

Gesellschaft Wirtschaft Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Jahrgang 54, 2005, Heft 1

Inhalt

Editorial	3
-----------------	---

Brennpunkt

<i>Doris Ahnen</i> , PISA als Chance begreifen und nutzen	5
---	---

Fachwissenschaftliche Aufsätze

<i>Heinrich Pehle</i> , Die kommunale Selbstverwaltung: Opfer der Europäischen Integration?	9
---	---

<i>Horst Mehrländer</i> , Mit Public Private Partnership gegen den öffentlichen Investitionsstau	21
--	----

<i>Michael Edinger/Claudia Holfert</i> , Frauen im Parlament: Eroberung einer Männerbastion?	29
--	----

<i>Arnold Picot/Rahild Neuburger</i> , Strukturelle und strategische Veränderungen im Bankensektor am Beispiel des Firmenkundengeschäftes	41
--	----

Aktuelle Informationen

<i>Petra Zimmermann-Steinhart</i> , Amerika hat gewählt – und jetzt?	55
--	----

<i>Heinrich Pehle</i> , Rettungsanker Bundesverfassungsgericht: Finanzielle Chancengleichheit und faire Wettbewerbsbedingungen weiterhin auch für kleine Parteien	65
---	----

Rechtsprechung

<i>Heiner Adamski</i> , Die Besetzung des Vermittlungsausschusses	69
---	----

Kontrovers dokumentiert

<i>Harald Lofink</i> , Leitkultur versus Multikultur	79
--	----

Didaktische Praxis

<i>Ingo Juchler</i> , Der Melier-Dialog des Thukydides – ein klassisches Lehrstück für Außenpolitik	91
---	----

Buchbesprechungen	99
-------------------------	----

Analyse

<i>Frank Decker</i> , Politikverdrossenheit ohne Ende? Zur Krise der deutschen Parteiendemokratie	101
--	-----

Anschriften den Autoren	127
-------------------------------	-----

Zu diesem Heft

Diese Ausgabe von GWP enthält vier Fachaufsätze, die „Analyse“ mit dem doppelten Umfang eines Fachaufsatzes, zwei „Aktuelle Informationen“, einen großen Text zur „Didaktischen Praxis“, einen Beitrag zur „Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts und eine „Dokumentation kontroverser Positionen“, dazu vorweg den „Brennpunkt“ und „hinten“ im Heft Rezensionen fachdidaktischer Neuerscheinungen. Insgesamt rund ein Dutzend Beiträge auf 126 Seiten. Die Texte sollen aktuell, fundiert und verständlich über wichtige Themen aus „Gesellschaft, Wirtschaft, Politik“ informieren. Sie wurden von den Herausgebern aus dem verfügbaren Material ausgewählt, und zwar in dem ebenso umständlichen wie unverzichtbaren Verfahren, bei dem jeder Herausgeber jeden Text sieht und die endgültige Entscheidung anhand der Einzelvoten „im Plenum“, der vierteljährlichen Herausgebersitzung fällt.

Wir hoffen, in Ihrem Sinn entschieden zu haben. Sehen Sie selbst:

Der PISA-Frust der Lehrer, die ihre Rolle als Prügelknaben ablehnen, gab den Anlass, die rheinland-pfälzische Bildungsministerin *Doris Ahnen*, um einen „Brennpunkt“-Beitrag (S. 5) zu bitten. „Die Lehrer als Betroffene, weil meist Gescholtene“, werden die Conclusio der Ministerin gern vernehmen: „Der gesellschaftliche Stellenwert von Bildung und von pädagogischer Arbeit muss auf Dauer höher angesiedelt werden als dies in der Vergangenheit – außerhalb von Sonntagsreden – oft der Fall war.“

Der „gesellschaftliche Stellenwert von Bildung“ kann auch beschworen werden, wenn es um das Zusammenleben von Zuwanderern und Deutschen geht. *Harald Lofink* „dokumentiert kontroverse“ Positionen (S. 79), die um die Begriffe „Leitkultur“ und Multikultur“, um „Toleranz“, „Patriotismus“ und „Integrationsbereitschaft“ gelagert sind. Schule ist den Problemen in ganz besonderem Maße ausgesetzt, umso wichtiger die Migrations-Thematik für diese Zeitschrift (neun Beiträge in 16 Ausgaben ab 2001).

Ähnliches Gewicht hat die EU-Thematik. In einem mühsamen Lernprozess erfahren die Bürger der Nationalstaaten die faktische Bedeutung einer übernationalen Kompetenz. Sie ist hinsichtlich der „großen“ Wirtschafts- und Währungspolitik noch fassbar, wenn auch abstrakt. Aber die Einwirkung der EU auf die Kommunalpolitik, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, ist sehr konkret und beängstigend. *Heinrich Pehle* resümiert in seinem Fachaufsatz (S. 9) die aktuelle Situation der kommunalen Selbstverwaltung im europäischen „Mehrebenensystem“.

Die USA-Wahlen sind vorbei, George W. Bush ist neuer alter Präsident der Vereinigten Staaten. In einer äußerst dichten „aktuellen Information“ (S. 55) liefert *Petra Zimmermann-Steinhart* neben den Wahlergebnissen eine analytische Betrachtung des Wahlkampfes, seiner Themen und Strategien und der Gründe für den Wahlausgang.

In Verbindung mit den „Zukunftsperspektiven“, die Zimmermann-Steinhart auch hinsichtlich der amerikanischen Außenpolitik anspricht, lässt sich der didaktische Beitrag von *Ingo Juchler* (S. 91) nicht ohne Beklemmung lesen. Anhand eines klassischen Textes (Thukydides, Der peloponnesische Krieg) stellt Juchler die Frage, ob denn in den internationalen Beziehungen die Macht heute ihre Grenzen im Recht findet, wie das vor rund zweieinhalbtausend Jahren eben nicht der Fall war. Der Text ist ein didaktisches Experiment: Gibt es Vergleichspunkte zwischen Bushs Amerika und dem selbstherrlichen Athen?

Das Heft hat im politischen Teil einen unübersehbaren Schwerpunkt – Parteien. In verschiedenen Textsorten kommen wichtige Aspekte des Parteiensystems und des Parlaments zur Darstellung:

In der großen Analyse (S. 101) verfolgt *Frank Decker* – unter dem Focus der „Krise“ die Entwicklung des deutschen Parteiensystems seit den 80er Jahren. Die sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, der Einfluss der Medien, neue Konzepte. Der Text bietet sich an, didaktische Leitfragen daraus zu entwickeln.

Zum Beispiel die nach dem Demokratieverständnis der Bundestagsparteien: Bis auf die PDS hatten alle Bundestagsfraktionen im Jahr 2002 die Novellierung des Parteiengesetzes mitgetragen. Das neue Gesetz legte mit dem sog. „Drei-Länder-Quorum“ die Latte für den Erhalt staatlicher Zuschüsse für die Parteien so hoch, dass die Chancen finanziell unterstützt zu werden, für kleinere, insbesondere aber neu startende Parteien minimiert wurden. *Heinrich Pehle* erläutert in der „Aktuellen Information“ (S. 65) das BVerf.G-Urteil vom 26.10. 2004, das das „Drei-Länder-Quorum“ für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte.

Waren in jenem Fall die großen Parteien sich einig gewesen, die Kleineren klein zu halten, so stritten bei einer anderen Frage die Großen untereinander, und wieder hatte das BVerf.G zu entscheiden: Nach dem Stimmenergebnis der Bundestagswahl 2002 drohte im Vermittlungsausschuss des Deutschen Bundestages auf der Bundestagsbank ein Patt zwischen Koalition und Opposition. Zur gleichen Zeit stand es auch auf der Bundesratsbank 8:8. Dieses totale Patt hätte die Entscheidungsprozesse im Ausschuss entscheidend blockieren können. Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Grüne setzten deshalb mit ihrer Bundestagsmehrheit eine Änderung des bis dahin gültigen Besetzungsverfahrens durch und gelangten so zu der gewünschten Stimmenmehrheit im Ausschuss. *Heiner Adamski* zeigt in der Rubrik „Rechtsprechung kommentiert“ (S. 69), wie das von der CDU/CSU-Fraktion dagegen angestrebte Verfahren vor dem BVerf.G ausging.

Die deutschen Parlamente sind seit der deutschen Vereinigung immer weiblicher geworden. Bundestag und Länderparlamente weisen einen steigenden Frauenanteil auf, die Chancen der Frauen, ihren Parlamentssitz bei den künftigen Wahlen zu behalten, steigen, und politisch-parlamentarische Führungspositionen sind längst keine Männerbastion mehr. *Michael Edinger* und *Claudia Holfert* vermitteln in ihrem Fachaufsatz (S. 29) Ergebnisse eines groß angelegten Forschungsprogramms. Ein Analyseraster für die in den Jahren 2005 und 2006 anstehenden Wahlen.

Zur Wirtschaft: Die Banken stehen im Blickpunkt des – nicht gerade freundlichen – Interesses der Öffentlichkeit, nachdem Deutsche Bank-Chef Ackermann erklärt hat, wie er die Rentabilität seines Instituts verbessern wolle – durch die Streichung von Stellen. Der Aufsatz von *Arnold Picot* und *Rahild Neuburger* (S. 41) über bestimmte strategische Maßnahmen der Banken angesichts von Veränderungen im Markt und des sich verstärkenden Einflusses der IuK-Techniken beschränkt sich auf die betriebswirtschaftliche Seite und lässt die Rolle der Banken im wirtschaftspolitischen Geschehen außen vor. Auf diese Weise erhält der Leser einen klar strukturierten Grundriss vom Banken-Marketing.

Public Private Partnership (PPP) bedeutet die „befristete Übertragung einer öffentlichen Aufgabe durch die Öffentliche Hand auf Privatunternehmen ...“, so formuliert es *Horst Mehrländer*, Staatssekretär im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, in seinem Fachaufsatz zum Thema (S. 21). Der Text gibt eine Übersicht über Ziele, Erfahrungen und Perspektiven der Anwendung von PPP, eines Instruments, das helfen soll, öffentliche Aufgaben zu erfüllen, auch wenn die Öffentliche Hand selber über die Mittel dazu nicht verfügt. Dieses sehr lebensnahe Thema wird uns so bald nicht loslassen.

Die Herausgeber

PISA als Chance begreifen und nutzen

Doris Ahnen

Internationale Schulleistungsstudien wie PISA oder IGLU, aber auch andere insbesondere von der OECD erstellte Vergleichsstudien – sei es nun zum Finanzeinsatz und den Rahmenbedingungen von Bildung in verschiedenen Staaten oder zur Situation der Beschäftigten in den Bildungssystemen – sind für die politische Planung wichtig, ja eigentlich unverzichtbar. Sie identifizieren Bereiche, die optimiert werden müssen und können, schärfen den Blick für Defizite und Stärken und eröffnen durch den Vergleich verschiedener Bildungssysteme auch neue Perspektiven. Mit dem so genannten Konstanzer Beschluss der Kultusministerkonferenz von 1997 hat die Bildungspolitik – damals von der Öffentlichkeit noch kaum wahrgenommen und von „Insidern“ des Bildungssystems kritisch beäugt – einen Paradigmenwechsel eingeleitet.

Die Qualität schulischer Arbeit sollte stärker in den Mittelpunkt gerückt werden, und qualitätssichernde Maßnahmen sollten auf empirischen Analysen aufbauen können. PISA ist also nicht vom Himmel gefallen oder gar irgendwie über die Kultusminister gekommen; PISA war gewollt. Manch einer mag sich unter politischer Opportunitätserwägungen fragen: Wussten sie, was sie taten? Jahrzehntlang hatte die Bundesrepublik Deutschland eine – vorsichtig ausgedrückt – gewisse Zurückhaltung geübt. Erste Hinweise, dass schon damals längst nicht alles in Ordnung war, begleitet von der These, die Leistungen des Schulsystems seien kaum messbar, und unterstützt durch die Tatsache, dass die empirische Bildungsforschung in Deutschland eher ein Schattendasein führte, ermöglichten diese Abstinenz. Erst die zunehmende Globalisierung, die größere Bedeutung von Bildung – auch unter ökonomischen Aspekten – und die spürbaren Grenzen der „Inputsteuerung“ haben eine neue Entscheidung befördert. Positiv auf die Entscheidungsfindung ausgewirkt hat sich auch der Wettbewerb der Länder im Föderalismus.

Nach der ersten Studie machte das Wort PISA-Schock die Runde. PISA 2000 hat ohne Zweifel Ergebnisse zu Tage gefördert, die für alle am Bildungssystem Beteiligten in Deutschland schmerzlich waren; vor allem die große Gruppe schwächster Schülerinnen und Schüler und der enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungsbeteiligung und Bildungserfolg sind erschreckend.

PISA ist also nachhaltige Aufforderung zum Handeln. Und: Auch wenn bei weitem nicht alles neu ist, was an Konsequenzen gefordert wurde und wird, so sind die PISA-Ergebnisse dennoch eine Chance, manche Forderung umzusetzen, die in der Vergangenheit ungehört verhallte. Beispiele dafür, dass diese Chance insbesondere in der Folge von PISA 2000 genutzt wurde, sind:

- Die Bereitschaft, in Bildung zu investieren, ist insgesamt gestiegen;
- Die Aufmerksamkeit für die Bedeutung und die Förderung früher Bildungsprozesse ist gewachsen;
- Die individuelle Förderung, d.h. die Schülerinnen und Schüler in den Mittelpunkt stellen, und der Umgang mit Heterogenität sind zu Anforderungen an einem modernen Unterricht geworden;
- Die Bemühungen, sozial Benachteiligten und insbesondere Kindern mit Migrationshintergrund stärker zu unterstützen, wurden ebenso intensiviert wie die differenzierte Förderung unterschiedlicher Begabungen;
- Das Erfolg versprechende und in einzelnen Bundesländern – wie Rheinland-Pfalz – bereits vor PISA forcierte Modell der Ganztagschule wurde bundesweit verbreitet;
- Und vor allem: Der international bewährte Dreiklang „mehr Selbstständigkeit für die einzelne Schule bei gleichzeitig bundesweit verbindlichen Standards und regelmäßiger Evaluation“ ist heute Leitlinie der Bildungspolitik und hat die politische und administrative Steuerung verändert.

All das sind nachhaltige Veränderungen und Umsteuerungen, die rund 40.000 Schulen, über 9,5 Millionen Schülerinnen und Schüler und knapp 680.000 Lehrkräfte und selbstverständlich auch Bildungspolitik und Bildungsadministration betreffen. Viele Beteiligte sind auf dem Weg, wissend, dass dieser Veränderungsprozess längere Zeit in Anspruch nimmt.

Während die oben genannten Maßnahmen zwischenzeitlich weitgehend unstrittig sind – auch keine Selbstverständlichkeit, wenn man beispielsweise an die jahrzehntelang ideologisch geführte Debatte um die Ganztagschulen oder den Ausbau der Kindertagesstätten denkt – kommt es in anderen Fragen immer wieder zu Kontroversen. Alte Vorurteile werden gepflegt, Studien selektiv zitiert oder argumentativ durch andere ersetzt, und jeder sucht sich aus, was ihm genehm ist. PISA ist aber ebenso wenig wie andere Vergleichsstudien ein „Rezeptbuch“. PISA kann dazu beitragen, die Rationalität politischen Handelns zu erhöhen, PISA kann aber politische Entscheidungen nicht ersetzen. Und PISA ist eine wichtige Information, aber andere Herausforderungen müssen ebenso mitbedacht werden. So spielen z.B. bei schulstrukturellen Entscheidungen die Erreichbarkeit des Bildungsangebots und die demografische Entwicklung eine wichtige Rolle.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: Für die für die Bildung Verantwortlichen ist es nahezu unmöglich geworden, Studien kritisch zu hinterfragen und offen auf den Zeitbedarf für die Umsetzung von Reformen und deren Wirksamkeit hinzuweisen. Eine Studie jagt die andere – zum Teil mit, zumindest auf den ersten Blick, abweisenden Befunden – und zum Teil auch mit fragwürdigen Vergleichszahlen. Empirische Studien liefern nur die Antworten auf die Fragen, die man gestellt hat (PISA untersucht nur einen Teilbereich dessen, was Schule leistet) und nur dann gesichertes Wissen, wenn sie sorgfältig ausgewertet und in dem Kontext vorhande-

nen Steuerungswissens gestellt werden. Wichtiger noch: Darauf aufbauende Reformen müssen entwickelt, sorgfältig implementiert und zeitversetzt auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Und die im Bildungssystem Handelnden brauchen verlässliche Rahmenbedingungen und verlässliche Zeitrahmen. Jede Woche ein neues Signal, jeden Monat weitere schlechte Ergebnisse – meist nicht neu, sondern in neuem Gewand – das können auch Reformen hemmen, Menschen frustrieren und Unterstützung für die Lehrkräfte schwächen. Und gerade die brauchen wir dringend. Es wird nach PISA so viel über die „finnische Philosophie“ gesprochen. Individuelle Förderung der Schülerinnen und Schüler wird hier großgeschrieben. Aber auch das Ansehen der Lehrkräfte ist anders: Die Besten eines Jahrgangs sollen diesen Beruf ergreifen, weil es um die wichtigste Aufgabe, die Bildung und Erziehung junger Menschen setzt. Richtig so – auch unsere Lehrkräfte brauchen Vertrauen. Wir werden die Reformen nur mit ihrer Professionalität bewältigen!

Die Gesellschaft insgesamt – das ist mittlerweile breiter Konsens – muss die Verantwortung für die Ausbildung ihres Nachwuchses übernehmen. Schule braucht Unterstützung – nicht nur finanziell. Kurz gesagt: Der gesellschaftliche Stellenwert von Bildung und von pädagogischer Arbeit muss auf Dauer höher angesiedelt werden als dies in der Vergangenheit – außerhalb von Sonntagsreden – oft der Fall war.

Die kommunale Selbstverwaltung: Opfer der Europäischen Integration?

Heinrich Pehle

1. Einleitung

Die europäische Integration bleibt nicht ohne Folgen für die nationale Politik. Ihre Spielräume schrumpfen, weil alle staatlichen Entscheidungsebenen (Bund, Länder und Gemeinden) in die europäischen Handlungskontexte eingebunden sind. Was bedeutet dieser Befund konkret für die deutschen Kommunen? Schließlich enthält Artikel 28 Absatz 2 GG eine institutionelle Garantie für die kommunale Selbstverwaltung. Dort wird bestimmt: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Laut Artikel 6 Absatz 3 des EU-Vertrages achtet die Europäische Union die „nationale Identität“ ihrer Mitgliedstaaten. Diese Verpflichtung wird in der Präambel der in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte dahingehend konkretisiert, dass die EU die Organisation der mitgliedstaatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und – darauf kommt es hier an – auch auf lokaler Ebene zu achten hat.

Dass die Organe der EU die kommunale Selbstverwaltung der Bundesrepublik „achten“ müssen, bedeutet jedoch nicht, dass die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes damit schon „europafest“ wäre. Auch die Grundrechtscharta errichtet keinen virtuellen Schutzzaun um die deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise, der dieselben vor europapolitischen Einflüssen bewahren würde. Im Gegenteil: Spätestens seit dem Binnenmarktprogramm der Einheitlichen Europäischen Akte ist nicht mehr zu leugnen, „[...] dass sich europäische Politikziele nur unter Einbeziehung der untersten, kommunalen Ebene verwirklichen lassen“, womit Politik und Verwaltung auch „vor Ort“ mittelbar oder unmittelbar durch europäische Regelungen betroffen sind (Ameln 2001: 23). Aber nicht nur das Binnenmarktprogramm, sondern auch die im Vertrag von Maastricht kodifizierte Unionsbürgerschaft hatte und hat direkte Auswirkungen auf die Kommunalpolitik.

Es gilt deshalb zunächst zu prüfen, ob und inwieweit die kommunalen Handlungsspielräume durch europäische Vorgaben eingeschränkt oder ihnen gar geopfert werden. Auf dieser Grundlage werden dann die Strategien vorgestellt und analysiert, mittels derer die Kommunen versuchen, auf die sie betreffenden Politiken der Europäischen Union Einfluss zu nehmen.

2. Unionsbürgerschaft und Kommunalwahlrecht

Artikel 19 des EG-Vertrages bestimmt in Absatz 1: „Jeder Unionsbürger mit Sitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.“ Noch im Jahr 1990 hatte das Bundesverfassungsgericht die Gewährung des kommunalen Wahlrechts an Ausländer unter Hinweis auf den nur deutsche Staatsangehörige umfassenden Bedeutungsgehalt der Verfassungsbegriffe „Volk“ und „Volksvertretung“ für verfassungswidrig erklärt. Die Richter hatten dabei jedoch ausdrücklich darauf verwiesen, dass daraus nicht folge, „[...] dass die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann“ (BVerfGE 83: 37 (59)).

Dieser Hinweis ermöglichte der Bundesregierung die Zustimmung zu der oben zitierten Vorschrift über die Unionsbürgerschaft; die entsprechende Änderung des Artikels 28 Absatz 1 GG trat im Dezember 1992 in Kraft. Die konkrete Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts ist indes Ländersache, weshalb die Anpassung der Kommunalwahlgesetze an den Maastrichter Vertrag in unterschiedlicher Reichweite erfolgte: „Während [...] Baden-Württemberg EU-Bürgern alle Rechte einräumt, einschließlich der Wahl zum Bürgermeister, schließt Bayern [...] dies aus“ (Thränhardt 1999: 363). Auch die Wahlbeteiligung der nichtdeutschen EU-Bürger, die sich aus Gründen der Bewahrung des Wahlgeheimnisses statistisch nicht genau ermitteln lässt, sondern nur geschätzt werden kann, variiert beträchtlich. Während in Berlin und Hessen zwischen 20 und 25 Prozent der wahlberechtigten EU-Ausländer zur Urne gingen, als ihnen dies erstmals möglich war, waren es in Bayern nur etwa drei Prozent.

Thränhardt (1999: 363) führt diese Diskrepanz darauf zurück, dass es in Bayern – wie im übrigen auch in Sachsen – eines speziellen, individuellen Antrags bei der jeweiligen Kommunalverwaltung auf Erteilung einer Wahlberechtigung bedurfte. Diese Regelung scheint dem Artikel 19 des EG-Vertrages, dem zu Folge für alle wahlberechtigten EU-Bürger dieselben Bedingungen gelten müssen, zu widersprechen, denn deutschen Staatsangehörigen werden ihre Wahlkarten automatisch zugesandt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sah dies allerdings anders: In einem Urteil vom 15. Mai 1997 bestätigte er die Rechtmäßigkeit der bayerischen Regelung. Dieses Urteil erging zum Missfallen des Bayerischen Städtetages, der die der angesprochenen Regelung innewohnende, „unnötige Ungleichbehandlung“ und den daraus resultierenden, „nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand“ beklagte (Bayerischer Städtetag 1998). Damit fand er Gehör: Das bayerische Kommunalwahlgesetz wurde im Dezember 1999 geändert, so dass erstmals bei der Kommunalwahl vom März 2002 auch die wahlberechtigten EU-Bürger ihre Wahlbenachrichtigung automatisch von der Gemeindeverwaltung erhielten. In Sachsen indes hält man bis heute an der umstrittenen alten Regelung fest, d.h. dass EU-Ausländer auch bei den dortigen Kommunalwahlen von 2004 noch gezwungen waren, einen Antrag auf Erfassung im Wählerverzeichnis zu stellen, wenn sie ihre Stimme abgeben wollten.

3. Die kommunale Selbstverwaltung und der Binnenmarkt

Der Adressat, der von den bayerischen Gemeinden zur Revision der Ausführungsbestimmungen zur Kommunalwahl angerufen wurde, war der Landesgesetzgeber. In den meisten Fällen kann die „Europabetroffenheit“ der kommunalen Ebene jedoch nicht innerstaatlich korrigiert werden, weil sie sich – teils mittelbar, teils unmittelbar – durch Rechtssetzungsaktivitäten der EU ergibt. So ging man bereits Anfang der neunziger Jahre davon aus, dass 120 von damals 280 europäischen Richtlinien zum gemeinsamen Binnenmarkt letztlich von den Kommunen umzusetzen waren (Thränhardt 1999: 365). Nachdem insgesamt etwa 80 Prozent aller ausführungsbefähigten nationalen Regelungen, gleich ob europainduziert oder nicht, den Kommunen obliegen, dürfte sich die Zahl europäischer Richtlinien und Verordnungen, die von den Kommunen ausgeführt werden müssen, mittlerweile noch erhöht haben. Nachdem dies aber auf dem Umweg über Bundes- und Landesgesetze veranlasst wird, wurde und wird die daraus resultierende Belastung der Selbstverwaltung durch die EU von vielen kommunalen Praktikern kaum wahrgenommen und entsprechend selten thematisiert (Thränhardt 1999: 365). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (2004) weist diesbezüglich denn auch nur pauschal darauf hin, dass nach seiner Schätzung über 60 Prozent aller „kommunalrelevanten“ Gesetze und Verordnungen von der EU verursacht würden.

In vielen und gerade in den für die kommunale Praxis zentralen Bereichen sind die Gemeinden unmittelbare Adressaten europäischer Regelungen. Als besonders problematisch erweist sich dieser Umstand für die Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung, die nach den Artikeln 87-89 des EG-Vertrages der europäischen Wettbewerbskontrolle unterliegen. Artikel 87 legt fest, dass „[...] staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar“ sind. Aus dieser Bestimmung folgt, dass – auch wenn der EG-Vertrag Ausnahmen zulässt – nahezu alle im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung ergriffenen Aktivitäten dem Melde- und Genehmigungssystem der Europäischen Kommission unterliegen (Rechlin 2003: 21).

Zwar gilt für die direkte Förderung von Unternehmen durch Beihilfen die so genannte *de-minimis* Regel, wodurch Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen mit maximal 50 (beziehungsweise 250) Beschäftigten und einem Jahresumsatz von weniger als 7 (beziehungsweise 27) Millionen Euro von der unmittelbaren Genehmigungspflicht befreit werden, doch sind es natürlich gerade Krisen großer Unternehmen, welche die Handlungsfähigkeit der Kommunalpolitik in den (Groß-) Städten auf die Probe stellen. Rechtlich gesehen ist hier autonomes Handeln nicht mehr möglich, und der bürokratische Aufwand, der zur Beihilfenotifikation betrieben werden muss, ist beträchtlich. Die entsprechenden Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung müssen zunächst dem Wirtschaftsministerium des jeweiligen Landes mitgeteilt werden. Von dort übermittelt man sie an das Bundeswirtschaftsministerium, dem die Unterrichtung der Europäischen Kommission obliegt. Die Kommission führt anschließend ein Vorprüfverfahren durch, das auf eine Dauer von maximal zwei Monaten begrenzt ist. Wenn dieses die Vermutung einer wettbewerbsverzerrenden Subvention begründet, schließt sich ein Hauptprüf-

verfahren an, welches erfahrungsgemäß mindestens sechs Monate in Anspruch nimmt (Stöß 2000: 105; Rechlin 2003: 24).

Für die kommunale Wirtschaftsförderung, die sich etwa im Falle einer akuten Gefährdung von Arbeitsplätzen regelmäßig zu schnellen Reaktionen genötigt sieht, ergibt sich aus diesem Prozedere ein ernsthaftes Handlungshindernis. Der zusätzliche Personalaufwand, der für die Meldepflicht der Kommunalbeihilfen betrieben werden muss, liefert in Verbindung mit dem schwerfälligen und zeitaufwendigen Verfahren, welches notwendigerweise mit Unsicherheit über seinen jeweiligen Ausgang verbunden ist, andererseits aber denkbar wenig Motivation für die kommunalpolitischen Akteure, eine ordnungsgemäße Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission zu ermöglichen. Aktuelle Befragungen von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (Rechlin 2003: 24) zeigen deshalb, dass die eigentlich erforderlichen Beihilfenotifikationen – sei es bewusst oder auf Grund der Unwissenheit der zuständigen Verwaltungsstellen – nach wie vor nicht selten unterbleiben (so auch schon Schultze 1997: 65). Mangels entsprechenden Kontrollpotentials wird dies offenbar nur in Ausnahmefällen sanktioniert.

