

Gesellschaft Wirtschaft Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Jahrgang 52, 2003, Heft 4

Inhalt

Editorial 413

Brennpunkt

Rainer Tetzlaff, Cancun gescheitert – ein Signal der Verzweiflung
an die Industriestaaten..... 415

Fachwissenschaftliche Aufsätze

Thorsten Müller/Wolfgang Wessels, Im Schatten der Politik – der europäische
Politikzyklus und die Rolle von Beamten 419

Markus Müller, Umweltpolitik durch Handel mit Verschmutzungsrechten.
Neue Wege in der Politik durch supranationale Anstöße 431

Wolfgang Schroeder/Rainer Weinert, Europäische Integration und
deutsche Gewerkschaften 441

Rahild Neuburger, New Economy 8: Auswirkungen der New Economy
auf die Arbeit 453

Aktuelle Information

Michael Münter, Landtagswahl und Volksentscheide in Bayern vom
21. September 2003 – Ein Urnengang der Superlative 465

Sven Pastoors, Die Wahlen zum Europäischen Parlament 471

Rechtsprechung kommentiert

Heiner Adamski, Das Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts
Stärkung des Föderalismus 479

Kontrovers dokumentiert

Silke Masson, Windräder oder Kohle: Der Streit um die EEG-Novelle 491

Didaktische Praxis

Sibylle Reinhardt, Irrige Alltagsvorstellungen im Politikunterricht. Fehlverstehen
als Bedingung politischen Lernens 499

Rezensionen 507

Analyse

Heinrich Pehle, Verkehrsinfarkt oder „nachhaltige Mobilität“?
Herausforderungen der deutschen Verkehrspolitik im 21. Jahrhundert 509

Anschriften der Autoren 529

Zu diesem Heft

Wirtschaftsthemen im weitesten Sinne geben diesem Heft ein Profil. Wirtschaft läßt sich heute immer weniger als nationale Angelegenheit verstehen, als „Volks“wirtschaft im klassischen Sinne getrennt von der „Welt“wirtschaft. Auch die EU spielt eine immer größere Rolle in Wirtschaftsfragen. Dies machen die Beiträge unserer Autoren deutlich. Einen weiteren Schwerpunkt des Heftes bilden Themen der Umweltpolitik.

Der kritische Blick, den *Rainer Tetzlaff* eingangs auf die Ergebnisse des Weltwirtschaftsgipfel dieses Jahres in Cancun wirft, zeigt eindringlich, wie schwierig es heute geworden ist, die Imperative des freien Marktes mit Zielen sozialer Entwicklung in Einklang zu bringen. *Markus M. Müllers* Beitrag beschäftigt sich mit einer neuen internationalen Strategie der Umweltpolitik, die auf das sogenannte Kyoto-Protokoll zurückgeht. Ziel dieser Strategie ist es, mit der Hilfe von Marktinstrumenten, konkret: durch den Handel mit Verschmutzungsrechten, CO₂-Emissionen abzubauen. Müllers Untersuchung erläutert nicht nur die Umsetzung dieser Strategie in Deutschland, sondern hebt auch die Rolle der EU bei der Umsetzung der neuen Strategie hervor. Umweltpolitik und Wirtschaftsfragen verbindet auch der Beitrag von *Silke Masson*. Sie dokumentiert die Kontroverse in der deutschen Energiepolitik um die Alternativen Windräder oder Kohle.

Einen europäischen Mosaikstein liefert ebenfalls der Beitrag von *Wolfgang Schroeder* und *Rainer Weinert*. Die Autoren arbeiten die politische Rahmensetzung durch die Europäische Union heraus, in der sich heute gewerkschaftliche Interessenwahrnehmung bewähren muß. Stichworte wie die Europäische Betriebsräte-Richtlinie oder der Makroökonomische Dialog gehören mittlerweile zum gewerkschaftlichen Wortschatz. Ein weiteres Wirtschaftsthema ist die achte Folge unserer Serie zur New Economy. *Rahild Neuburgers* Analyse kreist um das Thema „Arbeit“.

Eine wirtschaftliche Dimension hat auch die Untersuchung von *Heinrich Pehle* zum Thema Verkehrspolitik. Sein Beitrag zeichnet nicht nur die verkehrspolitischen Sünden der Vergangenheit nach, die die Bahn zum Verlierer gegenüber der

Straße machten, sondern beschäftigt sich auch mit den Folgen der deutschen Einheit und den ganz aktuellen Versuchen, die Verkehrsströme zu steuern. Hierher gehören zum einen das Trauerspiel um die Einführung einer LKW-Maut und zum anderen eine Bahnpolitik, die den Zugang von Wettbewerbern auf die Schiene eher erschwert als erleichtert.

Im engeren Sinne politische Themen werden in diesem Heft ebenfalls aufgegriffen. *Michael Münter* dokumentiert und kommentiert die Landtagswahlen in Bayern. *Sven Pastoors* präsentiert einen Ausblick auf den bevorstehenden Europawahlkampf 2004. Europa, es geht hier um die Europäisierung nationaler Verwaltungen im Zeichen der europäischen Integration, ist auch für den Beitrag von *Thorsten Müller* und *Wolfgang Wessels* der entscheidende politische Bezugsort. Ist Europa tatsächlich eine Art „Beamtenstaat“ geworden?

Wie schwierig in einer Gesellschaft der Umgang mit Wertekonflikten ist, zeigt der langwierige Streit um das Tragen von Kopftüchern von islamischen Lehrerinnen in deutschen Schulen. Die GWP hat diese Kontroverse in Heft 2/1999 dokumentiert und in Heft 3/2000 einen Vorschlag zur Behandlung des „Kopftuchstreits“ im Unterricht gemacht. Nun liegt auch das Bundesverfassungsgerichtsurteil, kommentiert von *Heiner Adamski* vor, das die Verantwortung für die schulische Praxis in die Länder zurückgibt.

Der Beitrag zur didaktischen Praxis aus der Feder von *Sibylle Reinhardt* wirft die für die politische Bildung zentrale Frage nach der Rolle von Alltagsvorstellungen für das Verstehen, aber auch das Lernen von Politik im Unterricht auf. Alltagsvorstellungen können im Unterricht nicht einfach zugunsten „richtiger“ Erkenntnisse bei Seite geschoben werden. Sie sind der Ort, wo Schüler „abgeholt“ werden können. Die Autorin öffnet mit ihren Argumenten den Blickwinkel der Didaktik. Weitere didaktische Anregungen bieten zwei Rezensionen von Neuerscheinungen in diesem Feld.

Die Herausgeber

Cancun gescheitert – ein Signal der Verzweiflung an die Industriestaaten

Rainer Tetzlaff

Schocks in der Politik sind nicht immer heilsam für die beteiligten Akteure, aber meistens nützlich für die Öffentlichkeit. Sie lüften für kurze Zeit den trügerischen Schleier der diplomatischen Fassadendiplomatie, die sich nicht selten in beschönigender Rhetorik nach außen und hartem Armtwisting hinter den Kulissen äußert. Nur selten einmal werden reale Interessenkonflikte zwischen Staaten aus dem Norden und denen aus dem Süden so transparent, wie jüngst im mexikanischen Cancun geschehen, wo am 14. September 2003 eine Mammutkonferenz von 146 Staaten wegen unvereinbarer Standpunkte regelrecht platzte. Das Spektakuläre daran war, dass die politischen Repräsentanten der Armen die Vertreter der reicheren Industriestaaten regelrecht im Regen stehen ließen und so auf deren „Gunsterweisungen“ verzichteten – in den Augen der Armen kümmerliche Brotsamen vom Tisch der Reichen.

Es war ein Gipfel der Heuchelei: Seit Jahren fordern die Reichen von den Armen offene Grenzen, während sie selbst Bauern und andere Branchen immer absurder subventionieren. Im Jahr 2002 hatte die US-Regierung ein neues Farmgesetz erlassen, das vorsieht, in den kommenden zehn Jahren die Subventionen für die Farmer um 70% auf insgesamt 190 Milliarden Dollar aufzustocken. Diese Zuschüsse machen etwa die Hälfte des Nettoeinkommens der US-Bauern aus. Die EU-Bauern werden neuerdings nicht mehr durch garantierte Mindest- oder Interventionspreise für ihre Produkte subventioniert (was zu den absurden und teuren Überproduktionen führte), sondern werden für ihre Leistungen im Umwelt- und Naturschutz bezahlt sowie für „Landespflege“. Aber das hohe Niveau der Subventionen soll erhalten bleiben.

Eine Gruppe frustrierter Delegierter aus Entwicklungsländern deklarierte nach der Vorlage eines „Kompromisspapiers“ des WTO-Managements in Cancun, dass es keinen Sinne mehr machen würde, weiter zu diskutieren, da sich nun gezeigt hätte, dass sich die Industriestaaten allen wesentlichen Forderungen aus der Dritten Welt bezüglich der Liberalisierung der Märkte für Getreide, Zucker, Baumwolle, Rindfleisch etc. auch weiterhin verschließen würden. Lieber ein Ende mit Schrecken, als ein Schrecken ohne Ende!

Man kann sie gut verstehen, die enttäuschten Delegierten aus Uganda, Mali, Senegal, Indien etc. – die über ihre arroganten Gesprächspartner aus dem Norden empört waren, weil diese predigten, was sie selbst für sich nicht als verbindlich ansahen: Liberalisierung und Öffnung der ohnehin kaum wettbewerbsfähigen fragilen Märkte der Entwicklungsländer nun auch für Dienstleistungen (Versicherungen, Banken) aus aller Welt, bei gleichzeitiger Weigerung, die Subventionierung ihrer eigenen Agrarmärkte abzubauen. Wenn man schon diese an sich unbegreifliche *Doppelmoral* der Industriestaaten nicht substantiell ändern konnte – wird sich so mancher Dritte-Welt-Delegierter gedacht haben –, dann wollen wir sie mindestens an den Pranger stellen und sie von der empörten Zivilgesellschaft im eigenen Land angreifen lassen.

Dieses Kalkül ist – wenigstens teilweise – aufgegangen: Alle Welt – vor allem die Kirchen, die Nicht-Regierungsorganisationen und die Solidaritätsgruppen – redet nun seit einigen Wochen von dem „*Scherbenhaufen von Cancun*“, wie es dazu kommen konnte, ob nun die WTO am Ende sei und wie es überhaupt weitergehen könnte – multilateral mittels eines neuen Anlaufs oder nur noch bilateral, was offensichtlich die Bush-Administration favorisiert. Bilateralismus wäre wirklich ein Rückschritt; denn dann wären die Entwicklungsländer wieder einzeln dem Druck der starken Industrieländer ausgesetzt. Es geht dabei zur Zeit hauptsächlich um das nationale Recht von Regierungen, Investitionsschutzbestimmungen in Kraft halten zu dürfen (wie es etwa Präsident Mahathir in Malaysia erfolgreich getan hat und was zur Zeit Chile gegen eine vergleichbare Forderung der US-Regierung versucht).

Dabei hatte die jüngste WTO-Runde in Cancun im September 2003 eine „*Entwicklungsrunde*“ zum Wohl der ärmeren Staaten der Dritten Welt werden sollen – kompensatorisch für enttäuschte Hoffnungen in der Vergangenheit. Auf der vorangegangenen Handelskonferenz in Doha 2001 hatten die Industriestaaten gelobt, das nächste Mal auf die Anliegen der Entwicklungsländer aus Afrika, Lateinamerika und Asien stärker eingehen zu wollen als bisher. Vor allem ging es dabei um die Forderung der tropischen und subtropischen Agrarexportländer nach Öffnung der abgeschotteten Märkte der Industrieländer und das Unterlassen der Subventionen an die eigenen Bauern für Exporte zu Dumpingpreisen. Nur durch den Abbau des leidigen *Agrarprotektionismus* der reichen Staaten der Europäischen Union und Nordamerikas – 300 Milliarden Euro jährlich! – könnten einige der ärmsten Entwicklungsländer hoffen, selbst höhere Exporteinnahmen für ihre Produkte zu erzielen. Nur so könnten sie davon träumen, allmählich einmal aus ihren Schulden buchstäblich „herauswachsen“ und ihre Ausfuhren diversifizieren zu können.

Doch die 5. Welthandelskonferenz unter der Regie der World Trade Organisation WTO platzte – wie schon vier Jahre zuvor die 3. Welthandelskonferenz in Seattle/USA – wegen einer unheiligen Kombination aus nördlicher Interesseneuergoismus und südlicher Hartnäckigkeit, gepaart mit Frustration und Zorn. Beide Seiten – sowie das WTO-Management als koordinierender Katalysator – hatten daran ihre Schuldanteile, aber fairer Weise muss der Seite die größere Schuld am Scheitern zugemessen werden, die über die größeren Handlungsoptionen verfügte und trotzdem sich nicht als *partnerschaftsfähig* erwiesen hat.

Schon im Vorfeld der Konferenz hatte z.B. der EU-Agrarkommissar *Franz Fischler* deutlich gemacht, dass er an Kompromissen gar nicht interessiert sei und nur die Interessen der europäischen Bauern im Blick habe, die täglich zwei Dollar

Subventionen für jede Kuh erhielten. Auf die Frage nach dem Abbau der Agrarsubventionen in der EU erklärte er, „ja natürlich“ werde er „das Recht auf Unterstützung der EU-Landwirte energisch verteidigen“: „Es geht nicht an, dass einige unserer Handelspartner von uns fordern, dass wir die Landwirtschaft in Europa mit allen Arbeitsplätzen, den Umweltsleistungen und dem kulturellen Erbe einfach aufgeben. Die Gesellschaften überall auf der Welt müssen das Recht haben zu entscheiden, welche öffentlichen Güter und Dienstleistungen für sie wichtig sind und welche sie unterstützen wollen“ (FAZ vom 9.9.2003, S. 16).

Aus Sicht der Entwicklungsländer war dieser offizielle EU-Standpunkt pure *Heuchelei* und Bestätigung der Inanspruchnahme des Faustrechts des Stärkeren: Denn genau dieses Recht auf Schutz der nationalen Arbeit (wie Friedrich List gesagt hätte) können nur die reichen EU-Staaten sowie die USA und einige konkurrenzstarke Schwellenländer in Anspruch nehmen bzw. sich herausnehmen. Den weniger konkurrenzfähigen und kreditabhängigen Entwicklungsländern dagegen wird von Seiten der WTO, der Weltbank und des IWF stets beigebracht, den neoliberalen *Washingtoner Konsens* zu befolgen: d.h. Liberalisierung des Außenhandels, Deregulierung der Wirtschaft und Privatisierung der Betriebe. Man nennt das dann Struktur Anpassung. Warum müssen sich immer nur die schwächeren Handelspartner an die Spielregeln der stärkeren anpassen? Kein Wunder, wenn diese nur sehr willkürlich praktizierte angeblich liberalisierte Weltwirtschaftsordnung von vielen schwächeren Marktteilnehmern aus der Dritten und Vierten Welt als von Grund auf *ungerecht* angesehen wird und manchmal trotzigt bekämpft wird.

Dabei hatte es bereits *vor Cancun* nicht an Zeichen an der Wand gefehlt. So lehnte eine Gruppe afrikanischer Länder die Aufnahme von Verhandlungen zu den vier sogenannten „Singapur“-Themen als weder sinnvoll noch möglich ab: Es ging dabei um Konzessionen an „global players“ bezüglich Investitionsschutz, Wettbewerb, Transparenz im öffentlichen Beschäftigungswesen und Handelserleichterungen. In Cancun waren dann Entwicklungsländer, als *Gruppe 21* eine selbstbewusste Lobby von Agrarexporteurern bildend, aufgetreten und forderten den Schutz der kleinbäuerlichen Landwirtschaft in Entwicklungsländern, deren Regierungen es sich nicht leisten können, ihre Bauern zu subventionieren. So sind sie schutzlos den Dumpingpreisen der Industrieländer ausgeliefert, die ihre verfehlte Planwirtschaft fortsetzen, statt endlich mehr Marktwirtschaft und damit höherer Verbraucherpreise zuzulassen.

Geradezu rührend ist die Initiative von vier westafrikanischen Baumwollstaaten zu nennen, die sich in Cancun mittels eines „Baumwolltages“ gegen die Subventionspolitik der USA und der EU bezüglich Baumwolle zur Wehr zu setzen versuchten. *Baumwolle* ist eines der wenigen Produkte, bei dem afrikanische Produzenten wettbewerbsfähig sind. Außerdem leben vom Anbau des „weißen Goldes“ etwa zehn Millionen Bauernfamilien Westafrikas. Die Regierung der Vereinigten Staaten subventioniert ihre 25.000 Baumwollpflanzer jährlich mit vier Milliarden Dollar; die EU ihre Baumwollproduzenten in Spanien und Griechenland mit 160% – gemessen am Weltmarktpreis. Dadurch sind die Exportchancen der Afrikaner dramatisch gesunken, was zu einer weiteren Verarmung dieser Länder führen muss. Was bleibt mittelfristig anderes, als zu emigrieren?

Man kann die Pleite von Cancun nicht einmal „als Weckruf für den Westen“ begrüßen, denn allen Verantwortlichen war schon vorher klar, dass der Wirtschafts-

egoismus der Industriestaaten zu dem unanständigen Handelsprotektionismus der Reichen geführt hat und politisch gewollt ist. Cancun hat den Nord-Süd-Konflikt weiter zugespitzt; die westlichen Industriestaaten, selbst in arger finanzieller Bedrängnis, haben sich für eine echte solidarische Entwicklungspartnerschaft als nicht reif erwiesen. Dennoch bleibt zu hoffen, dass alle Beteiligten aus Fehlern und kurz-sichtigen Fehlentscheidungen lernen und auf einer nächsten WTO-Konferenz (und sie wird es geben!) der Idee eines *fairen* globalen Handels im Geiste von Adam Smith – gleiche *Voraussetzungen* für Marktteilnahme aller Anbieter *schaffen!* – zum Durchbruch zu verhelfen. Denn zur Globalisierung der Märkte gibt es zur Zeit keine Alternative.

Im Schatten der Politik – der europäische Politikzyklus und die Rolle von Beamten

Thorsten Müller/Wolfgang Wessels

I Zur Fragestellung: Rollenwahrnehmung von Beamten in der EU¹

Die Politik der Europäischen Union greift ohne Zweifel direkt oder indirekt in fast alle Lebensbereiche der Unionsbürger und -bürgerinnen ein. Durch die Errichtung des Binnenmarktes und die Einführung der gemeinsamen Währung hat das EU-System stetig an alltagsrelevanter Bedeutung gewonnen. Durch den fortschreitenden Ausbau von gemeinsamen Kompetenzen in allen Politikfeldern ist die EU nicht nur für Agrar-, Handels- oder auch Umweltpolitik zuständig, sondern sie behandelt zunehmend auch Fragen der äußeren und inneren Sicherheit.

Die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs auf den Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza haben bisher noch nicht zur Herausbildung eines Europäischen Bundesstaates mit einer einheitlichen Administration geführt. Dennoch befindet sich das politische System der Europäischen Union in einem permanenten Fortentwicklungsprozess; der Konvent zur Zukunft Europas setzte mit seinen Beratungen über einen ‚Europäischen Verfassungsvertrag‘ diesen Konstitutionalisierungsprozess fort.²

Trotz der unterschiedlichen Charakterisierungen dieses neuartigen Gebildes, ist die Bedeutung der EU für ihre Mitglieder unumstritten. In der Regel sind die Beschlüsse der EU-Organe für die Mitgliedstaaten verbindlich und kommen in der Europäischen Gemeinschaft (EG) zunehmend durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat und durch das Mitentscheidungsverfahren mit dem EP zustande. An diesem Politikprozess der Entscheidungsfindung und Rechtssetzung ist eine Vielzahl verschiedener Akteure aus den europäischen und nationalen Institutionen beteiligt. Mit der Erweiterung der EU im Jahr 2004 wird nicht nur die Anzahl der Mitspieler, sondern auch die Entscheidungskomplexität weiter ansteigen. In einem Neben- und Miteinander mehrerer staatlicher und auch nicht-staatlicher Akteure wollen alle beteiligten Ebenen, d.h. nationale, regionale und kommunale, die Entscheidungen der europäischen Organe beeinflussen.

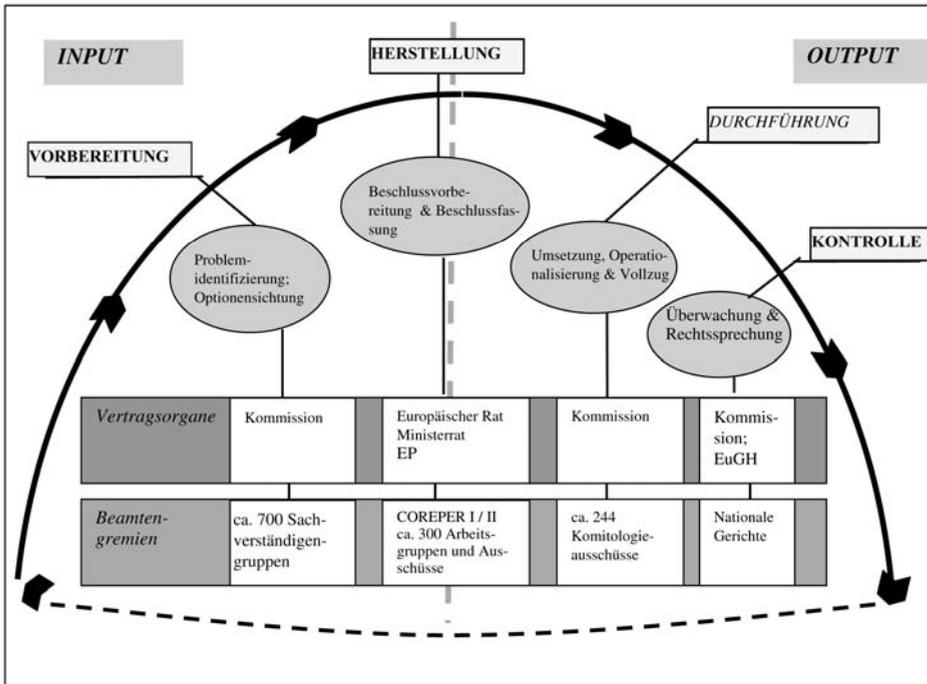
Im Rückblick auf die vergangenen fünfzig Jahre lässt sich die Herausbildung eines komplexen Mehrebenensystems beobachten und empirisch nachweisen, das heute nur noch schwer zu durchschauen ist. Die vielfältigen Beteiligungsstrukturen

in der Kommissions-, Parlaments- und Ratsarbeit machen es zusätzlich fast unmöglich eine genaue Verantwortungszuweisung vornehmen zu können.

In diesem Mehrebenensystem nehmen die europäischen und die nationalen Verwaltungen eine bedeutende Funktion wahr: Ihnen wird eine nachhaltige Rolle beim Auf- und Ausbau des EU-Systems insgesamt wie auch bei der täglichen Politikgestaltung zugeschrieben.³

Der vorliegende Artikel geht der Frage nach der Beteiligung von Verwaltungen und Beamten in den einzelnen Phasen des europäischen Politikzyklus nach; dabei lautet die These, dass Administrationen innerhalb der Institutionen eine Schlüssel- und Scharnierrolle in der Formulierung und Gestaltung europäischer Politik einnehmen. Bei dieser Funktionswahrnehmung lässt sich – nach einer weiterführenden These – ein ‚Fusionsprozess‘⁴ der beteiligten nationalen und europäischen Administrationen feststellen, der durch eine gemeinsame Gestaltung des Politikzyklus charakterisiert werden kann. Trotz fortbestehender rechtlicher Kompetenzabgrenzungen entsteht bei einer derartigen ‚Fusion‘ de facto eine enge, nicht revidierbare Verflechtung staatlicher Verwaltungen mehrerer Ebenen.⁵ Zu diskutieren ist demnach, ob Beamte als „Staatsdiener“ weiter im Schatten der politischen Hierarchie⁶ stehen oder ob sie sich inzwischen zu einer „Megabürokratie“⁷ und vom Primat der Politik emanzipiert haben.

Abbildung 1: Idealtypus eines politisch-administrativen Politikzyklus



Zur Erfassung der Rolle von Administrationen im derzeitigen EU-Entscheidungssystem bietet sich als Einordnungsschema ein idealtypischer Politikzyklus an. Dieser lässt sich auf mehreren Ebenen in vier grundlegende Phasen (Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle) unterteilen.⁸ In den verschiedenen Phasen werden unterschiedliche Beamtengremien in abweichender Intensität einbezogen. Insgesamt lässt sich aber bereits anhand dieses Ablaufschemas eine hohe Verflechtung von europäischen und nationalen Verwaltungsstrukturen erkennen.⁹

II Zum Befund: Beamtenbeteiligungen in den vier Phasen des europäischen Politikzyklus

1. Vorbereitung: Initiative der Kommission und der Einfluss von nationalen Beamten

In der ersten Phase kommt der Europäischen Kommission aufgrund ihres Initiativmonopols in den EG-Bereichen eine herausragende Rolle zu: Sie identifiziert Probleme und erarbeitet Entscheidungsoptionen. Ihre formale Initiative bildet die Grundlage für alle weiteren Entscheidungen des Rates und Europäischen Parlaments.

Bereits an dieser Stelle des idealtypischen Politikzyklus sind Beamte nationaler Verwaltungen durch die Mitwirkung in Experten- bzw. Sachverständigengruppen beteiligt, die die Kommission themenbezogen zur Vorbereitung ihrer Vorschläge je nach Bedarf einberuft; damit können erste Hindernisse ausgeräumt und tragfähige Kompromisse gefunden werden.¹⁰ Um dieses System der Verflechtung¹¹ und die pragmatischen Kompromissfindung auf einen Nenner zu bringen, wird auch von einer „Kameraderie unter Experten“¹² gesprochen. Obwohl es nur schwer möglich ist, genaue Informationen über dieses Expertensystem zu erhalten, gehen Schätzungen für die neunziger Jahre von der Existenz von etwa 700 Gremien dieser Art aus.¹³

Auch auf der Leitungsebene der Europäischen Kommission (Generaldirektoren, Kabinette, Kommissare) setzen nationale Verwaltung an, um eigene Vorstellungen – im Rahmen der Gestaltungsfunktion – in die Kommission und ihre zuständigen Generaldirektionen einzubringen. Durch die Entsendung von nationalen Beamten in die Kabinette von Kommissaren und die zeitweise Rekrutierung von Beamten aus den Mitgliedstaaten durch die Kommission selbst, können nationale Administrationen einen direkten Einfluss gewinnen und diesen geltend machen.

2. Herstellung: Beschlussvorbereitung und -fassung im Rat

Die zweite Phase des europäischen Entscheidungsprozesses ist durch eine dominante Rolle des Rates – und indirekt des Europäischen Rates – geprägt, wobei jedoch das Europäische Parlament zunehmend durch das Mitentscheidungsverfahren beteiligt wurde und dadurch ebenfalls an Relevanz gewinnen konnte.¹⁴

2.1. Vorbereitung der Ratsarbeiten durch Ausschüsse und Arbeitsgruppen

Der Rat der Europäischen Union, in dem die Minister als letzte Instanz verbindliche Beschlüsse treffen, ist aufgrund der Vielzahl zu treffender Entscheidungen auf eine gründliche Vorbereitung angewiesen. Dazu hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein breites und tief gestaffeltes Spektrum von Ratsausschüssen und -arbeitsgruppen herausgebildet.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV/COREPER), in dem die ‚Botschafter‘ der Mitgliedstaaten zusammen mit Kommissionsbeamten die Ratssitzungen vorbereiten, steht an der Spitze der vorbereitenden Gremien. Mit seinen häufigen Treffen – mehr als zwei pro Woche – nimmt er eine „zentrale Scharnierposition“¹⁵ zwischen nationaler und europäischer bzw. technischer und politischer Ebene ein. Seit 1962 gliedert sich das Gremium in den COREPER I (der Stellvertreter), der den technischen Räten, z.B. dem Rat der Umweltminister, zuarbeitet und den COREPER II, der die Arbeiten des Allgemeinen Rates (der Außenminister), des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN), des Budgetrates und auch des Rates der Innen- und Justizminister begleitet und sich vorrangig auf politisch brisante Themen konzentriert.

Unterhalb dieser Botschaferebene sind die durch den AStV und die Präsidentschaft eingesetzten Arbeitsgruppen bzw. Ausschüsse angesiedelt. Ihre Zahl ist von 10 im Jahr 1960 auf über 300 in den neunziger Jahren gestiegen.¹⁶ Die hohe Relevanz dieser Beamtenarbeitsgruppen leitet sich aus ihrer Funktion ab. Sie diskutieren die Details von Sachfragen und können dadurch wichtige Vorentscheidungen treffen, die die späteren Ministerentscheidungen weitgehend vorweg bestimmen.

Daneben gibt es für verschiedene Politikfelder hochrangige Ausschüsse, die einen privilegierten Zugang zu ihrem jeweiligen Ministerrat haben. Dazu gehören der Sonderausschuss Landwirtschaft, der Wirtschafts- und Finanzausschuss (Art. 114 EGV), der Beschäftigungsausschuss (Art. 130 EGV) und der Ausschuss für Sozialschutz (Art. 144 EGV), für die Außenpolitik das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“ (Art. 25 EUV), der Militärausschuss sowie der Militärstab und nicht zuletzt für die Bereiche der 3. Säule (polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit) der Art. 36-Ausschuss.

Aus dieser personell anspruchsvollen Verflechtung auf Arbeitsgruppenebene resultiert eine stete Ressourcen- und Aufmerksamkeitsverlagerung beteiligter Administrationen der Mitgliedstaaten. Nationale Beamte werden zunehmend auf der europäischen Ebene tätig; dabei nehmen sie zwei verschiedene Rollen ein: Einerseits vertreten sie in diesen Verhandlungen ihre jeweiligen Interessen, andererseits bilden sie in ihrer Gesamtheit auch ein kollektives Gremium, das die Belange des EU-Systems berücksichtigen muss. Auch in dieser Phase kommt wieder durch das häufige Zusammentreffen ein „ausgeprägtes Solidaritätsgefühl“¹⁷ zum Tragen.

2.2. Entscheidung im Europäischen Rat und im (Minister-) Rat

In der Medienberichterstattung nehmen die Tagungen des Europäischen Rates¹⁸, in dem die Staats- und Regierungschefs zusammenkommen, einen großen Raum ein. Weithin bekannt ist seine Rolle als „konstitutioneller Architekt“¹⁹ der mit Grundsatzenentscheidungen die wesentlichen Weichenstellungen für die Grundentwicklun-

gen des EU-Systems trifft. Immer häufiger greift er aber auch in das Tagesgeschäft ein und erfüllt damit auch die Aufgabe als „Leitliniengeber“²⁰ und „Entscheidungsproduzent“²¹. Er bietet einerseits als „Kompromisschmied“ die Möglichkeit, auf der höchsten Ebene über einzelne Politikfelder hinweg tragfähige Verhandlungspakete zu schnüren.

Das eigentliche Beschlussorgan in der EG bleibt jedoch der davon zu unterscheidende Rat der Europäischen Union, der in über 20 verschiedenen Zusammensetzungen tagt. Neben dem Allgemeinen Rat der Außenminister gibt es weitere Räte, wie den der Finanzminister, der Umweltminister oder der Innen- und Justizminister, die sich an den einzelnen Ressorts in den Mitgliedstaaten orientieren.

Insgesamt ist die Anzahl der Tagungen der einzelnen Räte in den vergangenen Jahren stets gewachsen. So haben Ende der neunziger Jahre jährlich über 80 Sitzungen stattgefunden.²²

Nach eigenen Angaben²³ verabschiedet der Rat gewöhnlich 2/3 aller Vorlagen, die durch die Arbeitsgruppen und den AStV vorbereitet worden sind, ohne weitere Diskussion als sogenannte A-Punkte. Von diesen wurden 70% auf der Ebene der Arbeitsgruppen und weitere 15% bis 20% durch den AStV (vor-) entschieden.²⁴

3. Durchführung: Einbeziehung nationaler Beamter durch die Komitologie

Nach der Verabschiedung des Beschlusses mit Veröffentlichung im Amtsblatt folgt die Umsetzungsphase. Bei der nationalen Umsetzung der EG-Rechtsakte in die Regelwerke der einzelnen Mitgliedstaaten fällt nationalen Beamten wieder eine wichtige Rolle zu, da sie die Vorgaben der EG fristgemäß in ihren Staaten implementieren müssen. Dabei zeigen sich häufig Unterschiede zwischen den Bestimmungen des EG-Rechtsakts und den in den Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen. Bei dann notwendigen Anpassungen haben nationale Beamte aufgrund ihres Kenntnisvorsprungs wieder einen großen Einfluss.²⁵

Wichtig, aber in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt, ist die Arbeit so genannter Komitologieausschüsse; die durch eine Reihe unterschiedlicher Verfahren eingebunden sind.²⁶ Die gefassten EG-Rechtsakte werden durch nachfolgende Beschlüsse der Kommission weiter konkretisiert. Auch in diesem Stadium lässt sich ebenfalls eine hohe Beteiligungintensität nationaler Beamter feststellen.

Die Grundstruktur dieser Verfahren sieht dabei eine Kommentierung der Kommissionsvorlagen durch nationale Beamte vor, die bei entsprechenden Mehrheiten im jeweiligen Komitologieausschuss einen Verweis der Vorlage an den Rat erreichen können. Der Umfang dieser gemeinsamen Beratungen ist beträchtlich: so fanden im Jahr 2000 in 244 Komitologieausschüssen um die 4000 Konsultationen statt.²⁷ Aufgrund der ebenfalls hohen Sitzungsfrequenz dieser Gremien, teilweise zwei bis drei Treffen pro Monat, treten offene Konflikte zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten selten auf; bei 2838 Rechtsakten im Jahre 2000 wurde der Rat aufgrund einer fehlenden Mehrheit nur in sechs Fällen (d.h. 0,2%) befasst.²⁸ Zwar verliert die Kommission durch diese Durchführungsausschüsse an eigenem Gestaltungsspielraum, doch werden gleichzeitig die nationalen Beamten zu „Mitträgern der gemeinsam getroffenen Beschlüsse“²⁹.

Der Europäischen Kommission wurde zwar die Aufgabe der Durchführung übertragen, doch besitzt sie keine eigenen Behörden. Der eigentliche Vollzug von EG-Rechtsakten in den einzelnen Mitgliedstaaten kommt deshalb den jeweiligen nationalen, regionalen und kommunalen Behörden zu.

4. Kontrollmechanismen im europäischen Politikzyklus

Die Kontrollphase obliegt nicht nur der Europäischen Kommission oder dem Rechnungshof, sondern auch den nationalen Gerichten und Rechnungshöfen. Von herausragender Bedeutung hat sich aber die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) erwiesen.

Die Kommission verfolgt systematisch Vertragsverletzungen in den Mitgliedstaaten.³⁰ Sie kann durch Klagen vor dem EuGH Mitgliedstaaten zur Umsetzung verabschiedeten Rechtsakte zwingen, dabei haben sich insbesondere die Verfahren zur Vertragsverletzung (Art. 226 EG-V) und Vorabentscheidung des EuGH (Art. 234 EG-V) als wichtigste Instrumente herausgestellt. Gerade durch das Vorabentscheidungsverfahren, in dem nationale Gerichte dem EuGH Fragen zu Prüfung vorlegen, ergibt sich eine weitgehende „Verzahnung“³¹ und gegenseitige „Verstärkung“³² von Gerichten mehrerer Ebenen. Nationale Administrationen übertragen so einen EG-zentrierten Rechtsrahmen.

Für Beamte der Gemeinschaftsorgane wie für den ASStV sind auch die Verfahren nach Art. 230 EG-V, dem Nichtigkeitsverfahren, von Bedeutung, nach denen EuGH-Beschlüsse aufgrund mangelnder Vertragskonformität für nichtig erklärt werden können.

III Auswertung: Herausbildung einer Mehrebenenverwaltung

Die Anzahl verbindlicher Rechtsakte, die auf der europäischen Ebene verabschiedet werden, hat sich seit Beginn der 80er Jahre verdoppelt. Die Regierungskonferenzen haben die Tätigkeitsbereiche der EU weiter ausgedehnt und dabei die Entscheidungsregeln nicht nur ergänzt, sondern häufig komplizierter gestaltet.

Insgesamt zeigt sich in allen Phasen des Politikzyklus eine deutliche Einbeziehung europäischer und nationaler Beamter, die dadurch eine wichtige Funktion der Vernetzung der verschiedenen Ebenen leisten. Selbst in der Vorbereitung und Durchführung, bei denen den europäischen Institutionen nach den vertraglichen Vorgaben der „legal constitution“³³ eine eindeutige Gestaltungsdominanz zufällt, wirken Verwaltungen der Mitgliedstaaten intensiv mit.³⁴ In einer Vielzahl an Gremien (Experten- und Komitologieausschüssen) werden nationale Administrationen beteiligt, sodass sich in den vergangenen Jahren die ‚Aufmerksamkeit‘ der nationalen Beamten zugunsten der europäischen Ebene verschoben hat – es sind inzwischen 30% der bundesdeutschen Ministerialbeamten aktiv in den europäischen Politikzyklus eingebunden.³⁵ Die Gesamtzahl dieser Gremien in allen Phasen, in denen sowohl europäische als auch nationale Beamte beteiligt sind, wird auf zwischen 1200 und 1500 geschätzt.

Werden nun Schlussfolgerungen aus dieser kurzen Analyse gezogen, so weist der Befund auf eine Bestätigung des Fusionsansatzes hin. Durch die enge Verzahn-

nung von Ebenen, Gremien und Akteuren hat sich ein komplexes Interaktionsgeflecht und Netzwerk herausgebildet.³⁶ Das Mehrebenensystem der Europäischen Union führt den nationalen und europäischen Handlungsrahmen zusammen und führt insbesondere durch Beamte eine enge Verknüpfung her. Durch gegenseitige Teilnahme- und Mitgestaltungsmöglichkeiten ‚europäisieren‘ sich sogar nationale Verwaltungen, in dem sie einen Teil ihrer Aufmerksamkeit auf Politikzyklen in Brüssel³⁷ verschieben, an den administrativen Netzwerken teilnehmen sowie dabei europäische Verhaltensmuster übernehmen und mittragen.

Die Mitwirkung der Beamten hat für die Entwicklung der Europäischen Union zwar eine hohe Bedeutung, denn in allen Phasen sind nationale und europäische Beamte einbezogen und entscheiden u.a. in den Vorbereitungsgremien des Rates wesentliche Aspekte selbst. Gleichzeitig kann jedoch nicht von einer ‚Beamtenregierung‘ in Form einer Megabürokratie ausgegangen werden³⁸, da sich die politischen Akteure der Mitgliedstaaten und der EG-Organen zumindest bei der formalen Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse, weder de jure noch häufig de facto aus dem Politikzyklus ‚verdrängen‘ lassen. Trotz einer zunehmenden Zahl von ‚A-Punkten‘ für den Rat, haben Minister verbindliche Beschlüsse immer wieder bis ins Detail selbst gestaltet. Die Beamten bleiben von den Politikern im Rat weiterhin abhängig und müssen sich nach deren Leitlinien richten. Auch der Europäische Rat zieht regelmäßig Entscheidungen an sich, die er für bedeutsam erachtet. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Regierungen sind deshalb bisher nicht durch administrative Gremien unterlaufen worden. Auch die EG Beamtengremien stehen damit im Schatten der politischen Hierarchie und haben sich nicht zu einer Megabürokratie verselbstständigt.

Anmerkungen

- 1 Dieser Artikel greift auf schon geleistete Vorarbeiten zurück: vgl. Wessels, Wolfgang (2003): „Das politische System der Europäischen Union“, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2003): „Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., Opladen, S. 779-817.
- 2 Vgl. die Homepage zum Europäischen Konvent: <http://european-convention.eu.int>.
- 3 Zur aktuellen Diskussion vgl. u.a. Bach, Maurizio (1999): „Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa“, Frankfurt; Christiansen, Thomas/Kirchner, Emil (Hrsg.) (2000): „Administering the New Europe: Inter-Institutional Relations and Comitology in the European Union“, Manchester; Knill, Christopher (2001): „The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence“, Cambridge; Wessels, Wolfgang (2000): „Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis“ 1960-1995, Opladen.
- 4 Vgl. ebd. 431ff
- 5 Vgl. ebd., S. 195-260.
- 6 Vgl. Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, S. 171-174.
- 7 Vgl. Wessels: „Die Öffnung des Staates“, S. 104 f..
- 8 Vgl. ebd. S. 195ff.
- 9 Als hilfreiches Glossar findet sich in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002), „Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration“, 8. Aufl., Bonn: Europa Union Verlag.
- 10 Vgl. Poullet, Edouard/Déprez, Gérard (1976): „Struktur und Macht der EG-Kommission.“, Bonn, S. 116ff

- 11 Vgl. ebd. S. 120; Bellier, Irène (1997): „The Commission as an Actor: An Anthropologist's View“, in: Wallace, Helen/Young, Alisdair R. (Hrsg.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, London, S. 91-115, S. 114.
- 12 Westlake, Martin (1995): „The Council of the European Union“, London., S. 127
- 13 Vgl. Kommission der EU (2001): „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch“, KOM (2001) 428 entgültig, Brüssel, den 25.7.2001 (http://europa.eu.int/eurllex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf), S. 22.
- 14 Vgl. Wessels, Wolfgang (2002): „Entscheidungsverfahren“, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 2002, S. 109-118.
- 15 Wessels, Wolfgang (2003): „Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem. Fusion von Administrationen“, in: Kohler-Koch, Beate/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) (2003): „Europäische Integration – Europäisches Regieren“, ... (im Erscheinen).
- 16 Ebenda.
- 17 Westlake: „The Council of the European Union“, a.a.O., S. 318.
- 18 Vgl. Schoutheete, Philippe de (2001): „The European Council“, in: Peterson, John/Shackelton, Michael, (Hrsg.), *The EU's Institutions: An Overview*, Oxford University Press, 2001, S. 21-46.
- 19 Wessels, Wolfgang (2002): „Europäischer Rat“, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002), „Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration“, 8. Aufl., Bonn: Europa Union Verlag, S. 184-188, S. 186.
- 20 Ebd.
- 21 Ebd.
- 22 Wessels: „Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem. Fusion von Administrationen“, a.a.O.
- 23 Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften (1990): „Der Rat der Europäischen Gemeinschaft“, Luxemburg, S. 22.
- 24 Vgl. Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen (1997): „The Council of Ministers“, London, S. 40; Schendelen, Marinus P.C.M. van (1996): „EC Committees: „Influence Counts More than legal Powers“, in: Pedler, Robin H./Schaefer, Guenther F. (Hrsg.): „Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process“, Maastricht, S. 35
- 25 Vgl. Héritier, Adrienne (2001): „Overt and Covert Institutionalization in Europe“, in: Fligstein, Neil/Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.) (2000): „The Institutionalization of Europe“, Oxford, S. 56-70, S. 58.
- 26 Vgl. Kommission der EU (2001): „Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahr 2000“, Doc.5685/02, Brüssel, den 21.12. 2001 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/st05/05685d2.pdf>); Falke, Josef (1996): „Comitology and other Committees: A Preliminary Empirical Assessment“, in: Pedler/Schaefer (Hrsg.) (1996): „Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process“, a.a.O., S.117-166; Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (1997): „From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology“, in: *European Law Journal*, Nr. 3:3 September, S. 273-299.
- 27 Vgl. Kommission der EU (2001): „Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahr 2000“, a.a.O., 9, 12.
- 28 Vgl. ebd., S. 7.
- 29 Wessels: „Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem. Fusion von Administrationen“, a.a.O.
- 30 Vgl. Kommission der EU (2001): „Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2001. Kap. VIII Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ abrufbar über (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/2001/index.htm>).
- 31 Oppermann, Thomas (1999): „Europarecht“, 2. Aufl., München., S. 245
- 32 Weiler, Joseph H. H. (1994): „A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors“, in: *Comparative Political Studies*, S. 510-534, S. 531.

- 33 Olsen, Johan P. (2000): „Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration”, Arena Working Papers WP 00/2, (www.arena.uio.no), S. 7-9.
- 34 Vgl. Schmidt, Susanne K. (2001): „A Constrained Commission: Informal Practices of Agenda-setting in the Council”, in: Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hrsg.) (2001): „The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe”, Manchester, S. 125-147, S. 126; Peterson, John (2002): „The College of Commissioners”, in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, Oxford, S. 71-95, S. 89.
- 35 Vgl. Wessels: „Die Öffnung des Staates“, S. 251; Nicht berücksichtigt werden in dieser Aufzählung die Zahl höherer Beamter der (Bundes-) Länder in EG-Gremien, die zu diesem Zeitpunkt auf ungefähr 500 geschätzt wurden (Ebenda: 251).
- 36 Vgl. Wessels: „Die Öffnung des Staates“, S. 258-259
- 37 Vgl. Wessels, Wolfgang/Rometsch, Dietrich (1996): „Conclusions: European Union and National Institutions”, in: Wessels, Wolfgang/Rometsch, Dietrich (Hrsg.) (1996): „The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?”, European Policy Research Unit Series, Manchester and New York, S. 328-365; Mittag, Jürgen/Wessels, Wolfgang (2002): „The ‘One’ and the ‘Fifteen’? The Member States between Procedural Adaptation and Structural Revolution”, in: Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.) (2002): „Fifteen into One? The European Union and Member States“, Manchester (im Erscheinen).
- 38 Vgl. Sidjanski, Dusan (1989): „Communauté Européenne 1992: Gouvernement de Comités?“, in: *Pouvoirs*, S. 71-80, S. 80.

IV Literatur

- Bach, Maurizio (1999): „Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa“, Frankfurt.
- Bellier, Irène (1997): „The Commission as an Actor: An Anthropologist’s View“, in: Wallace, Helen/Young, Alisdair R. (Hrsg.) (1997): „Participation and Policy-Making in the European Union“, London, S. 91-115.
- Christiansen, Thomas/Kirchner, Emil (Hrsg.) (2000): „Administering the New Europe: Inter-Institutional Relations and Comitology in the European Union“, Manchester.
- Falke, Josef (1996): „Comitology and other Committees: A Preliminary Empirical Assessment“, in: Pedler, Robin H./Schaefer, Guenther F. (Hrsg.) (1996): „Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process“, European Institute of Public Administration, Maastricht, S.117-166.
- Fligstein, Neil/Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.) (2000): „The Institutionalization of Europe“, Oxford.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen (1997): „The Council of Ministers“, London.
- Héritier, Adrienne (2001): „Overt and Covert Institutionalization in Europe“, in: Fligstein, Neil/Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *The Institutionalization of Europe*, Oxford, S. 56-70.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2003): „Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., Opladen.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (1997): „From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology“, in: *European Law Journal*, Nr. 3:3 September, S. 273-299.
- Knill, Christopher (2001): „The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence“, Cambridge.
- Kohler-Koch, Beate/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) (2003): „Europäische Integration – Europäisches Regieren“, ... (im Erscheinen).
- Kommission der EU (2001): „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch“, KOM (2001) 428 entgültig, Brüssel, den 25.7.2001 (http://europa.eu.int/eurllex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf).

