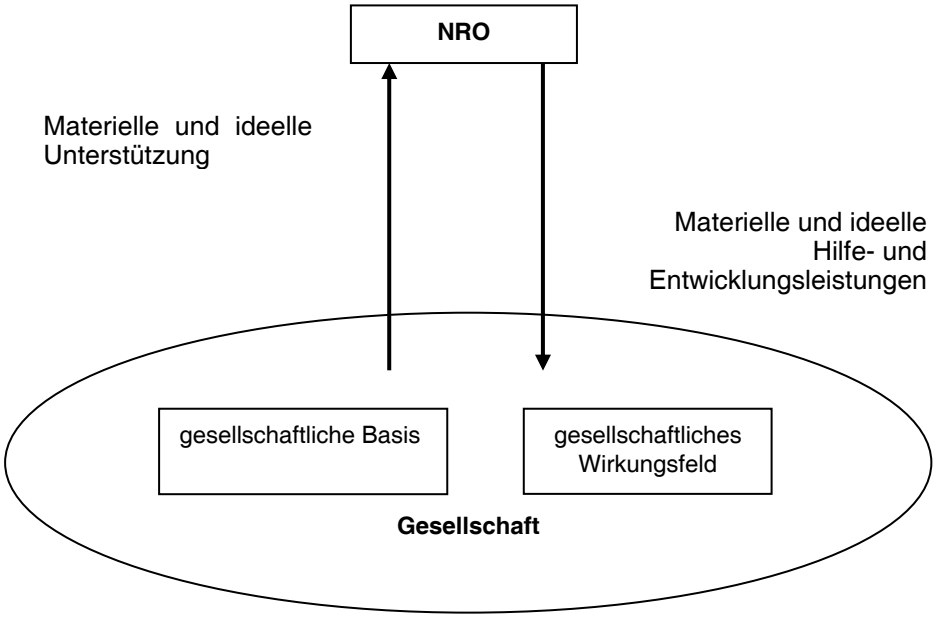
Die Typologie hilft uns, zwei unterschiedlich strukturierte Arten von freiwilligen Vereinigungen theoretisch zu unterscheiden. Auf der einen Seite stehen Interessenvertretungen und Formen der Selbsthilfe, von deren Aktivität vor allem die Mitglieder profitieren. Auf der anderen Seite stehen Wohlfahrts- und Entwicklungsorganisationen (kurz: Dienstleistungsorganisationen) sowie anwaltliche Organisationen, die für Nicht-Mitglieder tätig werden. Nur letztere, für Nicht-Mitglieder tätige Organisationen werden hier als NRO (im engeren Sinne) bezeichnet.

Doppelter gesellschaftlicher Anschluss von NRO

Diese NRO im engeren Sinne zeichnen sich durch eine spezifische Verbindung mit der Gesellschaft aus: Sie verfügen über einen *doppelten gesellschaftlichen Anschluss*. NRO sind zunächst auf die Ressourcen angewiesen, die sie von Mitgliedern und Gefolgschaft in Form von Mitgliedsbeiträgen, Spenden oder ehrenamtlicher Arbeit erhalten.[2] Hinzu kommt die ideelle Unterstützung der Organisationsziele durch Mitglieder und Gefolgschaft. Mitglieder, ehrenamtliche Helfer, Spender und Gefolgschaft bilden die *gesellschaftliche Basis* einer NRO. Die NRO sind ihrer gesellschaftlichen Basis gegenüber rechenschaftspflichtig (insbesondere soll ein Nachweis über die Verwendung der Spendengelder geleistet werden) und könnten ohne diese Basis nicht als NRO existieren. Ihre gesellschaftliche Bedeutung erlangen NRO durch die von ihnen erbrachten materiellen bzw. ideellen Hilfe- und Entwicklungsleistungen für ihre jeweiligen Zielgruppen. Dies erfordert den Zugang zu den Zielgruppen, den Nutznießern von Angeboten, und im Falle der anwaltlichen NRO zu relevanten Teilen der Öffentlichkeit, kurz gesagt zu einem *gesellschaftlichen Wirkungsfeld*. Die Existenz einer eigenen gesellschaftlichen Basis und der Zugang zum gesellschaftlichen Wirkungsfeld sind Grundvoraussetzungen für die Existenz einer NRO. Die NRO sind über ihren „*doppelten gesellschaftlichen Anschluss*“ (Glagow 1990, 165) in die Gesellschaft *eingebettet* (vgl. Abb. 2). Ressourcen in Form von materieller bzw. ideeller Hilfe oder in Form von politischer

Unterstützung werden von einem Teil der Gesellschaft generiert und zugunsten eines anderen, als bedürftig angesehenen Teils transferiert.

Abb. 2: Doppelter gesellschaftlicher Anschluß von NRO



Bei allen freiwilligen Organisationen, so auch bei den NRO, ist es sinnvoll, je nach Herkunft einer Organisation zwischen Nord-NRO, mit Sitz in der Ersten Welt, und Süd-NRO, mit Sitz in der Dritten Welt zu unterscheiden. Schließlich können NRO auch nach der Reichweite ihrer Tätigkeit differenziert werden:

- nationale NRO, nur in einem Land tätig (z.B. Arbeiterwohlfahrt),
- internationale NRO, auch im Ausland aktiv (z.B. Welthungerhilfe),
- globale NRO, in mehreren Ländern tätig, ohne eindeutiges Organisationszentrum bzw. mit mehreren gleichrangigen Organisationszentren (z.B. Care International, Caritas, Greenpeace).

2. Theorien zur Rolle von NRO

Dritter Sektor

In der theoretischen Debatte wird bei der Behandlung von NRO vor allem auf die Konzepte des „Dritten Sektors“, der „Zivilgesellschaft“ sowie der „neuen sozialen Bewegungen“ und der „internationalen Zivilgesellschaft“ Bezug genommen (Brand

2000). Die sozialpolitische Diskussion über den „Dritten Sektor“ reicht bis in die 1970er Jahre zurück und bezieht sich besonders auf Hilfe- und Entwicklungsleistungen. Konstitutiv für den Dritten Sektor (Seibel 1990) ist die doppelte Abgrenzung von „Markt“ und „Staat“. Der Dritte Sektor besteht aus den Organisationen, die Aufgaben übernehmen, die gewerbliche Unternehmen oder die Regierung nicht, nicht richtig oder nicht in ausreichendem Umfang erfüllen. Typischerweise konzentrieren sich die Aktivitäten des Dritten Sektors auf die Produktion öffentlicher und halböffentlicher Güter; genau dies trifft für Dienstleistungs-NRO zu. Hinzu kommt eine besondere Mittlerstellung, zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Im Zentrum der Analyse steht die Stellung des Dritten Sektors zwischen Bevölkerung und Staat. Entsprechende Organisationen artikulieren Bedürfnisse, vertreten als Anwälte Interessen ihrer Klientel, filtern und bündeln Bedürfnisse bzw. Interessen und machen sie so für den Staat bearbeitbar. Sie wirken an der Formulierung und an der Implementation der Politik mit und vertreten die Politik auch gegenüber der Bevölkerung. Sie sind dabei sowohl Vermittler als auch Puffer zwischen Gesellschaft und Staat (Bauer 1987, 14-17).

Zivilgesellschaft

Mit dem demokratietheoretischen Begriff der „Zivilgesellschaft“ wird vor allem die politische Bedeutung von NRO hervorgehoben. Trotz konkurrierender Varianten des Begriffs „Zivilgesellschaft“ können zentrale Elemente einer Zivilgesellschaft benannt werden: Bürger- und Freiheitsrechte, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, plurale Demokratie und die Existenz freiwilliger, vom Staat unabhängiger Vereinigungen. Zivilgesellschaft bezieht sich auf Aktivitäten auf einer Ebene zwischen Privatsphäre und Staat und ist eng mit der Vorstellung, dass staatliche Macht kontrolliert werden muss, verbunden (Brumlik & Brunkhorst 1993, Dahrendorf 1990). Das Zusammenspiel zwischen Gesellschaft und Politik kann in drei Arenen oder Bereiche aufgegliedert werden (Stepan 1988, 3-12). Dies sind erstens der Staat mit der Regierung, dem Rechts- und dem Verwaltungssystem und zweitens die „politische Gesellschaft“, deren Ziel die Erlangung der Regierungsgewalt ist. In demokratischen Staaten formiert sich die politische Gesellschaft vor allem in Parteien und parteiähnlichen Organisationen. Die Zivilgesellschaft steht als gesonderter dritter Bereich daneben. Die freiwilligen Vereinigungen artikulieren ihre Interessen und versuchen diese durchzusetzen. Sie wollen den Staat kontrollieren oder beeinflussen, streben jedoch nicht selbst die Regierungsgewalt an. (Unternehmerverbände oder Kirchen haben nicht das Ziel, die Regierung zu stellen). Alle drei Bereiche sind notwendige Bestandteile einer modernen liberalen Demokratie. Die Stärke der freiwilligen Vereinigungen im Zivilgesellschaftskonzept ist deren Position außerhalb der in der politischen Gesellschaft und der Regierung vollzogenen formalen Entscheidungsprozesse. Dies erlaubt ihnen durchaus konkrete Handlungsvorschläge zu machen, jedoch bleibt deren Vorbereitung und Umsetzung den politischen Institutionen, in einer Demokratie, Parteien, Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit, vorbehalten.[3]

Vor diesem Hintergrund übernehmen NRO ebenso wie andere freiwillige Vereinigungen innerhalb der Zivilgesellschaft zwei wichtige Funktionen. Sie sind erstens ein entscheidendes Instrument politischer Kontrolle und der Interessenwahr-

nehmung im Rahmen gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Zweitens sind sie Ausdruck der Bereitschaft der Bevölkerung, ihre eigenen Angelegenheiten autonom und selbständig zu regeln. NRO agieren ohne staatlichen Auftrag, oft ohne staatliche Unterstützung, betreiben eigene soziale und kulturelle Einrichtungen und sind damit sowohl politische als auch gesellschaftliche Kräfte.