Ganz ähnliche Probleme ergeben sich auch in den anderen Feldern kommunaler Wirtschaftstätigkeit, die im Grundsatz unter der Beobachtung der Europäischen Kommission stehen (sollen). Betroffen sind unter anderem Grundstücksverkäufe durch die Kommunen, weil ein Verkauf gewerblich nutzbarer Grundstücke unter Marktwert an ansiedlungswillige Unternehmen einer indirekten Subventionierung gleichkommt. Es gilt deshalb eine Grenze von 100.000 Euro, jenseits derer ein Verkauf prinzipiell genehmigungspflichtig ist, wobei eine Unterschreitung des Marktwertes von bis zu 5 Prozent in der Regel geduldet wird (Rechlin 2003: 24). Angesichts der Fülle entsprechender Immobiliengeschäfte ist eine europaweite und vollständige Kontrolle durch die Kommission allerdings von vornherein unrealistisch. Sie wird sich deshalb wohl auch weiterhin auf „große und prominente Fälle“, wie die Grundstücksverkäufe an Daimler-Benz zu Anfang der neunziger Jahre am Potsdamer Platz in Berlin, beschränken (Thränhardt 1999: 365).

Auch die Pflicht zur europaweiten Ausschreibung öffentlicher Aufträge durch die Kommunen, die ab einem bestimmten Schwellenwert, der nach je Regelungsinhalt variiert, eintritt, lässt sich relativ leicht – zum Beispiel durch die Stückelung von Aufträgen – unterlaufen. Oft unterbleibt sie aber auch wegen des schlichten Mangels an Information der kommunalen Verwaltungen über ihre entsprechenden europarechtlichen Verpflichtungen (Rechlin 2003: 25).

Auch wenn sich die Kommunen dem europäischen Regelwerk also mitunter entziehen können, sind dessen Bestimmungen für sie jedoch schon deshalb hoch problematisch, weil sie bezüglich der traditionellen Wirtschaftsförderungspolitik zumindest Handlungsunsicherheit produzieren. Das europäische Wettbewerbsrecht wird von den Kommunen aber noch aus einem anderen Grund besonders kritisch betrachtet. Grundsätzlich ist es nämlich auch auf den Bereich der Daseinsvorsorge anzuwenden, in welchem aus sozialen Gründen keine Gewinne erzielt werden können oder sollen. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms stellt sich zwangsläufig die Frage, wo, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen der Staat – in der europäischen Vertragssprache, die nicht nur „länder-“, sondern auch „kommunalblind“ ist, schließt der Begriff die Gemeinden ein – mit öffentlichen Dienstleistungen oder staatlicher Förderung in den

freien Wettbewerb eingreifen darf (vgl. hierzu und zum folgenden auch Europa-Fokus Niedersachsen 2001).

Das diesbezügliche Credo der Europäischen Kommission ist niedergelegt in einer „Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ (Europäische Kommission 2000). Es läuft darauf hinaus, dass wirtschaftliche Tätigkeiten dem Markt nur dann entzogen werden dürfen, wenn Wettbewerbs- und Beihilferegeln die Ziele der Daseinsvorsorge gefährden. Die Kommission versuchte damit, Artikel 16 des EG-Vertrages zu konkretisieren, in welchem der Stellenwert der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ hervorgehoben und ihre Bedeutung für den „sozialen und territorialen Zusammenhalt“ betont wird.

Endgültige Rechtssicherheit konnte auch mit dieser aktualisierten Mitteilung über die Daseinsvorsorge – eine erste Fassung, die auf Betreiben der deutschen Bundesregierung überarbeitet wurde, datierte aus dem Jahr 1996 – allerdings nicht geschaffen werden. Dies zeigte sich exemplarisch an einem gleichsam schon klassischen Beispiel der kommunalen Bezuschussung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen – dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Zu dieser Materie führte der Europäische Gerichtshof im Jahr 2003 ein so genanntes Vorabentscheidungsverfahren durch. Vom deutschen Bundesverwaltungsgericht initiiert, wurde es von deutschen Kommunalpolitikern mit ängstlicher Erwartung begleitet. Zu ihrer Erleichterung entschied der Gerichtshof im Juli 2003 allerdings, „[...] dass ein finanzieller Ausgleich, der nur die Gegenleistung für von den Mitgliedstaaten auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten bildet, nicht die Merkmale einer staatlichen Beihilfe aufweist“ (EuGH Pressemitteilung N. 64/03).

Dieses Urteil (Az.: C-280/00) ist dahingehend zu interpretieren, dass die Kommunen – wie natürlich gegebenenfalls auch andere Gebietskörperschaften – selbst über Finanzhilfen für öffentliche Dienstleistungen nicht nur für den ÖPNV, sondern etwa auch für die Bereiche Abfallbeseitigung, Kanalisation oder Wasserversorgung, entscheiden dürfen. Entsprechende Zuschüsse dürfen allerdings nur einen kostendeckenden Ausgleich für die Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen beinhalten. Mit anderen Worten: Es muss sichergestellt sein, dass ein Unternehmen durch staatliche Finanzhilfen für die Erbringung öffentlicher Leistungen keine Wettbewerbsvorteile erlangt, sondern dass es, wie im vorliegenden Fall ein Busunternehmen, lediglich für Sonderlasten entschädigt wird, die hier durch die dem Unternehmen auferlegte Bedienung fahrgastarmer Strecken entstehen.

4. Kommunale Interessenpolitik in der Europäischen Union

Das „ÖPNV-Urteil“ hat die grundsätzliche Kontrollkompetenz der Europäischen Kommission über derartige Subventionen natürlich nicht abgeschafft. Der „Wettbewerbskommissar“ ist also nach wie vor befugt, etwaigen Beschwerden potentieller Wettbewerber über entsprechende Zuschüsse nachzugehen und gegebenenfalls deren Reduzierung oder Einstellung zu dekretieren. Damit liegt der Ball im Zweifelsfall also wieder bei der Kommission. Sie kann im Sinne ihrer oben zitierten „Mitteilung über die Daseinsvorsorge“ Ermessensentscheidungen darüber treffen, ob der Wettbewerb im jeweils strittigen Fall tatsächlich möglichst wenig behindert

wird. Der Deutsche Städtetag, welcher der Kommission seit langem vorwirft, die kommunalen Entscheidungsspielräume ohne Not einschränken zu wollen, drängt deshalb darauf, dass die EU durch entsprechende Ergänzungen des EG-Vertrages Rechtssicherheit schafft. Die entsprechenden Initiativen des kommunalen Spitzenverbandes waren – auch vermittelt über die Landesregierungen – letztlich auf die Bundesregierung und deren Verhandlungsführung in Nizza gerichtet. Sie fanden dort positive Aufnahme. In Nizza beauftragten die Staats- und Regierungschefs auf deutsche Initiative hin die Kommission damit, ihre konzeptionellen Arbeiten zum Problembereich öffentliche Daseinsvorsorge fortzuführen. Deren vorläufiges Resultat besteht in einem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ das die Kommission am 21. Mai 2003 vorgelegt hat (KOM (2003) 270 endgültig).

Das kommunale Lobbying im europäischen Mehrebenensystem gilt seitdem der Weiterentwicklung der im Grünbuch niedergelegten Positionen im Sinne der deutschen Städte, Kreise und Gemeinden. Diese kritisieren dabei vor allem die Pläne der Kommission zu einer möglichst weitgehenden Ausschreibungspflicht für öffentliche Dienstleistungen, die sich auch auf die kommunalen Eigenunternehmen erstrecken soll. Befürchtet wird ein „Aussterben“ der Stadtwerke, die etwa mit ÖPNV-Leistungen nur noch dann beauftragt werden dürften, wenn sie zuvor eine entsprechende Ausschreibung im Wettbewerb mit privaten Unternehmen gewonnen hätten. Aber nicht nur der ÖPNV steht auf dem Prüfstand. In der Diskussion ist seit mehr als 10 Jahren beispielsweise auch der Bereich der Wasserversorgung. Auch hier will die Europäische Kommission den Wettbewerb gestärkt sehen. Eine „Marktöffnung“ der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser und der Abwasserentsorgung möchte sie durch eine Ausschreibungspflicht für die entsprechenden Konzessionsverträge durch die Kommunen realisieren (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Oktober 2004, S. 13). Derartige Vorschriften – so die kommunalen Spitzenverbände in einer gemeinsamen Erklärung – würden jedoch das im Grundgesetz garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung und damit auch die entsprechende Bestimmung in der Präambel der europäischen Grundrechtecharta eklatant verletzen (Deutscher Städtetag 2003).

Welche Möglichkeiten stehen den Kommunen nun zu Gebote, um ihren soeben dargestellten Positionen in Europa Gehör zu verschaffen? Kommunale Selbstverwaltung wird in Deutschland von insgesamt 12 629 Gemeinden ausgeübt, darunter 116 kreisfreie Städte und 323 Landkreise (Statistisches Bundesamt 2004: 28). Schon die schieren Zahlen verdeutlichen, dass eine „flächendeckende“ Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene letztlich nur verbandsförmig möglich ist. Erschwert wird diese verbandsförmige Interessenrepräsentation allerdings auch durch die qualitative Heterogenität dessen, was mit dem Begriff „Kommune“ abgedeckt wird. Von der nur wenige Hundert Einwohner umfassenden Kleingemeinde bis zur Millionenstadt erstreckt sich das Spektrum, dem als Gemeinsamkeit allenfalls das abstrakte Interesse am Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung als solcher zugeordnet werden kann. Die Uneinheitlichkeit der konkreten Interessen spiegelt sich formal gesehen darin wider, dass in Deutschland drei kommunale Spitzenverbände existieren: Der Deutsche Städtetag, in welchem die kreisfreien Städte zusammengeschlossen sind, der Deutsche Städte- und Gemeindebund als Vertretung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Deutsche Landkreistag.

Ihren Niederschlag findet diese Verbandsstruktur unter anderem in der Zusammensetzung der deutschen Repräsentanz im Ausschuss der Regionen (AdR), der seit 1994 als institutionalisierte Interessenvertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU tätig ist. Mit Ausnahme Belgiens entsenden die meisten Mitgliedstaaten mangels einer den deutschen Bundesländern vergleichbaren zweiten staatlichen Ebene vor allem Kommunalpolitiker in den AdR. Hierzulande entbrannte zwischen Ländern und Kommunen indes ein heftiger Streit über die Verteilung der insgesamt 24 Sitze, die der Bundesrepublik in diesem Gremium zustehen. Die Länder reklamierten alle Vertreter im AdR für sich, wollten also kommunale Repräsentanten völlig aus dem Gremium fernhalten. Dies entsprach ihrer traditionellen – und weitgehend noch immer gepflegten – Sichtweise von den Kommunen als staatsrechtlicher Bestandteile der Länder, denen eine wie auch immer geartete „Außenrepräsentanz“ genauso wenig zukommen dürfe wie etwa Anhörungsrechte im Bundesrat oder gar eine den Landesregierungen gleichgestellte Mitwirkung dortselbst (Jaedicke/Wollmann 1999: 318). Erst dank einer Intervention des Bundeskanzlers und parlamentarischer Unterstützung aus dem Bundestag (Jaedicke/Wollmann 1999: 320; Thränhardt 1999: 368) haben die drei kommunalen Spitzenverbände schließlich immerhin doch je einen Sitz im Ausschuss der Regionen erhalten.

Vertreter dieser Spitzenverbände bestätigen indes auf Nachfrage, dass sie letztlich wohl nur einen Kampf um Symbole gefochten haben. Schon angesichts der Tatsache, dass dem AdR nur beratende Funktionen zukämen, sei mit der Vertretung in diesem Gremium eine wirksame Möglichkeit, kommunalen Anliegen in den europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen Gehör zu verschaffen, nicht verbunden. Dagegen spreche auch die viel zu geringe Zahl der kommunalen Delegierten aus Deutschland (Rechlin 2003: 43). Die Länder ihrerseits lehnen über die Parteigrenzen hinweg eine effektivere Einbindung der Kommunen in die Arbeit des AdR, den sie grundsätzlich natürlich gestärkt sehen wollen, jedoch ab, weil sie sich selbst als die genuinen Vertreter der gemeindlichen Interessen und Belange verstehen.

Aus Sicht der deutschen Städte und Gemeinden ist das europäische Institutionensystem für kommunale Belange formal also völlig unzulänglich geöffnet. Angesichts der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten kann es wohl auch nicht wesentlich kommunalfreundlicher ausgestaltet werden. Deshalb sehen sich die Kommunalpolitiker auf die herkömmlichen interessenpolitischen Strategien verwiesen: In Bezug auf die EU werden sie – beziehungsweise ihre Interessenvertreter – zu gewöhnlichen Lobbyisten, die in der Regel als Beauftragte von (Dach- oder Spitzen-) Verbänden agieren.

Den kommunalen Spitzenverbänden war die Bedeutung Europas für ihre Mitglieder offenbar schon früh bewusst. Schon im Jahr 1963 richteten sie ein „Kommunales Informationsbüro bei der EWG“ ein, dessen Aufgabe darin bestand, einem europapolitischen Informationsdefizit der Kommunalverbände vorzubeugen (Schultze 1997: 103f.). Seinerzeit beschäftigten die drei Spitzenverbände zusammen lediglich einen gemeinsamen Europareferenten, der das als „Ein-Mann-Betrieb“ konzipierte Europabüro nur höchst selten besuchte. Angesichts der auf Informationsgewinnung beschränkten Aufgabenstellung des Büros und der Tatsache, dass die damaligen Rechtsetzungsaktivitäten der EWG, die für die Kommunen von

Bedeutung waren, sich in überschaubaren Grenzen hielten, erschien diese bescheidene Konstruktion zunächst aber völlig ausreichend (Schultze 1997: 103).

Spätestens mit dem Binnenmarktprogramm änderte sich dies. Es dauerte allerdings noch bis zum Jahr 1991, bis das Wissen um die zunehmende Kommunalrelevanz der europäischen Politiken seinen organisatorischen Niederschlag in Gestalt der Einrichtung des „Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ in Brüssel fand. Seinem knapp 30 Jahre vorher etablierten Vorgänger gleich, wurde die abkürzend auch als „Eurocommunale“ bezeichnete Einrichtung von den drei Spitzenverbänden gemeinsam getragen. Seine Aufgabenstellung wurde indes von der puren Informationssammlung und -aufbereitung auf den Bereich der Interessenvertretung erweitert, wobei von vornherein klar war, dass „Eurocommunale“ mangels offiziellen Zugangs zu den offiziellen Entscheidungsorganen auf informelle Lobbyarbeit angewiesen sein würde (Rechlin 2003: 47).

Zehn Jahre nach Gründung des „Europabüros der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ zog dessen Leiter noch eine ausgesprochen positive Bilanz seines Brüsseler Wirkens, in welcher er das „gemeinsame Interesse aller deutschen Städte, Gemeinden und Kreise“ am „Lobbying vor Ort in Brüssel“ hervorhob (Ameln 2001: 25). Aus Sicht der Betroffenen allerdings war es um diese Gemeinsamkeit offenbar nicht mehr sonderlich gut bestellt. Schon ein Jahr später wurde „Eurocommunale“ zu einer Art „virtueller Adresse“ degradiert (Rechlin 2003: 47), deren seitherige – kaum mehr nennenswerte – Funktion vom Hauptgeschäftsführer des deutschen Städtetages wie folgt beschrieben wurde: „Wenn eine Gemeinsamkeit in den europapolitischen Anliegen der drei kommunalen Spitzenverbände vorhanden ist, wird diese auch weiterhin unter einem gemeinsamen Briefkopf (Eurocommunale) zum Ausdruck gebracht werden“ (Articus 2002: 1).

Daher kann die Struktur der kommunalen Interessenvertretung in Brüssel seit dem Jahr 2002 durchaus in Analogie zur Repräsentation herkömmlicher sozio-ökonomischer Interessen beschrieben werden: Auch erstere organisiert sich mittlerweile ausgesprochen arbeitsteilig und differenziert sich zunehmend aus. Diese Struktur erscheint funktional, solange es lediglich um die Gewinnung und Aufbereitung spezifischer Informationen geht, weil die verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften zum Beispiel Adressaten unterschiedlicher Förderprogramme der EU sein können. Auch mag die geschilderte Strategie der vor allem vom Deutschen Städtetag angestrebten Stärkung des eigenen Profils der Städte gegenüber dem ländlicher Gemeinden (Articus 2002: 1) durchaus dienlich sein. Ob damit aber auch eine effektivere Interessendurchsetzung verbunden werden kann, ist angesichts der Gefahr, ein „Überangebot“ kommunalen Lobbyings zu etablieren, zumindest fraglich: Zählt man das „Hanse-Office (Hamburg)“ als Kommunal- und nicht als Landesvertretung, so finden sich in Brüssel mittlerweile bereits acht deutsche Europabüros, deren Aufgabe in der Vertretung genuin kommunaler Interessen besteht.

Die faktische Schließung von „Eurocommunale“ resultierte in einer Aufspaltung der Repräsentanz der deutschen kommunalen Spitzenverbände. Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag unterhalten nunmehr je eigene Europabüros. Daneben sind – schließt man das „Hanse-Office“ ein – vier Europavertretungen zu finden, die landesspezifische Interessen der Kommunen beziehungsweise der dortigen Kommunalverbände ver-

treten sollen. In bezug auf die Flächenstaaten machten die bayerischen Kommunalverbände, deren Struktur identisch ist mit der der Bundesverbände, bereits im Jahr 1992 mit der Einrichtung des „Europabüros der Bayerischen Kommunen“ den Anfang. Diesem Beispiel folgten 1999 die Kommunen Baden-Württembergs, und nur ein Jahr später verfügten auch die sächsischen Kommunen über eine eigene Europepräsentanz. Die drei Vertretungen haben dieselbe Adresse, denn sie arbeiten als „Bürogemeinschaft“ unter bayerischer Organisationshoheit. Dies soll ausschließlich dem sparsamen Umgang mit den anfallenden Verwaltungskosten dienen; die Aufgabe eines je eigenständigen Landesprofils soll damit nach Auskunft der Akteure jedenfalls nicht verbunden sein (Rechlin 2003: 48f.).

Es bleibt abzuwarten, ob die Gemeinden – beziehungsweise deren Verbände – der anderen Bundesländer den drei „Vorreitern“ nacheifern werden. Täten sie es, würde angesichts von dann 12 weiteren kommunal ausgerichteten Interessenrepräsentanzen deutscher Provenienz die oben beschworene Gefahr eines „Überangebots“ an Interessenartikulation sicher endgültig zur Realität werden. In der Eigenschaft der oben vorgestellten deutschen Kommunalvertretungen, die in Brüssel eingerichtet wurden, ist sie bislang aber vor allem deshalb (noch?) nicht gegeben, weil man unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte verfolgte: „[...] die kommunalen Spitzenverbände in Brüssel [konzentrieren sich] eher auf allgemeine Fragestellungen der Rechtsetzungsaktivitäten der Union und ihre Auswirkungen auf die deutschen kommunalen Gebietskörperschaften. Die Europabüros der Landesverbände legen ihr Augenmerk dagegen eher auf die förderpolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaften und eine entsprechend ausgestaltete Informationspolitik“. Deshalb könne man eine Komplementarität der Aktivitäten konstatieren, die der Arbeitsteilung zwischen den Verbindungsbüros der deutschen Länder und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU gleichkomme (Rechlin 2003: 49).

Ob für diese Arbeitsteilung auch weiterhin Funktionalität reklamiert werden kann, hängt wesentlich davon ab, ob der Versuch, die „förderpolitischen Aktivitäten“ der EU zu beeinflussen, sich aus Sicht deutscher Kommunen künftig überhaupt noch lohnt. Deutsche Kommunen haben in der Vergangenheit zum Teil erheblich von den Mitteln der europäischen Regionalfonds profitiert. Zwischen 30 und 40 Prozent der nach Deutschland geflossenen Gelder aus der so genannten „Ziel 1-Förderung“, von der Regionen mit Entwicklungsrückstand profitieren, kamen in unterschiedlichem Ausmaß kommunalen Haushalten zugute (Hoffmann 2000: 25). Die deutschen Städte müssen sich allerdings schon seit einiger Zeit schon darauf einstellen, dass die Mittel aus der Strukturförderung für sie erheblich an Bedeutung verlieren werden. Dies ist eine direkte Folge der EU-Osterweiterung, die zwangsläufig eine Umverteilung der Förderung zugunsten der neuen Mitgliedsstaaten mit sich bringt.

Inwieweit aus der anstehenden Umgestaltung der europäischen Strukturpolitik Konsequenzen für die Aktivitäten der kommunalen Ebene in Brüssel gezogen werden, steht noch dahin. Gleiches gilt für die Frage, ob es künftig noch Sinn macht, dass das Geflecht kommunaler Interessenvertretungen auch weiterhin noch zusätzlich bereichert wird durch europäische Repräsentanzen einzelner Städte beziehungsweise großstädtisch geprägter Regionen. Beispiele liefern bisher das bereits mehrfach erwähnte „Hanse-Office-(Hamburg)“ und die „European Stuttgart Region“.

Die auf Europa gerichtete Interessenpolitik, die von den deutschen Kommunen und ihren Verbänden betrieben wird, zeichnet sich, wie deutlich geworden ist, durch beachtliche Vielfalt aus. Zweifel an der Funktionalität dieses Designs werden indes nicht nur genährt, wenn man die künftige Ausrichtung der europäischen Strukturpolitik in den Blick nimmt, weil diese die Europabüros der Landesverbände um ihre eigentliche Aufgabe zu bringen scheint. Hinzu kommt, dass die deutschen Gemeinden indirekt über ihre Spitzenverbände noch eine weitere kommunalpolitische Präsenz in Brüssel mittragen. Sie tun dies über ihre Mitgliedschaft im „Rat der Gemeinden und Regionen Europas“ (RGRE), einer Vereinigung, die im Jahr 1951 in Genf von deutschen und französischen Bürgermeisterern gegründet wurde. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss von heute insgesamt 44 nationalen Verbänden vor allem kommunaler Gebietskörperschaften – Regionen spielen trotz der Benennung des Verbandes so gut wie keine Rolle – aus 31 Ländern (Rechlin 2003: 50). Schon die Unterschiedlichkeit der Organisationen und Interessen, die in ihr versammelt sind, spricht aber dagegen, dass sie zu ernsthafter Interessenpolitik in der Lage sein könnte (Thränhardt 1999: 369f.).

Das bisher dargestellte, ohnehin schon schwer überschaubare Geflecht kommunaler Interessenpolitik in der EU bedurfte aus der Sicht mancher Stadtpolitiker – aus welchen Gründen auch immer – sogar noch einer weiteren Ergänzung. Geschaffen wurde sie im Jahr 1991 mittels der Gründung von „EUROCITIES“. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk europäischer Großstädte, das faktisch offenbar als Netzwerk der jeweiligen Bürgermeister funktioniert. Als deutsche EUROCITIES-Städte identifiziert Rechlin (2003: 70) Berlin, Bonn, Chemnitz, Düsseldorf, Dortmund, Frankfurt am Main, Köln, München, Münster, Nürnberg und Leipzig. Auch EUROCITIES, das insgesamt 103 Mitglieder hat, unterhält ein Büro in Brüssel, in welchem mittlerweile 25 Mitarbeiter die Interessen ihrer Mitgliedskommunen zu vertreten suchen.

Einer der Tätigkeitsschwerpunkte der Vereinigung in der jüngeren Vergangenheit bestand in dem Versuch, den „Konvent zur Zukunft Europas“ – vulgo den Verfassungskonvent – für möglichst kommunalfreundliche Bestimmungen im Entwurf des Verfassungsvertrages zu sensibilisieren (Rechlin 2003: 70f.). Dasselbe versuchte aber auch der RGRE, dessen aus Deutschland stammender Vizepräsident (Hoffschulte 2004) diesbezüglich ein durchaus positives Fazit zog. Immerhin sei es gelungen, in Artikel 5 des ersten Verfassungskapitels zu verankern, dass die Organe der EU die kommunale Selbstverwaltung respektieren müssen. Damit würde, die Ratifikation des Verfassungsvertrages vorausgesetzt, das Institut „kommunale Selbstverwaltung“ erstmals explizit im europäischen Vertragswerk erwähnt. Verbunden damit ist offenbar die Hoffnung, auf diesem Weg zumindest eine gewisse Absicherung kommunaler Autonomie vor dem Zugriff der EU erreicht zu haben. EUROCITIES hingegen hätte wohl gern mehr gesehen, konnte sich aber mit seiner Forderung nach einer expliziten Verankerung der Selbstverwaltungsgarantie im europäischen Vertragswerk (Rechlin 2003: 71) nicht durchsetzen.

5. Fazit und Ausblick

Es kann dahingestellt bleiben, ob es tatsächlich gerechtfertigt ist, die bloße Verankerung eines Programmsatzes über die „Achtung“ der Selbstverwaltung im Verfassungsentwurf tatsächlich als Erfolg kommunaler Interessenpolitik zu werten. Es genügt der Hinweis, dass der Verfassungskonvent, der sich von vornherein und sehr bewusst offen für möglichst viele gesellschaftliche Interessen zeigte (Zimmermann-Steinhart 2002: 68), auf Grund seines Ausnahmecharakters als Prüfstein für die Erfolgskontrolle des kommunalen Lobbyings in Brüssel nicht taugt. Die Adressaten im Brüsseler Alltagsgeschäft – insbesondere die Europäische Kommission, aber auch Rat und Parlament – können jedenfalls nicht mittels einer Kakophonie kommunaler Interessen und Wünsche dazu bewegt werden, von einer mittelbaren „Aushebelung“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes abzusehen.

Eine erfolgreiche Verteidigung kommunalpolitischer Handlungs- und Entscheidungsspielräume insbesondere im umstrittenen Bereich der Daseinsvorsorge ist angesichts der aktuellen Wettbewerbsphilosophie der Kommission schwierig genug. Es besteht kein Zweifel: „Europa“ ist längst in der Kommunalpolitik angekommen und zwingt die Akteure in vielerlei Hinsicht zu Anpassungsstrategien. Der Trend zur Aufspaltung kommunaler Interessenvertretung gegenüber der Europäischen Union ist angesichts dessen außerordentlich problematisch. Kommunale Selbstverwaltung ist schon angesichts der aller Orten erhobenen Forderung nach mehr „Bürgernähe“ der Politik auch und gerade im erweiterten Europa ein wertvolles Gut. Wer ein solches zu verteidigen hat, sollte seine Kräfte nicht verzetteln, sondern bündeln. Insofern steht nicht nur die kommunale Selbstverwaltung als solche vor neuen Herausforderungen, sondern auch die europapolitische Ausrichtung ihrer Interessen.

Anmerkung

- 1 Dieser Beitrag wird in modifizierter Fassung eingehen in die 2., überarbeitete und erweiterte Auflage des vom Verfasser gemeinsam mit Roland Sturm verfassten Buches „Das neue deutsche Regierungssystem“, das im ersten Halbjahr 2005 im Verlag für Sozialwissenschaften erscheinen soll.