- Kommission der EU (2001): „Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahr 2000“, Doc.5685/02, Brüssel, den 21.12. 2001 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/st05/05685d2.pdf>).
- Kommission der EU (2001): „Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2001. Kap. VIII Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ abrufbar über (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/2001/index.htm>).
- Mittag, Jürgen/Wessels, Wolfgang (2002): „The ‘One’ and the ‘Fifteen’? The Member States between Procedural Adaptation and Structural Revolution“, in: Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.) (2002): „Fifteen into One? The European Union and Member States“, Manchester (im Erscheinen).
- Olsen, Johan P. (2000): „Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration“, Arena Working Papers WP 00/2, (www.arena.uio.no).
- Oppermann, Thomas (1999): „Europarecht“, 2. Aufl., München.
- Pedler, Robin H./Schaefer, Guenther F. (Hrsg.) (1996): „Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process“, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Peterson, John (2002): „The College of Commissioners“, in: Petersen, John/Shackleton (Hrsg.) (2002): „The Institutions of the European Union“, Oxford, S. 71-95.
- Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.) (2001): „The EU’s Institutions: An Overview“, Oxford.
- Poulet, Edouard/Déprez, Gérard (1976): „Struktur und Macht der EG-Kommission. Die Kommission im System der Europäischen Gemeinschaft“, Bonn.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1990): „Der Rat der Europäischen Gemeinschaft“, Luxemburg.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder
- Schendelen, Marinus P.C.M. van (1996): „EC Committees: „Influence Counts More than legal Powers“, in: Pedler, Robin H./Schaefer, Guenther F. (Hrsg.) (1996): „Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process“, Maastricht.
- Schmidt, Susanne K. (2001): „A Constrained Commission: Informal Practices of Agenda-setting in the Council“, in: Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hrsg.) (2001): „The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe“, Manchester, S. 125-147.
- Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hrsg.) (2001): „The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe“, Manchester.
- Schoutete, Philippe de (2001): „The European Council“, in: Peterson, John/Shackleton, Michael, (Hrsg.) (2001): „The EU’s Institutions: An Overview“, Oxford University Press, S. 21-46.
- Sidjanski, Dusan (1989): „Communauté Européenne 1992: Gouvernement de Comités?“, in: Pouvoirs, S. 71-80.
- Wallace, Helen/Young, Alisdair R. (Hrsg.) (1997): „Participation and Policy-Making in the European Union“, London.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002): „Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration“, 8. Aufl., Bonn: Europa Union Verlag.
- Weiler, Joseph H. H. (1994): „A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors“, in: *Comparative Political Studies*, S. 510-534.
- Wessels, Wolfgang (2000): „Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis“ 1960-1995, Opladen.
- Wessels, Wolfgang (2002): „Europäischer Rat“, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): „Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration“, 8. Aufl., Bonn: Europa Union Verlag, S. 184-188.
- Wessels, Wolfgang (2002): „Entscheidungsverfahren“, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): „Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration“, 8. Aufl., Bonn: Europa Union Verlag, S. 109-118.

- Wessels, Wolfgang (2003): „Das politische System der Europäischen Union“, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2003): „Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., Opladen, S. 779-817.
- Wessels, Wolfgang (2003): „Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem. Fusion von Administrationen“, in: Kohler-Koch, Beate/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) (2003): „Europäische Integration – Europäisches Regieren“, ... (im Erscheinen).
- Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.) (2002): „Fifteen into One? The European Union and Member States“, Manchester (im Erscheinen).
- Wessels, Wolfgang/Rometsch, Dietrich (1996): „Conclusions: European Union and National Institutions“, in: Wessels, Wolfgang/Rometsch, Dietrich (Hrsg.) (1996): „The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?“, European Policy Research Unit Series, Manchester und New York, S. 328-365.
- Wessels, Wolfgang/Rometsch, Dietrich (Hrsg.) (1996): „The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?“, European Policy Research Unit Series, Manchester und New York.
- Westlake, Martin (1995): „The Council of the European Union“, London.
- Einstiegsliteratur sowie Webseiten zur Thematik:
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002): „Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration“, 8. Aufl., Bonn: Europa Union Verlag.
- Wessels, Wolfgang (2003): „Das politische System der Europäischen Union“, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2003): „Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., Opladen, S. 779-817.

Europäische Union: www.europa.eu.int

Europäischer Konvent: <http://european-convention.eu.int>

Europäischer Rat: <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>

Rat der Europäischen Union: <http://ue.eu.int/de/summ.htm>

Europäische Kommission: http://www.europa.eu.int/comm/index_de.htm

Europäisches Parlament: http://www.europarl.eu.int/home/default_de.htm

Europäischer Gerichtshof: <http://curia.eu.int/de/index.htm>

Umweltpolitik durch Handel mit Verschmutzungsrechten

Neue Wege in der Politik durch supranationale Anstöße

Markus M. Müller

Das Kyoto-Protokoll

Das Jahr 2001 war das zweitwärmste Jahr (nach 1998) seit dem Beginn systematischer Temperaturmessungen vor rund 160 Jahren, so die WMO, die Weltmeteorologie-Organisation der Vereinten Nationen in Genf. Hauptursache des Temperaturanstiegs ist nach Auffassung der Klimaforschung die Erhöhung der Konzentration der sogenannten Treibhausgase in der Atmosphäre. Nach herrschender Meinung führt dieser Temperaturanstieg unter anderem zur Abschmelzung der Eiskappen des Nord- und Südpols, und damit zu Naturkatastrophen globalen Ausmaßes.

Vor diesem Hintergrund haben sich im sogenannten Kyoto-Protokoll vom Dezember 1997 38 Industrienationen erstmals rechtsverbindlich dazu verpflichtet, die Emissionen der sechs Treibhausgase im Zeitraum 2008 bis 2012 in der Summe um mindestens 5,2% gegenüber dem Niveau von 1990 zu reduzieren. Dabei gelten für die einzelnen Industrieländer unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen. Die EU muss beispielsweise insgesamt eine Reduktion um 8% gegenüber dem Basisjahr erreichen. Dabei übernimmt die Bundesrepublik Deutschland mit national 21% den Löwenanteil an der EU-Gesamtverpflichtung und ist somit Vorreiter. Demgegenüber haben sich andere Staaten lediglich zur Stabilisierung ihres Emissionsvolumens verpflichtet, weiteren wurde sogar eine Steigerung zugestanden. Die politische Priorität des Klimaschutzzieles wird also keineswegs in allen Ländern gleich gewertet.

Das Kyoto-Protokoll geht im Hinblick auf die Umsetzung einen üblichen Weg solcher internationalen Vereinbarungen; es überlässt die Erfüllung der Emissionsreduktion grundsätzlich dem sich verpflichtenden Vertragsstaat. Das Protokoll sieht zusätzlich sogenannte *flexible Mechanismen* vor, die den Vertragsstaaten die Möglichkeit geben, einen Teil ihrer Reduktionsverpflichtungen durch Projekte im Ausland bzw. den Ankauf von Emissionszertifikaten aus anderen Vertragsstaaten zu erfüllen. Dies sind im einzelnen:

- Projekte zur Emissionsreduktion in Entwicklungsländern (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung), im Englischen kurz CDM (clean development mechanism)
- Gemeinsam durchgeführte Projekte zwischen Industrieländern, im Englischen kurz JI (joint implementation)

- Emissionshandel, also der Handel mit Verschmutzungsrechten zwischen den Vertragsstaaten, im Englischen kurz ET (emission trading).

Modalitäten und Richtlinien für den Handel mit solchen Verschmutzungsrechten, die als Emissionszertifikate ausgestaltet werden sollen, wurden auf dem Klimagipfel von Marrakesch im Herbst 2001 näher geregelt. Dabei ist auch bestimmt worden, dass die Vertragsparteien, also Staaten, ihr Recht zum Handel mit Emissionszertifikaten insoweit „privatisieren“ können, als sie natürlichen oder juristischen Personen die Übertragung bzw. den Erwerb solcher Zertifikate genehmigen dürfen. Deutschland und die EU haben am 31. Mai 2002 ihre Ratifizierungsurkunden des Kyoto-Protokolls bei den Vereinten Nationen in New York hinterlegt. Die USA hatten erklärt, das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren zu wollen.

2. Umsetzung des Klimaschutzprogramms bis Dezember 2002 in der Bundesrepublik Deutschland

In dem am 18. Oktober 2000 verabschiedeten Klimaschutzprogramm der Bundesregierung sind die in Deutschland greifenden Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen zusammen gefasst. Auch das freiwillige nationale Ziel der Reduktion der deutschen CO₂-Emissionen um 25% bis zum Jahr 2005 gegenüber dem Basisjahr 1990 wird bekräftigt¹. Im Einzelnen sind im Klimaschutzprogramm folgende Maßnahmenschwerpunkte vorgesehen:

- Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien durch das Energie-Einspeisungs-Gesetz (EEG)
- Förderung der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung (KWK-G)
- Förderung der Photovoltaik im Rahmen des 100.000-Dächer-Programms
- Senkung des Energiebedarfs in Neubauten durch die Energieeinsparverordnung
- Senkung des Energiebedarfs in Altbauten durch Investitionsbeihilfen zu Wärmedämmmaßnahmen
- Senkung des Energieverbrauchs im Verkehrssektor durch Förderung bestimmter Verkehrsarten

Hier werden drei verschiedene Instrumente zur Erreichung der Ziele (geringerer Energieverbrauch und umweltgerechtere Energieerzeugung) eingesetzt.

Erstens, EEG und KWK-G nutzen eine sogenannte erhöhte Einspeisevergütung als Anreiz, alternative Energieerzeugungsformen (insbesondere Wind- und Wasserkraft) zu unterstützen. Die Stromerzeugung mittels solcher alternativer Energieerzeugungsformen ist teurer als mit konventioneller Technik, weswegen die hierfür notwendigen Investitionskosten die Produktion von Strom kostenmäßig an sich nicht konkurrenzfähig mit den traditionellen Energieträgern machen. Daher ermöglicht der Gesetzgeber die Einspeisung von Strom aus solchen alternativen Energiequellen gegen ein erhöhtes Entgelt, das zunächst die Energieversorgungsunternehmen zu zahlen haben (sie müssen den Strom abnehmen), im Ergebnis natürlich aber der Endverbraucher.

Zweitens, im Bereich der Photovoltaik-Förderung und auch der Förderung von wärmedämmender Altbaumodernisierung werden die Investitionen direkt bezuschusst

(oder per vergünstigtem Kredit subventioniert). Hier ist der Staat auf seine eigenen Haushaltsmittel angewiesen.

Drittens schließlich geht der Gesetzgeber den Weg über sogenannte ordnungsrechtliche Vorschriften. Das heißt, er gibt kein Geld, um Bürger und/oder Unternehmen zu einem zielkonformen Verhalten anzuhalten, sondern er setzt hoheitliche Normen, die zu befolgen sind. Ein Beispiel ist die Energieeinsparverordnung, die bestimmte bauliche Erfordernisse (Wärmedämmung von Neubauten, Nachrüstung von alten Heizanlagen etc.) definiert. Diese Form der Regulierung steht in der Tradition „polizeilichen“ Verwaltungshandelns, das ganz direkt und ohne auf Anreizwirkungen zu setzen, den nicht-staatlichen Akteuren handlungsleitende Vorschriften macht und diese ggf. mit unterschiedlichen Sanktionsinstrumenten des öffentlichen Rechts durchsetzt².

Table 1: Übersicht der umweltpolitischen Instrumente im Energiebereich

Subventionierung über „Einspeisevergütung“	Subventionierung über Haushaltsmittel des Staates	Ordnungsrechtliche Vorschriften
Staat bestimmt höheren Preis für Strom, der aus regenerativer Energieproduktion stammt. Subvention wird letztlich von den Verbrauchern bezahlt.	Staat setzt eigene Haushaltsmittel für die Unterstützung von umweltfreundlichen Investitionen ein. Subvention wird letztlich von den Steuerzahlern bezahlt.	Staat setzt Normen für Bürger und Unternehmen, die umweltfreundliches (z.B. energiesparendes) Verhalten vorschreiben. Subvention fällt nicht an, die Vorschriften belasten aber häufig die davon Betroffenen auch finanziell.
Beispiele: Energie-Einspeisungs-Gesetz (für Windenergieanlagen, bestimmte Wasserkraftanlagen, Solaranlagen)	Beispiele: Zuschüsse für Photovoltaik-Anlagen auf Privathäusern oder für energieeinsparende Baumaßnahmen (z.B. Wärmedämmung)	Beispiele: Bauvorschriften für Neubauten oder technische Anforderungen an Heizungsanlagen (z.B. Schadstoffausstoß)

Auch das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) gehört in diese Kategorie. Es bestimmt Anforderungen an Industrieanlagen im Hinblick auf ihren technischen Stand, um für eine minimale Emissionsbelastung zu sorgen. Das BImSchG ist die nationale Ausgestaltung der Grundsätze der sogenannten IVU-Richtlinie (Europäische Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung). Diese EU-Richtlinie forderte eine Betreiberpflicht für Industrieanlagen, jede Anlage entsprechend dem Vorsorgegebot mit der jeweils besten verfügbaren Technik zur Reduktion von Treibhausgasen („Stand der Technik“) auszustatten sowie das Gebot effizienter Energieverwendung zu beachten. Das BImSchG normiert mittels gesetzlicher Schutz- und Vorsorgeverpflichtungen, im Rahmen eines sogenannten *anlagebezogenen vorsorgenden Konzeptes*, diese Grundsätze als echte Betreiberpflichten und Genehmigungsvoraussetzungen. Es steht damit, wie noch zu zeigen sein wird, im Konflikt mit dem Ansatz eines Emissionsrechtshandels, der konkrete Minderungsziele für die Gesamtheit bestimmter Großindustrie- und Energieanlagen (*anlageübergreifendes bewirtschaftendes Konzept*) formuliert.

Tabelle 2: Konzepte für die Festsetzung von Anforderungen an Industrieanlagen

anlagebezogenes vorsorgendes Konzept	Anlagenübergreifendes bewirtschaftendes Konzept
„Stand der Technik“ ist für jede einzelne Anlage vorgeschrieben und einzuhalten = Steuerung auf der Mikroebene	Gesamtemissionen einer Industrie werden reguliert = Steuerung auf der Makroebene

Neben diesen gesetzlichen Regelungen, die zum einen über Subventionen, zum anderen über ordnungsrechtliche Instrumente ökologische Ziele verfolgen, gibt es eine Vereinbarung der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft vom 9. November 2000, in der eine Reduzierung der Emission der sechs Treibhausgase des Kyoto-Protokolls um durchschnittlich 35% in einer ersten Verpflichtungsperiode (2008-2012) verglichen mit dem Basisjahr 1990 zugesagt worden sind. Der zentrale Bestandteil dieses Engagements der deutschen Wirtschaft sind die Branchen-*Selbstverpflichtungen*, die in der genannten Vereinbarung mit der Bundesregierung gebündelt sind. Damit konnten bereits bis Ende 2001 die Klimagas-Emissionen der deutschen Wirtschaft um 31%, und der deutschen Energiewirtschaft um rd. 16% reduziert werden.

Ein neuer Weg in der Umweltpolitik: Markt statt Staat

Der herkömmliche ordnungsrechtliche Ansatz eines *anlagenbezogenen vorsorgenden Konzeptes*, wie oben beschrieben, ist nicht ohne weiteres mit dem dynamischen Instrument der Verschmutzungsrechte vereinbar. Betrachten wir zunächst etwas genauer Theorie und Praxis des Einsatzes von Verschmutzungsrechten.

Die Idee handelbarer Emissionszertifikate entwickelte Dales 1968 im Rahmen seiner Arbeit „Pollution, Property and Prices“³. Der Grundgedanke seiner Überlegungen war die Übertragung der „property rights“ als Allokationsmechanismus auf den Bereich der negativen Umweltbeeinflussung, also der Verschmutzung. Wo öffentliche Güter unbegrenzt zur Verfügung stehen, wird ihr Gebrauch durch die Marktakteure unökonomisch *und* ungerecht vonstatten gehen. Vormalig öffentliche Güter sind also umzuwandeln in solche, die die Qualität von Privateigentum mit sich bringen. Der jeweilige Rechtsinhaber wird sorgsamer, und das heißt vor allem ökonomischer, damit umgehen. Sofern bei der ursprünglichen Verteilung der Eigentumsrechte Gleichheit unter den Empfängern herrscht, ist auch die vormalig ungerechte (weil nicht gleichmäßige) Nutzung der Verschmutzungsmöglichkeiten beendet.

Das von Dales entwickelte Modell sah daher vor, dass ein zu bestimmendes Gremium eine ebenfalls zu bestimmende Anzahl solcher Verschmutzungsrechte ausgibt. Jedes Recht soll demjenigen, der es erhält oder erwirbt, die Möglichkeit geben, eine bestimmte Menge an Abfallstoffen im definierten Jahr in Gewässer oder die Luft zu emittieren. Fünf Prozent der Rechte sollten von dem Gremium zurückbehalten werden, um ein gewisses „Markteingreifen“ zu ermöglichen. Alle Emittenten müssen nach Verteilung diejenige Anzahl an Rechten behalten oder erwerben, die sie angesichts ihrer gegebenen Emissionen benötigen. Dadurch entsteht (sofern keine „Überverteilung“ zu Beginn stattfindet) sofort ein positiver Preis. Nun beginnen diejenigen Unternehmen, die ihre Emissionen mit einem Kostenaufwand reduzieren können, der unterhalb des jeweiligen Zertifikatepreises auf dem Markt

(für die reduzierbare Menge) liegt, diese Emissionsverminderung einzuleiten und die dadurch überzählig gewordenen Rechte zu verkaufen. Je günstiger die jeweiligen Technologien zur Emissionsreduktion, desto geringer wird der Marktpreis für die Verschmutzungsrechte. Umgekehrt: wenn neue Emittenten auf den Markt kommen, und/oder die bestehenden Emittenten aufgrund insgesamt gestiegener Produktion mehr Emissionen haben, dann steigt der Marktpreis der Verschmutzungsrechte. Steigende Preise sind dabei nicht notwendigerweise unvorteilhaft für das Funktionieren des Systems. Denn je teurer die Rechte sind, desto höher ist der Anreiz für die Emittenten, neue Wege zu suchen, um ihren Ausstoß zu vermindern und dadurch entweder Rechte auf dem Markt verkaufen zu können, oder aber zumindest nicht neue (teure) Rechte hinzuerwerben zu müssen.

Dieses Modell, das im Wesentlichen auch in den USA im Rahmen des Clean Air Acts (vollständig ausgebaut 1990) umgesetzt wurde, gibt dem Staat weiterhin die Möglichkeit, regulierend einzugreifen, und zwar über die Definition von Standards. Er kann die Verschmutzungsrechte einer Inflation, also einer Entwertung, aussetzen. Entweder zieht er Rechte formal ein (durch Ankauf oder durch tatsächliche Wertminderung) oder, was auf dasselbe hinausläuft, der Staat setzt strengere Umweltstandards an. Dann müssen die Emittenten entweder Rechte hinzukaufen (was angesichts einer begrenzten Menge auf dem Markt preisstiegender wirkt) oder neue Technologien bzw. Produktionsverfahren einsetzen, um den Rechteerwerb zu vermeiden. Es entsteht durch einen solchen regulatorischen Eingriff wiederum ein Anreiz zur Einsparung von Emissionen.

Der besondere Charme eines solchen marktorientierten Modells zur Reduktion von Schadstoffen liegt aus ökonomischer Sicht unter anderem darin, dass jeweils derjenige Emittent eine Emissionsverminderung umsetzt, für den sie ökonomisch am sinnvollsten ist. Zunächst werden also diejenigen, die mit relativ kostengünstigen Mitteln eine Reduktion erzielen können, diese umsetzen, weil sie aus dem dadurch möglich gewordenen Verkauf von Verschmutzungsrechten den größten Vorteil ziehen. Im Unterschied zu einem Vorgehen nach „Rasenmäher“-Methode, also etwa der pauschalen Reduktionsvorgabe um 20% für alle Emittenten, wird durch den Marktmechanismus des Rechte-Modells die Emissionsverminderung dort erbracht, wo sie wirtschaftlich am sinnvollsten ist, also die größten Reduktionspotenziale schlummern.

So sinnvoll das Konzept in der Theorie sein mag, so groß sind seine Probleme in der praktischen Umsetzung. Es beginnt zunächst mit der Aufstellung eines Zuteilungsplanes zu Beginn: wer erhält wieviel? Dazu gehört auch die Frage, inwieweit diejenigen, die in der Vergangenheit bereits auf umweltschonendere (aber ggf. auch kostenintensivere) Verfahren gesetzt haben, nun de facto für ihr an sich gewünschtes Verhalten „bestraft“ oder belohnt (nämlich durch Anrechnung der sogenannten „early action“) werden. Zur Frage der Anfangsverteilung gehört auch die Klärung der Kontingente für verschiedene Branchen und ggf. Produktionsstufen. Das gesamte System muss überdies überwacht werden und benötigt einen Sanktionsmechanismus bei Verstößen. All das ist lösbar, wie der Clean Air Act in den USA zeigt. Es ist jedoch mit harten Interessengegensätzen verbunden, deren politischer Ausgleich umso schwieriger wird, je umfassender ein solches System eingeführt werden soll.

Für die Bundesrepublik Deutschland bringt ein Zertifikatehandel das schon erwähnte Sonderproblem, zunächst einmal systeminkompatibel mit dem etablierten Umweltschutzansatz etabliert zu werden. Wo das herrschende Ordnungsrecht be-

reits anlagenbezogen die jeweils bestmögliche technologische Lösung vorschreibt, ist ein Spielraum für das beschriebene „Entdeckungsverfahren“, ausgelöst durch positive Marktpreise freigewordener und deshalb gehandelter Emissionsrechte, per definitionem nicht da. Im Grundsatz ist jede technologische Verbesserung, die eine Emissionsverminderung mit sich bringt, im Moment ihrer praktischen Möglichkeit bereits gesetzlich vorgeschrieben. Das mag in der Praxis etwas weniger rigide ausfallen, als es theoretisch klingt. Wo aber angesichts eines überwachten Markthandels mit Verschmutzungsrechten die Karten permanent auf dem Tisch liegen, gibt es einen auch praktisch nur schwer auflösbaren Widerspruch.

Die europäische Adaption des Modells

Im Rahmen des Programms für Klimaänderungen (European Climate Change Programme – ECCP) hatte die Europäische Kommission bereits im Jahr 2000 einen EU-weiten Handel mit Treibhausgasemissionen auf Unternehmensebene vorgeschlagen. Ein entsprechender Richtlinienvorschlag⁴ sah die verpflichtende Teilnahme für Unternehmen der Bereiche Energie und bestimmte industrielle Großanlagen ab dem Jahr 2005 vor. Die dänische Ratspräsidentschaft legte dazu am 28. August 2002 ein neues Arbeitsdokument vor⁵. In Deutschland tagt seit 2001 eine Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (AGE) unter Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit⁶.

Das vorgenannte Arbeitsdokument der dänischen Präsidentschaft sieht die Einführung eines verpflichtenden Emissionshandelssystems für Unternehmen für alle Mitgliedsstaaten, die EU-Beitrittsländer und die Länder der European Economic Area, also Norwegens, Liechtensteins und Islands, vor. Insgesamt wären dann also 30 Länder in das System integriert. Die Einführung des Systems ist nach dem Dokument für 2005 geplant und umfasst die energie- und prozessbedingten Kohlendioxidemissionen großer industrieller Emittenten und der Energiewirtschaft.

Für die Mitgliedsstaaten besteht nach diesem Vorschlag in der ersten Phase von 2005 bis 2007 eine „Opt-out“-Option für bestimmte Anlagen, die bei der Kommission zu beantragen ist. Voraussetzung für das Opting-out ist allerdings, dass diese Anlagen über andere Maßnahmen einen vergleichbaren Beitrag zur Reduktion der Emissionen leisten, dass sie vergleichbare Überwachungs-, Berichterstattungs- und Verifizierungsvorgaben erfüllen, und dass bei Nichteinhaltung der Emissionsvorgaben effektive Sanktionen greifen. Umgekehrt besteht für die Mitgliedsstaaten nach dem Arbeitsdokument auch die „Opt-in“-Option, also weitere Anlagen und Gase in das Emissionshandelssystem einzubeziehen.

Jede unter die Richtlinie fallende Anlage muss von der jeweils zuständigen staatlichen Stelle eine Genehmigung zum Emittieren von Treibhausgasen erteilt bekommen. Auf der Basis der Genehmigung werden den Anlagen jedes Jahr Emissionsrechte zugeteilt, wobei die Emissionsrechte – im Gegensatz zur Genehmigung – handelbar sind. Zu Beginn sollen lediglich direkte Emissionen und auch die nur bei CO₂ einbezogen sein. Für die erste Phase ist dabei eine kostenlose Zuteilung vorgesehen, wobei eine Übertragung überschüssiger Emissionsrechte (sogenanntes *banking*) von der ersten in die zweite Phase (2008ff.) nicht zugelassen werden soll. Early Actions, also Vorleistungen der Unternehmen, die bereits zu einer Emissionsminderung vor Beginn des Rechthandels geführt haben, sollen hingegen anrechenbar sein.

Das Arbeitsdokument sieht im Bereich der Sanktionen eine dreimonatige „Gnadenfrist“ (sogenannte *True-Up-Period*) vor. Für jede nicht gedeckte Tonne CO₂ muss eine Sanktionszahlung in Höhe von 100 € (in der ersten Phase 50 €) entrichtet werden. Unabhängig von der Zahlung sind die fehlenden Zertifikate im Folgejahr nachzureichen. Betreiber mit Unterdeckung will man im übrigen öffentlich bekannt machen. Für das Jahr 2006 ist eine erste Evaluierung vorgesehen.

Die Position der Bundesrepublik Deutschland

In den Interessensvertretungen der deutschen Wirtschaft, namentlich den Verbänden und Kammern, wurde Kritik an dem Vorschlag geäußert. Die Hauptargumente konzentrieren sich im Wesentlichen auf drei Punkte:

- Die schon erwähnte Dissonanz mit dem deutschen Ordnungsrecht sowie den Selbstverpflichtungen der Wirtschaft führe de facto zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen für die deutsche Wirtschaft. Denn sie werde zweimal mit Auflagen belastet: durch das anlagenbezogene Vorsorgegebot (BImSchG) und den Zertifikatehandel. Letzterer komme einer „Zusatzsteuer“ im Ergebnis gleich.
- Die Vorleistungen der Wirtschaft insbesondere seit Beginn der neunziger Jahre drohen nicht angemessen angerechnet zu werden. Im Nachhinein werde frühzeitiges, ökologisch ja erwünschtes Verhalten der deutschen Industrie damit bestraft.
- Die unternehmensspezifische, individuelle Zuweisung von Emissionsrechten stehe im Widerspruch zum Kyoto-Protokoll, das ein staatenübergreifendes System vorgesehen hat.

Im Vorfeld der Umweltratssitzung im Dezember 2002 verständigte sich die Bundesregierung mit der EU-Kommission auf einige wichtige Veränderungen an der Emissionshandels-Richtlinie. Die Opt-Out-Möglichkeit ist nun so ausgestaltet worden, dass von ihr sämtliche Branchen, die die Klimavereinbarung mit der Bundesregierung unterzeichnet – und sich zu Reduktionsmaßnahmen selbst verpflichtet – haben, Gebrauch machen können. In eine ähnliche Stoßrichtung zielt die Neuerung, dass die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit erhalten, nicht nur für die erste, sondern auch für die zweite Verpflichtungsperiode (2008-2012) Emissionsrechte kostenlos zuteilen zu können. Die Bundesregierung hatte bereits im Dezember erklärt, sie werde hiervon auf der Basis des nationalen Klimaschutzprogramms und der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zum Klimaschutz so Gebrauch machen, dass durch den Emissionshandel für die Unternehmen zusätzlich zu den Zusagen der Selbstverpflichtungserklärung *keine* Belastungen entstehen.

Im Hinblick auf die „Early Action“-Problematik wurde mit der Kommission vereinbart, dass sie bei der Aufstellung der nationalen Zuteilungspläne (für die Emissionsrechte an die Unternehmen) die schon erzielten Emissionsminderungen und damit die Wahl des Basisjahres 1990 für die Allokation der Rechte akzeptiere. Damit bietet sich für Deutschland die Möglichkeit, sämtliche erzielten Reduzierungen in Form von Emissionsrechten anerkennen zu lassen. Für die Unternehmen bedeutet das, dass sie Emissionsrechte erhalten, die sie nicht mehr zur „Deckung“ ihrer Emissionen benötigen und daher auf dem Markt handeln können. Hier besteht die Möglichkeit, eine Rendite für die geleisteten Emissionsminderungen der Vergangenheit einzustreichen.

Schließlich wird den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, ihre Emissionsrechte zu „poolen“, also gemeinsam zu verwalten. Damit wird der Grundsatz einer unternehmensscharfen Zuweisung durchbrochen. Faktisch bedeutet das nichts anderes als die Möglichkeit der Kartellbildung auf dem Markt für Emissionsrechte. Inwieweit dadurch der Marktmechanismus des Modells insgesamt beeinträchtigt wird, bleibt abzuwarten.

Seit Frühjahr 2003 liegt eine gemeinsame Stellungnahme der Umweltminister vor. Danach stoßen die deutschen Veränderungsansinnen, die mit der Kommission ausgehandelt wurden, auf keinen grundsätzlichen Widerstand, so dass wir im Moment von einer Zustimmung im Rat ausgehen dürfen. Auch die deutsche Wirtschaft hat auf das Verhandlungsergebnis der Bundesregierung mit der Kommission reagiert. So hat die deutsche Mineralölindustrie, eine der hauptbetroffenen Branchen des CO₂-Emissionshandels, mittlerweile ihre Vorstellungen zur Umsetzung des Modells formuliert. Sie fordert einerseits rechtstechnisch die Verabschiedung eines eigenständigen Klimagesetzes, in dem die vielfältigen Verknüpfungen eines Emissionshandels mit den einschlägigen anderen Rechtsbereichen (Ordnungsrecht (BImSchG), EEG etc.) geklärt werden. Andererseits hat sie im Hinblick auf die Einrichtung einer zentralen Stelle, die zuständig für den Emissionshandel sein soll, eine bundesweite Lösung gefordert. Landesbehörden seien aufgrund der Ineffizienz einer dezentralen Organisationsregelung abzulehnen. Außerdem plädiert die Mineralölindustrie auf Bundesebene, eine privatrechtliche Gesellschaft mit der Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben zu beleihen. Hierfür gibt es bereits Beispiele, wie die Konstruktion des § 28 Umwelt-Audit-Gesetz (UAG) zeigt. Dort wird das Bundesumweltministerium ermächtigt, eine oder mehrere juristische Personen des Privatrechts mit den Aufgaben der Zulassungsstelle durch Rechtsverordnung zu beleihen. Das BMU hat per Beleihungsverordnung (1995) die DAU Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mit beschränkter Haftung beleihen. Als Gesellschafter für eine entsprechende Konstruktion im Bereich des Emissionshandels kommen nach Vorstellungen der Mineralölindustrie, ähnlich wie bei der DAU, die Wirtschaftsverbände in Frage⁷.

Wie wirken internationale und nationale Institutionen zusammen?

Die Umsetzung umweltpolitischer Ziele auf internationaler Ebene hat die Politikwissenschaft seit geraumer Zeit beschäftigt. Spätestens nachdem in den achtziger Jahren ein Verbot von FCKW auf supranationaler Ebene durchgesetzt wurde, ist die Verortung derartiger Entwicklungen innerhalb der theoretischen Erklärungsmöglichkeiten der Internationalen Beziehungen Gegenstand der wissenschaftlichen Erörterungen geworden: haben hegemoniale Mächte Druck auf andere Staaten ausgeübt, sich einem für die Erstgenannten vorteilhaften Regime zu unterwerfen? Hat die Wissenschaft, oder besser, die *epistemic community*, aufgrund ihrer durch Forschung fundierten Nachweise einen bewusstseinsbildenden Einfluss auf Politik und Gesellschaft ausgeübt, der zu einem Verbot führte? Oder steckt die Wirtschaft der Industrieländer hinter allem, weil sie schon soweit war, auf diese Stoffe zu verzichten, und insofern in einer weltweiten Ächtung Wettbewerbsvorteile für sich gesehen hat?⁸

Am Beispiel eines Handelssystems für Verschmutzungsrechte wird nicht nur die Bedeutung internationaler und supranationaler Institutionen sichtbar (nämlich von international verhandelten Regimen *und* auch supranationalen Akteuren, wie

EU-Kommission und Rat). Denn das Kyoto-Protokoll hatte als internationales Umweltregime nachhaltig auf die Umweltpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten Einfluss. Die EU nutzte das Regime ihrerseits, um ein regionales Umweltregime zu entwerfen. Die auf EU-Ebene entwickelten Vorstellungen sind einerseits Ausfluss des Kyoto-Protokolls, andererseits durchaus Akt eigenständiger Politikformulierung.

Es wird hier auch deutlich, wo die innerstaatlichen Grenzen für supranational ausgehandelte Lösungen liegen können: nämlich nicht nur bei den organisierten Interessen, denen gegenüber solche Verhandlungsergebnisse in Demokratien verantwortet werden müssen (zumindest nach dem Verständnis liberaler Theorienansätze in den Internationalen Beziehungen). Sondern auch bei strukturellen Grenzen, wie zum Beispiel den ordnungsrechtlich geschaffenen Fakten, die mit innovativen Ansätzen (wie dem Handel mit Verschmutzungsrechten) inkompatibel sind.

Im Kyoto-Protokoll sind auf verbindliche Weise nicht nur die quantitativen Vorgaben für eine Reduzierung von Treibhausgasen gesetzt worden (wobei auch ein mehr oder weniger optional ausgestalteter Instrumentenrahmen normiert wurde). Während die quantitativen Reduktionsziele im weiteren Politikprozess (auf europäischer Ebene und auf nationaler Ebene) ihre maßgebliche Bedeutung behalten haben, hat die EU-Kommission (und in der Folge auch die dänische Präsidentschaft) eine umweltpolitisch restriktivere Interpretation des Kyoto-Protokolls vorgenommen. Sie verschärfte insbesondere das Instrument „Emission Trading“, dehnte es vom ursprünglichen Konzept des Handels zwischen Staaten aus auf ein unternehmensbezogenes, aber europaweites Modell. Damit wurde die Qualität des Zertifikatehandels freilich völlig verändert. Die Systemkonflikte, insbesondere mit dem deutschen Ordnungsrecht (BImSchG), kamen somit in den Arbeitsdokumenten auf EU-Ebene voll zum Tragen.

Es war im weiteren Verlauf der Debatte Sache der Bundesregierung, für Systemkompatibilität im Verhandlungswege mit der Kommission zu sorgen. Sie artikulierte die Bedenken der deutschen Wirtschaft und erreichte einige zentrale Modifikationen im Entwurf der Kommission. Ihr Bemühen war nicht primär davon geleitet, eine Optimierung des umweltpolitischen Instrumentariums bei der Kommission zu erreichen, sondern vielmehr davon, die Rahmenbedingungen für die deutsche Wirtschaft in den betroffenen Branchen nicht zu gefährden.

Ein bemerkenswerter Umstand liegt darin begründet, dass erst zu einem relativ späten Zeitpunkt eine erfolgreiche Intervention der Bundesregierung in Brüssel zu verzeichnen ist. Es mag sein, dass die proaktive Rolle der dänischen Präsidentschaft ein Intervenieren auf Arbeitsebene zu einem früheren Zeitpunkt erfolglos hat werden lassen. Wahrscheinlicher dürfte es aber sein, dass die gesamte Thematik, von der ersten Idee, eine europäische Regelung für den Bereich des „Emission Trading“ vorzulegen, bis zur konkreten Ausarbeitung, federführend den Umweltressorts und der Umweltpolitik oblag. Die Zusammenführung der an verschiedenen Stellen und von durchaus sehr unterschiedlichen Seiten artikulierten wirtschaftlichen Bedenken, ordnungspolitischen Widersprüchen mit dem Anliegen einer ökologisch innovativen Europapolitik ist erst zu einem späten Zeitpunkt gelungen. Aus diesem Umstand dürfen wir schließen, dass es der deutschen Wirtschaft offenbar in nicht ausreichendem Maße gelingt, im Vorfeld solcher (umweltpolitischer) Entwürfe und Entscheidungen eine konstruktive und ihre Interessen wohlverstehende Rolle zu spielen.

Die politische Stärke bzw. Schwäche der EU-Kommission ist, so könnte eine weitere Schlussfolgerungen aus den beschriebenen Ereignissen lauten, eine Funkti-

on, die sich aus einer Reihe von Parametern ergibt. Kommt etwa der Anstoß ihres Handelns nicht ausschließlich von ihr selbst, sondern befindet sich auf dem Fundament einer breit legitimierten und getragenen Position (wie sie das Kyoto-Protokoll darstellt), dann ist seine Dynamik ungleich größer. Wird der Anstoß proaktiv von der Ratspräsidentschaft (wie es mit Dänemark der Fall war) unterstützt, erhöht sich seine Dynamik weiter. Verpassen nun auch noch nationale Akteure, egal ob staatliche oder private, zu einem frühen Zeitpunkt an der fachlichen Erarbeitung der Vorlagen konstruktiv (und nicht nur pauschal ablehnend) mitzuwirken, dann kann nur noch auf „Chefebene“ und kurz vor der Vorlage eines Entwurfs an den Ministerrat interveniert werden. Inwieweit dann ein politischer Preis, etwa in Form eines Zugeständnisses bei einer anderen Materie, zu zahlen ist, hängt von der jeweiligen Situation ab.

Die Ziele des Kyoto-Protokolls wären in Deutschland voraussichtlich auch ohne Intervention der EU-Kommission, und ihren Vorstellungen zur Errichtung eines europäischen Zertifikatehandels, erfolgreich in der kommenden Dekade erreicht worden. Die Kommission hat einmal mehr gezeigt, dass sie nicht nur bei Versagen der nationalen Politik eine Rolle spielt, sondern verhältnismäßig unabhängig davon ihre eigenen Vorstellungen entwickeln und weitgehend umsetzen kann. Wer als nationaler staatlicher oder nicht-staatlicher Akteur die rechtzeitige und konstruktive Artikulation seiner Interessen, Bedenken und vor allem auch Lösungsmodelle verpasst, gerät in Gefahr, für ein spätes Erwachen zahlen zu müssen.

Anmerkungen

- 1 Zu diesem Ziel hatte sich die Bundesregierung bereits auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz 1995 in Berlin verpflichtet.
- 2 Zum Begriff der Regulierung und ihren Einsatz im wirtschaftspolitischen Bereich siehe auch Müller, Markus M.: *The new regulatory state in Germany*. Birmingham UP 2002
- 3 Vergleiche Dales, J.H.: *Pollution, Property and Prices*. Toronto: University of Toronto Press 1968
- 4 KOM (2001) 581
- 5 ENV/02/8
- 6 Für die folgenden Ausführungen zum Arbeitsdokument der dänischen Präsidentschaft vergleiche: Institut für Statistik und Mathematische Wirtschaftstheorie, Takon und Institut Systemtechnik und Innovationsforschung: *Simulation eines Emissionshandels für Treibhausgase in der baden-württembergischen Unternehmenspraxis* (im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg). Endbericht. Karlsruhe 2002, v.a. S. 44-46.
- 7 Siehe hierzu MWV aktuell, Nr. 6/03 vom 30.6.2003, S. 2-3.
- 8 Zu diesen Erklärungsansätzen innerhalb der Theorie der internationalen Beziehungen, siehe z.B. die Beiträge von Spindler, Zangl, Conzelmann und Nölke in dem Sammelband *Theorien der Internationalen Beziehungen*, herausgegeben von Siegfried Schieder und Manuela Spindler. Opladen 2003

Europäische Integration und deutsche Gewerkschaften

Wolfgang Schroeder/Rainer Weinert

1. Einführung

In vielen Politikfeldern haben die Mitgliedsländer der EU Souveränitätsrechte auf die Europäische Gemeinschaft übertragen, was dort zur Ausdifferenzierung eigener Zuständigkeiten und Kompetenzen führte. Die Unterschiede sind aber nach wie vor erheblich: Durch den Abbau von Handels- und Wettbewerbshemmnissen, jüngst vor allem die Entwicklung einer einheitlichen Währung, hat sich die wirtschaftliche Integration Europas in den letzten Jahren enorm beschleunigt. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Integration spricht man auch von einem Prozess der „negativen Integration“ (Scharpf 1997), womit die Vergrößerung von Märkten gemeint ist. Davon zu unterscheiden ist die „positive Integration“, worunter regulative Maßnahmen zur gesellschaftlichen Beeinflussung von Märkten verstanden werden. Zu diesem letzten Typ gehört auch die „Sozialpolitik“. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausprägungen, die die nationalen Wohlfahrtsstaaten im Nachkriegseuropa genommen haben, ist die Herstellung europäischer Gemeinsamkeiten im Bereich der positiven Integration weitaus schwieriger als die negative Integration über die Herstellung supranationaler Märkte.

Die europäische Entwicklung ist also durch gegenläufige Logiken von Wirtschafts- und Sozialintegration geprägt. Während die wirtschaftliche Integration mit großen Schritten voranschreitet, gibt es bislang keine vergleichbare Entwicklung auf der sozialpolitischen Regulierungsebene. Mit der schwach entwickelten positiven Integration in der EU werden von der europäischen Integration jene Interessenorganisationen nur unzureichend erfasst, die für den Aufbau und die Legitimierung der europäischen Nachkriegsordnungen von zentraler Bedeutung waren: die Gewerkschaften. Um diese so andersartige Entwicklung auf europäischer Ebene zu verstehen, skizzieren wir im Folgenden kurz die Entwicklung der europäischen Gewerkschaften und gehen insbesondere auf die Auswirkungen nach dem Vertrag von Maastricht ein und diskutieren abschließend die Antworten der Gewerkschaften auf diese Entwicklung seit 1992. Die schwache europäische Perspektive in den Gewerkschaften ist im hohen Maße darauf zurückzuführen, dass es bisher kaum wirkliche europäische Arbeitsmärkte gibt und die Arbeitgeberverbände sich strikt

weigern, auf europäischer Ebene Verhandlungen zu führen. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992), der Errichtung der Europäischen Zentralbank (EZB) (1998), der Einführung des „Euro“ (1999) und der EU-Osterweiterung (2004) hat sich eine ambivalente Konstellation für die europäischen Gewerkschaften ergeben: Sie befürchten, dass die neue europäische Institutionenordnung zu einem forcierten Wettbewerb führen könne, der sich sowohl als Lohn- wie auch als Regimewettbewerb (Flächentarifvertrag versus Betriebstarifpolitik) artikuliert. Dreh- und Angelpunkt der neuen Konstellation ist der Wegfall des Wechselkurses und die gemeinsame Geldpolitik in der EWU, die zu einer größeren Preistransparenz und einer Intensivierung des Handels führen. Es besteht aber vor allem die Gefahr, dass mit dem Wegfall des Wechselkursmechanismus einige Länder nunmehr in der Lohnpolitik den zentralen Anpassungsmechanismus sehen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu beeinflussen. Andererseits gibt es die Hoffnung, dass mit dem neuen Außendruck historisch geronnene Hindernisse für eine supranationale Handlungsorientierung nationaler Gewerkschaften an Bedeutung verlieren und sie eine stärkere Europäisierung erfahren.

Aus der Perspektive des deutschen Gewerkschaftsmodells stehen Fragen im Vordergrund, wie sich die vorhandenen Ressourcen, Inhalte und Kräfteverhältnisse im Kontext eines perspektivisch mehrstufigen Verhandlungssystems entwickeln und welche Auswirkungen diese Prozesse insgesamt auf die sozialstaatlichen Strukturen haben könnten? Bei diesen Fragen ist auch die spezifische Rolle der deutschen Tarifpolitik in der politischen Ökonomie Europas zu berücksichtigen, wozu folgende Fakten gehören: Deutschland trägt aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungskraft mit etwa einem Drittel zum BIP der EU bei und ist mit seinen exportorientierten Industriesektoren eine wichtige wirtschaftliche Einflussgröße in der EU. Seine Gewerkschaften sind die mitgliederstärksten und im Vergleich zu den anderen großen EU-Staaten mit am besten institutionell eingebettet. Dies alles führt dazu, dass die deutschen Tarifergebnisse – auf der Basis des Flächentarifvertrages – nicht nur für die Anrainerstaaten eine zentrale Referenzgröße darstellen.

2. Die Entwicklung der europäischen Gewerkschaften

Im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden, die sich bereits in den 50er Jahren europäisiert haben, sind die Gewerkschaften Spätstarter. Sie haben erst in den 70er Jahren damit begonnen, sich auf europäischer Ebene zu etablieren. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) wurde erst 1973 gegründet. Der dafür notwendige Abbau politisch-ideologischer Barrieren innerhalb und zwischen den nationalen Gewerkschaften erwies sich dabei als ebenso schwierig wie die Entwicklung arbeitsfähiger organisatorischer Strukturen. Gleichwohl konnte sich der EGB nach einigen Anfangsschwierigkeiten als anerkannter Akteur etablieren: Heute sind 78 Organisationen aus 33 Ländern sowie 11 europäische Branchenverbände Mitglieder im EGB. Dabei prägen starke Disparitäten die faktische Organisation, was sich auch in der internen Zusammensetzung niederschlägt: so verfügen der deutsche, englische und italienische Verband zusammen etwa über so viele Mitglieder wie der Rest der Mitgliedsverbände. Mit über sieben Mio. Mitgliedern ist der 1974 gegründete Europäische Metallarbeiterbund (EMB) der größte und wichtigste Promoter der Europäisierung unter den 11 europäischen Branchendachverbänden (Stöckl 1986: 13). Die junge Organisati-

onsgeschichte bei den Gewerkschaften führt zu dem strukturellen Problem, dass gewerkschaftliche Politik auf ein über Jahrzehnte entwickeltes Regelwerk in der EU stößt, in dem Sozialpolitik und industrielle Beziehungen keine oder nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes, der freien Mobilität von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital, wurden der Europäischen Kommission weitgehende Befugnisse überantwortet.

Ein weiteres grundsätzliches Problem der Interessenvertretung von Gewerkschaften und Arbeitgebern auf EU-Ebene besteht in der großen Bandbreite nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen. Dieses Problem erstreckt sich auf sämtliche Felder verbandlicher Politik, also etwa die Höhe des Organisationsgrades, ob zentrale oder dezentrale Verhandlungsstrukturen, sozialpartnerschaftliche oder konfliktorientierte Orientierungen oder Richtungsgewerkschaften dominieren. Die europäischen Dachverbände fungierten bislang als Foren europäischer Politik, sie sind also eine Art zwischenverbandliche Interessenabstimmung und Rückkopplung in die jeweiligen nationalen Verbände. Ihre Ressourcenausstattung ist schwach, die „Mandattierung“, d.h. die verbindliche Klärung, ob und inwieweit der jeweilige europäische Dachverband durch die nationalen Mitgliedsorganisationen ein verpflichtendes „Mandat“ erhält, zu einem bestimmten Thema Verhandlungen zu führen und abzuschließen. Diese Entwicklung führte dazu, dass die Impulse im Bereich der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen bislang stärker von der Kommission und den Regierungen ausgingen, nicht jedoch von den Sozialpartnern (s. Chronologie im Anhang).

3. Die sozialpolitischen Initiativen der Kommission: Der „Soziale Dialog“ und der „Makroökonomische Dialog“

Die Entwicklung sozialer Initiativen in Europa können wir – grob vereinfacht –, in vier Perioden einteilen (Sadowsky/Ludewig/Turk 2002): Die erste reicht von 1957 bis 1971 und umfasst die Gründung der EWG und erste sozialpolitische Ansätze; die zweite Periode reicht von 1972 bis 1980 und ist von Stagnation geprägt („Eurosclerosis“); die dritte Phase geht von 1980 bis 1986 und ist eine Phase der Deregulierung in Europa, die insbesondere durch die Politik der englischen Regierung unter Margaret Thatcher geprägt wurde. Viele Initiativen scheiterten in dieser Zeit am Veto der britischen Regierung. Erst mit dem Misserfolg der französischen Wirtschaftspolitik und der daran anknüpfenden Intensivierung der deutsch-französischen Achse kam es zu neuen Impulsen auf der sozialpolitischen Ebene. Ein wichtiger Meilenstein bildete die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986, mit der die Vetoposition einer Minderheit auf bestimmten Gebieten erstmals durch Mehrheitsentscheidungen umgangen werden konnte (Pierson/Leibfried 1995). Die vierte und letzte Phase setzt 1989 ein und führt mit dem Vertrag von Maastricht zu einer enormen Dynamisierung der europäischen Integration, die erst jetzt die Gewerkschaften wirklich erfasst.

Nicht nur die europäische Integration insgesamt ist durch unterschiedliche Geschwindigkeiten geprägt, diese lassen sich auch innerhalb der europäischen Sozialpolitik ausmachen: Das am weitesten fortgeschrittene Forum sind die Europäischen Betriebsräte (EBR), die seit 1995 eine feste Größe unter den europäischen Akteuren sind und ab 2004 kommt die Europäische Aktiengesellschaft.