Neue soziale Bewegungen und internationale Zivilgesellschaft

Neuerdings wird vermehrt im Zusammenhang mit NRO auch von „neuen sozialen Bewegungen" gesprochen (Walk & Boehme 2002). Unter sozialer Bewegung können Gruppen oder allgemeiner kollektive Akteure verstanden werden, die „zum Zwecke der Einflussnahme auf die Grundlagen der gesellschaftlichen Ordnung oder Wertorientierungen kontinuierlich oder im Bewusstsein der Zusammengehörigkeit politisch tätig sind" (Hillmann 1994, siehe auch: Raschke 1987). Diese neuen sozialen Bewegungen sind nicht mehr wie frühere soziale Bewegungen (Arbeiterbewegung) auf klassenspezifischen Fragen orientiert. Vielmehr beziehen sie sich auf Themen wie Identität, Ökologie, Demokratie oder eben auch internationale Gerechtigkeit und Globalisierungskritik. Während im Falle der Zivilgesellschaftsdebatte diese gesellschaftlichen Strömungen als vitaler Bestandteil demokratischer Gesellschaften verstanden werden, reflektiert das Konzept der „sozialen Bewegung" mehr das Selbstverständnis dieser Gruppierungen als nicht in ein vorhandenes System integrierter Protest mit dem Ziel der grundlegenden Veränderung und untersucht die Dynamik und die möglichen dadurch ausgelösten gesellschaftlichen Wandlungsprozesse. Noch stärker als im Falle der Zivilgesellschaftsdebatte wird die internationale, bzw. globale, Basis dieser Bewegungen hervorgehoben, die in Netzwerken über nationalstaatliche Grenzen hinweg agiert. Mit der Verwendung des Begriffs „Bewegung" wird ein sehr breit gefasster Begriff von NRO verwendet, der bewusst auch nicht formal organisierte Gruppierungen und Netzwerke einschließt. Ein Prototyp dieser neuen auf internationale Probleme ausgerichteten Bewegung ist die globalisierungskritische Gruppierung „Attac". Gerade „Attac" führt mit einer minimalen Organisationsbasis unterschiedliche Organisationen sowie nicht organisierte Sympathisanten zu Aktionen zusammen und mobilisiert öffentlichkeitswirksamen Protest. Dies eröffnet die Möglichkeit, auf die internationale politische Debatte einzuwirken. Im Erfolgsfall, das heißt wenn die Einwände ernst genommen werden und Vertreter dieser Positionen in Konferenzen und Verhandlungen einbezogen werden, wird allerdings auf den organisierten Teil der Bewegung zurückgegriffen. Dabei zeigt sich, dass erfolgreiche Bewegungen immer auch neue freiwillige Vereinigungen hervorbringen (Rucht 1987).

Im Blick auf den gegenwärtigen Globalisierungsprozess werden die Konzepte der Zivilgesellschaft und der neuen sozialen Bewegungen miteinander verknüpft. Es ist die Rede von der „internationalen Zivilgesellschaft", die sich über nationale Grenzen hinweg formiert und Ausdruck (neuer) internationaler politischer Bewegungen und Organisationen ist. Der aktuelle Globalisierungsschub hat, so die Annahme, auf internationaler Ebene nicht-staatlichen Organisationen den Raum gegeben, eigenständig zu agieren. Nationalstaaten haben dem zufolge ihre Rolle als exklusive internationale Akteure verloren. Supranationale Regelungen auf der Ebene

der Vereinten Nationen nehmen zu und die Diskussionsprozesse werden für nichtstaatliche Akteure geöffnet. Ein Ausdruck des neu gewonnenen politischen Spielraumes sind die NRO-Foren, die seit der Konferenz über „Umwelt und Entwicklung“ in Rio 1992 auf den internationalen Konferenzen der UN eingerichtet wurden. NRO Foren gab es u.a. auf der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo, der Weltfrauenkonferenz in Peking und dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen (Gordenker & Weiss 1995, Stahl 1994, Wahl 1998). Die internationale Zivilgesellschaft und internationale soziale Bewegungen richten sich aus dieser Perspektive nicht nur an nationale Regierungen, sondern zunehmend an supranationale Organisationen. Die Aktivisten in den NRO und den sozialen Bewegungen erhoffen sich eine Vernetzung vielfältiger lokaler Initiativen untereinander. Aus dieser Perspektive schafft die Globalisierung neuen Raum für das Lokale, dass sich nun global artikulieren kann. Die damit verbundene Vorstellung wird treffend mit der Metapher des „globalen Dorfes“ (global village) beschrieben. Gedacht wird an eine Art „Zwergenaufstand“, ermöglicht durch Solidarität der kleinen, lokalen Initiativen unter Nutzung der globalen Strukturen (Walk & Boehme 2002).

3. Die wachsende Bedeutung der NRO

Geschichte und Bedeutungsgewinn von internationalen und globalen NRO

Rotes Kreuz
Gegründet 1863. Die größte Hilfsorganisation der Welt, bestehend aus nationale Rotkreuz- bzw. Rothalbmond-Gesellschaften, ist in nahezu jedem Land der Welt (ca. 180) präsent. Sie hat etwa 100 Mill. Mitglieder und Freiwillige, zusammengeschlossen im „Internationalen Komitee des Roten Kreuzes“ (IKRK) mit Sitz Genf sowie der „Förderation der nationalen Rotes Kreuz und Roter Halbmond Gesellschaften“.
Der Schwerpunkt der Arbeit des IKRK liegt in Schutz und Hilfe für zivile und militärische Opfer in Konflikten. Darüber hinaus unterstützt das IKRK die nationalen Mitgliedsorganisationen. Diese leisten u.a. Nothilfe, Verbesserung medizinischer Infrastruktur und betreiben eigene medizinische Einrichtungen. Das IKRK ist in mehr als 80 Ländern aktiv und hat über 12.000 Mitarbeiter. Das IKRK ist strikter politischer Neutralität verpflichtet und deshalb gerade in kriegerischen Konflikten oft von beiden Seiten akzeptiert.
Die Mittel des IKRK (2001: 830 Mill. SFr) kommen zu über 90 % aus öffentlichen Quellen. (Die Angaben beziehen sich nur auf die Arbeit des IKRK, hinzu kommen die Aktivitäten und die Mittel der nationalen Gesellschaften).
Internet: http://www.icrc.org/

Ursprünglich stammt der Begriff „Nichtregierungsorganisation“ aus der Charta der Vereinten Nationen. Im Artikel 71 wurden international tätige nichtstaatliche Organisationen, denen die Vereinten Nationen einen speziellen Beraterstatus zuerkennen wollten, als „non-governmental organizations“, in Deutsch somit „Nicht-Regierungsorganisationen“, bezeichnet. In der Regel sollten diese Organisationen in mindestens drei Ländern vertreten sein. Unter den etwa 200 Organisationen, die 1951 diesen Status zugesprochen erhielten, waren sehr unterschiedliche internationale freiwillige Vereinigungen, u.a. Kirchen, Berufsverbände, Handelskammern, Ge-

werkschaften, Pfadfinderorganisationen, Automobilclubs, das „Rote Kreuz“ sowie als Ausnahmen von der Regel der Internationalität auch einige große nationale Organisationen aus den USA und Indien (Weiss 1980).

Alle diese vorwiegend internationalen Organisationen und Verbände existierten schon zuvor. Dies verweist darauf, dass das Phänomen der internationalen nichtstaatlichen Organisationen und Bewegungen nicht so neu ist, wie dies in der aktuellen Diskussion gerne nahegelegt wird. Schon in der zweiten Hälfte des 19. Jhdt., als der Begriff „Welt“ erstmals in aller Munde war (z.B. Weltausstellungen, Faszination der Erforschung Afrikas mit regelmäßigen Zeitungsberichten) (Robertson 1998, 209-211), entstanden international vernetzte NRO: Das „Rote Kreuz“, kirchliche Jugendverbände (z.B. YMCA), die Pfadfinder sowie kurz vor der Jahrhundertwende die olympische Bewegung.

Der Begriff der NRO wurde vom spezifischen Status im Rahmen der Vereinten Nationen abgekoppelt und innerhalb der Entwicklungspolitik auch auf Organisationen, die nur in einem Land tätig sind, übertragen. Wichtige nichtstaatliche Träger der Entwicklungspolitik waren und sind die Hilfswerke der Kirchen und weitere in den 1960ern und 1970ern gegründete Hilfsorganisationen (u.a. „Misereor“, „Brot für Welt“, „Welthungerhilfe“, „CARE“, „Oxfam“, „Save the Children Fund“). Eine erste Welle des Interesses an NRO als Entwicklungsorganisationen begann in den 1980er Jahren. Sie wurden als alternative und besonders basisnahe Entwicklungsorganisationen stilisiert und der schwerfälligen, oft erfolglosen staatlichen Entwicklungshilfe gegenüber gestellt. Sie boten vor allem soziale Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Ernährung), Nothilfe sowie zunehmend auch lokale Entwicklungsprogramme (Wasserversorgung, Förderung des Kleingewerbes) (Schneider 1986).

Die NRO verzeichneten allerdings zunächst vor allem einen politischen Bedeutungsgewinn und ein zunehmendes öffentliches sowie wissenschaftliches Interesse. Die durch die NRO vergebenen Mittel der Entwicklungshilfe stiegen zwar deutlich an, jedoch blieb wegen der insgesamt gestiegenen Ausgaben für Entwicklungshilfe der Anteil der NRO an der Entwicklungshilfe insgesamt lange Zeit weitgehend konstant. Erst in jüngster Zeit ist ein Anstieg zu vermerken[4].

Ab den 1980er Jahren wurde das Organisationsmodell NRO in der Dritten Welt gezielt gefördert. Die Nord-NRO führten nicht mehr nur eigene Maßnahmen durch, vielmehr unterstützten sie die Entwicklung neuer lokaler Strukturen. In den Ländern der Dritten Welt entstanden neue Süd-NRO sowie verschiedene Formen von Selbsthilfeorganisationen und -gruppen, die zunächst Wohlfahrts- und Entwicklungsleistungen erbringen sollten. Seither erfolgt ein deutlicher Anstieg der Zahl der NRO besonders in der Dritten Welt.[5]

Aktuelle Bedeutung von NRO

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden die NRO dann unter dem Eindruck des rasanten gesellschaftlichen Wandels in den postsozialistischen Staaten Europas zum wichtigen Akteur gesellschaftlicher Transformation auch in der Dritten Welt stilisiert. Sie galten nun als wesentlicher Teil der Zivilgesellschaft (siehe oben) und sollten sowohl gesellschaftliche Selbstorganisation wie die Demokratisierung vorantreiben. Etwa zu dieser Zeit, tauchte der Begriff der NRO langsam auch außerhalb der Entwicklungspolitik auf. Inzwischen werden Wohlfahrtsverbände und an-

dere freiwillige Vereinigungen vornehmlich im Bereich Ökologie oder der Friedensbewegung als „NRO“ bezeichnet. Mit diesem Bezeichnungswechsel ging auch partielle Neubewertung dieser Organisationen einher. Noch in den 1980er Jahren standen die NRO in der Kritik. Ihr Einfluss auf die Politik sei zu groß (Korporatismusdebatte: Alemann & Heinze 1979, zusammenfassend Streeck 1995), und die Dienstleistungsorganisationen galten als unbewegliche Sozialkonzerne. Heute wird hingegen deren besondere Bedeutung für die Zivilgesellschaft unterstrichen.

Mit der weltweiten Welle der Demokratisierung wurden nun auch anwaltliche Organisationen in der Dritten Welt gefördert, die sich für Menschenrechte, Ökologie, Frauen, Kinder und gegen Kinderarbeit oder für meist ethnische Minderheiten einsetzen (sollten). Zunehmend umfasste die Förderung von NRO auch das Ziel der weltweiten Vernetzung zwischen NRO und sozialen Bewegungen. Die NRO wurden nun zu akzeptierten Akteuren in der sich neu strukturierenden Politik.