Literatur

- Ameln, Ralf von (2001): Die Präsenz in Brüssel zahlt sich für Kommunen aus, in: Der Städtetag (54) 1, S. 22-25.
- Articus, Stephan (2002): Städtetag eröffnet eigenes Büro in Brüssel, in: Der Städtetag (55) 6, S. 1.
- Bayerischer Städtetag (1998): Kommunalwahlrecht für EU-Bürger verschlankt (http://www.bay-staedtetag.de/ib1998/ib98_5i.htm).
- Deutscher Städtetag (2003): Kommunale Spitzenverbände: „Europäische Union muss in der Daseinsvorsorge kommunale Selbstverwaltung respektieren“ (<http://www.staedtetag.de/php/print.html...nst/artikel2003/02/13/00081/index.html>).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004): Wissenswertes zum Thema Kommunen und Europa (http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/europa/index.html).

- Europa Fokus Niedersachsen (2001): Europäische Entwicklungen des Wettbewerbsrechts: Liberalisierung der Dienstleistungen im öffentlichen Interesse? (<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/files>).
- Hoffmann, Hajo (2000): Städte beteiligen sich aktiv an Europa, in: *Der Städtetag* (53) 7, S. 25- 27.
- Hoffschulte, Heinrich (2004): Die kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsentwurf der Europäischen Union, in: Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): *Der Europäische Verwaltungsraum – Beiträge einer Fachtagung*, Baden-Baden, S. 233-244.
- Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Helmut (1999): Kommunale Spitzenverbände, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen, S. 306-322.
- Rechlin, Sandra (2003): Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? Diplomarbeit Universität Potsdam (auch als Discussion Paper SPS IV 2004-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2004).
- Schultze, Claus J. (1997): *Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung*, Baden-Baden.
- Statistisches Bundesamt (2004): *Statistisches Jahrbuch 2004*, Wiesbaden.
- Stöß, Angela (2000): *Europäische Union und kommunale Selbstverwaltung. Die Handlungsspielräume deutscher Kommunen unter Einwirkung der Europäischen Union aus ökonomischer Perspektive*, Frankfurt am Main u.a.
- Thränhardt, Dietrich (1999): Die Kommunen und die Europäische Union, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen, S. 361-377.
- Zimmermann-Steinhart, Petra (2002): Der Konvent: Die neue EU-Methode?, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* (51) 1, S. 65-72.

Mit Public Private Partnership gegen den öffentlichen Investitionsstau

Horst Mehrländer

1. Einleitende Bemerkungen

Die Mittel zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben sind knapp geworden. Alternative Formen der Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen unter Einbindung der Privatwirtschaft treten deshalb international und national immer stärker in den Vordergrund. Das in diesem Zusammenhang entwickelte Konzept wird mit dem Stichwort „Public Private Partnership“ oder kurz PPP umschrieben. PPP ist eine Form der Teilprivatisierung öffentlicher Leistungen. Unter PPP wird die befristete Übertragung einer öffentlichen Aufgabe durch die öffentliche Hand auf Privatunternehmen verstanden. Der private Partner verpflichtet sich zu Investitionen in eine Infrastruktureinrichtung wie z.B. eine Schule oder eine Straße und zum langfristigen Betrieb dieser Einrichtung. Er erhält dafür von der öffentlichen Hand oder direkt vom privaten Nutzer ein Nutzungsentgelt. Die Anwendungsbereiche für PPP sind vielfältig.

Schaubild: Anwendungsbeispiele für öffentlich-private Partnerschaften

Verkehr	Ver-/Entsorgung	Öffentlicher Hochbau	
Straßen, Brücken Tunnel	Energie Erzeugung, Verteilung	Verwaltung Rathäuser, Finanzämter, Ministerien	Sicherheit Polizeigebäude, Justizvollzugs- anstalten, Kasernen
Flughäfen	Wasser Gewinnung, Aufbereitung, Verteilung, Kanalisation	Gesundheit/Alter Krankenhäuser, Altersheime	Freizeit/Kultur Sportstätten, Museen
Wasserwege, Häfen			
Öffentlicher Personennahverkehr	Abfall Abfuhr, Beseitigung, Aufbereitung	Bildung Kindergärten, Schulen, Hochschulen	Sonstiges Messegelände, Gewerbegebiete

Quelle: Bundesverband deutscher Banken, Public Private Partnership – Chance für die Modernisierung von Infrastruktur und Verwaltung, 2004

Es gibt verschiedene Organisationsmodelle für PPP. Im Wesentlichen werden drei Modelle unterschieden: das Betreiber- oder Inhabermodell, das Erwerbermodell und das Vermietungsmodell. Beim Betreiber- oder Inhabermodell bleibt das Eigentum an der Infrastruktureinrichtung von Anfang an bei der öffentlichen Hand. Beim Erwerbermodell und beim Vermietungsmodell steht die Einrichtung zunächst im Eigentum des Privaten. Zum Vertragsende wechselt das Eigentum beim Erwerbermodell definitiv auf die öffentliche Hand, beim Vermietungsmodell hat die öffentliche Hand die Option auf das Eigentum.

2. Die Ziele von PPP

Mit PPP werden vier Ziele angestrebt:

- Der zügige Abbau des öffentlichen Investitionsstaus
- Die Einsparung von Kosten
- Mehr Wachstum und Beschäftigung
- Ein positiver ordnungspolitischer Effekt.

Abbau des Investitionsstaus

An erster Stelle steht der zügige Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus im finanzschwachen öffentlichen Sektor. Die bestehenden Investitionsdefizite im Infrastrukturbereich beeinträchtigen die Lebensqualität und den Wirtschaftsstandort. Der Investitionsstau betrifft vor allem die Kommunen in Deutschland. Sie haben nach den Schätzungen des Deutschen Instituts für Urbanistik vor allem aufgrund des aufgelaufenen Investitionsdefizits einen Investitionsbedarf in diesem Jahrzehnt in Höhe von fast 700 Mrd. € für Schulen, Kindergärten, Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser, Verkehrsinfrastruktur, Abwasserentsorgung etc. Allein 80 Mrd. € entfallen auf die Schulen, 120 Mrd. € auf die Abwasserbeseitigung und 180 Mrd. € auf die Verkehrsinfrastruktur. Der Investitionsbedarf der Kommunen in Baden-Württemberg wird für dieses Jahrzehnt auf rund 80 Mrd. € geschätzt.

Zum kommunalen Investitionsbedarf kommt der Investitionsbedarf der Bundesländer und des Bundes hinzu. Allein in Baden-Württemberg beträgt der bis heute aufgelaufene Investitionsstau z.B. im Fernstraßenbau 4 Mrd. €. Der Investitionsstau an den Hochschulen des Landes wird auf 4 Mrd. € geschätzt.

Ausreichende öffentliche Finanzmittel für diese Investitionen sind nicht vorhanden. So investieren die Kommunen bisher im Jahresdurchschnitt lediglich ein Drittel der eigentlich erforderlichen Investitionssumme. Die Möglichkeiten zur Einnahmensteigerung der öffentlichen Haushalte sind sehr begrenzt. So wäre es höchst problematisch, die Steuern zu erhöhen oder die Schulden weiterhin ausufern zu lassen. Deutschland ist ein Hochsteuerland. Die deutschen Unternehmen haben in der EU bereits die höchste Steuerlast zu tragen. Im Zuge einer großen Steuerreform wäre deswegen eher eine Steuersenkung erforderlich. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte erreicht immer neue Rekordhöhen. Sie betrug 2004 rund 1,4 Billionen €, das sind 65% des Sozialprodukts. Im Sinne eines wohlverstandenen

Generationsvertrags ist die heutige Generation es den nachfolgenden Generationen schuldig, die Verschuldung deutlich abzusenken.

Ein Beispiel für den zügigen Abbau des Investitionsstaus durch PPP ist die Sanierung der Schulen im Kreis Offenbach. Nach den Angaben des Kreises würden bei einer öffentlichen Lösung 25 Jahre benötigt, mit PPP fünf Jahre.

Kosteneinsparung

Das zweite Ziel von PPP ist die Kosteneinsparung gegenüber rein öffentlichen Lösungen. Bei den bisher angelaufenen PPP-Projekten in Deutschland wird, wie bei den seit längerem laufenden Projekten im Ausland, mit Kosteneinsparungen in Höhe von 10 bis 20% gerechnet.

Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg hat eine Studie zur Frage der Wirtschaftlichkeit von PPP-Schulprojekten an die Technische Universität Freiberg vergeben. Ein Ergebnis der Analyse vom Januar 2005 ist, dass bei den derzeit laufenden und geplanten PPP-Schulprojekten von Kostenvorteilen bis zu 18% im Vergleich zu konventionellen öffentlichen Lösungen ausgegangen wird. Als Gründe werden die unmittelbare Kostenverantwortung und das unternehmerische Erfolgsinteresse der Privatwirtschaft, die Leistungserbringung aus einer Hand, kürzere Bauzeiten, niedrigere Unterhaltungskosten und ein effizienterer Personaleinsatz angeführt.

Mehr Beschäftigung

Das dritte Ziel von PPP zielt auf positive Beschäftigungswirkungen für die Bauwirtschaft, das Handwerk und die Dienstleistungswirtschaft ab. Denn mit PPP besteht die Chance, die Auftrags- und Beschäftigungsbremse aufgrund des großen öffentlichen Investitionsstaus zu lösen. Vor allem die Bauwirtschaft braucht dringend einen neuen Schub. Sie befindet sich seit Jahren in einer wirtschaftlich äußerst schwierigen Lage. So sind beispielsweise in der Bauwirtschaft Baden-Württembergs in den letzten 10 Jahren die Umsätze um 25% zurückgegangen und es sind über 40% aller Arbeitsplätze weggefallen.

Von PPP können nicht nur Großunternehmen profitieren, sondern auch die mittelständische Wirtschaft vor Ort. Der Mittelstand profitiert allein schon deshalb, weil es mit PPP überhaupt erst wieder zu Projekten kommt. Ein mittelständisches Unternehmen oder eine Arbeitsgemeinschaft aus Mittelständlern kann als PPP-Gesellschaft zum Zug kommen. Es kann auch in PPP-Verträgen festgeschrieben werden, dass die PPP-Gesellschaft bei Auftragsvergaben die örtlichen Betriebe besonders berücksichtigt.

Auch die Dienstleistungswirtschaft kann von PPP profitieren. Dies gilt für Ingenieur- und Architekturdienstleistungen, technische Dienste, Consulting und Finanzdienstleistungen. Die bisherige Zurückhaltung bei PPP wirkt sich nachteilig für ein stärkeres Engagement dieser Firmen in Deutschland und auf den internationalen Märkten aus.

Rückzug des Staates

Der vierte Aspekt von PPP betrifft die Ordnungspolitik. Mit PPP kann die Staatstätigkeit zurückgeführt werden. PPP kann auch die Vorstufe für eine spätere materielle Privatisierung sein. Bei einer Staatsquote von derzeit fast 50% ist die Zurückführung des Staates auf seine Kernkompetenzen unabweisbar, wenn Wirtschaft und Gesellschaft Handlungsspielräume zurückgegeben werden sollen. Die öffentliche Hand muss sich deshalb künftig strikt auf hoheitliche Aufgaben beschränken.

3. Nationale und internationale Erfahrungen

Vorreiter bei PPP ist Großbritannien, das seit 1992 entsprechende Projekte umsetzt. In Großbritannien werden heute bereits 20% der öffentlichen Investitionen per PPP realisiert. Pro Jahr kommen etwa 30 bis 40 neue Projekte hinzu. Es konnten bisher Einsparungen von durchschnittlich 17% im Vergleich zu rein öffentlichen Lösungen erzielt werden.

Ein Beispiel für PPP in Großbritannien ist das Schulprojekt Glasgow, das das bisher größte PPP-Projekt im britischen Schulbereich darstellt. Dort geht es um den Neubau bzw. die Sanierung und den Betrieb von insgesamt 30 Schulen. Mit Beginn des Jahres 2001 wurden innerhalb von drei Jahren die Schulen gebaut bzw. saniert, wohingegen auf dem konventionellen öffentlichen Weg nach Aussage der britischen Regierung 25 Jahre benötigt worden wären. Auch in anderen Ländern wird PPP bereits angewandt.

Studien der Einführung und Umsetzung von PPP in Europa

Interesse	Piloten	Politisches Commitment	+	Punktueeller Einsatz	Weit verbreiteter Einsatz
Schweiz	Belgien	Dänemark		Bulgarien	Irland
	Frankreich	Deutschland		Finnland	UK
	Österreich	Italien		Griechenland	Portugal
	Tschechien	Rumänien		Kroatien	Spanien
				Niederelände Polen	Ungarn

Quelle: Thomas Northoff, Deloitte GmbH sowie ConVent GmbH, Public Private Partnership Jahrbuch 2004

PPP-Projekte in Deutschland

Deutschland steht bei der Anwendung von PPP noch am Anfang. Hier gibt es bisher nur wenige PPP-Projekte.

Das bisher größte PPP-Projekt läuft im Kreis Offenbach. Dort geht es um die Sanierung und Unterhaltung sämtlicher 90 Schulen durch Privatunternehmen mit einer Vertragslaufzeit von 15 Jahren. Die Ausschreibung wurde in zwei Lose geteilt. Projektbeginn für das erste Los mit 41 Schulen war der 01. Oktober 2004. Projektbeginn für das zweite Los mit 49 Schulen ist Januar 2005. Insgesamt wird mit einer Kostenersparnis gegenüber einer Eigenrealisierung durch den Kreis in

Höhe von 18% gerechnet. Die Komplettsanierung der Schulen per PPP soll in fünf Jahren abgeschlossen sein. An den beiden privaten PPP-Gesellschaften ist der Kreis Offenbach mit jeweils 5,1% beteiligt.

Modell Offenbach:



Vertragsentwürfe zur Gestaltung der Partnerschaft

Verträge mit der Projektgesellschaft

- Rahmenvereinbarung
- Gesellschaftsvertrag
- Vertrag über Leistungen zur Bewirtschaftung sowie baulichen Instandhaltung kreiseigener Schulen („Facility-Management-)Vertrag“)
- Vertrag über Leistungen zur baulichen Instandsetzung kreiseigener Schulen („Sanierungsvertrag“)
- Vertrag zur Regelung der Überleitung des Personals („Personalüberleitungsvertrag“)
- Vertrag zur Regelung der wahlweisen Personalüberlassung oder –beistellung („Personalüberlassungs- und –beistellungsvertrag

Verträge mit dem Personalrat

- Rahmenvereinbarung bezüglich der Neuordnung der Bewirtschaftung und Instandsetzung und –haltung kreiseigener Schulen („Rahmen-Dienstvereinbarung“)
- Dienstvereinbarung zur Wahrung und Sicherung der Belange der Arbeitnehmer im Zuge der Neuordnung der Bewirtschaftung und Instandhaltung und –setzung kreiseigener Schulen („Überleitungs-Dienstvereinbarung“)
- Dienstvereinbarung zur Wahrung und Sicherung der Belange der Arbeitnehmer im Zuge der Personalüberlassung bzw. –beistellung an die Projektgesellschaft („Überlassungs- und Beistellungs-Dienstvereinbarung“)

Quelle: Kreis Offenbach/BBD Berliner Beratungsdienste, 2004

Ein weiteres großes Projekt in Deutschland läuft seit Januar 2004 in Monheim in Nordrhein-Westfalen. Dort werden 13 Schulen durch die Privatwirtschaft saniert und 25 Jahre lang unterhalten. Es wird von einer Kostenersparnis in Höhe von mindestens 15% ausgegangen. Es werden auch kleinere Projekte per PPP umgesetzt. So

werden z.B. im Rhein-Erft-Kreis in Nordrhein-Westfalen seit Februar 2004 eine Sonderschule und eine Sporthalle durch ein Privatunternehmen neu gebaut und langfristig betrieben. Es wird eine Kostenersparnis von 10% erwartet. In Witten läuft seit August 2004 ein PPP-Projekt für zwei Schulen. Bei den bereits laufenden PPP-Projekten in Hessen und Nordrhein-Westfalen gab es keine Probleme mit Blick auf das Kommunalrecht, das Zuwendungsrecht und das Vergaberecht.

PPP-Projekte auf der Ebene eines Bundeslandes sind bisher vor allem für Justizvollzugsanstalten in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt geplant. PPP auf Bundesebene soll insbesondere im Bereich des Straßenverkehrs durch den privaten Bau und Betrieb von Tunneln, Brücken und Autobahnstrecken umgesetzt werden. Finanziert werden sollen diese Projekte über Nutzergebühren. Bisher ist nur ein Projekt fertig gestellt worden, nämlich der Warnow-Tunnel in Rostock seit September 2003. Gebaut wird derzeit der Trave-Tunnel in Lübeck. Die Verträge für den Bau und den Betrieb der beiden Projekte laufen 30 Jahre.

Andere Vorhaben befinden sich in der Planungsphase. Das gilt auch für den Neubau des Altbauaufstiegs im Verlauf der A 8 in Baden-Württemberg. Dieses Projekt, das mit 405 Mio. € veranschlagt ist, soll über eine Maut finanziert werden. Anfang September 2004 hat das Regierungspräsidium Stuttgart ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet. Das zweite PPP-Straßenprojekt in Baden-Württemberg betrifft den Ausbau der A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg. Ein privater Betreiber soll zur Refinanzierung einen Anteil aus den Einnahmen der Lkw-Maut erhalten. Die Konzessionsausschreibung soll im Jahr 2005 erfolgen.

Gerade im Verkehrssektor ist das Investitionsdefizit deutlich zu spüren. Die lange Zeit als international vorbildlich geltenden Verkehrswege in Deutschland sind mittlerweile in ihrer Funktion stark beeinträchtigt. Zeitverluste, Unfälle und Umweltbelastungen sind die Folgen. Die rein staatliche Infrastrukturbereitstellung ist nicht mehr in der Lage, eine nachhaltig leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur zu sichern. Nach den Prognosedaten zur Bundesverkehrswegeplanung wachsen allein bis zum Jahr 2015 der Personenverkehr um 20% und der Güterverkehr um 60%. Von diesem Verkehrsanstieg ist Baden-Württemberg aufgrund seiner zentralen Lage in besonderem Maße betroffen. Deutschland ist also insbesondere im Verkehrssektor geradezu auf PPP angewiesen.

PPP in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde bisher kein PPP-Projekt im Hoch- oder Tiefbau, das Investitionsmaßnahmen und den Betrieb vollständig umfasst, umgesetzt. Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg beabsichtigt dieses Thema voranzubringen. Dazu wurde im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg eine Taskforce eingerichtet. Sie ist Ansprechpartner für PPP-Interessierte, initiiert Pilotprojekte, hilft bei Problemfällen, vergibt Studien zu PPP-Schwerpunktthemen und führt Impulsveranstaltungen durch. Ein hochrangig besetzter Beirat aus externen Sachverständigen begleitet und unterstützt die Taskforce.

Nach einer überaus erfolgreichen Auftaktveranstaltung im November 2004 in Stuttgart hat das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg den Kommunen im Land Anfang 2005 eine Studie zum Thema Wirtschaftlichkeit von PPP zur Verfügung gestellt, die der Information und der Unterstützung des kommunalen Ent-

scheidungsprozesses dienen soll. Die Studie wertet die laufenden PPP-Schulprojekte aus und gibt einen Überblick über die zu Grunde liegenden Wirtschaftlichkeitsanalysen. Der Schulbereich wurde deshalb ausgewählt, weil dort der Investitionsstau besonders groß ist und bereits PPP-Projekte laufen. Das Wirtschaftsministerium wird in Kürze einen Workshop für Kommunen über die einzelnen Verfahrensschritte bei PPP durchführen.

Von überragender Bedeutung sind Pilotprojekte mit Lerneffekt und Wiederholungspotenzial für Baden-Württemberg. In Eppelheim, im Rhein-Neckar-Kreis, wird das erste PPP-Projekt im Land in Angriff genommen. Dort sollen sechs Schulen und zwei Sporthallen privat saniert und langfristig unterhalten werden. PPP-Projekte werden auch in anderen baden-württembergischen Kommunen erwogen. Von großer Bedeutung ist auch ein Pilotprojekt auf Landesebene: das Finanzministerium plant in einem Pilotversuch ein PPP-Projekt zu testen.

4. Perspektiven: PPP als Alternative

Die Erfahrungen aus dem Ausland lassen einige Schlussfolgerungen für die erfolgreiche Umsetzung in Deutschland zu. Baden-Württemberg orientiert sich an diesen Schlussfolgerungen, etwa mit der Einrichtung der Taskforce (analog zu der Task Force im britischen Finanzministerium) oder der Entwicklung von „Pilotprojekten“ mit begrenztem Ressourceneinsatz. Gerade das britische Beispiel lehrt uns, dass starke politische Unterstützung zu den unabdingbaren Voraussetzungen gehört.

PPP ist sicherlich kein Selbstzweck und auch kein Königsweg zur Lösung aller Fragen rund um die öffentliche Infrastruktur. Die Infrastruktur in Deutschland muss aber dringend modernisiert werden, denn sie ist die Basis für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger und ein zentraler Standortfaktor für die Wirtschaft. Deshalb sind bei eng begrenzten öffentlichen Finanzierungsspielräumen zwingend alternative Wege zu beschreiten. Dabei kann PPP einen wichtigen Beitrag zur Sicherung einer nachhaltig intakten Infrastruktur und damit zu mehr Wachstum und Beschäftigung leisten.

Frauen im Parlament: Eroberung einer Männerbastion?

Politischer Werdegang, Verbleibschancen und
Aufstiegsperspektiven von Parlamentarierinnen im vereinten
Deutschland

Michael Edinger/Claudia Holfert

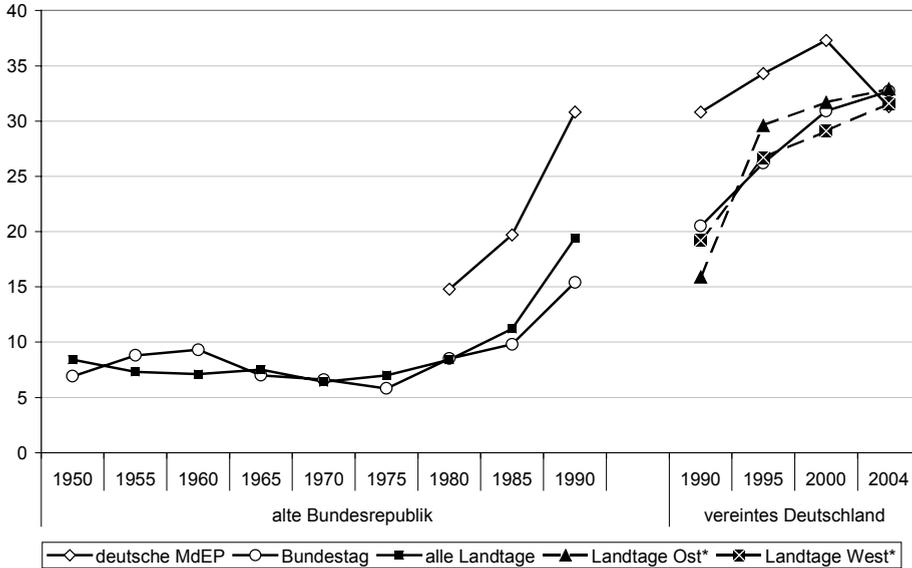
Politik ist Männersache – dieses scheinbar eherner Gesetz hat noch Jahrzehnte nach der Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland 1919 seine Gültigkeit behalten. Auch die lange Zeit für die Legislativen charakteristischen Gruppenbilder mit (vereinzelt) Dame(n) boten keinen Grund, an der Dominanz des männlichen Geschlechts in der Politik zu zweifeln. Erst in den vergangenen etwa zwanzig Jahren sind weibliche Abgeordnete von einer mitunter belächelten Randerscheinung zum gewöhnlichen Erscheinungsbild deutscher Parlamente geworden. Der in der „Eroberung“ der einstigen Männerbastion Politik reflektierte gesellschaftliche Wandel hat in der sozialwissenschaftlichen Literatur entsprechende Aufmerksamkeit erfahren. Dieses ausgeprägte Forschungsinteresse trägt der Tatsache Rechnung, dass Parlamente als direkt vom Volk legitimierte Repräsentationsorgane wesentlich sensiblere Seismografen sozialen Wandels sind als Kabinette oder die Spitzen der Ministerialbürokratie. Im Zentrum der einschlägigen Studien standen bislang vor allem die notorische Unterrepräsentation von Frauen in den Parlamenten, die geschlechtsspezifischen Zugangsbarrieren (Hoecker 1999), Rekrutierungsmechanismen in europäisch vergleichender Perspektive (Norris 1997) und inzwischen auch die verschiedenen Facetten der Professionalisierung von Politikerinnen (Foster/Lukoschat/Schaeffer-Hegel 2000). Demgegenüber ist es Anliegen dieses Beitrags, die spezifischen Chancenstrukturen weiblicher Abgeordneter seit der deutschen Vereinigung zu analysieren.¹

1. Die „Verweiblichung“ der Parlamente im vereinigten Deutschland

Wie sehr die deutschen Parlamente lange nach dem Zweiten Weltkrieg Männerbastionen geblieben sind, lässt sich mit einigen Zahlen untermauern: Im Deutschen Bundestag stellten die Frauen noch über den Regierungswechsel 1982 hinaus nicht einmal jeden zehnten Abgeordneten, während sich die Wählerschaft zu annähernd gleichen Teilen aus beiden Geschlechtern zusammensetzte. Für die Landtage bot sich ein ganz ähnliches Bild: Es dauerte bis Ende der 70er-Jahre, bevor im Landtag

von Rheinland-Pfalz erstmalig in einem der dann acht Flächenstaaten die „magische“ Zehnprozenthürde hinsichtlich des Frauenanteils überwunden wurde.

Schaubild 1: Entwicklung der Frauenanteile unter den deutschen Abgeordneten 1950-2004 (Basis: Ausgangsbesetzung zu Beginn der laufenden Wahlperiode; Angaben in Prozent)



* ohne Berliner Abgeordnete

Quelle: Angaben der Parlamentsverwaltungen; teils eigene Berechnungen

Angesichts dieses über Jahrzehnte bestehenden Status quo in der alten Bundesrepublik muten die Veränderungen in den Geschlechterverhältnissen, die sich seit der deutschen Vereinigung ergeben haben, eindrucksvoll an. In manchen Parlamenten hat sich der Prozentsatz weiblicher Abgeordneter innerhalb von nicht einmal anderthalb Jahrzehnten verdoppelt; im Schnitt liegen die Zuwächse deutlich über 50 Prozent (vgl. Schaubild 1). Die „Verweiblichung“ hat sich schrittweise und relativ kontinuierlich seit etwa Mitte der 80er-Jahre vollzogen. Darüber hinaus variiert der Frauenanteil erheblich zwischen den einzelnen Parlamenten. Vergleichsweise stark vertreten sind Frauen traditionell in den Parlamenten der Stadtstaaten, besonders schwach in den katholisch geprägten süddeutschen Flächenstaaten.

Eine besonders rasante „Verweiblichung“ erlebten die ostdeutschen Landtage. Obwohl der Frauenanteil weit über den Ausgangswerten in den westdeutschen Nachkriegsparlamenten lag, gehörten ihnen im Gründungsjahr 1990 weniger Frauen an als in den alten Bundesländern. Binnen einer Legislaturperiode verdoppelte sich jedoch ihr Anteil auf etwa 30 Prozent, um fortan geringfügig über dem westdeutschen Niveau zu bleiben. Noch deutlichere Unterschiede bestehen seit 1998 zwischen den ost- und westdeutschen Bundestagsabgeordneten. Während es in den ersten beiden Legislaturperioden nach der Einheit nur geringe Abweichungen ge-

geben hat, liegt der Anteil weiblicher Abgeordneter unter den Ostdeutschen seitdem um sechs bis neun Prozentpunkte höher.