Die Europäischen Betriebsräte (EBR)

Im September 1994 verständigte sich der Rat der EU nach jahrelangen Konflikten auf eine Richtlinie zur Einrichtung von EBRs. Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten, die in mindestens zwei EU-Mitgliedsstaaten mindestens 150 Arbeitnehmer beschäftigen, müssen innerhalb von drei Jahren einen firmenweiten Europäischen Betriebsrat einrichten. Man einigte sich auf einen Kompromiss, der lediglich einen flexiblen Rahmen vorschreibt und in wesentlichen Punkten an nationale Strukturen angepasst werden kann. Die konkrete Ausgestaltung der EBRs erfolgt innerhalb eines rechtlichen Rahmens der Nationalstaaten. Dadurch werden die EBRs im Regelfall von den nationalen Strukturen und Eigenheiten geprägt, in denen das Stammunternehmen angesiedelt ist. Das erfordert eine hohe Anpassungsbereitschaft der EBRs aus Zweigniederlassungen in den anderen europäischen Ländern. Die rechtliche Stellung der EBRs liegt weit unter den Vorgaben des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes, da lediglich Informations- und Anhörungsrechte gewährt werden müssen.

Die Europäische Aktiengesellschaft (SE-Direktive)

Die Verabschiedung der Richtlinie zur Europäischen Aktiengesellschaft (oder „Societas Europaea“, daher SE) hat über 30 Jahre gedauert. Mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Währungsunion entstand ein Handlungsdruck, um im Rat der EU zu der notwendigen einstimmigen Verhandlungslösung zu gelangen. Die Umsetzung der Richtlinie erfolgt Ende 2004, somit gibt es noch keine Erfahrungen mit der Direktive. Die Umsetzung der Richtlinie wird aber den Bereich der Arbeitnehmermitbestimmung nachhaltig beeinflussen, mittelfristig aber auch Auswirkungen auf das gesamte Gefüge der Arbeitsbeziehungen in Europa haben.

Die für die Gewerkschaften wichtigste Neuerung war die Einrichtung der seit Anfang der 90er Jahre durch das Maastrichter Sozialprotokoll intensivierten „Sozialen Dialoge“, in diesen Kontext gehört auch der 1999 eingerichtete „Makroökonomische Dialog“.

3.1 Der Soziale Dialog

Mit dem Maastrichter Sozialabkommen von 1993, fixiert im Amsterdamer EG-Vertrag vom 2.10.1997, bietet sich den europäischen Sozialpartnern die Möglichkeit, konkrete Inhalte der Sicherung bzw. Ausweitung von Arbeitnehmerrechten in eigener Verantwortung auszuhandeln. Gab es für die Gewerkschaften vor 1993 lediglich ein Anhörungsrecht, so können sie nun in Eigenregie die Initiative für Regelungen ergreifen. Mit dem Abkommen über die Sozialpolitik änderte sich nach der für die Gewerkschaften enttäuschenden Erklärung über die „Gemeinschaftscharta für die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ vom Dezember 1989 die Situation mit der erstmaligen rechtlichen Festlegung sozialpolitischer Aufgaben und Verpflichtungen. Artikel 2 des Abkommens über die Sozialpolitik eröffnet die Möglichkeit für Beschlüsse, die nur mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können, über den Arbeits- und Gesundheitsschutz hinaus auf Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern, Chancengleichheit von Männern

und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz sowie auf die Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegliederter Personen ausgedehnt wird. Der Soziale Dialog ist durch ein zweistufiges Anhörungsverfahren geregelt, wonach die Initiative jeweils von der Kommission ausgeht.

Es ist ein Fortschritt in der europäischen Sozialpolitik, dass die Sozialpartner nun stärker als zuvor Einfluss auf die Richtlinienpolitik der EU nehmen können. Allerdings bedürfen die (autonom) ausgehandelten Vereinbarungen im Regelfall noch immer der Umsetzung in eine Richtlinie durch den Ministerrat, da ansonsten keine Rechtsverbindlichkeit besteht. Denn auch wenn der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und der Europäische Dachverband der Industrie (UNICE) ein Abkommen schließen, ist es aufgrund der nicht bestehenden Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den nationalen Organisationen unsicher, dass diese Beschlüsse tatsächlich umgesetzt werden.

Eine wichtige Rolle bei den Sozialen Dialogen nimmt die Europäische Kommission ein. Sie stellt die benötigte Infrastruktur zur Verfügung und begleitet die Verhandlungen. Da die Kommission nicht nur eigene Vorstellungen in den Prozess einbringen kann, sondern auch damit drohen kann, eine Initiative im Alleingang einzuleiten, erleichtert dies oftmals die Konsensfindung bzw. schafft überhaupt erst Verhandlungsbereitschaft. Deswegen spricht man in diesem Zusammenhang von Verhandlungen „im Schatten des Gesetzes“. Bisher sind im Rahmen des horizontalen Sozialen Dialogs drei Richtlinien und ein Rahmenabkommen verabschiedet worden: zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997), zu befristeten Dienstverhältnissen (1999) und das Rahmenabkommen über Telearbeit (2002). Mit dem 2002 ausgehandelten Rahmenabkommen zur Telearbeit betreten die Sozialpartner Neuland. Denn einerseits brauchen sie für dieses Abkommen keine Ratifizierung des Ministerrats; andererseits ist damit aber auch keine rechtlich verbindliche Umsetzungsperspektive verbunden. Es obliegt den nationalen Sozialpartnern, ob und wie sie davon Gebrauch machen. Die Chancen und Risiken eines solchen Verfahrens liegen auf der Hand: Dem Gewinn an Selbstbestimmung und Eigenständigkeit steht die Gefahr gegenüber, dass die geschlossenen Vereinbarungen keine Konsequenzen haben. Das Rahmenabkommen zur Telearbeit kann diesbezüglich auch als Testfall begriffen werden.

Eine vorläufige Bilanz der bisherigen Ergebnisse im Sozialen Dialog ist aufgrund der eher niedrigen Standards ernüchternd, aber keinesfalls entmutigend. So gilt es zu bedenken, dass diese Ergebnisse des Sozialen Dialogs unter den Bedingungen der unvollkommenen industriellen Beziehungen auf europäischer Ebene erzielt wurden. Außerdem muss eine Differenzierung zwischen sozialstaatlich hoch und weniger entwickelten Ländern vorgenommen werden: Für die weniger weit entwickelten Länder stellen die bisherigen Verhandlungsergebnisse durchaus einen Zugewinn im Sinne von höheren Standards dar. Für Organisationen aus Ländern mit höheren Sozialstandards ergibt sich die Bedeutung des Sozialen Dialogs zurzeit primär aus der Tatsache, dass sich überhaupt ein Verfahren zur grenzüberschreitenden Regulierung etabliert. Ein zentrales Anliegen der deutschen Gewerkschaften besteht in der Ausweitung des sektoralen Dialogs, den es bisher in wichtigen Kernbranchen wie der Metall- und Elektroindustrie sowie der chemischen Industrie nicht gibt.

Die allgemeine Einschätzung in der Literatur tendiert dazu, das Sozialprotokoll als eine notwendige Voraussetzung zu verstehen, um die Akzeptanz des Gesamtvertrags, insbesondere der Währungsunion, zu sichern (Lange 1993: 27). Aufgrund

der großen Interessensunterschiede, organisatorischer Schwächen der Sozialpartner sowie der Veto-Optionen eines Akteurs werden diese Regelungen aber nicht die Bedeutung der Sozialpartner, sondern die der Kommission stärken.

3.2 Der Makroökonomische Dialog

Eine weitere Neuerung stellt der sogenannte „Makroökonomische Dialog“ von 1999 dar. Im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft wurde dieser Dialog (Köln-Prozess) Gegenstand der EU-Politik (Sturm/Zimmermann-Steinhart 1999). Die Initiative geht auf den damaligen Finanzminister Lafontaine zurück und wurde insbesondere vom damaligen französischen Finanzminister Strauss-Kahn unterstützt (Lafontaine/Strauss-Kahn 1999). Die deutschen Gewerkschaften begrüßten diese Einrichtung, weil mit diesem Dialog erstmals auf europäischer Ebene die Notwendigkeit einer makroökonomischen Koordinierung von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik institutionell gesehen wurde. Ziel des Makroökonomischen Dialogs ist ein europäischer Beschäftigungspakt zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Um eine „nicht-inflationäre Wachstumsdynamik“ freizusetzen, wird dieser Dialog zur „Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Verbesserung des wechselseitigen Zusammenwirkens von Lohnentwicklung sowie Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik“ eingesetzt.

Beim Makroökonomischen Dialog handelt es sich um ein regelmäßig tagendes Gremium, das sich zusammensetzt aus: Mitgliedern der EU-Kommission, den Finanz- und Wirtschaftsministern (und zwar jener Mitgliedsländer, die die vorherige, die aktuelle und die folgende Präsidentschaft wahrnehmen), den Spitzenverbänden der Sozialpartner, also dem europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), dem europäischen Arbeitgeberverbänden (UNICE und CEEP) sowie der EZB. Die teilnehmenden Gewerkschaftsvertreter kommen in aller Regel aus den nationalen Dachorganisationen, die in den meisten Ländern, so auch in Deutschland, keine Tarifkompetenz besitzen. Der Makroökonomische Dialog wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit koordiniert. Die Besonderheit dieser Einrichtung besteht darin, dass es das einzige Gremium auf europäischer Ebene ist, in dem alle kollektiven Akteure an einem Tisch sitzen. Aus deutscher Perspektive ist anzumerken, dass es eine vergleichbare Konstruktion unter Beteiligung der deutschen Bundesbank zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte der Bundesrepublik gegeben hat. Damit verkörpert diese Einrichtung eine wesentliche Abweichung vom „Modell Bundesbank“. Durch die starke rechtliche Stellung der EZB wird dieses Gremium stark von der Zentralbank dominiert. Im Jahresbericht für 1999 führt die EZB zwar aus, dass die zunehmende ökonomische Integration des Euro-Raumes „auf den ersten Blick“ für eine stärkere Koordination der Wirtschaftspolitik unter Beteiligung der Zentralbank spreche (EZB 2000, S. 82). Eine solche Koordination könnte negative Spillover-Effekte verhindern helfen, einen „wechselseitigen Druck zur Durchführung notwendiger Maßnahmen entstehen zu lassen und den Austausch von erfolgreichen Ansätzen zu fördern, was zu positiven Wohlfahrtseffekten führt.“ (ebd). Die EZB macht aber keinen Hehl aus der Favorisierung informeller Ansätze bei der Abstimmung wirtschaftspolitischer Strategien. Die EZB sieht ihren Beitrag in der Pflege des Dialogs mit den betreffenden Institutionen auf EU-Ebene. Dazu zählen der Ministerrat und die Euro-11-Gruppe, indem sich eher informell Zentralbank und europäische Finanzminister abstimmen. Vor allem dürfte der Makroökonomische Dia-

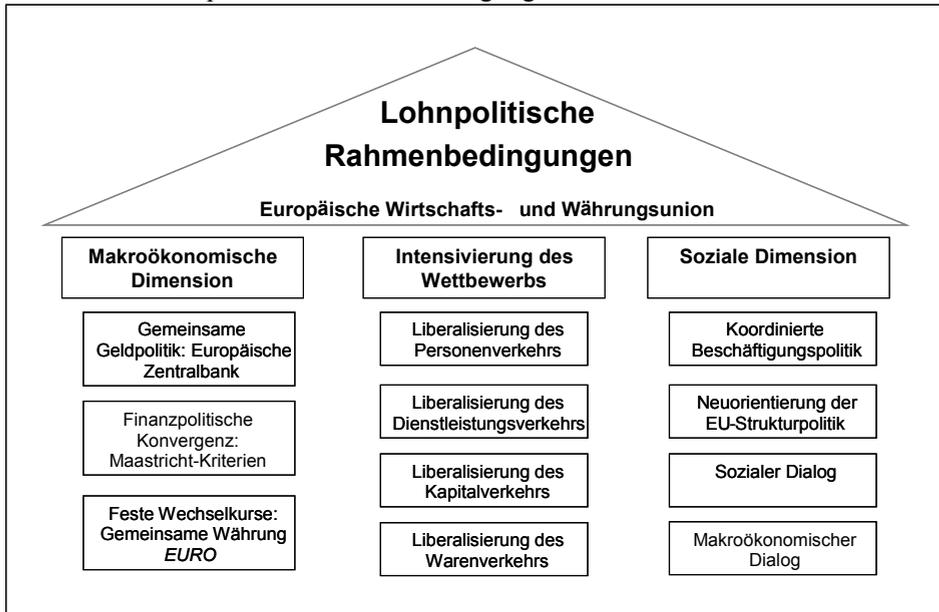
log nicht zur Schaffung zusätzlicher Institutionen oder konkreter Abstimmungsverfahren führen. Aber genau das ist das Interesse etwa des EGB und der deutschen Gewerkschaften. Auch dadurch sah sich die EZB veranlasst, festzustellen, dass sie keine „Weisungen“ von „irgendeiner Institution oder Einrichtung“ entgegennehmen werde, die die Autonomie der EZB beeinträchtigen könne. (ebd: 84). Mit dieser Position verweigert sich die EZB weitergehenden Koordinierungsvorstellungen der Gewerkschaften und einiger sozialdemokratischer Parteien. Erste Erfahrungen mit dem Makroökonomischen Dialog (Schroeder/Weinert 2003) zeigen, dass sich die Interessen der nationalen Finanz- und Wirtschaftsminister nicht unerheblich von denen der EZB unterscheiden, dass sie aber hinsichtlich der Lohnpolitik der Gewerkschaften gleichgerichtet sind. Insofern handelt es sich beim Makroökonomischen Dialog, so wie er derzeit praktiziert wird, eher um eine suprastaatliche Kontrollarena, die sich primär gegen weitergehende gewerkschaftliche Vorstellungen wendet. Da es aber sonst kein Forum gibt, auf dem sich Gewerkschaften und Vertreter der EZB regelmäßig auf europäischer Ebene treffen, kann der Makroökonomische Dialog als *information channel* dienen, ohne dass er jedoch eine Koordinierungsebene darstellt, die von den Gewerkschaften für die eigenen Ziele substanziell genutzt werden könnte.

4. Die Auswirkungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf die Gewerkschaften

Der Maastricht-Prozess (seit 1992), die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) (seit 1.1.1999) und die Bildung der Europäischen Zentralbank (EZB) (1.6.1998) nährten in den Gewerkschaften die Befürchtung, dass nunmehr die Tarifpolitik zum entscheidenden Instrument der nationalen Wettbewerbspolitik werden könnte. Allerdings blieben die Auswirkungen auf die europäischen Dachverbände zunächst gering. Eine Neuerung entwickelte sich mit dem Versuch, eine transnationale Koordinierungspolitik zu bilden, um grenzüberschreitendes Lohn-dumping zu verhindern. Welche Bedeutung hat die bisher noch schwach entwickelte europäische Lohnkoordinierung für die deutschen Gewerkschaften und welche könnte sie perspektivisch erlangen? Welchen Stellenwert haben suprastaatliche Regulierungsprozesse für nationale Tarifpolitiken? Kommt es implizit zu einer Schwächung des deutschen Modells der Lohnfindung zugunsten europäischer Regulierungen? Vor allem die deutschen Gewerkschaften befürchten, dass mit dem Wegfall des Wechselkursmechanismus einige Länder in der Lohnpolitik den zentralen Anpassungsmechanismus sehen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zulasten deutscher Tarifpolitik zu beeinflussen. Andererseits gibt es die Hoffnung, dass mit dem neuen Außendruck historisch überkommene Hindernisse abgebaut werden und die nationalen Gewerkschaften eine stärkere Europäisierung erfahren (s. Schaubild).

Die wirtschaftliche Leistungskraft Deutschlands und die im europäischen Vergleich nach wie vor hohe Mitgliederstärke der Gewerkschaften führen dazu, dass die deutschen Tarifergebnisse nicht nur für die Anrainerstaaten eine wichtige Referenzgröße darstellen (Traxler 1997, Kowalsky 1999).

Schaubild: Lohnpolitische Rahmenbedingungen durch die EWWU



Um gegenüber der Kommission und den Unternehmen eigenständige Positionen zu entwickeln, haben sich die Gewerkschaften seit Anfang der 90er Jahre auf der tarifpolitischen Ebene neu positioniert und haben die transnationale Koordinierung verstärkt. Gemeint ist damit die Existenz eines transnationalen Informationsaustauschs, akzeptierte Zielgrößen, Verfahren zur jährlichen Berichterstattung; die Inhalte beziehen sich auf alle tarifpolitischen Sachverhalte sowie solche, die die Kommission in Richtlinien oder Direktiven regeln will. Der Informationsaustausch wird durch die europäischen Dachverbände organisiert, Zielgrößen sind Koordinierungsregeln, die in den 90er Jahren durch fast alle europäischen Branchenverbände beschlossen wurden und seit 2000 auch durch den EGB propagiert werden (Dufresne 2002). Zudem sind nach und nach europäische Berichtssysteme eingerichtet worden, um die Ergebnisse nationaler Tarifpolitik besser beobachten zu können. Allerdings sind die Koordinierungsregeln „nur“ weiche Formen moralischer Selbstbindung, nämlich auf Lohndumping zu verzichten, die die beteiligten Akteure jedoch zu nichts wirklich verpflichten können. Das liegt auch daran, dass die Koordinierungsprozesse und Strukturen schwach entwickelt sind, d.h. es fehlen vor allem harte Sanktionen bei einem Unterschreiten dieser Regeln. Auch künftig ist nicht zu erwarten, dass die Koordinierungsregeln Bezugspunkt nationalen Handelns werden. Koordinierung ist deshalb immer ein „weicher“ Handlungsmodus, weil die dezentrale Autonomie der Gewerkschaften in den Nationalstaaten unangetastet bleibt.

Koordinierungsregeln (nationale Inflation und Produktivität) sollen gewährleisten, dass kein Sozialdumping stattfindet. Deren Umsetzung führte zu einer intensivierten Kommunikation zwischen den Gewerkschaften über die Bedingungen und Ergebnisse von Tarifpolitik. Dies förderte zugleich das Bewusstsein, dass nationale

Tarifverhandlungen eine transnationale Dimension besitzen, und ermöglichte eine vertiefte Kenntnis der jeweiligen nationalen Verhandlungssysteme (Weinert 2001). Um diesen Prozess zu unterstützen und unmittelbare Handlungsmöglichkeiten zu fördern, entwickelten sich grenzüberschreitende Tarifpartnerschaften: Vor allem im Benelux- und im Ostseeraum konnte diesbezüglich eine beträchtliche Handlungsfähigkeit erreicht werden, wozu die Teilnahme an den Tarifverhandlungen der jeweils anderen Länder, Weitergabe wichtiger Informationen, Entwicklung gemeinsamer Aktivitäten und Handlungsfelder beigetragen haben. Im engeren tarifpolitischen Sinne konnte die Koordinierungsregel bislang nicht die nationalen Verhandlungen beeinflussen. Gleichwohl konnte durch Prozesse, die mit diesem Instrument verbunden sind, eine bessere Basis für transnationale Handlungsfähigkeit gelegt werden, die nicht nur als symbolische Politik bezeichnet werden kann.

Obwohl zwischen den Akteuren nach wie vor große Unterschiede bestehen, führten diese bislang nicht zu Blockaden zwischen den nationalen Gewerkschaften, sondern man einigte sich auf gemeinsame Regeln und setzte einen transnationalen Koordinierungsprozess in Gang, der zuvor nicht existierte. Von den meisten Akteuren werden die erzielten Ergebnisse als positiv bewertet, da man jetzt unmittelbar erfahre, wie Lohnpolitik im Nachbarland strukturiert ist. Darin wird der wichtigste Ertrag der bisherigen Konsultationsarbeit gesehen, um sich besser gegenüber der Arbeitgeberseite zu behaupten, die bei Tarifverhandlungen gerne auf Tarifergebnisse in den Nachbarländern verweist, um die eigene Position zu legitimieren.

Die letztlich ambivalenten Entwicklungen im Kontext der Tarifkoordination sind Ausdruck der Tatsache, dass die Nationalgewerkschaften einerseits solidarische Organisationen auf suprastaatlicher Ebene sein wollen, andererseits sind sie jedoch durch die europäische Liberalisierungspolitik faktische Konkurrenten geworden. Die hier beschriebene Entwicklung ist ein Ergebnis der Tendenz, dass Momente des Schumpeterschen Wettbewerbsstaates an Relevanz gewonnen haben, indem Arbeitskosten und damit auch Lohnfindungssysteme transnational in eine systematische Wettbewerbssituation gestellt werden. Diese Entwicklung führt aber nicht notwendigerweise zu nationalen Strategien des Lohndumpings. Vielmehr kann durch die skizzierte Strategie transnationaler Koordinierungen eine Stigmatisierung von Sozialdumping erfolgen. Insofern empfiehlt es sich, zwischen einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik und Lohndumping zu unterscheiden.

5. Ausblick

Mit der fortschreitenden Europäisierung und Globalisierung haben sich die Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Aktivität grundlegend verändert. Im Nachkriegseuropa bildeten sich, geschützt durch die Ländergrenzen, spezifisch nationale Systeme der Arbeitsbeziehungen heraus, die heute zumindest in Teilbereichen zunehmend unter Außen- und Binnendruck geraten. Dabei ist eine Art Doppelwirkung festzustellen: Zum einen ist die Intensivierung des Wettbewerbs auch eine Herausforderung für diejenigen Länder, die bereits über hochregulierte Regime der Arbeitsbeziehungen verfügen. Zum anderen führen neue, europaweit gültige Rechtsbestände dazu, dass nationale Regelungen und Standards umgangen oder aufgeweicht werden können.

Die bisherige Reaktion der Gewerkschaften auf diese Entwicklungen muss, trotz aller Fortschritte im Detail, als unzureichend charakterisiert werden. Um Fortschritte zu erzielen, sind gerade die deutschen Gewerkschaften gut beraten, ihr europapolitisches Problembewusstsein zu schärfen. Es gilt, die abstrakte Diskussion um die Folgen der Globalisierung auf die konkreten Herausforderungen und Chancen eines vereinten Europas ‚herunterzubrechen‘ und Europa stärker als Antwort denn als Ursprung der gegenwärtigen Probleme zu diskutieren. Die Europäisierung der gewerkschaftlichen Tätigkeit ist unter den gegebenen Bedingungen mittelfristig wichtig, um die vergleichsweise hohen Standards zu halten bzw. auszubauen. Dabei geht es explizit nicht um das Aufgehen der nationalen Gewerkschaften in einer Art europäischer Superstruktur, sondern um den wissensbasierten Aufbau zusätzlicher gemeinsamer Handlungsebenen und deren bessere Integration in eine bereits in Konturen bestehende Ordnung.

Anhang: Chronologie sozialpolitischer Initiativen in der EG/EU 1974-2002

- 1974** Unterzeichnung des „sozialpolitischen Programms“ der EG, drei Aktionsfelder: Beschäftigung, Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Beteiligung der Sozialpartner an sozial- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der EG.
- 1984** Erster Sozialgipfel in Val Duchesse unter Beteiligung von UNICE, EGB und CEEP (Initiierung von Jacques Delors).
- 1987** – Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA): u.a. Erweiterung der EG-Rechte und Vollendung des Binnenmarktes bis 1992.
– Stellungnahme der Sozialpartner zur „Ausbildung und Motivation sowie zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer“, erste Stellungnahme der Sozialpartner zu Fragen der Arbeitsbedingungen und Mitbestimmung.
- 1990** – EG Rats-Beschluss: Wirtschafts- und Währungsunion und Politische Union parallel umsetzen.
– Abkommen der Sozialpartner über die „Rolle und Entwicklung der sozialen Dimension der Gemeinschaft“, Ziel: Einbeziehung der Sozialpartner in den Entscheidungsprozess auf Gemeinschaftsebene (im Anhang des Vertrages von Maastricht aufgenommen).
- 1993** – Vollendung des Binnenmarktes; Aufwertung des Sozialen Dialogs durch Maastrichter Sozialabkommen: Sozialpartner betreffende Richtlinieninhalte können diese nun in eigener Verantwortung und autonom aushandeln
– Vertrag über die Europäischen Union in Kraft
- 1994** Richtlinie zur Einführung Europäischer Betriebsräte (EBR)
- 1996** – Richtlinie zur Einführung des Erziehungsurlaubs/Elternurlaub in Kraft (erste Richtlinie, die auf Grund einer Rahmenvereinbarung der Sozialpartner auf europäischer Ebene geschlossen wurde)
– Aufnahme des Abkommens über die Sozialpolitik in den Vertrag von Amsterdam und dort die Hinzufügung eines neuen Titel über Beschäftigung
- 1997** – Vertrag von Amsterdam unterzeichnet
– Luxemburger Sondergipfel zur Arbeitsmarktsituation in der EU: Beschäftigungspolitische Agenda mit koordinierter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

- Erste freiwillige Vereinbarung der Sozialpartner (sektoraler Dialog) auf europäischer Ebene: Rahmenvereinbarung in der Landwirtschaft
- Vereinbarung der Sozialpartner über Teilzeitarbeit: Mindestvorschriften für die Arbeitsbedingungen, im Dezember 1997 Richtlinie zur Teilzeitarbeit verabschiedet
- Einbeziehung der Sozialpartner in die Beschäftigungsstrategie der EU: Diese haben die „Strategie im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortungsbe- reiche mitzutragen“.
- 1998** Vereinbarung der Koordinierungsregel/EMB-Tarifpolitik: zukünftige Lohnsteigerung an nationaler Inflationsrate und nationaler Produktivität ausrichten
- 1999**
 - Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)
 - Einführung des Euros als gemeinsame Währung (Zahlungsmittel ab 2002)
 - Gründung der Europäischen Zentralbank (EZB)
 - Kölner Sondergipfel: Makroökonomischer Dialog
 - Richtlinie zu befristeten Arbeitsverhältnissen
 - Erweiterungsbeschlüsse von Helsinki: Beitrittsverhandlungen mit Lett- land, Litauen, Slowakei, Bulgarien, Rumänien und Malta (Erweiterungs- perspektive nun zu einer Union der 28 Mitgliedstaaten)
- 2000**
 - Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union
 - Lissabon-Gipfel: Ziel: 2010 EU der wettbewerbsfähigste und wissensba- sierte Wirtschaftsraum der Welt; dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr Arbeitsplätzen und größerer sozialer Zusammenhalt, u.a. durch so- ziale Integration, Sozialschutz, berufliche Aus- und Weiterbildung, Ar- beitsbedingungen, Vereinbarkeit von Arbeit, Familie und Qualifikation
- 2001**
 - Verordnung zur Europäischen Aktiengesellschaft (erst Ende 2004 in Kraft)
 - Sozialgipfel von Laeken; Gemeinsame Erklärung der Sozialpartner: Ar- beitsprogramm für ein soziales Europa mit dem Ziel: Ausweitung der Au- tonomie bei der Führung des Sozialen Dialogs und bessere Integration der Zwei- und Dreiparteien-Konzertierung in der Strategie von Lissabon sowie Heraushebung der besonderen Rolle der Sozialpartner in einem sozialen Europa.
- 2002**
 - Euro wird alleiniges gültiges Zahlungsmittel in den EWWU-Staaten
 - Rahmenabkommen über Telearbeit.

Literatur

- Dufresne, A. 2002, Wage Co-ordination in Europe: Roots and Routes, in: Pochet, Ph. (Hrsg.), Wage Policy in the Eurozone. Brüssel: P.I.E.Peter Lang, S. 79-110.
- EZB 2000, Jahresbericht der Europäischen Zentralbank 1999. EZB: Frankfurt a.M.
- Hartwich, H.-H. 1998, D-Mark-System und Europäische Zentralbank, Gegenwartskunde, Heft 2, S. 237-271.
- Kowalsky, W. 1999, Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Ent- wicklungspotentiale, Opladen: Leske+Budrich.
- Lange, P. 1993, Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do it? Politics&Society, S. 5-36.
- Lafontaine, O./Strauss-Kahn, D. 1999: Europa sozial und stark: Märkte brauchen die ordnende hand des Staates, in: Die Zeit vom 14.01.1999.

- Pierson, P./Leibfried, St. 1995, Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“, in: Leibfried, St./Pierson, P. (Hrsg.), Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 11-57.
- Sadowski, D. u.a. 2002, Europeanization of Collective Bargaining. In: IAAEG Discussion Paper Series 2002/10: Trier.
- Scharpf, F.W. 1997, Balancing positive and negative integration: The regulatory options for Europe. MFPG working paper 97/8.
- Schroeder, W./Weinert, R. 2003, Zwischen Verbetrieblichung und Europäisierung. Oder: „Can the German Model survive“? Industrielle Beziehungen, Heft 1, S. 97-117.
- Sturm, R./Zimmerman-Steinhart, P. 1999, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, Gegenwartskunde, Heft 3, S. 285-296.
- Traxler, Fr. 1997, Der Flächentarifvertrag in der OECD, in: Industrielle Beziehungen, Heft 1, S. 101-124.
- Weinert, R. 2001, Die Zwangs-Europäisierung europäischer Nationalgewerkschaften, Soziale Welt, Heft 3, S. 323-340.

New Economy 8: Auswirkungen der New Economy auf die Arbeit

Rahild Neuburger

In den letzten Beiträgen der Serie „New Economy“ standen die beiden Bereiche „Markt und Wettbewerb“ sowie „Organisation“ im Vordergrund. Dabei wurden die Auswirkungen von IT und Internet zum einen auf das Umfeld von Unternehmen, zum anderen auf interne Abläufe und Strukturen betrachtet. Ein Bereich, der bisher immer wieder am Rande angesprochen wurde, aber noch nicht explizit thematisiert wurde, ist der Zusammenhang zwischen IT und Arbeit. Dies soll im folgenden, zunächst letzten Beitrag der Serie erfolgen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie sich IT und Internet auf herkömmliche Arbeitsmodelle und –strukturen auswirken und welche Folgen dies für die arbeitenden Menschen hat.

Denn Internet und IT stellen nicht nur eine neuartige technische Infrastruktur zur Verfügung, im Zuge der sich – wie in den letzten Beiträgen gezeigt – Markt- und Organisationsstrukturen verändern. Internet und IT verändern v.a. auch Inhalt, Art und organisatorische Gestaltung der Arbeit. Beispiele sind die Zunahme an Informationsarbeit sowie die Herausbildung standortverteilter Arbeitsformen wie *Telearbeit*. Derartige Entwicklungen, die sämtliche Hierarchiestufen betreffen und sowohl Ausführungs- als auch Steuerungs- und Managementtätigkeiten umfassen, führen zu z.T. einschneidenden Veränderungen für die klassischen Arbeitsmodelle einerseits und die arbeitenden Menschen andererseits. Diese Veränderungen stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Analog zu den vorherigen Beiträgen soll dabei wiederum mit einem einleitenden Beispiel begonnen werden. Diesmal handelt es sich um einen fiktiven Fachverlag, der sich auf die Erstellung von Fachbüchern und –zeitschriften konzentriert und dabei neuartige Arbeitsmodelle umsetzt.

Fiktiver Fachverlag NICO als Beispiel

Bei dem fiktiven Fachverlag NICO handelt es sich um einen Verlag, in dem verschiedene Fachbücher und Fachzeitschriften erscheinen. Zur Erstellung der Bücher und Zeitschriften sind eine Vielzahl von Arbeitsschritten erforderlich. Sie reichen – grob gesagt – von der Erstellung der Inhalte über das Lektorat und die printgerechte Aufbereitung der Manuskripte bis hin zum Druck und der Auslieferung der fertigen Bücher bzw. Zeitschriften. Bei der Abwicklung all dieser Tätigkeiten wirkt eine Vielzahl von Personen, Funktionsbereiche und Unternehmen mit. Zu ihnen zählen neben Autoren, Fach- und Sprachlektoren oder Designern z.B. das Marketing und der Vertrieb sowie Druckereien oder Transportunternehmen. Umso erstaunlicher ist das NICO zugrunde liegende Organisationsmodell: NICO hat nur wenige festangestellte, standortgebundene Mitarbeiter. Diese sind jeweils für die Durchführung eines Buch- oder Zeitschriftenprojektes verantwortlich. Deren Hauptaufgabe besteht dabei in der projektbezogenen Koordination standortverteilter Akteure und Unternehmen, die – als Telearbeiter – an unterschiedlichen Standorten – z.B. zu Hause oder in anderen Unternehmen – arbeiten und mit den Mitarbeitern des Verlages per Internet und E-Mail kommunizieren. Ist das Manuskript fertig, wird es in einer nicht zum Unternehmen gehörenden Druckerei gedruckt und über die üblichen Vertriebskanäle vertrieben.

Da sämtliche Koordinations- und Kommunikationsprozesse elektronisch abgewickelt bzw. unterstützt werden können, wird überlegt, ob sich die flexiblen Arbeitsstrukturen nicht auch auf die bisher fest angestellten und standortgebundenen Mitarbeiter übertragen lassen. In ihrer Funktion als Projektleiter für ein bestimmtes Buch- oder Zeitschriftenprojekt können sie ihre Koordinationsaufgaben prinzipiell auch von zu Hause aus wahrnehmen und dabei entweder fest im Verlag angestellt sein oder als sog. Freelancer für verschiedene Verlage oder Unternehmen arbeiten. Denn für die Koordination der beteiligten Akteure ist es letztlich egal, an welchem Standort sich die Verantwortlichen befinden und zu welchen Zeiten die Koordinationsaufgaben durchgeführt werden. Die Akzeptanz dieser flexiblen Arbeitsstrukturen ist groß – im Lauf der Zeit zeigt sich, dass die Projektleiter den Hauptteil der erforderlichen Koordinationstätigkeiten von zu Hause aus erledigen, jedoch einmal in der Woche in den Verlag kommen, um mit anderen Mitarbeitern zu kommunizieren oder übergreifende Verwaltungstätigkeiten zu übernehmen.

Da die Projektleiter einen Großteil ihrer Tätigkeiten von zu Hause aus abwickeln, wird die klassische Trennung in Arbeits- und Wohnort einerseits und Arbeits- und Freizeit andererseits immer weniger relevant. Die Projektleiter wechseln nicht mehr den Ort, um zu arbeiten, sie holen sich die erforderliche Arbeit per Internet an ihren Wohnort. Erforderliche Telefonate werden auch am Wochenende oder abends geführt; die Durchsicht eingegangener Manuskripte erfolgt nicht unbedingt zu festgelegten Zeiten, sondern kann durchaus einmal am Wochenende oder am Abend statt finden. Auf Grund der ständigen Erreichbarkeit durch Handy, Internet und E-Mail lassen sich bestimmte Koordinationsaufgaben auch im Urlaub nebenbei erledigen.

Die Realisierung all dieser Arbeitsmodelle erfordert bestimmte technische und persönliche Voraussetzungen. Zu ihnen zählen in technischer Hinsicht die entsprechende informations- und kommunikationstechnische Infrastruktur, die eine reibungsfreie Kommunikation bzw. den Zugriff auf die erforderlichen Daten von unterschiedlichen Standorten oder per mobiler Geräte erlaubt. Um die Techniken effizient zu nutzen und die skizzierten flexiblen Arbeitsmodelle realisieren zu können, sind darüber hinaus persönliche Qualifikationen erforderlich, zu denen technische Kompetenzen, Medienkompetenz, Teamfähigkeit und Selbstorganisation bzw. Selbstmanagement zählen.

2. Ausgangspunkt: Veränderte inhaltliche und organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeit

Ausgangspunkt für die im Beispiel des Fachverlags NICO skizzierten Entwicklungen ist die zunehmende Durchdringung der Arbeitsbereiche durch Informations- und Kommunikationstechniken. Sie führt dazu, dass sich inhaltliche und organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeit ändern.

Bezogen auf den Inhalt der Arbeit führen IT und Internet v.a. dazu, dass

- die Informationsarbeit zunimmt; der Grund hierfür liegt v.a. in der zunehmenden Unterstützung bzw. Abwicklung von immer mehr Arbeitsprozessen durch Informations- und Kommunikationstechniken, im Zuge dessen typische Aufgaben der Informationsverarbeitung wie Aufnahme, Weiterverarbeitung und Weitergabe von Informationen einen immer höheren Stellenwert einnehmen;
- der Anteil an Informationsprodukten sowie an Service- und Dienstleistungen zunimmt – so entstehen immer mehr reine Informationsprodukte, bei denen die Information an sich das Produkt darstellt (z.B. Datenbanken, Rechercheergebnisse), über das Internet abrufbare Service- oder Dienstleistungen (z.B. Übersetzungen, Tutoring) sowie Leistungsbündel, die klassische Sachprodukte mit Serviceleistungen verbinden (z.B. Haushaltsgeräte mit dem Angebot von Telewartung).
- der Anteil an Steuerungs- und Abstimmungstätigkeiten steigt; Grund hierfür ist die zunehmende Verlagerung der Aufgabenschwerpunkte von der Ausführungsebene auf die Steuerungsebene, wie sie in mehreren Funktionsbereichen (z.B. Logistik, Produktion etc.) zu beobachten ist. Durch diese Verlagerung entsteht ein größerer Bedarf an Kommunikations- und Abstimmungsprozessen, was letztlich zu einer Zunahme an Informationsarbeit führt.
- die Arbeitsinhalte reichhaltiger werden. Grund hierfür ist die zu beobachtende und im Wesentlichen durch die IT bedingte horizontale und vertikale Aufgabenintegration. Horizontal bedeutet in diesem Zusammenhang, dass zusammengehörende, vorher getrennt abgewickelte Tätigkeiten integriert werden. Beispiel ist der Prozess der Schadensbearbeitung in einer Versicherung, der bisher von mehreren Mitarbeitern durchgeführt wurde; durch die Unterstützung durch die IT jetzt zusammen gelegt werden kann und von einer Person oder einem Team abgewickelt werden kann. Vertikal bedeutet, dass Ausführungs- und dispositive Tätigkeiten zusammengelegt werden. Beispiel ist der IT-unterstützte Beschaffungsprozess, der sowohl die Auswahl der zu beschaffenden Güter und Lieferanten als auch die Ausführung der Beschaffung umfasst.

Bezogen auf die Organisation der Arbeit führen IT und Internet dazu, dass die Bedeutung des Standortes abnimmt¹. Denn letztlich ist es egal, an welchem Standort die Tätigkeiten der Informationsverarbeitung statt finden, wenn sich die hierfür erforderlichen Daten und Informationen einfach und unproblematisch auf Basis der IT oder des Internet übertragen lassen und der Zugang auf z.B. unternehmensinterne Netze über das Internet erfolgen kann. Beispiele sind die Autoren- bzw. Lektoratsarbeiten im Beispiel NICO oder auch Programmierstätigkeiten, die an einem beliebigen Standort erfolgen können, wenn gewährleistet ist, dass sowohl die Programmieraufträge als auch die Programmiererergebnisse per E-Mail oder Internet übertragen werden können. Beispiel hierfür sind die Programmierer im indischen Bangalooore, die mittlerweile für einige deutsche Unternehmen Programmierstätigkeiten übernehmen.

Veränderung herkömmlicher Arbeits- und Beschäftigungsstrukturen

Durch IT und Internet entsteht somit nicht nur eine neue technische Infrastruktur für die inhaltliche Gestaltung der Arbeit, sondern auch eine veränderte Infrastruktur für die organisatorische Gestaltung der Arbeit, die neue Freiheitsgrade für Arbeitsstrukturierung und Arbeitsteilung zulassen. Dies hat z.T. gravierende Auswirkungen auf bekannte herkömmliche Arbeits-, Qualifikations-, Berufs- und nicht zuletzt Lebensformen.

Hierzu zählen v.a.:

- die Herausbildung neuer Arbeits- und Beschäftigungsstrukturen
- neue Anforderungen an Qualifikationen und Berufsverläufe
- neuartige Anforderungen an typische industrielle Strukturen und Institutionen

Herausbildung neuer Arbeits- und Beschäftigungsstrukturen

Internet und IT führen zunächst zu einer Art Paradigmenwechsel: An die Stelle eher als starr zu bezeichnender industrieller Arbeitsstrukturen (fester Standort, feste Arbeitszeit, strikte Trennung zwischen Arbeit und Freizeit) treten örtlich und zeitlich flexible Arbeitsstrukturen, die bisher in dieser Form und Vielfalt noch nicht bekannt waren.

Typisches Kennzeichen der sich herausbildenden flexiblen Arbeitsstrukturen ist die Abwicklung von Aufgaben und Zusammenarbeit an unterschiedlichen, z.T. mobilen Standorten auf der Basis von (mobilen) Informations- und Kommunikationssystemen. Zu diesen standortverteilten Formen der Arbeitsteilung zählen neben den schon im Beitrag „Implikationen für die Organisationsstrukturen von Unternehmen“ angesprochenen *virtuellen Unternehmen* v.a. die verschiedenen Spielarten der Telearbeit und der *Telekooperation*².

Hier lassen sich folgende Formen unterscheiden:

- Telearbeit: standortverteilte bzw. mobile Arbeit einer Person
- Telekooperation: standortverteilte bzw. mobile Zusammenarbeit mehrerer Personen
- Telemanagement: standortverteilte bzw. mobile Führung

Telearbeit umfasst jede Form der informations- und kommunikationstechnisch unterstützten, standortverteilten – d.h. Mitarbeiter arbeitet an verschiedenen Standorten wie z.B. zu Hause und/oder im Büro – oder standortunabhängigen Aufgabenbewältigung – d.h. Mitarbeiter arbeitet von verschiedenen Standorten aus wie z.B. Büro, Hotel, Kunde, zu Hause, Flughafen etc.³. Um auf unser Beispiel zurück zu kommen, handelt es sich bei den verschiedenen Akteuren (Projektleiter, Autor, Lektor) bei NICO um Telearbeiter, da sie an unterschiedlichen Standorten ihre Tätigkeiten verrichten und über IT und Internet die erforderlichen Daten mit dem Verlag austauschen.

Telearbeit an sich ist nicht neu. Die Auseinandersetzung mit Telearbeit begann in den 80iger Jahren, beschränkte sich damals jedoch auf die Möglichkeiten der Teleheimarbeit, d.h. die Aufgabenbewältigung am heimischen Arbeitsplatz und wurde auf Grund von Risiken wie insb. der Gefahr der Vereinsamung stark diskutiert. Durch die ständig verbesserten Möglichkeiten der mediengestützten Kommunikation sowie des vereinfachten dezentralen Zugriffs auf im Unternehmen liegen-

de Daten und Anwendungssysteme, rückt Telearbeit als interessantes Arbeitsmodell wieder stärker in den Vordergrund. Im Vergleich zur klassischen Teleheimarbeit stehen jedoch vielfältigere Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie betreffen den Ort der Aufgabenbewältigung, zeitliche Regelungen, vertragliche Regelungen sowie die zugrunde liegende technische Unterstützung⁴.

Nach dem Ort der Aufgabenbewältigung werden neben der schon erwähnten *Teleheimarbeit*, bei der die Aufgabenbearbeitung am häuslichen Arbeitsplatz erfolgt, sog. *Telearbeitszentren* und *mobile Telearbeit* unterschieden. Bei Telearbeitszentren erfolgt die Aufgabenbewältigung in einem Büro in häuslicher Nähe. Zu unterscheiden sind hier sog. *Satellitenbüros*, die durch die Auslagerung von Arbeitsplätzen oder Organisationseinheiten eines Unternehmens in räumlich entfernte Regionen entstehen oder *Nachbarschaftsbüros*, die sich herausbilden, wenn mehrere Unternehmen Arbeitsplätze in gemeinsamen Büros auslagern, um die dort ansässige Bevölkerung als Arbeitskräfte beschäftigen. Die Vorteile dieser Formen der Telearbeit sind die Reduktion von Fahrt- und Pendlerzeiten sowie die Chance, Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu halten bzw. zu fördern. Bei mobiler Telearbeit handelt es sich um eine Form der Aufgabenbewältigung durch dieselbe Person an unterschiedlichen Standorten. Beispiele finden sich im Management, Außendienst oder im Baugewerbe. Dieses Modell bietet sich an, wenn die Mitarbeiter sehr viel unterwegs sind und überall Zugriff auf Daten, Informationen und Anwendungen im Unternehmen benötigen. Beispiel ist der Außendienstmitarbeiter z.B. eines Bekleidungsherstellers, der sich am Standort des Kunden über sein Notebook in das interne Informationssystem einloggt, die Verfügbarkeit eines bestimmten Kleidungsstückes überprüft und einen Auftrag in das interne System einstellt.

Nach der zeitlichen Regelung lassen sich die sog. *Vollzeit-Telearbeit* und *alternierende* Formen der Telearbeit unterscheiden. Bei der Vollzeit-Telearbeit arbeitet der Telearbeiter die gesamte Arbeitszeit entweder zu Hause (Teleheimarbeit), mobil an unterschiedlichen Standorten oder ausschließlich in Telearbeitszentren. In unserem Ausgangsbeispiel NICO zählen z.B. die Autoren und Lektoren dazu. Bei alternierenden Formen der Telearbeit wird z.B. 3 Tage am heimischen Arbeitsplatz oder im Telearbeitszentrum und 2 Tage im Büro gearbeitet. Bei dem Fachverlag NICO sind es z.B. die Projektleiter, die alternierend – zu Hause und im Fachverlag – arbeiten.

In Bezug auf die vertragliche Gestaltung des zugrunde liegenden Arbeitsverhältnisses lassen sich die Telearbeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses auf der Basis eines Arbeitsvertrages von der Telearbeit als selbstständiger Unternehmer auf der Basis von Rechnungserstellung oder von Werkverträgen unterscheiden. In Zusammenhang mit dem Internet entstand diesbezüglich ein neuer Begriff, der sog. *Freelancer*. Dabei handelt es sich um selbstständige Telearbeiter, die auf der Basis von IT und Internet ihre Dienstleistungen anbieten und für mehrere Arbeitgeber arbeiten. Der Anteil der Freelancer steigt kontinuierlich an und wird nicht zuletzt auch durch gesetzliche Regelungen wie die Unterstützung bei der Gründung einer ICH-AG nochmals forciert. Zu beachten ist hier allerdings das Gesetz zur Scheinselbstständigkeit. Als *Scheinselbstständige* werden Beschäftigte betrachtet, die vertraglich wie Selbstständige behandelt werden, jedoch wie abhängig Beschäftigte arbeiten. Bei NICO handelt es sich z.B. um diejenigen Projektleiter, die selbstständig sind, dabei jedoch ausschließlich für NICO arbeiten.

In Bezug auf die technische Anbindung wird unterschieden zwischen asynchronem Offline- und synchronem Online-Arbeiten. Beim *asynchronem Offline-Arbeiten* wird nur zu bestimmten Zeitpunkten eine Verbindung zu dem IT-System bzw. dem *Intranet* des Unternehmens aufgebaut. Dann erfolgt eine Abstimmung und ein Informationsaustausch, anschließend wird wieder Offline gearbeitet. Beispiel ist der Lektor, der die Verbindung zum Server des Fachverlages NICO nur aufbaut, um sich die erforderlichen Manuskripte herunter zu laden. Beim *Synchronem Online-Arbeiten* besteht eine permanente Verbindung zwischen den Computern bzw. IT-Systemen der verschiedenen Standorte. Dadurch wird eine synchrone Interaktion der kooperierenden Partner ermöglicht. Beispiel ist der Mitarbeiter, der für ein kleines Versandunternehmen von zu Hause aus telefonische Aufträge annimmt und die Kunden- und Bestelldaten dabei sofort in das unternehmensinterne System eingibt. Unabhängig von der Frage, ob eine synchrone oder asynchrone Anbindung erfolgt, müssen entsprechende informations- und kommunikationstechnischen Voraussetzungen erfüllt sein. Hierzu zählen neben der Bereitstellung der erforderlichen technischen Infrastruktur v.a. ein Internet- und E-Mail-Anschluss sowie ein Passwort geschützter Zugang zum internen Netz.

Eine spezielle Form der Telearbeit stellt das *Telemanagement* dar. Unter *Telemanagement* wird die standortverteilte bzw. mobile Führung von Unternehmen bzw. Unternehmensteilen verstanden.⁵ Beispiel ist das Management des Fachverlages NICO, das die verschiedenen standortverteilten Mitarbeiter (Projektleiter, Autoren, Lektoren) sowie beteiligten Unternehmen (Druckerei, Marketingagentur) primär über elektronische Medien koordiniert. Ein anderes Beispiel sind mobile Bauleiter, die die Abläufe auf der Baustelle sowie die Koordination mit Statikern, Architekten, Bauherren etc. auf der Basis elektronischer Kommunikationsmedien steuern.