Parallel zu dieser politischen Aufwertung der NRO gewannen zugleich neue konkrete Arbeitsfelder in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Europas an Bedeutung. Die NRO wurden verstärkt in die Bewältigung von Konflikten und Konfliktfolgen eingebunden, ein Bereich den vormals vornehmlich die Vereinten Nationen bearbeiteten. Besonders Nord-NRO etablierten sich als gefragte Krisenmanager in „humanitären Katastrophen“.

Auch wenn die gegenwärtige Debatte über NRO vor allem deren politische Rolle als Teil internationaler Netzwerke unterstreicht, bleiben die konkreten Arbeitsfelder weiterhin von großer Bedeutung. Die gesellschaftliche Anerkennung, die NRO genießen, haben sie sich über ihre langjährige praktische Arbeit erst erworben. Für eine Analyse der NRO muss deshalb der Blick zunächst auf diese unterschiedlichen Arbeitsfelder gerichtet werden, wobei der typologischen Trennung in Dienstleistungs-NRO und anwaltliche NRO gefolgt wird.

4. Anspruch und Wirklichkeit von Dienstleistungs-NRO

Über lange Zeit waren Wohlfahrts- und Entwicklungsmaßnahmen das wichtigste Arbeitsfeld der NRO. Die erste Euphorie in den 1980er Jahren machte sich das von NRO vertretene Selbstbild zu eigen und stilisierte die NRO zu besonderen Hoffnungsträgern basisnaher Entwicklungspolitik. Aus dieser Sicht verkörpern NRO alles, was der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit abgesprochen wird (Neubert 1997, 27-50). Sie gelten als basis- und bedürfnisnah, partizipativ, an die Ärmsten gerichtet, ohne großen bürokratischen Apparat, flexibel, effizient, innovativ und es wird erwartet, dass sie eigene Ressourcen durch Spenden und ehrenamtliche Tätigkeit erschließen.

Probleme im Bereich der Selbsthilfeförderung

Brot für die Welt (BfdW)
Gegründet 1959. Hilfswerk der evangelischen Kirche in Deutschland und Teil der evangelischen Diakonie. BfdW hat keine individuellen Mitglieder aber eine breite Basis an Spendern in- und außerhalb der evangelischen Kirche.
BfdW fördert vornehmlich Entwicklungsaktivitäten in der Dritten Welt, die von lokalen Partnern durchgeführt werden. Direkt bei BfdW sind 112 Mitarbeiter beschäftigt. Partner in Übersee sind kirchliche Einrichtungen, ökumenische Netzwerke, Süd-NRO, Selbsthilfegruppen und Basisbewegungen. Die Förderung zielt auf die Stärkung des Selbsthilfepotentials und Selbstorganisationsfähigkeit benachteiligter Gruppen. Die Projekte umfassen alle gängigen Bereiche der Entwicklung (u.a. Bildung, Ernährung, Landwirtschaft, Gesundheit, Umwelt, Kleingewerbeförderung). Allein im Jahr 2001 wurden über 500 Projekte in 66 Ländern neu bewilligt.
Ergänzend dazu ist BfdW in der entwicklungspolitischen Bildung tätig und beteiligt sich an entwicklungspolitischen Kampagnen (z.B. gegen Kinderarbeit, Entschuldung).
Die Mittel (2001: 75 Mill. Euro) kommen vornehmlich aus Spendengeldern (über 90 %) und im geringen Umfang aus öffentlicher Förderung.
Internet: http://www.brot-fuer-die-welt.de/

Auf den ersten Blick scheint sich das positive Bild zu bestätigen. Tatsächlich arbeiten NRO auf der lokalen Ebene in basisnahen Kleinprojekten, fördern Selbsthilfe und nutzen partizipative Methoden bei der Planung und Umsetzung ihrer Projekte. Sie arbeiten mit den ärmeren Teilen der Bevölkerung und haben sowohl neue Modelle in den klassischen Feldern entwickelt (Basisgesundheitsdienste, einfache berufsbildende Angebote), neue Bereiche, wie Kleingewerbeförderung, erschlossen und mobilisieren in erheblichem Umfang eigene Ressourcen in den Ländern des Nordens.

Ein zweiter Blick lässt aber auch Probleme erkennen, die gerne ausgeblendet werden. Diese lassen sich sehr deutlich im Kernbereich aktueller Entwicklungsaktivitäten, der Selbsthilfeförderung, zeigen.[6]

Die Förderung folgt der Annahme, dass die begünstigten Selbsthilfegruppen bereits bestehen und ihre eigenen Ressourcen für selbstbestimmte Aktivitäten nutzen. Die Realität ist allerdings komplizierter. Diese lokalen Initiativen sind durch eine lange Förderkette international angebunden und damit Teil eines globalen Entwicklungshilfesystems. Die Folge sind lange Entscheidungswege und Bearbeitungszeiten. Projektanträge laufen mitunter einen sehr weiten Weg von der lokalen Selbsthilfegruppe zu einer lokalen Süd-NRO, weiter über eine nationale Süd-NRO, dann zur fördernden Nord-NRO und schließlich zum entsprechenden staatlichen Geldgeber (der in vielen Fällen einen Teil des Projektes finanziert) und schließlich den gesamten Weg zurück. Auch wenn nicht in allen Fällen alle die einzelnen Stufen vorhanden sind, ist die NRO-Arbeit entgegen den gängigen Annahmen in ein enges bürokratisches Korsett eingebunden.

Die NRO nehmen in der Regel in Anspruch direkt mit den lokalen Initiativen zusammenzuarbeiten. In dieser Förderkette erreicht aber jeweils nur die letzte fördernde NRO die Basis direkt. Dies wird verschleiert, weil das jeweils höhere Kettenglied unterstellt, dass der Partner ein autorisierter Vertreter der Basis sei. International gelten die Süd-NRO als Basisvertreter. Sie werden aber von der Bevölkerung als eine außenstehende und eben nicht als lokale Organisation wahrgenommen. Selbst innerhalb lokaler Selbsthilfegruppen sind häufig deutliche Hierarchien zu erkennen. Die Sprecher der Gruppen gehören oftmals der lokalen Mittelschicht an und sind dann eher Vermittler zwischen Bevölkerung und Förderorganisation als Vertreter der Bevölkerung.

Während die Förderorganisationen den Eindruck erwecken, bereits vorhandene lokale Initiativen zu unterstützen, ist in der Praxis ein gegenteiliger Zusammenhang zu entdecken. Viele der von Entwicklungsorganisationen geförderten Selbsthilfegruppen entstehen in der Hoffnung auf Fördermittel. Die Organisation einer Selbsthilfegruppe ist eine Art „kollektives Bittgesuch", um Förderung zu erhalten. Zugleich passen sich die Gruppen in der Hoffnung auf Unterstützung den Prioritäten der fördernden NRO an. Fehlt der Anreiz einer Förderung, haben die Gruppen oftmals nicht lange Bestand.

Was als lokale Bedürfnisse und Initiative erscheint, ist häufig ein Artefakt der Förderung: Es spricht vieles dafür, dass das, was global als lokales Bedürfnis wahrgenommen wird, global initiiert und kontrolliert wird. Das heißt nicht, dass es lokal keine Initiativen gibt oder dass keine Bedürfnisprioritäten bestehen. Nur entsprechen die lokalen Aktivitäten (z.B. Bau und Erhalt von Schulen) nicht den Moden der entwicklungspolitischen Förderer. Die lokal-globale Zusammenarbeit im Rahmen der Basisförderung erfolgt nach den Regeln der Förderer in einer subtilen Variante des Mottos „Wer zahlt, schafft an". Subtil deshalb, weil diejenigen, die Leistungen erhalten wollen, vorspielen müssen, dass sie genau das Projekt gewünscht haben, welches ihnen angeboten wird.

Probleme im Bereich der Nothilfe

Weitere miteinander verbundene Felder, in dem die NRO über ein ausgeprägtes Prestige verfügen, sind die Nothilfe in Katastrophen und Konfliktsituationen sowie die Bearbeitung von Konfliktfolgen und der Friedensstiftung. Der Hintergrund war die Neigung bei internationalen Organisationen, stärker als früher Maßnahmen durch NGOs durchführen zu lassen, die unter anderem weitaus kostengünstiger agierten als die Unterorganisationen der Vereinten Nationen. Hinzu kam nach dem Ende des Kalten Krieges eine deutliche Zunahme lang anhaltender dezentraler lokaler Konflikte. Es häuften sich komplexe Notlagen und „humanitäre Katastrophen" im Umfeld von Konflikten, und NRO brachten diese Krisen in die Medien und bereiteten das Feld für groß angelegte Hilfsaktionen (vgl. Abschnitt 5).

Es ist beeindruckend, in welch kurzer Zeit der internationale Hilfeapparat mit wesentlicher Beteiligung der NRO in der Lage ist, die notwendige Unterstützung in Notsituationen zu gewährleisten. Nur wenige Tage reichen aus, um erste wirksame Hilfe zu leisten (Wasserversorgung, erste medizinische Versorgung, Ernährung). Aber gerade in Konfliktgebieten hat diese Nothilfe eine ambivalente Wirkung (zur Hilfe in Not- und Konfliktsituationen siehe: African Rights 1994, Hanisch & Moßmann 1996, Jean 1994). Einerseits ermöglicht in vielen Fällen nur diese Hilfe das Überleben der an den Kriegsfolgen leidenden Zivilbevölkerung und mildert so zumindest die dramatischen Wirkungen der Kriege. Andererseits ist die Hilfe ungewollt ein wichtiger Faktor der Unterstützung für Kriegsparteien. Es werden Hafen- oder Landegebühren für die Hilfstransporte erhoben, das Militär lässt sich den Schutz der Hilfsgüter bezahlen oder eignet sich einen Teil der Hilfsgüter direkt an. Der langjährige Konflikt im Sudan wäre vermutlich ohne die Nothilfe längst ausgeblutet.

Neben diesem grundsätzlichen Widerspruch bei der Hilfe in Konflikten zeigen sich in konkreten Notsituationen nicht nur die Effizienz des internationalen Hilfeapparats, sondern auch Rivalitäten und Konkurrenz zwischen den Helfern. Die NRO

kritisieren oft die Vereinten Nationen als zu langsam und bürokratisch, stehen aber auch untereinander in Konkurrenz um die Fördermittel und Spenden, die gerade bei medienwirksamen Notlagen vermehrt fließen. Ein trauriges Beispiel war die Flüchtlingshilfe nach der ruandischen Flüchtlingskrise im Folge des Genozids im Jahr 1994. Einige der NRO versuchten durch ihre Präsenz in den Medien sich als die wichtigsten Helfer darzustellen, um auf diese Weise die Spenden auf sich zu lenken.