Diese Differenzen in der parlamentarischen Repräsentation von Frauen gehen wesentlich auf die unterschiedlichen Fraktionsstärken in den ost- und westdeutschen Parlamenten zurück. So schwankt der Anteil weiblicher Abgeordneter zwischen den Fraktionen um bis zu 40 Prozentpunkte – bei einem Fraktionen übergreifenden Trend steigender weiblicher Repräsentation. Stark vereinfacht lassen sich in dieser Hinsicht drei Gruppen bilden: PDS und Bündnis 90/Die Grünen, die Sozialdemokraten sowie das bürgerliche „Lager“ aus CDU und FDP. Den Fraktionen von PDS und Bündnis 90/Die Grünen gehören zwischen 40 und 60 Prozent Frauen an, in den Reihen der Union und der Liberalen schwanken die Werte zwischen knapp fünfzehn und 30 Prozent. Einen noch etwas niedrigeren Frauenanteil weist die extreme Rechte auf, also die (wenigen) Abgeordneten aus den Reihen der „REPUBLIKANER“, der DVU und neuerdings der NPD. In einer mittleren Position befindet sich die SPD, deren Parlamentsfraktionen zwischen 20 und 40 Prozent Frauen angehören.

Es liegt nahe, diese teils beträchtlichen Unterschiede zwischen den Fraktionen auf die jeweils gültigen Frauen- bzw. Geschlechterquoten von PDS und Bündnisgrünen (50 Prozent), SPD (sukzessive Erhöhung bis auf die seit 1998 geltenden 40 Prozent) und Christdemokraten (ein Drittel seit 1996) zurückzuführen. Auch wenn die Quotierungen zweifellos zur Erhöhung des Frauenanteils in deutschen Parlamenten und zur Ausprägung der Links-Rechts-Unterschiede beigetragen haben, sprechen doch drei Gründe gegen eine solche monokausale Interpretation. Erstens hat der *take off* bei der weiblichen Repräsentation bereits zu einem Zeitpunkt eingesetzt, als die meisten Parteistatuten noch keine verbindlichen Festlegungen zu den Geschlechterrelationen enthielten. Zweitens sind die (Höhe der) Quoten ihrerseits Ausdruck der spezifischen Rekrutierungspolitik und nicht zuletzt der politischen Präferenzen der Parteien, mithin basieren sie (auch) auf programmatischen Differenzen. Schließlich kommen drittens die Quoten in den Nominierungsverfahren unterschiedlich stark zur Geltung. So entspricht der Frauenanteil in den Bündnisgrünen und PDS-Fraktionen zumeist der vorgesehenen Quote. Die Sozialdemokraten hingegen verfehlen ihre Quote gewöhnlich knapp, die Christdemokraten in der Regel deutlich.

Ausschlaggebend dafür sind die zahlreichen von CDU und SPD gewonnenen Direktmandate und der entsprechend hohe Anteil erfolgreicher Wahlkreiskandidaten in diesen Fraktionen. Sowohl im Bundestag als auch in den Landesparlamenten, die nach einem vergleichbaren personalisierten Verhältniswahlrecht gewählt werden, sind Männer unter den mit der Erststimme Gewählten deutlich überrepräsentiert. Zwar ist das Ausmaß der Disproportionen rückläufig, doch die Unterschiede belaufen sich auch während der Ende 2004 laufenden Wahlperioden noch auf etwa 15 Prozentpunkte. Faktisch wird solchermaßen der Effekt der für die Listenplatzierungen geltenden Quoten durch den Männerüberhang bei den erfolgreichen Wahlkreiskandidaten abgeschwächt. Die personalisierte Komponente des deutschen Verhältniswahlrechts wirkt also diskriminierend. Damit lässt sich zugleich die in der Literatur immer wieder thematisierte förderliche Wirkung von proportionalen Wahlsystemen auf die parlamentarische Repräsentation von Frauen (*pars pro toto*: Rule 1994) für die besonderen deutschen Verhältnisse bestätigen.

Obwohl sich die Unterschiede in der parlamentarischen Vertretung von Frauen und Männern verringert haben, deuten die Befunde zu den erfolgreichen Kandidaten doch auf unterschiedliche Karrierewege hin. Gibt es spezifische Karrierepfade für Frauen auf dem Weg ins Parlament und, falls ja, sind die mutmaßlichen Unterschiede zu den männlichen Kollegen dann zugleich Ausdruck anderer Chancenstrukturen von Frauen?

2. Der Weg ins Parlament: Ressourcen und Karrierepfade von Frauen²

Einer politischen Karriere geht oftmals die so genannte „Ochsentour“ voraus, d.h. der lange Weg durch die Parteiinstitutionen. Dieser Karriereweg wurde in der wissenschaftlichen Debatte wiederholt als die zentrale Aufstiegsbarriere für Politikerinnen genannt (Hoecker 1999: 161). Eine Ursache dafür ist die Unterrepräsentation von Frauen in Parteien. Wenn gleichwohl einer wachsenden Zahl ambitionierter Parteipolitikerinnen der Aufstieg ins Parlament gelingt, stellt sich die Frage, ob die geschlechtsspezifischen Hürden abgesenkt worden sind oder ob Frauen zusehends in der Lage sind, sie schneller zu überwinden.

Im Durchschnitt setzt das politische Engagement von Abgeordneten mit Anfang 20 ein. Bei den ostdeutschen Parlamentariern geschah dies erst um etliche Jahre später. Diese regimebedingte Verzögerung setzt sich beim Parteieintritt fort. Die Differenz von rund sieben Jahren zwischen ostdeutschen und westdeutschen Abgeordneten bleibt erhalten. Während im Ost-West-Vergleich eine allmähliche Angleichung zu erwarten ist, dürften die gleichfalls vorhandenen Unterschiede zwischen den Geschlechtern vorerst fortbestehen. Sowohl beim ersten politischen Engagement als auch zum Zeitpunkt des Parteieintritts sind Frauen in den westdeutschen Parlamenten drei bis vier Jahre älter als die Männer (vgl. Tabelle 1). Diese Altersdifferenz dürfte mit der oftmals größeren familiären Verantwortung von Frauen in Verbindung stehen, zumal Familiengründung und der Parteieintritt in der Regel in dieselbe Lebensphase fallen.

Eine vergleichbare Altersdifferenz zwischen den Geschlechtern besteht zum Zeitpunkt der ersten Kandidatur für ein Parlamentsmandat nicht. Durchschnittlich drei bis vier Jahre später wird das angestrebte Mandat gewonnen. Allein den ostdeutschen Frauen gelingt der Sprung ins Parlament deutlich schneller. Insgesamt ist bei weiblichen Abgeordneten in Ost- und Westdeutschland die Zeitspanne zwischen dem Parteieintritt und dem Mandatsgewinn zwischen drei und vier Jahren kürzer als bei den Männern. Die lange Zeit, die Frauen wie Männer auf dem Weg ins Parlament innerhalb der Partei zurücklegen müssen, unterstreicht jedoch den Charakter der sprichwörtlichen Ochsentour. Geschlechtsspezifische Karrieremuster lassen sich nicht feststellen, denn der langsame Aufstieg gilt im Prinzip für beide Geschlechter gleichermaßen.

Tabelle 1: Alter von Abgeordneten bei Erreichen einzelner Karrierestationen im Zeitraum 1990 bis 2004 (Angaben in Jahren)

	Alter beim ersten politischen Engagement (a)	Alter bei Partei­eintritt (b)	Alter bei erster Kandidatur (a)	Alter bei Eintritt in das Parlament (b)	Zeitspanne zwischen Partei- und Parlaments- eintritt (b)
Gesamt	26,2	30,9	40,3	44,2	13,4
Frauen	27,3	31,6	40,0	43,1	11,6
Männer	25,7	30,5	40,7	44,8	14,3
Differenz (F/M)	1,6**	1,1*	0,7	-1,7*	-2,7**
West	23,2	27,0	40,1	44,0	17,1
Frauen	25,3	29,4	40,8	43,9	14,6
Männer	22,3	25,7	39,7	44,1	18,5
Differenz (F/M)	3,0*	3,7**	1,1	-0,2	-3,9**
Ost	30,4	34,0	40,6	44,3	10,5
Frauen	29,9	33,7	40,7	42,1	8,4
Männer	30,6	34,1	40,5	45,2	11,3
Differenz (F/M)	-0,7	-0,4	0,2	-3,1**	-2,9**

**p < 0.01 *p < 0.05 (die Irrtumswahrscheinlichkeit p gibt Auskunft darüber, mit welcher Wahrscheinlichkeit –ein Prozent oder fünf Prozent – die beobachtete Altersdifferenz in der Stichprobe zufällig auftritt)

(a) Quelle: Abgeordnetenbefragung 2003/04; (b) Quelle: biografische Datenbank SFB 580

Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich der parteipolitischen Vorerfahrungen. Im Vergleich zu den Männern hatten weniger Parlamentarierinnen parteipolitische Funktionen inne. Zwar ist die Zahl der Abgeordneten mit Parteiämtern vor Mandat insgesamt gestiegen, jedoch hat sich das Niveau zwischen Männern und Frauen nicht angeglichen. Letztere sind in den Vorständen auf Orts- und Kreisebene gut repräsentiert, ihr Anteil unter den Vorsitzenden bleibt aber deutlich hinter dem der Männer zurück. Besonders zu den unter karrierepolitischen Gesichtspunkten als strategisch wichtig geltenden Posten der Kreisvorsitzenden (Borchert/Stolz 2003: 168) erlangen Frauen kaum Zugang. In den aktuellen Untersuchungsparlamenten beispielsweise haben bereits 18 Prozent der männlichen Abgeordneten, aber nur acht Prozent der Parlamentarierinnen dieses Amt vor Mandat ausgeübt.

Neben den parteipolitischen sind auch kommunalpolitische Erfahrungen von Bedeutung für die politische Karriere. Die Vertretung von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften war bereits zu Beginn der 90er-Jahre deutlich besser als auf Landes- oder Bundesebene (Naßmacher 1991: 153f.). In der ersten Vergleichsperiode (vgl. Endnote 2) wiesen die Frauen, die erstmals ein Mandat erlangten, deshalb sogar etwas mehr kommunalpolitische Erfahrungen auf als die männlichen Abgeordneten (41 Prozent zu 37 Prozent). Mittlerweile verfügen mehr als drei Fünftel der westdeutschen Parlamentarierinnen über kommunalpolitische Erfahrungen vor ihrem Mandat. Hingegen traf dies trotz der Re-Etablierung von kommunalen Strukturen in den neuen Bundesländern nur für jede zweite Abgeordnete aus Ostdeutschland zu.

Geschlechtsspezifische Karrierewege für Parlamentarier lassen sich also im vereinten Deutschland kaum noch feststellen. Weibliche Abgeordnete haben weitgehend die gleichen Etappen auf dem Weg ins Mandat zurückgelegt wie ihre

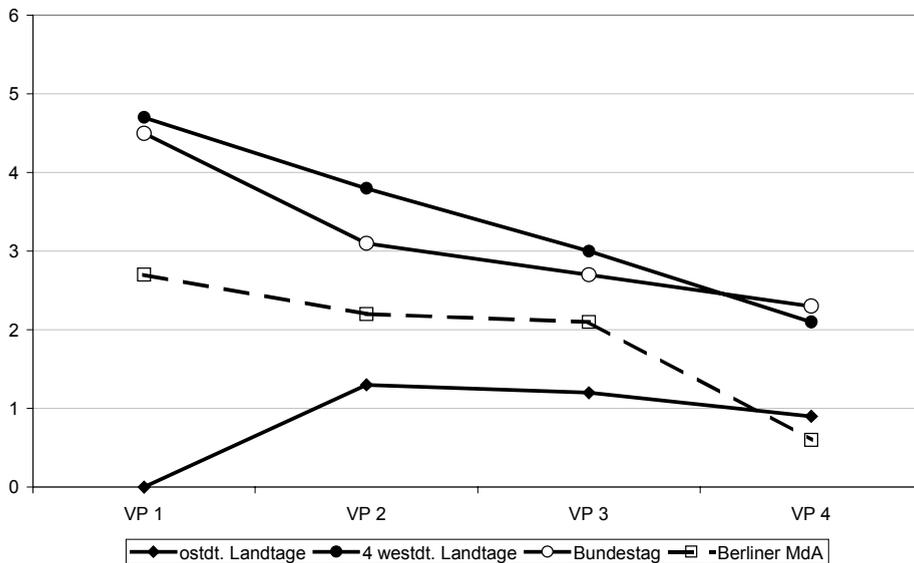
männlichen Kollegen. Im Laufe der letzten 14 Jahre konnten sie die Anforderungen der Ochsentour zusehends leichter bewältigen. Auch bei vielen relevanten sozialstrukturellen Merkmalen unterscheiden sich weibliche und männliche Abgeordnete kaum. Frauen im Parlament verfügen über ein in etwa gleiches Bildungsniveau wie ihre männlichen Kollegen, und eine steigende Zahl von Mandatsträgerinnen hat berufliche Erfahrungen in einem politiknahen Bereich gemacht.

3. Der Verbleib im Parlament: Strategien und Chancen der Mandatssicherung

Wenn sich die Karrierewege von Männern und Frauen insgesamt stark einander angenähert haben, wie steht es dann um die Fortsetzung parlamentarischer Karrieren nach der ersten erfolgreichen Kandidatur? Dieser Aspekt der Karrierisierung von Politik ist bislang in der deutschen Parlamentarismusforschung ebenso unterbeleuchtet geblieben wie in den einschlägigen Gender-Studien (für eine Ausnahme siehe Hoecker 1994: 564-566). Für gleiche Verbleibschancen von Frauen und Männern spricht die Überlegung, dass weibliche Abgeordnete mit ihrem Einzug ins Parlament bereits die – entscheidenden – Zugangshürden überwunden haben und damit mutmaßlich über jene Ressourcen, Fähigkeiten und Strategien verfügen, die zur Mandatsverteidigung benötigt werden. Diese Annahme zu den Verbleibschancen lässt sich an Hand (a) der Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl, (b) der Dauer der Parlamentsmitgliedschaft und (c) der Zusammensetzung der parlamentarischen Kerngruppe überprüfen.

- (a) Die Chancen der bis zum Ende der Wahlperiode im Parlament verbliebenen Abgeordneten, ihr Mandat zu verteidigen, sind im Deutschen Bundestag deutlich höher als in den untersuchten Landesparlamenten. Auf beiden Ebenen stehen die Wiederwahlchancen insgesamt in keinem nennenswerten Zusammenhang mit dem Geschlecht. Während auf der Landesebene gar keine Unterschiede bestehen, haben die weiblichen Bundestagsabgeordneten 1994 und 1998 sogar höhere Wiederwahlraten erreicht als ihre männlichen Kollegen.
- (b) Dessen ungeachtet ist die Zugehörigkeits- und Verweildauer der Männer im Parlament während des gesamten Untersuchungszeitraums deutlich länger als die der Frauen. Unter allen Abgeordneten, die während der ersten Vergleichsperiode dem Deutschen Bundestag oder einem der westdeutschen Untersuchungslandtage angehörten, betrug die Differenz jeweils viereinhalb Jahre zugunsten der Männer (vgl. Schaubild 2). Mit anderen Worten: Die Männer gehörten dem jeweiligen Parlament bereits etwa eine volle Legislaturperiode länger an. Innerhalb von zwei Legislaturperioden verringerte sich der Unterschied dann auf 2,7 bzw. drei Jahre. Diese Entwicklung ist vor allem dem Ausscheiden der „old boys“ geschuldet, also der (zumeist männlichen) Abgeordneten, die bereits vor 1990 ein Mandat innehatten. Überraschen muss hingegen, wie schnell sich auch in den 1990 neu gegründeten ostdeutschen Landtagen die Schere zwischen den Geschlechtern geöffnet hat. Ende der 90er-Jahre befanden sich die Parlamentarierinnen in punkto Zugehörigkeitsdauer ein gutes Jahr im Rückstand gegenüber ihren männlichen Kollegen.

Schaubild 2: Dauer der Parlamentszugehörigkeit: Differenz zugunsten der Männer (in Jahren)



VP = Vergleichsperioden (siehe Endnote 2); Quelle: biografische Datenbank SFB 580

- (c) Die längere Parlamentszugehörigkeit schlägt sich auch in einer überproportionalen Vertretung der Männer in der Kerngruppe der Parlamentarier nieder, also unter den erfahrenen Abgeordneten mit mindestens drei Mandaten. Im Bundestag verfügte während der dritten und vierten Vergleichsperiode mehr als die Hälfte der Männer, aber nur etwa 45 Prozent der Frauen über einen solchen Erfahrungsschatz. Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen fallen auf der Landesebene größer aus, sind allerdings von der dritten zur vierten Vergleichsperiode erheblich geschrumpft.

Fügt man die einzelnen Informationen über Wiederwahlchancen, Dauer der Parlamentszugehörigkeit und die Kerngruppe der Parlamentarier zu einem Gesamtbild zusammen, so fallen vor allem die im Durchschnitt kürzere Zugehörigkeit und die unterproportionale Vertretung der Frauen in der Gruppe der Abgeordneten mit drei oder mehr Mandaten ins Auge. Es handelt sich dabei allerdings vorwiegend um „Spätfolgen“ der Rekrutierungspraxis vor 1990. Nicht zuletzt auf Grund gleicher Wiederwahlquoten ähneln sich die Verbleibschancen weiblicher und männlicher Abgeordneter zusehends.

Diese Ähnlichkeit findet auch in den Karrierestrategien ihren Ausdruck, wie das Beispiel der Doppelkandidaturen verdeutlicht. Sie stellen ein gängiges Verfahren dar, die Chancen auf einen (Wieder-)Einzug ins Parlament auch bei wechselhaftem Wählerverhalten zu erhöhen. Vorwiegend zielen sie darauf ab, Wahlkreis-kandidaten über die Liste abzusichern. Der Trend einer wachsenden Zahl von Doppelkandidaturen gilt für Frauen und Männer gleichermaßen. Im Fall der Bundes-

tagsabgeordneten liegt der Anteil der Parlamentarierinnen mit einem solchen „doppelten Netz“ seit 1994 bei konstant 92 Prozent und damit jeweils um gut zehn Prozentpunkte höher als bei ihren männlichen Kollegen. In den untersuchten Landesparlamenten, deren Wahlrecht Erst- und Zweitstimme vorsieht, finden sich Doppelkandidaturen etwas häufiger bei den Männern.

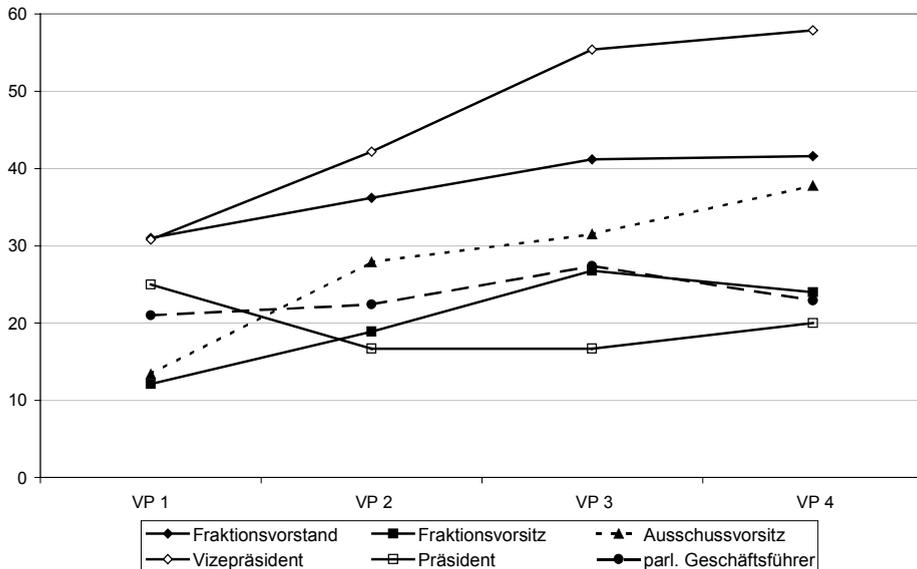
Wenn die Verbleibschancen zwischen den Geschlechtern inzwischen annäherungsweise gleich verteilt sind, wie steht es dann um die Aufstiegschancen von Parlamentarierinnen? Hier lassen sich Nachteile für Frauen erwarten, denn für die Aufnahme in die inneren Führungszirkel des Parlaments und insbesondere des Kabinetts gibt es zusätzliche Barrieren, die traditionell von Männern leichter überwunden werden. Während also für Mandatsgewinn und Mandatsverteidigung ähnliche Mechanismen bestehen, gibt es beim Aufstieg in Führungspositionen zusätzliche *gatekeeper* – zum Nachteil der Parlamentarierinnen.

4. Der Aufstieg im und aus dem Parlament: Frauen in Führungspositionen

Entgegen den Erwartungen gelingt Frauen der Aufstieg innerhalb des Parlaments überraschend gut. Seit der ersten Vergleichsperiode sind sie in den parlamentarischen Führungspositionen (Ausschussvorsitz, Fraktionsvorstand, (Vize-)Präsident, Parlamentarischer Geschäftsführer) besser repräsentiert als im Parlament insgesamt. Der Anteil der Frauen in Spitzenpositionen ist in den Untersuchungslandtagen kontinuierlich gestiegen und liegt heute in den alten Ländern bei 37 Prozent und in den neuen Ländern sogar bei 43 Prozent. Beim Bundestag fällt die Überrepräsentation von Frauen nicht so deutlich aus; in der 14. Periode wird etwa ein Drittel der relevanten Positionen von weiblichen Abgeordneten besetzt. Diese Ergebnisse relativieren sich jedoch, wenn man die einzelnen parlamentarischen Führungspositionen differenzierter betrachtet. So stellen die Frauen überproportional viele Vizepräsidentinnen, in die Spitze des Präsidiums rücken sie jedoch nur vereinzelt auf (siehe Schaubild 3). Ähnlich ist die Situation bei den Fraktionsvorständen. Parlamentarierinnen gelingt relativ häufig der Aufstieg in den Vorstand, aber der Vorsitz bleibt ebenso wie die Position des parlamentarischen Geschäftsführers fest in männlicher Hand.

Unter den Ausschussvorsitzenden sind Frauen seit der dritten Vergleichsperiode überrepräsentiert, aber auch hier gibt es „feine Unterschiede“. Frauen werden vorrangig mit der Leitung von „weichen“ Ausschüssen wie Jugend, Familie, Bildung und Kultur betraut. Eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Repräsentation von Frauen in einzelnen parlamentarischen Spitzenpositionen liegt in deren Aufgaben und Anforderungsprofil. So sind die Aufgaben des Parlamentspräsidiums eher repräsentativer Natur, während der parlamentarische Geschäftsführer als politischer Manager in seiner Fraktion agiert. Die hier erkennbaren sozialen Schließungsprozesse wirken zudem verstärkt bei Positionen mit einem herausragenden politischen Gewicht, wie etwa beim Amt des Fraktionsvorsitzenden.

Schaubild 3: Frauenanteil in parlamentarischen Führungspositionen im Zeitverlauf (in Prozent)



VP = Vergleichsperioden (siehe Endnote 2); Quelle: biografische Datenbank SFB 580

Von Bedeutung ist der Aufstieg innerhalb des Parlaments auch deswegen, weil die Führungspositionen als „Sprungbrett“ für ein Ministeramt fungieren. Eine Mehrheit der Ministerinnen wie der Minister auf Bundes- und Landesebene stammt aus dem Parlament bzw. gehört diesem gleichzeitig an. Mehr als die Hälfte dieser Ministerinnen hat zuvor eine herausgehobene Funktion im Parlament ausgeübt, besonders oft die einer Ausschussvorsitzenden. Demgegenüber schlägt sich die starke Repräsentation der Männer unter den Fraktionsvorsitzenden und den Parlamentarischen Geschäftsführern darin nieder, dass vor allem diese Positionen der Übernahme ministerieller Verantwortung vorausgingen.

In den Kabinetten ließ sich über mehrere Jahrzehnte hinweg die Repräsentation von Frauen zugespitzt auf die Formel „Gruppenbild mit Dame“ bringen. Dabei fiel der Ministerin oftmals ein „frauentypisches“ Ressort zu. Diese Situation hat sich in den letzten 14 Jahren dahingehend geändert, dass in nahezu allen Kabinetten zwei oder mehr Frauen vertreten waren. Entsprechend ihrem Anteil im Parlament sind die Frauen in den Landeskabinetten der alten Bundesländer und im Berliner Senat repräsentiert. Im Bundeskabinetten sind zurzeit nach langen Phasen der Unterrepräsentation prozentual mehr Frauen vertreten als im Bundestag. Es ergibt sich hier ein schon aus den Parlamenten vertrautes Bild: Der Frauenanteil ist maßgeblich von der Stärke bzw. der Regierungsbeteiligung der eher im politisch linken Spektrum angesiedelten Parteien abhängig. In SPD-geführten Regierungen waren die Frauen bisher zahlreicher vertreten als in CDU-geführten Regierungen. Die Dominanz unionsgeführter Landesregierungen in Ostdeutschland mag eine Teilerklärung dafür bieten, weshalb Frauen dort seltener Kabinettsrang erreicht haben als in den alten

Ländern. Wegen der starken Repräsentation von Frauen in den ostdeutschen Landesparlamenten ist die Disproportion hier besonders markant.

Bei der Ressortzuteilung setzt sich die Entwicklung fort, die bereits in der Ausschussbesetzung der Parlamente ablesbar war: Frauen werden zunehmend auch mit den Schlüsselressorts der Politik betraut. Dennoch bleiben offensichtlich einige Regierungspositionen für Frauen nach wie vor unerreichbar. Neben dem Amt des Ministerpräsidenten sind beispielsweise die Position des Chefs der Staatskanzlei und das Innenministerium weiterhin feste Bastionen der Männer. Womöglich sind weibliche Kabinettsmitglieder noch in ganz anderer Hinsicht mit höheren „Opportunitätskosten“ konfrontiert: Weit häufiger als bei Männern ist ihr Aufstieg in die Ministerränge mit dem Verzicht auf Familie und Kinder verbunden. Anscheinend lässt sich für politisch sehr erfolgreiche Frauen die Politik als Beruf besonders schwer mit der Familiengründung in Einklang bringen.

5. Conclusio und Ausblick: Von der Diskriminierung zu den feinen Unterschieden?

Die hier vorgestellten Befunde korrigieren manche gängige Vorstellungen über die Geschlechterverhältnisse in der Politik. So markant die Unterrepräsentation von Frauen in den ersten vier Jahrzehnten des deutschen Nachkriegsparlamentarismus ausgefallen ist, so rapide haben sich in den vergangenen 15 bis 20 Jahren Angleichungsprozesse zwischen den Geschlechtern vollzogen. Diese gehen so weit, dass 2004 sogar die als ehernes Gesetz geltende Unterrepräsentation von Frauen in deutschen Parlamenten nicht mehr ohne weiteres Bestand hat. Dies gilt zumindest dann, wenn nicht die Zusammensetzung der Wahlberechtigten zum Vergleichsmaßstab genommen wird, sondern – mit Blick auf ihre zentrale Stellung als *gatekeeper* bei der politischen Rekrutierung (Putnam 1976) – die der Parteien. Bezogen auf die Geschlechterrelationen unter den Parteimitgliedern ergibt sich für die Fraktionen von PDS, Bündnisgrünen und SPD eine Überrepräsentation von Frauen, für CDU und FDP eine in etwa spiegelbildliche Repräsentation.