Das Prinzip der standortverteilten, elektronisch unterstützten Arbeit lässt sich auch auf die Zusammenarbeit mehrerer Personen oder Unternehmen übertragen. In diesem Zusammenhang wird auch von *Telekooperation* gesprochen.⁶ Ein typisches Beispiel für *Telekooperationen* sind virtuelle Teams, die aus mehreren Mitarbeitern desselben oder unterschiedlicher Unternehmen bestehen und für die Abwicklung eines Auftrages oder eines Projektes primär auf der Basis elektronischer Medien zusammenarbeiten. Die beteiligten Mitarbeiter agieren dabei an unterschiedlichen Standorten. Sie kennen sich häufig nicht persönlich, sondern lediglich über E-Mail, Videokonferenzen oder auch andere elektronische Kommunikationsmedien. Typische Beispiele sind Produkt- und Entwicklungsteams aus mehreren Mitarbeitern eines oder verschiedener Unternehmen, die täglich auf der Basis elektronischer Medien zusammenarbeiten und ihre Aufgaben gemeinsam abwickeln, Projektteams einer Unternehmensberatung, die im Rahmen eines komplexen Projektes externe Hilfe benötigen und für die Dauer des Projektes standortverteilte Mitarbeiter in die Projektarbeit einbinden oder – auf unser Beispiel NICO bezogen – Projektleiter, Lektoren und Autoren, die gemeinsam an der Erstellung eines Fachbuches oder einer Fachzeitschrift arbeiten.

All diese Entwicklungen führen schließlich zu einer Entbetrieblichung und Virtualisierung der Arbeit. Steht die informations- und kommunikationstechnische Infrastruktur zur Verfügung, lassen sich ohne irgendwelche zeitliche und/oder örtliche Beschränkungen Arbeitsprozesse an jedem Ort und zu jeder Zeit durchführen. In Folge lösen sich klassische Grenzen zwischen Arbeits- und Wohnort, Arbeits-

und Freizeit sowie zwischen Arbeits- und Urlaubszeit auf. Gearbeitet wird nicht mehr stringent nach vorgeschriebenen Zeiten (z.B. von 9.00 bis 18.00) und an vorgegebenen Orten (z.B. Fabrik, Büro), sondern weitgehend unabhängig von festgelegten Zeiten und Standorten. Beispiele hierfür gibt es mittlerweile schon viele: die Mitarbeiter, die abends und am Wochenende von zu Hause aus in das unternehmensinterne Netz einwählen, um an ihren Projekten weiter zu arbeiten; alternierende Telearbeiter oder Freelancer, die Arbeitszeit und Arbeitsort individuell bestimmen oder Mitarbeiter, die sich im Urlaub regelmäßig in das Unternehmensnetz einwählen oder vom Urlaub aus Projektteams steuern und koordinieren.

Neuartige Anforderungen an Qualifikation und Berufsverläufe

Entstehen flexible Arbeitsstrukturen, sind neuartige Qualifikationen erforderlich. Dies gilt sowohl für Mitarbeiter als auch Führungskräfte. Im Einzelnen sind folgende Qualifikationen notwendig:

- fachliche Kompetenzen
- technische Kompetenzen
- persönliche und methodische Kompetenzen

Während fachliche Qualifikationen schon immer relevant waren, werden im Zuge der zunehmenden Durchdringung der Internet-Wirtschaft technische und persönliche/methodische Kompetenzen immer wichtiger. Technische Qualifikationen stellen die Basis für die Realisierung standortverteilter Arbeitsformen dar. Zu diesen technischen Qualifikationen zählen neben dem Umgang der gängigen Informations- und Kommunikationssysteme sowie der Nutzung entsprechender Kommunikationsmedien wie Internet, E-Mail, Newsgroups v.a. die Fähigkeit, all diese elektronische Medien gezielt, aufgaben- und problemorientiert einzusetzen. Hierin liegt für alle Beteiligte eine neue Herausforderung. Aus der Vielzahl vorhandener technischer Anwendungssysteme und Medien sind in Abhängigkeit der Aufgabe diejenigen zu wählen, mit denen diese Aufgabe möglichst effizient und effektiv bewältigt werden kann. Auf das Beispiel NICO würde dies bedeuten, dass der Projektleiter entscheiden muss, auf der Basis welcher elektronischer Medien er mit den Autoren und Lektoren kommuniziert und die erforderlichen Daten austauscht. In diesem Zusammenhang wird auch von *Medienkompetenz* gesprochen.

Darüber hinaus werden v.a. persönliche/methodische Kompetenzen immer wichtiger. Für Führungskräfte zählen hierzu Projektmanagement, Teamführung sowie Kommunikations- und Konfliktfähigkeiten. Denn Führungskräfte sind immer stärker gefordert, Projekte und standortverteilte Projektteams zu steuern, virtuelle Teams zu führen, die Teammitglieder zu motivieren und eventuelle Konflikte zu lösen. So müssen – bezogen auf den Fachverlag NICO – die Projektleiter z.B. in der Lage sein, ein Buchprojekt mit den beteiligten Mitarbeitern und Unternehmen zu managen, dabei die zusammenarbeitenden standortverteilten Teams zu koordinieren und eventuelle Konflikte zwischen den Teammitgliedern zu lösen. Eine wesentliche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die *ergebnisorientierte Führung*. Dies bedeutet, dass mit den standortverteilt arbeitenden Mitarbeitern bzw. Teams das zu

erzielende Ergebnis vereinbart wird, die beteiligten Mitarbeiter oder Teams aber selbst entscheiden können, wann welche Tätigkeiten durchgeführt werden, um dieses Ergebnis zu erzielen und dieses Ergebnis dann wiederum von der Führung überprüft wird. So werden – bezogen auf den Fachverlag NICO – die Projektleiter ihren Mitarbeitern Vorgaben geben, bis wann welche Aufgaben (z.B. inhaltliche Erstellung des Manuskriptes oder Durchführung des Fachlektorats bei einem neuen Manuskript) erfüllt sein sollen. Die beteiligten Mitarbeiter können dann selbst bestimmen, wie sie vorgehen und wann sie welche Tätigkeiten durchführen. Dieses Konzept der ergebnisorientierten Führung löst das klassische Konzept der *tätigkeitsorientierten Führung* ab. Bei der tätigkeitsorientierten Führung wird dem Mitarbeiter vorgegeben, welche Tätigkeiten im einzelnen durchzuführen sind. Bezogen auf den Fachverlag NICO würde im Rahmen der tätigkeitsorientierten Führung der Projektleiter z.B. die erforderlichen Schritte zur Durchführung des Fachlektorats eines neuen Manuskriptes vorgeben und jeden einzelnen Schritt überprüfen. Abgesehen davon, dass der Projektleiter hierzu fachlich gar nicht in der Lage ist, erschweren die unterschiedlichen Standorte sowohl die Vorgabe als auch v.a. Kontrolle einzelner Tätigkeiten. Daher bieten sich Formen der ergebnisorientierten Führung gerade für standortverteilte Arbeitsformen an.

Insofern wundert es nicht, dass in der Führung räumlich verteilter Mitarbeiter und Unternehmen eine wesentliche Schlüsselaufgabe und –kompetenz von Führungskräften gesehen wird, deren Bedeutung in den nächsten Jahren noch zunehmen wird. Interessanterweise wird dabei – trotz aller technischer Systeme und Möglichkeiten – die *Face-to-Face-Kommunikation* als eine wesentliche Konstante in der Führungsarbeit gesehen. Dies lässt sich einfach erklären: die Realisierung standortverteilter Arbeitsformen erfordert ein bestimmtes Vertrauensverhältnis zwischen allen Beteiligten. Denn gerade auf Grund der Standortverteilung und der ergebnisorientierten Führung sind klassische Kontrollmechanismen entweder gar nicht oder nur unter hohen Transaktionskosten anwendbar. Also sind andere Mechanismen wie Vertrauen, Motivation oder die Entwicklung einer bestimmten Unternehmens- oder Teamkultur erforderlich. Der Aufbau von Vertrauen oder die Motivation von Mitarbeitern bzw. Teammitgliedern lässt sich durch elektronische Medien jedoch kaum realisieren; erforderlich sind persönliche Treffen und Face-to-Face-Kommunikation. Dieser Zusammenhang wird auch als *Vertrauensdilemma* bezeichnet⁷. Einerseits ist Vertrauen erforderlich, um elektronisch unterstützte, standortverteilte Arbeitsformen zu realisieren; andererseits ist auf Grund der elektronischen Unterstützung und der Standortverteilung gerade der Aufbau von Vertrauen kaum realisierbar.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass kommunikative Tätigkeiten bei Führungskräften stark zunehmen und auch Reisetätigkeiten in Folge elektronischer Medien nicht abgenommen, sondern – ganz im Gegenteil – zugenommen haben. Dieses Phänomen wird als das sog. *Telekommunikationsparadoxon* bezeichnet⁸.

Neuartige methodische/personelle Anforderungen stellen sich jedoch nicht nur an Führungskräfte, sondern auch an Mitarbeiter. Denn je mehr sich standortverteilte Arbeits- und Teamstrukturen durchsetzen und je mehr Führungskräfte dazu übergehen, ergebnisorientierte Methoden der Führung einzusetzen, desto mehr sind die beteiligten Mitarbeiter für die Durchführung ihrer Aufgaben und die Organisation der eigenen Arbeit und Zeit selbst verantwortlich. Damit dies gelingt, sind Kompetenzen der Selbstorganisation und des Selbstmanagement erforderlich. Hierin liegt

ein wesentlicher Unterschied zu industriewirtschaftlichen Konzepten, zu denen z.B. strikte Tätigkeitsvorgaben, wenig Eigenverantwortung der Mitarbeiter sowie tätigkeitsorientierte Führungskonzepte zählten und die daher Fähigkeiten der Selbstorganisation und des Selbstmanagement nicht unbedingt erforderten.

Über die skizzierten fachlichen, technischen und persönlichen/methodischen Kenntnisse hinaus ist in der Internet-Wirtschaft noch eine weitere persönliche Qualifikation unabdingbar: die Bereitschaft zur ständigen Weiterbildung und Qualifikation. Dies betrifft einerseits technische Kompetenzen, die auf Grund neuartiger Techniken und sich ständig weiter entwickelnder Anwendungssysteme angepasst werden müssen, andererseits fachliche Kompetenzen. Denn standortverteilte, flexible Arbeitsstrukturen in verschiedenen Projekten oder unterschiedlichen fachlichen Zusammenhängen erfordern die wiederholte Auseinandersetzung mit neuartigen fachlichen Themen. Beispiele sind die Lektoren im Fachverlag NICO, die sich immer wieder mit neuartigen inhaltlichen Themen auseinandersetzen müssen oder die Vielzahl von Freelancern, die in inhaltlich wechselnden Projekten tätig sind. Im Grunde gilt für Mitarbeiter das Selbe wie für Unternehmen: Jeder Mitarbeiter muss sich als Unternehmer seiner selbst verstehen, dessen Kernkompetenzen und Wissen er ständig weiter entwickeln und zielorientiert einsetzen muss.

Dies bedeutet aber auch, dass die Bedeutung klassischer Berufsverläufe – Ausbildung in einem bestimmten Beruf, Ausübung dieses Berufes mit evtl. begleitenden Weiterbildungsmaßnahmen – vor dem Hintergrund dieser neuartigen Arbeits- und Beschäftigungsstrukturen abnimmt. Vielmehr ist zu erwarten, dass zwar gewisse berufsbezogene Basisqualifikationen erlernt werden müssen, die dann jedoch in Abhängigkeit der jeweiligen Anforderungen und tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen und weiterzuentwickeln sind. Begriffe wie Flexibilität und Mobilität erhalten in diesem Zusammenhang eine neue Bedeutung: sie beziehen sich weniger auf die Fähigkeit, seinen Wohnort an den Standort des Unternehmens zu verlagern, wie es in der Industrialisierung der Fall war – typische Beispiele sind Detroit in den USA (Automobilindustrie), Manchester in England (Stahlindustrie), Treviso in Italien (Textilindustrie) und das Ruhrgebiet in Deutschland (Stahlindustrie und Steinkohle). Flexibilität bezieht sich vielmehr auf die Fähigkeit, sich flexibel mit neuen Themen auseinander zu setzen und in wechselnden Team- und Unternehmensstrukturen zu arbeiten.

Neuartige Anforderungen an typische industrielle Strukturen und Institutionen

Verändern sich jetzt in der Internet-Wirtschaft nicht nur Art und Inhalt der Arbeit, sondern v.a. auch die Möglichkeiten der organisatorischen und zeitlichen Gestaltung der Arbeit, lassen sich typische industrielle Strukturen und Institutionen nicht so ohne weiteres übertragen. Hierzu zählen die schon angesprochenen Dichotomien zwischen Arbeits- und Freizeit bzw. Arbeits- und Urlaubszeit, die strikte Trennung zwischen Wohn- und Arbeitsort, Qualifikationsanforderungen, die auf starre Arbeitszeiten, strikte Tätigkeitsvorgabe und wenig Eigenverantwortung ausgerichtet waren sowie nicht zuletzt industrielle Errungenschaften wie Tarifverträge, Mitbestimmung und Gewerkschaften, die das Verhältnis und die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber als Inhaber der Produktionsfaktoren und dispositiver Faktor einerseits und Arbeit-

nehmer als ausführender Faktor andererseits stark prägten und beeinflussten. Da diese strikte Trennung in der Internet-Wirtschaft nicht mehr unbedingt die Realität widerspiegelt, entsteht auch hier ein Druck zur Anpassung bzw. zur Neudefinition der typischen Aufgaben. Ansatzpunkte hierfür sind sicherlich vorhanden. Denn IT und veränderte Arbeitsformen können – neben all den skizzierten Vorteilen wie Selbstbestimmung, interessantere Arbeitsinhalte etc. – auch erhebliche Nachteile für die Mitarbeiter haben. Zu denken ist z.B. an die Gefahr der verstärkten Überwachung durch Informations- und Kommunikationstechniken oder die Gefahr einer zu starken Fremdbestimmung auf Grund des Zwangs der ständigen Erreichbarkeit, wenn vorgegebene Arbeitszeiten und -orte immer weniger relevant werden.

Internet sowie IT erlauben neuartige Formen der Überwachung von Mitarbeitern – unabhängig vom Standort, an denen sie tätig sind. Beispiele sind die Überwachung der Computernutzung von Telearbeitern, die Kontrolle der Internet-Nutzung der Mitarbeiter (z.B.: wie lange wurde auf welchen Seiten gesurft), die vereinfachte Zeiterfassung (z.B.: wann und wie lange hat sich welcher Mitarbeiter in das unternehmensinterne Netz eingewählt), die Nutzung angebotener Informationen im Unternehmen oder sogar im Grenzfall die Tippgeschwindigkeit bzw. die Schnelligkeit bei der Datenerfassung. Diese und weitere Formen der Überwachung, die in den USA häufig zur Anwendung kommen, können zu einer neuen Dimension des *Taylorismus* führen, da sie sich nicht auf einen bestimmten Arbeitsort (z.B. Fließband) und bestimmte Arbeitszeiten konzentrieren, sondern letztlich zu einer ständigen Überwachung führen können.

Ähnlich verhält es sich mit der Problematik der ständigen Erreichbarkeit, die für alle Beteiligte – wie oben skizziert – Vorteile hat, jedoch letztlich auch dazu führen kann, dass Führungskräfte, Mitarbeiter oder Freelancer sich einem zunehmenden Zwang ausgesetzt fühlen, ständig für ihre Auftraggeber bzw. Arbeitgeber ansprechbar zu sein. Auf unser Beispiel NICO bezogen würde dies bedeuten, dass die Projektleiter das Gefühl haben, immer für die an einem Buchprojekt beteiligten Autoren oder Lektoren erreichbar zu sein. Aus der oben erwähnten Freiheit der Standortwahl bzw. Chance zur Eigen- bzw. Selbstverantwortung wird dann womöglich der Zwang, ständig einen mobilen Telefon- oder Internetanschluss in der Nähe zu haben, um mit Auftraggebern oder Projektmitarbeiter kommunizieren zu können.

In der Handhabung derartiger Probleme, aber auch in der gezielten Forcierung von Weiterbildungsmaßnahmen in Bereichen der Medienkompetenz oder des Selbstmanagements und der Selbstorganisation könnten z.B. wichtige zukünftige Arbeitsbereiche der Gewerkschaften liegen.

Fazit

Ausgangspunkt des Beitrages war die Frage, wie sich IT und Internet auf bekannte Arbeitsstrukturen und –formen auswirken. Ausgehend von den IT-bedingten veränderten organisatorischen und inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeit wurde gezeigt, wie sich herkömmliche Arbeits- und Beschäftigungsstrukturen verändern und welche Konsequenzen hieraus für die Qualifikation von Führungskräften und Mitarbeiter sowie typische industrielle Strukturen und Institutionen zu erwarten sind.

Es wurde deutlich, dass Internet und IT zu einem Paradigmenwechsel der Arbeit führen können, indem sie flexible Arbeitsstrukturen erlauben, die v.a. durch Standortverteilung, Flexibilität und erhöhte Freiheitsgrade bei der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung der Arbeit gekennzeichnet sind. Voraussetzung zur Realisierung sind – neben den jeweils erforderlichen fachlichen Qualifikationen – v.a. technische (insb. Medienkompetenz) sowie bestimmte methodische/personelle Kompetenzen (v.a. Selbstorganisation und Selbstmanagement).

Trotz aller gegenwärtigen Perspektiven und Aussagen über die Ausbreitung dieser flexiblen Arbeitsstrukturen ist nicht damit zu rechnen, dass sie langfristig klassische Arbeitsformen und -modelle vollständig ersetzen. Im Gegenteil – flexible Arbeitsstrukturen werden sich neben den sog. Normalarbeitsverhältnissen durchsetzen und diese sinnvoll ergänzen – wenn die zugrunde liegenden Aufgaben und die vorhandenen technischen Infrastrukturen dies erlauben.

Anmerkungen

- 1 Vgl. z.B. Picot, A.; Reichwald, R.; Wigand, R.: Die Grenzenlose Unternehmung – Information, Organisation und Management, 5. Aufl., Wiesbaden 2003.
- 2 Vgl. hierzu z.B. Picot et al. 2003; Gutmann, J., Hrsg.: Flexibilisierung der Arbeit – Chancen und Modelle für eine Mobilisierung der Arbeitsgesellschaft, Stuttgart 1997; Reichwald, R.; Möslin, K.; Sachenbacher, H.; Englberger, H.: Telekooperation – Verteilte Arbeits- und Organisationsformen, Berlin 2000; Godehardt, B.: Telearbeit: Rahmenbedingungen und Potentiale, Opladen 1994.
- 3 Vgl. Picot et al. 2003.
- 4 Vgl. z.B. Reichwald et al. 2000.
- 5 Vgl. z.B. Reichwald et al. 2000 oder Picot et al. 2003.
- 6 Vgl. hierzu z.B. Reichwald et al. 2000 oder Picot et al. 2003.
- 7 Vgl. Sydow, J.: Erfolg als Vertrauensorganisation? In: Office Management, H. 7/8, 1996, S. 10-13.
- 8 Vgl. Pribilla, P.; Reichwald, R.; Goecke, R.: Telekommunikation im Management, Stuttgart 1996.

Glossar

Alternierende Telearbeit	Form der Telearbeit, bei der der Telearbeiter zwischen verschiedenen Standorten wechselt und z.B. 3 Tage in der Woche zu Hause und 2 Tage im Unternehmen arbeitet.
Asynchrones Offline-Arbeiten	Aufbau einer Verbindung zu dem IT-System des Unternehmens nur zu bestimmten Zeitpunkten
Ergebnisorientierte Führung	Vereinbarung des zu erzielenden Ergebnisses; Mitarbeiter bzw. Teams können dann selbst entscheiden, wann welche Tätigkeiten durchgeführt werden, um dieses Ergebnis zu erzielen.
Face-to-Face-Kommunikation	Persönliche Kommunikation
Freelancer	Selbstständiger Unternehmer, der auf der Basis von IT und Internet Produkte und v.a. Dienstleistungen vertreibt.
Intranet	Unternehmensinternes Netz auf der Basis der Internet-Technologie
Mobile Telearbeit	Form der Telearbeit, bei der an mobilen Standorten gearbeitet wird
Nachbarschaftsbüro	Mehrere Unternehmen lagern Arbeitsplätze in standortverteilte gemeinsame Büros aus
Satellitenbüro	Auslagerung von Arbeitsplätzen oder Organisationseinheiten eines Unternehmens in räumlich entfernte Regionen
Scheinselbstständige	Mitarbeiter, die vertraglich wie Selbstständige behandelt werden, jedoch wie abhängig Beschäftigte arbeiten
Synchrones Online-Arbeiten	Aufbau einer permanenten Verbindung zwischen den Computern bzw. IT-Systemen der verschiedenen Standorte
Tätigkeitsorientierte Führung	Führungskonzept, bei dem dem Mitarbeiter vorgegeben wird, welche Tätigkeiten durchzuführen sind
Taylorismus	Aufgliederung und Überwachung
Telearbeit	Form der informations- und kommunikationstechnisch unterstützten standortverteilten/-unabhängigen Aufgabenbewältigung in Unternehmen
Telearbeitszentren	Aufgabenbewältigung erfolgt in einem Büro in häuslicher Nähe
Teleheimarbeit	Aufgabenbewältigung erfolgt am heimischen Arbeitsplatz
Telekommunikationsparadoxon	Bezeichnung für das Phänomen steigender Reiseaktivitäten von Führungskräften trotz elektronischer Medien und Kommunikationsmöglichkeiten
Telekooperation	informations- und kommunikationstechnisch unterstützte standortverteilte bzw. mobile Zusammenarbeit mehrerer Personen
Telemanagement	Standortverteilte bzw. mobile Führung auf der Basis von Informations- und Kommunikationstechniken
Virtuelle Unternehmen	Entstehen, wenn sich rechtlich selbstständige Unternehmen zur Abwicklung einer bestimmten Aufgabe bzw. eines speziellen Kundenauftrags zusammenschließen, diese Aufgabe bzw. diesen Kundenauftrag auf der Basis von Informations- und Kommunikationstechniken gemeinsam abwickeln und die Zusammenarbeit anschließend beenden.
Virtuelles Team	Mitarbeitern desselben oder unterschiedlicher Unternehmen, die für die Abwicklung eines Auftrages oder eines Projektes primär auf der Basis von IT und elektronischen Medien zusammenarbeiten
Vollzeit-Telearbeit	Form der Telearbeit, bei der der Telearbeiter die gesamte Arbeitszeit entweder zu Hause (Teleheimarbeit), mobil an unterschiedlichen Standorten oder ausschließlich in Telearbeitszentren arbeitet

Landtagswahl und Volksentscheide in Bayern am 21. September 2003 – Ein Urnengang der Superlative

Michael Münter

Die Landtagswahl im flächenmäßig größten Bundesland der Republik brachte auch bei nüchterner Betrachtung ein Ergebnis hervor, das als „historisch“ zu bezeichnen ist. Zum ersten Mal in der bundesdeutschen Geschichte von Bundes- oder Landtagswahlen ist es einer Partei gelungen, eine Zweidrittel-Mehrheit der Parlamentssitze zu erreichen.

Ergebnisse der Landtagswahl

Die CSU, die seit 1970 ununterbrochen mit absoluter Stimmenmehrheit, seit 1962 bereits mit absoluter Mandatsmehrheit regiert, wurde von den Wählerinnen und Wählern mit einem überwältigenden Vertrauensbeweis ausgestattet. Sie konnte nochmals 7,8%-Punkte auf jetzt 60,7% zulegen und blieb nur knapp hinter ihren Rekordergebnis (62,1%) des Jahres 1974. Ministerpräsident Edmund Stoiber verzeichnete (auch persönlich) einen triumphalen Erfolg, der von vielen in seiner Partei auch als verspätete Genugtuung für die knappe Niederlage bei der Bundestagswahl im September 2002 gewertet wurde. Die SPD musste herbe Verluste in Höhe von 9,1%-Punkten hinnehmen und kommt nur mehr auf 19,6% der Stimmen. Sie erlebte unter der Führung ihres Spitzenkandidaten und Fraktionsvorsitzenden Franz Maget ihre schwärzeste Stunde und erzielte das bei weitem schlechteste Ergebnis der Nachkriegszeit. Der Berliner Koalitionspartner der Sozialdemokraten, Bündnis '90/Die Grünen, dagegen konnte deutlich zulegen (plus 2,0%-Punkte) und mit 7,7% das beste Wahlergebnis aller Zeiten in Bayern verbuchen. Die weiteren Parteien blieben klar unter der 5%-Hürde, wobei hervorzuheben ist, dass die Freien Wähler, die eine sehr starke kommunalpolitische Position vor allem in ländlich strukturierten Gebieten Bayerns haben, mit 4,0% etwas zulegen konnten und ein beachtenswerter Ergebnis erzielten. Das amtliche Endergebnis der bayerischen Landtagswahl stellt sich folgendermaßen dar:

Tabelle 1: Ergebnis der bayerischen Landtagswahl

	Landtagswahl 21. September 2003		Landtagswahl 13. September 1998	
Wahlberechtigte		9.108.516		8.846.155
Wahlbeteiligung	57,1%	5.205.073	69,8%	6.175.848
Gültige Stimmen		10.248.735		12.186.909
CSU	60,7%	6.217.864	52,9%	6.447.764
SPD	19,6%	2.012.265	28,7%	3.501.900
B '90/Die Grünen	7,7%	793.050	5,7%	692.456
Freie Wähler	4,0%	411.306	3,7%	446.115
FDP	2,6%	263.731	1,7%	201.788
Republikaner	2,2%	229.464	3,6%	438.144
Sonstige	3,2%	321.055	3,7%	458.742

Anmerkung: Die Stimmzahl der einzelnen Parteien bezieht sich auf die jeweils abgegebenen Gesamtstimmen, da nach dem bayerischen Wahlrecht für die Berechnung der Stimmanteile und der Mandatsverteilung im Landtag die Summe der abgegebenen Erst- und Zweitstimmen entscheidend ist.

Quelle: <http://www.landtagswahl2003.bayern.de/990/akt/12.html>, eigene Berechnungen.

Dem mit Beginn der Wahlperiode verkleinerten Bayerischen Landtag gehören nunmehr 180 (vormals 204) Abgeordnete an, 92 von ihnen haben ein Direktmandat (Stimmkreis) inne, 88 sind über die Listen der Parteien ins Maximilianeum eingezogen. Der CSU gelang es dabei erstmals in der Geschichte bayerischer Landtagswahlen nach 1945 alle Direktmandate zu gewinnen. Selbst der SPD-Spitzenkandidat Franz Maget konnte seinen Münchener Wahlkreis nicht für sich entscheiden, sondern unterlag dort der CSU-Kultusministerin Monika Hohlmeier. Die oben angegebenen Stimmanteile führten zu folgender Sitzverteilung.

Tabelle 2: Mandatsverteilung im Bayerischen Landtag

	Landtagswahl 21. September 2003	Landtagswahl 13. September 1998
CSU	124	123
SPD	41	67
B'90/Die Grünen	15	14
Gesamtzahl	180	204

Quelle: <http://www.landtagswahl2003.bayern.de/990/akt/15.html>

Die Wahlbeteiligung erreichte bei dieser Landtagswahl mit 57,1% einen neuen historischen Tiefststand, nachdem sie beim letzten Urnengang 1998 (im Vergleich zur vorangegangenen Landtagswahl 1994) noch leicht angestiegen war (von 67,8% auf 69,8%). Dieser leichte Zuwachs ließ sich damals mittels des Termins der Bayernwahl erklären, denn diese lag zwei Wochen vor der Bundestagswahl vom 27. September 1998. Fünf Jahre später erfolgte nun ein dramatischer Einbruch der Stimmabgabe, über 970.000 Bürgerinnen und Bürger mehr als noch 1998 blieben der Abstimmung fern.

Analysen

Der Landtagswahlkampf in Bayern war vor allem von zwei Themen geprägt. Zum einen von der bundespolitischen Stimmungslage und ihren Themen, wie etwa der Umsetzung der rot-grünen Reformvorhaben im Umfeld der Agenda 2010. Die große Unzufriedenheit der Bevölkerung über die angestrebten Sozial- und Wirtschaftsreformen, die Aussicht auf eine dramatisch ansteigende Neuverschuldung und die weiterhin sehr hohen Arbeitslosenzahlen führten seit dem Frühjahr zu einem massiven Stimmungseinbruch der SPD. In dieser Situation wäre es für jeden sozialdemokratischen Landesverband schwierig gewesen eine Landtagswahl zu bestehen. Für die strukturschwache Bayern-SPD, die seit Jahrzehnten ohne reale Machtperspektive in Bayern agiert und auf keinen populären und/oder bekannten Spitzenpolitiker als Spitzenkandidaten zurückgreifen konnte, waren die Siegchancen unter diesen Ausgangsbedingungen gleich null. Diese Situation führte denn auch zum zweiten bestimmenden Thema des Wahlkampfes, dem Versuch aller anderen Parteien eine Zweidrittel-Mehrheit der CSU zu verhindern. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Freie Wähler, aber auch die Republikaner und die ÖDP operierten u.a. mit Wahlplakaten und -slogans (Die SPD etwa mit „Macht braucht Kontrolle“), die vor einer Einschränkung der Demokratie warnten, sollte die CSU eine Zweidrittel-Mehrheit der Mandate erreichen. Offensichtlich haben sich die bayerischen Wählerinnen und Wähler davon nicht beeindruckt lassen.

Zudem ist anzufügen, und dies hat die schwierige Lage der SPD weiter verschärft, dass die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Arbeit der Staatsregierung außergewöhnlich hoch war. Nach den Analysen der Mannheimer Forschungsgruppe Wahlen wurde die CSU mit +1,8 (auf einer Skala von +5 bis -5) noch besser bewertet als vor der letzten Landtagswahl (damals +1,6), während der Wert der SPD-Opposition in Bayern mit -0,2 denkbar schlecht ausfiel. 1998 hatte sie noch +0,7 erreicht. Auch auf allen Themenfeldern war die CSU den Sozialdemokraten haushoch überlegen, gleiches gilt für den direkten Vergleich zwischen Stoiber und Maget. Aus diesen Daten lässt sich auch leicht erklären, warum die CSU in allen demographischen Gruppen (auch bei ihren sonstigen „Schwachstellen“ wie Konfessionslosen, Erstwählern oder Arbeitslosen) die stärkste Partei ist¹. Folglich konstatierte die FAZ kurz nach der Wahl: Die „CSU hat den Begriff der Volkspartei am Sonntag neu vermessen.“² Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass von den drei im Landtag vertretenen Parteien lediglich Bündnis 90/Die Grünen einen realen Stimmenzuwachs (rd. 100.000) verbuchen konnten, während auch die CSU trotz ihres hohen Zugewinns aufgrund der niedrigen Wahlbeteiligung reale Stimmenverluste hinnehmen musste (minus 230.000).

Inhalt und Ergebnisse der Volksentscheide

Neben der Landtagswahl standen für die Wählerinnen und Wähler des Freistaates auch zwei Volksentscheide auf der Agenda. Dabei handelte es sich um insgesamt acht Verfassungsänderungen, die der Landtag einstimmig beschlossen hatte und die der Praktikabilität halber zu zwei Volksentscheiden zusammengefasst worden waren³. Gerade über diese Zusammenfassung war schon im Vorfeld der Abstimmung Streit entbrannt, da Beobachter (wie etwa der Würzburger Staatsrechtsprofessor Dieter Blumenwitz) die Koppelung von nicht in Sinnzusammenhang stehenden Teilen in einem Abstimmungsverfahren für verfassungswidrig hielten⁴. Inhaltlich ging es bei den Verfassungsänderungen um folgende Materien⁵: Der Volksentscheid 1 enthielt die Änderungen

- zum Zusammentritt des Landtages nach der Wahl (Art. 16 BayV, bisher spätestens am 15., nun am 22. Tag nach der Wahl),
- zur Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung (Art. 55 Nr. 3 BayV) und
- zur Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips (Art. 83 Abs. 3 und 7 BayV, finanzieller Ausgleich der Gemeinden bei Aufgabenübertragung durch den Freistaat sowie Einführung eines Konsultationsverfahrens der Staatsregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips).

Im Volksentscheid 2 ging es um

- die Herabsetzung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre (Art. 14 Abs. 2 BayV, bisher 21 Jahre)
- die Anpassung des Artikels zum Schutz der Menschenwürde an die Formulierung des Grundgesetzes (Art. 100 BayV)
- sowie drei Regelungen zur Präzisierung und Verbesserung des verfassungsrechtlichen Schutzes von Kindern (Überschrift 1. Abschnitt des Dritten Hauptteils, Art. 125 Abs. 1, Art. 126 Abs. 3 Satz 1 BayV).

Beide Volksentscheide wurden von einer überwältigenden Mehrheit angenommen, auch wenn die Zahl der ungültigen Stimmen für eine Abstimmung mit nur zwei Alternativen (Ja/Nein) ungewöhnlich hoch erscheint. Die Ergebnisse der beiden Volksentscheide im einzelnen:

Tabelle 3: Ergebnis der Volksentscheide

	Volksentscheid 1 (Konnexitätsprinzip u.a.)		Volksentscheid 2 (passives Wahlalter u.a.)	
Wahlberechtigte		9.134.916		9.134.916
Wahlbeteiligung	56,8%	5.187.999	56,8%	5.187.613
Ungültig	6,3%	328.631	5,4%	280.937
Ja	88,3%	4.289.681	85,1%	4.177.569
Nein	11,7%	569.687	14,9%	729.107

Quellen: <http://www.volksentscheide2003.bayern.de/990/gesamt1.html>,
<http://www.volksentscheide2003.bayern.de/990/gesamt2.html>

Die Konsequenzen der Wahl und Ausblick

Eines der im unmittelbaren Nachgang der Wahl am intensivsten diskutierten Themen war die Frage nach den (möglichen) Folgen der Zweidrittel-Mehrheit der CSU. Schon im Wahlkampf hatten ja die anderen Parteien innerhalb und außerhalb des Parlaments vor einer solchen Übermacht der Regierungsfraktion gewarnt und teilweise dramatische Veränderungen prognostiziert. Und in der Tat sind durch diese Mehrheit die schon bisher nicht besonders bescheidenen Machtbefugnisse der CSU weiter ausgebaut worden. Die bayerische Verfassung sowie die Geschäftsordnung des Landtags sehen eine erkleckliche Anzahl von Handlungsoptionen vor, die an eine Zweidrittel-Mehrheit gebunden sind und somit der CSU nun potentiell offen stünden. Hinzu kommen jene Kompetenzen, zu deren Ausübung ein Drittel der Abgeordneten notwendig ist und die nunmehr der SPD-Fraktion (selbst in Zusammenarbeit mit der Fraktion der Bündnisgrünen) verwehrt sind. In die erste Kategorie fallen die viel zitierte Abwahl des Landesbeauftragten für den Datenschutz⁶ oder des Präsidenten des Landesrechnungshofes⁷, zweier Institutionen also, die zur Kon-

trolle der Regierung etabliert wurden. Hinzu kommen unter anderem der Ausschluss der Öffentlichkeit von Plenar- und Ausschusssitzungen⁸, die Abberufung von Ausschussvorsitzenden⁹ oder die Vertagung von Dringlichkeitsanträgen¹⁰. Auch Verfassungsänderungen können mit Zweidrittelmehrheit auf den Weg gebracht werden, allerdings müssen diese stets dem Volk zur endgültigen Abstimmung vorgelegt werden¹¹. In die zweite Kategorie, also jene Handlungsmöglichkeiten zu denen ein Drittel der Abgeordneten notwendig ist, zählen die Beantragung einer Sondersitzung des Landtags¹² oder der Antrag auf Anklage eines Mitglieds der Staatsregierung¹³. Inwiefern die CSU in der Parlamentspraxis von ihren neuen Rechten Gebrauch machen wird, ist fraglich. Führende Vertreter haben angekündigt damit „sehr sorgsam“ umzugehen¹⁴. Es ist davon auszugehen, dass gerade die mediale Öffentlichkeit mit Argusaugen auf jedes Ausnutzen der neuen Stellung achten und die CSU gegebenenfalls heftig kritisieren wird.

Unmittelbare personelle Konsequenzen hatte das Wahlergebnis – erwartungsgemäß – in der bayerischen SPD. Der Landesvorsitzende Wolfgang Hoderlein und die Generalsekretärin der Partei, Susann Biedefeld, stellten ihre Ämter zur Verfügung. Dabei gestaltete sich v.a. die Nachfolge Hoderleins als schwierig. Auch wenn Franz Maget in den Augen vieler Beobachter als zukünftiger Landesvorsitzender galt, so bestand er (zunächst?) darauf die Verantwortung im Landesverband auf mehrere Schultern zu verteilen. So wurde für eine Übergangszeit der bisherige Stellvertreter Hoderleins, Ludwig Stiegler – der im Jahre 2002 ein kurzes Intermezzo als Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion hatte – zum Nachfolger bestimmt. Wer den Posten des Generalsekretärs/der Generalsekretärin übernehmen würde, war bei Abschluss des Manuskriptes noch unklar.

Weitere personelle Auswirkungen hatte die Wahl – ebenso erwartungsgemäß – bei der Zusammensetzung der bayerischen Staatsregierung, der CSU-Fraktionsführung und der Parteiorganisation der CSU. Im Vorfeld war bereits absehbar, dass mindestens zwei Posten zu besetzen sein würden, nachdem sowohl Landtagspräsident Böhm (seine Nachfolge trat der langjährige Fraktionschef der CSU, Alois Glück, an) als auch Wissenschaftsminister Zehetmair sich nicht erneut für das Parlament bewarben. Ministerpräsident Stoiber kündigte denn auch am Tag nach der Wahl an, das neue Kabinett „werde ‚tendenziell‘ jünger und weiblicher“¹⁵. Die am 14. Oktober vorgestellte Staatsregierung hielt einige Überraschungen bereit. Anders als erwartet verblieb Erwin Huber auf seinem Posten neu als Leiter der Staatskanzlei, allerdings mit erweiterten Kompetenzen in den Bereichen Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform. Justizminister Weiß wurde durch die Oberbürgermeisterin der Stadt Neu-Ulm, Beate Merk, ersetzt und der bisherige CSU-Generalsekretär Thomas Goppel übernahm das Wissenschaftsministerium. Am überraschendsten war jedoch die Ablösung des bisherigen Ministers für Europaangelegenheiten Reinhold Bocklet, der seine Enttäuschung über die Entlassung in ungewöhnlich offener Weise darlegte und deutliche Kritik an Ministerpräsident Stoiber übte¹⁶. Die Funktion Bocklets übernimmt zukünftig Eberhard Sinner. In den Ressorts Inneres (Günther Beckstein), Unterricht und Kultus (Monika Hohlmeier), Finanzen (Kurt Faltlhauser), Wirtschaft (Otto Wiesheu), Umwelt (Werner Schnappauf), Landwirtschaft (Josef Müller) sowie Arbeit und Soziales (Christa Stewens) gab es keine Veränderungen. Der Fraktionsvorsitz der CSU ging von Alois Glück an den Erlanger Abgeordneten Joachim Hermann über und auch die Führungsspitze der Partei wurde mit einem fränkischen Vertreter verjüngt. Parteichef Stoiber schlug den 36-jährigen Nürnberger Landtagsabgeordneten und langjährigen JU-Vorsitzenden Markus Söder als neuen Generalsekretär der CSU vor, der nun noch auf dem nächsten Parteitag formal gewählt werden muss.

Eine vieldiskutierte, wenn auch nicht gelöste Frage, war die nach der bundespolitischen Rolle Stoibers, etwa einer erneuten Kanzlerkandidatur im Jahre 2006. Gerade

weil der Ministerpräsident hierzu keine Stellung nahm, wurden in der Öffentlichkeit alle möglichen Varianten diskutiert. Auch für das Amt des Bundespräsidenten wurde Stoiber gehandelt, er sprach sich jedoch wenige Tage nach der Wahl für Wolfgang Schäuble als Nachfolger von Johannes Rau aus, so dass diese Option nicht realisiert werden dürfte. Gleichwohl ist unübersehbar, dass der Einfluss Stoibers innerhalb der Union gerade auch gegenüber CDU-Parteichefin Angela Merkel sicherlich nicht geringer geworden ist.

„Die Uhren in Bayern gehen anders“ – Dieses alte Diktum hat sich auch am 21. September diesen Jahres erneut bestätigt. In Zeiten, da allerorten die stabilen Mehrheiten wegbrechen, Koalitionsregierungen an der Tagesordnung sind sowie politischer Wandel und Wechsel propagiert und umgesetzt wird, hat die CSU eine eindrucksvolle Bestätigung ihres politischen Personals und ihrer Inhalte erreicht. Der Weg der SPD dagegen an die Schalthebel der Macht in München – vor kurzer Zeit noch für das Jahr 2008 angepeilt – scheint weiter entfernt als je zuvor in der bayerischen Nachkriegsgeschichte.

Anmerkungen

- 1 Alle Zahlen und Informationen nach Forschungsgruppe Wahlen e.V. (Hrsg.): Landtagswahl in Bayern 21. September 2003, Mannheim 2003.
- 2 Daniel Deckers: Eine historische Wahl und ein Kuriosum, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.09.2003, S. 3.
- 3 Verfassungsänderungen müssen nach der bayerischen Verfassung immer per Volksentscheid legitimiert werden. Vgl. Verfassung des Freistaates Bayern [zukünftig zitiert als BayV], Art. 75, Abs. 2, Satz 2.
- 4 Vgl. Berthold Neff: Die Qual mit der Wahl, Süddeutsche Zeitung, 16.09.2003, S. 47.
- 5 Vgl. hierzu auch ausführlich: Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 2. Juni 2003 Az.: B III2 – G 4/91, Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 23 vom 6. Juni 2003.
- 6 BayV, Art. 33a, Abs. 4, Satz 3.
- 7 Ebd., Art. 80, Abs. 2, Satz 4.
- 8 Ebd., Art. 22, Abs. 1, Satz 2. Dies gilt auch für Untersuchungsausschüsse, vgl. ebd., Art. 25, Abs. 5.
- 9 Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag [zukünftig zitiert als GO LT], §26, Satz 1.
- 10 Ebd., §64.
- 11 BayV, Art. 75, Abs. 2.
- 12 Ebd., Art. 17, Abs. 2, Satz 2.
- 13 Ebd., Art. 61, Abs. 4, Satz 1.
- 14 So Ministerpräsident Stoiber, zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.09.2003, S. 1.
- 15 Albert Schäffer: Schwelgen in der Königsdisziplin, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.09.2003, S. 5.
- 16 „Es ist das gute Recht des Ministerpräsidenten, sein Kabinett nach seinem Gutdünken [sic!] zusammenzustellen. [...] Politisch fragwürdig und persönlich ärgerlich ist dies [die Entlassung] vor allem deshalb, weil damit der Eindruck vermittelt wird, dass fachliche Kompetenz [...] wenig zählt.“ R. Bocklet, zitiert nach Albert Schäffer: Gewinner, Verlierer, Memoirenschreiber, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Oktober 2003, S. 4.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament

Sven Pastoors

In der Zeit vom 13. bis zum 17. Juni 2004 sind alle wahlberechtigten Bürger der Europäischen Union aufgerufen, zum sechsten Mal direkt über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu entscheiden. Wurde das Europäische Parlament in den achtziger Jahren noch als „zahnloser Papiertiger“ belächelt, so sind seine Bedeutung und Kompetenzen im Laufe der Zeit immer stärker gewachsen.

Die deutschen Bürger werden in ihrem täglichen Leben in immer höheren Maße von den Regelungen beeinflusst, die die EU-Organen gemeinschaftlich erlassen haben. Neben der Regierungen und Parlamenten auf Bundes- und Landesebene entscheidet mehr und mehr die EU, was für uns Recht und Gesetz wird.

Aufgaben des EP

Das EP bildet sowohl im Hinblick auf seine Legitimation als auch auf seine Funktionen ein Gegengewicht zum Europäischen Rat, der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten. Zusammen mit dem Rat fungiert es im sogenannten Mitentscheidungsverfahren als Gesetzgeber der EU – allerdings nicht in allen Politikbereichen. Deswegen kann man das Parlament auch nicht als richtige Legislative bezeichnen. Die Befugnisse des EP wurden jedoch sowohl in der Einheitlichen Europäischen Akte als auch in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza erheblich ausgeweitet.

Die Befugnisse lassen sich vier Bereichen zuordnen:

Rechtsetzung: Das EP spielt mittlerweile eine große Rolle bei der Ausarbeitung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft (EG) – nicht der Europäischen Union –, hierzu gehören sowohl die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM), als auch die Wirtschafts- und Währungsunion und einzelne Bereiche der Innen- und Justizpolitik. Das Spektrum der parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten bei legislativen und quasi-legislativen Akten der EG reicht von der Anhörung und dem aufschiebenden Veto beim Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 252 EGV) bis zur fast gleichberechtigten Mitgestaltung beim Verfahren der Mitent-

scheidung (Artikel 251 EGV), bei dem es den größten Einfluss genießt: Hier ist die Zustimmung des Parlaments zwingend erforderlich. Nach wie vor fehlt dem EP jedoch das Initiativrecht: Es kann keine eigenen Entwürfe von Rechtsakten vorlegen; dieses Recht hat nur die Europäische Kommission.

Budgetrecht: Eines der ältesten und der wichtigsten Rechte eines jeden Parlamentes ist das Budgetrecht, also das Recht, über den jährlichen Haushaltsplan abzustimmen. Bei der Aufstellung und der Verabschiedung des Haushalts der EU bildet das EP zusammen mit dem Rat die Haushaltsbehörde, die alle Ausgaben der EU bewilligt und einen mehrjährigen Finanzrahmen, die sogenannte finanzielle Agenda, festlegt. Da die Zustimmung des EP zu dem von der Kommission vorgelegten Haushaltsentwurf notwendig ist, haben die Abgeordneten einen relativ großen Einfluss. Der Haushalt tritt erst in kraft, nachdem ihn der Präsident des EP offiziell festgestellt und verkündet hat.

Im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten genießt das EP jedoch nur ein begrenztes Budgetrecht. Je nachdem, ob es sich um Ausgaben handelt, die sich direkt aus den Vorschriften der EU-Verträge ergeben (obligatorische Ausgaben) oder nicht (nicht-obligatorische Ausgaben), können die Abgeordneten den Umfang der einzelnen Haushaltsposten mehr oder weniger ändern.

Bei allen nicht-obligatorischen Ausgaben, hat das EP das letzte Wort. Sie machen etwa die Hälfte der Gesamtausgaben aus und sind besonders wichtig für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft. Hierzu zählen unter anderem die Ausgaben für die Forschungspolitik oder die Sozial- und Regionalpolitik. Das EP kann in diesen Fällen den Haushaltsentwurf in begrenzten Umfang auch in Bezug auf die Höhe und die Verteilung der Ausgaben ändern. Bei obligatorischen Ausgaben ist der Einfluss des EP dagegen gering.

Kontrollfunktion: Neben der Rechtsetzung und dem Budgetrecht ist die Kontrolle der Exekutive, hierzu gehören im Fall der EU die Kommission und der Rat, eine der wichtigsten Aufgaben des EP. Die Kontrollrechte des EP sind zum Teil bereits in den Gründungsverträgen verankert worden, zum Teil sind sie erst durch Vereinbarungen zwischen den einzelnen Organen entstanden.

Eine neue Kommission kann erst dann vom Europäischen Rat ernannt werden, wenn das EP die Kandidaten eingehend geprüft und ihrer Ernennung zugestimmt hat. Auch die vorangehende Ernennung des Kommissionspräsidenten bedarf der Zustimmung des EP.

Dem EP obliegt es zudem, die Ausgaben bei der Umsetzung des Haushaltsplans durch die Kommission zu prüfen. Nach Ablauf eines Haushaltsjahres kann das Parlament der Kommission dafür die Entlastung erteilen oder ihr die Entlastung verweigern.