Mit diesem Feld verbunden ist der neue Aufgabenbereich der Konfliktschlichtung und der Konfliktaufarbeitung. Die NRO informieren die internationale Öffentlichkeit über Konflikte und Kriegsverbrechen und tragen dazu bei, die Bewältigung der Konflikte auf die internationale politische Tagesordnung zu setzen. Darüber hinaus können sie ohne diplomatische Einschränkungen erste Kontakte zwischen den Konfliktparteien herstellen und als informelle Mediatoren wirken. Nach einem Ende der Kampfhandlungen bieten sie Hilfs-, Entwicklungs- und Demobilisierungsmaßnahmen, lokale Versöhnungsmaßnahmen sowie präventive Aktivitäten zur Deeskalation neuer Konflikte (Fahrenhorst 2000, Vogt 1999). Entgegen den großen Hoffnungen, die in NRO gesetzt sind, bleiben ihre Möglichkeiten beschränkt. In laufenden gewalttätigen Konflikten ist Friedensstiftung immer auch eine militärische und politische Aufgabe. Nach Ende der Kampfhandlungen sind NRO auf ein Mindestmaß an öffentlicher Sicherheit angewiesen, die letztlich nur durch staatliche Strukturen hergestellt wird. Gerade im Bereich der öffentlichen Ordnung können NRO den Staat nicht ersetzen.

Schließlich kann die von NRO reklamierte politische Rolle der NRO (siehe Abschnitt 5) in Konflikten mit dem Anspruch auf Nothilfe und Konfliktbewältigung kollidieren. Wer in Konflikt- und Krisensituationen eingreifen will, muss von den beteiligten Parteien akzeptiert werden. Gerade NRO, die auf Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen oder politische Versäumnisse aufmerksam machen, sind jedoch wegen der Kritik als Helfer nicht gern gesehen. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu umgehen, ist eine „Arbeitsteilung“ zwischen den NRO, bei der die potenziellen Helfer die Kritik anderen überlassen, wobei ihr Schweigen von den kritisierten Machthabern als Billigung der Verfehlungen gedeutet werden kann.

5. Anspruch und Wirklichkeit von anwaltlichen NRO

Anwaltliche NRO repräsentieren das politische Element der NRO, wie es in den Debatten über die Zivilgesellschaft bzw. die internationale Zivilgesellschaft und über soziale Bewegungen eingeklagt wird. NRO oder soziale Bewegungen treten dabei für bestimmte als benachteiligt wahrgenommene Gruppen ein. Nutznießer dieser „Lobbyarbeit“ sind Frauen, Kinder, Menschen in Notlagen wie „die Armen“ oder Opfer von kriegerischen Konflikten. Im Grunde geht es dabei um als allgemeingültig angesehene Ziele und Werte, die Jedermann zugute kommen sollen. Die wichtigsten dieser übergreifenden Themen sind Menschen- und Freiheitsrechte oder das Recht auf (kulturelle) Selbstbestimmung, der Schutz der Natur, soziale Gerechtigkeit oder internationale (Nord-Süd) Gerechtigkeit. Diese politischen Aktivitäten haben dabei mehrere Ziele:

- Beeinflussung der politischen Tagesordnung, durch die bestimmte Fragen erst in die politische Entscheidungsprozesse eingebracht werden,
- Einflussnahme auf die Festlegung allgemein geltender Standards (z.B. Menschenrechte, Grenzwerte im Falle von Umweltbelastungen),
- bekannt machen der Standards und Rechte sowie Überwachung ihrer Einhaltung (sogenannte „Wachhundfunktion“).

Die NRO gewinnen dabei ihre politische Durchsetzungskraft über die Öffentlichkeit, die durch entsprechende Kampagnen mobilisiert werden soll. Kampagnen sind deshalb immer mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen verbunden. Dies können (möglichst große) Demonstrationen oder auch Aktionen kleiner Gruppen sein (Besetzung einer Ölbohrplattform durch „Greenpeace“ Aktivisten), ergänzend dazu können politische Entscheidungsträger direkt mit entsprechenden Informationen angesprochen werden.

Die Adressaten der NRO Lobbyarbeit sind die nationalen Regierungen im eigenen Land oder Regierungen anderer Länder (z.B. bei Amnesty International). Insbesondere Nord-NRO wenden sich gegen Regierungen von Ländern der Dritten Welt, aber auch Süd-NRO appellieren an Regierungen der Ersten Welt (Anti-Apartheidsbewegung). Schließlich richten sich die politischen Aktivitäten an supranationale Organisationen (UN, Weltbank, Internationaler Währungsfond) und in Einzelfällen auch an Unternehmen.

Politische Aktivitäten von NRO und sozialen Bewegungen gibt es schon seit dem 19. Jhdt. Abstinenzlergruppen forderten ein Verbot der Droge Alkohol und die Anti-Sklaverei-Bewegung verfolgte zuvor schon mit dem Verbot der Sklaverei eine internationale Zielsetzung. Die wohl bislang erfolgreichste NRO, das „Rote Kreuz“, wurde zur Versorgung von Verletzen im Krieg gegründet und wirkte an der Entstehung der Genfer Konvention mit. Mit der sozialistischen Internationale formierte sich eine alternative Basisbewegung, die die Legitimität und Souveränität bürgerlicher Nationalstaaten anzweifelte und von einer sozialistischen Weltgesellschaft träumte. Seit dieser Zeit gibt es weltweite Vernetzung, wie schon die internationale Organisation des Roten Kreuzes oder der Gewerkschaften zeigen. Gleichwohl haben verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten (billigere und schnellere Fernverkehrsmittel, Telefon, Fax und Internet) die Vernetzung dichter und direkter werden lassen.

Amnesty international (AI)
Gegründet 1961. Gefangenenhilfsorganisation mit Hauptsitz in London mit ca. 7800 Arbeitsgruppen in über 100 Ländern. Getragen von Mitgliedern und regelmäßigen Unterstützern (über 1 Mill.). Die Arbeit in der Zentrale wird von über 350 Mitarbeitern und über 100 Freiwilligen aus über 50 Ländern geleistet.
Hauptarbeitsfelder sind das weltweite Eintreten für Menschenrechte insbesondere für politische Gefangne und deren konkrete soziale, rechtliche und politische Unterstützung (im Jahr 2001 Betreuung von 2813 Fällen). AI setzt auf konsequente politische und religiöse Unabhängigkeit und sieht sich allein den Menschenrechten verpflichtet. Initiierung von Kampagnen z.B. gegen Folter und Todesstrafe. Der Großteil der Arbeit wird von ehrenamtlichen Gruppen übernommen, die jeweils einen „Gefangenen“ adoptieren und Betreuung sowie die Öffentlichkeitsarbeit organisieren (über 80.000 Freiwillige in 85 Ländern). Jährliche Publikation eines Jahresberichtes über Menschrechtsverstöße weltweit (einschließlich der Industrieländer).
Die Mittel (2001: 38 Mill. Brit. Pfund) kommen überwiegend aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden.
Internet: http://www.amnesty.org/

Politische Aktivitäten von NRO auf nationaler Ebene

Auf der nationalen Ebene variieren die politischen Aktivitäten der NRO in erheblichem Umfang. Jede Tätigkeit der NRO, insbesondere alle politischen Aktionen, basiert auf entsprechenden politischen Freiheiten. In den Ländern der Ersten Welt stehen diese Freiheiten nicht in Frage. Die Tätigkeit der NRO wird als konstitutiver Bestandteil der jeweiligen politischen Systeme angesehen und entsprechende öffentlichen Aktionen sind durch das Demonstrationsrecht geregelt. Dies schließt Konflikte nicht aus. Anfang der 1990er Jahre drohte die damals konservative britische Regierung der größten Entwicklungsorganisation in Groß-Britannien, Oxfam, wegen ihrer politischen Kampagnen den Status der Gemeinnützigkeit zu entziehen. Radikale NRO nehmen Konflikte auch bewusst in Kauf, beispielsweise soll die Strategie des „öffentlichen Ungehorsams" die Bedeutung eines vorgebrachten Anliegens unterstreichen.

Weitaus uneinheitlicher ist die Situation in der Dritten Welt. In einigen der autoritären Staaten sind einheimische NRO völlig verboten oder unter staatlicher Kontrolle (Nordkorea, China). In einigen Staaten mit einem stark geschwächten Staat und andauernden gewalttätigen Konflikten ist die Situation so unsicher, dass NRO kaum arbeiten können (Liberia, Somalia). Im Gegensatz dazu gibt es Staaten mit einer langen Tradition von NRO (Indien, Bangladesch) bzw. mit einer eigenständigen NRO-Szene (Thailand, eine Reihe lateinamerikanischer Länder). Nach der großen Welle der Demokratisierung in den 1990er Jahren und der gleichzeitig forcierten internationalen Förderung sind NRO inzwischen in einem großen Teil der Staaten ein anerkannter Teil der Gesellschaft.

Politische Aktivitäten von NRO auf internationaler Ebene

Zur Zeit gilt die Aufmerksamkeit vor allem den NRO, die auf der internationalen Ebene politisch handeln. Richtig ist, dass mit der Neuorganisation der internationalen politischen Beziehungen eine zumindest nominelle Aufwertung internationaler Organisationen stattgefunden. Zugleich haben auch NRO eine Aufwertung erfahren, die mit der schon benannten Mitwirkung an internationalen Konferenzen unterstrichen wird. Dabei wird im Grunde nur das nachvollzogen, was mit der Charta der Vereinten Nationen bereits Ende der 1940er Jahre ermöglicht wurde.

In der Öffentlichkeit werden vor allem große Kampagnen wahrgenommen (Walk & Boehme 2002). Diese richten sich an supranationale Organisationen und an die Regierungen der Staaten der Ersten Welt, die ihren internationalen Einfluss geltend machen sollen. In den 1970er und 1980er Jahren dominierten dabei gängige Themen der Entwicklungspolitik, z.B. Hungerkrisen im Sahel und die zugrunde liegenden ökologischen Probleme. „Amnesty International" und andere NRO propagieren seit langem sehr erfolgreich Menschenrechtsfragen sowie spezifische Frauen- und Kinderrechte, wobei es hier vor allem um die Durchsetzung dieser Rechte und die Beobachtung von Verstößen geht. In jüngerer Zeit war unter anderem eine Kampagne gegen Kinderarbeit sehr öffentlichkeitswirksam. Dabei kamen auch multinationale Unternehmen in die Kritik, beispielsweise die Sportartikelhersteller „Nike" und „Adidas" wegen des Einsatzes von Kinderarbeit sowie das Unternehmen „Shell" wegen

der Benachteiligung der lokalen Ogoni-Bevölkerung in den Ölfördergebieten im Süden Nigerias.

In einigen Fällen werden auch Themen sozialer Bewegungen bzw. von Organisationen der Dritten Welt zum Ausgangspunkt einer Kampagne. Besonders ist es den Bewegungen und Organisationen, die für die Rechte der indianischen Ureinwohner eintreten, gelungen, internationale Unterstützung zu gewinnen (u.a. die „Zapatisten" aus Mexiko) (Brand 2002). Ein ähnliches Bündnis besteht zwischen den Bewohnern des Regenwaldes und Umweltschützern zum Erhalt dieses Lebensraumes und seiner biologischen Vielfalt.

Seit den 1970er Jahren gibt es eine Kooperation der Popmusik-Industrie mit NRO, bei der mit großen Benefizveranstaltungen auf Probleme aufmerksam gemacht wird (Konzert für Bangladesch, Live-Aid, Konzert für Nelson Mandela). Bei dieser Form der Öffentlichkeitsarbeit geht es vor allem um die Legitimierung von politischen Anliegen durch das Engagement populärer Künstler. Aus dem Protest wird Unterhaltung. Selbst Großdemonstrationen können einen Ereignischarakter haben, der neben der politischen Aussage einen eigenen Anreiz zur Teilnahme bietet (Lahusen 2002).