Hinsichtlich der Karrierepfade kann der Befund, dass Parlamentarierinnen „den selben Rekrutierungsmechanismen, Politikregeln und -strukturen unterliegen wie ihre männlichen Kollegen“ (Bernhardt 2000: 225) und sich daher von diesen auch nicht systematisch unterscheiden, bestätigt werden. Ob deswegen auch gleiche Chancen für Politikerinnen auf dem Weg ins Parlament bestehen, lässt sich nur durch die Einbeziehung der Kandidaten bzw. generell durch eine systematische Analyse der Rekrutierungsprozesse in den Parteien ermitteln.

Unter den Mandatsträgern gleichen sich die Chancenstrukturen der Geschlechter weitgehend. Dies gilt mit leichten Einschränkungen für die Chancen der Mandatsfortsetzung und zudem für den Aufstieg in parlamentarische Führungspositionen. Gleichwohl stehen ihnen die Spitzenpositionen nur teilweise offen. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Besetzung der Kabinette. Schließlich ist in Erinnerung zu rufen, dass es in der nunmehr 55-jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland keine Frau in den Ämtern des Bundeskanzlers, des Außenministers und des

Bundespräsidenten gegeben hat – und in der langen Riege der Ministerpräsidenten mit Heide Simonis nur eine einzige Frau.

Die Ergebnisse belegen, dass sich die Geschlechterverhältnisse in deutschen Parlamenten seit, aber nicht wegen der deutschen Einheit quantitativ und qualitativ verändert haben. Parlamente und möglicherweise die Politik insgesamt können heutzutage in der Konsequenz keinesfalls mehr als genuine Männerbastionen gelten. Dies impliziert jedoch nicht, dass alle geschlechtsspezifischen Barrieren entfallen wären. Feine Unterschiede und subtile Formen der Benachteiligung bestehen fort – sei es in Gestalt der Ungleichgewichte bei den aussichtsreichen Wahlkreis-kandidaturen, dem Zugang zu inner- wie außerparlamentarischen Top-Positionen oder auch durch die Unterrepräsentation von Frauen in den so genannten harten Politikfeldern und Schlüsselressorts.

Werden auch diese letzten Bastionen männlicher Dominanz in absehbarer Zeit fallen? Angesichts der auch in diesen Bereichen gestiegenen Präsenz von Frauen müsste es überraschen, wenn sich zukünftig nicht auch in Spitzenpositionen eine stärker proportionale Verteilung ergeben sollte. Von einem neuerlichen massiven Anstieg der Frauenanteile in deutschen Parlamenten dürfte sie jedoch nicht begleitet sein. Dagegen sprechen die zuletzt abflachende Kurve bei den Frauenanteilen ebenso wie die Erfahrungen aus Staaten mit traditionell hohen Frauenanteilen. Zu erwarten ist hier mittelfristig eher eine Stabilisierung bei durch das Wahlverhalten bedingten Pendelausschlägen in einzelnen Parlamenten, speziell den Landesparlamenten.

Eingangs ist darauf hingewiesen worden, dass die Zusammensetzung der Legislativorgane Auskunft über gesellschaftliche Veränderungen zu geben vermag. So wie im 20. Jahrhundert der Rückgang der Adelligen unter den deutschen Abgeordneten deren gesellschaftlichen Niedergang spiegelte, könnte der steigende Anteil von Frauen in den Parlamenten vor allem auf ihre stärkere Rolle im öffentlichen Leben verweisen. Eine ganz andere Lesart findet sich in Teilen der feministischen Literatur (*pars pro toto* Sauer 1994: 122). Das Eindringen des weiblichen Geschlechts in einst von Männern dominierte Bereiche gilt danach als Indikator für den Machtverlust dieser Bereiche.

Zeigt sich – auf die Rekrutierung von Abgeordneten als Berufspolitikern (auf Zeit) übertragen – in der „Verweiblichung“ der Parlamente kein Machtgewinn von Frauen, sondern womöglich nur der Bedeutungsverlust der Parlamente? Selbst wenn man schleichende Kompetenzeinbußen insbesondere der Landesparlamente konzidiert, stehen diese doch in keiner erkennbaren Kausalbeziehung mit dem jeweiligen Frauenanteil. Auch der interparlamentarische Ebenenvergleich bietet keine Anhaltspunkte für einen solchen Zusammenhang. So sind Frauen im Bundestag ungeachtet seiner weit größeren Entscheidungsmacht durchweg zu gleichen Anteilen vertreten wie in den Landtagen. Dass die Parlamente zusehends zu politischen Spielwiesen von machtorientierten, aber letztlich machtlosen Frauen geraten, ist demnach nicht plausibel. Welche Relevanz den gestiegenen Frauenanteilen für die Arbeit und die Entscheidungen der Legislativorgane zukommt, bleibt ungeachtet dessen eine offene Frage.

Anmerkungen

- 1 Die Ausführungen stützen sich auf einen im Sonderforschungsbereich 580 vom Projekt „Delegationseliten nach dem Systemumbruch“ generierten Datensatz mit biografischen Informationen zu den deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments, den Bundestagsabgeordneten und den Mitgliedern von zehn Landesparlamenten seit der deutschen Vereinigung.
- 2 Die weiteren Analysen beziehen sich auf die folgenden Untersuchungsparlamente: Deutscher Bundestag, Berliner Abgeordnetenhaus, die fünf ostdeutschen Landtage und die vier westdeutschen Landtage Baden-Württemberg, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein. Da die Länge der Legislaturperioden variiert, sind zu Vergleichszwecken so genannte *Vergleichsperioden* (VP) gebildet worden, deren Nummerierung von 1 bis 4 den Wahlperioden der ostdeutschen Landtage entspricht. Folgende Wahljahre entsprechen dieser Zuordnung: Bundestag: 1990, 1994, 1998, 2002; Berlin: 1990, 1995, 1999, 2001; Baden-Württemberg: 1988, 1992, 1996, 2001; Hessen: 1991, 1995, 1999, 2003; Saarland: 1990, 1994, 1999, 2004; Schleswig-Holstein: 1988, 1992, 1996, 2000.

Literatur

- Bernhardt, Maïke (2000): Politik als (Frauen-)Beruf. Zur Logik und Typologie der Karriere von weiblichen Abgeordneten, Tübingen.
- Borchert, Jens/Stolz, Klaus (2003): Die Bekämpfung der Unsicherheit: Politikerkarrieren und Karrierepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 44, S. 148-173.
- Foster, Helga/Lukoschat, Helga/Schaeffer-Hegel, Barbara (Hg.) (2000): Die ganze Demokratie. Zur Professionalisierung von Frauen für die Politik, 2. Aufl., Herbolzheim.
- Hoecker, Beate (1994): Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1990. Ein Postskriptum zur Abgeordnetensoziologie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, S. 556-581.
- Hoecker, Beate (1999): Frauen, Männer und die Politik, Bonn.
- Naßmacher, Hiltrud (1991): Frauen und lokale Politik, in: Bernhard Blanke (Hg.): Stadt und Staat (PVS Sonderheft 22), Opladen, S. 151-176.
- Norris, Pippa (Hg.) (1997): Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies, Cambridge.
- Putnam, Robert D. (1976): The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs Cliffs/NJ.
- Rule, Wilma (1994): Women's Underrepresentation and Electoral Systems, in: Political Science and Politics, S. 689-692.
- Sauer, Birgit (1994): Was heißt und zu welchem Zweck partizipieren wir, in: Elke Biester/Barbara Holland-Cunz/Birgit Sauer (Hg.): Demokratie oder Andokratie? Theorie und Praxis demokratischer Herrschaft in der feministischen Diskussion, Frankfurt a.M./New York, S. 99-130.

Strukturelle und strategische Veränderungen im Bankensektor am Beispiel des Firmenkundengeschäftes

Arnold Picot/Rahild Neuburger

1. Ausgangspunkt

Die Bankenwelt ändert sich. Einerseits fusionieren klassische Bankhäuser wie seinerzeit die Bayerische Vereinsbank AG und die Hypo Bank AG zur Hypo Vereinsbank AG. Zum anderen entstehen spezialisierte Bankinstitute wie z.B. die Deutsche Postbank AG, die sich auf die Abwicklung des Zahlungsverkehrs spezialisiert hat. Die im Zuge von Internet, Globalisierung und Intensivierung des Wettbewerbs erkennbaren strukturellen Entwicklungen führen auch im Bankensektor zu u.U. erheblichen strukturellen Veränderungen. Diese werden im folgenden Beitrag näher thematisiert¹. Dabei sollen zwei Schwerpunkte gesetzt werden: einerseits geht es primär um die durch die informations- und kommunikationstechnische Durchdringung der Wirtschaft ausgelösten Veränderungen; andererseits um das Firmenkundengeschäft der Banken, da dieses einen Großteil des Geschäftes privater Banken ausmacht. Zudem zeichnen sich gerade hier sehr interessante Entwicklungen ab.

Daher erfolgt im Folgenden zunächst eine nähere Abgrenzung des Firmenkundengeschäftes, bevor auf konkrete Veränderungen und Tendenzen im Firmenkundengeschäft näher eingegangen wird.

2. Abgrenzung Firmenkundengeschäft

In der Literatur gibt es unterschiedliche Abgrenzungen zwischen Privatkunden- und Firmenkundengeschäft, so dass der Eindruck entsteht, es gebe kein einheitliches Verständnis dieser Begriffe. In der Regel wird nach Umsatz (Grenze für Firmenkunden ist beispielsweise 5 Mio. €) oder nach Rechtsform (Firmenkunden sind lediglich juristische Personen oder große Personengesellschaften) unterschieden. In den folgenden Ausführungen wird bewusst ein ganzheitlicher Ansatz gewählt: Firmenkunden sind sämtliche Wirtschaftssubjekte, die auf Märkten Sach- oder Dienstleistungen für Dritte anbieten, unabhängig davon, wie groß sie sind und welche Rechtsform sie haben. In Konsequenz bedeutet dies, dass auch Freiberufler und kleine Dienstleister zu den Firmenkunden zählen, die in den üblichen Kategorien eher den Privatkunden zugeordnet werden.

Dieser Ansatz wird u.E. den durch die informations- und kommunikationstechnische Durchdringung der Wirtschaft bedingten Entwicklungen gerechter. Gegenwärtig ist eine Polarisierung der Firmenkundenlandschaft zu beobachten. Auf der einen Seite entstehen – nicht zuletzt begünstigt durch informations- und kommunikationstechnische Größenvorteile – zunehmend größere Unternehmen und Unternehmensverbände, die z.T. sogar Teile des Bankgeschäftes selbst abwickeln. Auf der anderen Seite bilden sich gerade im Dienstleistungssektor sowie auf der Basis und im Umfeld des Internet zahlreiche kleinere Unternehmen heraus, die flexible Angebote bieten, vernetzt zusammenarbeiten und weder als juristische Person auftreten, noch den entsprechenden Umsatz haben. Wenn nun aber einerseits sehr große Unternehmen viele ihrer Finanzgeschäfte ohne die Einschaltung von Banken erledigen und andererseits kleine Firmen, aus denen nicht selten größere Unternehmen hervorgehen, nicht zu den Firmenkunden gezählt werden, heißt das in Konsequenz, dass das Firmenkundengeschäft u.U. faktisch ausgehöhlt wird, obwohl erhebliche – gerade auch informations- und kommunikationstechnisch bedingte Potenziale – vorhanden sind. Vor diesem Hintergrund erscheint das hier zugrundeliegende ganzheitliche Begriffsverständnis sinnvoll, um diese Potenziale zu erkennen und die Bankaktivitäten auf diese Gruppe entsprechend anzupassen und auszurichten.

3. Der Einfluss der Informations- und Kommunikationstechniken auf das Firmenkundengeschäft

Als einer der wesentlichen Einflussfaktoren für strukturelle Veränderungen im Bankensektor gelten Informations- und Kommunikationstechniken, allen voran das Internet. Nicht zuletzt auf Grund typischer Eigenschaften wie einer kontinuierlichen Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses, der zunehmenden Elektronisierung und Digitalisierung bisher physischer Prozesse, der Miniaturisierung insbesondere in Form leistungsfähiger mobiler Endgeräte sowie der zunehmenden Vernetzung von Unternehmen und Privathaushalten durch das Internet² eröffnen diese Techniken erhebliche Potenziale für die Abwicklung von Prozessen – sowohl innerhalb von Banken, als auch zwischen Banken und Unternehmen sowie nicht zuletzt zwischen Banken im Interbankenverkehr.

Dabei sind zwei Effekte zu beobachten. Informations- und Kommunikationstechniken substituieren einerseits bestehende Leistungen. Einfaches Beispiel ist das Scannen von Überweisungsbelegen, die vormals per Hand eingegeben wurden. Andererseits generieren sie neue Leistungen und Prozesse, die ohne Informations- und Kommunikationstechniken in dieser Form nicht möglich sind. Einfaches Beispiel ist das Online-Banking; d.h. der Zugriff auf das Bankkonto vom Schreibtisch in der Firma oder zu Hause über das Internet und die Durchführung von Banktransaktionen.

Diese Substitution bestehender Abläufe bzw. die Generierung neuer Prozesse kann sich prinzipiell beziehen auf Prozesse

- innerhalb der Banken und innerhalb der Firmenkunden, d.h. der Unternehmen
- zwischen Firmenkunden (business-to-business)
- zwischen Firmenkunden und Banken (business-to-bank)
- zwischen Banken (bank-to-bank)

und führen damit zu einem nachhaltigen Wandel der Firmenkundenlandschaft und der Beziehungen zwischen Firmenkunden und Banken.

Prinzipiell lassen sich dabei direkte und indirekte Einflüsse der Informations- und Kommunikationstechniken auf das Firmenkundengeschäft der Banken unterscheiden. Direkt eröffnen Informations- und Kommunikationstechniken neue Möglichkeiten und Potenziale für die Abwicklung von Transaktionen im Sinne der oben gezeigten Substitution bzw. Generierung sowie der Koordination der Zusammenarbeit; indirekt entstehen neue Anforderungen an das Leistungsspektrum der Banken auf Grund von informations- und kommunikationstechnisch bedingten Veränderungen in der Firmenkundenlandschaft. Abbildung 1 fasst diese Zusammenhänge zusammen:

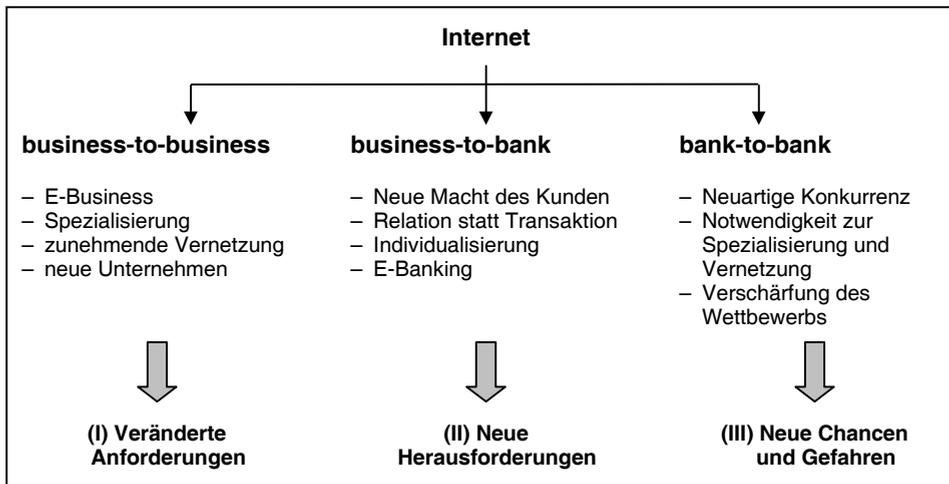


Abbildung 1: Direkte und indirekte Einflüsse des Internet

- Im business-to-business Bereich gegenwärtig zu beobachtende organisatorisch-strukturelle Veränderungen führen zu neuen Anforderungen an das Leistungsspektrum der Banken. Beispiele sind vermehrte Kooperationen zwischen Unternehmen oder die Abwicklung unternehmensübergreifender Projekte, die ganz neue Finanzierungskonzepte erfordern.
- Im business-to-bank-Bereich auftretende Phänomene wie eine kritischere Auseinandersetzung mit Banken und ihren Leistungen oder der Wunsch nach individuellen Finanzierungskonzepten und -lösungen führt zu neuen Herausforderungen an die Banken.

Die globalisierungsbedingte Intensivierung des Wettbewerbs, die sich z.B. in einer stärkeren Inanspruchnahme von Bankleistungen ausländischer Bankinstitute ausdrückt sowie neu entstehende Konkurrenzverhältnisse im bank-to-bank-Bereich führen schließlich zu neuen Risiken, eröffnen jedoch gleichzeitig auch neue Chancen und Potenziale.

Veränderungen im business-to-business-Sektor (I)

Neue Anforderungen an Banken ergeben sich zunächst durch die Veränderungen innerhalb der Firmenkundenlandschaft selbst. Hier lassen sich insbesondere folgende Entwicklungen erkennen:

- Entstehung immer größerer Unternehmen auf Grund der Ausschöpfung von Größenvorteilen bzw. Economies of Scale infolge der elektronischen Abwicklung sowie der Standardisierung und Rationalisierung von Produktion, Prozesssteuerung, Distribution, Kundenansprache und Geschäftsabwicklung.
- Trend zur internen Erstellung von Finanzdienstleistungen in Großunternehmen.
- Herausbildung zahlreicher kleinerer Unternehmen insbesondere auch auf der Basis und im Umfeld von Internet und Electronic Business. Beispiele sind die Vielzahl von Unternehmen, die auf das Internet bezogene Dienstleistungen anbieten oder das Internet als Basis für die Abwicklung ihrer Geschäfte nutzen.
- Verstärkte Spezialisierung der Unternehmen auf Grund der größeren erreichbaren Märkte.
- Trend zur vernetzten Zusammenarbeit, um Verbundeffekte i.S. von Economies of Scope auszuschöpfen.
- Abnehmende Bedeutung des physischen Kapitals bei gleichzeitig steigender Bedeutung von Wissen und intellektuellem Kapital.
- Zunehmend verschärfte Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen sowohl in der realen als auch in der digitalen Welt.

Ändern sich nun in der skizzierten Form die Prozesse, die Art der Arbeitsteilung und die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Unternehmenslandschaft, verändern sich auch zwangsläufig die Probleme, Bedürfnisse und Anforderungen der Firmenkunden in Bezug auf ihre Bankgeschäfte. Folgende Beispiele verdeutlichen dies:

- Die zunehmende Durchdringung der Unternehmensprozesse mit Informations- und Kommunikationstechniken und die Transformation der Wertschöpfungsketten auf Electronic Business lassen sich nur auf der Basis aufwändiger Informations- und Kommunikationssysteme realisieren, deren Anschaffungs-, Einführungs-, Installations-, Anpassungs- und Customizing-Kosten häufig sehr hoch sind. Sie müssen in irgendeiner Form finanziert werden, woraus sich neue Anforderungen an die Banken stellen. Im Zuge der Einführung von Electronic Business fordern Kunden zudem häufig, ihre Bankgeschäfte medienbruchfrei online abzuwickeln, wofür die Banken entsprechende Werkzeuge zur Verfügung stellen müssen.
- In Folge der zunehmenden Konzentration des Unternehmens auf Kernkompetenzen und der aufgaben- und problembezogenen Vernetzung mit anderen Unternehmen nimmt die gemeinsame Durchführung von nationalen oder internationalen z.T. riskanten Projekten zu. Sie müssen mitunter (vor-)finanziert werden, was die Banken vor neue Herausforderungen stellt.
- Unternehmen wandeln sich von der klassischen Fabrik zu einer Art „Küche“³: Im Vordergrund stehen nicht mehr die vorhandenen Ressourcen, sondern das Wissen darüber, welche Probleme der Kunde hat, wie diese Probleme zu lösen sind und wo die hierfür erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund erstaunt es kaum, dass immer mehr Firmen existieren, die kaum mehr über physisches Kapital verfügen, sondern deren Kernkompetenz primär Wissen

darstellt. So gibt es beispielsweise Logistik-Dienstleister ohne eigenen Fuhrpark oder Schuh-Hersteller ohne Produktionskapazitäten. Aus der Sicht der Banken bedeutet dies, dass bei der Vergabe von Krediten z.B. der Wert und die Nachhaltigkeit immaterieller Güter wie Wissen und Kompetenzen eine größere Rolle spielen.

- Dies gilt insbesondere auch für die Gründung neuer Unternehmen, für die entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Banken müssen in der Lage sein, die zugrundeliegenden Fakten wie Wissen, Kompetenzen, Ideen und Geschäftsmodelle zu bewerten. Dies ist schwierig, bezogen sich doch die herkömmlichen Bewertungsmechanismen primär auf materielle, physische Güter.

Veränderungen im business-to-bank-Sektor (II)

Veränderte Bedingungen und Beziehungen im Unternehmenssektor führen somit zu neuen Problemen und Bedürfnissen und stellen in Folge ganz neue Anforderungen an die Banken. Verstärkt wird dieser Effekt durch veränderte Beziehungen zwischen Banken und ihren Firmenkunden, was zu einer Art Emanzipation der Firmenkunden von ihren Banken führen kann. An die Stelle des klassischen Hausbank-Prinzips tritt zunehmend das sog. Prinzip des Smart-Shopping, d.h. die Unternehmen nehmen bei denjenigen Banken ihre Leistungen in Anspruch, die die jeweils besten Konditionen anbieten. Dabei kann es sich um inländische oder auch ausländische Banken handeln oder sogar um andere Finanzdienstleister unter Umgehung der Banken – frei nach dem Motto von Bill Gates „banking is necessary, banks are not“. Möglich wird dies durch eine höhere Transparenz und bessere globale Vergleichsmöglichkeiten zu für den Kunden geringeren Such- und Transaktionskosten, die insbesondere auf dem Internet realisiert wird. Preise und Konditionen verschiedener nationaler und internationaler Banken lassen sich im Internet sehr viel schneller und kostengünstiger vergleichen als dies früher der Fall war. Banken stehen somit immer preiskritischere und kostenbewusstere Kunden gegenüber, für die die Zusammenarbeit mit einem Partner in finanziellen Fragen nicht mehr unbedingt eine Frage der langjährigen Geschäftsbeziehungen und des Vertrauens darstellt, sondern eher von den Konditionen und Preisen abhängt. Hierauf müssen sich Banken einstellen, indem sie beispielsweise Standardleistungen günstiger anbieten und dem zunehmendem Dienstleistungs- und Beratungsbedarf stärker entgegenkommen. Hierauf wird an späterer Stelle zurückzukommen sein.

Veränderte Beziehungen zwischen Banken (III)

Schließlich verändern sich die Beziehungen zwischen Banken. Einerseits entstehen neue Konkurrenten wie z.B. Online-Banken oder Unternehmensbanken wie die BMW-Bank, zum anderen entwickeln sich neue Bank- und Finanzdienstleistungen heraus. Dies führt einerseits zu einer Intensivierung und Verschärfung des Wettbewerbs, andererseits eröffnen sich hieraus wiederum Chancen für neue Formen der Zusammenarbeit. Abbildung 3 zeigt den Einfluss des Internets auf die Wettbewerbskräfte im Firmenkundengeschäft.

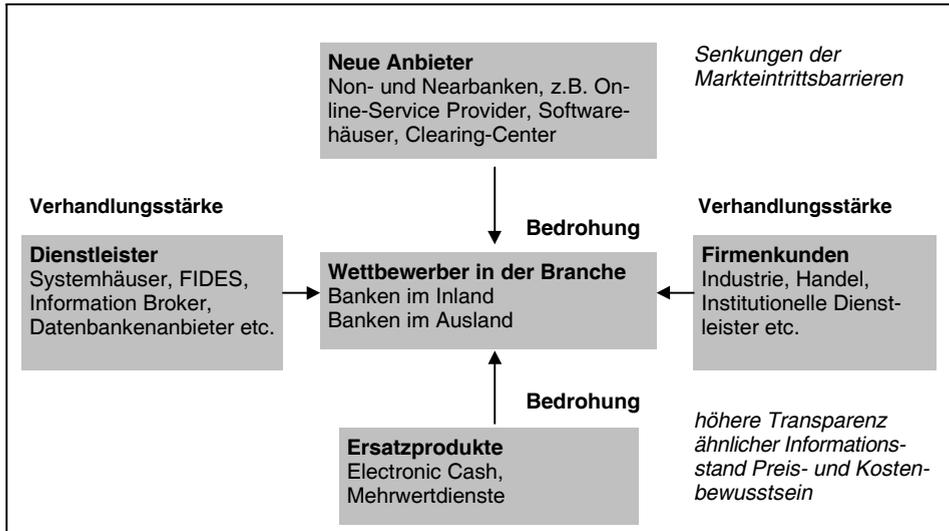


Abbildung 2: Einfluss des Internets auf die Wettbewerbskräfte im Firmenkundengeschäft⁴

3. Konsequenzen für das Firmenkundengeschäft der Banken

Um die hier nur kurz skizzierten neuen Anforderungen und Herausforderungen zu bewältigen, müssen Banken überlegen,

- wie sie Internet sowie Informations- und Kommunikationstechniken für die Abwicklung ihrer Leistungen optimal einsetzen können;
- welche Konsequenzen Internet und Informations- und Kommunikationstechniken für die Abwicklung ihrer bisherigen Leistungen und Prozesse haben;
- welche zusätzlichen Leistungen sie auf der Basis des Internet oder im Umfeld von Internet und E-Business anbieten können bzw. müssen;
- welche Konsequenzen sich für ihre organisatorischen Strukturen ergeben und
- welche neuen Formen der Zusammenarbeit sinnvoll sind.

Vor allen Dingen muss sich das Leistungsspektrum ändern. Bankgeschäfte lassen sich grob differenzieren in⁵

- *Standarddienstleistungen* wie laufendes Konto, Inlands- und Auslandszahlungsverkehr, Cash Management und Wertpapierdepotgeschäft
- *Kerndienstleistungen* wie Kreditgeschäft und Geldhandel
- *Spezialdienstleistungen* mit einem Mehrwert für den Kunden, die sich nochmals unterteilen lassen
 - in banktypische Leistungen wie das Auslandsgeschäft, das Währungs- und Zinsmanagement sowie das Wertpapiergeschäft
 - bankmäßige Spezialdienstleistungen wie zusätzliche Beratungs- und Informationsleistungen oder die Unterstützung bei Börseneinführung und Emissionen und

- bankneutrale Spezialdienstleistungen wie die Vermittlung und Versicherung von Bausparverträgen oder Unternehmensberatung.

Für diese Leistungspalette ergeben sich nun folgende direkte und indirekte Entwicklungen und Trends:

Das *Standardgeschäft* wird aufgrund hohen Preisdrucks und zunehmend nationaler und internationaler Konkurrenz immer uninteressanter. Es sei denn, man macht es selbst zum Kerngeschäft auf breiter Technologie- und Marktbasis und schöpft die damit verbundenen Economies of Scale überregional bzw. weltweit aus. Realisiert hat dies z.B. die Postbank AG, deren wesentliche Kernkompetenz in der Abwicklung des Zahlungsverkehrs liegt und der es nicht zu letzt durch die Größe der Marktbasis gelingt, Größenvorteile auszuschöpfen.