Den Abgeordneten stehen noch eine Vielzahl anderer Mittel zur Verfügung, um die Kommission und den Rat effektiv zu kontrollieren: Sie können schriftliche Anfragen an die Kommission und den Rat richten, die diese beantworten müssen. Außerdem findet während jeder Sitzungswoche des EP eine Fragestunde statt, bei der die Mitglieder der Kommission und der amtierende Ratspräsidenten den Abgeordneten Rede und Antwort stehen müssen. Darüber hinaus kann das EP Untersuchungsausschüsse einsetzen oder die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen. Dazu ist es jedoch bisher noch nicht gekommen.

Ratifikation internationaler Verträge und Abkommen: Das Parlament besitzt weitreichende Kompetenzen im Bereich der Außenbeziehungen der Gemeinschaft. So können Assoziierungsabkommen, Beitrittsverträge und völkerrechtliche Verträge der EG nur mit Zustimmung des EP in kraft treten. Nicht zu unterschätzen sind auch die Stellungnahmen des EP, bei denen in der Regel aktuelle und bedeutende Entwicklungen in Drittländern im Mittelpunkt stehen. Besonders häufig verabschiedet das EP Resolutionen gegen die Nicht-

einhaltung der Menschen- und Bürgerrechte in Drittstaaten. Der Einsatz für die Menschenrechte ist traditionell ein wichtiges Anliegen der Europaabgeordneten.

Öffentlichkeitsfunktion: In der Öffentlichkeit bleibt das Profil des EP blaß. Auch wenn das Medienecho in den letzten Jahren leicht gestiegen ist und die Bemühungen seitens nationaler Behörden und Verbände um Kontakte zu den Abgeordneten des EP leicht zugenommen haben, so spielen die Abgeordneten des EP bei den nationalen Debatten über die zentralen Vorgänge innerhalb der EU nach wie vor kaum eine Rolle. Wie andere Wahlen gilt auch die Europawahl vielen Politikern nur als Sekundärwahl, die einem Stimmungstest in den einzelnen Nationalstaaten dient.

Der Ausbau der parlamentarischen Rechte deutet laut Wolfgang Wessels auf eine Entwicklung zu einem Zweikammersystem nach parlamentarischem Muster hin: Zumindest im Hinblick auf zentrale Wahlakte und auf die Rechtsetzung und das Haushaltsverfahren entwickle sich das EP zu einem dem Rat weitgehend gleichgestellten Organ, das seine Rechte im Bereich der EG intensiv nutze.¹

In Bezug auf die anderen beiden Bereiche der EU, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik, sowie auf die Systemgestaltung sind die Möglichkeiten des EP stark begrenzt. So verfügt das EP im Bereich der Systemgestaltung gerade mal über eine Zustimmungspflicht über den Beitritt neuer Staaten zur EU (Artikel 49 EUV), die den Europäischen Rat als Drohung bisher jedoch kaum beeindrucken konnte.

Bei Vertragsänderung sind nach wie vor die Mitgliedstaaten die ausschließlichen „Herren der Verträge“. Die Rolle des EP bei den langen Regierungskonferenzen war trotz der Teilnahme zweier Abgeordneter eher gering. Dies zeigt sich auch wieder am Beispiel der Regierungskonferenz über eine Europäische Verfassung in Rom.

Wahlen

Das Europäische Parlament (EP) wird alle fünf Jahre neu gewählt. Bei der nächsten Wahl, vom 13.-17. Juni 2004, erfolgt diese in allen Ländern nach gleichen Grundsätzen:

- Die Wahl des Europäischen Parlamentes findet zu einem von jedem Mitgliedsstaat festgelegten Termin statt, der in einen für alle Mitgliedsstaaten gleichen Zeitraum von Donnerstagmorgen bis zu dem unmittelbar nachfolgenden Sonntag fällt.
- Die Bürger können in allen Mitgliedsstaaten zwischen mehreren Kandidatenlisten entscheiden. Die Sitze werden nach dem Verhältniswahlrecht verteilt.
- Mit der Ermittlung des Wahlergebnisses darf erst begonnen werden, wenn die Wahl in dem Mitgliedsstaat, dessen Wähler innerhalb des vorgenannten Zeitraumes als letzte wählen, abgeschlossen ist.
- Die Abgeordneten werden auf fünf Jahre gewählt.
- Die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament ist unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der Regierung eines Mitgliedsstaates sowie politischen und Verwaltungsämtern bei Institutionen der Europäischen Gemeinschaft. Auch Doppelmandate im EP und einem nationalen Parlament sind ab 2004 nicht mehr erlaubt, nur für Irland und Großbritannien sind noch bis 2009 Ausnahmen möglich.

Die großen Mitgliedstaaten können ihr Gebiet außerdem in Wahlkreise einteilen. Für den Einzug ins Parlament können für die einzelnen Listen Mindestschwellen bis zu 5 Prozent der abgegebenen Stimmen festgelegt werden.

Das Wahlgebiet für die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland ist das Bundesgebiet. Jedes der 16 Bundesländer bildet einen Wahlkreis. Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit Listenwahlvorschlägen, d.h. der Bürger wählt mit seiner Stimme die Liste einer Partei, eines Zusammenschlusses mehrerer Parteien oder einer Wählervereinigung. Jeder Wähler hat eine Stimme.

Wahlvorschläge können von Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen mit Sitz, Tätigkeit und Mitgliederbestand in den Gebieten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft in Form von Listen eingereicht werden. Die Listen können als Landeslisten für einzelne Länder oder als gemeinsame Liste für alle Länder eingereicht werden. Listen für einzelne Länder müssen von einem Tausendstel der Wahlberechtigten des jeweiligen Landes bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament, jedoch höchstens 2000 Wahlberechtigten, unterzeichnet sein, gemeinsame Listen für alle Länder von 4000 Wahlberechtigten, ausgenommen sind Parteien, die seit der letzten Wahl im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren.

Die 99 deutschen Abgeordneten werden nach dem Hare/Niemeyer System entsprechend der für die Parteien abgegebenen Stimmen ermittelt. Die auf die Wahlvorschläge entfallenden Sitze werden in der auf der Liste festgelegten Reihenfolge besetzt.

Freiwerdende Sitze werden durch Ersatzkandidaten aus dem jeweiligen Wahlkreis besetzt. Steht kein Ersatzkandidat zur Verfügung, so wird die Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen berücksichtigt. Die Möglichkeit der Aufstellung von Ersatzbewerbern soll dazu beitragen, die regionale Ausgewogenheit der deutschen Europavertretung zu gewährleisten.

Alle Unionsbürger haben bei den Europawahlen das aktive und passive Wahlrecht, egal in welchem EU-Staat sich ihr Wohnsitz befindet, auch wenn sie nicht die dortige Staatsangehörigkeit besitzen.

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Seit 1979 wird das EP direkt gewählt. Ihm gehören derzeit 626 Abgeordnete an, davon sind 191 Frauen, das entspricht ca. 31 Prozent der Abgeordneten. Die vertraglich festgelegte Sitzverteilung im EP ist bezogen auf den Anteil der Mitgliedstaaten nur begrenzt proportional zur Einwohnerzahl. Das heißt, dass ein deutscher Abgeordneter wesentlich mehr Bürger vertritt als ein Abgeordneter aus einem der kleinen Mitgliedstaaten. Durch eine Korrektur der Sitzverteilung im EP infolge des Vertrags von Nizza wird die Repräsentativität des EP verbessert, auch wenn das Stimmgewicht der Bürger in den kleinen Mitgliedstaaten weiterhin besser ist als das der Unionsbürger aus den größeren EU-Staaten.

Derzeitige Sitzverteilung (Stand 14. Januar 2003)²

Mitgliedstaat	Fraktion								
	EVP-ED	SPE	LIBE	KVEL/NGL	Grüne/EFA	UEN	EDU	FL	
Belgien	5	5	6		7			2	25
Dänemark	1	2	6	4		1	2		16
Deutschland	53	35		7	4				99
Griechenland	9	9		7					25
Spanien	28	24	3	4	4			1	64
Frankreich	20	18	1	15	9	3	9	12	87
Irland	5	1	1		2	6			15
Italien	35	16	8	6	2	10		10	87
Luxemburg	2	2	1		1				6
Niederlande	9	6	8	1	4		3		31
Österreich	7	7			2			5	21
Portugal	9	12		2		2			25
Finnland	5	3	5	1	2				16
Schweden	7	6	4	3	2				22
Großbritannien	37	29	11		6		3	1	87
EU	232	175	54	50	45	22	17	31	626

EVP-ED Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischen Demokraten

SPE Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas

LIBE Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas (ELDR)

KVEL/NGL Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken / Nordische Grüne Linke

GRÜNE/EFA Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz

UEN Fraktion Union für das Europa der Nationen

EDU Fraktion für das Europa der Demokratien und Unterschiede

FL Fraktionslose

Nach der Erweiterung der EU im Mai 2004 werden die Sitze im Vorfeld der Wahl so auf die Mitgliedstaaten verteilt, dass dem EP 732 Abgeordnete angehören. Sollten im Laufe einer Legislaturperiode weitere Länder der EU beitreten, könnte die Anzahl der Abgeordneten vorübergehend 732 überschreiten.

Mitgliedstaat	Anzahl der Sitze	Voraussichtliche Anzahl der Sitze nach der Wahl 2004
Deutschland	99	99
Frankreich	87	78
Großbritannien	87	78
Italien	87	78
Spanien	64	54
Niederlande	31	27
Belgien	25	24
Griechenland	25	24
Portugal	25	24
Schweden	22	19
Österreich	21	18
Dänemark	16	14
Finnland	16	14
Irland	15	13
Luxemburg	6	6
Beitrittskandidaten		
Polen	–	54
Tschechische Republik	–	24
Ungarn	–	24
Slowakische Republik	–	14
Litauen	–	13
Lettland	–	9
Slowenien	–	7
Estland	–	6
Zypern	–	6
Malta	–	5
EU der 15	626	
EU der 25		732

Die neuen Mitgliedstaaten werden gleich nach ihrem Beitritt am 1. Mai 2004 für die restlichen Wochen bis zur Wahl im Juni 2004 Abgeordnete in das EP entsenden, und zwar so viele, wie für die folgende Legislaturperiode vorgesehen sind. Nach den Wahlen 2009 soll die Anzahl der Sitze erneut überprüft und nach unten korrigiert werden.

Fraktionen

Die Abgeordneten können sich zu Fraktionen zusammenschließen, derzeit gibt es insgesamt sieben. Die größten sind die christdemokratische „Fraktion der Europäischen Volkspartei und europäischer Demokraten“ (EVP-ED) sowie die „Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas“ (SPE). In den europäischen Parteien und den Fraktionen des EP sind rund 100 nationale Parteien vertreten. Alle Fraktionen sind übernational. Die Abgeordneten sitzen also nicht nach ihren Herkunftsländern, sondern entsprechend ihrer Fraktionszugehörigkeit zusammen im Plenarsaal.

Das Präsidium

Das EP wählt aus seiner Mitte für jeweils eine halbe Wahlperiode (2,5 Jahre) einen Präsidenten sowie 14 Stellvertreter. Der Präsident und die Vorsitzenden der Fraktionen bilden zusammen die Konferenz der Präsidenten – vergleichbar mit dem Ältestenrat im Deutschen Bundestag. Die Konferenz der Präsidenten bestimmt die Zusammensetzung und Kompetenzen der Ausschüsse, legt die Tagesordnung fest und ist für die Beziehungen des EP zu den anderen Organen der EU, zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie zu Drittstaaten und internationalen Organisation zuständig.

Plenarsitzungen

Der offizielle Sitz des EP ist Straßburg. Zwölf mal im Jahr finden dort Plenarsitzungen statt. Ein Großteil der Arbeit des EP wird jedoch in Brüssel erledigt. Dort tagen zwischen den Sitzungen die Ausschüsse und Fraktionen, um den ständigen Kontakt zur Kommission und zum Rat zu halten. In dieser Zeit können weitere Plenarsitzungen abgehalten werden. Die Debatten werden simultan in alle Amtssprachen der EU übersetzt.

Die Zukunft des Europäischen Parlaments

Derzeit verfügt das EP noch nicht über alle Rechte, wie sie die nationalen Parlamente genießen. Das EP fordert deshalb seit langem:

- den weiteren Ausbau seiner Rechte, zum Beispiel das volle Budgetrecht und die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf alle Bereiche, in denen der Rat mit Mehrheit entscheiden kann
- künftig den Kommissionspräsidenten direkt wählen zu können
- die Schaffung einer Europäischen Verfassung, die klar die Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Organen regelt
- eine Mitbestimmung auch in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik.

Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, der bis Juni 2003 über eine klare Kompetenzverteilung innerhalb der EU und eine Europäische Verfassung beraten hat, sieht für die Stellung des EP jedoch nur geringfügige Änderungen vor. Das Parlament bleibt weiterhin zusammen mit dem Ministerrat der Gesetzgeber der EU und nimmt Aufgaben der politischen Kontrolle wahr. Die Funktion als Haushaltsbehörde wird explizit hervorgehoben. Ein Initiativrecht für das Parlament sieht auch der Konventsentwurf nicht vor.

Ein kleines Zugeständnis an das Parlament gibt es jedoch bei der Wahl des Kommissionspräsidenten. Bisher muss die Volksvertretung dem Vorschlag für den Kommissionspräsidenten nur zustimmen, wenn der Rat einen Kandidaten nicht einstimmig, sondern nur mit qualifizierter Mehrheit ernannt. In Zukunft wählt das Parlament den Kommissionspräsidenten. Allerdings bleibt das Vorschlagsrecht wie bisher beim Europäischen Rat, der sich bei der Auswahl seines mit qualifizierter Mehrheit vorgeschlagenen Kandidaten am Ergebnis der Europawahl orientieren muss. Das heißt: Sollte es im Parlament z.B. eine konservative Mehrheit geben, könnte der Europäische Rat keinen sozialdemokratischen Kandidaten vorschlagen.

Anmerkungen

- 1 WOLFGANG WESSELS, *Das politische System der Europäischen Union*, in: WOLFGANG ISMAYR (Hrsg.), *Die politischen System Westeuropas*, 3. Auflage, Opladen 2003, S. 788.
- 2 Quelle: *Europa 2003. Alles wissenswert über die Europäische Union*, hrsg. vom Informationsbüro Deutschland des Europäischen Parlamentes, Berlin 2003.

Literatur

- Europa 2003. Alles wissenswert über die Europäische Union*, hrsg. vom Informationsbüro Deutschland des Europäischen Parlamentes, Berlin 2003.
- Wolfgang Wessels, *Das politische System der Europäischen Union*, in: WOLFGANG ISMAYR (Hrsg.), *Die politischen System Westeuropas*, 3. Auflage, Opladen 2003.
- John Peterson/Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke 1999.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn fortlaufend seit 1980.
- Wichard Woyke, *Europäische Union. Erfolgreiche Krisengemeinschaft*, München/Oldenburg 1998.

Das Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts

Stärkung des Föderalismus

Heiner Adamski

Das Bundesverfassungsgericht hat im September 2003 ein Urteil zu einem praktisch schwer lösbaren Spannungsverhältnis zwischen Religionsfreiheit und Staatsneutralität verkündet.¹ Das Urteil betrifft die Schulen. Zu entscheiden waren diese Fragen: Darf eine Lehrerin muslimischen Glaubens an staatlichen Schulen im Unterricht aus religiösen Gründen ihre Haare mit einem Kopftuch verhüllen? Darf der Staat die Bewerbung einer solchen (deutschen) Lehrerin eben wegen der erklärten Absicht des Tragens eines Kopftuches ablehnen? Das Urteil ist in einer Auseinandersetzung mit dem Land Baden-Württemberg (das von dem früheren Bundesverfassungsrichter Kirchhof vertreten wurde) ergangen. Es hat aber Bedeutung für alle Bundesländer. Sie sind ja im Rahmen der sog. Kulturhoheit für die Schulen zuständig und stehen zumindest teilweise ebenfalls vor diesen Fragen.

Verwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht haben das Tragen eines Kopftuches als unzulässig angesehen und die Ablehnung der Bewerbung als rechtmäßig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage anders beantwortet. In den Leitsätzen des Urteils stellt das Gericht fest, dass es erstens im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für ein Kopftuchverbot gebe und dass zweitens „der mit zunehmender religiöser Pluralität verbundene gesellschaftliche Wandel für den Gesetzgeber Anlass zu einer Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge in der Schule sein (kann)“. Dieser Verweis auf die Möglichkeiten der politischen Willensbildungen und gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern *stärkt den Föderalismus*. Die Entscheidung ist aber – und dies zeigt eine gewisse Unsicherheit – mit fünf gegen drei Stimmen ergangen.

Im Verlauf des Verfahrens hat das Bundesverfassungsgericht sachverständige Äußerungen zur Wirkung religiöser Ausdrucksformen auf die Schülerinnen und Schüler aus kinder- und entwicklungspsychologischer Sicht sowie zu den Gründen junger Musliminnen in Deutschland für das Anlegen eines Kopftuchs eingeholt. Sie haben offenbar die Entscheidung beeinflusst. Die Bundesregierung hat eine juristische Stellungnahme vorgelegt.

I. Religionsfreiheit versus Staatsneutralität

Der Kern des Problems ist die Präzisierung des Verhältnisses zwischen der vom Grundgesetz in Art. 4 als Grundrecht garantierten Religionsfreiheit und der vom Grundgesetz in mehreren Bestimmungen geforderten weltanschaulich-religiösen Neutralität des Staates. Art. 4 GG bestimmt: „Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich. Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.“ Dieses Grundrecht gilt für *alle* religiösen Bekenntnisse und also nicht nur für die christliche Religion. In Art. 33 GG – der die Zulassung zu öffentlichen Ämtern regelt – wird die in Art. 4 GG garantierte Glaubensfreiheit praktisch wiederholt: „... die Zulassung zu öffentlichen Ämtern ... (ist) unabhängig von einem religiösen Bekenntnis. Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.“ Für das Lehramt an einer staatlichen Schule bedeutet dies: Das Tragen eines Kopftuches ist ein Grundrecht. Es kann nicht untersagt werden. Die Ablehnung einer Bewerbung aus religiösen Gründen wäre ein Verstoß gegen Art. 33 GG. Andererseits muss aber dieser Zusammenhang beachtet werden: Staatliche Schulen sind Einrichtungen eines zur Neutralität verpflichteten Staates. Lehrerinnen und Lehrer an diesen Schulen sind als Repräsentanten dieses Staates ebenfalls zur Neutralität verpflichtet. Diese Neutralität des Staates findet u.a. in der Nichtbeachtung eines religiösen Bekenntnisses beim Zugang zu öffentlichen Ämtern ihren Ausdruck. Genau diese Nichtbeachtung würde aber im Falle des religiös begründeten Tragens eines Kopftuches zu einer mit dem Gebot der Neutralität der staatlichen Schulen und des Lehrkörpers nicht zu vereinbarenden Praxis führen. Das Kopftuch ist ja eindeutiges religiöses Symbol und hat zudem auch noch eine gewisse politische Bedeutung (Rolle der Frau). Es ist nicht nur Teil der Kleidung oder eine „Mode“. Eine „Lehrerin mit Kopftuch“ würde Schülerinnen und Schüler ständig in eine „Beziehung“ zu diesem Symbol und damit zu einem religiösen und politischen Gesellschaftsverständnis bringen und gewollt oder ungewollt zu einer Auseinandersetzung zwingen. Darf der Staat dies zulassen? Muss er es sogar verhindern (auch im Blick auf das Grundrecht der elterlichen Erziehung nach Art. 6 GG)?

II. Hintergrund und Begründung der Verfassungsbeschwerde

Die beschwerdeführende Lehrerin wurde 1972 in Kabul/Afghanistan geboren und ist muslimischen Glaubens. Sie lebt seit 1987 in Deutschland und ist seit 1995 deutsche Staatsbürgerin. Sie hat ein Lehramtsstudium für Grund- und Hauptschulen mit den Fächern *Deutsch, Englisch und Gemeinschaftskunde/Wirtschaftslehre* sowie den Vorbereitungsdienst absolviert und zwei Staatsprüfungen abgelegt. Ihr Antrag auf Einstellung in den Schuldienst wurde abgelehnt wegen ihrer erklärten Absicht, aus religiösen Gründen ein Kopftuch zu tragen. Nach Ansicht der Behörde fehlt ihr die „persönliche Eignung“; sie sei für den Schuldienst nicht geeignet, weil das Tragen eines Kopftuchs mit dem staatlichen religiösen Neutralitätsgebot nicht zu vereinbaren sei. Gegen die Ablehnung hat die Lehrerin erfolglos den Verwaltungsrechtsweg beschritten und dann beim Bundesverfassungsgericht eine im Wesentlichen so begründete Verfassungsbeschwerde vorgelegt:

Einer muslimischen Bewerberin – die ein Kopftuch trägt – stehe verfassungsrechtlich ein subjektives Recht auf Einstellung nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 2 GG zu. Die Zulassung zu öffentlichen Ämtern habe unabhängig von einem religiösen Bekenntnis zu erfolgen (Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GG), ohne dass dem Bewerber insoweit Nachteile erwachsen dürften (Art. 33 Abs. 3 Satz 2 GG). Das Tragen eines Kopftuchs sei danach kein Eignungsmangel. Die Fachgerichte legten ihren Entscheidungen eine gewandelte Auffassung des staatlichen Neutralitätsgebots in der Bundesrepublik Deutschland zugrunde. Dieses strikte Neutralitätsverständnis führe zur Zurückdrängung der Möglichkeit, dass ein Beamter sich während des Dienstes zu seiner religiösen Haltung bekenne. Im Gegensatz zu einem laizistischen Staat sei die Bundesrepublik Deutschland auch im Bereich der Schule von Verfassungen wegen offen für eine religiöse Betätigung und befolge eine so genannte übergreifende, offene und respektierende Neutralität. Die Schule sei kein Refugium, in dem die Augen vor der gesellschaftlichen Pluralität und Realität verschlossen werden könnten. Vielmehr habe die Schule den Erziehungsauftrag, die Heranwachsenden auf das vorzubereiten, was ihnen in der Gesellschaft begegne. Die maßgeblichen Aussagen in der Kreuzifix-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts seien auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar. Während es dort um ein religiöses Symbol gegangen sei, dessen Anbringung von der staatlichen Einrichtung Schule verantwortet werde, sei hier die Beschwerdeführerin als Grundrechtsträgerin in ihrem subjektiven Recht auf Glaubensfreiheit betroffen. Eine Einschränkung der Grundrechtsausübung komme bei vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten nur im Falle konkreter Gefährdung in Betracht. Hieran fehle es; eine angebliche Suggestivkraft des Kopftuchs und die behauptete Möglichkeit schädlicher psychischer Beeinflussung seien nicht belegt. Im Vorbereitungsdienst der Beschwerdeführerin sei es nicht zu Konflikten oder zu ernsthaften Schwierigkeiten gekommen. Die von der Einstellungsbehörde angeführten Gefährdungen seien lediglich abstrakt-theoretischer Natur. Beim Auftreten konkreter Konflikte gebe es zumutbare Lösungsmöglichkeiten.

III. Rechtsauffassungen des Landes Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg hat die Auffassung vertreten, die verfassungsrechtliche Prüfung habe sich darauf zu beschränken festzustellen, ob das Urteil des Fachgerichts willkürfrei sei und ob es Auslegungsfehler aufweise, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs, beruhten. Das Bundesverwaltungsgericht habe die verfassungsrechtlichen Aspekte des Falles in vollem Umfang geprüft, eingehend gewürdigt und abgewogen und sei zu einem zutreffenden, willkürfreien Ergebnis gelangt. Art. 33 Abs. 2 GG und die Grundrechte aus Art. 4 und Art. 6 GG seien zutreffend ausgelegt und angewendet worden. Art. 4 Abs. 1 und 2 GG als Garantie der negativen Religionsfreiheit sichere die Freiheit vor Bekundungen religiöser Meinungen, denen die Schüler sich in der Schule nicht entziehen könnten. Dabei sei zu beachten, dass Schulkinder für mentale Beeinflussungen durch Autoritätspersonen infolge ihrer noch nicht fertig ausgeformten Persönlichkeit besonders zugänglich seien und in ihrer Entwicklungsphase in erster Linie durch Imitation des Erwachsenenverhaltens lernten. Daneben komme insbesondere bei religionsunmün-

digen Kindern das elterliche Erziehungsrecht zum Tragen. Der Staat habe nach Art. 7 Abs. 1 GG einen eigenständigen und dem Art. 6 Abs. 2 GG gleichgeordneten Erziehungsauftrag. Die praktische Konkordanz zwischen dem staatlichen Erziehungsauftrag und den Rechten von Eltern und Kindern aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG werde dadurch hergestellt, dass der Staat sich religiös und weltanschaulich neutral verhalte. Das Neutralitätsgebot gewinne umso höhere Bedeutung, je mehr die Gesellschaft religiös vielfältig sei. Die Neutralität des Staates müsse sich in der Person des Lehrers erweisen. Auch eine übergreifende, offene und respektierende Neutralität erlaube nicht eine individuelle Religionsausübung als Emanation der Staatsgewalt. Das Bundesverwaltungsgericht habe keinen gewandelten Neutralitätsbegriff eingeführt, sondern lediglich dem Neutralitätsgebot in einer religionspluralistischen Gesellschaft eine wachsende Bedeutung zugewiesen. Da das Kopftuch den Kindern im Schulunterricht ständig vor Augen stehe, könne die Möglichkeit einer Einwirkung auf sie nicht ausgeschlossen werden; schon damit werde das Neutralitätsgebot gegenüber religionsunmündigen Kindern verletzt.

IV. Stellungnahme der Bundesregierung

Für die Bundesregierung hat das Bundesministerium des Innern ausgeführt, dass aus Art. 33 Abs. 2 GG und aus den zu dessen Konkretisierung ergangenen landesrechtlichen Vorschriften kein Anspruch auf Einstellung in ein öffentliches Amt folge. Vielmehr entscheide hierüber der Dienstherr nach pflichtgemäßem Ermessen. Für die Eignung eines Bewerbers komme es auf die Anforderungen des konkret zu besetzenden Amtes an; sie sei aufgrund einer Prognose festzustellen, die eine Würdigung der gesamten Persönlichkeit des Bewerbers voraussetze. Die Eignung für den Schuldienst umfasse die Fähigkeit und die Bereitschaft der Lehrkraft, die sich aus dem Beamtenverhältnis ergebenden Dienstpflichten unter den konkreten Bedingungen des Schulbetriebs zu erfüllen. Zu den in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, welche die Grundrechte der Beamten beschränkten, gehöre die Verpflichtung beamteter Lehrkräfte zu objektiver und neutraler Amtsführung. Diese Dienstpflicht habe auch die Verpflichtung zu einer religiös und weltanschaulich neutralen Amtsführung unter Respektierung der Standpunkte von Schülern und Eltern zum Inhalt. Unabhängig von der subjektiven Einschätzung der Beschwerdeführerin, dass ihr eine Demonstration ihres Glaubens fern liege, komme der Gefahrenprognose des Dienstherrn, der Schulfriede könne durch das auffällige Erscheinungsbild der Lehrerin nachhaltig gestört werden, großes Gewicht zu, insbesondere weil die Schüler während des gesamten Unterrichts durch den Anblick des Kopftuchs mit dem Ausdruck einer fremden Religiosität ohne Ausweichmöglichkeit konfrontiert seien. Ein Dienstherr, der unter diesen Umständen von einer fehlenden Eignung der Lehrkraft mangels umfassender Einsetzbarkeit ausgehe, halte den ihm eingeräumten Beurteilungsspielraum ein. Er verletze auch nicht das Diskriminierungsverbot des Art. 33 Abs. 3 GG, da die Ablehnung nicht auf dem religiösen Bekenntnis, sondern auf fehlender Distanz und Neutralität der Lehrkraft beruhe. Jedenfalls Lehrer an Grund- und Hauptschulen seien gehalten, auf das Tragen eines islamischen Kopftuchs im Unterricht und damit auch insoweit auf die Ausübung religiöser Bekenntnisfreiheit zu verzichten.

Beim muslimischen Kopftuch sei ebenso wie beim Kruzifix im Klassenzimmer maßgeblich, dass aufgrund der allgemeinen Schulpflicht – anders als bei einer flüchtigen Begegnung im Alltag – die dauernde Konfrontation mit einem religiösen Symbol unausweichlich sei. Die Eigenschaft der Beschwerdeführerin als Grundrechtsträgerin ändere nichts daran, dass das von ihr verwendete Symbol dem Staat zuzurechnen sei. Allerdings sei bei der Abwägung zu berücksichtigen, dass mit dem Tragen des religiösen Symbols gleichzeitig auch ein Grundrecht ausgeübt werde. Bei der Suche nach praktischer Konkordanz sei neben den kollidierenden Grundrechtspositionen auch das nicht zur Disposition stehende staatliche Neutralitätsgebot zu berücksichtigen. Diesem könne hier nur durch den Verzicht auf das religiöse Symbol Rechnung getragen werden. Eine Verschärfung „in Richtung auf ein laizistisches Verständnis“ sei damit nicht verbunden. Vielmehr werde lediglich der wachsenden Bedeutung staatlicher Neutralität bei zunehmender religiöser Vielfalt der Gesellschaft Rechnung getragen.

V. Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

„Die angegriffenen Entscheidungen verstoßen gegen Art. 33 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und mit Art. 33 Abs. 3 GG.

Das Tragen eines Kopftuchs macht im hier zu beurteilenden Zusammenhang die Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin zur islamischen Religionsgemeinschaft und ihre persönliche Identifikation als Muslima deutlich. Die Qualifizierung eines solchen Verhaltens als Eignungsmangel für das Amt einer Lehrerin an Grund- und Hauptschulen greift in das Recht der Beschwerdeführerin auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt aus Art. 33 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem ihr durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleisteten Grundrecht der Glaubensfreiheit ein, ohne dass dafür gegenwärtig die erforderliche, hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage besteht. Damit ist der Beschwerdeführerin der Zugang zu einem öffentlichen Amt in verfassungsrechtlich nicht tragfähiger Weise verwehrt worden.

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle im Rahmen einer Urteilsverfassungsbeschwerde beschränkt sich in der Regel auf die Prüfung, ob die angegriffenen Entscheidungen bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von Bedeutung und Tragweite des in Anspruch genommenen Grundrechts beruhen oder willkürlich sind (...). Soweit allerdings das Gericht, dessen Entscheidung mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen wird, Grundrechtsbestimmungen unmittelbar selbst ausgelegt und angewandt hat, obliegt es dem Bundesverfassungsgericht, Reichweite und Grenzen der Grundrechte zu bestimmen und festzustellen, ob Grundrechte nach ihrem Umfang und Gewicht in verfassungsrechtlich zutreffender Weise berücksichtigt worden sind. So liegt es hier. Das Bundesverwaltungsgericht und auch die Vorinstanzen haben eine bestimmte Interpretation von Art. 33 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG zur tragenden Grundlage ihrer Entscheidungen gemacht. Entsprechend seiner Aufgabe, das Verfassungsrecht zu bewahren, zu entwickeln und fortzubilden und insbesondere die verschiedenen Funktionen einer Grundrechtsnorm zu erschließen (...) ist das Bundesverfassungsgericht insoweit im Verhältnis zu den Fachgerichten nicht auf die Prüfung beschränkt, ob diese das Verfassungsrecht willkürfrei zugrunde gelegt ha-

ben, sondern hat selbst letztverbindlich über dessen Auslegung und Anwendung zu entscheiden. (...)

Art. 33 Abs. 2 GG eröffnet jedem Deutschen nach Maßgabe seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. (...) Eine dem Beamten auferlegte Pflicht, als Lehrer die eigene Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft in Schule und Unterricht nicht durch das Befolgen von religiös begründeten Bekleidungsregeln sichtbar werden zu lassen, greift in die von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verbürgte individuelle Glaubensfreiheit ein. Sie stellt den Betroffenen vor die Wahl, entweder das angestrebte öffentliche Amt auszuüben oder dem von ihm als verpflichtend angesehenen religiösen Bekleidungsgebot Folge zu leisten. (...) Auch Art. 33 Abs. 3 GG ist berührt. Danach ist die Zulassung zu öffentlichen Ämtern unabhängig von dem religiösen Bekenntnis (Satz 1); niemandem darf aus der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder zu einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen (Satz 2). Mithin ist ein Zusammenhang zwischen der Zulassung zu öffentlichen Ämtern und dem religiösen Bekenntnis ausgeschlossen. Art. 33 Abs. 3 GG richtet sich in erster Linie gegen eine Ungleichbehandlung, die unmittelbar an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion anknüpft. Darüber hinaus verbietet die Vorschrift jedenfalls auch, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern aus Gründen zu verwehren, die mit der in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützten Glaubensfreiheit unvereinbar sind (...). Dies schließt die Begründung von Dienstpflichten, die in die Glaubensfreiheit von Amtsinhabern und Bewerbern um öffentliche Ämter eingreifen und damit für glaubensgebundene Bewerber den Zugang zum öffentlichen Dienst erschweren oder ausschließen, nicht aus, unterwirft sie aber den strengen Rechtfertigungsanforderungen, die für Einschränkungen der vorbehaltlos gewährleisteten Glaubensfreiheit gelten; außerdem ist das Gebot strikter Gleichbehandlung der verschiedenen Glaubensrichtungen sowohl in der Begründung als auch in der Praxis der Durchsetzung solcher Dienstpflichten zu beachten.

Das Tragen eines Kopftuchs durch die Beschwerdeführerin auch in der Schule fällt unter den Schutz der in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verbürgten Glaubensfreiheit. Die Beschwerdeführerin betrachtet nach den von den Fachgerichten getroffenen und im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde nicht angezweifelten tatsächlichen Feststellungen das Tragen eines Kopftuchs als für sich verbindlich von den Regeln ihrer Religion vorgegeben; das Befolgen dieser Bekleidungsregel ist für sie Ausdruck ihres religiösen Bekenntnisses. Auf die umstrittene Frage, ob und inwieweit die Verschleierung für Frauen von Regeln des islamischen Glaubens vorgeschrieben ist, kommt es nicht an. Zwar kann nicht jegliches Verhalten einer Person allein nach deren subjektiver Bestimmung als Ausdruck der besonders geschützten Glaubensfreiheit angesehen werden; vielmehr darf bei der Würdigung eines vom Einzelnen als Ausdruck seiner Glaubensfreiheit reklamierten Verhaltens das Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft nicht außer Betracht bleiben (...) Eine Verpflichtung von Frauen zum Tragen eines Kopftuchs in der Öffentlichkeit lässt sich nach Gehalt und Erscheinung als islamisch-religiös begründete Glaubensregel dem Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG hinreichend plausibel zuordnen (...); dies haben die Fachgerichte in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise getan.

Die Annahme, der Beschwerdeführerin fehle für die Wahrnehmung der Aufgaben einer Lehrerin an Grund- und Hauptschulen die erforderliche Eignung, weil sie

in Widerspruch zu einer bestehenden Dienstpflicht in Schule und Unterricht ein Kopftuch tragen wolle, das ihre Zugehörigkeit zur islamischen Religionsgemeinschaft deutlich mache, und die darauf gegründete Verweigerung des Zugangs zu einem öffentlichen Amt wären mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG vereinbar, wenn der beabsichtigten Ausübung der Glaubensfreiheit Rechtsgüter von Verfassungsrang entgegenstünden und sich diese Begrenzung der freien Religionsausübung auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage stützen könnte. Als mit der Glaubensfreiheit in Widerstreit tretende Verfassungsgüter kommen hier neben dem staatlichen Erziehungsauftrag (Art. 7 Abs. 1 GG), der unter Wahrung der Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität zu erfüllen ist, das elterliche Erziehungsrecht (Art. 6 Abs. 2 GG) und die negative Glaubensfreiheit der Schulkinder (Art. 4 Abs. 1 GG) in Betracht. (...)

Das Einbringen religiöser oder weltanschaulicher Bezüge in Schule und Unterricht durch Lehrkräfte kann den in Neutralität zu erfüllenden staatlichen Erziehungsauftrag, das elterliche Erziehungsrecht und die negative Glaubensfreiheit der Schülerinnen und Schüler beeinträchtigen. Es eröffnet zumindest die Möglichkeit einer Beeinflussung der Schulkinder sowie von Konflikten mit Eltern, die zu einer Störung des Schulfriedens führen und die Erfüllung des Erziehungsauftrags der Schule gefährden können. Auch die religiös motivierte und als Kundgabe einer Glaubensüberzeugung zu interpretierende Bekleidung von Lehrern kann diese Wirkungen haben. Dabei handelt es sich aber lediglich um abstrakte Gefahren. Sollen bereits derartige bloße Möglichkeiten einer Gefährdung oder eines Konflikts aufgrund des Auftretens der Lehrkraft und nicht erst ein konkretes Verhalten, das sich als Versuch einer Beeinflussung oder gar Missionierung der anvertrauten Schulkinder darstellt, als Verletzung beamtenrechtlicher Pflichten oder als die Berufung in das Beamtenverhältnis hindernder Mangel der Eignung bewertet werden, so setzt dies, weil damit die Einschränkung des vorbehaltlos gewährten Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG einhergeht, eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage voraus, die dies erlaubt. Daran fehlt es hier. (...)

Dem zuständigen Landesgesetzgeber steht es jedoch frei, die bislang fehlende gesetzliche Grundlage zu schaffen, etwa indem er im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben das zulässige Maß religiöser Bezüge in der Schule neu bestimmt. Dabei hat er der Glaubensfreiheit der Lehrer wie auch der betroffenen Schüler, dem Erziehungsrecht der Eltern sowie der Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität in angemessener Weise Rechnung zu tragen. (...) Solange keine gesetzliche Grundlage besteht, aus der sich mit hinreichender Bestimmtheit ablesen lässt, dass für Lehrer an Grund- und Hauptschulen eine Dienstpflicht besteht, auf Erkennungsmerkmale ihrer Religionszugehörigkeit in Schule und Unterricht zu verzichten, ist auf der Grundlage des geltenden Rechts die Annahme fehlender Eignung der Beschwerdeführerin mit Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und Art. 33 Abs. 3 GG nicht vereinbar. Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Entscheidungen verletzen deshalb die in diesen Vorschriften gewährleistete Rechtsposition der Beschwerdeführerin. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist aufzuheben und die Sache an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuverweisen (...).“

Auszüge aus der abweichenden Meinung der Richter Jentsch, Di Fabio und Mellinghoff:

„Die Senatsmehrheit nimmt zu Unrecht einen schwerwiegenden Eingriff in die Religions- und Weltanschauungsfreiheit der Beschwerdeführerin an, um einen Gesetzesvorbehalt zu rechtfertigen. Damit verkennt sie die funktionelle Begrenzung des Grundrechtsschutzes für Beamte. Im Fall des Zugangs zu einem öffentlichen Amt gibt es keine offene Abwägungssituation gleichwertiger Rechtsgüter; das für die Grundrechtsverwirklichung wesentliche Rechtsverhältnis in der Schule wird in erster Linie durch den Grundrechtsschutz von Schülern und Eltern geprägt.

Wer Beamter wird, stellt sich in freier Willensentschließung auf die Seite des Staates. (...) Beamtete Lehrer genießen deshalb bereits vom Ansatz her nicht denselben Grundrechtsschutz wie Eltern und Schüler: Die Lehrer sind vielmehr an Grundrechte gebunden, weil sie teilhaben an der Ausübung öffentlicher Gewalt. (...) die Dienstpflicht des Beamten ist die Kehrseite der Freiheit desjenigen Bürgers, dem die öffentliche Gewalt in der Person des Beamten gegenübertritt. Werden dem Lehrer Dienstpflichten für die Ausübung seines Amtes auferlegt, geht es daher nicht um Eingriffe in die staatsfreie Gesellschaft und die dadurch begründete Forderung nach dem parlamentarischen Gesetz zum Schutz des Bürgers. Mit Dienstpflichten sichert der Staat in seiner Binnensphäre die gleichmäßige, gesetzes- und verfassungstreue Verwaltung. (...) die Rechtsstellung des Bewerbers, dem es an einem Rechtsanspruch auf den begehrten Eintritt in die Organisationswelt des Staates fehlt, darf nicht aus der Abwehperspektive eines Grundrechtsträgers gegen den Staat gesehen werden. Der freiwillige Eintritt in das Beamtenverhältnis ist eine vom Bewerber in Freiheit getroffene Entscheidung für die Bindung an das Gemeinwohl und die Treue zu einem Dienstherrn, der in der Demokratie für das Volk und kontrolliert durch das Volk handelt. Wer Beamter werden will, darf deshalb das Gebot der Mäßigung und der beruflichen Neutralität nicht ablehnen, weder generell noch in Bezug auf bestimmte, vorweg erkennbare dienstliche oder außerdienstliche Konstellationen. (...) Zwar ist die Geltung des Gesetzesvorbehalts im Schulrecht in der Vergangenheit um der Eltern und Schüler willen ausgeweitet worden, nicht jedoch zum Schutze der beamteten Lehrer. (...) Eine Lehrerin an einer Grund- oder Hauptschule verstößt gegen Dienstpflichten, wenn sie im Unterricht mit ihrer Kleidung Symbole verwendet, die objektiv geeignet sind, Hindernisse im Schulbetrieb oder gar grundrechtlich bedeutsame Konflikte im Schulverhältnis hervorzurufen. Das von der Beschwerdeführerin begehrte kompromisslose Tragen des Kopftuchs im Schulunterricht ist mit dem Mäßigungs- und Neutralitätsgebot eines Beamten nicht zu vereinbaren. (...)

Die Senatsmehrheit dehnt den Gesetzesvorbehalt auf einen Sachbereich aus, der einer gesetzlichen Normierung wegen der Einzelfallabhängigkeit und der bestehenden verfassungsrechtlichen Bindungen praktisch nicht zugänglich ist (...). Die Volksvertretung des Landes Baden-Württemberg hat ausdrücklich und mit guten Gründen eine formellgesetzliche Regelung aus Anlass der hier vorliegenden Eignungsbeurteilung abgelehnt. Der Landtag hat sich in der für den Rechtsstreit maßgeblichen Zeit zweimal mit dem Problem von Lehrerinnen befasst, die im Unterricht ein Kopftuch tragen wollen (...) Die Volksvertretung hat mit großer Mehrheit – nur gegen die Stimmen der Fraktion der Republikaner – beschlossen, die

Frage der Eignungsbeurteilung im Hinblick auf das Tragen religiöser Symbole im Schulunterricht nicht gesetzlich zu regeln. Die Entscheidung wurde damit begründet, eine weitere und detailliertere gesetzliche Regelung sei nicht nötig, eine gesetzliche Regelung erschwere die einzelfallangemessene Eignungsbeurteilung und damit auch eine freiheitsgerechte Ausübung des Beurteilungsspielraums bei der Vergabe öffentlicher Ämter. (...)

Die Senatsmehrheit gibt dem Landesgesetzgeber auf, verfassungsimmanente Schranken der Bundesverfassung zu konkretisieren, obwohl diese hinreichend konkret aus dem Grundgesetz zu ermitteln sind. Es ist deshalb bereits zweifelhaft, ob der Landesgesetzgeber überhaupt – über eine deklaratorische Bekräftigung oder Verdeutlichung hinausreichend – befugt ist, diese immanenten Schranken zu konkretisieren. (...) Der Aufgabe, eine verfassungsrechtliche Grundsatzfrage zu beantworten, ist der Senat nicht gerecht geworden, obwohl der Fall entscheidungsreif ist. Im Ergebnis muss der Landesgesetzgeber nunmehr ein – nach Ansicht der abweichenden Meinung gar nicht erforderliches – Gesetz erlassen, und dies, ohne eine Übergangsfrist für diese überraschende Notwendigkeit eingeräumt zu bekommen. Es wäre zudem mit dem Gleichheitsgrundsatz kaum zu vereinbaren, eine gesetzliche Grundlage für ein allgemeines Verbot signifikanter religiöser oder weltanschaulicher Symbole im Dienst – wie von der Senatsmehrheit vorgeschlagen – nur in das Schulgesetz und nicht allgemein in das Landesbeamtengesetz aufzunehmen; entsprechende Konfliktlagen können auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes auftreten, etwa im Rahmen der Jugendhilfe, der Sozialarbeit, der öffentlichen Sicherheit oder der Rechtspflege. (...)

Dem Gesetzgeber hätte von der Senatsmehrheit wenigstens eine Übergangsfrist eingeräumt werden müssen. (...) Eine angemessene Übergangsfrist wäre nicht nur aus Gründen des Respekts vor dem Gesetzgeber erforderlich gewesen, sondern hätte den von der Senatsmehrheit angenommenen Gesetzesvorbehalt ernst genommen und dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit gegeben, für den vorliegenden Fall eine wirksame gesetzliche Grundlage zu schaffen. Auch das Bundesverwaltungsgericht wird mit der Begründung der Senatsmehrheit in einer rechtsstaatlich bedenklichen Weise im Unklaren gelassen, wie es mit dem zurückverwiesenen Rechtsstreit weiter verfahren soll. Denn wenn – wie die Senatsmehrheit annimmt – die von der Beschwerdeführerin angegriffene Entscheidung verfassungswidrig ist, dann müsste das Bundesverwaltungsgericht der Klage zurzeit stattgeben. Da nur über die Frage des religiösen Symbols gestritten wurde, müsste demnach aber die Beschwerdeführerin vom Land Baden-Württemberg zur Beamtin ernannt werden. Dadurch würden beamtenrechtlich vollendete Tatsachen geschaffen, die der Gesetzgeber kaum noch korrigieren könnte. Die auch durch einzelne Begründungselemente der Senatsmehrheit nicht ausgeschlossene Alternative, die verwaltungsgerichtlichen Verfahren auszusetzen, bis der Landtag eine lehrerdienstrechtliche gesetzliche Grundlage geschaffen hat, hätte klar ausgesprochen werden müssen.“

VI. Kommentar

Die rechtlichen Auseinandersetzungen zu Fragen der weltanschaulich-religiösen Neutralität des Staates und der Religions- bzw. Glaubensfreiheit am Beispiel des Kopftuchstreites zeigen erneut die Schwierigkeiten einer Lösung des Problems auf juristisch-gerichtlichen Wegen. Es darf und muss – dies sei am Rande erwähnt – davon ausgegangen werden, dass Juristen des Landes, Rechtsvertreter der streitenden Parteien, Richter der Verwaltungsgerichte bis zum Bundesverwaltungsgericht, Juristen der Bundesregierung und Richter des Bundesverfassungsgerichts – also alle beteiligten Experten – große Kompetenzen haben. Diese Erwartung ist zumindest für die beamteten Juristen berechtigt. Sie werden auch auf der Grundlage des in diesem Verfahren beanspruchten Art. 33 GG „ausgewählt“. Abs. 2 dieses Artikels bestimmt nämlich, dass „jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte (hat)“. Dies bedeutet ja, dass für den Staat bei der Besetzung öffentlicher Ämter die Besten Vorrang haben müssen. Trotz der Kompetenzen wird aber kein eindeutiges und allseits akzeptiertes Ergebnis gefunden. Die Mehrheit der Richter des Bundesverfassungsgericht widerspricht den Juristen des Landes, des Bundes und den Richtern der Verwaltungsgerichte. Die Minderheit der Richter des Bundesverfassungsgericht wirft der Mehrheit eine falsche Beurteilung grundsätzlicher Fragen vor. Gleichwohl wird das Urteil selbstverständlich als gültig akzeptiert. Die tatsächliche „innere Akzeptanz“ ist aber ein anderes Thema. In der „abweichenden Meinung“ wird es deutlich. Bei den Richtern des Bundesverwaltungsgerichts wird es nicht anders sein. Im juristischen Schrifttum werden beamtete Universitätsjuristen den Streit fortsetzen und auf ihre Weise für Klarheit sorgen.