Besondere Aufmerksamkeit haben die Globalisierungsgegner erlangt. Erstens hatten von ihnen organisierte Großdemonstrationen große Medienpräsenz (am Rande der Welthandelskonferenz oder von G7-Gipfeln). Zweitens formiert sich mit „Attac" ein internationales Aktionsbündnis, das der von vielen Aktivisten propagierten Netzwerkstruktur sehr nahe kommt. Kleine Koordinationsbüros sind eine Schaltstelle für die Aktivitäten von NRO, informellen Gruppen und Einzelpersonen. Drittens wirkt ihre Kritik an radikalliberalen Globalisierungsvorstellungen als eine politische Klammer zwischen verschiedenen politischen Gruppierungen. Unter anderem ist die während der gesamten 1990er Jahre besonders wichtige und mit großer Energie vorangetriebene Kampagne zum Schuldenerlass für Entwicklungsländer in diesen größeren Rahmen eingegangen. Diese Kampagnen wurden in vielen Fällen von mehreren NRO getragen, die mehr oder weniger eng ihre Arbeit abstimmen. In diesen Fällen wurde die Vernetzung gezielt für die größere Wirksamkeit der Kampagne genutzt. „Attac" stellt in dieser Hinsicht einen vorläufigen Höhepunkt dar (Eskola & Kolb 2002, Lucke 2002).

Seit der Einbeziehung der NRO in internationale Konferenzen bemühten sich die NRO um eine Abstimmung im Vorfeld und sie nutzen neu gewonnene Kontakte auch im Nachgang zu den Konferenzen. Besonders erfolgreich waren dabei Frauenorganisationen. In nahezu jedem Land existieren entsprechende Verbände mit beträchtlichen Mitgliederzahlen. Auch in den eher autoritären Staaten bot der Verweis auf internationale Vereinbarungen die Möglichkeit, sich insbesondere für die Umsetzung der Frauenrechte innerhalb der Länder einzusetzen.

Mit der Aufwertung von NRO im Rahmen internationaler Konferenzen sahen sich besonders aktive und öffentlichkeitswirksame NRO mit neuen Anforderungen konfrontiert. Sie waren auf den internationalen Konferenzen sowie im Rahmen von Arbeitsgruppen aufgefordert an neuen Standards und Regeln aktiv mitzuarbeiten. Dies zeigt erstens den Erfolg ihrer Kampagnen und zweitens den Gewinn an politischer Bedeutung und politischem Respekt, der ihnen entgegengebracht wird.

Widersprüche und Probleme der politischen Arbeit von NRO auf internationaler Ebene

Dieser kurze Abriss liest sich leicht wie eine Erfolgsgeschichte und wird auch von wissenschaftlichen Beobachtern so präsentiert. Dies darf aber nicht über Widersprüche und Schwierigkeiten hinwegtäuschen. Eine bisweilen benannte Konferenzmüdigkeit bei NRO-Vertretern ist dabei ein eher kleines Problem.

Eine besondere Stärke der NRO und der mit ihnen verbunden sozialen Bewegungen ist ihre Vielfalt. Mit der Einbindung in formelle politische Entscheidungen auf internationalen Konferenzen oder in Arbeitsgruppen oder Foren werden aber *gemeinsame* Stellungnahmen eingefordert. Diese Festlegung bietet den Nährboden für Konflikte. Dies können strategische Differenzen sein, wie gemeinsame Ziele am besten erreicht werden, z.B. zwischen kompromissbereiten und radikalen Umweltorganisationen, wobei gefragt wird, ob kleine Schritte mit neuen Grenzwerten der richtige Weg sind oder ob nur ein radikales Umdenken zum Erfolg führt (Walk & Brunnengräber 1995). In Fragen der Biodiversivität und des Ressourcenschutzes stehen Radikalökologen und Kritiker der Globalisierung plötzlich einer überraschenden Koalition aus gemäßigten Ökologen, Indianerverbänden und Pharmaunternehmen gegenüber. Pharmaunternehmen wollen Wissen über Pflanzenwirkungen patentieren lassen, was von einigen Indianerverbänden, die die Bewohner des Regenwaldes repräsentieren, durchaus akzeptiert wird, wenn deren indigenes Wissen den gleichen kommerziell verwertbaren Schutz erhält. Sofern dies zu einer vorsichtigen, nicht zerstörerischen, Nutzung der Ressource Regenwald führt, billigen einige Ökologiegruppen diese Position. Radikale Ökologen lehnen jede weitere insbesondere kommerzielle Nutzung des Regenwaldes ab und verbünden sich mit linken Globalisierungskritikern, die die Kommerzialisierung des Wissens über die Natur als eine extreme Form des Kapitalismus bekämpfen.

Auf der Weltfrauenkonferenz und der Weltbevölkerungskonferenz gab es Konflikte in der Frage der Abtreibung und über bevölkerungspolitische Richtlinien. Dabei sahen sich NRO, die sich für eine liberale Abtreibungsregelung und Geburtenkontrolle einsetzten, mit einer Koalition aus konservativen christlichen und islamischen Gruppen konfrontiert (Wichterich 1996).

Hinzu kommt eine wachsende Skepsis gegenüber einer Dominanz von Wertvorstellungen aus den Industrieländern. Einwände vorwiegend asiatischer Staaten (u.a. Malaysia, China) gegen eine allzu enge Auslegung der Menschenrechte auf der Menschenrechtskonferenz in Wien wurden zunächst als politisches Manöver angesehen, mit dem Regierungen autoritärer Staaten von Kritik an ihrer Regierungsführung ablenken wollten (Tetzlaff 1993). Allerdings werden jetzt auch unverdächtigere Stimmen laut, die betonen, dass die Konzentration auf individuelle Menschrechte sehr eng mit einem europäischen Bild von Gesellschaft und Politik verkoppelt sei, das eben nicht automatisch generell Anerkennung finde. Vielmehr müssten die kollektiven Menschenrechte sowie die sozialen Rechte gestärkt werden (Mutua 2001).

Einige weitere Themen der NRO gehen trotz großer Popularität an der Fachdiskussion vorbei. Ein konsequent durchgesetztes Verbot der Kinderarbeit würde besonders arme Familien wichtiger Einkünfte berauben und diese in eine Existenzkrise stürzen. Ein Verbot der weiblichen Beschneidung ignoriert, dass in den betroffenen Ländern, z.B. Sudan, ein beträchtlicher Teil der Frauen für eine Beschneidung

eintritt und darin ein wichtiges Element ihrer kulturellen Identität sieht. Die Radikalforderung der Entschuldungskampagne auf völligen und bedingungslosen Schuldenerlass würde auch die Länder, die besonders rücksichtslos mit den Geldern umgegangen sind und diese für den Konsum der Führungselite missbraucht haben, begünstigen, dagegen die Länder, die unter großen Anstrengungen ihre Schulden zurückgezahlt haben, benachteiligen.

Die vielbeschworene internationale Zivilgesellschaft ist zunächst ein Forum für eine außergewöhnliche Vielfalt von Strömungen, wobei auch in diesem Feld die Nord-NRO die besonders gut vernehmbaren Stimmen haben. Anders als dies von Aktivisten gerne impliziert wird, stehen „die NRO" weder für ein gemeinsames Programm noch für gemeinsame Werte und Grundorientierungen. Der Eindruck der Einigkeit oder zumindest der Ähnlichkeit der Forderungen entsteht lediglich daraus, dass die NRO die die Umsetzung von Menschen- und Freiheitsrechten fordern, besonders gut die Medien der Ersten Welt erreichen. Hingegen finden radikalislamische Stimmen in den arabischen Medien ein eigenes internationales Forum. Die propagierte Stärkung der NRO gilt aber für alle NRO. Deshalb muss abschließend nachgefragt werden, welche politische Stellung die NRO auf nationaler und internationaler Ebene einnehmen.

6. Die politische Rolle der NRO: Zur Frage der Legitimität

Eine differenzierte Bewertung der politischen Bedeutung von NRO darf nicht bei den konkreten Aktivitäten und den damit verbundenen Erfolgen, Leistungen und Problemen stehen bleiben (Abschnitte 4 und 5). Es muss kritisch gefragt werden, wie sich Förderung der NRO in den Ländern der Dritten Welt politisch auswirkt, worauf sich die Legitimität der NRO besonders auf der internationalen politischen Bühne gründet und inwieweit tatsächlich eine internationale Zivilgesellschaft besteht.

Politische Wirkungen und Außenabhängigkeit von Süd-NRO

Ein wichtiger, in der Analyse bislang weitgehend vernachlässigter Aspekt ist die indirekte politische Wirkung von Wohlfahrts- und Entwicklungsorganisationen. Mit ihren Projekten und ihrem Beitrag zum Aufbau lokaler Infrastrukturen agieren sie in einem Feld, das besonders in den ärmsten Ländern der Dritten Welt als Domäne des Entwicklungsstaates angesehen wird. Dieser versucht sich durch Infrastrukturaufbau und Hilfsangebote für die Bevölkerung zu legitimieren und ist aber wegen knapper Mittel gezwungen, seine Angebote einzuschränken. Die NRO bilden eine Art Parallelstruktur zum staatlichen Dienstleistungsangebot und treten damit ungewollt in einen politischen Wettbewerb mit der Regierung. Dies ist für die Regierung besonders ärgerlich, da die NRO ihre Maßnahmen letztlich aus den gleichen Quellen der Entwicklungshilfe speisen, die teilweise nun weg vom Staat zu den NRO umgeleitet werden. Die Folge dieser Verlagerung ist eine *schleichende Delegitimation* der Staates. Hinzu kommt, dass NRO und Staat in diesem Feld mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen werden. Vom Staat wird eine flächendeckende

Versorgung erwartet. NRO gelten bereits mit einigen guten punktuellen Angeboten als erfolgreich.