Das *Kerngeschäft* wie insbesondere das klassische Firmenkunden-Kreditgeschäft wird auf Grund unterschiedlicher Einflüsse zunehmend schwieriger und unattraktiver oder es wird durch neuartige strukturierte Finanzentwicklungen und Risikomanagementsysteme auf der Basis elektronischer Kreditakten effizienter abgewickelt. Beide Szenarien sollen kurz verdeutlicht werden:

Szenario: Wegbruch des Firmenkunden-Kreditgeschäftes

Informations- und Kommunikationstechniken, allen voran das Internet

- eröffnen den Unternehmen – wie schon angesprochen – den Zugang zu alternativen Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten;
- vermindern den Bedarf an Krediten, da physische Ressourcen und Anlagegüter eine immer geringere Rolle spielen;
- führen zu neuen, insbesondere immateriellen Risiken wie Ideen und Wissen und erhöhen dadurch die Risikokosten;
- ermöglichen und verlangen im Verbund mit anderen Entwicklungen die Einführung aufwändiger Risikosteuerungssysteme, um ein optimales Risiko-Portfolio zu entwickeln, was mit erheblichen Investitions-Kosten verbunden ist.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen könnte ein Szenario denkbar sein, in dem das Firmenkundenkreditgeschäft der Banken, ein klassisches Kerngeschäft im Bereich der Firmenkundenbetreuung, zunehmend problematisch und verlustreich wird. Im Verbund mit anderen Entwicklungen führen Informations- und Kommunikationstechniken wie insbesondere das Internet dazu, dass

- Kapital auf der Ebene des einzelnen Unternehmens immer weniger nachgefragt wird;
- die verbleibende Kapitalnachfrage mittel- bis langfristig wie in den USA bis zu ca. 60% über alternative Wege der Kapitalmarktfinanzierung außerhalb des Bankensystems gedeckt wird, wobei die Eigenkapitalfinanzierung immer wichtiger wird;
- Unternehmen mit ungünstigen Kreditrisiken eher bei dem herkömmlichen Weg der Fremdkapitalbeschaffung bleiben und damit die Verluste der Banken im Firmenkundenkreditgeschäft tendenziell erhöhen;
- Banken immer mehr in Risikosteuerungs- und Portfolio-Management-Systeme investieren müssen, um ihre Verluste im Kreditgeschäft zu überwachen und zu vermindern;

- ein suboptimaler Einsatz oder eine zu geringe Auslastung dieser Systeme die Verluste für die Banken weiter erhöhen können;
- Banken immer weniger selbst dauerhaft ins Kreditrisiko gehen, sondern versuchen, gerade die gut handelbaren Kreditrisiken im Sinne eines Asset Backed Securities (ABS) weiterzuleiten.

Im Extremfall stünden dann hohen Investitionen in Systeme schlechte Risiken gegenüber, für deren Analyse und Bewertung sie nicht geeignet sind. Damit führen gegebenenfalls Informations- und Kommunikationstechniken als Kostentreiber einerseits und als eine von mehreren Ursachen für alternative Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten andererseits dazu, dass Banken langfristig ihr diesbezügliches Engagement noch mehr reduzieren⁶.

Szenario: Chancen für das Firmenkunden-Kreditgeschäft

Dieses etwas düstere Szenario muss nicht unbedingt so eintreten, denn Internet sowie Informations- und Kommunikationstechniken bieten gerade für die Abwicklung des Firmenkundenkreditgeschäftes erhebliche Chancen, die nicht nur die Gefahr höherer Verluste reduzieren helfen, sondern dazu führen können, dass sich das Firmenkundenkreditgeschäft wieder zu einem höchst interessanten und rentablen Geschäftsfeld entwickelt. Denn die informations- und kommunikationstechnische Durchdringung der Wirtschaft

- erhöht u.U. den Bedarf an Krediten, da die Firmenkunden immer mehr gezwungen sind, in umfassende EDV-Systeme wie z.B. Warenwirtschaftssysteme oder Enterprise Resource Planning Systeme zur Unterstützung ihrer Prozesse zu investieren, deren Anschaffung und Einführung entsprechend finanziert werden müssen;
- führt zu einer Verringerung der Risiken und Risikokosten, wenn es Banken gelingt, ihre Risiken effizient zu analysieren und rentabel weiterzuverkaufen;
- verändert die Rolle der Banken im Kreditgeschäft, wenn es ihnen gelingt, als leistungsfähiger Intermediär zwischen Kapitalangebot (Kapitalmarkt sowie übrige Bankenlandschaft) und Kapitalnachfrage (Firmenkunden) aufzutreten;
- ist die Voraussetzung für eine effiziente Neugestaltung und Restrukturierung des Kreditgeschäftsprozesses – von der Kundenansprache über die Zusammenstellung eines geeigneten Kredit- und Risikoportfolio bis hin zur Auslagerung dieser Risiken auf den externen Kapitalmarkt;
- reduziert die Verwaltungskosten, insbesondere an der Schnittstelle zum Kunden.

In Folge dieser Entwicklungen ist ein Szenario denkbar, in dem sich

- die Risiken und Risikokosten reduzieren lassen;
- Kreditverarbeitungsprozesse automatisieren, standardisieren und zumindest teilweise online abwickeln lassen;
- Verwaltungskosten durch eine effiziente Strukturierung und Gestaltung der zugrundeliegenden Prozesse erheblich einsparen lassen.

Damit lässt sich das Kreditgeschäft nicht nur aus einer aktuellen Ertragsklemme herausführen. Es wird auch viel interessanter, da sich ganz neue Gestaltungsper-

spektiven und Chancen eröffnen. Zur Ausschöpfung dieser Chancen müssen Banken jedoch eine Mindestgröße haben, die eher im oberen Bereich der Größenklassen liegt. Dies erklärt auch den teilweise zu beobachtenden Rückzug kleinerer privater Banken aus diesem Geschäftszweig.

Doch unabhängig davon, wie man als Bank mit dem Standardgeschäft umgeht und wie es gelingt, die Chancen des Kerngeschäftes auszuschöpfen – erfolgentscheidend wird zunehmend das Angebot von *Spezialdienstleistungen* sein. Hierzu gehören zusätzliche oder über die typischen Bankleistungen hinausgehende Informations- und Beratungsleistungen sowie insbesondere die kundenorientierte Bündelung von Leistungen. Interessant sind in diesem Zusammenhang vor allem neue Dienstleistungen im Bereich Electronic Commerce und Electronic Business. Zu ihnen zählen beispielsweise

- die Beratung bei Electronic-Business-Projekten insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen;
- das Angebot kompletter EDV- oder Electronic-Commerce-Lösungen inklusive Zahlungsverkehr, Sicherheit und Logistik;
- die Integration der Zahlungsabwicklung in die inner- und zwischenbetriebliche Geschäftsabwicklung insbesondere auch unter Berücksichtigung der sicherheitstechnischen Aspekte und Vorkehrungen;
- Initiierung und Entwicklung von Plattformen für elektronische Marktplätze;
- Dienstleistungen im Bereich Sicherheit wie z.B. Authentifizierung oder Prüfung der Bonität;
- Angebot von Zertifizierungsleistungen, für das im Zuge der Einführung der digitalen Signatur die Nachfrage steigen wird;
- Aufbau von Portalen für Firmenkunden bzw. von Firmenkunden-Direktbanken, was z.T. schon zu beobachten ist (z.B. das Firmenkundenportal der Dresdner Bank, Firmenkundendirektbank der Commerzbank AG).
- Kundenorientierte Verknüpfung/Komplementarität von Online- und Offline-Aktivitäten auch im Firmenkundengeschäft.

Auf diesen Feldern wird sich entscheiden, ob die Banken auch im neuen Dienstleistungsumfeld des Electronic Business und des Electronic Commerce neue Geschäfts- und Ertragsmöglichkeiten zu erschließen in der Lage sein werden oder ob sie lediglich ihre angestammte Funktionen im Firmenkundengeschäft auf veränderter Basis weiterführen.

4. Organisatorisch-strukturelle Konsequenzen

Die skizzierten Entwicklungen und Trends haben weitreichende organisatorisch-strukturelle Konsequenzen. Sie lassen sich an Hand der typischen Kern- und Unterstützungsprozesse im Firmenkundengeschäft darstellen (vgl. auch Abbildung 3).

Zu den Kernprozessen zählen

- die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung von Bankprodukten und -leistungen z.B. in der Form, wie sie oben skizziert wurden;

- die Abwicklung standardisierter Bankleistungen wie z.B. Zahlungsverkehr oder Cash Management;
- die Lösung spezieller Kundenprobleme, zu denen insbesondere Spezialdienstleistungen oder die kundenorientierte Bündelung von Leistungen zählt.

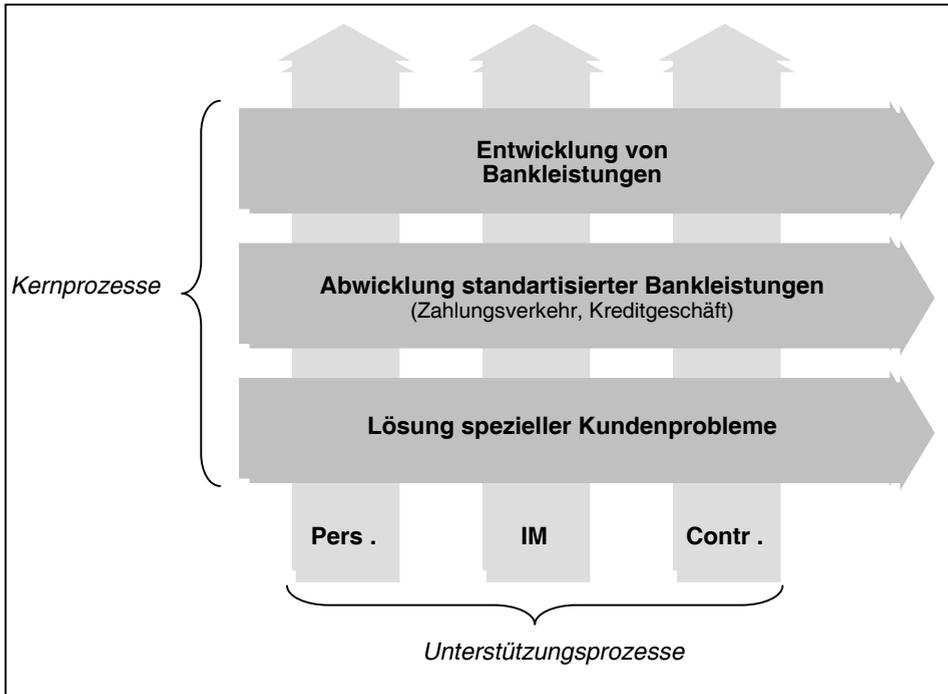


Abbildung 3: Kern- und Unterstützungsprozesse im Firmenkundengeschäft⁷

Diese Kernprozesse werden von Unterstützungsprozessen flankiert, zu denen beispielsweise das Personalmanagement, Informationsmanagement (IM) und das Controlling gehören. Jeder dieser Prozesse besteht wiederum aus einer Vielzahl von Einzelprozessen und Einzelaktivitäten.

In Konsequenz der zunehmenden informations- und kommunikationstechnischen Durchdringung sowie der oben skizzierten Entwicklungen zeichnet sich folgendes Bild ab:

Kernprozesse, die die mehr oder weniger automatisierte Abwicklung von Standardtransaktionen und -geschäften zum Gegenstand haben wie z.B. der Zahlungsverkehr und das Kreditgeschäft, sind einem zunehmenden Zentralisierungs-, Automatisierungs- und Auslagerungsdruck ausgesetzt. Banken müssen sich entweder auf diese Prozesse spezialisieren, um damit verbundene Economies of Scale auszuschöpfen oder diesen Prozess an andere Banken bzw. Institutionen auslagern.

Diese Entwicklung ist gegenwärtig ansatzweise zu beobachten. Während sich die oben schon erwähnte Postbank AG auf die standardisierte und rationelle Abwicklung der Zahlungsabwicklung konzentriert und hier somit eine Zentralisierung erkennbar wird, überlegen andere Großbanken, ihre Zahlungsabwicklung auf die Postbank AG auszulagern und sich auf andere Kernprozesse zu konzentrieren.

Ökonomisch wäre die Auslagerung dieses Prozesses auf die Postbank AG durchaus sinnvoll, wenn man überlegt, dass

- es sich bei der Zahlungsabwicklung um einen Standardprozess handelt
- sich die Postbank AG auf die Abwicklung dieses Standardprozesses spezialisiert hat und hier in der Lage ist, Größenvorteile auszuschöpfen
- die Abwicklung der Zahlungsabwicklung für andere Großbanken z.T. defizitär ist.

Die Bedeutung der übrigen Kernprozesse wird dann zunehmen. Dies betrifft insbesondere den Kernprozess „Lösung spezieller Kundenprobleme“, der in der Zukunft immer wichtiger wird.

Konzentrieren sich Banken verstärkt auf bestimmte Prozesse und Kernkompetenzen bei gleichzeitiger Auslagerung anderer Prozesse und Kompetenzen sowie intensiver Vernetzung mit Dritten, wird langfristig möglicherweise eine Menge spezialisierter Module⁸ entstehen, die – intern oder extern betrieben – für die kundenorientierte Bündelung von Standard-, Kern- und Spezialdienstleistungen zur Verfügung stehen. In einer Art „Vertriebsknoten“ manifestiert sich z.B. eine Kernkompetenz in der Kundenbetreuung. Die hierfür zuständige Institution, bei der es sich um eine Bankfiliale, den Firmenkundenbetreuer, eine Versicherung, aber auch um eine Art Finanz-Makler handeln kann, übernimmt die kundenorientierte Vermittlung, Konfiguration und Betreuung des Leistungsspektrums und seiner Bündelung. Abbildung 4 verdeutlicht dieses Konzept.

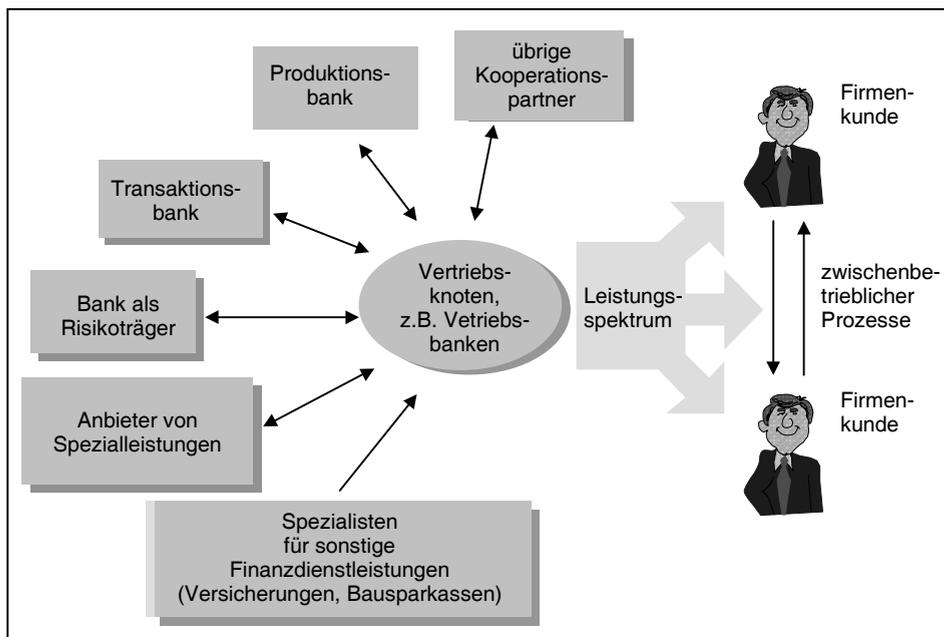


Abbildung 4: Modularisierung als organisatorisches Konzept⁹

Für die Zusammenstellung des Leistungsspektrums kann der Vertriebsknoten auf verschiedene bankinterne und bankexterne Spezialisten zurückgreifen. Die Bandbreite dieses auch als „Financial Engineering“ bezeichneten Konzeptes umfasst da-

bei das gesamte Spektrum an Standard-, Kern- und Spezialdienstleistungen und bezieht sich auf Leistungen, die den Kunden betreffen genauso wie auf Leistungen, die zwischenbetriebliche Prozesse betreffen, wie z.B. Electronic Business oder den elektronischen Datenaustausch (EDI).

Ausgehend von obigem Szenario könnten die Deutsche Bank AG oder die Hypo Vereinsbank AG z.B. den Vertriebsknoten zum Firmenkunden darstellen. Die Kontoführung erfolgt dann über die Deutsche Bank oder Hypo Vereinsbank; die Abwicklung der erforderlichen Prozesse der Zahlungsabwicklung intern über die Postbank AG. Darüber hinausgehende Leistungen wickeln die Deutsche Bank oder die Hypo Vereinsbank ab.

Aus strategischer Sicht ist es für Banken sicherlich sinnvoll und wichtig, die Schnittstelle zum Firmenkunden selbst in der Hand zu behalten und die Funktion des Vertriebsknotens auf klassische Bankfilialen, Firmenkundenberater oder Kundenberaterteams zu legen. Abhängig ist dies letztlich auch von der zugrundegelegten Spezialisierungsstrategie. Hat sich die Bank auf die Abwicklung von Standarddienstleistungen spezialisiert und kooperiert hier mit anderen Banken, die jeweils die Schnittstelle zum Kunden darstellen, ist dies weniger wichtig als bei einer Strategie, bei der sich die Bank auf die Abwicklung von Kern- oder Spezialdienstleistungen spezialisiert hat.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung muss die Institution, die die Funktion des Vertriebsknotens übernimmt, in der Lage sein,

- den Kunden ganzheitlich zu beraten und zu betreuen sowie als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen;
- vor dem Hintergrund der Probleme, Wünsche und Bedingungen des Kunden das entsprechende Leistungsbündel zu konfigurieren;
- die Durchführung und Abwicklung desselben zu steuern und zu koordinieren;
- Kooperationsbeziehungen zu externen potenziellen Partnern aufzubauen und zu pflegen, um sie in die Konfiguration des Leistungsbündels bei Bedarf integrieren zu können.

5. Fazit

Ausgangspunkt des Beitrags war die Frage nach strukturellen und strategischen Veränderungen im Bankensektor am Beispiel des Firmenkundengeschäftes in Folge der zunehmenden informations- und kommunikationstechnischen Durchdringung der Wirtschaft. Grundsätzlich wurde zunächst unterschieden zwischen direkten und indirekten Einflüssen auf das Firmenkundengeschäft. Direkte Auswirkungen lassen sich beispielsweise bei der Zahlungsabwicklung und z.T. dem Kreditgeschäft aufzeigen, indirekte Auswirkungen bei dem Kreditgeschäft und im Zusammenhang mit dem Angebot von Spezialdienstleistungen.

Unabhängig davon ob direkt oder indirekt, zeigen sich zusammenfassend erhebliche Auswirkungen der Internets auf das Firmenkundengeschäft:

- Das *Standardgeschäft* wie beispielsweise Zahlungsverkehr und Cash-Management wird auf Grund hohen Preisdruckes und zunehmender nationaler und internationaler Konkurrenz immer uninteressanter, es sei denn, man macht es

- selbst zum Kerngeschäft auf breiter Technologie- und Marktbasis – wie dies z.B. bei der Deutschen Postbank AG zu beobachten ist.
- Das *klassische Kerngeschäft*, insbesondere das Firmenkundenkreditgeschäft, kann zu hohen Verlusten führen, es sei denn, man nutzt die Informations- und Kommunikationstechniken zur Neupositionierung und Neugestaltung des Kreditgeschäftes, was aber bestimmte Mindestgrößen der Bank voraussetzt.
 - Erfolgsentscheidend wird zunehmend das Angebot von *Spezialdienstleistungen* und die kundenorientierte Bündelung von Leistungen sein, die von banktypischen Spezialdienstleistungen über bankmäßige Beratungsdienstleistungen bis hin zu bankneutralen Leistungen insbesondere im Bereich elektronischer Märkte und des Electronic Business reichen.
 - In Konsequenz bedeutet dies zum einen, dass Kernprozesse, die die automatisierte Abwicklung von Standardgeschäften zum Gegenstand haben, einem zunehmenden Automatisierungs- und Auslagerungsdruck ausgesetzt sind, während der Stellenwert von Kernprozessen, die sich mit der Entwicklung neuer Leistungen und der Suche nach konkreten Problemlösungen beschäftigen, zunimmt.
 - Hieraus resultiert eine Neudefinition der Erfolgsfaktoren der Banken. Auf Grund der unterschiedlichen Erfolgsfaktoren bietet sich – ähnlich wie bei den Firmenkunden – die interne oder externe Modularisierung als effiziente organisatorische Lösung an.
 - Damit verbunden empfiehlt sich eine konsequente Konzentration auf wenige strategisch wichtige, interne Aufgaben bei gleichzeitiger Auslagerung und Eingehen von Kooperationen für alle anderen Module an. Wesentliche Erfolgsfaktoren sind immer mehr die Fokussierung und die Verbesserung der Kundenorientierung bei gleichzeitiger Vernetzung mit kompetenten Partnern.

Insgesamt wird deutlich: Die zunehmende informations- und kommunikationstechnische Durchdringung der Wirtschaft verändert direkt und indirekt das Firmenkundengeschäft, das sich mittel- bis langfristig neu positionieren und organisieren wird. Internet und Informations- und Kommunikationstechniken helfen dabei auch bei der Umsetzung erforderlicher neuer bzw. veränderter organisatorischer und strategischer Maßnahmen sowie der Umsetzung neuer, strategisch interessanter Geschäftsfelder. Damit spielen sie für das Firmenkundengeschäft eine ganz entscheidende Rolle. Vor dem Hintergrund anhaltender informations- und kommunikationstechnischer Entwicklungen ist sicherlich noch nicht abschließend absehbar, wie diese die Bankenwelt weiter revolutionieren werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu auch Picot/Neuburger 2000 oder Picot/Neuburger 2002 sowie Picot/Böhme 1996.
- 2 Vgl. hierzu z.B. Picot/Neuburger 2000a sowie Zerdick et al. 2001.
- 3 Vgl. auch Scheuble 1998; Picot/Scheuble 1999.
- 4 Quelle: Picot/Neuburger 2000, S. 22, in Anlehnung an Grebe 1998, S. 65 und Porter 1999.
- 5 Vgl. Grebe 1998 sowie Rometsch 1996a und 1996b.
- 6 Vgl. auch Stehmann 1999.
- 7 Quelle: Picot/Neuburger 2000, S. 67.
- 8 Vgl. zum Konzept der Modularisierung Picot/Reichwald/Wigand 2003 sowie Goeppfert 1998.
- 9 Quelle: Picot/Neuburger 2000, S. 74.

Literaturverzeichnis

- Goepfert, J. (1998): Modulare Produktentwicklung – Zur gemeinsamen Gestaltung von Technik und Organisation, Wiesbaden 1998.
- Grebe, M. (1998): Das elektronische Firmenkundengeschäft der Kreditinstitute mit dem industriellen Mittelstand: Ein strategisches Marketing-Konzept für die Bankpraxis, Heidelberg 1998.
- Picot, A.; Böhme, M. (1996): Multispezialist im Bankgeschäft, in: Die Bank 1/1996, S. 30-36.
- Picot, A.; Neuburger, R. (2000): Banken und das Firmenkundengeschäft im Internet-Zeitalter, Köln 2000.
- Picot, A.; Neuburger, R. (2000a): Prinzipien der Internet-Ökonomie, in: Wirtschafts-Dienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 80. Jg., 2000, S. 591-606.
- Picot, A.; Neuburger, R. (2002): Das Firmenkundengeschäft der Banken im Internet-Zeitalter, in: Krimphove D., Tytko, D. (Hrsg.) Praktiker-Handbuch Unternehmensfinanzierung, Stuttgart, S. 763-781.
- Picot, A., Scheuble, S. (1999): Wissensmanagement in erfolgreichen Unternehmen, in: Mandl H., Reinmann-Rothmeier G., Hrsg., Wissensmanagement, Informationszuwachs-Wissensschwund. Die strategische Bedeutung des Wissensmanagement, München 1999.
- Picot, A.; Reichwald, R.; Wigand, R. T. (2003): Die Grenzenlose Unternehmung – Information, Organisation und Management, 5. Auflage, Wiesbaden 2003.
- Porter, M.E. (1999): Wettbewerbsstrategie, 10. Auflage, Frankfurt/Main 1999.
- Rometsch, S. (1996): Das Firmenkundengeschäft im Zeitalter global vernetzter Kommunikationssysteme: I. Strategische Grundlagen; in: Die Bank; Nr. 10; 1996. II. Operative Umsetzung; in: Die Bank; Nr. 11; 1996.
- Scheuble, S. (1998): Wissen und Wissenssurrogate – Eine Theorie der Unternehmung, Wiesbaden 1998.
- Stehmann, A. (1999): Das Firmenkundenkreditgeschäft als Wertfalle deutscher Banken, FAZ vom 09.09.1999, Nr. 182.
- Zerdick, A.; Picot, A.; Schrape, K; Artopé A.; Goldhammer, K.; Heger, D.K.; Lange, U.T., Vierkant, E.; López-Escobar E.; Silverstone, R. (2001): Die Internet-Ökonomie – Strategien für die digitale Wirtschaft, 3. Auflage, Berlin 2001.

Spezielle Begriffe

Asset backed security	Sicherung durch Vermögenswerte
Customizing	Anpassung der Software an die im Unternehmen zugrunde liegenden Prozesse.
Electronic Commerce	Elektronische Unterstützung bzw. Abwicklung von Geschäftstransaktionen zwischen Unternehmen und seinen Kunden
Economies of Scale	Größenvorteile. Entstehen dann, wenn sich mit steigender Anzahl an erstellten Produkten die Kosten pro Stück dieses Produktes reduzieren lassen.
Economies of Scope	Erzielung von Verbundvorteilen. Entstehen durch die aufgabenbezogene Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen.
Enterprise-Resource-Planning (ERP)	Integrierte Informations- und Kommunikationssysteme zur Unterstützung der wichtigsten Planungs-, Steuerungs-, Verwaltungs- und Führungsfunktionen im Unternehmen.
Medienbruchfrei	Austausch von Daten und Informationen ohne Wechsel des zugrundeliegenden Mediums.
Modul	Organisatorische Einheit, der die eigenverantwortliche Durchführung eines (Teil-)Prozesses übertragen wird.
Warenwirtschaftssystem	Integriertes informations- und kommunikationstechnisches System, das die Beschaffung, Lagerwirtschaft, Auftragsabwicklung, Produktionswirtschaft, Logistik unterstützt.

Amerika hat gewählt – und jetzt?

Petra Zimmermann-Steinhart

1. Einleitung

Am 2. November 2004 standen in den Vereinigten Staaten von Amerika nicht nur der Präsident zur Wahl, sondern auch das Repräsentantenhaus sowie Teile des Senats wurden neu gewählt.¹ Das Überraschende an dieser Wahl ist nicht die Wiederwahl des zeitweilig politisch tot geglaubten Präsidenten George W. Bushs, sondern dass die Republikaner ihre Mehrheiten in beiden Kammern des Kongresses ausbauen konnten. Der Präsident, im präsidentiellen politischen System mit einer Fülle an Macht ausgestattet, kann nun vorerst weiter regieren, ohne dass er dabei durch demokratische Mehrheiten in einer der beiden Parlamentskammern gestört werden könnte. Die für die USA typischen und von den Verfassungsvätern so austarierten *checks and balances* bleiben durch das Ergebnis dieser Wahl vorerst aufgehoben. Zwar garantiert eine Mehrheit der eigenen Partei im Kongress aufgrund der im Vergleich zu parlamentarischen Regierungssystemen sehr gering ausgeprägten Fraktionsdisziplin noch nicht, dass die Pläne der Regierung die Zustimmung des Parlaments finden, doch ist in diesem Fall damit zu rechnen, da viele der neuen republikanischen Kongressmitglieder ausgewiesene Konservative sind. Ähnliches gilt für das Regierungsteam und die bereits ersichtliche politische Agenda.