Für die Öffentlichkeit und die zuständigen Politiker wie für die Beamten in der Kultusbürokratie und nicht zuletzt für Lehrerkollegien und die Schulen ist dies verwirrend. So hat das Urteil auch in den Medien, in der Landespolitik und den Verbänden aus dem Bereich des Bildungswesen viel Kritik gefunden. Offenbar waren viele überrascht, dass sich das Gericht nicht mit Verweisen auf die Neutralitätspflicht des Staates für ein „Kopftuchverbot“ entschieden hat. Hier wurde das Urteil mit einer deutlich erkennbaren Anpassungserwartung diskutiert („... wir leben in einer christlichen Tradition und hier gilt deutsches Recht!“). Dabei wurde aber nicht immer beachtet, was das deutsche Recht eigentlich bestimmt und dass die strittigen Fragen nicht einfach zu beantworten sind. Rechtlich eher unqualifiziert wurde auch auf christlich-religiöse Symbole wie etwa das Kreuzifix oder die Ordensstrahlen verwiesen. Die Vertreter einer „strengen Lösung“ betonten – und dies ist ein gewichtiger Einwand – die besonderen gesellschaftlich-politischen Implikationen und die „Signalwirkung“ der Verhüllung. Sie bewerten sie als Indiz für die Unterdrückung von Frauen. Andere plädierten für eine „liberale Lösung“ und betrachteten den Streit angesichts der „wirklichen Problemen der Gegenwart“ als absurd. Hier wurde aber auch die Möglichkeit einer verbesserten gesellschaftlichen Integration begrüßt.

In den Landesparlamenten muss es nun zu politischen Willensbildungen und ggfs. zu klaren Gesetzgebungen kommen. Diese Diskussionen sind jenseits des Streites der Juristen Konsequenz einer gewissen „Weisheit“ des Urteils. Es kann für die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland nur gut sein, wenn solche politi-

schen Debatten geführt werden. Es wären Diskussionen in den Ländern, in deren Verfassungen teilweise von einer „Ehrfurcht vor Gott“ die Rede ist. Es wären Diskussionen in einem Volk, von dem in der Präambel des Grundgesetzes gesagt wird, dass es sich „im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen dieses Grundgesetz gegeben (hat)“. Mit dieser „Anrufung“ Gottes – der sog. *vocatio dei* – ist zwar nur zum Ausdruck gebracht, dass die „Mütter und Väter“ des Grundgesetzes sich nicht als oberste Instanz verstanden haben. Sie wollten ein neutrales Grundgesetz. Auch die Formulierung „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ in Art. 1 GG ändert daran nichts. Sie ist im geschichtlichen Horizont eines christlichen Menschenbildes zu sehen und Anlass zu fragen, was der letzte und tiefste Grund dieser – in der Praxis immer wieder angetasteten und verletzten – „Würde“ ist. Sie verpflichtet den Staat aber nicht auf ein religiöses Menschenbild. Gleichwohl kann doch jenseits dieser Neutralitätspflicht eine gewisse Offenheit für transzendente Fragen auch auf der normativen Ebene vermutet werden. Aber eben hier soll der Staat nicht eingreifen und die „Klärung“ dieser Fragen den Bürgerinnen und Bürgern überlassen. Der Schutz weltanschaulich-religiöser Auffassungen einschließlich der religiösen Erziehung durch die Erziehungsberechtigten und die Erteilung von Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften macht dies nur deutlich. Das Gleiche gilt für strafrechtliche Tatbestände zur Beschimpfung religiöser oder weltanschaulicher Bekenntnisse oder einer Religionsgesellschaft und die Störung der Religionsausübung.

Angesichts der möglichen Wahrheiten in den Religionen ist ihr Schutz wichtig. Dieser Schutz kann am besten von einem weltanschaulich-religiös neutralen Staat garantiert werden. Angesichts der Instrumentalisierung von Religion durch Staaten einschließlich pseudoreligiöser Behauptungen wie etwa bei der Begründung von Kriegen und auch angesichts der Instrumentalisierung von Religion zur Erreichung politischer Ziele durch religiöse Führer ist der neutrale Staat ein hohes Gut. Die Aufgabe dieses Wertes auch in scheinbar „kleinen Fragen“ wie die nach dem Kopftuch würden letztlich auch für Religionen gefährlich werden können. Dies sollte auch eine Muslima – wenn sie als Lehrerin auch im Fach Gesellschaftslehre/Wirtschaft arbeiten will – bedenken. Ein Verzicht auf das Kopftuch kann ihr wohl zugemutet werden. Andererseits kann von der Gesellschaft die Akzeptanz der Verhüllung erwartet werden. Über konkrete Regelungen sollen aber die Landesgesetzgeber entscheiden. Sie werden berücksichtigen müssen, dass es auch in der Wirtschaft Streifragen gibt (etwa kein Kopftuch wegen arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften und Vorrang des Kopftuchs vor dem Grundrecht der Unternehmerfreiheit). Sie sollten auch die Frage nach der „christlichen“ Verankerung der Gesellschaft diskutieren, wobei umgekehrt einmal an die Möglichkeit gedacht werden könnte, welche Probleme entstünden, wenn ein bekennender Christ an einer staatlichen Schule in einem Land mit islamischer Tradition unterrichten möchte. Neutralität und Liberalität können sich auch zu Tode feiern. Religiöse Symbole können auch mehr als eine nur religiöse Überzeugung demonstrieren. Vielleicht will mancher – auch eine Lehrerin – vorführen, dass sich „natürlich“ Neubürger islamischen Glaubens mit einem Symbol nahezu fordernd öffentlich präsentieren können. Sie sollen es ja auch können – aber muss es im Staatsdienst sein? Die möglichen Folgen für unterdrückte Mädchen aus strengen Familien sollten nicht unterschätzt werden; eine Lehrerin mit Kopftuch in der Schule könnte dazu führen, dass sie kei-

nen laizistischen Versuchungen mehr ausgesetzt werden dürfen und dass ihre Emanzipation behindert wird. Andererseits kann es aber auch positiv beurteilt werden, wenn eine Lehrerin in einer Gesellschaft der „Beliebigkeiten“ und zunehmender Orientierung an „materiellen Werten“ eine klare religiöse Position ohne Versuche der Beeinflussung erkennen lässt. Bei ernststen Problemen können disziplinarische Lösungsmöglichkeiten genutzt werden.

Für fast alle Positionen gibt es Pro- und Contra-Argumente. Letztlich dürfte die Neutralität einer Lehrerin auch im äußeren Erscheinungsbild das wichtigste Kriterium sein. Die Neutralitätspraxis anderer Staaten könnte hier Orientierungen bieten. Die Religiosität einer Lehrerin bleibt ja unbenommen – und eine großzügige Praxis der Auslegung eines Verbotes würde auch nicht schaden in einem Staat, dessen „Dienstherren“ gerade im Bildungsbereich große Kompetenzen haben und dies vor dem Bundesverfassungsgericht behaupten. Die PISA- und andere Studien und auch manche Verstrickungen von Dienstherren mit dem gepflegten Image des korrekten Beamten in diverse Affären zeigen die Herrenkompetenz.

Im Übrigen werden sich deutsche Juristen weiterhin mit religiösen Bezügen gesellschaftlicher Sachverhalte befassen müssen. Verfassungsrechtlich wird über Tischgebete in Kindergärten oder Wettbewerbsverzerrungen im Zusammenhang der „Sonntagsruhe“ gestritten. Vielleicht haben wir demnächst keine Lehrerinnen mit Kopftuch und nur noch Werktage.

Anmerkung

1 Urteil vom 24. September 2003. Az.: 2 BvR 1436/02.

Windräder oder Kohle: Der Streit um die EEG-Novelle

Silke Masson

Seit der Diskussion um die anstehende Novelle des „Erneuerbare-Energien-Gesetzes“ (EEG) ist die Energiepolitik wieder in aller Munde. Das Gesetz formt die Rahmenbedingungen für die zukünftige Energieversorgung und für den Kraftwerksbau der nächsten Jahre. In den nächsten 10 bis 15 Jahren muss wegen Überalterung und Atomausstieg circa 30% der Kraftwerkskapazität ersetzt werden. Mit der Novelle des EEG wird daher auch über die Zusammensetzung des zukünftigen Energiemix entschieden.

Das dahin bestehende „Stromeinspeisungsgesetz“ wurde am 1. April 2000 durch das „Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien“ (EEG) abgelöst. Es regelt die Abnahme und Vergütung der aus Wind, Biomasse und Fotovoltaik und anderen erneuerbaren Energiequellen hergestellten Energie. Die vorher bestehende Ausrichtung der Vergütung an den Strompreisen wurde aufgegeben und durch gesetzlich festgelegte Mindestvergütungssätze ersetzt, die sich an den durch die Energieerzeugung tatsächlich entstehenden Herstellungskosten orientieren. Diese sollen Investitions- und Planungssicherheit geben, Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen und so den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien beschleunigen. Die entstehende Belastung wird deutschlandweit auf alle Stromkunden umgelegt.

Die jetzt anstehende Novelle dieses Gesetzes hat eine rege Kontroverse ausgelöst. Es entbrannte ein monatelang andauernder Grundsatzstreit um die zukünftige Energiepolitik. Die Positionen konzentrierten sich dabei zunehmend auf den Gegensatz Kohle oder Wind, Bundeswirtschaftsminister Clement oder Bundesumweltminister Trittin.

Die EEG-Novelle im Meinungsspiegel

Seit der Einführung des Gesetzes fand ein erheblicher Ausbau erneuerbarer Energien statt, vor allem der Windenergie. Trittin ist daher insgesamt vom Erfolg des EEG überzeugt. Er will mit seinem Mitte August 2003 vorgelegten Referentenentwurf zur Novelle des EEG zwar Ungenauigkeiten bei den Vergütungssätzen ausgleichen, insgesamt aber am Prinzip festhalten:

„Die Windkraft hat sich in Deutschland zur Vorreiterbranche der erneuerbaren Energien entwickelt. Jährlich produzieren die deutschen Windräder bereits 24,5 Milliarden Kilowattstunden Strom. Dies entspricht immerhin schon einem Anteil von gut vier Prozent des Stromverbrauchs der Bundesrepublik. ‚Das alles wurde innerhalb weniger Jahre erreicht, im wesentlichen seit dem Inkrafttreten des EEG im Jahr 2000‘, betonte Trittin. Die Tendenz sei weiter steigend; zusammen

mit der geplanten Windenergienutzung auf dem Meer werde allein der Windstromanteil bis zum Jahr 2020 auf 25 Prozent des derzeitigen Stromverbrauchs steigen. ‚Solche Zahlen unterstreichen die wesentliche Bedeutung der Windkraft für den Umbau zu einer nachhaltigen Energieversorgung‘, sagte der Bundesumweltminister. Mit der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes will die Bundesregierung den Ausbau der Windenergie weiter beschleunigen. (*„Ausbau der Windenergie beschleunigen“*, Pressemitteilung des BMU 163/03 vom 23. September 2003 unter <http://www.bmu.de/de/1024/js/presse/2003/pm163>, Zugriff am 17.11.2003)

Kritik kommt vor allem vom Bundeswirtschaftsminister. Wolfgang Clement hält den heutigen Energiemix insgesamt für gut. In der EEG-Zwangsumlage sieht er aufgrund der sich erhöhenden Energiepreise vor allem Risiken für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

„Clements Position lässt sich so zusammenfassen: Wer den Standort sichern und Arbeitsplätze halten will, muss für wettbewerbsfähige Energiepreise sorgen. Derzeit belegt Deutschland den zweiten Platz in der europäischen Hitliste der Höchstpreise für Industriestrom und Naturgas. Bleibt es dabei, wird sich die Industrie günstigere Standorte suchen. Das werden die immer stärker international agierenden Energiekonzerne in ihre Investitionsentscheidungen einbeziehen. (...) Die Konzerne müssen deshalb wissen, welche langfristigen Ziele die Energiepolitik verfolgt. Wären Kraftwerke, die Kohle zur Stromerzeugung verbrennen, politisch nicht mehr gewünscht, würde niemand mehr in Kohlekraftwerke investieren. Er setzt darauf, herkömmliche Kraftwerkstechnik so zu modernisieren, dass sie effizienter und umweltfreundlicher wird. Niedrigere Preise für Strom und Gas verspricht er sich durch klare Wettbewerbsregelungen. Die soll ab Mitte 2004 eine Behörde überwachen. Doch Clement will auch die Zuschläge senken, mit denen die Verbraucher über ihre Stromrechnung die wachsende Erzeugung vor allem von Windenergie bezahlen.“ (*Bundesregierung für mehr Wettbewerb auf dem Energiemarkt*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 06.09.2003, S. 4)

Mindestvergütung oder Ausschreibungsprinzip

Clements Bedenken teilen auch Industrie und Energiewirtschaft. Sie fordern anstelle der Mindestvergütung ein Ausschreibungsprinzip, um so den Wettbewerb unter den Energieformen zu verstärken und die Strompreise zu senken. So heißt es in einer gemeinsamen Stellungnahme des Verbandes der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) und des Verbandes der Verbundunternehmen und Regionalen Energieversorger (VRE):

„Aus Sicht der überwiegenden Mehrheit der Elektrizitätswirtschaft führt – bei durchaus vorhandenen technischen und wirtschaftlichen Risiken – das Fehlen eines Preis- und Absatzrisikos für die Anlagenbetreiber zu mangelnden Anreizen für eine wirtschaftliche Optimierung der Anlagen und zu Mitnahmeeffekten. Es sollten deshalb verstärkt Marktmechanismen in die Förderung der erneuerbaren Energien Einzug erhalten.

Zumindest für Offshore-Windenergieparks sollte ein Ausschreibungsregime eingeführt werden, um die Erschließung der Potenziale in diesem Bereich möglichst effizient zu steuern. In anderen Bereichen wie der Onshore-Windkraft und der Biomasse ist die Einführung von Ausschreibungsverfahren zu prüfen.“ (*„Effizienz verbessern“* in: *VDEW: Energie kompakt* vom 07. Oktober 2003 durch info@vdew.net)

Die beiden Verbände kritisieren auch die allgemeinen Grundlagen des EEG:

„Gesetzlich festgeschriebene Zielvorgaben, in Deutschland bis zum Jahr 2020 20 Prozent und bis zum Jahr 2050 50 Prozent der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien zu decken, sind aus Sicht der Stromwirtschaft im Hinblick auf die Novellierung des EEG nicht erforderlich: So richtig eine stärkere Orientierung an erneuerbaren Energien ist, so wichtig sind für die im internationalen Wettbewerb verankerte Volkswirtschaft gleichzeitig die Ziele der Versorgungssicherheit

und der Preiswürdigkeit. (...) Überdies sollte weniger ein quantitatives Ziel festgelegt werden, sondern vielmehr ein qualitatives, nämlich das Heranführen der erneuerbaren Energien an die Wettbewerbsfähigkeit. Vorrangiges Ziel ist im übrigen der Klimaschutz, also vor allem ein nachhaltiges Reduzieren der CO₂-Emissionen. Hierbei sollten die verschiedenen Möglichkeiten wie zum Beispiel der Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung, das Wärmedämmen bei Altbauten, das Modernisieren alter Heizungsanlagen und Kraftwerke oder der Ausbau der erneuerbaren Energien im Sinne der Kosteneffizienz miteinander konkurrieren. („Effizienz verbessern“ in: *VDEW: Energie kompakt vom 07. Oktober 2003 durch info@vdew.net*)

Entsprechende Vorschläge werden vom Umweltministerium mit Hinweisen auf den internationalen Erfolg des Gesetzes zurückgewiesen:

„Das Erneuerbare-Energien-Gesetz hat sich als das beste Förderinstrument für den Ausbau der erneuerbaren Energien erwiesen. Insbesondere in Europa dient es als Vorbild für nationale Regelungen. Trittin: „Überall dort, wo es Regelungen nach dem Modell des EEG gibt, ist es zu einem deutlichen Ausbau der Erneuerbaren Energien gekommen. Überall dort, wo man auf Quoten- oder Ausschreibungsmodelle gesetzt hat, hat sich weder ein nennenswerter Ausbau noch eine entsprechende Industrie entwickeln können.“ („Ausbau der Windenergie beschleunigen“, *Pressemitteilung des BMU 163/03 vom 23. September 2003, unter <http://www.bmu.de/de/1024/js/presse/2003/pm163>, Zugriff am 17.11.2003*)

Die Förderhöhe

Von Seiten der Opposition erhält das EEG zwar grundsätzlich Unterstützung, kritisiert werden allerdings die momentanen Fördersätze. In einem von Dagmar G. Wöhrl, wirtschaftspolitische Sprecherin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, und Peter Paziorek, Vorsitzender der AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, am 24. September 2003 vorgelegten Informationspapier zur Energiepolitik heißt es:

„Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist festzustellen, dass es eine Überförderung von Windkraftanlagen an windgünstigen Standorten gibt und gleichzeitig der Ausbau auch an windungünstigen Standorten im Binnenland unverändert weiter geht. Ein weiterer Ausbau an windungünstigen Standorten im Binnenland ist weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll. Mitte 2003 gab es in Deutschland mehr als 14.200 Windkraftanlagen, die zusammen eine Leistung von über 12.800 MW erbracht haben. Hier gilt es, bei der Höhe der Fördersätze anzusetzen und zu einer vernünftigen Absenkung im Laufe der Zeit zu kommen, ohne dabei die Existenz der Windkraft zu gefährden.

Insbesondere der Ausbau der Windkraft hat bei den Netzbetreibern zu einem erhöhten Bedarf an so genannter Regelenergie geführt, mit der die bei Windstrom extrem unregelmäßige Netzeinspeisung den Lastverhältnissen des Netzes angepasst wird. Daneben erreichen Regionen, die über ein hohes Windaufkommen verfügen, zunehmend die maximale Aufnahmefähigkeit des vorhandenen Netzes. Neuanschlüsse von Windkraftanlagen sind nur durch den Ausbau der Netze, zunehmend auch der Übertragungsnetze, zu realisieren.

Die Kosten für diese Maßnahmen sind von den betroffenen Netzbetreibern zu tragen und können, im Gegensatz zu den gesetzlichen Einspeisevergütungszahlungen, nicht bundesweit, sondern nur jeweils auf die Stromverbraucher im eigenen Netzbereich umgelegt werden. Hier bedarf es einer Überprüfung, inwieweit diese einseitige Kostenbelastung behoben werden kann.“ (*Wöhrl, Dagmar G./Paziorek, Peter: Informationspapier zur Energiepolitik, unter <http://www.cdusu.de/upload/energie030924.pdf>, Zugriff 17.11.2003*)

Hier sieht auch Wolfgang Clement Handlungsbedarf. Neben einer Härtefallregelung, die besonders stromintensive Betriebe von der Umlage befreit, fordert er degressiver gestaltete Fördersätze.

„Eine dauerhafte Förderung der erneuerbaren Energien kann kein dauerhafter Jobmotor sein. Und für eine Spitzenstellung auf dem Weltmarkt brauchen wir in erster Linie Wettbewerbsfähigkeit. Wir müssen also mit der Novelle des EEG Weichen stellen, um die erneuerbaren Energien dauerhaft wettbewerbsfähig zu machen. Die Verdoppelung des Anteils Erneuerbarer Energien darf nicht zu einer Verdoppelung der Kosten führen. Wir brauchen eine wesentlich bessere Fördereffizienz. Deshalb müssen wir die Förderhöhe stärker degressiv ausgestalten. Dieser Ansatz entspricht auch der Koalitionsvereinbarung.“ *(aus der Eröffnungsrede Wolfgang Clements anlässlich der Energiekonferenz von Bündnis90/Die Grünen am 27. September 2003 in Berlin, unter <http://www.bmwi.de/Navigation/presse.html>, Zugriff 17.11.2003)*

Befürworter widersprechen dem häufig angebrachten Kostenargument. Axel Berg, stellvertretender energiepolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, schreibt in einer Stellungnahme zum EEG:

„Der eigentliche Kostenfaktor am Energiemarkt ist nicht das EEG, sondern die Energiewirtschaft. Die Energieversorger machen satte Gewinne mit abgeschriebenen Kraftwerken, erhöhen im Halbjahresrhythmus die Strompreise und halten die Hand auf, wenn es um Subventionen für Kohle, Gas oder Atomstrom geht. Das EEG reduziert Klimakosten, atomare Risiken und begrenzt mittelfristig Kosten durch degressive Vergütungssätze, Massenfertigung und technologischen Fortschritt. Nach den Gesetzen der Marktwirtschaft steigen die Kosten immer knapper werdender fossiler Energien bei weltweit wachsendem Verbrauch hingegen zwangsläufig. Kostendegression bei erneuerbaren Energien und Progression bei fossilen Energien werden mittelfristig zu einer Angleichung der Energiepreise führen.“ *(Stellungnahme von Axel Berg, stellvertretender energiepolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion zum Erneuerbare Energien Gesetz, in: Sonnenenergie Ausgabe 5. September 200, unter <http://www.sfv.de/lokal/mails/il/axelberg.htm>, Zugriff 17.11.2003)*

Die Zukunft der Windenergie

Jürgen Trittin zeigt sich optimistisch, was die zukünftige Bedeutung der erneuerbaren Energien angeht:

„Wir haben also eine Ausgangssituation, wie sie wirtschaftspolitisch idealer nicht sein könnte: Im eigenen Land besteht in den nächsten 20 Jahren große Nachfrage nach Anlagen, die global die wichtigsten Exportgüter des 21. Jahrhunderts werden. Wollen wir diese einmalige Chance ergreifen, müssen wir heute gezielt in Forschung und Entwicklung (FuE) und Markteinführung investieren. Nur dann können wir die Erneuerung der Energieversorgungsstruktur in Deutschland für eine globale Energiewende und eine technologische Revolution des Energiesektors nutzen.“ *(Jürgen Trittin: Klimaschutz ist ein Markt ungeahnter Größe, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Sept. 2003, S. 7)*

Rudolf Rechsteiner ist Dozent für praktische Umweltpolitik an der Universität Basel. Die zukünftige Rolle der Windenergie charakterisiert er folgendermaßen:

„Es entspringt nicht ökologischer Träumerei, wenn hier die Prognose aufgestellt wird, dass erneuerbare Energien (Wasserkraft, Windenergie, Geothermie, Solartechnik, Biomasse) in diesem Umfeld ihren Durchbruch feiern werden. Dabei werden klima- und umweltpolitische Rahmenbedingungen, z.B. der europäische Emissionshandel und die EU-Direktiven zum Ausbau der erneuerbaren Energien, eine wichtige Rolle spielen. Langfristig werden aber volatile und steigende Öl- und Gaspreise ein Umdenken auch in Ländern wie den USA erzwingen, deren Regierungen heute wenig von Ökologie wissen wollen. (...) Unregulierte Märkte führen zur Konzentration auf einen Energieträger – den billigsten. Das waren bisher Öl und Gas, wobei die Versorgungsketten immer länger, die Abhängigkeiten grösser und die Umweltfolgen unerträglicher werden. (...) Solarzellen werden im Jahr 2033 billiger sein als Ziegel, und sie können bei angemessener Vergütung im

Netzverbund die Versorgungssicherheit und das Lastmanagement verbessern. Eine solche Umstellung erfordert neue Rahmenbedingungen, soll nicht nur der billigste Energieträger zum Zuge kommen, sondern eine breite Palette von Erzeugungs- und Nutzungstechniken.“ (*Rudolf Rechsteiner: Die Zeit nach den Fossilen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. November 2003*)

Wolfgang Birthler ist Minister für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Er widerspricht den Argumenten der Windkraftbefürworter:

„Immer wieder lese ich schwärmerische Berichte von den vorzüglichen Umweltwirkungen der Windkraftnutzung. Hierzu ist zunächst einmal anzumerken, dass Windkraft an sich keine einzige Tonne Kohlendioxid substituiert. Vielmehr werden bei der Herstellung und Errichtung von Anlagen Unmengen an Klimagasen produziert. (...) Bis ein Windrad so viel verwertbare Energie erzeugt hat, wie zu seiner eigenen Herstellung aufgewandt wurde, vergehen bis zu 20 Jahre.

Dass sich die Windkraft derzeit nicht rechnet, belegt letztlich das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) mit seiner Einspeisungsverpflichtung in die Stromnetze. Zwar mag die propagierte monatliche Mehrbelastung mit einem Euro pro Familie auf den ersten Blick gering erscheinen; aber leider ist dies nur die halbe Miete. Denn um eben diese Netze überhaupt für die Aufnahme der Windkraft fit zu machen, müssen die regionalen Stromversorger Millionen investieren, um die Schwankungen der Einspeisung ausgleichen zu können. Windkraftanlagen arbeiten nämlich diskontinuierlich: An durchschnittlich nur 77 Tagen im Jahr erzeugen sie Strom, während sie die restlichen 288 Tage stillstehen. Die erwähnten Investitionskosten werden auf die Stromkunden der jeweiligen Einzugsgebiete umgelegt. Diese Kosten können allerdings erheblich sein und die Strompreise insgesamt in die Höhe treiben.“ (*Nick Reimer/Wolfgang Birthler: Mehr Windkraft für Deutschland?, taz vom 27.08.2003*)

Die Bedeutung der Kohle

Als Ergänzung zur Windenergie verweist Wolfgang Clement besonders auf die Rolle der Kohle im Energie-Mix:

„Wir müssen beide uns zur Verfügung stehenden Optionen nutzen: Fossile Energieträger und erneuerbare. Das heißt ganz klar: Ich stehe zu unserem gemeinsam beschlossenen Verdoppelungsziel für erneuerbare Energien – es ist Teil unserer Koalitionsvereinbarung vom letzten Jahr. Das heißt aber auch: Wir können nicht Energieträger gegeneinander ausspielen, auf die wir alle angewiesen sind. Wer sagt „Kohle oder Erneuerbare“ zeigt nur, dass er von der Sache nichts versteht. (...) Windenergie taugt nicht für die Grundlast. Dafür brauchen wir die Kohle, die heute rund 50% unseres Stroms erzeugt. Ein gleichzeitiger Ausstieg aus der Kohle und der Kernenergie, die heute mit rund 30% zu unserer Stromerzeugung beiträgt, ist schlicht unmöglich. Das sind die Fakten.“ (*aus der Eröffnungsrede Wolfgang Clements anlässlich der Energiekonferenz von Bündnis90/Die Grünen am 27. September 2003 in Berlin, unter <http://www.bmwi.de/Navigation/presse.html>, Zugriff 17.11.2003*)

Wie die Energieversorgung auch ohne die angesprochene Grundlast funktionieren könnte, beschreibt Wolf von Fabek. Als besonderen Vorteil der erneuerbaren Energien sieht er die „Regelbarkeit“:

„Wasserkraft und Geothermie liefern billige Grundlast, doch ist es keineswegs erforderlich, dass dies im Umfang dem Beitrag der bisherigen Braunkohle- und Atomkraftwerke entspricht. Das System würde sogar ohne Grundlastlieferungen funktionieren. Sonne und Wind liefern wetterabhängig Strom. Dabei ist vorteilhaft (aber nicht zwingend erforderlich), dass beide Energieformen am Tage (zu den Zeiten des höheren Strombedarfs) einen höheren Beitrag liefern als nachts. Biomasse und Speicherkraftwerke füllen die verbleibenden Bedarfslücken aus – und zwar in weit höherem Maße und höherer Quantität als derzeit die Spitzenlastkraftwerke der konventionellen Stromwirtschaft. (...) In diesem Zusammenhang gesehen ist gerade nicht die „Grundlastfähigkeit“, sondern die „Regelbarkeit“ von EE-Kraftwerken das höchste Qualitätskriterium.“ (*Wolf von*

Fabeck: Grundlastfähigkeit oder Regelbarkeit – Bedeutung für die künftige Stromversorgung 26.09.2003, unter <http://www.sfv.de/lokal/mails/wvf/grundlast.html>, Zugriff 17.11.2003)

Den Umweltaspekt betont Hans-Josef Fell MdB. Er kritisiert die mit „Clean Coal“ bezeichneten Neuentwicklungen auf dem Kohlemarkt.

„In Wirklichkeit geht es der Kohleindustrie mit der „Clean Coal Technik“ nicht um Klimaschutz, sondern um den Verkauf neuer Kohlekraftwerke. Doch obwohl sie natürlich effizienter und sauberer sind als alte Kohletechniken, wird durch den Zubau neuer Kohlekraftwerke zusätzliches Kohlendioxid emittiert. (...) Obwohl die neuen Kraftwerke, besonders die ostdeutschen Braunkohlekraftwerke, eine Senkung der Kohlendioxidemissionen pro Kraftwerk erreichen konnten, ist dennoch der gesamte Ausstoß gestiegen. Eine Zunahme der Braunkohlenutzung in Ostdeutschland hat trotz der Emissionsreduzierung in jedem einzelnen Kraftwerk eine Erhöhung des Gesamtausstoßes von Kohlendioxid in Deutschland bewirkt. Diese Absurdität wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, dass bei jeder Kraftwerkseinweihung die Klimaschutzmaßnahmen gelobt wurde.“ (*Hans-Josef Fell: Clean Coal“: Die Renaissance des Klimakillers Kohle, in: Solarzeitalter. Politik und Ökonomie erneuerbarer Energien 2/2003, Bochum: Eurosolar-Verlag*)

Auch Jürgen Trittin hat Einwände gegen die verstärkte Nutzung von Kohle.

„Die Nachhaltigkeitsstrategie fordert eine Steigerung der Energieeffizienz um drei Prozent pro Jahr. Wenn wir heute Kraftwerke planen, die 2050/60 noch am Netz sind, müssen wir die erforderliche Effizienzsteigerung hochrechnen. Kohle-, vor allem Braunkohlekraftwerke hätten deshalb im neuen System nur Platz, wenn sie eine ähnliche Energieeffizienz wie zum Beispiel moderne GuD-Kraftwerke (Gas und Dampf) oder erneuerbare Energien erreichen könnten. Kohlekraftwerke haben aber bisher höchstens 43 bis 45 Prozent, moderne GuD-Kraftwerke (...) hingegen einen Wirkungsgrad von mehr als 90 Prozent.“ (*Jürgen Trittin: Klimaschutz ist ein Markt ungeahnter Größe, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Sept. 2003, S. 7*)

Die Rolle der Kohle für den Wirtschaftsstandort Deutschland betont Karl-Josef Laumann, Angehöriger der CDU/CSU-Bundestagsfraktion:

„Es ist unstrittig, dass die Steinkohle, dieser fossile Brennstoff, in diesem Jahrhundert für die Energieversorgung dieser Erde eine enorme Bedeutung haben wird. Wenn ich richtig informiert bin, dann liefert der deutsche Maschinenbau etwa 45 Prozent der Bergbautechnologie, die weltweit gekauft wird. Mir wird gesagt, dass diese Verkäufe oft nur deswegen zustande kommen, weil die Leute aus China, Südamerika und Russland vor Ort sehen, wie diese Maschinen arbeiten. (...) Ich glaube, dass es sich eine Volkswirtschaft, die Wohlstand und soziale Sicherung nur über exportfähige Produkte verteidigen kann, gut überlegen sollte, ob sie aus einem Markt, der weltweit noch viele Jahre, wahrscheinlich noch dieses Jahrhundert, eine riesige Rolle spielt, schlicht und ergreifend aussteigt. Dies gilt in besonderem Maße, weil wir in diesem Bereich schon Anteile am Weltmarkt haben. In anderen Bereichen müssen wir sie uns erst erkämpfen. Dies ist zu berücksichtigen.“ (*Karl-Josef Laumann: Gute Gründe für die Beibehaltung eines Restbergbaus, Rede vom 26. Juni 2003, zum Download unter <http://www.laumann-mdb.de>*)

Stimmen zur Diskussion der Minister

Sowohl Clement als auch verschiedene Verbände hatten die hohen Subventionen der Windenergie kritisiert. Clement sprach sich in einem Reuters-Interview gegen eine „Subventionsmentalität“ aus, die Subventionen der Windenergie seien inzwischen mit den Kohlesubventionen vergleichbar. Entsprechende Äußerungen werden scharf kritisiert. Dr. Norbert Allnoch vom Internationalen Wirtschaftsforum Regenerative

Energien (IWR) in Münster sagte in einem Interview mit tagesschau.de über die Diskussion:

„Hier werden zwei Dinge miteinander verglichen, die man so nicht miteinander vergleichen kann: Die Kohlesubventionierung wird aus Steuermitteln finanziert. Wenn man an dieser Schraube dreht, führt das zu einer Entlastung des Finanzhaushaltes von Hans Eichel. Bei einer Reduzierung der Windenergievergütung ist das nicht in der Fall. Es wird versucht in der Öffentlichkeit zu vermitteln, dass Kohle- und Windenergiesubventionen gleichzusetzen sind und aus einem Steuertopf finanziert werden. Das ist jedoch nicht so.“ (*Windenergieförderung ist auch Standortsicherung, Interview von tagesschau.de mit Dr. Norbert Allnoch, unter <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID2192426,00.html>*)

Die im Laufe der Diskussion eingetretene Beschränkung auf den Gegensatz von Wind und Kohle wird oft bedauert:

„Gegen Windkraft zu sein, heißt noch lange nicht, gegen erneuerbare Energien zu Felde zu ziehen. Im Gegenteil sehe ich in diesem Bereich große Chancen für die Umwelt und für die Wirtschaft. Die Windkraft soll einen Platz, aber nicht den Platz im Energiemix bekommen.

(...) Die exklusive steuerliche Förderung der Windkraft hat die Entwicklung anderer erneuerbarer Energieträger gewiss nicht vorangetrieben – möglicherweise sogar blockiert. Nachdem die Stromnetze einmal für die Windkraftbetreiber ausgebaut sind, wird kaum ein Stromanbieter noch einmal Geld für die Biomasse oder den Solarstrom ausgeben wollen.“ (*Nick Reimer/Wolfgang Birthler: Mehr Windkraft für Deutschland?, in taz vom 27.08.2003*)

Dr. Norbert Allnoch vom Internationalen Wirtschaftsforum Regenerative Energien (IWR) in Münster kritisiert vor allem die Beschränkung auf den Stromsektor:

„Zu meinem Bedauern konzentriert sich die öffentliche Diskussion sehr stark auf den Stromsektor, während die anderen genau so wichtigen Bereiche kaum Resonanz finden. Die industriepolitischen Potenziale sind genau so groß. (...) Meine Sorge ist, dass wir zu sehr an den klima- und umweltpolitischen Zielen festbeißen, energiepolitische Schaukämpfe veranstalten und dabei die industriepolitischen Ziele und deren Umsetzung auf dem Gebiet der regenerativen Energietechniken vernachlässigen.“ (*Windenergieförderung ist auch Standortsicherung. tagesschau.de sprach mit Dr. Norbert Allnoch vom Internationalen Wirtschaftsforum Regenerative Energien (IWR) in Münster über die Diskussion. am 28.08.2003 unter <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID2192426,00.html>*)

Der ausgehandelte Kompromiss

Nach wochenlangem Streit gab Umweltminister Trittin schließlich auf dem Aktionstag Erneuerbare Energien in Berlin bekannt, sich mit Clement auf die Eckpunkte zur Novelle geeinigt zu haben. Er bezeichnete die Einigung als „guten Kompromiss zwischen Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit“. Die wichtigsten Neuerungen sind:

- „Künftig werden nur noch Windstandorte gefördert, an denen mindestens 65% des gesetzlich vorgegebenen Referenzertrages erreicht werden.
- Gleichzeitig wird ein zusätzlicher Anreiz für das Repowering an guten Küstenstandorten geschaffen. Damit wird der Ersatz alter, weniger effizienter Windkraftanlagen, die bis Ende 1995 in Betrieb gegangen sind, durch neue, bessere Anlagen beschleunigt
- Die Degression der Windförderung wird verstärkt: Künftig werden die Einspeisevergütungen jährlich um 2% sinken.

- Die EEG-Förderung der Fotovoltaik wird verbessert, um die aufwärts gerichtete Marktentwicklung dieser Zukunftsbranche nach Auslaufen des 100.000-Dächer-Solarstromprogramms weiter voranzutreiben.
- Die Förderung der Stromerzeugung aus Biomasse wird stärker technologiebezogen differenziert und die jährliche Degression der Förderung verstärkt (...)
- Die im Juli in Kraft getretene vorläufige Härtefallregelung für stromintensive Unternehmen wird dauerhaft verankert. Sie wird erweitert und mittelstandsfreundlich ausgestaltet.“
- *(Ergänzende Informationen zur Einigung beim Erneuerbare Energien Gesetz, Pressemitteilung des BMWA vom 5.11.2003, unter <http://bmwi.de/navigation/presse/pressemitteilungen,did=27110.html>, Zugriff 17.11.2003)*

Reinhard Loske, stellvertretender Vorsitzender der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, und Michael Müller, stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion begrüßen die Einigung:

„Die Koalitionsfraktionen begrüßen die Einigung zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Sie ist ein positives Signal für den weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien. Die Vergütungen werden so angepasst, dass Investoren Planungssicherheit erhalten und gleichzeitig Anreize für die Weiterentwicklung der Technologien geschaffen werden. Detailspekte werden im weiteren parlamentarischen Verfahren zu klären sein.“
(Pressemitteilung von Bündnis90/Die Grünen vom 06.11.2003, unter http://www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs_dok/0,,47358,00.htm, Zugriff 17.11.2003)

Peter Ahmels, Präsident des Bundesverbandes WindEnergie BWE:

„Der als Kompromiss verkaufte Konsens mit Wirtschaftsminister Wolfgang Clement bringt starke Einschnitte für die Windenergie. Besonders der Ausbau im Binnenland gerät in Gefahr. (...) Ohne den Ausbau im Binnenland – und die dabei erzielten technologischen Fortschritte – gerät auch der Offshore-Ausbau in Gefahr. *(Pressemeldung des BWE vom 07.11.2003, unter www.windmesse.de/presse/342.html, Zugriff 17.11.2003)*

Angelika Brunkhorst, Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion für Erneuerbare Energien teilt in einer Pressemitteilung der FDP vom 6.11.2003 mit:

„Die FDP lehnt den jetzt ausgehandelten Kompromiss zur EEG-Novelle ab, weil bei der Förderung erneuerbarer Energien die alten Fehler beibehalten werden. Weder werden die Kosten durchgreifend gesenkt, noch den erneuerbaren Energien tragfähige Zukunftsperspektiven eröffnet. Das neue Hätschelkind soll die unwirtschaftlichste aller Regenerativenergien sein – die Photovoltaik. Ein extrem hoher Förderansatz und die Bevorzugung beim Zeitpunkt des Beginns der Förderung widersprechen jeder Logik. (...) Angesichts dieser Handlungsmöglichkeiten und Herausforderungen ist der von Umweltminister Trittin vorgelegte Novellierungsentwurf ideenlose Flickschusterei.“ *(Pressemitteilung der FDP vom 6.11.2003, unter <http://www.fdp-fraktion.de>, Zugriff 17.11.2003)*

Der Gesetzesvorschlag wurde von den Ministerien auf den parlamentarischen Weg gebracht. Mit dem Beschluss über den Gesetzesentwurf ist frühestens Mitte Mai 2004 zu rechnen.

Irrige Alltagsvorstellungen im Politikunterricht. Fehlverstehen als Bedingung politischen Lernens?

Sibylle Reinhardt

Das Problem

Die Bildungsaufgabe „Bürger in der Demokratie“ wird normativ-demokratiethoretisch bestimmt (so auch Behrmann/Grammes/Reinhardt 2003). Offensichtlich hat das so gewonnene Leitbild des mündigen, urteils- und interventionsfähigen Bürgers so wenig mit den konkret erfahrbaren Bürgern zu tun, dass Patzelt (1998) sogar von einem latenten Verfassungskonflikt spricht. Unterrichtserfahrungen von Lehrern und Lehrerinnen zeigen, dass Alltagsvorstellungen der Lerner das Fehlverstehen von Politik und Demokratie bedeuten können. Da diese Alltagsvorstellungen die Verarbeitung von Bildungsangeboten lenken, dürfen sie im Unterricht nicht übersprungen werden. Im Gegenteil: Fehler haben eine konstruktive Funktion im Lernprozess.

In den Fachdidaktiken der Naturwissenschaften gibt es eine Tradition der empirischen Forschung zum Alltagsverstehen (wofür u.a. das Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften an der Universität Kiel seit Jahrzehnten einen Arbeits- und Konzeptzusammenhang bereitstellt). Zum Beispiel wurden Vorstellungen vom „Atom“ und ihre Entwicklung vor und nach dem zugehörigen Unterricht mit überzeugenden empirischen Verfahren untersucht (vgl. z.B. Lichtfeldt 1997). Für die politische Bildung gibt es keine solche Infrastruktur und keine Tradition. Deshalb muss die Identifikation typischer Fehler oder Illusionen im Verstehen politischer Vorgänge beim heutigen Stand des Wissens von Erfahrungen mit dem Lernen von Jugendlichen ausgehen und von Annahmen über zentrale und wesentliche Charakteristika der in Rede stehenden gesellschaftlichen Teilsysteme. Vor aller empirischen Forschung erfolgen also zahlreiche Entscheidungen, die nicht selbst ihr Gegenstand sein können, sondern die dem Diskurs der Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit zugehören. Im Folgenden wird die Angabe solcher zentraler Fehlverständnisse für politisch-gesellschaftliches Denken versucht: Durch welche Illusionen muss der Bürger beim Aufbau der Kompetenz zur Demokratie durch, so dass er sie in ein komplexes Konzept integrieren kann?

Helmut Fend hat 1991 den Konstanzer Längsschnitt im Teil der politischen Sozialisation dargestellt (Kapitel 4). Die Entwicklungen in der Lebensphase der Adoleszenz fasst er in den folgenden Dimensionen zusammen (S. 146 f.):

- An die Stelle der Naturhaftigkeit des politischen Bereichs tritt eine Vorstellung von Gestaltbarkeit und Verantwortlichkeit.

- Der Analogieschluss von privat auf öffentlich wird aufgegeben, harmonisierendes Denken wird durch die Wahrnehmung der Interessenvielfalt und -konflikte ersetzt.
- Mit der Deidealisierung von Erwachsenen geht einfaches Vertrauen gegenüber Autoritäten zurück und wird durch Systemdenken, also das Denken in Vernetzungen, ersetzt.
- Das Durchschauen politischer Wirkungszusammenhänge ermöglicht die Einschätzung eigener Möglichkeiten zur Einflussnahme.
- Auf der Ebene von Werten gehen einfache Regelungsvorstellungen zurück und das Bewusstsein von demokratischen Aushandlungsprozessen und Gleichheitsforderungen entsteht.

Diese Interpretation ist sowohl zum Verstehen des Zusammenhangs von Kompetenzen geeignet als auch zum Verstehen von Alltags- und Fehlverständnissen von Politik, die – so die These – einen notwendigen Schritt auf dem Wege zu „Demokratie“ als Kompetenz darstellen.

Ein Schlüsselerlebnis im Unterricht

Einer 10. Klasse habe ich im Politikunterricht vor vielen Jahren die Hausaufgabe gestellt, zu lesen sei der Grundrechtsteil des Grundgesetzes. Eine genauere Aufgabe hatte ich nicht geplant (vermutlich aus Zeitmangel), so dass die Schülerinnen und Schüler lediglich die Artikel 1-19 GG „lesen“. Die Reaktionen zu Beginn der nächsten Stunde, als ich nach ihrem Eindruck fragte, haben mich damals schockiert und allmählich Einsichten provoziert: Die Schülerinnen und Schüler guckten muffig, vorsichtig äußerten sie sich negativ („seltsam“, „komisch“) und schließlich klar ablehnend („blöder Text“, sogar „Scheißtext“). Glücklicherweise habe ich damals vor Verblüffung nicht widersprochen, sondern nach Gründen gefragt.

Zwei Reaktionen tauchen – so meine Erfahrungen – immer wieder auf: Zum Einen werden die Grundrechte als wichtig angesehen, aber zugleich als umgehend „kassiert“ empfunden durch die nachfolgenden Einschränkungen (z.B. Art. 2, Abs. 1: ... soweit er nicht ...). Zum Zweiten wird der Text als „Lüge“ betrachtet, weil die schönen Aussagen zur Gleichheit der Menschen ja in der Wirklichkeit gar nicht stimmten (hier wird Artikel 3, Abs. 1+2 angeführt). Beide Punkte klären sich im Unterricht häufig durch die Äußerungen anderer Schüler, die auf die entgegenstehenden Rechte anderer hinweisen und über konkrete Beispiele das Problem unbegrenzter Rechte zeigen bzw. das präzise Lesen des Artikel 1, Abs. 3 einfordern, wonach die Grundrechte die staatlichen Gewalten binden und nicht das gesellschaftliche Zusammenleben. Der Kurzschluss von „öffentlich“ auf „privat“ kann auch durch das gedankliche Spielen mit alltäglichen Situationen unterbrochen werden: Die Frage, ob eine Schülerin sich durch die Berufung eines jungen Mannes auf das Grundgesetz verpflichtet fühlen würde, ihn ihrem Freund gleichberechtigt gleichzustellen, löst Gelächter aus. Sofort ist klar, dass es dabei um unterschiedliche Zusammenhänge geht.

Die Offenheit der Fragestellung für die Lektüre hat es damals ermöglicht, dass ich diese häufig auftretenden Leseverständnisse der Schülerinnen und Schüler entdecken konnte. Später habe ich diese Lesefehler immer wieder geschehen lassen, damit wir sie gemeinsam bearbeiten konnten. Inzwischen habe ich die folgenden Alltagsvorstellungen als weit verbreitet beobachtet, so dass sich auch hier die Frage stellt, wie sie sich entwickeln und wie der Unterricht dabei helfen kann.

A) Alle Menschen seien tatsächlich gleich

Die erste Illusion ist die Unterstellung der Einheit oder Identität aller in einem Staatswesen, so dass notwendig und zwanglos eine gemeinsame Entscheidung resultieren wird, die das eine und einzige Interesse aller ausdrückt. Eine solchermaßen entdifferenzierte Vorstellung von gesellschaftlicher und politischer Realität hat den Vorzug der Einfachheit und der Harmonie: „Wir sind das Volk“ heißt dann auch „Wir sind ein Volk“ und dies wiederum bedeutet „Wir sind ein einzig Volk“. In der Geschichte der politischen Theorie und auch in der politischen Gegenwart ist diese Illusion der Homogenität zu finden, so wie sie in pädagogischen Zusammenhängen zu beobachten ist. Die dann folgenden Enttäuschungen sind notwendig, denn eine plurale Gesellschaft braucht pluralistische und damit konfliktuöse Verfahren und Organe zur Entscheidungsfindung.

B) Ego könne selbst bestimmen

Während die Bestimmung des Einzelnen über sein Privatleben im Rahmen der Gesetze und anderer Bedingungen tatsächlich Selbstbestimmung (Autonomie) ist, ist die Mitwirkung des Einzelnen im demokratischen System seine/ihre Partizipation an der Beratung und Entscheidung der gemeinsamen Angelegenheiten. Solange Homogenität unterstellt wird, ist die Entdeckung, dass viele Millionen andere genau die gleiche Wertigkeit haben wie ego, kein Problem, denn alle kommen zu derselben Entscheidung. Die Illusion der Selbstbestimmung kann natürlich keinen Bestand haben, die notwendig folgende Enttäuschung frustriert und verursacht im günstigen Falle die Anerkennung von Verschiedenheit und Gleichwertigkeit und wird dann in ein Konzept von Partizipation überführt.

Slogans wie „Jede Stimme zählt“ fördern diese Illusion dann, wenn nicht fortgesetzt wird „genau so viel wie jede andere Stimme“, weil das Missverständnis verfestigt oder behauptet würde, der Einzelne könne eine politische Streitfrage entscheiden. Dadurch wird der Erwerb von Kompromissfähigkeit erschwert; Kompromisse kompromittieren ja immer auch die eigene klare Linie und eindeutige Wertungen. Die Aussage „Meine Stimme bewirkt ja doch nichts“ ist die konsequente Formulierung von Resignation, die aus Enttäuschung resultieren kann.

C) Die Mehrheit habe immer Recht

Erst die Aufgabe der Einheitsillusion macht es möglich, als Antwort auf die Frage nach dem Finden einer Entscheidung zur Mehrheitsregel zu gelangen. Dies ist durchaus schwierig, weil es außer der Einsicht in die Nicht-Eintracht auch bedeutet, verlieren zu können und dies zu akzeptieren. Noch schwieriger ist es dann, die Begrenzung der Mehrheitsregel durch den Minderheitenschutz zu begreifen. Zu vermuten ist, dass unter Jugendlichen das Missverständnis, die Mehrheitsregel sei das wichtigste Prinzip der Demokratie, weit verbreitet ist. Der Schutz der Minderheit gegen den totalen Zugriff der Mehrheit und die Chance der Minderheit, in der Zukunft die Mehrheitsposition zu stellen, werden in einer verfassten Demokratie gewährleistet (auch Sutor 2002, S. 44). Einem mühsam erworbenen Verständnis – nämlich dem in die Notwendigkeit und Legitimität der Mehrheitsregel – kann also nicht einlinig (also „logisch“) gefolgt werden, sondern es muss gebrochen bzw. in ein Verhältnis zu einem widersprüchlichen Grundsatz gesetzt werden. (vgl. auch G: Gerechtigkeit sei Rechtssicherheit).