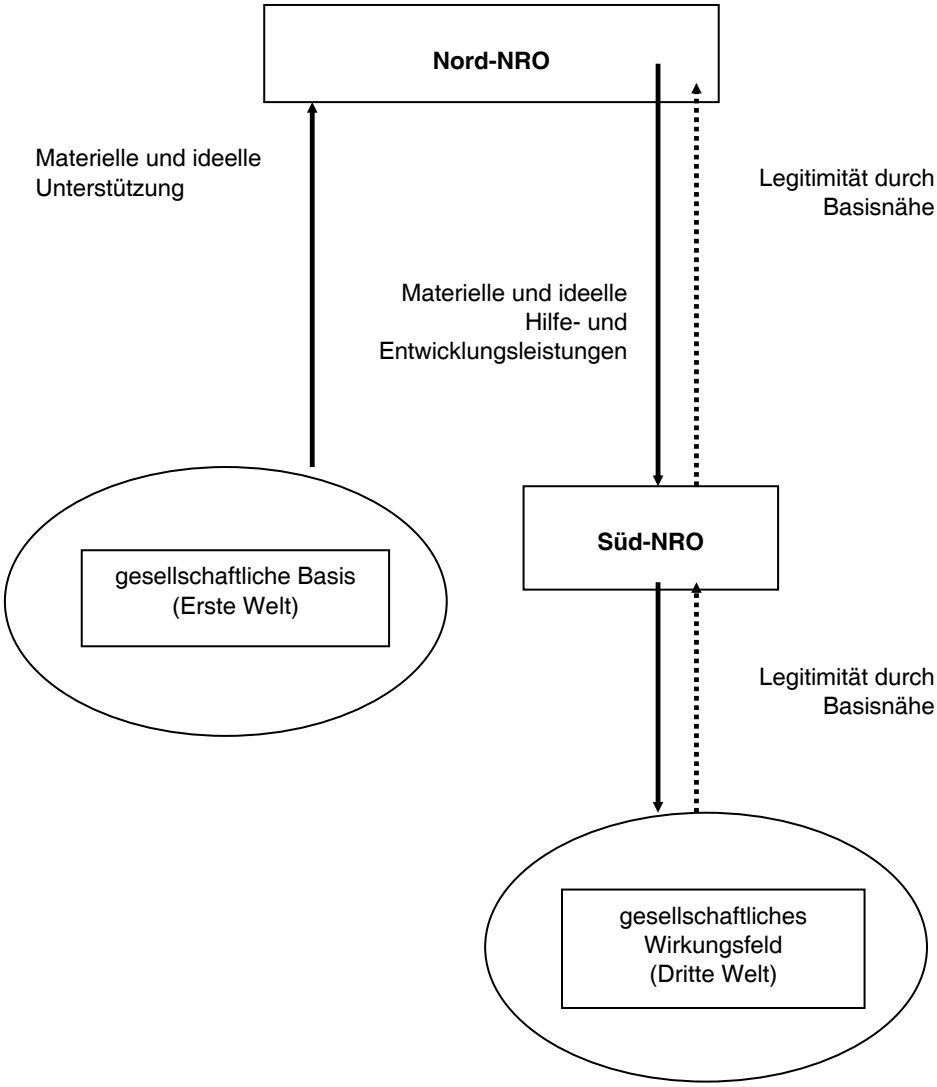
Die beeindruckende Zunahme der Zahl der NRO besonders in Dritten Welt sollte nicht überinterpretiert werden. Sie ist in den Ländern ohne eigene NRO-Tradition zu einem beträchtlichen Teil das Ergebnis der entsprechenden Förderpolitik. Dies gilt in besonderem Maß für Afrika, aber auch für eine Reihe der asiatischen Staaten (vgl. Abschnitt 4). Auf den ersten Blick scheint dieser Prozess zu der gewünschten Aufwertung gesellschaftlicher Selbstorganisation gegenüber der Dominanz des Staates zu führen. Diese Bewertung geht aber an der Realität vorbei.

Wir müssen zum Verständnis nochmals auf die idealtypische Funktionsweise von NRO mit einem „doppelten gesellschaftlichen Anschluss" zurückkommen. Für die Süd-NRO, gerade in besonders armen Ländern, gilt dies nur zum Teil. Sie arbeiten in diesen Ländern und haben dort zweifellos ihr gesellschaftliches Wirkungsfeld. Ihre gesellschaftliche Basis ist aber schwach. Sie erhalten ihre Ressourcen fast ausschließlich aus dem Norden und selbst die ideelle Unterstützung durch Mitglieder und Gefolgschaft fehlt meistens. In den NRO mit großen Mitgliederzahlen tragen die Mitglieder selten zu den Ressourcen bei. Vielmehr erwarten sie einen privilegierten Zugang zu den von den NRO mit den Mitteln der Geber durchgeführten Projekten. Dort, wo die NRO-Szene wesentlich durch die Förderung von außen entstanden ist, wirkt die Globalisierung somit in überraschender Weise. Die eigentliche gesellschaftliche Basis der NRO ist im Norden. Von dort kommen Spenden, dort gibt es eine Gefolgschaft, die die NRO-Aktivitäten im Süden fördert. Da die Süd-NRO entgegen der Unterstellung der Nord-NRO nicht über eine eigene gesellschaftliche Basis verfügen, sind sie praktisch der direkten Kontrolle durch Mitglieder oder eine Gefolgschaft entzogen. Die von außen geförderten anwaltlichen Organisationen sind wichtige Kritiker des Staates. Aber ohne eine eigene gesellschaftliche Basis sind sie immer in Gefahr, als Instrument ausländischer politischer Interessen dargestellt zu werden und tatsächlich als solche zu agieren.

Aus dieser Konstellation heraus ist ein neuer Organisationstyp entstanden. Die Mehrzahl der von Förderung abhängigen NRO hat nur wenige Mitglieder und agiert ähnlich wie gewerbliche Consulting-Unternehmen, die sich durch Projekte ausländischer Geldgeber (Staaten, Nord-NRO, supranationale Organisationen) finanzieren. Zugleich fordern die Geber von den NRO Gemeinnützigkeit. Durch die Gemeinnützigkeit besteht ein Gewinnverteilungsverbot, das Gewinnmaximierung eingeschränkt. Die Förderung unterliegt Prinzipien des Antrags, der Kostenerstattung und der Eigenbeteiligung und erfolgt nicht auf der Basis frei ausgehandelter Preise. Diese Zwischenstellung wird am besten durch den Begriff des *„gemeinnützigen Consulting-Unternehmens"* beschrieben, wobei sich die Gemeinnützigkeit vor allem auf den formalen rechtlichen Status der Organisationen bezieht.

Die Kirchen nehmen eine Sonderstellung ein. Sie verfügen durch ihre Mitglieder über eine gesellschaftliche Basis, die teilweise die seelsorgerische Arbeit durch lokale Spenden und Beiträge trägt. Die Wohlfahrts- und Entwicklungsmaßnahmen werden dagegen wie bei anderen NRO von Gebern aus dem Norden finanziert (Neubert 1997, 333-342).

Abb. 3: Doppelter gesellschaftlicher Anschluss von NRO: Nord-Süd-Beziehungen



Doch auch in den Ländern, deren NRO tatsächlich in breitem Umfang auf einheimische Unterstützung bauen können, macht sich diese Außenabhängigkeit bemerkbar. (Dazu gehören die teilweise schon erwähnten Fälle Indien, Bangladesch, Thailand sowie eine Reihe lateinamerikanischer Länder). Die Fördermittel aus der Ersten Welt sind so groß und attraktiv, dass sie ein Übergewicht gegenüber der eigenen Mitteln erlangen und entsprechend die lokale Verankerung überdecken und aufweichen (Möller 1992). Zudem entstehen als Folge der Förderung neue NRO nach dem Muster der gemeinnützigen Consulting-Unternehmen. Bei den Geldgebern wird dies durchaus erkannt und in diesen Fällen von „Überförderung“ gesprochen.

Die Kritik an der Außenabhängigkeit darf allerdings nicht übersehen, dass die NRO sich zunächst oft gerade wegen der Förderung etabliert haben. Sofern es in den Ländern von Seiten der Bevölkerung ein Interesse an den NRO (nicht nur an deren Leistungen) gibt, können diese von außen gesetzten NRO einen wichtigen Beitrag zum Aufbau einer einheimischen Zivilgesellschaft leisten. Eine gesellschaftliche Voraussetzung ist die Existenz einer nennenswerten ökonomisch und politisch gesicherten Gruppe, die als Träger dieser Organisationen fungieren kann. (In Europa war dies das Bürgertum).

Die prekäre Legitimationsgrundlage von NRO

Es stellt sich in all diesen Fällen die entscheidende Frage nach der Legitimität der NRO. Wen vertreten sie auf welcher Grundlage? Klassische Interessenvertretungen wie Gewerkschaften, Bauern-, Berufs- und Unternehmerverbände gewinnen ihre Legitimität durch die von ihnen vertretenen Mitglieder. NRO gewinnen ihre Legitimität durch formale Mitglieder, Gefolgschaft, durch die von ihnen mobilisierten Spenden sowie durch erfolgreiche Arbeit. Dies ist die Legitimitätsgrundlage für die meisten Nord-NRO sowie von NRO aus Ländern mit einer eigenständigen aktiven NRO-Szene. Im Falle der gemeinnützigen Consultings oder besonders stark geförderter NRO steht sogar die rudimentäre Legitimation durch mobilisierte Mittel in Frage.

Doch auch die Legitimationsbasis der NRO, die über Gefolgschaft und Spenden verfügen, ist im Süden wie im Norden prekär. Ab einer gewissen, jedoch schwer bestimmbaren Höhe, zusätzlicher Fremdfinanzierung entsteht eine Abhängigkeit von diesen Mitteln, die das Handeln und insbesondere die politische Positionierung mit beeinflusst (Glagow 1992). Der Verzicht auf Förderung kann dieses Problem deutlich reduzieren, aber nicht beseitigen. Beispielsweise profitieren in Industrieländern NRO von der Steuerbegünstigung der von ihnen vereinnahmten Spenden.

Ein zentrales Problem ist die Frage der Rechenschaftspflicht. Innerhalb der NRO-Szene wird dies zumeist auf die Rechenschaft gegenüber den Nutznießern bezogen. Die gängige Antwort im Bereich der Dienstleistungsorganisationen ist die Partizipation der Nutznießer an der Planung und Durchführung der einzelnen Maßnahmen. Dies stößt jedoch an die bereits erwähnten Grenzen der Partizipation (siehe Abschnitt 4).

Die Frage nach der Rechenschaftspflicht stellt sich auch bei anwaltlichen Organisationen. Wer gibt NRO, die an politischen Entscheidungsprozessen wie der Setzung von Standards mitwirken, ein Mandat und wie wird dessen Ausübung kontrolliert? Selbst wenn sich NRO-Vertreter zunächst als Abgesandte ihrer jeweiligen Organisation verstehen, ist deren Mandat brüchig. Viele der internationalen NRO haben nur eine begrenzte Mitgliedschaft, und selbst bei großen Mitgliedszahlen mangelt es oft innerhalb der NRO an Demokratie. Die Vertreter der NRO auf internationaler Ebene unterliegen oft nur begrenzter Kontrolle durch die jeweilige Organisation. Sie agieren letztlich wie Fachleute auf der Basis der eigenen professionellen Einschätzung, werden aber als Vertreter „der Zivilgesellschaft“ wahrgenommen.

Hinzu kommt die Gefahr einer wachsenden Entfremdung zwischen den Vertretern der NRO, die auf der internationalen Bühne agieren, und der Basis der entsendenden Organisationen. Selbst bei den NRO, die die postulierte Basisnähe auch einlösen, ist es für einzelne Vertreter kaum möglich, sich erfolgreich auf der internationalen Ebene zu bewegen und zugleich regen Kontakt zu Basis aufrecht zu erhalten. Dies betrifft besonders Vertreter von basisnahen Süd-NRO, bei denen die Kluft zwischen dem Alltag der Basis und dem internationalen Konferenzbetrieb extrem groß ist. Die Netzwerkstrukturen stehen weniger für ein „globales Dorf", sondern vielmehr, überspitzt formuliert, für eine „Globale der Funktionäre".