2. Das Ergebnis der Wahlen

2.1 Wahlergebnis und Wahlbeteiligung

Im Gegensatz zu seiner ersten Wahl zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika hat George W. Bush bei dieser Wahl nicht nur die Mehrheit im Wahlmänner-Kollegium gewonnen, sondern auch die Mehrheit der Wählerstimmen auf sich vereinen können. Aufgrund des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlsystems ist eine Übereinstimmung dieser beiden Mehrheiten nicht selbstverständlich. Der amerikanische Präsident wird nicht direkt durch das Volk, sondern indirekt durch ein Wahlleutegremium, das so genannte „*electoral college*“ gewählt.² Demjenigen Kandidaten, der die meisten Stimmen in einem Staat erhält, werden alle Stimmen des *electoral colleges* zu-

gesprochen. Eine Ausnahme hiervon bilden die beiden Staaten Maine und Nebraska, die ein alternatives Verfahren anwenden, das bislang aber nicht zu einer Aufspaltung der Wahlmännerstimmen geführt hat.³

Bush kam US-weit auf 50,7 Prozent der Wählerstimmen und auf 286 Stimmen im *electoral college*, während auf John F. Kerry 48,3 Prozent der Wählerstimmen und 252 Stimmen im Wahlmännergremium entfielen.⁴ Der unabhängige Kandidat Ralph Nader, der Al Gore im Jahr 2000 die entscheidenden Stimmen zum Sieg gekostet hatte, der auch im Jahr 2004 wieder angetreten war, spielte bei dieser Wahl eine sehr untergeordnete Rolle. Seine Kandidatur war vor allem seitens der Demokraten und ihrer Anhänger stark kritisiert worden, aber im Gegensatz zur letzten Präsidentschaftswahl erzielte er ein marginales Ergebnis. Seine Wähler aus dem Jahr 2000 waren entweder zu Hause geblieben oder entschieden sich nun für John Kerry (McDonald 2004: 2). Das Ergebnis ist zwar knapp, aber aufgrund der Übereinstimmung von *popular vote* und *electoral college* dennoch beachtlich.

Wahlbeteiligung

Wichtige Themen im Vorfeld der Wahl waren die erwartete hohe Wahlbeteiligung einerseits sowie die Probleme bei der letzten Präsidentschaftswahl andererseits. In vielen Staaten wurde das Wählen vor dem eigentlichen Wahltermin, das „*early voting*“ ermöglicht, die Briefwahl, das „*absentee voting*“ sollte erleichtert werden. Bei beiden Wahlformen kam es zu gravierenden Schwierigkeiten, Wähler bekamen ihre Unterlagen nicht rechtzeitig oder mussten viel Zeit in langen Warteschlangen verbringen. Die Stimmung wurde zusätzlich dadurch angeheizt, dass immer wieder von offensichtlichen Manipulationsversuchen hinsichtlich der Wählerregistrierung berichtet wurde. Beiden Parteien wurde vorgeworfen, gezielt Registrierungen von Wählern des politischen Gegners unterschlagen zu haben (vgl. z.B. New York Times, 02.11.2004, S. A1).

Die Befürchtung, dass diese Wahl wieder durch Gerichte entschieden werden würde, war enorm und beide Seiten hatten ihre Anwälte bereits in Position gebracht. Am Wahltag selbst verlief der Wahlakt wesentlich unspektakulärer als befürchtet. Für deutsche Verhältnisse allerdings ungewöhnlich und eher erstaunlich waren die langen Warteschlangen vor den Wahllokalen, in denen die Wähler mehrere Stunden wartend verbringen mussten und dies, obwohl die Wahlbeteiligung insgesamt niedriger war als zuvor angenommen und obwohl viele Wähler von der Möglichkeit des Vorabwählens Gebrauch gemacht hatten. Die Probleme bei der Registrierung führten dazu, dass eine große Zahl an Wählern auf provisorischen Wahlzetteln wählen musste, die nur im Fall eines knappen Ergebnisses ausgezählt und berücksichtigt worden wären. Im schließlich wahlentscheidenden Staat Ohio wurden beispielsweise mehr als 130.000 provisorische Wahlzettel nicht ausgezählt, weil Kerry seine Niederlage bereits vorher eingestanden hatte.

Insgesamt lag die Wahlbeteiligung bei 60 Prozent und somit um 5,9 Prozent höher als bei der Wahl im Jahr 2000. Die Wahlbeteiligung ist in allen Staaten gestiegen, wobei der Anstieg in den so genannten „*swing states*“ deutlicher ausfiel als in den anderen Staaten. In Ohio lag die Wahlbeteiligung beispielsweise 10 Prozentpunkte höher als im Jahr 2000, in Florida um 9,3 Prozent höher. Staaten mit Referenden über die rechtliche Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Ehen oder Staaten mit stark umkämpften Kongressposten weisen ebenfalls einen starken Zuwachs der Wahlbeteiligung aus. Insgesamt verzeichneten die „*red states*“, die von Bush gewonnenen Staaten, einen höheren Zuwachs der Wahlbeteiligung als die „*blue states*“, die von Kerry gewonnenen Staaten (McDonald 2004).

Tabelle: Präsidentschaftswahlergebnisse nach Staaten

Staat	George W. Bush		John F. Kerry		Ralph Nader		Wahlmänner	
	Stimmen	%	Stimmen	%	Stimmen	%	Bush	Kerry
Texas	4.495.797	61	2.816.501	38	0	0	34	
Florida*	3.836.217	52	3.459.299	47	32.036	0	27	
Ohio*	2.796.147	51	2.659.664	49	0	0	20	
Georgia	1.867.988	59	1.302.703	41	0	0	15	
North Carolina	1.919.903	56	1.488.278	43	0	0	15	
Virginia	1.662.439	54	1.396.233	45	0	0	13	
Indiana	1.474.475	60	960.899	39	0	0	11	
Missouri	1.452.715	53	1.253.879	46	0	0	11	
Tennessee	1.381.852	57	1.033.030	42	8.832	0	11	
Arizona	879.202	55	705.986	44	0	0	10	
Alabama	1.174.278	63	691.830	37	6.777	0	9	
Colorado*	1.011.378	53	883.021	46	11.269	1	9	
Louisiana	1.101.710	57	818.211	42	7.015	0	9	
Kentucky	1.064.504	60	709.072	40	8.807	0	8	
S. Carolina	920.321	58	647.998	41	5.410	0	8	
Oklahoma	959.655	66	504.077	34	0	0	7	
Iowa*	745.742	50	732.492	49	5.811	0	7	
Arkansas	566.676	54	464.156	45	6.031	1	6	
Kansas	711.083	62	416.905	36	8.955	1	6	
Mississippi	657.920	60	435.584	40	2.995	0	6	
New Mexico*	363.525	50	351.269	49	3.822	1	5	
Nebraska	485.476	67	234.150	32	5.289	1	5	
Nevada*	414.939	50	393.372	48	4.785	1	5	
Utah	600.564	71	224.848	27	10.742	1	5	
West Virginia*	418.151	56	321.641	43	3.951	1	5	
Idaho	408.227	68	180.900	30	0	0	4	
Alaska	151.498	62	85.819	35	3.884	2	3	
Montana	260.463	59	168.707	38	6.035	1	3	
North Dakota	195.998	63	110.662	35	3.741	1	3	
South Dakota	232.545	60	149.225	38	4.317	1	3	
Wyoming	167.130	69	70.620	29	2.734	1	3	
California	4.403.495	44	5.427.055	55	0	0		55
New York	2.780.749	40	3.967.047	58	103.310	2		31
Illinois	2.313.415	45	2.826.757	55	0	0		21
Pennsylvania*	2.748.900	49	2.870.358	51	0	0		21
Michigan*	2.306.259	48	2.471.402	51	23.914	0		17
New Jersey	1.587.494	46	1.799.320	53	18.614	1		15
Massachusetts	1.067.163	37	1.793.916	62	0	0		12
Washington	877.796	46	997.204	52	13.883	1		11
Maryland	936.505	43	1.209.827	56	10.573	0		10
Minnesota*	1.345.168	48	1.443.564	51	18.537	1		10
Wisconsin*	1.477.122	49	1.488.935	50	16.324	1		10
Connecticut	686.923	44	847.666	54	12.708	1		7
Oregon*	808.052	47	879.798	52	0	0		7
Hawaii	194.109	45	231.318	54	0	0		4
Maine	308.997	45	364.153	53	7.476	1		4
New Hampshire*	330.848	49	340.019	50	4.447	1		4
Rhode Island	161.345	39	247.071	60	3.976	1		4
Delaware	164.807	46	191.870	53	2.050	1		3
D.C.	19.007	9	183.876	90	1.318	1		3
Vermont	120.710	39	183.621	59	4.426	1		3
Gesamt	59.017.382	51	55.435.808	48	394.794	1	286	252

* swing states

Quelle: New York Times, 04.11.2004, S. P4.

Ergebnis Senatswahlen

In 34 Staaten fanden parallel zur Präsidentschaftswahl Wahlen für den Senat, der Zweiten Kammer des US-amerikanischen Parlaments statt. In 26 dieser Staaten blieben die parteipolitischen Konstellationen unverändert. In den restlichen acht Staaten fand ein Wechsel statt. Die Republikaner gewannen in sechs dieser Staaten, die Demokraten in zweien. Die Republikaner haben Senatoren-Sitze in South Dakota, Florida, Louisiana, North Carolina, South Carolina und Georgia hinzugewonnen, die Demokraten haben Senatoren-Sitze in Colorado und Illinois hinzugewonnen. Das heißt, die Demokraten verfügen nun über insgesamt vier Senatorenposten weniger als vor der Wahl. Insgesamt setzt sich der Senat nun aus 55 Vertretern der Republikaner und 45 Vertretern der Demokraten zusammen.

Für die Demokraten besonders schwer zu verschmerzen war die Niederlage des bisherigen Führers der Demokraten im Senat, Tom Dashle, der als einziger Amtsinhaber das Rennen gegen seinen Kontrahenten verlor. Der Senat verändert sich nach der Wahl nicht nur parteipolitisch zugunsten der Republikaner, sondern auch, was die Einstellungen der Senatoren angeht, da eine Reihe von neuen Senatoren auf republikanischer Seite konservativere Positionen vertreten als ihre Vorgänger. Dies gilt nicht nur für diejenigen, die einen Vorgänger aus der demokratischen Partei haben, sondern auch für neue republikanische Senatoren mit republikanischen Vorgängern.

Ergebnis der Wahlen für das Repräsentantenhaus

Auch aus den Wahlen zum Repräsentantenhaus gingen die Republikaner als Sieger hervor. Hier haben die Demokraten netto vier Mandate verloren und kommen jetzt auf 201 Abgeordnete, während die Republikaner mit 232 Abgeordneten vertreten sind. Darüberhinaus gibt es einen unabhängigen Abgeordneten und inzwischen einen freien Sitz, da ein Abgeordneter seit der Wahl verstorben ist.

3. Wahlkampf

3.1 Wahlkampfthemen

Die wichtigsten Themen im Wahlkampf waren (1) Irak-Krieg, (2) Terrorismus, (3) Wirtschaft und Arbeitslosigkeit, (4) Gesundheitssystem sowie (5) ethisch-moralische Werte und hierbei insbesondere die Frage der rechtlichen Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften mit der Ehe (vgl. Abramowitz 2004). Der Fokus der beiden Präsidentschaftskandidaten lag im Wahlkampf nicht auf den gleichen Themen. Die Republikaner argumentierten vor allem mit Sicherheitsfragen und mit ethisch-moralischen Werten. In diesem Zusammenhang sind auch die in elf Bundesstaaten zeitgleich mit der Präsidentschaftswahl anberaumten Referenden über gleichgeschlechtliche Ehen einzuordnen. Diese waren nicht zuletzt als Strategie zur Mobilisierung der konservativen Wählerschaft angesetzt worden.

Der Fokus der Demokraten lag sehr viel stärker auf Aspekten der sozialen Sicherungssysteme wie zum Beispiel dem Gesundheitssystem oder der steigenden privaten Kosten für Bildung sowie auf Wirtschaftsthemen. Hinsichtlich des Irak-Krieges und der Terrorismusbekämpfung legten die Republikaner großen Wert darauf, diese beiden

Komplexe als ein Thema, den so genannten „Krieg gegen den Terrorismus“ darzustellen, während die Demokraten versuchten, die Wähler davon zu überzeugen, dass es sich um zwei Themen handle, die allein durch Bushs Darstellung verknüpft worden seien. Die Gewichtung der Wahlkampfthemen spiegelt sich auch in den Nachwahlbefragungen wider. Die Wählerinnen und Wähler des Präsidenten gaben mehrheitlich an, diesen auf Grund von Werten und des Irak-Krieges beziehungsweise der Terrorismusbekämpfung gewählt zu haben, während die Kerry-Wähler als Wahlgründe die Wirtschafts- und im weitesten Sinne, die Sozialpolitik nannten (Campbell 2004: 8).

3.2 Wahlkampfklima/Wahlkampfstrategien

Das Klima des Präsidentschaftswahlkampfes kann als Reizklima bezeichnet werden. Beide Seiten waren in der Wahl ihrer Mittel nicht zimperlich und lieferten sich eine in Deutschland nur schwer vorzustellende Schlacht, bei der die obere Hälfte der Gürtellinie nicht immer die Grenze war.

Zunächst machten sich beide Parteien einen Sport daraus, Prominente, die der jeweils anderen Partei zugeordnet werden, bei ihren Wahlparteitagen, den „conventions“ auftreten zu lassen. So trat der Sohn von Ronald Reagan, Ron Reagan bei der *convention* der Demokraten auf und sprach sich für John Kerry aus. Im darauffolgenden Monat beim Wahlparteitag der Republikaner, fand sich ein demokratischer Senator, Zell Miller, der einer Gruppe „Demokraten für Bush“ vorstand und als einer der Hauptredner zur Wahl Bushs aufrief. Der konservative Miller ist der einzige Politiker, der in der gleichen Halle für Präsidentschaftskandidaten zweier verschiedener Parteien aufrief, nachdem er 1992 einer der Hauptredner bei der Nominierung Bill Clintons gewesen war.

Millers Auftritt bei der republikanischen Nominierungsveranstaltung ist exemplarisch für das Bild Kerrys und des Vizepräsidentschaftskandidaten, John Edwards in den Vereinigten Staaten. Wenn Miller deren Anschauungen als „too far left of the mainstream that they, frankly, are off the charts“⁵ bezeichnet, trifft er damit den Nerv zahlreicher Wählerinnen und Wähler, die sich in dieser Wahl für Bush entschieden haben, weil Kerry ihnen zu links erschien (vgl. hierzu auch Campbell 2004: 11).

Einen Höhepunkt an Aggressivität bildete die Kampagne einer Gruppe, die sich „Swift Boat Veterans for Truth“ nannte. Diese Gruppe, die durch den texanischen Bush-Anhänger Bob Perry massiv unterstützt wurde, bestritt Kerrys Verdienste im Vietnamkrieg und bezeichnete ihn offen der Lüge. Die Gruppe platzierte eine Anzeigenkampagne in den Printmedien sowie Fernsehspots. Die Verleumdungskampagne erinnerte stark an die Kampagne, der sich der republikanische Senator McCain ausgesetzt sah, als dieser im Jahr 2000 gegen George W. Bush antrat, um als Präsidentschaftskandidat nominiert zu werden, was angesichts dessen, dass die Kampagne von den gleichen Personen realisiert wurde, nicht weiter erstaunlich ist. Präsident Bush distanzierte sich erst sehr spät, nachdem er von unterschiedlichen Seiten, u.a. von Senator McCain, dazu gedrängt worden war, und auch nur halbherzig von den Aussagen der Swift Boat Veterans. Obwohl die Vorwürfe der Gruppierung sich als unwahr herausstellten, hatte die Kampagne ihren Zweck erfüllt: das Bild John Kerrys wurde durch sie stark beschädigt.

Eine weitere Strategie der Republikaner bestand darin, John Kerrys Positionen zum Irak-Krieg als unausgereift und inkonsequent darzustellen. Kerry hatte in Abstimmungen im Senat uneinheitlich abgestimmt. Zunächst hatte er für die Invasion im Irak votiert, später aber die Bewilligung der für die Finanzierung des Krieges beantragten Mitteln abgelehnt. Im Wahlkampf trat er als Kriegsgegner auf und sprach sich für die Auf-

nahme eines Dialogs mit anderen Staaten insbesondere den europäischen, aber auch arabischen Staaten aus. Mit seinem Positionswechsel hatte Kerry die Grundlage für einen wesentlichen Bestandteil der Kampagne Bushs geschaffen, die Kerry das Etikett eines „flip-floppers“, das heißt eines wankelmütigen und damit nicht regierungsfähigen Senators anheftete und zugleich Bush als führungsstark und entschlossen darstellte.

Während die Republikaner von Anfang an auf einen harten Wahlkampf mit einem beträchtlichen Potenzial an Negativ-Wahlkampf, das heißt der Verunglimpfung des politischen Gegners, in das Rennen gegangen waren – die Attacken gegen John Kerry begannen im Frühjahr 2004 – vertraute das Kerry-Team zunächst darauf, dass die Wähler diese Art von Wahlkampf nicht mögen und hielt sich zunächst zurück. Dies endete erst nach dem Nominierungsparteitag der Republikaner, als die Umfragewerte Kerrys ihren Tiefststand erreicht hatten. Nach einem Gespräch mit Ex-Präsident Bill Clinton ging Kerry in die Offensive und attackierte nun seinerseits Bush offen als Lügner.

Wahlkampfauftritte der beiden Kandidaten und der Kandidaten für das Amt des Vizepräsidenten konzentrierten sich auf Grund des US-amerikanischen Wahlsystems auf die so genannten „swing states“, also auf die Staaten, in denen es keine traditionelle Festlegung für eine der beiden Parteien gibt. Es handelt sich hierbei um die Staaten Arizona, Colorado, Florida, Iowa, Maine, Michigan, Minnesota, Missouri, Nevada, New Hampshire, New Mexico, Ohio, Oregon, Pennsylvania, West Virginia, and Wisconsin (siehe auch Tabelle).⁶ In diesen Staaten wurde das meiste Geld der exorbitanten Wahlkampfkosten ausgegeben. Eine hohe Beachtung fanden auch die drei zwischen Bush und Kerry ausgetragenen Fernsehduelle, bei denen Kerry besser abschnitt als Bush und sein Bild in der Öffentlichkeit verbessern konnte. Da Bush sich jedoch weniger schlecht präsentierte als angenommen worden war, nahm seine Kampagne keinen Schaden durch die Fernsehdebatten.

3.3 Erklärungen für den Wahlausgang⁷

Die Antwort auf die Frage, weshalb George W. Bush die Präsidentschaftswahl und die Republikaner die Kongresswahlen für sich entscheiden konnten, setzt sich aus einer Reihe von Faktoren zusammen. Bislang galt in den USA die Faustregel, dass eine hohe Wahlbeteiligung den Demokraten zu Gute kommt. Diese Regel wurde bei dieser Wahl widerlegt. Die Wahlbeteiligung war zwar hoch, aber es waren vor allem die Republikaner, die ihre Wähler mobilisieren konnten. Die Kampagnen der Demokraten, vor allem junge Wählerinnen und Wähler zu mobilisieren, waren hingegen nicht erfolgreich.

Die starke Mobilisierung konservativer Wählerschichten lässt darauf schließen, dass die ethisch-moralische Fragen eine große Rolle für den Wahlausgang spielten. Dies zeigt sich insbesondere im Ausgang der Referenden über gleichgeschlechtliche Ehen. In allen Staaten sprach sich eine große Mehrheit dafür aus, Ehen grundsätzlich als Gemeinschaft einer Frau und eines Mannes anzusehen. Die rechtliche Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften wurde überall abgelehnt, wobei die Mehrheitsverhältnisse variierten. Während in Mississippi 86 Prozent gegen die Gleichstellung waren, waren es in Oregon 52 und in Ohio 68 Prozent. Gerade in den *swing states*, führten die „gay marriage“-Referenden zu einer hohen Mobilisierung der konservativen Wählerschichten und wirkten sich damit wahlentscheidend aus, ein Beispiel hierfür ist Ohio.

Vergleicht man die Wahlergebnisse mit denen des Jahres 2000, stellt man fest, dass das Abstimmungsverhalten von Frauen sich verändert hat. Dies gilt insbesondere für verheiratete weiße Frauen, die in wesentlich geringerem Umfang für Kerry gestimmt

haben als sie dies vier Jahre zuvor für Al Gore getan hatten (Burden 2004). Dieses Phänomen könnte mit dem im Vergleich zu Al Gore geringeren Charisma Kerrys, aber auch mit ethisch-moralischen Einstellungen zusammen hängen.

Insgesamt wurde vermutet, dass die Demokraten die unteren Wählerschichten nicht ansprechen konnten. Diese Schichten haben entgegen ihrer ökonomischen Interessen für George Bush und die Republikaner gestimmt, was mit der „yuppification“ der Demokraten zusammenhänge, die ihren Fokus auf diese Bevölkerungsgruppe ausrichten und die Arbeiter aus den Augen verloren haben.⁸

4. Zukunftsperspektiven

Die Wähler haben Präsident Bush eine zweite Amtszeit ermöglicht und ihn zusätzlich mit Mehrheiten im Kongress ausgestattet. Die Frage, die sich nun stellt, ist, welche Perspektiven sich hieraus innen- und außenpolitisch ergeben.

Das neue Regierungsteam des Präsidenten zeichnet sich in erster Linie dadurch aus, dass kritische, wenn auch zuletzt einflussarme Regierungsmitglieder wie Colin Powell ausgeschieden sind. Die neue Außenministerin, die bisherige Sicherheitsberaterin, Condoleezza Rice hat einen sehr engen Kontakt zu George W. Bush und dürfte einerseits einen größeren Einfluss auf diesen ausüben, andererseits wird sie im Zweifelsfall jedoch Bushs Entscheidungen mittragen. Sie zeichnet sich durch ein sehr hohes Maß an Ehrgeiz, Machtstreben und Loyalität gegenüber George Bush aus. Sie wird ihre Position nicht dadurch in Gefahr bringen, dass sie sich gegen den Präsidenten stellt. Weiterhin in der Regierung vertreten sein werden der bisherige Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und Vizepräsident Dick Cheney. Beide sind ebenfalls nicht in die Kategorie gemäßigter Politiker einzuordnen.

Auch die Ernennung Alberto Gonzales zum Generalstaatsanwalt lässt darauf schließen, dass die Politik der zweiten Amtszeit nicht gemäßigter werden wird. Es wird vermutet, dass Gonzales, ein langjähriger Berater Bushs, zuletzt in der Funktion des Chefberaters, der in einem Memo hatte verlautbaren lassen, dass das Folterverbot nicht für Kriegsgefangene gelte und der eine Reihe von Bestimmungen der Genfer Konventionen für überflüssig hält, in absehbarer Zukunft in das oberste Bundesgericht, in den „*Supreme Court*“ aufrücken soll (vgl. New York Times, 06.01.2004, S. A25). Diese Aussicht lässt nicht darauf schließen, dass die Urteile des Gerichts in Zukunft liberaler werden könnten. Die Befürchtungen der Demokraten, dass Bush seine zweite Amtszeit dafür nutzen werde, den *Supreme Court* mit konservativen Hardlinern zu besetzen, finden hier ihren Ausdruck und eine erste Bestätigung.

Die Marschrichtung für die Politikfelder Sozialpolitik, Außenpolitik und Fiskalpolitik wurde bereits während des Wahlkampfes deutlich und die Äußerungen des Präsidenten nach dem Wahlsieg lassen darauf schließen, dass keine Abkehr von diesem Programm vorgesehen ist. Innenpolitisch sind die Privatisierung des Gesundheitssystems und des Rentensystems sowie eine Steuerreform geplant (vgl. New York Times, 03.01.2004, S. A14). Für die Steuerpolitik liegen bislang noch keine konkreten Pläne vor, die Leitlinien weisen jedoch stark in die Richtung von Steuererleichterungen für höhere und hohe Einkommen einerseits und einer Einführung einer bundesweiten Konsumsteuer andererseits. Diese dürfte für die Bezieher niedriger Einkommen schmerzhaft Folgen nach sich ziehen.

Was das Haushaltsdefizit angeht, ist nicht damit zu rechnen, dass sich dieses verkleinern wird. Im Gegenteil, die noch vor der Wahl geäußerten Prognosen, es werde

von 412 auf 331 Milliarden US Dollar sinken, haben sich nicht bestätigt. Derzeit ist eine Erhöhung auf 427 Milliarden US Dollar geplant, allein für den Irak hat der Präsident weitere 80 Milliarden US Dollar beim Kongress beantragt. Die geplanten Steuererleichterungen sind in diese Schätzungen noch nicht eingerechnet und werden das Defizit weiter in die Höhe treiben. Dies hat auch Konsequenzen für die Handelspartner der USA, da diese Politik nicht dazu beitragen wird, den Dollarkurs zu stabilisieren oder gar zu stärken.

Die Außenpolitik wird durch den Personalwechsel stärker mit der Verteidigungspolitik gekoppelt werden. Entgegen der Beteuerungen Condoleeza Rices und des Präsidenten, dass die Regierung den Dialog mit den europäischen Partnern verstärken wolle, ist hier nicht damit zu rechnen, dass es eine stärkere Abstimmung geben wird. Die Äußerungen zur künftigen Politik gegenüber dem Iran sprechen eine andere Sprache und lassen auf eine harte Linie und Alleingänge schließen.

Wenn Bush davon spricht, dass er die „Freiheit in die Welt tragen“ und unterdrückte Völker von undemokratischen Herrschern befreien will, kann dies durchaus als Ankündigung weiterer militärischer Angriffe verstanden werden. Bush sieht sich durch seine Wiederwahl in allen seinen Positionen bestätigt. Dies gilt auch für das Sendungsbewusstsein, das er ausstrahlt. Kurz nach der Wahl hat er beispielsweise geäußert, dass er das Kapital nutzen werde, dass er durch die Wahl gewonnen habe (vgl. New York Times, 21.11.2004, S. A18).

Ob sich die USA durch diese Wahl als konservativer Staat manifestieren, lässt sich aufgrund der bisherigen Wahlanalysen und der politischen Agenda des neu gewählten Präsidenten zwar vermuten, jedoch nicht abschließend beurteilen. Die politischen Themen sowie die Zusammensetzung der neuen Regierung lassen bislang die Erwartung zu, dass die zweite Amtszeit Bushs von ökonomischen Interessen und machtpolitischem Kalkül geprägt sein wird.

Anmerkungen

- 1 In elf Staaten fanden zusätzlich Gouverneurswahlen statt, diese werden hier allerdings nicht berücksichtigt.
- 2 Die Stimmenzahl pro Staat richtet sich nach der Anzahl der Abgeordneten, die den Staaten im Repräsentantenhaus zur Verfügung steht, also letztendlich nach der Einwohnerzahl. Nach der Wahl im Jahr 2000 veränderte sich die Gewichtung im electoral college. Dies kam den Republikanern zu Gute, da die republikanisch dominierten Staaten im Süden und im Westen aufgrund ihres Bevölkerungszuwachses mehr Stimmen bekamen.
- 3 Vgl. http://www.fairvote.org/e_college/me_ne.htm, abgerufen am 17.01.2005.
- 4 Allerdings hat ein Mitglied des *electoral college* aus Minnesota bei der Wahl des Präsidenten nicht für Kerry, sondern für John Edwards, den Kandidaten für den Posten des Vizepräsidenten, gestimmt, so dass Kerry bei der Abstimmung im *electoral college* nur 251 Stimmen erhielt.
- 5 New York Times, „Disaffected Democrat Who is Now a G.O.P. Dream“, 01.09.2004, S. P9.
- 6 Für weitere Informationen vgl. http://usinfo.state.gov/dhr/democracy/elections/battleground_states.html, abgerufen am 17.01.2004.
- 7 Die hier aufgezeigten Diskussionen und Analysen sind hypothetischer Natur, da die „National Election Study“ erst im Frühjahr 2005 zur Verfügung stehen wird und bei Abschluss des Manuskripts nicht vorlag.
- 8 Thomas Frank in: „What’s the Matter With Kansas: How Conservatives Won the Heart of America“, zitiert nach: New York Times, 03.11.2004, S. A19.