D) Der völlige Gewaltverzicht führe zu Gewaltlosigkeit

Das zentrale Merkmal von zivilem Streiten ist der Verzicht auf Gewalt. In erster Linie ist hier körperliche Gewalt gemeint, aber auch sozialer oder psychischer Druck kann massiv und argumentationslos beeinflussen. Der Verzicht auf den Einsatz von Gewalt hat zur Voraussetzung, dass alle Beteiligten sich an die Regel halten. Falls eine Person oder Organisation doch Gewalt ausübt, wäre der Gewaltlose wehrlos, wenn nicht eine dritte Instanz einschritte und die Sanktionierung des Regelverstößes besorgte. Das staatliche Gewaltmonopol ist also die strukturelle Voraussetzung für Gewaltlosigkeit. Auch diese – unter einzelnen verabsolutierten Prinzipien gesehen – Widersprüchlichkeit dürfte Jugendlichen schwer fallen zu begreifen. Im Unterricht zeigt sich das daran, dass – je nach konkretem und vielleicht erlebtem Beispiel – die Polizei mal „böse“ ist und mal „gut“. In der Expertenstudie zu „Civic Education“ äußerten die befragten deutschen Experten, deren Einschätzungen zur Bedeutsamkeit von Lernzielen sich im Allgemeinen sehr ähnelten, recht unterschiedliche Auffassungen bei der Frage des Gewaltmonopols des Staates und waren sich ganz uneinig bei der Einstufung der folgenden Aussagen als möglichen Lernzielen: „Verzicht auf Gewalt ist das beste Mittel, Gewalt zu beenden“ sowie „ein Verzicht auf Gewalt kann Gewalt und Unfreiheit fördern“ (Oesterreich/Händle/Trommer 1999, S. 170). Die Schüler-Ablehnung des staatlichen Gewaltmonopols zeigt Oesterreich (2002, S. 171).

E) Das Private sei politisch – das Politische sei privat

Ganzheitliches Begreifen kann Entdifferenzierung bedeuten, wenn nämlich Prinzipien, die für einen Lebensbereich Sinn geben, auf einen anderen übertragen werden, zu dem sie nicht passen. Hierher gehört in erster Linie die Assimilation des politischen Systems an Konzepte des privaten Lebens: Personen sind dann wichtiger als Inhalte (Personalisierung politischer Prozesse) und Institutionen erhalten eher Sympathie- als Bedeutsamkeitswerte. Bekannt ist aus der Jugendforschung, dass konflikthafte Institutionen des parlamentarischen Systems wie Parteien durchweg die niedrigsten Vertrauenswerte erhalten, während z.B. Gerichte hohe Werte verbuchen können. Die auch in allgemeinen Umfragen ermittelten positiven Werte für das Bundesverfassungsgericht sind möglicherweise auf einen antipolitischen Affekt gegründet. Auch werden Kerninstitutionen und -rechte der liberalen Demokratie nur für konsensuale Situationen befürwortet. Die private Tendenz zur Harmonie wird dem öffentlichen Bereich übergestülpt und führt zu Fehlbeurteilungen.

Umgekehrt werden überzeugende Prinzipien bzw. Werte des öffentlich-staatlichen Bereichs (z.B. Gleichberechtigung) vorschnell generalisiert – und im Angesicht der Realität als dementiert aufgefasst. Schülerinnen und Schüler missverstehen die Grundrechte bei der Lektüre des Grundgesetzes häufig als allgemein – also auch im sozialen und privaten Leben – geltend und fassen das GG dann als Lüge auf (zu Unterrichtserfahrungen vgl. oben). Zwar ist schnell zu zeigen, dass sich keine Schülerin und kein Schüler in ihren privaten Beziehungen von Freundschaft und Liebe auf die Forderung anderer nach Gleichberechtigung der Teilhabe einlassen will, aber diese Erfahrung im Denken muss gemacht werden, damit anschließend ein neuer Zugang zum Status von Grundrechten möglich wird.

F) Wirtschaftliches Handeln sei unmoralisch

Nach meinen Unterrichtserfahrungen begreifen viele Lerner das Verfolgen von Eigeninteresse im wirtschaftlichen Handeln – das aufgrund der Alltagserfahrungen gut zugänglich und auch bewusst ist – als Widerspruch zu prosozialen Werten, die sie in ausgeprägtem Maße befürworten. Deshalb sperren sie sich leicht gegen den Versuch, die Koordination des Einzelhandelns auf dem Markt zu analysieren und dann zur Einordnung in Regeln von Konvention und Gesetz (vom ehrbaren Kaufmann bis zum Betrugsverbot) zu gelangen. Die Idee der Produktivität des Systems (Adam Smith' „unsichtbare Hand“) erschließt sich wegen dieser Barrieren schwer, was die dann nötige politische Auseinandersetzung um das Setzen von Regeln und die Errichtung von Institutionen nicht erleichtert, deren konflikthafter Charakter ohnehin in den Augen mancher Lernender eine moralisch fragwürdige Eigentümlichkeit darstellt. (Dass jeweils aktuelle Skandale um Gehälter und Vorteilsnahmen diesen Eindruck bestärken, macht das Lernen nicht leichter.)

Wirtschaft, Politik und Gesellschaft haben eigene Logiken, sind aber zugleich miteinander verflochten. Ihre Trennung macht didaktisch keinen Sinn, weil die Zusammenhänge nicht deutlich würden und weil Verstehensblockaden noch schwerer zu überwinden wären (dazu Hedtke 2002). Erfahrung und empirische Daten zeigen, dass besonders Mädchen dem wirtschaftlichen Teilsystem eher reserviert gegenüber stehen.

G) Gerechtigkeit sei Rechtssicherheit

Es ist unmittelbar einsichtig, dass gesetzliche Regelungen zur Bestrafung von Taten bekannt und also geschaffen worden sein müssen, bevor eine solche Tat als Straftat klassifiziert und sanktioniert werden darf. Der Grundsatz „Keine Strafe ohne Gesetz“ würde also hohe Zustimmung finden – er wird aber dann nicht zur Grundlage von Beurteilungen gemacht, wenn eine bestimmte Tat nach eindeutigen Rechtsempfinden als strafwürdig, weil ungerecht erscheint. Ein berühmter Fall zum Diebstahl von Strom um die Wende des 19. zum 20. Jahrhundert provoziert die Stellungnahme, hier sei geklaut worden – also müsse bestraft werden. Wenn sich herausstellt, dass das Reichsgericht den Freispruch verfügte, weil eine gesetzliche Grundlage fehlte (der Gesetzgeber hat in der Folge den § 248c in das Strafgesetzbuch eingefügt), ist – nicht nur bei Schülerinnen und Schülern – eine Standardreaktion, das sei ungerecht und dürfe nicht sein (das Verbot des Analogieschlusses im Strafrecht ist dann gar nicht naheliegend). Erst das Durchdenken von Konsequenzen und das Kennenlernen historischer Abweichungen von rechtsstaatlichen Grundsätzen lässt den Sinn des Grundsatzes „Keine Strafe ohne Gesetz“ aufscheinen. Erst dann wird deutlich, dass Rechtssicherheit (die an Verfahren geknüpft ist) nicht gleichbedeutend mit inhaltlicher Gerechtigkeit ist und ihr vorangehen muss. Auch in diesem Falle würde die abstrakte Belehrung der Grundsätze ihren Sinn nicht vermitteln, der sich erst durch konflikthafte Auseinandersetzungen erschließt (vgl. auch Grammes 1998, S. 443-513).

H) Theorie sei gleich Praxis

In dreierlei Weise werden häufig Theorie und Realität kurzgeschlossen. Zum Einen werden Ziele, Werte, Ideale der Wirklichkeit so konfrontiert, dass die Differenz beide dementiert und de-legitimiert: Ziele werden spinnert, Tatsachen sinnlos – statt dass die

Spannung als Motor für Entwicklung und als Kriterium für Bewertungen taugt. Zum Zweiten werden Theorien, die notwendigerweise ihren Gegenstand auswählend und perspektivisch beleuchten, dafür gescholten, dass sie die Realität nicht vollständig abbilden, und deshalb gering geschätzt und beiseite geschoben. Zum Dritten wird Theorien häufig abverlangt, sie müssten direkt eindeutige Handlungsanweisungen ergeben – Ungeduld und schnelle Praxisforderung stehen dem mühsamen Erwerb der Mühsal wissenschaftlichen Arbeitens im Wege. Dieses Verstehensproblem zeigt sich auch bei Studierenden.

Folgerungen

Nach allen Erfahrungen gibt es gravierende Verständnisprobleme auf dem Weg zur Kompetenz zur Demokratie. Sie sind gut nachzuvollziehen, weil die Missverständnisse näher liegen als das angemessene Verstehen. Dies gilt nicht nur für Jugendliche, sondern auch für Erwachsene (vgl. Patzelt 1998). Jugendliche haben in der Schule noch ein Recht auf organisierte und intentionale Bildungsprozesse, von deren Gelingen auch das demokratische System berührt wird. Wenn wir ihre Verstehensprobleme besser verstünden, könnten wir ihnen eher helfen, sie konstruktiv zu nutzen – aus Fehlern zu lernen ist subjektnahes Lernen. Hierin liegt eine didaktische Chance.

Die Alltagsvorstellungen, die hier als Fehlverständnisse akzentuiert werden, behalten im Falle ihrer Persistenz natürlich ihre Funktionen für das Individuum: Sie entlasten, weil sie das Wahrnehmen und Fühlen orientieren, sie integrieren Gruppen und Milieus durch Abgrenzungen und sie verschaffen Anleitungen für das Handeln. Häufig sind sie tief in die Lebenspraxis gegründet und auch deshalb gegenüber Änderungen widerständig. Auch können sie abhängig von Situationen sein: so kann es in angstbesetzten Situationen viel schwerer sein, das Prinzip der Rechtssicherheit vor die Gerechtigkeit zu stellen als in ruhigen, gelassenen Zuständen. Schließlich enthalten diese Alltagsvorstellungen möglicherweise einen kritisch-utopischen Akzent, dessen Funktion für Erkenntnisprozesse aber durch affektive Abwehr verschüttet wird. So könnte der alltäglich-moralische Zugang zu wirtschaftlichen Phänomenen die urteilende Auseinandersetzung motivieren, wenn er reflektiert wird und somit nicht den Erwerb von Sachkenntnis behindert.

Diese Hinweise betonen die Funktion der Alltagsvorstellungen für das Individuum und demnach auch für den Lernprozess: es wäre ein Lehr-Kurzschluss, den mitgebrachten und vielleicht „bewährten“, womöglich gegen Irritationen verteidigten Vorstellungen die „richtige“ Lehre unvermittelt entgegenzustellen – sie hätte kaum eine Chance, einen Konzeptwechsel einzuleiten. Didaktik ist eben nicht „Reduktion“, sondern „Transformation“ unterschiedlicher Wissensformen. (Zur inspirierenden Naturwissenschaftsdidaktik vgl. Duit 1995) Ein instruktives Beispiel für die Produktion von moralisch bestimmter Emotion (als Gerechtigkeitsüberzeugung) und die nachfolgende Relativierung durch die Beobachtung von Recht (als Rechtssicherheit verbürgend) und Politik (als kollektives Handeln zur Änderung von Gesetzen) gibt das Interpretationsprojekt von Kuhn u.a. (2003). Hier wurde im Unterricht von zwei neunten Klassen der Fall Pinochet mit den Fragen der Auslieferung an Chile und der Aufhebung der Immunität in Chile verhandelt. Die Lernenden konnten ihre eigenen Zugänge zum Fall produzieren und verstrickten sich in Auseinandersetzungen, die in wohl typischer Weise die Abfolge von Moral – Recht – Politik ergaben. Auch die geschlechtsspezifisch unterschiedliche Betonung dürfte typisch sein.

Dass die Alltagsvorstellungen ihre Funktionen für das Individuum behalten, ist kein Argument für ihre allgemeine Sinnhaftigkeit. Nur wenn Demokratie eine Veranstaltung der Wenigen wäre, könnten wir die Bürgerinnen und Bürger in Ruhe lassen und politische Bildung auf die Elite des Entscheidens konzentrieren. Da aber ein Modell der Arbeitsteilung der demokratischen Willensbildung mit gleichem Recht für alle widerspricht, ist „Demokratie“ eine Kompetenz der Allgemeinbildung.

Die Eigenart der Lernprozesse der jungen Bürger und die systematische Notwendigkeit von „Demokratie“ als allgemeiner Kompetenz geben den Alltags- und Fehlvorstellungen ihre didaktische Bedeutung; auch könnten Evaluationen von Lernprozessen an diese Ausgangspunkte anschließen und die Konzeptwechsel untersuchen. Sowohl für die Schülerforschung als auch für die Lehr-/Lernforschung benötigt die politische Bildung – analog dem IPN in Kiel – eine konzentrierende und anregende Forschungsinfrastruktur. Die Ausstattung der Professuren für die Didaktik der Politik bzw. Sozialwissenschaften ist in der Regel minimal, hier kann nirgendwo ein bundesweiter Arbeitszusammenhang gegründet werden. Als Institution ist zuerst an die Bundeszentrale für politische Bildung zu denken, die hiermit aufgerufen sei, sich dieser koordinierenden Aufgabe für die fachdidaktische Forschung zu stellen.

Die vorstehenden Überlegungen sind im Zusammenhang der Arbeitsgruppe Behrmann, Grammes, Reinhardt entstanden, die im Auftrag der KMK eine Expertise zum Kerncurriculum Oberstufe für „Politik/Sozialkunde“ erstellen soll.

Literatur

- Behrmann, Günter/Grammes, Tilman/Reinhardt, Sibylle: Expertise „Politik/Sozialkunde“. In: Tenorth, Heinz-Elmar (Hg.): Kerncurriculum Oberstufe. Weinheim: Beltz (i.V.)
- Duit, Reinders: Zur Rolle der konstruktivistischen Sichtweise in der naturwissenschaftsdidaktischen Lehr- und Lernforschung. in: Zeitschrift für Pädagogik 1995, H. 6, S. 905-923
- Fend, Helmut: Identitätsentwicklung in der Adoleszenz. Entwicklungspsychologie der Adoleszenz in der Moderne, Band II. Bern/Stuttgart/Toronto: Huber 1991
- Grammes, Tilman: Kommunikative Fachdidaktik. Politik. Geschichte. Recht. Wirtschaft. Opladen: Leske + Budrich 1998
- Hedtke, Reinhold: Wirtschaft und Politik. Über die fragwürdige Trennung von ökonomischer und politischer Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag 2002
- Kuhn, Hans-Werner u.a.: Urteilsbildung im Politikunterricht. Ein multimediales Projekt. Schwalbach/Ts.: Wochenschau 2003-10-24
- Lichtfeldt, Michael: Stabilität und Ausprägung der im naturwissenschaftlichen Unterricht der Sekundarstufe I erworbenen Wissensstrukturen. in: Reinhardt, Sibylle/Weise, Elke (Hg.): Allgemeine Didaktik und Fachdidaktik. Weinheim: Deutscher Studien Verlag 1997, S. 81-124
- Oesterreich, Detlef/Händle, Christa/Trommer, Luitgard: Eine Befragung von Experten und Expertinnen zur politischen Bildung in der Sekundarstufe I. in: Händle, Christa/Oesterreich, Detlef/Trommer, Luitgard: Aufgaben Politischer Bildung in der Sekundarstufe I. Opladen: Leske + Budrich 1999, S. 131-208
- Oesterreich, Detlef: Politische Bildung von 14-Jährigen in Deutschland. Ergebnisse der IEA-Studie Civic Education. Opladen: Leske + Budrich 2002
- Patzelt, Werner J.: Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem. in: Politische Vierteljahresschrift 1998, H. 4, S. 725-757
- Sutor, Bernhard: Demokratie-Lernen? – Demokratisch Politik lernen! in: Breit, Gotthard/Schiele, Siegfried (Hg.): Demokratie-Lernen als Aufgabe der politischen Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag 2002, S. 40-52

Scherb, Armin: *Streitbare Demokratie und politische Bildung. Grundlagen und Bauelemente eines normativ-pädagogischen Konzepts*. Verlag Dr. Kovač. Hamburg 2003.

Im Kontext neuerer konzeptioneller Bemühungen in der Didaktik politischer Bildung (Demokratie-Lernen) verfolgt Armin Scherb in seinem Buch das Ziel, einen Zusammenhang zwischen der verfassungspolitischen Konzeption des Grundgesetzes, der *streitbaren Demokratie*, und politischer Bildung aufzuzeigen.

Im *ersten Teil* der Studie werden der Begriff der *streitbaren Demokratie* diskutiert und erste Konsequenzen für eine „Mindestanforderung an den *Wertbezug* politischer Bildung“ (85) gezogen. Entsprechend des Konzepts der *streitbaren Demokratie* seien im Grundgesetz die freiheitlichen Elemente durch *Wertgebundenheit* des (politischen) Handelns, *Treuepflichtforderung* als Appell an den Staatsbürger sowie *Abwehrbereitschaft* als Verbotsmöglichkeit verfassungsfeindlicher Parteien begrenzt. Das Grundgesetz konstituiere somit ein Spannungsverhältnis von „Offenheit und Bindung, von Freiheitsverbürgung und Freiheitssicherung“ (38), das sich auch im Begriff der freiheitlich – (aber zwingend) – demokratischen Grundordnung widerspiegele.

Im nächsten Schritt stellt Scherb „politisch-philosophische Begründungskonzepte“ (49) *streitbarer Demokratie* vor. Er unterteilt diese in „konventionalistisch-positivistische“ (51) und „ontologische“ (68). Diese Begründungen können nach Scherb das spannungsreiche Konzept der *streitbaren Demokratie* theoretisch nicht fundieren, da jene Volkssouveränität und Freiheit von verfassungsmäßigen Begrenzungen, diese Bindung an Wertstandards einseitig betonten. Deshalb entwickelt Scherb ein personalistisches Begründungskonzept, das auf einem gemäßigten Relativismus basiert. Folgen für die politische Bildung sieht Scherb konsequent in der „Aufrechterhaltung des Spannungsverhältnisses von Selbstbestimmung und normativer Bindung“ (85), die er mit „Offenheit“ (91) begrifflich belegt.

Am Beginn des *zweiten Teils* steht die Frage, welche ethischen Minima den Anspruch der Aufrechterhaltung des Spannungsverhältnisses substantiieren. Dafür wird der Begriff Verfassungspatriotismus diskutiert. Zudem wird auch die Kommunitarismus-Liberalismus-Debatte erörtert. Sie habe darauf auf-

merksam gemacht, dass auch die freiheitliche Demokratie ohne *gemeinsame* Bindung an demokratische Werte nicht möglich sei. In einem weiteren Schritt wird überprüft, inwiefern diese ethischen Minima auch gegen den Willen der Schüler umgesetzt werden dürfen. Sie seien als Angebot, als „soft law“ (152) zu interpretieren, weil der freiheitliche Staat sonst gegen seine Grundlagen handeln würde. Schließlich erläutert der Autor verschiedene Bürgerbilder, um das angemessene Bürgerleitbild für die *streitbare Demokratie* zu ermitteln. Dieses erkennt er im interventionsfähigen, aktiven Realisten.

Der *dritte und letzte Teil* der Studie fragt, welche Fähigkeiten für eine politische Bildung im Sinne *streitbarer Demokratie* notwendig sind. In Anlehnung an Lawrence Kohlberg und Jürgen Habermas weist Scherb moralisch-politischer Urteilsbildung die Fähigkeit der Aufhebung (nicht mehr Aufrechterhaltung?) der Spannung von Freiheit und Bindung zu, da auf den oberen Stufen Kohlbergs selbstverantwortete Entscheidungen an eine ausgeweitete soziale Perspektive gebunden sei und so den Anforderungen *streitbarer Demokratie* entspreche. Eine solche Urteilsbildung wäre dann im Sinne des „soft law“ zu ermöglichen; deswegen stehen am Ende der Arbeit Verfahren und Methoden einer politischen Bildung in der *streitbaren Demokratie*.

Scherb untersucht in seinem Buch einerseits die Charakteristika *streitbarer Demokratie*. Andererseits fragt er konsequent didaktisch, welche Anforderungen eine solche Demokratie an die Bürger stellt und wie Unterricht auf diese Anforderungen vorbereiten kann. In dieser Zuspitzung jenseits der Verwendung eines zu weiten Begriffes von Demokratie liegt die Leistung des Buches.

Michael May

Oelkers, Jürgen (2003): *Wie man Schule entwickelt. Eine bildungspolitische Analyse nach PISA*. Beltz. Weinheim/Basel/Berlin.

Das vorliegende Buch knüpft an die Diskussion um eine Schulreform am Maßstab von Bildungsstandards an. Die acht Kapitel des Buches gehen zumeist auf Vorträge zurück; sie gruppieren sich um das Thema, bauen allerdings nicht stringent aufeinander auf.

Der Autor geht im ersten Kapitel von der Tradition der Beschwörung nationaler Bildungskatastrophen (Georg Picht) aus. Diese resultierten nach Oelkers meist in Reformen, die den Nachweis ihrer Effizienz nicht erbringen mussten. Mit den international vergleichenden Bildungsstudien träten in einer globalisierten Welt die nationalen Bildungssysteme nun in einen Wettbewerb, durch den die Folgen von Reformen aufgewertet würden.

Die Kapitel zwei bis fünf plädieren mit je anderer Fokussierung für eine Output-Orientierung der Schulreform. Die Schüler, bzw. deren Wissen und Können, sei Maßstab der Bewertung einer Schulreform. Um diesen Maßstab drehen sich Vorschläge der Reform in verschiedenen Bereichen – wobei Oelkers auf Grund empirischer Daten „Unterricht als Kerngeschäft“ ansieht.

- die Umstellung der Rahmenpläne von „Wunschprosa“ auf verbindliche, überprüfbare Standards
- die Ausrichtung der Lehrer-, Schüler- und Elternrolle auf Standards (z.B. Transparenz)
- die Ausrichtung des Unterrichts auf Standards (z.B. internes Controlling, Qualifizierung der Lehrkräfte, empirische Kontrolle der Lehrmittel, Vergleich mit anderen Lerngruppen)
- eine entsprechende Schulorganisation (Bildungsfinanzierung durch Bildungsgutscheine, Leistungsmessung der Schule am Resultat, Freigabe der Schulwahl, Individualisierung der Lernzeit, Einsatz neuer Medien, Individualisierung der Lernzeit)
- eine veränderte Rolle der Schulverwaltung (Schulentwicklung statt Schulaufsicht)

In Kapitel sechs bezieht Oelkers die Vorschläge auf verschiedene Anwendungsbereiche (Grundschule, Gymnasium, Lehrerbildung), bevor er in den letzten zwei Kapiteln seine Ergebnisse kritischen Einwänden aussetzt und in Form von Postulaten zur Schulreform zusammenfasst.

Hinter den Argumenten Oelkers steht eine Philosophie, die – *zunächst* – Bildung nicht an abstrakten, unabschließbaren und unüberprüfbar Zielen wie etwa „Sachkompetenz“, „Medienkompetenz“, „Sozialkompetenz“ etc. festmacht. Bildung realisiere sich in domänen-spezifischer Kompetenzbildung, in Lernen durch Auseinandersetzung mit konkreten Leistungsanforderungen – auch wenn hier das Problem bleibe, welche konkreten Kompetenzen zu lernen seien. Außerdem vertritt der Autor damit einen Begriff von Allgemeinbildung, der leistungsbezogen und egalitär ist. Es sollen hohe Anforderungen gesteckt, aber ein Minimum soll möglichst von jedem erreicht werden. Es gehe jedoch nicht um Gleichmacherei, da die Wege der Kompetenz-Erreichung liberalisiert und dem Wettbewerb ausgesetzt würden.

Oelkers Argumentation ist überaus herausfordernd und pragmatisch, zum einen, weil sie ideologische Grenzen nicht beachtet, zum anderen, weil sie sich selbst als Hypothese und nicht als Ideologie versteht. Schulreform ist nach Oelkers ein permanenter Lern- und Anpassungsprozess. Gerade deswegen stellt das Buch für reformpädagogische Ansätze eine ernste Herausforderung dar. Für Bildungspolitiker, Bildungsplaner und Lehrerbildner ist es genau so obligatorisch wie für (Fach)Didaktiker, die es zur konzeptionellen und empirischen Standardforschung auffordert. Doch auch (angehende) Lehrer werden das Buch mit Interesse lesen – schließlich erkennt Oelkers im Unterricht das Kerngeschäft der Schulreform.

Michael May

Verkehrsinfarkt oder „nachhaltige Mobilität“? Herausforderungen der deutschen Verkehrspolitik im 21. Jahrhundert

Heinrich Pehle

Inhalt

1. Problemaufriss
2. Ordnungs- und strukturpolitische Weichenstellungen der Vergangenheit
3. Instrumente und Handlungsträger
4. Verkehrspolitik nach der deutschen Einheit
 - 4.1 Die Bahnreform
 - 4.2 Öffentlicher Personen- und Schienennahverkehr
 - 4.3 Verkehrsinvestitionspolitik
5. „Rot-grüne“ Verkehrspolitik
 - 5.1 Steuern und Gebühren als verkehrspolitische Steuerungsinstrumente?
 - 5.2 Die Bahnpolitik: Keine Chance für den innermodalen Wettbewerb?
6. Ausblick

Literatur

1. Problemaufriss

Die Sicherung von individueller Mobilität, sei es in Form freiwilligen (Freizeit, Urlaub) oder erzwungenen (Beruf/Einkauf) Verkehrs, zählt man heute zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse (Aberle 1997: 5). Ein funktionsfähiges Transportsystem für Personen und Güter gehört darüber hinaus zu den existenznotwendigen Voraussetzungen jeder arbeitsteiligen Wirtschaft. Die Mobilität von Personen und Gütern ist in ihrem Ausmaß positiv korreliert mit der Höhe des realen Pro-Kopf-Einkommens (Aberle 1997: 1). Dem Verkehrssektor kommt also eine ökonomische Basisfunktion zu, die der des Geldwesens gleicht. Private wie wirtschaftliche Interessenträger konfrontieren deshalb die Politik – ungeachtet zum Teil höchst divergenter Zielvorstellungen im Detail – mit der gemeinsamen Erwartung, sie möge für ein reibungsloses Funktionieren des Transportwesens Sorge tragen. Der Staat, durch das

Sozialstaatsprinzip zur Daseinsvorsorge verpflichtet, ist gehalten, „[...] ein für alle Bürgerinnen und Bürger leistungsfähiges öffentliches Verkehrs- und Nachrichtenwesen zur Verfügung zu stellen und leistungsfähig zu unterhalten“ (Broß 2003: 877). Dies legitimiert traditionell eine umfängliche Staatstätigkeit auf dem Verkehrssektor, deren Bedeutung man unschwer an ihren finanziellen Dimensionen ermessen kann: Die deutschen Verkehrsminister verwalten seit langem den größten Einzelinvestitionsetat des Bundes.

SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich verkehrspolitisch auf Bundesebene im Koalitionsvertrag vom September 2002 auf das Konzept der „nachhaltigen Mobilität“ verpflichtet. Der Vertrag verweist diesbezüglich auf die von der Bundesregierung im April 2002 vorgelegte „Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ (Bundesregierung 2002). Letztere wird definiert als „ausgewogene Balance zwischen den Bedürfnissen der heutigen Generation und den Lebensperspektiven künftiger Generationen“. Auch die Verfasser der Nachhaltigkeitsstrategie wissen natürlich um die allfälligen Staus auf den deutschen Autobahnen. Sie räumen deshalb ehrlicherweise ein, dass man durchaus in Frage stellen könne, ob den gegenwärtigen Mobilitätsbedürfnissen ausreichend begegnet werde. Wie immer das Urteil über den gegenwärtigen Zustand der Verkehrsinfrastruktur aber auch ausfalle: Auf jeden Fall seien massive Anstrengungen nötig, um die Herausforderungen der Zukunft sozial- und umweltverträglich zu meistern. Letztlich gehe es – und darüber gibt es im Grunde keinerlei politischen Dissens – um eine grundlegende Trendumkehr im Verkehrsbereich.

Wie sieht der Trend aus, den es umzukehren gilt? Wenige Zahlen reichen, um ihn zu verdeutlichen: Beispielsweise betrug der Anteil des Güterverkehrs, der in Deutschland von der Eisenbahn erbracht wurde, im Jahr 1950 noch 62,3 Prozent, 11,3 Prozent entfielen damals auf den Straßengüterfernverkehr. Bei konstant sinkenden Anteilen konnte die Bahn ihren Vorsprung vor dem LKW nur noch bis Anfang der siebziger Jahre halten. Mittlerweile hat sich das Verhältnis im *Modal Split* – also der Aufteilung der Verkehrsleistung auf verschiedene Verkehrsträger – vollständig umgekehrt. Ende der neunziger Jahre entfielen nur noch 19,6 Prozent der Gütertransporte auf die Bahn, während der Straßengüterfernverkehr 63,6 Prozent des Aufkommens bewältigte. Um die reale Bedeutung dieser Relationen ermessen zu können, muss zusätzlich die rasante Entwicklung des gesamten Transportaufkommens in Rechnung gestellt werden: Im Jahr 1970 bewältigte der Güterverkehr in Deutschland insgesamt 199 Milliarden Tonnenkilometer; 30 Jahre später waren es mit 492 Milliarden beinahe zweieinhalb Mal so viel. Ähnlich ernüchternd fällt das Leistungsverhältnis zwischen Schiene und Straße im Personenverkehr aus. Weniger als 8 Prozent der Verkehrsleistung in diesem Bereich entfallen noch auf die Bahn, knapp 80 Prozent dagegen auf den motorisierten Individualverkehr (Zahlen nach BMVBW 2002 a: IV). Der Kraftfahrzeugbestand ist allein seit der deutschen Einheit von circa 43 Millionen auf gut 53 Millionen gestiegen; auf 1000 Einwohner über 18 Jahre entfallen derzeit 625 Personenkraftwagen.

Wenn die dem Konzept der „nachhaltigen Mobilität“ inhärenten Ziele erreicht werden sollen, dann müsste die Verkehrslawine, die hier nur ansatzweise konturiert wurde, eigentlich minimiert, mindestens aber kontrolliert werden, denn: „Auch bei einem bedarfsorientierten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur wird das vorhandene System nicht mehr entscheidend erweitert werden können“ (BMVBW 2002 b: 21).

Um dieser Herausforderung zu genügen, hat eine vom Bundesverkehrsminister eingesetzte Arbeitsgruppe das Konzept der *Integrierten Verkehrspolitik* entwickelt. Gemeint ist damit eine Verkehrspolitik mit „zukunftsweisendem Anspruch“ (Hinricher/ Schüller 2002: 589), welche die spezifischen Vorteile der verschiedenen Verkehrsträger gezielt zu nutzen und in Übereinstimmung zu bringen versteht:

Erforderlich ist ein verbessertes Gesamtverkehrssystem, das die verschiedenen Maßnahmen und Instrumente, deren Wechselwirkungen, Ursachen und Folgezusammenhänge, die unterschiedlichen beteiligten Verwaltungen und räumlichen Ebenen sowie unterschiedliche Zeithorizonte in ein Zusammenwirken einbindet. Gebraucht wird eine Verkehrspolitik 'aus einem Guss' (BMVBW 2002 b: 4).

Vergegenwärtigt man sich indes nur einmal einige einschlägige Schlagzeilen der jüngeren Vergangenheit, wird sehr schnell deutlich, wie weit wir von einer „Verkehrspolitik aus einem Guss“ noch entfernt sind: So folgte der Verteuerung des Benzins in Folge der Einführung der Ökosteuer eine Kompensation in Form der Erhöhung der Pendlerpauschale im Einkommensteuerrecht, die nunmehr zum Zwecke der Haushaltssanierung wieder gesenkt oder gar ganz abgeschafft werden soll. Auch die Panenserie bei der Errichtung des elektronischen Erfassungssystems für die LKW-Maut auf den deutschen Autobahnen, die zu einer zeitlichen Verschiebung mit der Folge erheblicher finanzieller Einbußen für den Bundeshaushalt führte, ließ wenig von „integrierter Politik“ spüren. Dies gilt erst recht für die Tatsache, dass sich die Europäische Kommission veranlasst sah, die vorgesehenen Kompensationsleistungen für deutsche Spediteure in Form von Mineralölsteuerrückerstattungen zum Zwecke einer beihilferechtlichen Prüfung, deren Ausgang noch offen ist, zu stoppen. Auch das Schicksal des neuen Tarifsystems der Deutschen Bahn, das schon nach wenigen Wochen nach massiven Protesten von Kunden und Verbraucherschützern wieder rückgängig gemacht werden musste, passt in die Reihe der Beispiele für eine – zumindest noch – tendenziell „desintegrierte“ Verkehrspolitik.

Wenn sogar in der offiziellen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das „bisherige Gegeneinander von Straße und Bahn“ beklagt wird, dann ist es sicher kein Zufall, dass sich vielen Beobachtern der Eindruck aufdrängt, die Verkehrspolitik werde nicht erst seit gestern mehr oder weniger konzeptlos betrieben, der Dauerstau auf den deutschen Autobahnen sei deshalb ein klassisches Resultat von „Staatsversagen“ und für die Zukunft stehe – nicht zuletzt wegen der anstehenden EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Zunahme der Verkehrsströme – der endgültige Verkehrsinfarkt ins Haus. Der folgende Beitrag will den Realitätsgehalt dieser und ähnlicher Behauptungen prüfen. Zu diesem Zweck werden zunächst die wichtigsten verkehrspolitischen Weichenstellungen der Vergangenheit, deren Auswirkungen bis heute spürbar sind, kurz rekonstruiert. Daran schließt sich eine Übersicht über die wichtigsten Handlungsträger der Verkehrspolitik und die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente an. Auf dieser Grundlage können dann die wesentlichen verkehrspolitischen Entscheidungen seit der deutschen Einheit rekonstruiert und hinsichtlich ihrer Auswirkungen analysiert werden. Dabei wird die Zäsur, die der bundespolitische Machtwechsel vom September 1998 auch für die Verkehrspolitik bedeutete, zu berücksichtigen sein. Es wird sich zeigen, dass wir es in vielerlei Hinsicht mit noch unvollendeten Reformprozessen zu tun haben. In welche Richtung dieselben fortgeschrieben werden müssten, um den viel beschworenen Verkehrsinfarkt vielleicht doch noch zu vermeiden, wird deshalb abschließend diskutiert.

2. Ordnungs- und strukturpolitische Weichenstellungen der Vergangenheit

Die Herausbildung staatlicher Verkehrspolitik war naturgemäß gebunden an die technische Entwicklung, deren erster, das Politikfeld bis heute prägender „Modernisierungsschub“ die Erfindung der Eisenbahn war. Die Eisenbahn, durch deren Einführung sich die Transportkosten sukzessive um bis zu 90 Prozent reduzierten (van Suntum 1986: 96), entwickelte sich bis Ende des 19. Jahrhunderts zum beherrschenden Verkehrsmittel. Unter dem Eindruck ihrer damals überragenden Leistungsfähigkeit und der Einsicht, dass das Verkehrssystem die existenznotwendige Grundlage für die arbeitsteilige Wirtschaft schlechthin darstellte, wurde der Grundstein für das bis in die jüngere Vergangenheit hinein dominierende ordnungspolitische Paradigma des verkehrspolitischen „Staatsdirigismus“ gelegt. Dieser äußerte sich zunächst darin, dass die anfangs privatwirtschaftlich organisierten Bahnunternehmen Betriebs- und Beförderungspflichten sowie dem Tarifzwang unterworfen wurden. Dem folgte eine sukzessive Übernahme der diversen Eisenbahngesellschaften in öffentliches Eigentum und schließlich im Jahre 1920 die Gründung einer reichseigenen Monopoleisenbahn, deren Gewinne – man mag es heute kaum mehr glauben – sich bald zu einem wesentlichen Element der Staatsfinanzierung entwickelten (van Suntum 1986: 96). Angesichts des Siegeszuges der Eisenbahn geriet der zweite traditionelle Verkehrsträger, die Binnenschifffahrt, zunächst ins Hintertreffen, aus dem sie sich erst nach der Jahrhundertwende langsam wieder befreien konnte. Voraussetzung hierfür war eine partielle Umorientierung der staatlichen Verkehrspolitik. Ihre Bemühungen um einen Interessenausgleich zwischen den beiden Verkehrsträgern schlugen sich v.a. in der Intensivierung der Kanalbautätigkeit und im Verzicht auf die Vollarlastung der Wegekosten für die Binnenschifffahrt nieder.

Erst das Aufkommen des Lastkraftwagens in den zwanziger Jahren jedoch war geeignet, das Verkehrsmonopol der Eisenbahn zu gefährden. Angesichts der sukzessive einsetzenden Konkurrenz des Straßenverkehrs sah sich die staatliche Ordnungspolitik sehr bald vor der Alternative, „[...] entweder die Eisenbahn aus dem Zwang zu gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung zu entlassen und die Ordnung des Binnenverkehrs in erster Linie dem freien Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu überantworten, oder aber Binnenschifffahrt und Kraftwagen [...] einer Reihe von wettbewerbsbeschränkenden Bindungen zu unterwerfen“ (Jürgensen 1987: 3785). Indem der Staat sich für den zweiten Weg entschied und Tarifhoheit und Konzessionspflichten auch auf den nicht-öffentlichen Güter- und Personentransport ausdehnte – die einschlägigen Gesetze und Verordnungen wurden im Zeitraum zwischen 1931 bis 1935 erlassen (vgl. van Suntum 1986: 99f.) –, begründete er eine Tradition der „Bahnschutzpolitik“, die nach dem zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik bruchlos fortgesetzt wurde. Zaghafte Versuche wie etwa die so genannte Kleine Verkehrsreform von 1961 änderten an den Grundsätzen dieser Politik nichts. Trotz ihres offenkundigen Scheiterns, das sich vor allem in einer seit den 60er Jahren rapide anwachsenden Verschuldung der Bahn sowie der Zunahme des Straßenverkehrs bei sinkenden Transportleistungen der Bahn niederschlug, wurde sie bis in die 80er Jahre hinein nicht revidiert.

Die verlorengegangene Konkurrenzfähigkeit des Schienenverkehrs gegenüber der Straße ist zum einen der Ordnungspolitik anzulasten, denn deren Zielsetzung

„Flankenschutz für die Bahn“ bezog sich lediglich auf den Gütertransport und dies angesichts des Widerstands der „LKW-Lobby“ auch nur halbherzig (ausführlich dazu Klenke 1993: 163ff.). Hinsichtlich des Personenverkehrs entwickelte die Bundesregierung bereits in den frühen 50er Jahren eindeutige Sympathien für die fortschreitende PKW-Motorisierung: „Von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen, sprach die Bundespolitik der Massenmotorisierung den Rang eines gesellschaftspolitisch vorrangigen Leitziels zu, das seinen markantesten Ausdruck in der Einführung der Arbeitnehmer-Kilometerpauschale des Einkommensteuerrechts fand – ein steuerpolitischer Anreiz, der der Massenmotorisierung ungemein förderlich war“ (Klenke 1993: 349).

Deshalb wurde die Bahnschutzpolitik strukturpolitisch nicht nur nicht abgefedert, sondern massiv konterkariert. Durch die „radikale Straßenbaupolitik“, die der Bund nach 1957 einschlug, wurden die Weichen „[...] unwiderruflich in Richtung Vollmotorisierung und Abbau der öffentlichen Verkehrsbedienung gestellt“ (Klenke 1993: 350). Ab etwa Mitte der 60er Jahre investierte die öffentliche Hand in den Straßenbau etwa das Sechs- bis Achtfache dessen, was dem Schienenverkehr zukam, mit der Folge, dass die Bundesbahn über 90 Prozent ihrer Investitionen dem bloßen Materialersatz vorbehalten mußte (Wolf 1992: 168). Während das Straßennetz in den sechziger und siebziger Jahren um jeweils etwa 50 000 km verlängert wurde, wobei die Bundesautobahnen von 2 100 km im Jahre 1950 auf 8 720 km (1989) ausgebaut wurden, wurde das Schienennetz sogar verkürzt. Von ursprünglich (1950) 36 600 km wurden bis 1987 6 100 km demontiert (Seifried 1990: 25). Begleitet wurde dieser Prozess von einer systematischen Fahrplanausdünnung zu Lasten des Nahverkehrs: Allein in den 70er Jahren wurden die Nahverkehrsverbindungen um 20 Prozent reduziert. Die Herausforderungen, vor die sich die heutige Verkehrspolitik vor allem angesichts des dramatischen anwachsenden Straßenverkehrs gestellt sieht, sind letztlich aufgrund dieser Inkongruenz von Ordnungs- und Strukturpolitik entstanden. Welche Gestaltungsmöglichkeiten diese beiden verkehrspolitischen Varianten im Einzelnen jeweils beinhalten, wird im Folgenden gezeigt.

3. Instrumente und Handlungsträger

Die ordnungspolitischen Gesetzgebungskompetenzen auf den Gebieten des Verkehrswesens liegen im Wesentlichen beim Bund, dem zum Teil die ausschließliche (Art. 73 Nr. 6 GG), zum Teil die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Nr. 21, 22, 23 GG) zukommt. Zu den auf dieser Basis erlassenen Verkehrsgesetzen gehören zunächst die Verkehrsträgersetze wie das Personenbeförderungsgesetz, das Güterkraftverkehrsgesetz, das Binnenschiffahrts- und das Luftverkehrsgesetz. Diesen Gesetzen gemeinsam ist, dass sie durch sektorspezifische Bestimmungen über den Zugang zu den Verkehrsmärkten, das Tarifgebaren und Ähnliches den ordnungspolitischen Rahmen der Verkehrspolitik stiften. Zur Kategorie der Verkehrsträgersetze gehört auch das im Jahr 1993 zum Zwecke der Bahnreform novellierte Allgemeine Eisenbahngesetz.

Die zweite Kategorie der Verkehrsgesetze bilden die Verkehrswegegesetze wie das Bundesfernstraßen- und das Bundeswasserstraßengesetz. Hinsichtlich seiner administrativen Umsetzung ist ersteres von einer föderalstaatlichen Besonderheit

geprägt: Die Bundesfernstraßen und Bundesautobahnen werden von den Ländern gemäß Art. 90 II GG im Auftrag des Bundes verwaltet. Von besonderer Bedeutung ist schließlich das Straßenverkehrsgesetz, obwohl dessen Schwerpunkt nicht durch materielle Regelungen, sondern durch die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen gebildet wird. „Für das Verkehrsrecht ist es typisch, dass die besonders einschneidenden und wichtigen Maßnahmen nicht durch förmliches Gesetz, sondern auf dem Wege über Rechtsverordnungen meistens mit Zustimmung des Bundesrates getroffen werden“ (Bürgel 1983: 26). Wichtige Beispiele dafür sind die Straßenverkehrs- und die Straßenverkehrszulassungsordnung, die unter anderem mit ihren Bestimmungen über höchstzulässige Maße und Achslasten von Lastkraftwagen nicht nur den Verkehrsablauf normieren, sondern auch wirtschaftspolitisch entscheidende Daten hinsichtlich des Konkurrenzverhältnisses von Straße und Schiene beim Gütertransport setzen.

Natürlich kann man versuchen, das Verkehrsgeschehen auch mit Hilfe der Steuergesetzgebung zu beeinflussen. Ein entsprechender, durchaus in der Tradition der Bahnschutzpolitik stehender Versuch wurde im Zeitraum zwischen 1969 und 1972 unternommen, als dem gewerblichen Güter- und dem Werkfernverkehr eine Straßengüterverkehrsteuer auferlegt wurde. Nachdem sich aber herausstellte, dass diese Sondersteuer mit dem EG-Recht unvereinbar war, ließ man sie, statt zumindest den Versuch der Rechtsharmonisierung zu unternehmen, ersatzlos auslaufen (Bürgel 1983: 29f.). Dies erklärt zu einem guten Teil die Verluste der Bahn an den Straßengüterverkehr, die sich, wie einleitend gezeigt, seit den 70er Jahren in Form deutlich sinkender Marktanteile bemerkbar machten. Bis in die jüngere Vergangenheit hinein war unbestritten, dass das Steuersystem „verkehrspolitisch praktisch neutral“ war (Bürgel 1983: 30).

Ähnlich wie die Ordnungs- ist auch die Strukturpolitik – gemeint sind damit Planung und Finanzierung der Verkehrswege – in Deutschland merklich von den Strukturen des Bundesstaates geprägt.

Für Planung, Bau und Unterhalt der Bundeswasserstraßen und des Eisenbahnschienennetzes sowie der Bundesautobahnen und -fernstraßen ist der Bund verantwortlich. Der geplante Ausbau der Verkehrswege wird festgeschrieben im Bundesverkehrswegeplan, einem Investitionsrahmenplan ohne jegliche rechtliche Bindung. Der Bundesverkehrswegeplan (BVPW) wird vom Bundesverkehrsministerium erarbeitet und nach Abstimmung mit den Ländern von der Bundesregierung verabschiedet. Er ist auf einen Mehrjahreszeitraum ausgelegt. Die im BVWP aufgelisteten Projekte sind nach Dringlichkeitsstufen unterteilt; aber auch für die unter der Rubrik „vordringlicher Bedarf“ aufgeführten Vorhaben gilt, dass ihre Aufnahme in den Plan lediglich eine verkehrsinvestitionspolitische Zielfestlegung der Bundesregierung dokumentiert. Natürlich versuchen einzelne Bundestagsabgeordnete – mehr oder weniger erfolgreich – die Interessen ihrer jeweiligen Wahlkreise bereits bei der Planaufstellung zu Geltung zu bringen. Formal gesehen, kommt der Gesetzgeber aber erst ins Spiel, nachdem die Bundesregierung den BVWP verabschiedet hat. Es ist dann an Bundestag und Bundesrat, in Form einer Novelle von Bundesfernstraßen- und Bundesschienenwegeausbaugesetz den Bedarf für die vorgesehenen Maßnahmen rechtlich verbindlich festzustellen. Aber auch wenn das geschehen ist, ist über die Realisierung eines konkreten Vorhabens noch wenig gesagt. Sie hängt – ungeachtet etwaiger planungs- und genehmigungsrechtlicher Probleme – von den jeweils verfügbaren

finanziellen Mitteln ab. Diese sind in den Haushalt des Bundesverkehrsministeriums eingestellt.

Bislang war die Rede ausschließlich von Bau und Unterhalt der Bundesfernstraßen und des Eisenbahnschienennetzes. Straßen von regional begrenzter Bedeutung sowie Projekte des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) unterliegen der Planungshoheit der untergeordneten Gebietskörperschaften (Landes-, Kreis-, Gemeindestraßen). Doch auch hier ist der Bund beteiligt und zwar durch das 1971 verabschiedete und seitdem mehrfach novellierte Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Dieses Gesetz basiert auf Art. 104 a IV GG, demzufolge der Bund den Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren kann. Die im Rahmen des GVFG zur Verfügung stehenden Mittel – es handelt sich um knapp 1,68 Milliarden Euro – werden den Ländern im Verhältnis der im jeweiligen Bundesland zugelassenen Kraftfahrzeuge zugewiesen. Die Entscheidung über die Förderung konkreter Projekte erfolgt innerhalb der Länder auf der Basis der von den Kommunen zu stellenden Anträge. Der Gesetzgeber hat die „Länderfreundlichkeit“ des GVFG sukzessive erweitert. So ist beispielsweise die Verpflichtung der Länder entfallen, Projekte von „nationalem Interesse“, die ein Volumen von 100 Millionen Mark überschritten (z.B. S-Bahnen in Ballungsräumen), einzeln anzumelden und vom Bundesverkehrsminister bewilligen zu lassen. Diese Bestimmung wurde im Laufe der Jahre ergänzt durch verschiedene Neuregelungen, die die kommunalen Planungsspielräume begünstigen. So können etwa seit dem Wegfall der so genannten Bagatellgrenze von 200 000 DM auch kleinere Vorhaben gefördert werden, und der Förderungskatalog wurde um diverse, auch den ÖPNV betreffende Maßnahmen (einschließlich der Anschaffung von Bussen und Schienenfahrzeugen) erweitert. Früher galt grundsätzlich, dass die GVFG-Mittel zu jeweils der Hälfte für den kommunalen Straßenbau und für Investitionen in den ÖPNV zu verwenden waren, wobei die Länder bis zu 15 Prozent der für den Straßenbau vorgesehenen Mittel zugunsten des ÖPNV umwidmen konnten. Auch diese Regelung hat man gestrichen, so dass die Länder die Bundesfinanzhilfen mittlerweile flexibel nach ihren eigenen Vorstellungen einsetzen können. Der Bund finanziert GVFG-Projekte je nach Art des Vorhabens mit einem Satz zwischen 60 und 90 Prozent, der Rest wird als Komplementärfinanzierung von den Ländern, zu einem geringeren Teil von den Kommunen selbst aufgebracht. Den jährlich vom Bundesverkehrsminister zu erstellenden Berichten über die Verwendung der GVFG-Mittel kann man entnehmen, dass die Finanzhilfen des Bundes regelmäßig etwa hälftig in kommunale Straßenbauvorhaben einerseits, den ÖPNV andererseits fließen. Etwa ein Drittel der Bundeshilfen kommen den neuen Bundesländern zu Gute.