Im Außenverhältnis stellt sich im Falle anwaltlicher Einflussnahme das Problem der Rechenschaftspflicht noch markanter. Auch wenn NRO reklamieren, für bestimmte Interessen oder Werte einzutreten, haben sie über ihre Organisation hinaus keine gesicherte Legitimität. Die Nutznießer sind oft nicht einmal darüber informiert, wer als Fürsprecher für sie agiert. NRO aus autoritären Staaten unterliegen zudem oft einer direkten oder indirekten Kontrolle ihrer Regierung und können sich keineswegs immer frei äußern. In diesem Fall sind sie eher ein Art „zivilgesellschaftliches Feigenblatt" und repräsentieren nicht einmal die Position einer engagierten Minderheit.

Die freieren NRO aus den Ländern der Ersten Welt und liberalen Ländern der Dritten Welt unterliegen den schon benannten potenziellen Beschränkungen über indirekte Abhängigkeiten von Regierungen als Geldgebern. In der Praxis wirkt sich dies jedoch kaum aus. Weitaus schwerer wiegt der Vorwurf gegenüber Nord-NRO einer spezifischen kulturellen Bindung (z.B. individuelle Menschenrechte), so dass diese nicht automatisch von Menschen aus der Dritten Welt als ihre Vertreter anerkannt werden (siehe Abschnitt 5).

Trotz dieser Einschränkungen können NRO durchaus gegenüber autoritären Regimen das Legitimationsdefizit der Regierungen aufzeigen und alternative Sichtweisen aus den Ländern präsentieren. Dies macht sie jedoch nicht zu legitimen Vertretern der Bevölkerung insgesamt. Engagement ersetzt auch in nichtdemokratischen Ländern keine demokratische Legitimation. In demokratischen Staaten ist die Legitimation der NRO noch begrenzter, denn in diesen verfügen die Regierungen über eine nachvollziehbare und transparente Legitimation durch Wahlen und müssen anders als jede NRO diese regelmäßig durch neue Wahlen bestätigen.

Solange es um die Beeinflussung der politischen Tagesordnung oder um die Rolle der NRO als „Wachhund" geht, sind diese Legitimitätsdefizite kein wesentliches Problem. NRO agieren in der Öffentlichkeit und setzen im Erfolgsfall politische Prozesse in Gang bzw. beeinflussen diese durch öffentliche Diskussion. Sie sind jedoch nicht für Entscheidungen verantwortlich. Sobald NRO aktiv an formellen Entscheidungen mitwirken, wird deren brüchige Legitimitätsbasis relevant.

Gibt es eine internationale Zivilgesellschaft?

Die besondere Bedeutung der NRO auf internationaler Ebene wird im Rückgriff auf die Idee der internationalen Zivilgesellschaft begründet. Dies unterschlägt diese offensichtlichen Legitimitätsdefizite. Es ist auch der Ausdruck einer geschickten politischen Strategie der Einbeziehung von Kritikern. Wenn es gelingt, kritische NRO

in die Verantwortung für Entscheidungen einzubinden, wird deren Fähigkeit zur Kritik geschmälert. Zum einen liegt es nahe, eingegangene Kompromisse auch nach außen hin zu vertreten. Zum anderen verliert trotzdem geübte Kritik an Entscheidungen, an denen die gleichen Organisationen zuvor mitgewirkt haben, an Durchschlagskraft.

Das breit verwendete Konzept der „internationalen Zivilgesellschaft" und davon abgeleitete Forderungen für eine besondere Stellung der NRO ist nicht ausgereift. Die Übertragung des Zivilgesellschaftskonzept von der nationalen auf die internationale Ebene ist nicht ohne weiteres möglich. Aus welcher Gesellschaft rekrutiert sich die internationale Zivilgesellschaft? Auch wenn zur Zeit von einer „Weltgesellschaft" gesprochen wird, muss die reale soziale Bedeutung und Reichweite dieser Kategorie noch belegt werden. Es ist zweifelhaft, ob Verwaltungsbeamte in Westchina, Viehzüchter in Niger, Bauern in den Anden, europäische Industriearbeiter und Börsenmakler an der Wallstreet sich als Teil einer „Weltgesellschaft" begreifen und dies in irgendeiner Weise auf ihr Handeln Einfluss nimmt. Der Verweis auf nationalstaatliche Grenzen überschreitende Netzwerke hebt diese Fragmentierung nicht auf. Es gibt zwar Gruppen, die weltweit agieren, sich als Teil einer Weltgesellschaft begreifen, aber sie stellen bislang nur eine Minderheit dar. Ebenso offen ist, welche Medien die „Weltöffentlichkeit" als Forum der „Weltzivilgesellschaft" konstituieren. Sind dies CNN oder El Jazeera, alternative oder radikale Internetforen jeglicher Couleur? Besteht die eine oder bestehen unterschiedliche weltweite Öffentlichkeiten? Vor allem stellt sich die Frage, wer an dieser Weltöffentlichkeit teilhat und wer alles ausgeschlossen ist. Für viele der Ärmsten besonders in Afrika aber auch in China und anderen Ländern bleibt diese „Weltöffentlichkeit" unzugänglich. Schließlich führt dies auf die Frage der Legitimität zurück, wer sich in der „Weltzivilgesellschaft" tatsächlich von den dort agierenden Organisationen vertreten sieht. Die Vorstellung der „Weltzivilgesellschaft" ist eher ein Phänomen der NRO-Funktionäre auf internationaler Ebene und eines engagierten Teils ihrer Gefolgschaft als eine weltweite Realität.

Zudem fehlt auf internationaler Ebene der für eine Zivilgesellschaft wünschenswerte Rahmen der Demokratie. Wichtige internationale Entscheidungen werden innerhalb oder außerhalb der UN im Konsens von Nationalstaaten gefällt, werden von besonders mächtigen Staaten diktiert oder kommen nicht zustande. Dies wird auch auf absehbare Zeit so bleiben. Die UN Vollversammlung ist keine Weltbürgervertretung, sondern ein Gremium von Nationalstaaten. Es ist nicht erkennbar, dass Nationalstaaten auf ihre politischen Entscheidungsbefugnisse auf internationaler Ebene zugunsten eines von Bürgern gewählten Parlaments oder von NRO verzichten wollen. Es ist eben keine „Weltdemokratie" in Sicht. Ohne eine „Weltgesellschaft" und ohne „Weltdemokratie" fehlt auf internationaler Ebene auch eine „politische Gesellschaft", im Sinne des Teils der Gesellschaft, der über Parteien und andere Organisationen die politische Macht anstrebt (siehe Abschnitt 1).[7]

Auf internationaler Ebene gibt es bislang neben den Regierungen keine organisierte Stimme der Bevölkerung der verschiedenen Länder. Dies stärkt die Bedeutung von entsprechend aktiven NRO als Vertreter anderer Positionen. So nehmen NRO durchaus Einfluss auf die internationale politische Tagesordnung und sind „Wachhunde" im Blick auf die Einhaltung internationaler Standards. Sie haben eine politische Rolle, sie haben an internationalen politischen Veränderungen mitge-

wirkt (Abschaffung der Sklaverei, Genfer Konvention) und wirken noch mit, wie die Ökologiedebatte oder die Diskussion um Menschenrechte zeigen. Nur darf diese Rolle nicht überdehnt werden. Die Frage ist also nicht, ob NRO international aktiv sind oder aktiv sein dürfen, sondern wie diese Mitwirkung aussehen kann. Die Rollen als Beeinflusser internationaler politischer Tagesordnung und als „Wachhund" haben sich bewährt. Es gibt aber keinen Hinweis darauf, dass eine formale Mitwirkung der NRO an internationalen Entscheidungsprozessen einen Fortschritt an internationaler Demokratie darstellen könnte. Den NRO und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft fehlt es an einer entsprechenden Legitimität als Sprecher „der Bevölkerung" oder „der Weltgesellschaft" aufzutreten. Deshalb können NRO der Kritik, nur Sprecher von kleinen Minderheiten aus spezifischen Ländern zu sein, nicht entgehen.

Die gegenwärtige Debatte um die internationale Zivilgesellschaft reflektiert die hier skizzierten Probleme nur ansatzweise. Das Konzept der internationalen Zivilgesellschaft dient in den meisten Fällen nicht als analytische Kategorie, sondern als eine Art Mobilisierungsbegriff für international ausgerichtete soziale Bewegungen und Organisationen, die mit diesem Begriff zugleich versuchen, ihre politische Rolle mit einer politischen Legitimation versehen, die nach engeren demokratietheoretischen Kriterien nicht vorhanden ist. Diesen Doppelcharakter des Konzepts der „Zivilgesellschaft" als demokratietheoretische analytische Kategorie und als politischen Mobilisierungsbegriff gilt es bei der Einschätzung der politischen Rolle der NRO besonders auf internationaler Ebene zu berücksichtigen.

7. Zusammenfassende Thesen

Die Vielfalt der NRO und ihrer Arbeitsfelder sowie die extrem unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Bedingungen in den inzwischen über 180 Staaten der Welt machen es schwer, allgemeingültige Aussagen über „die NRO" zu treffen. Hier wurde stattdessen versucht, auf typische Muster und Probleme hinzuweisen, wobei entsprechend der aktuellen internationalen Debatte über NRO die Länder der Dritten Welt und die Frage internationaler NRO-Aktivitäten im Vordergrund standen. Dabei sind die Differenzierungen notwendigerweise sehr grob geblieben (Länder mit oder ohne eine aktive NRO-Szene, Dienstleistungs-NRO, anwaltliche NRO, Nord-NRO, Süd-NRO). Zugleich wird hier die Position vertreten, dass trotz aller unbestreitbaren Erfolge der NRO ein kritischer Blick angebracht ist. Nicht um die Arbeit von NRO zu erschweren, ihre Erfolge zu schmälern oder deren Entwicklung zu beschränken, sondern vielmehr um realistische Erwartungen zu formulieren. Deshalb sollen abschließend nochmals einige grundsätzliche Punkte hervorgehoben werden.

1. Die NRO, die Beanspruchung einer politischen Rolle, ihre internationalen Aktivitäten sowie deren internationale Vernetzung reicht zurück bis in das 19. Jhdt. Wir beobachten allerdings einen weiteren Schub in dieser Richtung, der durch veränderte politische Rahmenbedingungen und deutlich verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten besonders stark ausfällt.
2. Die Rede von der internationalen Vernetzung darf nicht außer acht lassen, dass die Finanzierung und ein beträchtlicher Teil der politischen Durchsetzungskraft

der NRO vor allem aus den Ländern der Ersten Welt kommt und die propagierte globale Vernetzung sich dadurch weiterhin in einer Nord-Süd-Schieflage befindet. Zudem ist ein nennenswerter Teil der an den Netzwerken mitwirkenden NRO des Südens ein Produkt der Förderung des Nordens. Trotz dieser Einschränkung bietet die Förderung und Vernetzung für die Süd-NRO eine Chance. Die so gestärkten Organisationen können bei entsprechenden gesellschaftlichen Voraussetzungen (und vorhandenem Interesse) auch einen wichtigen Beitrag zum Aufbau nationaler Zivilgesellschaften leisten.