4. Verkehrspolitik nach der deutschen Einheit

4.1 Die Bahnreform

Auf der Ausgabenseite des Verkehrsetats finden sich neben den Investitionen als zweiter großer Posten die Subventionen. Historisch größter Subventionsempfänger war die Deutsche Bundesbahn, die sich zu einem „Fixkostenblock“ in Höhe von 5 Prozent des Bundeshaushalts entwickelt hatte (van Suntum 1986:132). Erhielt die

Deutsche Bundesbahn in den 80er Jahren jährlich über 16 Milliarden DM, belief sich nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten der Zuschussbedarf für Bundes- und Reichsbahn im Jahre 1991 zusammen bereits auf 27 Milliarden DM (van Suntum 1993: 5). Trotz dieser Subventionen erwirtschaftete die Bahn jährliche Defizite in Milliardenhöhe. Im Jahre 1991 beliefen sie sich auf 5,3 Milliarden DM für die Bundesbahn und 4,3 Milliarden DM für die Reichsbahn; 1993 erwirtschafteten beide Bahnen einen gemeinsamen Verlust in Höhe von 15,5 Milliarden DM. Die Haushaltsbelastung durch Bundes- und Reichsbahn wurde vom Bundesverkehrsministerium für den Zeitraum 1994-2003 auf 569,3 Milliarden DM geschätzt (Daubertshäuser 2002: 288).

Der Gesetzgeber reagierte auf die skizzierte Problematik zwar bereits im Jahre 1982 mit einer Novelle des Bundesbahngesetzes, mit welcher die Führungsstruktur des Bahnvorstandes geändert und die „[...] Hinwendung der Bahn zu einem nach kaufmännischen Gesichtspunkten geleiteten Unternehmen eingeleitet wurde“ (Jürgensen 1987: 3786). Doch von einer wirklichen Strukturreform war man noch weit entfernt, denn nach wie vor konnte die Bahn über ihre Tarife nicht eigenständig bestimmen, musste im Gegensatz zum Straßenverkehr voll für ihre Wegekosten aufkommen und trug in ihrer Bilanz schwer an den von ihr zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Doch erst nach den von der Bahn in den Jahren 1990/91 eingefahrenen Rekordverlusten war der Handlungsdruck auf die Politik stark genug, um wirklich Bewegung in den Prozess der Bahnreform zu bringen: Nach den Vorarbeiten einer von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission machte der Gesetzgeber im Dezember 1993 den Weg frei für ein privatrechtlich geführtes Wirtschaftsunternehmen Bahn. Durch Änderung des Art. 73 und die Neueinfügung der Art. 87e und 106a in das Grundgesetz wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für das „Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen“ vom 27. Dezember 1993 geschaffen. Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn wurden damit zu einer Aktiengesellschaft mit dem Namen Deutsche Bahn AG (DB AG) vereinigt. Unter dem Dach der DB AG, deren Anteile vorläufig ausschließlich vom Bund gehalten werden, wurden die Sparten Personentransport, Güterverkehr und Fahrweg eingerichtet. Ursprünglich war vorgesehen, die Dachgesellschaft („DB-Holding“) nach zehn Jahren aufzulösen und die einzelnen Sparten als eigenständige Aktiengesellschaften zu organisieren – ein Ziel, das in dieser Form nicht mehr verfolgt wird (Müller 2003: 244). Der Bund übertrug der DB AG eine schuldenfreie Bilanz, indem er die Bahnschulden in das Bundeseisenbahnvermögen übernahm und Sanierungsmittel in Höhe von insgesamt 150 Milliarden DM garantierte (vgl. BMV 1994: 3).

Obwohl über die Parteigrenzen hinweg breiter Konsens über die Notwendigkeit der Bahnreform bestanden hatte, war es gleichsam bis zur letzten Minute ungewiss, ob der Bundesrat seine Zustimmung zu den notwendigen Verfassungsänderungen geben würde. Die Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder mag einer breiten Öffentlichkeit als der „übliche Finanzpoker“ zwischen Bund und Ländern erschienen sein (vgl. die Berichterstattung der Tagespresse zwischen September und Dezember 1993). Doch wäre es vordergründig, puren finanziellen Eigennutz der Länder zu unterstellen, denn die Bund-Länder-Verhandlungen galten der Finanzierung einer im Zuge der Bahnreform entwickelten neuen Länderaufgabe, nämlich der Regionalisierung des Schienenper-

sonennahverkehrs (SPNV). Die institutionelle Eingliederung des SPNV in den sonstigen öffentlichen Personennahverkehr unter Verantwortung der Länder, die die Qualität des ÖPNV durch größere „Problemnähe“ der Entscheidungsträger steigern sollte, war im Grunde eine größere verkehrspolitische Herausforderung als die bloße Privatisierung der Bahn.

4.2 Öffentlicher Personen- und Schienennahverkehr

Seit Anfang 1996 bezahlt der Bund die DB AG nicht mehr wie bis dahin mit circa 8 Milliarden DM jährlich dafür, dass sie S-Bahn-Netze und Vorortzüge betreibt. Die Verantwortung hierfür ging an die Länder, die die entsprechenden Aufgaben nach eigenem Ermessen weiterdelegieren können. Die Organisation des SPNV wurde nach den Vorgaben des jeweiligen Landesrechts in einigen Ländern den Kommunen beziehungsweise von ihnen getragenen Zweckverbänden oder Verkehrsverbänden übertragen. Die meisten Flächenländer haben sich allerdings dazu entschieden, selbst als SPNV-Aufgabenträger zu fungieren. In der Regel bedienen sie sich dazu eigens gegründeter, landeseigener Verkehrsgesellschaften. Ein Beispiel dafür ist die Bayerische Eisenbahngesellschaft (BEG), die 1995 gegründet wurde und seitdem für den gesamten SPNV in Bayern zuständig ist.

Die zuständigen Gebietskörperschaften beziehungsweise die von ihnen beauftragten Behörden müssen bei der Bahn – sei es die DB AG oder ein privater Konkurrent – diejenigen Nahverkehrsleistungen bestellen, die sie für ihr Gebiet für erforderlich halten. Dafür erhalten die Länder nach Art. 106a GG finanzielle Zuschüsse vom Bund. Letzterer ging bei den Verhandlungen mit den Ländern über die Bahnreform davon aus, dass die seinerzeit im Bundeshaushalt für den SPNV vorgelassenen Mittel in Höhe von jährlich 7,7 Milliarden DM auch für dessen künftige Finanzierung ausreichen würden (vgl. hierzu und zum folgenden Wellner 1993). Dem hielten die Länder Berechnungen über die ungedeckten Kosten des derzeitigen SPNV entgegen, mit welcher sie ihre Forderung nach insgesamt 14 Milliarden DM begründeten. Das Ergebnis der Verhandlungen war ein äußerst komplizierter Finanzkompromiss, der, im so genannten Regionalisierungsgesetz niedergelegt, sich in seinen Eckpunkten wie folgt darstellte. Für 1996 stand den Ländern für den SPNV aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes ein Betrag von 8,7 Milliarden DM zu. Dieser zweckgebundene Betrag wurde für 1997 auf 12 Milliarden DM erhöht, gleichzeitig wurden die Mittel für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz von bis dahin 6,28 Milliarden DM auf 3,28 Milliarden DM zurückgeführt. Danach kam eine Revisionsklausel zur Anwendung, die vorsah, dass sich bei einer eventuellen Verteuerung des Nahverkehrsangebots der Bahn die Bundeszuschüsse entsprechend erhöhen sollten. Auch wenn die Höhe der vom Bund zu leistenden, dynamisierten Ausgleichszahlungen an die Länder im Nachhinein vereinzelt Kritik provozierte, da sie nur wenig Anreize zu effizienzsteigernden Rationalisierungsmaßnahmen gesetzt habe (Reinke 2001: 129), wird man doch bilanzieren können, dass der Kompromiss sich als „Nullsummenspiel“ darstellte, das heißt, dass die geschilderte Aufgabenverlagerung im Wesentlichen bewältigt werden konnte, ohne finanzielle Sieger und Besiegte zu hinterlassen.

4.3 Verkehrsinvestitionspolitik

Die Realisierung der deutschen Einheit verlangte von der Verkehrspolitik nicht nur eine Antwort auf die Frage, wie das Bahnproblem ordnungspolitisch gelöst werden sollte. Sie bedeutete gleichzeitig auch eine strukturpolitische Herausforderung vom ungekannten Ausmaßes. Dies wiederum betraf nicht nur den Sanierungsbedarf der Verkehrswege in den neuen Bundesländern, sondern auch die Tatsache, dass Deutschland insgesamt in Folge der Öffnung seiner östlichen Grenzen zum europäischen Haupttransitland wurde, seine Verkehrsmagistralen dafür aber nicht ausgerichtet waren, weil man sie nach dem Zweiten Weltkrieg hauptsächlich in Nord-Süd-Richtung neu- beziehungsweise ausgebaut hatte (Keppel/ Steffenbröer 2001: 524). Deshalb sah sich der Bundesminister für Verkehr genötigt, im September 1991 – ein Jahr vor Verabschiedung des damals neuen Bundesverkehrswegeplans – die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ vorzulegen; ein Programm, das neun Schienen-, sieben Straßen- und ein Wasserstraßenprojekt enthielt. Für diese vordringlich zu realisierenden Vorhaben wurde zunächst ein Investitionsvolumen von ca. 56 Milliarden DM veranschlagt (von Stackelberg 1993:554), eine Summe, die später bis auf 70 Milliarden DM (35,8 Milliarden Euro) nach oben korrigiert werden musste. Bis Ende des Jahres 2002 wurden davon bereits 21,84 Milliarden Euro verbaut. Diese Bilanz ist insofern erstaunlich, als sie nach „nur“ elf Jahren erstellt wurde – ein Zeitraum, in dem bei größeren Verkehrsprojekten früher meist nicht einmal die Planungen abgeschlossen werden konnten. Zu erklären ist dies mit einer vom Bundesverkehrsminister erfolgreich entwickelten und durchgesetzten, doppelgleisigen „Beschleunigungsstrategie“.

Diese Strategie sah zunächst einmal vor, dass über die Realisierung der vordringlichsten „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ durch Bundestag und Bundesrat in Form von Investitionsmaßnahmegesetzen entschieden wurde und nicht, wie üblich, von der Exekutive in Form von Planfeststellungsverfahren. Gegen dieses Vorgehen wurden verschiedentlich verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, da die in Art.19 GG enthaltene Rechtswegeggarantie verletzt werde. Der in Bezug auf Verwaltungsmaßnahmen bestehende, umfassende Rechtsschutz gilt für Gesetze naturgemäß nicht. Gegen sie kann nur noch das Bundesverfassungsgericht anrufen werden. Hinsichtlich des Gesetzes über den Bau der „Südmfahung Stendal“ ist dies geschehen. Das Verfassungsgericht beschied die Kläger im Jahr 1996 dahingehend, dass staatliche Planung weder eindeutig der Exekutive noch der Legislative zugeordnet werden könne. Deshalb dürfe das Parlament, wenn hierfür „im Einzelfall gute Gründe“ bestünden, auch anlagenbezogene Fachplanungen per Gesetz regeln (BVerfGE 95: 1).

Auch wenn die gegen die Investitionsmaßnahmegesetze erhobenen, verfassungsrechtlichen Bedenken nach diesem Urteil in der Praxis wohl kaum mehr geltend gemacht werden dürften, ist (und war von vornherein) klar, dass das Parlament nicht auf Dauer als Verkehrswegeplanungsinstanz dienen kann. Diese Einsicht erklärt die bereits angesprochene Mehrgleisigkeit der „Beschleunigungsstrategie“: Am 16. Dezember 1991 trat das im Bundesverkehrsministerium erarbeitete „Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin“ in Kraft, durch welches die Planungsdauer für Verkehrsinfrastrukturprojekte in den neuen Bundesländern auf drei bis fünf Jahre begrenzt werden sollte. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz sah, zunächst befri-

stet bis 1995 (für Schienenwege bis 1999), im Wesentlichen vor, dass die Linienführung vom Bundesverkehrsministerium bestimmt wird. Die Durchführung eines förmlichen Raumordnungsverfahrens innerhalb von sechs Monaten wurde den betroffenen Ländern freigestellt, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung eingeschränkt und der Rechtsweg auf ein erst- und letztinstanzliches Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht beschränkt. Die Erfahrungen mit diesen Regelungen waren aus Sicht des Gesetzgebers so positiv, dass die Geltungsdauer des Gesetzes durch eine im Jahre 1999 beschlossene Novelle desselben bis Ende 2004 verlängert wurde.

Handlungsbedarf in Bezug auf die Planungsbeschleunigung für Verkehrswege sah die Bundesregierung jedoch auch für die alten Bundesländer. Sie brachte deshalb einen entsprechenden Gesetzesentwurf ein, der nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses im November 1993 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde. Unter Rückgriff auf das im Jahr 1991 entwickelte Muster gilt seitdem, dass über die Linienführung von Verkehrswegen von „europäischer und besonderer nationaler Bedeutung“ per Bundesgesetz entschieden werden kann. Bei kleineren Bauvorhaben tritt an die Stelle der Planfeststellung eine vereinfachte Plangenehmigung, Rechtsbehelfe gegen Planfeststellungsbeschlüsse haben keine aufschiebende Wirkung mehr, und der Instanzenweg für alle Klagen gegen einschlägige Verkehrswegevorbau wurde dadurch entscheidend verkürzt, dass die erstinstanzliche Zuständigkeit nunmehr von den Oberverwaltungsgerichten wahrgenommen wird.

Schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundesverkehrswegeplans 1992 zeichnete sich ab, dass längst nicht alle in ihm aufgeführten Verkehrsprojekte durch die öffentliche Hand würden finanziert werden können. Deshalb entwickelte das Bundesverkehrsministerium verschiedene Varianten der Privatfinanzierung von Verkehrswegen, die als Leasing- und Konzessionsmodelle auch öffentlich stark diskutiert wurden. Bei dieser Initiative erhielt die damalige Bundesregierung starke Unterstützung durch organisierte Interessen aus dem Wirtschaftsbereich: Kreditwirtschaft, Bau- und Automobilindustrie bemühten sich um günstiges öffentliches Klima für die Reform und wirkten zum Teil auch in einer von der Regierung eingesetzten Expertengruppe mit. Deren Vorarbeiten mündeten in das „Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private“ vom 30. August 1994. Nach diesem Gesetz können Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen an Privatunternehmungen übertragen werden, die im Gegenzug das Recht zur Erhebung von Mautgebühren erhalten. Je nach der Rentabilität des jeweiligen Projekts ist es möglich, dass der Bund eine Anschubfinanzierung in Höhe von maximal 20 Prozent der Baukosten leistet. Die auch als „Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz“ bezeichnete Norm ermöglicht „Betreibermodelle“ insbesondere für Brücken, Tunnel und Gebirgspässe. Neun Jahre nach Verabschiedung der gesetzlichen Grundlage konnte das erste dieser „F-Modelle“ am 12. September 2003 in Gestalt des Warnow-Tunnels bei Rostock in Betrieb genommen werden.

Nun ist die Erhebung von Mautgebühren – die bei den „F-Modellen“ ja nicht nur für schwere LKW, sondern für alle Kraftfahrzeuge anfallen – natürlich nicht sonderlich populär. Deshalb entwickelte der Bund ein weiteres Modell, welches das Betreiben von Autobahnabschnitten durch private Unternehmen über die im gerade skizzierten Gesetz enthaltene Regelung hinaus ermöglicht. Es handelt sich dabei um das so genannte A-Modell, das für den mehrstreifigen Autobahnausbau Anwendung finden soll. Dabei geht es darum, den Ausbau von Autobahnabschnitten von vier

auf sechs Fahrspuren an Private zu übertragen. Der private Betreiber soll eine Anschubfinanzierung von etwa 50 Prozent der Baukosten erhalten. Ansonsten soll ihm das Gebührenaufkommen aus der LKW-Maut zustehen, die für den von ihm betriebenen Autobahnabschnitt anfällt. Es existiert zwar eine Liste mit zwölf möglichen Pilotabschnitten für A-Modelle in einer Gesamtlänge von 523 Autobahnkilometern (BMVBW 2002 c), praktische Erfahrungen aber gibt es noch nicht, da die Realisierung des A-Modells eben von einem funktionierenden LKW-Mautsystem abhängt. Dies gilt, wie sogleich zu zeigen sein wird, auch für andere Verkehrsinfrastrukturprojekte der seit 1998 amtierenden Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

5. „Rot-grüne“ Verkehrspolitik

5.1 Steuern und Gebühren als verkehrspolitische Steuerungsinstrumente?

Die Erhebung von Autobahngebühren in Deutschland ist keine „rot-grüne“ Erfindung. In Gestalt der so genannten „Eurovignette“ für schwere Lastkraftwagen wurde sie nämlich bereits im Jahr 1995 eingeführt. Seitdem wurden in Deutschland für deutsche und ausländische Lastkraftwagen ab 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht zeitbezogene Autobahngebühren in Form von Tages-, Wochen-, Monats- oder Jahresvignetten fällig. Unter „Eurovignette“ firmierte dieses Gebührensystem deswegen, weil es zeitgleich nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in den BENELUX-Staaten, Dänemark und Schweden eingeführt wurde. Mit Wirkung vom 01. April 2001 erfuhr die Gebührenberechnung durch die Einführung einer zusätzlichen, auf den jeweiligen Schadstoffausstoß bezogenen Staffelung noch eine „ökologische Reform“, die allerdings von der Bundesregierung nur als „Zwischenschritt“ zur Einführung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für schwere LKW („LKW-Maut“) angesehen wurde.

Die rechtliche Grundlage zur Erhebung der LKW-Maut wurde durch das am 12. April 2002 in Kraft getretene „Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ geschaffen. Dieses Gesetz wurde – allerdings erst, nachdem der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat mit Erfolg tätig geworden war – mit Wirkung vom 08. Juli 2003 novelliert. Zeitgleich trat ein weiteres Gesetz in Kraft, durch welches das Bundesverkehrsministerium ermächtigt wurde, eine „Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft“ zu errichten. Der im Vermittlungsausschuss erzielte Kompromiss zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen einerseits und der CDU/CSU andererseits sieht zum einen die Zweckbindung der Mauteinnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur vor. Im Gesetz heißt es dazu, dass die Mittel „überwiegend für den Bundesfernstraßenbau“ einzusetzen seien. Zum anderen wurde festgelegt, die Abgabe zunächst nicht in der eigentlich vorgesehenen Höhe von 15 Cent pro gefahrenen Kilometer zu erheben, sondern sie auf 12,4 Cent zu reduzieren. Diese Absenkung erklärt sich dadurch, dass die Bundesregierung ursprünglich geplant hatte, die Konkurrenzfähigkeit des deutschen Speditionsgewerbes gegenüber ihrer europäischen

Konkurrenz durch die teilweise Rückerstattung der zuvor entrichteten Mineralölsteuer sicherzustellen. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch, wie einleitend bereits erwähnt, am Einspruch der Europäischen Kommission, die derzeit ein beihilfrechtliches Prüfverfahren vornimmt. Von der Reduzierung der Mautgebühren profitiert zwar auch die ausländische Konkurrenz, aber ohne diese wirtschaftsentlastende Maßnahme wäre das Gesetz am Widerstand von CDU und CSU im Vermittlungsausschuss gescheitert.

Die im Prinzip zwischen den politischen Parteien nicht umstrittene Erhebung der LKW-Maut wird von der Bundesregierung damit begründet, dass sie für eine „verursachergerechte Anlastung der Wegekosten“ Sorge. Bahnen und Binnenschiffe erhielten, so die Bundesregierung weiter, „[...] damit eine echte Chance mehr Güterverkehr von der Straße vor allem auf die Schiene zu verlagern.“ Die zusätzlichen Einnahmen seien für den Erhalt und den weiteren Ausbau der Verkehrswege zudem „dringend erforderlich“ (BMVBW 2003). Die LKW-Maut sollte ursprünglich ab 31. August 2003 erhoben werden. Die Eurovignette lief zum selben Zeitpunkt aus. Das mit der Errichtung und dem Betrieb des Mautsystems beauftragte Firmenkonsortium *Toll Collect* war auf Grund vielfältiger technischer Probleme jedoch nicht in der Lage, das System pünktlich in Betrieb zu nehmen. Seitdem füllt der „Mautskandal“ die Nachrichtenseiten der überregionalen Presse. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags ist noch immer nicht abzusehen, wann die LKW-Maut tatsächlich erhoben werden kann. Durch die Verschiebung des Mautstarts entstehen Einnahmeausfälle, die sich, je nach Berechnung, auf eine Summe zwischen monatlich 156 und 163 Millionen Euro belaufen. Wenn der Mautstart, wie zu vermuten steht, im Laufe des Jahres 2003 nicht mehr realisiert werden kann, entstehen dem Bundeshaushalt für 2003 einschließlich der Rückzahlungsverpflichtungen, die sich aus dem Auslaufen der Eurovignette zum Ende des August 2003 ergeben, Einnahmeausfälle in Höhe von mehr als 700 Millionen Euro. Die verzögerte Umsetzung des neuen ordnungspolitischen Konzepts LKW-Maut hat damit gravierende strukturpolitische Konsequenzen in Form fehlender Investitionsmittel.

Der – vom Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch nicht verabschiedete – Haushaltsplan für das Jahr 2004 sieht für den Etat des Verkehrsministeriums mit insgesamt 26,49 Milliarden Euro einen Anteil von etwa 11 Prozent am Gesamthaushalt des Bundes vor (Das Parlament Nr. 38/39 vom 15./22.09.2003, S.6). Damit soll der Minister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen weiterhin den zweitgrößten Einzeletat des Bundes (nach dem für Gesundheit und Soziale Sicherung und noch vor dem für Verteidigung) verwalten, wobei die Investitionsquote mit knapp 50 Prozent veranschlagt wurde. Das bedeutet, dass der Verkehrsminister etwa 13,13 Milliarden Euro investieren können soll. In diesen Haushalt eingerechnet sind Einnahmen in Höhe von 2,8 Milliarden Euro, die die Bundesregierung aus der streckenbezogenen LKW-Maut erwartet. Eine Verlagerung des Gütertransports in nennenswertem Umfang von der Straße auf die Schiene ist also zumindest aus der Sicht des Finanzministeriums keineswegs „im Sinne des Erfinders“ – würde sie doch zu Einnahmeausfällen führen und damit zum Beispiel die Finanzierung des von der Bundesregierung seit längerem propagierten „Anti-Stau-Programms“ in Frage stellen. Mit diesem Programm, das für den Zeitraum bis 2007 angelegt ist, sollen Investitionen in Höhe von insgesamt 7,4 Milliarden DM zur Beseitigung von „Kapazitätsengpässen“ auf Straße und Schiene finanziert werden.

Die im Anti-Stau-Programm vorgesehenen Maßnahmen sind Bestandteil des vom Bundeskabinett im Juli 2003 beschlossenen Bundesverkehrswegeplans, der den Zeitraum bis zum Jahr 2015 umfasst. Die Bundesregierung nimmt für sich in Anspruch, die Länder, aber auch Verbände und die interessierte Öffentlichkeit, so früh und intensiv wie noch bei keiner Bundesverkehrswegeplanung zuvor – der letzte BVPW stammte, wie erwähnt, aus dem Jahr 1992 – in die Vorbereitung eingebunden zu haben. Das Ergebnis besteht in einer Rahmenplanung für Investitionen in die drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße in Höhe von 150 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2001 bis 2015. Davon entfallen auf die Erhaltung der bestehenden Verkehrswege mit etwa 83 Milliarden Euro knapp 56 Prozent. Entsprechend des von der Bundesregierung ausgegebenen Leitmotivs „Aufbau Ost und Ausbau West“ sollen sich die Investitionen zwischen alten und neuen Bundesländern im Verhältnis von 65 zu 35 Prozent verteilen.

Der gigantische Finanzbedarf des Verkehrsektors mag die oben in Bezug auf die LKW-Maut formulierte Vermutung unterstreichen, dass eine Stärkung des Umweltschutzes vielleicht gar nicht das primäre Steuerungsziel auch solcher gesetzgeberischer Maßnahmen ist, welche von der Regierung als „grüne“ Projekte vermarktet werden, sondern dass es schlicht und ergreifend darum geht, neue Einnahmequellen zu erschließen. In dieselbe Richtung kann man auch hinsichtlich der „Ökosteuer“ (vgl. dazu Mez 2000, Pehle 2003) argumentieren, denn schließlich werden die aus ihr resultierenden Einnahmen dringend benötigt, um das Niveau der Rentenversicherungsbeiträge zu stabilisieren. Das verkehrspolitische Element der ökologischen Steuerreform, die zum 01. April 1999 in Kraft trat, bestand in der Erhöhung der Mineralölsteuer um 6 Pfennige (3,07 Cent) pro Liter. Mit dem „Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform“ wurde anschließend festgelegt, die Mineralölsteuer in vier weiteren Stufen anzuheben. Jeweils zum 01. Januar der Jahre 2000 bis 2003 stieg sie um weitere 3,07 Cent pro Liter mit einer zusätzlichen Belastung von weiteren 1,57 Cent pro Liter auf nicht schwefelarme Kraftstoffe. Der gesamte Öffentliche Personennahverkehr wurde seit dem Jahr 2000 dadurch begünstigt, dass er nur den halben Steigerungssatz der Mineralölsteuer – also 1,53 Cents pro Liter per anno – entrichten musste.

Die verkehrspolitische Lenkungswirkung der genannten Maßnahmen ist durchaus umstritten. Zwar lässt sich nachweisen, dass der Kraftstoffverbrauch im Straßenverkehr seit dem Jahr 2000 kontinuierlich um etwa 2 Prozent pro Jahr gesunken ist (BMU 2003: 8). Auch die insgesamt mit dem PKW erbrachten Fahrleistungen gingen trotz steigenden Kraftfahrzeugbestandes zurück: Wurden 1999 in Deutschland noch 534,4 Milliarden Kilometer mit dem PKW zurückgelegt, waren es im Folgejahr nur noch 517, im Jahr 2001 dann noch 507 Milliarden Kilometer. Dies entspricht einem Rückgang um 3,2 beziehungsweise 1,9 Prozent (ADAC 2003: 5). Was sich mit Hilfe solcher Berechnungen natürlich nicht nachweisen lässt, sind die Gründe für die skizzierte Entwicklung: Dass die Erhöhung der Mineralölsteuer das Verkehrsverhalten grundsätzlich mit beeinflusst hat, steht sicher außer Zweifel. Die Frage, ob sich ein Trend in Richtung Kraftstoff sparendes Fahren nicht auch ohne Einführung der Ökosteuer eingestellt hätte, lässt sich aber letztlich nicht beantworten.

5.2 Die Bahnpolitik: Keine Chance für den innermodalen Wettbewerb?

Die SPD – seinerzeit im Bund noch in der Opposition – hatte die Grundsatzentscheidungen zur Bahnreform zu Anfang der neunziger Jahre genauso mitgetragen wie den finanziellen Kompromiss, der die Regionalisierung des Schienenpersonenverkehrs faktisch erst ermöglichte. Diese „Große Koalition“, die nunmehr Bündnis 90/Die Grünen einschließt, hat weiterhin Bestand. Deutlich wurde dies, als die Fortschreibung des 1993 beschlossenen Finanzierungsmechanismus für den SPNV anstand. Bei den von der Öffentlichkeit kaum beachteten Beratungen zum „Ersten Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes“ einigte man sich auf eine Summe, deren Größenordnung der des ursprünglichen Kompromisses durchaus entspricht. Das Änderungsgesetz, das zum 01. Juli 2002 in Kraft trat, sieht vor, dass die Länder ab eben diesem Jahr vom Bund jährlich etwas mehr als 6,7 Milliarden Euro erhalten. Bis 2007 steigt dieser Betrag in jedem Jahr um 1,5 Prozent auf dann 7,2 Milliarden Euro. Für das letztgenannte Jahr ist eine erneute Novellierung des Gesetzes geplant.

Die Länder sind dem Bund gegenüber nicht berichts- oder gar rechenschaftspflichtig, was die Verwendung der von ihm gezahlten Gelder angeht. Insofern ist es schwierig, die gelegentlich geäußerte Kritik an angeblicher „Zweckentfremdung“ der Regionalisierungsmittel durch die DB AG, der eine Quersubventionierung ihres Schienenfernverkehrs vorgeworfen wird (vgl. etwa Süddeutsche Zeitung vom 22.07.2003: 17), zu verifizieren oder zu falsifizieren. Wesentlich leichter nachzuvollziehen ist allerdings die Kritik an der von den meisten Ländern geübten Praxis, mit der DB AG langfristige – meist auf etwa 10 Jahre angelegte – und mehr oder weniger flächendeckende Verkehrsverträge auszuhandeln. Diese Praxis mag dem Wunsch der öffentlichen Planungsträger nach überschaubaren Entscheidungsstrukturen und Planungssicherheit entspringen, denn nur mit einem Partner verhandelt es sich leichter als mit zehn oder zwanzig Konkurrenten. Auch ist die Verhandlungsposition der Länder gegenüber der Bahntochter DB Regio so schlecht nicht, wie man exemplarisch daran ermesen mag, dass es etwa dem bayerischen Verkehrsministerium und der ihm nachgeordneten Eisenbahnbehörde gelungen ist, ihrem Vertragspartner für das Jahr 2002 ein „Bußgeld“ für die Verspätungen im Bahnverkehr abzurufen, dessen Größenordnung sich zwischen 10 und 15 Millionen Euro bewegt (Süddeutsche Zeitung vom 24.07.2003: 41).

Gleichwohl monieren die Kritiker, dass die freihändige Vergabe von Verkehrsleistungen auf der Schiene in der Praxis nichts anderes als die Verhinderung von Wettbewerb bedeute, weil die Bedienung nur sehr weniger Bahnstrecken tatsächlich ausgeschrieben werde. Die juristischen Bedenken gegen diese Praxis scheinen zwar erledigt, nachdem das Oberlandesgericht Brandenburg im September 2003 die Klage des wichtigsten Konkurrenten der DB AG, der Connex Regionalbahn GmbH, gegen die nicht wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsverträgen durch die Länder Berlin und Brandenburg in letztinstanzlicher Entscheidung abgewiesen hat. Die ökonomische, auf Effizienzsteigerung durch Wettbewerb zielende Argumentation bleibt davon indes unberührt. Zieht man in Betracht, dass die DB Regio beispielsweise im Jahr 2002 sieben von insgesamt neun Ausschreibungen im Regionalbahnverkehr an private Konkurrenten verloren hat (Der Spiegel Nr. 25/2003: 92), steht in der Tat zu vermuten,

dass die freihändige Vergabe von langfristigen Verkehrsverträgen an die DB Regio unter rein ökonomischen Gesichtspunkten relativ wenig für sich hat.

Auch wenn es in Deutschland mittlerweile 255 nichtbundeseigene Eisenbahnen gibt, die sich entweder im Besitz von privaten Unternehmen oder von Ländern und Gemeinden befinden und von denen 197 im Regelverkehr tätig sind (Henke 2002), gilt, dass sich ihr gemeinsamer Marktanteil noch immer bei lediglich etwa 10 Prozent bewegt. Dies hat neben der seltenen Ausschreibung der Bahnstrecken noch einen weiteren Grund, der nicht im Verhalten der Länder, sondern in dem des Bundes zu suchen ist. Dabei geht es um das Problem der Trennung von Netz und Transport. Die bisherige Konstruktion der DB AG als Holding, unter deren Dach die Sparten Personen- und Gütertransport sowie Fahrweg (in Gestalt der DB Netz AG) vereint sind, kann einen diskriminierungsfreien Zugang der privaten Bahnkonkurrenten, wie er durch das Allgemeine Eisenbahngesetz gefordert wird, nicht garantieren. Dies gilt sowohl für den Zugang zum Schienennetz wie auch, und vor allem, für die Höhe der für seine Nutzung zu entrichtenden Entgelts. Dieser Auffassung war ursprünglich auch die Bundesregierung. Der damalige Verkehrsminister Kurt Bodewig verkündete deshalb auch im März 2001 die feste Absicht der Regierung, die DB Netz AG aus der Holding herauszulösen. In der Konsequenz hätte sich die DB AG fortan, wie ihre privaten Konkurrenten auch, bei der dann unabhängigen Netz AG um die Nutzung der Trassen bewerben und dafür ohne Sonderrabatte bezahlen müssen (Der Spiegel Nr. 11/2001: 22). Nur eine Woche nach dieser Ankündigung musste der Minister eingestehen, dass sein Vorhaben am Widerstand des Vorstands der DB AG gescheitert war (Der Spiegel 12/2001: 93).

Zu einer organisatorischen Trennung von Netz und Transport ist es bis heute nicht gekommen. Und auch der „große regulatorische Wurf“ in Bezug auf den Schienenverkehr blieb aus. Statt dessen begnügte sich die Bundesregierung mit einer eher bescheidenen Novelle des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), die am 01. Juli 2002 in Kraft trat. Die Neuregelung des § 14 AEG sieht – vereinfacht dargestellt – im Wesentlichen vor, dass das Eisenbahn-Bundesamt im Konfliktfall zwischen dem Netzbetreiber und einem Eisenbahnverkehrsunternehmen eine Art Schiedsrichterfunktion wahrnehmen soll (ausführlich dazu Brauner/Kühlwetter 2002). Die Tatsache, dass die Bundesregierung bis heute in jeder Hinsicht auf eine wirksame institutionelle Absicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs aller Wettbewerber zum Schienennetz verzichtet hat, hat ihr scharfe Kritik seitens des von ihr selbst berufenen Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2002) eingetragen. Der Beirat fordert mehr als „nur“ die Herauslösung des Netzes aus der DB AG. In Übereinstimmung mit der ebenfalls von der Bundesregierung berufenen Monopolkommission (2002: 52) macht er sich ergänzend für die Einrichtung einer Regulierungsbehörde stark, der nach dem Vorbild der für den Telekommunikationsbereich gefundenen Lösung die Aufgabe einer Ex-ante-Regulierung des Netzzugangs zukommen solle. Auch wenn sie eine unterschiedliche Konstruktion der einzurichtenden Regulierungsbehörde favorisieren – der Beirat spricht sich für eine spezielle Regulierungsbehörde aus, die Monopolkommission für eine branchenübergreifende Regulierungsbehörde für alle Netzsektoren –, kommen die Sachverständigen beider Gremien doch übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass es zur Sicherung fairen Wettbewerbs auf der Schiene keine Alternative zu einer „echten“ regulatorischen Reform gebe.

6. Ausblick

Ohne wirklichen Wettbewerb auf der Schiene – darüber sind sich im Grunde alle Verkehrsexperten einig – wird auch derjenige zwischen Schiene und Straße zwangsläufig Makulatur bleiben. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Güterverkehrsleistung auf der Schiene bezogen auf das Ausgangsjahr 1997 bis zum Jahr 2015 zu verdoppeln. Demgegenüber rechnet die DB Cargo AG für das Zieljahr 2015 selbst bestenfalls mit einer Leistungssteigerung, die knapp 20 Prozent unter der von der Regierung ausgegebenen Richtgröße liegt. Ohne zusätzliche Leistungen, die von weiteren Wettbewerbern auf der Schiene erbracht werden, ist eine nennenswerte Entlastung der Straße vom Gütertransport also ganz offenbar nicht zu haben (Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 9). Ob die vorhandene Schienenkapazität eine Leistungssteigerung in dem Ausmaß, wie es die Bundesregierung anstrebt, aber überhaupt erlaubt, ist allerdings nicht gesichert. Und ob sie wirklich ausreichen würde, den Verkehrsinfarkt auf den deutschen Fernstraßen zu vermeiden, steht auch für den Fall dahin, dass die Güterverkehrsleistung auf der Schiene tatsächlich verdoppelt werden könnte. Für eine diesbezüglich eher skeptische Einschätzung spricht ausgerechnet die dem aktuellen Bundesverkehrswegeplan zu Grunde liegende Verkehrsprognose, die im Auftrag des Verkehrsministeriums von vier renommierten Forschungsinstituten erstellt wurde (BMVBW 2002a).

Die Prognose bezieht sich, ausgehend vom Basisjahr 1997, auf das Jahr 2015. Sie arbeitet mit drei verschiedenen Szenarien, die das Spektrum der denkbaren steuerungspolitischen Entwicklungen abdecken. Im „Laissez-faire-Szenario“ wird unterstellt, dass über den Status quo hinaus keine weiteren verkehrspolitischen Maßnahmen ergriffen werden. Dem wird als gegenteiliges Extrem ein Modell gegenübergestellt, in dem durch eine drastische Kostenbelastung des Straßen- und Luftverkehrs der Bahnverkehr zu fördern versucht wird. Die Verfasser bezeichnen es als „Überforderungsszenario“, weil sie davon ausgehen, dass die Politik eine derart rigide Steuerungsphilosophie mangels gesellschaftlicher Unterstützung nicht wird durchsetzen wollen und können. Im dritten Szenario, das in der „Mitte“ liegt, ist die Politik darum bemüht, die beiden großen verkehrspolitischen Ziele – die Sicherung der Mobilität einerseits, die Reduktion der Umweltbelastungen andererseits – durch relativ moderate preispolitische Maßnahmen in Einklang zu bringen. Es wird deshalb als „Integrations-szenario“ bezeichnet. Auch wenn es „in der Mitte liegt“, setzt es aktive, konfliktfähige und -bereite Politik voraus. Seine Realisierung ist mithin keine Selbstverständlichkeit. Im Gegenteil: Wenn im Folgenden unterstellt wird, dass das Integrations-szenario tatsächlich Wirklichkeit werden könnte, ist dies durchaus Ausdruck von steuerungs-politischem Optimismus.

Ausgangspunkt aller Betrachtungen sind zwei Zahlen: Die gesamte Personenverkehrsleistung wird bis zum Jahr 2015 um 20 Prozent zunehmen, während für den Güterverkehr eine Zunahme von 64 Prozent zu erwarten steht. Betrachten wir nur den Straßengüterfernverkehr als die eigentlich problematische, weil für den Verkehrsfluss auf unseren Straßen entscheidende Variable, so sagt uns das Integrations-szenario, dass die absolute Transportleistung in diesem Sektor um 70,3 Prozent zunehmen wird, und dies, obwohl auch für die Bahn eine Steigerung der Transportleistung um beachtliche 57,8 Prozent vorausgesagt wird. In Bezug auf den *Modal Split* bedeutet dies, dass der Anteil der Straße um 2,6 Prozent zunimmt, während die Bahn trotz der Steigerung ih-

rer absoluten Transportleistung sogar 0,6 Prozent verliert. Die Dimensionen der verkehrspolitischen Herausforderungen werden vielleicht noch deutlicher, wenn man sich Folgendes vergegenwärtigt: Würde man es bei den bislang verabschiedeten verkehrspolitischen Maßnahmen (einschließlich der LKW-Maut) belassen und keine weiteren preis- oder gebührenpolitischen Initiativen ergreifen, würde die Transportleistung des Straßengüterfernverkehrs sogar um 80,2 Prozent steigen. Und: Es gibt viele Verkehrswissenschaftler, die davon ausgehen, dass sich die Erwartung, die Güterverkehrsleistung werde bis 2015 um insgesamt 64 Prozent steigen, angesichts der Dynamik der europäischen Integration und der anstehenden EU-Osterweiterung als Unterschätzung herausstellen werde.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass selbst mit erheblichen Anstrengungen der Politik, die – weil sie einerseits mit weiteren finanziellen Belastungen für das Gütergewerbe verbunden sein und andererseits eine Fortschreibung der Bahnreform in Richtung mehr Wettbewerb beinhalten müssten – ohnehin schwer genug durchzusetzen sein würden, nicht viel mehr zu erreichen sein wird als allenfalls eine – letztlich vielleicht nicht einmal mehr ausschlaggebende – Wachstumsdämpfung des LKW-Verkehrsaufkommens.

In der Tat: Wenn, wie die Verkehrsprognose zeigt, nicht einmal das Maßnahmenbündel des politisch ohnehin völlig unrealistischen Überforderungsszenarios beim Güterverkehr zu einer Verkehrsverringerung führen würde, lässt dies zwingend auf ein Versagen der bislang praktizierten und/oder diskutierten Steuerungsinstrumente schließen (so ein Diskutant auf einer verkehrspolitischen Tagung; Friedrich-Ebert-Stiftung 2002: 31). Andererseits mögen sich eventuell Rationalisierungsprozesse innerhalb des Straßengüterverkehrs einstellen, „[...] in welchen die Auslastung der Fahrzeuge verbessert, die Wirtschaftlichkeit des Transport erhöht, logistische Prozesse optimiert und gegebenenfalls Standorte neu disponiert werden“ (ebenda), weshalb es verfehlt wäre, verkehrspolitischem Fatalismus das Wort zu reden.

Eine zukunftsfähige Verkehrspolitik wird sich gleichwohl nicht mehr mit dem Versuch begnügen können, den *Modal Split* zu Gunsten der Schiene zu beeinflussen. Zudem dürfte sich die Erwartung, dass die im aktuellen Bundesverkehrsweplan enthaltenen Maßnahmen vollständig werden finanziert können, nicht nur wegen der verzögerten Erhebung der LKW-Maut, sondern auch wegen der allgemein dramatisch schlechten Situation der öffentlichen Haushalte als unrealistisch herausstellen. Deshalb müssen die primären Zielgrößen der Verkehrspolitik neu definiert werden. Es gilt, die Nachfrage nach Transportleistungen einerseits und die technische Leistungsfähigkeit der Transportsysteme andererseits zu beeinflussen. Gemessen daran, wird sich die Sicherung „nachhaltiger Mobilität“ als Aufgabe erweisen, die zu meistern nur eine im neuen Wortsinn „integrierte“ Verkehrspolitik im Stande ist – und das wäre eine Politik, deren Gestaltungsmöglichkeiten weit über die traditionellen bundespolitischen Ressortgrenzen hinausreichen müssten.

Literatur

- Bürgel, Heinrich (1983): Grundlagen deutscher Verkehrspolitik. Aus der Werkstatt des Verkehrspolitikers, Darmstadt.
- Aberle, Gerd (1997): Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen, München/Wien.

- ADAC (2003): Eckdaten (http://www.adac.de/images/8_948.pdf)
- BMVBW (2002 a): Verkehrsprognose 2015 (<http://www.bmvbw.de/Anlage5915/Kapitel-0-Kurzfassung.pdf>)
- BMVBW (2003): Ziele der Bundesregierung – Fragen und Antworten (<http://www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial/...Views.jsp?>)
- BMVBW (2002 c): Pressemitteilung vom 25. März 2002, Nr. 84/02.
- BMVBW (2002 b): Integrierte Verkehrspolitik. Herausforderung, Verantwortung und Handlungsfelder. Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Integrierte Verkehrspolitik“ beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Berlin.
- Broß, Siegfried (2003): Daseinsvorsorge – Wettbewerb – Gemeinschaftsrecht, in: Juristenzeitung 18, S. 874-879.
- Bundesregierung (2002): Nationale Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung (http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/downloads/StrategieKurzfassung_DEfinal.PDF)
- Daubertshäuser, Klaus (2002): Bahnreform: Positive Zwischenbilanz motiviert für kraftvollen Endspurt.: Internationales Verkehrswesen (54) 6, S. 284 – 288.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2002): Wohin fährt Deutschland. Der Verkehrsbericht 2000 in der Diskussion. Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ Nr. 147, Bonn.
- Henke, Martin (2002): Der Wettbewerb formt die Unternehmenslandschaft und die Angebotsvielfalt, in: Das Parlament vom 01.10.2002.
- Hinricher, Martina/Schüller, Ulrich (2002): Integrierte Verkehrspolitik. Ein Lösungskonzept für die Mobilität der Zukunft, in: Internationales Verkehrswesen (54) 12, S. 589 – 592.
- Jürgensen, Harald (1987): Verkehrspolitik, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart, 3. Aufl., S. 3783ff.
- Keppel, Armin/Steffenbröer, Reiner (2001): Straßenverkehrsprojekte Deutsche Einheit – eine Erfolgsgeschichte. Rückblick, Sachstand, Perspektiven, in: Internationales Verkehrswesen (53) 11, S. 524-528.
- Klenke, Dietmar (1993): Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung. Konfliktträchtige Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufstiegs, Stuttgart.
- Mez, Lutz (2000): Die Ökologische Steuerreform – Eine umweltpolitische Innovation im internationalen Vergleich, in: Prittowitz, Volker von (Hrsg.): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovativeVerfahrenskombinationen?, Opladen, S. 163-179.
- Monopolkommission (2002): Netzettbewerb durch Regulierung. Vierzehntes hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB. Kurzfassung, (http://www.monopolkommission.de/haupt_14/sum_h14.pdf.)
- Müller, Christoph (2003): (Zwischen)bilanz der Bahnreform, in: Internationales Verkehrswesen (55) 6, S. 244.
- Pehle, Heinrich (2003): Umweltschutz, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.); Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven, Opladen, S. 423-447.
- Reinke, Niklas (2001): Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen, Sinzheim.
- Seifried, Dieter (1990): Gute Argumente: Verkehr, München.
- Stackelberg, Friedrich von (1993): Verkehrspolitik, in: Andersen, Uwe/ Woyke Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Suntum, Ulrich van (1986): Verkehrspolitik, München.
- Wellner, Dieter (1993): Der künftige Schienenpersonennahverkehr – Ausgangssituation und Ziele, in: Eisenbahntechnische Rundschau.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2002): Trennung von Netz und Transport im Eisenbahnwesen. Technische und organisatorische Aufgaben – Stellungnahme vom April 2002, in: Internationales Verkehrswesen (54) 6, S. 260-264.
- Wolf, Winfried (1992): Eisenbahn und Autowahn. Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektiven, Hamburg/Zürich.

Die Autoren dieses Heftes

Heiner Adamski, Brahmsallee 10, 20144 Hamburg

Silke Masson, Elsa Brandtström-Str. 8, 55124 Mainz

Dr. Markus Müller, Leiter der Zentralstelle (Head of Policy Coordination)
Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Theodor-Heuss-Str. 4,
70029 Stuttgart

Dr. Thorsten Müller, Wiss. Ref., CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, Am
Wall 135, 28195 Bremen

Michael Münter, M.A., Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wis-
senschaft, Kochstr. 4, 91054 Erlangen

Rahild Neuburger, Riedeselstr. 31c, 82319 Starnberg

Sven Pastoors, Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, Scharnhorst-
str. 100, 48151 Münster

Dr. Heinrich Pehle, Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische
Wissenschaft, Kochstrasse 4, 91054 Erlangen

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

Dr. Wolfgang Schroeder, Damaschkeanger 162, 60488 Frankfurt a.M.

Prof. Dr. Rainer Tetzlaff, Universität Hamburg, Institut für Politische Wissenschaft.
Allendeplatz 1, 20145 Hamburg

Prof. Dr. Rainer Weinert, Waldschluchtpfad 24c, 14089 Berlin