3. Die Einschränkungen und Probleme der NRO verweisen vor allem darauf, nicht Dinge von ihnen zu verlangen, die sie nicht leisten können. NRO können als Dienstleistungserbringer immer nur subsidiär zum Staat sein und bieten keinen Ersatz für staatliche Sozial- oder Kulturpolitik.
4. Als anwaltliche Organisationen dürfen NRO nicht mit selbstorganisierter und entsprechend legitimierter Interessenvertretung verwechselt werden. Zudem ist ihre Stärke vor allem das Beeinflussen der politischen Tagesordnung sowie die Beobachtung von Normumsetzung und das Rügen entsprechender Verstöße (Wachhundfunktion). Für die aktive Teilnahme an formellen politischen Entscheidungsprozessen fehlt ihnen die Legitimation.
5. Die Rede von der internationalen Zivilgesellschaft ist empirisch nicht haltbar und politisch zu wenig durchdacht. Auf internationaler politischer Ebene agieren immer noch vor allem Nationalstaaten und es gibt keine Anzeichen, dass Nationalstaaten ihre Entscheidungskompetenz wirklich aus der Hand geben. Noch mehr als auf nationaler Ebene fehlt den NRO die Legitimation, als demokratische Vertreter der Bevölkerung einer "Weltgesellschaft" zu agieren.
6. Schließlich ist bei aller Wertschätzung für NRO zu berücksichtigen, dass „Nichtregierungsorganisation“ einen Organisationstyp beschreibt, in dessen Rahmen sehr unterschiedliche Ziele und Weltauffassungen organisiert werden. Eine Ähnlichkeit der Ziele ist, wie die oben genannten Konflikte zeigen, nicht generell gegeben. Dieser Eindruck entsteht allenfalls deshalb, weil die dominanten NRO und mit ihnen einige der Beobachter die anderen Stimmen viel zu wenig wahr nehmen.

Die gegenwärtige Anerkennung der NRO auf internationaler Ebene ist keine „Revolution“, jedoch eine bemerkenswerte Entwicklung. Eine Revolution, die NRO als Vertreter der Basis auf internationaler Ebene konstituieren soll, ist nicht erkennbar und wohl auch nicht wünschenswert.

Anmerkungen

1 Häufig wird auch die englische Abkürzung NGO (non-governmental organization) verwendet.

2 Während Mitglieder formal einer Organisation beitreten, besteht die Gefolgschaft aus Personen, die sich der Organisation und ihren Zielen verbunden fühlen, ohne dies in einem formalen Akt des Beitritts zu besiegeln. „Greenpeace“ ist ein Beispiel für eine Organisation mit einer großen Gefolgschaft.

3 In der Praxis ist es allerdings nicht ganz einfach, die Grenze zwischen erwünschten Handlungsvorschlägen und aktiver und verantwortlicher Mitwirkung zu ziehen.

4 Der Anteil der über NRO geleiteten Mittel (Eigenmittel und öffentliche Zuschüsse) in der Entwicklungshilfe bewegte sich zwischen 1973 und 1991 zwischen 9,8 % und 13,5 % und erreichte auch 1998 gerade 14,6 %. Für 1999 bis 2001 liegt der Anteil jeweils über 17 % (Neubert 1997, 524, eigene Berechnungen aus Daten der OECD).

5 Wegen der Unschärfe des Begriffs und entsprechend uneinheitlicher Kategorienbildung liegen kaum wirklich vergleichbare Zahlen vor. Im Yearbook of International Organisations wird für 1999/2000 weltweit eine Zahl von ca. 24.000 namentlich erfassten Organisationen genannt (ohne inaktive Organisationen) (Yearbook of International Organizations 1999/2000, International organizations by type, Tabelle 1).

6 Wesentliche Teile der hier vorgestellten Analyse beruhen auf einer empirischen Studie in Kenia und Ruanda (Neubert 1997). Die Ergebnisse beschreiben jedoch auch die Probleme in anderen Regionen der Dritten Welt.

7 Selbst die entsprechenden Versuche in der politisch und kulturell relativ homogenen Europäischen Union haben erst ein Parlament, aber noch keine europäischen Parteien hervorgebracht.

Literatur

African Rights, 1994. Humanitarism unbound? Current dilemmas facing multimandate relief operations in political emergencies. London.

Alemann, Ulrich v./Heinze, Rolf G. (Hg.), 1979. Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Opladen.

Altvater, Elmar u.a. (Hg.), 1997. Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftlicher Produktionsfaktor. Münster.

Bauer, Rudolph, 1987. Intermediäre Hilfesysteme personenbezogener Dienstleistungen in zehn Ländern. S. 9-30. in: Rolf Bauer/Anna Maria Thränhardt (Hg.), Verbandliche Wohlfahrtpflege im internationalen Vergleich. Opladen.

Brand, Ulrich, 2000. Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise - Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel biologischer Vielfalt. Münster.

Brand, Ulrich, 2002. Glokaler Widerstand: Die zapatistische Suche nach neuen Formen radikaler Politik. S. 119-142 in: Heike Walk/Nele Boehme (Hg.), Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.

Brumlik, Mischa/Brunkhorst, Hauke (Hg.), 1993. Gemeinschaft und Gerechtigkeit. Frankfurt a.M.

Dahrendorf, Ralf, 1990. Betrachtungen über die Revolution in Europa. Stuttgart.

Eskola, Kaisa/Kolb, Felix, 2002. Attac: Entstehung und Profil einer globalisierungskritischen Bewegungsorganisation. S. 157-167 in: Heike Walk/Nele Boehme (Hg.), Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.

Fahrenhorst, Brigitte (Hg.), 2000. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten. Berlin.

Fisher, William F., 1997. Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices. S. 439-464 in: Annual Review of Anthropology 26.

Glagow, Manfred, 1990. Zwischen Markt und Staat: Die Nicht-Regierungs-Organisationen in der deutschen Entwicklungspolitik. S. 159-179 in: Manfred Glagow (Hg.), Deutsche und internationale Entwicklungspolitik. Opladen.

Glagow, Manfred, 1992. Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. S. 304-326 in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1 Grundprobleme, Theorien. Bonn.

Gordenker, Leon/Weiss, Thomas, 1995. NGO participation in the international policy process. In: Third World Quarterly 16 (3).

Hanisch, Rolf/Moßmann, Peter (Hg.), 1996. Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens. Hamburg.

Heins, Volker, 2002. Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen.

Hillmann, Karl-Heinz (Hg.), 1994. Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart.
Jean, François (Hg.), 1994. Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention. Ein Report über Völker in Not. Bonn.
Lachenmann, Gudrun, 1997. Zivilgesellschaft und Entwicklung. S. 187-211 in: Manfred Schulz (Hg.), Entwicklung. die Perspektive der Entwicklungssoziologie. Opladen.
Lahusen, Christian, 2002. Internationale Kampagnen zwischen Protestereignissen und Unterhaltungsevents. S. 83-100 in: Heike Walk/Nele Boehme (Hg.), Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.
Lucke, Albrecht von, 2002. Made by Attac: Eine Marke und ihr Marketing. S. 169-174 in: Heike Walk/Nele Boehme (Hg.), Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.
Möller, Alois, 1992. Basisorganisation und internationaler Klientelismus. S. 65-67 in: Nord-Süd aktuell 4.
Mutua, Makau, 2001. Human rights international NGOs: a critical evaluation. S. 151-163 in: Claude E. Welch (Hg.), NGOs and human rights – promise and performance. Philadelphia.
Neubert, Dieter, 1997. Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda. Frankfurt/Main, New York.
Raschke, Joachim, 1987. Zum Begriff der sozialen Bewegung. S. 19-29 in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.), Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.
Robertson, Roland, 1998. Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. S. 192-220 in: Ulrich Beck (Hg.), Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt/M.
Rucht, Dieter, 1987. Von der Bewegung zur Institution? Organisationsstrukturen der Ökologiebewegung. S. 238-260 in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.), Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt.
Schneider, B., 1986. Die Revolution der Barfüßigen. Ein Bericht an den Club of Rome. Wien et al.
Seibel, Wolfgang, 1990. Gibt es einen dritten Sektor? Ein Forschungsüberblick. S. 181-188 in: Journal für Sozialforschung 30.
Stahl, Karin, 1994. Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen: Partizipationsmöglichkeiten und Demokratisierungspotentiale am Beispiel der UN-Konferenz "Umwelt und Entwicklung". S. 237-253 in: Rolf Hanisch/Roger Wegener (Hg.), Nichtregierungsorganisationen. Hamburg.
Stepan, Alfred, 1988. Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone. Princeton (N.J.).
Streeck, Wolfgang (Hg.), 1995. Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25. Opladen.
Tetzlaff, Rainer, 1993. Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente. Bonn.
Vogt, Wolfgang R. (Hg.), 1999. Friedenskultur statt Kulturkampf. Strategien kultureller Zivilisierung und nachhaltiger Friedensstiftung. Baden Baden.
Wahl, Peter, 1998. NGO-Multis, McGreenpeace und die Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft. S. 55-68 in: Peripherie Nr. 71.
Walk, Heike/Boehme, Nele (Hg.), 2002. Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.
Walk, Heike/Brunnengräber, Achim, 1995. Die "NGO-Community" im Spannungsfeld von Globalisierung- und Fragmentierungsprozessen. S. 118-138 in: Peripherie Nr. 59/60 .
Weiss, A. V., 1980. Die Non-Governmental Organizations und die Vereinten Nationen. S. 387-406 in: Zeitschrift für Politik 27.
Wichterich, Christa, 1996. Zwischen lokalem Feminismus, Identitätspolitik und Lobbying. S. 24-42 in: Peripherie 61.
Yearbook of International Organizations 1999/2000. Union of International Associations (http://www.uia.org/) (Zugriff 11.2.2003)

Anschriften der Autoren

Heiner Adamski, Brahmsallee 10, 20144 Hamburg

Prof. Dr. Gertrud M. Backes, Universität Kassel, Soziale Gerontologie, Arnold-Bode-Str. 10, 34127 Kassel

PD Dr. Wolfgang Clemens, Am Fischtal 22, 14169 Berlin

Ronny Einecke, Weidaweg 3, 06122 Halle

Dr. Thomas Fischer, Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh

OStR Christiane Fritzsche, Kirchbachstr. 107, 28211 Bremen

Prof. Dr. Dieter Neubert, Universität Bayreuth, Entwicklungssoziologie GW II, 95440 Bayreuth

Dr. Rahild Neuburger, Riedeselstr. 31c, 82319 Starnberg

Prof. Dr. Oskar Niedermayer, FU Berlin, FB Politikwissenschaft, Ihnestr. 21, 14915 Berlin

Dipl.-Päd. Nicolle Pfaff, Boxhagener Str. 88, 10245 Berlin

Dr. Johannes Varwick, Rankestr. 32, 10789 Berlin