Literatur

- Abramowitz, Alan (2004). Terrorism, Gay Marriage and Incumbency. Explaining the Republican Victory in the 2004 Presidential Elections. In: *The Forum* (online Version), Jg. 2 (4), S. 1-9.
- Burden, Barry C. (2004). An Alternative Account of the 2004 Presidential Election. In: *The Forum* (online Version), Jg. 2 (4), S. 1-10.
- Campbell, James E. (2004). The Presidential Election of 2004: The Fundamentals and the Campaign. In: *The Forum* (online Version), Jg. 2 (4), S. 1-16.
- McDonald, Michael P. (2004). Up, Up and Away! Voter Participation in the 2004 Presidential Election. In: *The Forum* (online Version), Jg. 2 (4), S. 1-4.

Rettungsanker Bundesverfassungsgericht: Finanzielle Chancengleichheit und faire Wettbewerbsbedingungen weiterhin auch für kleine Parteien

Heinrich Pehle

Im Sommer des Jahres 2002 reagierte der Gesetzgeber auf den „Spendenskandal“ der CDU, der gut zwei Jahre zuvor ruchbar geworden war, mit einer Novellierung des Parteiengesetzes. Alle Fraktionen mit Ausnahme der PDS hatten die Reform der Parteienfinanzierung mitgetragen – eine Reform, die erstmals seit 1958 ohne einen vorherigen Anstoß durch das Bundesverfassungsgericht erfolgte. Die inhaltliche Würdigung des Parteiengesetzes von 2002 in dieser Zeitschrift bezog sich vor allem auf die Neuregelung der Wahlkampfkostenpauschale, die geänderten Vorschriften über die Parteispenden und die neu eingeführten Strafvorschriften für Einzelpersonen, in deren Verantwortung Verstöße gegen den „Finanzierungsteil“ des Parteiengesetzes fallen.¹ Die Fokussierung der damaligen Diskussion in Öffentlichkeit und Fachwissenschaft auf die Spendenskandale und deren legislative Bewältigung mag erklären, dass eine weitere wichtige Neuregelung, die das Parteiengesetz in seiner am 28. Juni 2002 verkündeten Fassung enthielt, seinerzeit keine Beachtung erfuhr. Erst mit zweijähriger Verspätung hat sich dies geändert, nachdem das Bundesverfassungsgericht in einem am 26. Oktober 2004 verkündeten Urteil (AZ: 2 BvE 1/02 und 2 BvE 2/02) das so genannte „Drei-Länder-Quorum“ für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte.

Worum geht es dabei? § 18 des Parteiengesetzes regelt die staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien dergestalt, dass der Staatszuschuss, der sich grundsätzlich an dem Kriterium der Verankerung der Parteien in der Bevölkerung orientiert, in doppelter Form gewährt wird. Zum einen werden die Wahlkampfkosten bezuschusst: Seit 2002 erhält jede Partei, die mindestens 0,5 Prozent der gültigen (Zweit-)Stimmen bei Bundestags- und Europawahlen bzw. mindestens 1,0 Prozent bei Landtagswahlen erreicht, pro Stimme bis zur jeweils nächsten Wahl jährlich 0,85 €. Am erwähnten Erfolgskriterium – also dem Mindestanteil der Stimmen, der erreicht werden muss, um in den Genuss des auf die Wählerstimmen bezogenen Staatszuschusses zu gelangen – änderte die Reform nichts.

Anders war dies allerdings beim so genannten „Zuwendungsanteil“. Darunter ist zu verstehen, dass der Staat jeden Euro, den die politischen Parteien an Mitgliedsbeiträgen vereinnahmen, mit einem Zuschuss in Höhe von 0,38 € prämiert. Dasselbe gilt für die Spenden, die den Parteien zugute kommen, wobei nur Spenden von Privatpersonen in Höhe von maximal 3 300 € jährlich berücksichtigt werden. In Bezug auf den Zuwen-

dungsanteil sah das neu gefasste Parteiengesetz gegenüber der seit dem Jahr 1994 geltenden Regelung nun eine Verschärfung vor: Diesen Anteil sollten nur noch Parteien erhalten, die bei mindestens drei der jeweils letzten Landtagswahlen wenigstens 1,0 Prozent der Wählerstimmen erhalten haben. Daher die Bezeichnung „Drei-Länder-Quorum“, das nach dem Wortlaut des Gesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 2005 an gelten sollte. Ersatzweise sollte der Nachweis genügen, dass eine Partei bei einer der jeweils letzten Landtagswahlen 5,0 Prozent – oder wie auch schon bisher 0,5 Prozent bei der jeweils letzten Bundestags- oder Europawahl – der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreichte. Mit der skizzierten Neuregelung wären die Chancen für kleine Parteien auf Gewährung des staatlichen Zuwendungsanteils drastisch verschlechtert worden, denn die alte Regelung begnügte sich mit 1,0 Prozent Wählerstimmenanteil bei nur einer Landtagswahl als Erfolgskriterium.

Schon vor der Neuregelung des Jahres 2002 hatte der damalige Bundespräsident Johannes Rau eine „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“ eingesetzt. Die Kommission hatte sich in ihren im Jahr 2001 vorgelegten Empfehlungen unter anderem dafür ausgesprochen, das System der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien dahingehend zu reformieren, dass ein ungefähres Gleichgewicht von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil erreicht werde. Sie begründete ihre Empfehlung damit, dass ersterer im Bezugsjahr 2000 im Durchschnitt aller Parteien bei fallender Tendenz nur noch 36,58 Prozent des gesamten Staatszuschusses ausgemacht hatte. Gleichzeitig sprach sich die Kommission aber ausdrücklich dagegen aus, das Teilhabequorum für die staatliche Parteienfinanzierung in Bezug auf den Zuwendungsanteil zu erhöhen. Einem derartigen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien seien enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. „Die Offenheit des politischen Wettbewerbs“, so die Kommission, „also auch das Ziel, ‚Newcomern‘ keine allzu hohen Hürden für eine Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung aufzubauen, ist ein hohes Gut.“²

Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sahen dies, wie erwähnt, allerdings anders. In ihrem gemeinsam eingebrachten Gesetzesentwurf³ begründeten sie die Einführung des „Drei-Länder-Quorums“ vor allem damit, dass das Quorum von 1,0 Prozent bei Landtagswahlen sich bei einer Umrechnung in tatsächliche Wählerstimmen als „sehr ungleichgewichtig“ erweise: „Die bisherige Regelung“, so hieß es in der Gesetzesbegründung weiter, „führte insbesondere dazu, dass sich kleine, radikale Parteien z.B. bewusst die Stadtstaaten für Wahlen ausgesucht haben, um mit möglichst geringem Aufwand an der staatlichen Teilfinanzierung teilnehmen zu können. Da die Parteien unabhängig von dem Land, in dem sie sich an der Wahl beteiligen, den gleichen Vorteil bezüglich der bundesweiten Abrechnung des Zuwendungsanteils haben, ist eine dauerhafte Privilegierung dieses Verhaltens untragbar.“ Zudem gehe es darum, dem auch von der Sachverständigenkommission angestrebten Ziel einer Ausgewogenheit von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil näher zu kommen.

Gegen die Neufassung des § 18 Absatz 4 Parteiengesetz erhoben die Ökologisch-Demokratische Partei (ödp) und die Partei DIE GRAUEN – Graue Panther im Wege eines Organstreits Klage vor dem Bundesverfassungsgericht. Aktuell war der Zuwendungsanteil für beide Parteien zwar nicht gefährdet, weil sie bei der Europawahl 2004 1,2 Prozent (Graue) bzw. 0,6 Prozent (ödp) der gültigen Stimmen erreicht hatten. Doch schon ein zusätzlicher Blick auf das Ergebnis der vorerst letzten Bundestagswahl von 2002, bei der die Grauen nicht über 0,2 Prozent, die ödp nicht über 0,1 Prozent der gültigen Zweitstimmen hinauskamen, zeigt, wie prekär es um die Überwindung der „Alter-

nativquoren“ für diese Parteien bestellt sein kann. Betrachtet man zudem die vom Bundesverfassungsgericht in seine Urteilsbegründung aufgenommene Übersicht über alle Landtagswahlergebnisse der zurückliegenden zehn Jahre, zeigt sich, dass die Teilnahme an der Auszahlung der Zuwendungsanteile für beide Parteien nach Inkrafttreten der geschilderten Neuregelung tatsächlich ernsthaft in Frage gestellt worden wäre. Die Grauen konnten bislang im Grunde nur in Berlin damit rechnen, die Ein-Prozent-Hürde einigermaßen zuverlässig zu überwinden. Dasselbe gilt für die ödp in Bezug auf ihr „Stammland“ Bayern.

Es ging aus Sicht der Klägerinnen um viel, denn der Zuwendungsanteil bei kleineren Parteien fällt regelmäßig wesentlich höher aus als der auf die Wählerstimmen entfallende Staatszuschuss, der auch für die großen Parteien durchschnittlich nur ein gutes Drittel ihrer Staatsfinanzierung ausmacht. Für die beiden klagenden Parteien betrug er im Jahr 2004 sogar nur rund 15 Prozent. Auf den Zuwendungsanteil entfielen für ödp und Graue mithin 85 Prozent, was konkret jährlich jeweils etwa 550 000 Euro und damit etwa einem Viertel der jeweiligen Gesamteinnahmen beider Parteien entsprach.

Die Klage war erfolgreich, denn das Bundesverfassungsgericht befand, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des „Drei-Länder-Quorums“ das Recht der beiden Klägerinnen auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt habe. Einstimmig stellten die Richterinnen und Richter des Zweiten Senats fest, dass kein einziges der insgesamt fünf Argumente, die von den vier Bundestagsfraktionen zur Begründung des „Drei-Länder-Quorums“ angeführt worden waren, verfassungsrechtlich haltbar sei. In geradezu unüberbietbarer Deutlichkeit heißt es dazu wörtlich im Urteil: „Die [...] Ungleichbehandlung der Antragstellerinnen lässt sich nicht mit dem behaupteten Missbrauch der Parteienfinanzierung, mit der angestrebten Angleichung des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils, mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit politischer Parteien, mit dem Erfordernis bundespolitischer Bedeutung oder mit dem Ziel der Bekämpfung ‚radikaler‘ Parteien rechtfertigen.“

Es ist hier nicht der Ort, die Urteilsbegründung Punkt für Punkt nachzuzeichnen. Statt die – im Übrigen rundum plausible – Detailkritik der Richter an der vom Gesetzgeber angestrebten Neuregelung zu referieren, soll das Augenmerk vielmehr auf das Verständnis von Parteiendemokratie gerichtet werden, welches das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil entwickelt.

Das Gericht bestätigt dabei zunächst seine spätestens seit dem Jahr 1962 in ständiger Rechtsprechung entwickelte Auffassung, dass sich der in Artikel 38 Grundgesetz niedergelegte Grundsatz der „gleichen Wahl“ nicht nur auf die Wähler bezieht, sondern auch darauf, dass den konkurrierenden politischen Parteien gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen gewährleistet werden müssen. Nicht neu ist auch, dass im Urteil wiederholt die „Offenheit des politischen Prozesses“ betont wird, die unter anderem durch die Möglichkeit gekennzeichnet sei, „[...] jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden.“

In der zitierten Passage erfährt also wiederum eine vom Verfassungsgericht bereits früher entwickelte Interpretation Bestätigung. Gleichwohl findet man hier den Anknüpfungspunkt für eine vom Gericht in dieser Deutlichkeit vordem noch nicht vorgetragene Würdigung der Bedeutung neuer und insbesondere „kleiner“ Parteien für ein offenes und entwicklungsfähiges demokratisches System. Die Parteiendemokratie bedürfe – so heißt es im Urteil – der „[...] Mitwirkung neuer Konkurrenten, aber auch der bestehenden kleinen Parteien. Der Wettbewerb zwischen den Parteien kann auf Dauer nur wirken, wenn er nicht auf die Konkurrenz zwischen den bereits existierenden und erfolgreichen beschränkt

bleibt, sondern durch das Hinzutreten neuer Wettbewerber und die anhaltende Herausforderung durch die kleinen Parteien erweitert, intensiviert und gefördert wird.“ Und: „Kleine Parteien können die Lernfähigkeit des politischen Systems eher stärken, wenn sie eine realistische Chance haben, selbst politische Erfolge zu erzielen.“ Begründet wird die potentielle Steigerung der Lernfähigkeit der Parteiendemokratie nicht zuletzt mit der Erwartung, dass die etablierten Parlamentsparteien sich im Zweifelsfall erst durch Wahlerfolge kleinerer Konkurrenten dazu genötigt sehen würden, „[...] sich mit den von diesen Parteien in den Mittelpunkt gestellten Themen auseinanderzusetzen.“

Wenn erst – und vielleicht allein – die Chance für kleine und neue Parteien, bei Parlamentswahlen vom Elektorat für innovative Lösungskonzepte belohnt zu werden, die etablierten Parteien wirklich zu einer „Rückkopplung mit dem Volk“ zwingen kann, dann darf der Gesetzgeber das Entstehen kleiner Parteien und ihre Behauptung im politischen Wettbewerb nicht unnötig erschweren. Eine solche, unverhältnismäßige Erschwerung wäre es nach Ansicht der Karlsruher Richter aber, wenn neugegründeten Parteien von vornherein abverlangt würde, ihre Anstrengungen auf mehrere Länder zu verteilen. Da eben dies in der logischen Konsequenz der Einführung des „Drei-Länder-Quorums“ läge, sei es verfassungsrechtlich auf keinen Fall zu rechtfertigen.

Dies ist aus politikwissenschaftlicher Sicht wohl die eigentlich zentrale Botschaft des Urteils: Es ist dem Gesetzgeber nicht gestattet, Regelungen zu erlassen, die politische Kräfte, welche erst in den politischen Wettbewerb treten wollen, von einer nennenswerten staatlichen Teilfinanzierung ausschließen. Dass dies selbst dann gilt, wenn „radikale“ Parteien, die bekämpft werden sollen, in den Genuss staatlicher Parteienfinanzierung kommen, hätte im Bundestag bekannt sein müssen, darf doch die Kenntnis des so genannten „Parteienprivilegs“ schon von jedem Absolventen einer politikwissenschaftlichen Basisveranstaltung zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland ohne weiteres erwartet werden.

Es ist beschämend für den Gesetzgeber, dass er von den Richtern tatsächlich daran erinnert werden musste, dass die „[...] Sperrwirkung des Art. 21 Abs. 2 GG [...] jede staatliche Bekämpfung einer politischen Partei [verbietet], so lange das Bundesverfassungsgericht sie nicht durch Urteil für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst hat“. Genauso wenig gereicht es den Parlamentsfraktionen zur Ehre, dass es – bislang jedenfalls – regelmäßig erst der Einschaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit bedurfte, um gleichheitswidrige Eingriffe in den Parteienwettbewerb zu verhindern. Es steht daher zu hoffen, dass die Parlamentarier ihre Lektion zu lernen bereit sind: Wenn sie – und damit letztlich die Parteien – als Gesetzgeber „in eigener Sache“ agieren, ist besondere Sensibilität gefragt, denn in der Demokratie gehört nun einmal die Konkurrenz zum Geschäft. Vielleicht ist ein erster Schritt in diese Richtung bereits getan: Am 2. November 2004 beschloss der Bundestag mit den Stimmen aller Fraktionen immerhin eine erneute Novelle des Parteiengesetzes, in welcher das Urteil des Bundesverfassungsgerichts durch die Streichung des „Drei-Länder-Quorums“ umgesetzt wurde.

Anmerkungen

- 1 Heinrich Pehle: Die Neuregelung der Parteienfinanzierung – Placebo oder wirksame Prävention weiterer Spendenskandale?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 51/2002 (3), S. 337-340.
- 2 Bundespräsidialamt (Hrsg.): Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung. Mit Gutachten, Baden-Baden 2001, S. 59.
- 3 Bundestagsdrucksache 14/8778 vom 16.04.2002.

Die Besetzung des Vermittlungsausschusses

Streit um die Sitzverteilung

Heiner Adamski

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland schreibt für die Gesetzgebung des Bundes ein sehr kompliziertes Verfahren vor. An ihm sind unter anderem der Deutsche Bundestag als gesamtstaatliche Volksvertretung und der Bundesrat als Vertretung der 16 Länder der Bundesrepublik beteiligt. Zwischen diesen beiden Institutionen kann es zu Differenzen mit der Folge gewisser Blockaden kommen. Sie entstehen besonders dann, wenn die politischen Konstellationen im Bund anders sind als in den Ländern. Im Bundestag kann es Mehrheiten mit einer Dominanz der SPD-Fraktion oder der CDU/CSU-Fraktion und im Bundesrat kann es Mehrheiten von Ländern mit anderen Konstellationen geben. Zur Überwindung von Interessengegensätzen im Gesetzgebungsprozess ist ein Vermittlungsausschuss als gemeinsames Gremium von Bundestag und Bundesrat vorgesehen. Der Ausschuss besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Bundesrates – jedes Land hat eine Stimme – und der gleichen Anzahl von Stimmen aus dem Bundestag. Die Bundestagsstimmen müssen die Mehrheitsverhältnisse der Fraktionen des Bundestages widerspiegeln. Diese fraktionsbezogene Besetzung kann zu einem Problem werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ein Urteil in einem komplizierten Streitfall verkündet.

I. Der Streitfall

1. Ein mathematisches Problem und ein „politischer Trick“

Der Deutsche Bundestag legt zu Beginn der Legislaturperioden ein Verfahren fest, das eine mathematisch korrekte Berechnung der den einzelnen Fraktionen des Bundestages zustehenden Sitze in den Ausschüssen und anderen Gremien des Bundestages entsprechend den Mehrheitsverhältnissen (den Fraktionsstärken) ermöglicht. Praktisch geht es darum, die Ergebnisse einer Bundestagswahl – die ja zu bestimmten Mehrheitsverhältnissen im Bundestag führt – auf Ausschüsse und Gremi-

en zu übertragen. Dieses Verfahren gilt auch für den Vermittlungsausschuss. In der Vergangenheit wurde mehrfach zwischen den Modellen d'Hondt, Hare/Niemeyer und St. Laguë/Schepers gewechselt. In der 13. und 14. Wahlperiode kam grundsätzlich das Verfahren nach St. Laguë/Schepers zur Anwendung. Ausnahmen gab es, wenn damit die Mehrheitsverhältnisse des Bundestages nicht wiedergegeben wurden. In diesen Fällen wurden die Sitze nach d'Hondt berechnet.

Beim Verfahren d'Hondt – dem bekanntesten und am weitesten verbreiteten Verfahren – werden die Stimmen für jede Partei bzw. Fraktion nacheinander durch die Zahlen 1,2,3 usw. dividiert und dadurch Höchstzahlen ermittelt. Auf diese Höchstzahlen werden nacheinander die Mandate bis zur Vergabe aller Mandate verteilt (der größten Höchstzahl wird das erste und der zweitgrößten das zweite Mandat usw. zugeordnet). Beim Verfahren Hare/Niemeyer werden die Stimmen jeder einzelnen Partei durch die Gesamtzahl der Stimmen dividiert und dann mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate multipliziert. Jede Partei erhält zunächst den ganzzahligen Teil des so ermittelten Wertes an Mandaten. Die danach noch nicht vergebenen Mandate werden an die Parteien mit den größten Werten „nach dem Komma“ verteilt. Beim Verfahren St. Laguë/Schepers werden Rangmaßzahlen berechnet. Die Gesamtzahl der Stimmen wird durch die Anzahl der Stimmen für eine bestimmte Partei geteilt. Die Quotienten werden nacheinander mit 0,5, 1,5, 2,5, 3,5 usw. multipliziert. Die Partei mit der niedrigsten Rangmaßzahl erhält das erste und die mit der nächst höheren das zweite Mandat usw. – bis zur Vergabe aller Mandate. Beim Verfahren nach d'Hondt werden große Parteien gegenüber kleinen Parteien bevorzugt. Der Vorteil ist umso größer je mehr Parteien an der Wahl teilnehmen und je mehr Mandate vergeben werden. Beim Wahlverfahren nach St. Laguë/Schepers tritt derselbe Effekt – allerdings im geringeren Umfang – auf. Eine absolute Gleichheit des Erfolgswertes der Stimmen bei der Verhältniswahl ist durch kein Verteilungssystem garantiert. Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit kann demzufolge keine Präferenz eines der Systeme abgeleitet werden.

In der 13. und 14. Wahlperiode kam grundsätzlich das Verfahren nach St. Laguë/Schepers zur Anwendung. Ausnahmen gab es, wenn damit die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag nicht wiedergegeben wurden. In diesen Fällen wurden die Sitze nach d'Hondt berechnet. In der gegenwärtigen 15. Wahlperiode gab es jedoch ein Problem: Aufgrund der Ergebnisse der Bundestagswahl vom 22. September 2002 hat der Bundestag 603 Mitglieder. Die SPD konnte die stärkste Fraktion mit einem Stimmenanteil von 41,63 Prozent stellen und mit der Partei Bündnis 90/Die Grünen eine regierungsfähige Mehrheit bilden. Die CDU/CSU-Fraktion hat einen Stimmenanteil von 41,13 Prozent. Bei der Verteilung der 16 Sitze auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses führte jedes der drei üblichen Verfahren zu *jeweils sieben Stimmen* für die Fraktionen von SPD und CDU/CSU. Für die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und FDP ergab sich jeweils eine Stimme. Im Gesamtverhältnis von 7:7:1:1 bekamen die Regierungsfaktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen acht von 16 Stimmen und waren somit trotz ihrer Mehrheit im Bundestag auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses in einer Patt-Situation. Von 16 Stimmen auf der Bundesratsbank des Vermittlungsausschusses konnten bzw. mussten jeweils acht Stimmen zu Gunsten der die Bundesregierung tragenden Mehrheit bzw. der Opposition im Bundestag zugeordnet werden. Hier gab es ebenfalls ein politisches Patt und damit ein „Gesamtpatt“.

Angesichts dieser Lage haben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 30. Oktober 2002 mit ihrer Stimmenmehrheit einen Bundestagsbeschluss zur modifizierten Anwendung des Verfahrens St. Laguë/Schepers durchgesetzt. Der Beschluss sieht vor, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses um einen reduziert und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird. Auf der Grundlage dieses Beschlusses wählte der Bundestag am 14. November 2002 in den Vermittlungsausschuss acht Mitglieder der SPD-Fraktion und sechs Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion sowie jeweils ein Mitglied der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Das Verhältnis 7:7:1:1 verschob sich zu 8:6:1:1. Bei einer Betrachtung der tatsächlichen Stärke der beiden großen Fraktionen stellt sich die Frage nach der Berechtigung dieser Lösung. Rechtfertigt die Differenz zwischen 41,63 Prozent (SPD) und 41,13 Prozent (CDU/CSU) – einer Differenz von 0,5 Prozent – ein Sitzverhältnis von 8 (SPD) zu 6 (CDU/CSU)?

2. Der rechtliche Konflikt

In dem Beschluss des Deutschen Bundestages und der Besetzung des Vermittlungsausschusses sah die CDU/CSU-Fraktion eine Verfälschung der Mehrheitsverhältnisse und einen Eingriff in ihr Recht auf angemessene parlamentarische Betätigung. Sie könne ihre Rechte als parlamentarische Opposition nicht entsprechend der Sitzverteilung im Bundestag und dem verfassungsrechtlichen Gebot der spiegelbildlichen Zusammensetzung wahrnehmen. Dem weiten Gestaltungsermessens des Gesetzgebers bei der parlamentarischen Selbstorganisation seien Grenzen gesetzt. Fraktionsstärken müssten proportional in Vermittlungsausschusssitze umgesetzt werden. Sie hat deshalb (vertreten durch ihre Vorsitzende Dr. Angela Merkel) vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Deutschen Bundestag (vertreten durch den Präsidenten Wolfgang Thierse) geklagt. Das Gericht sollte

1. im Wege des Organstreitverfahrens feststellen, dass der Deutsche Bundestag Rechte der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 40 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 77 Abs. 2 GG verletzt, indem sein Beschluss vom 30. Oktober 2002 (Plenarprotokoll 15/5, Stenografischer Bericht, S. 177 B) vorsieht, für die Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss das Verfahren St. Laguë/Schepers mit der Maßgabe anzuwenden, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze um einen reduziert wird und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird, und
2. im Wege der einstweiligen Anordnung dem Deutschen Bundestag aufgeben, bis zu Klärung der Hauptsache Ziffer 2 Satz 2 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002 nicht anzuwenden.

Der Antrag auf einstweilige Anordnung wurde mit einem Gerichtsbeschluss am 3. Dezember 2002 abgelehnt (Az. 2 BvE 3/02). Die Begründung ist im Wesentlichen auf diese Überlegungen gestützt:

Der Antrag im Hauptsacheverfahren ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Der Ausgang des Hauptsacheverfahrens ist vielmehr offen. Im Hauptsacheverfahren bedarf es einer Antwort auf die Frage, wie zu ver-

fahren ist, wenn nach dem Wechsel zwischen den drei bislang üblichen mathematischen Zählverfahren die Bundestagsmehrheit nicht abgebildet wird oder es sogar zu einem politischen Patt zwischen der die Regierung tragenden Mehrheit und der Opposition kommt. Die Antwort hängt davon ab, ob sich in diesem Fall das Mehrheits- oder aber das Proportionalitätsprinzip durchsetzen soll. Zudem bedarf der Klärung, ob der unberücksichtigte Sitz im Vermittlungsausschuss rechtmäßiger Weise der stärksten Bundestagsfraktion zugewiesen werden darf. Es ist nicht zwingend, dass an einer Koalitionsregierung immer die stärkste Fraktion beteiligt ist. Auch wäre es denkbar, den unberücksichtigten Sitz derjenigen regierungstragenden Fraktion zuzuweisen, die nach Anwendung eines der drei Zählverfahren über den höchsten Restwert verfügt (in diesem Fall hätte es die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen begünstigt). Die im Rahmen des beantragten vorläufigen Rechtsschutzverfahrens von der Senatsmehrheit vorgenommene Folgenabwägung fällt allerdings zu Lasten der Antragstellerin aus.

Durch eine einstweilige Anordnung würde die autonome Entscheidungsbefugnis des Bundestags beeinträchtigt, wenn sich im Hauptsacheverfahren herausstellt, dass der angegriffene Bundestagsbeschluss verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Außerdem käme der möglicherweise bestehende Anspruch der regierungstragenden Fraktionen auf Abbildung der Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss zu kurz. Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erwiese sich der angegriffene Bundestagsbeschluss später aber als verfassungswidrig, wäre die Antragstellerin im Vermittlungsausschuss nicht entsprechend ihrer Stärke im Bundestag vertreten. Ein in dieser Weise fehlerhaft zusammengesetzter Vermittlungsausschuss wäre an einer unbestimmten Zahl von Gesetzgebungsvorhaben beteiligt. Das Gebot eines formgerechten Gesetzgebungsverfahrens ist auf beiden Seiten mit demselben Gewicht zu berücksichtigen.

Wägt man die Folgen ab, überwiegen die Interessen der Antragstellerin nicht die entgegenstehenden Interessen des Antragsgegners. Ihre Rechte werden im Falle einer Ablehnung nicht gänzlich vereitelt. Sie ist mit sechs Mitgliedern auf der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss nicht ohne Einfluss. Sie stellt ein gutes Drittel der Sitze auf der Bundestagsbank. Bei einem Erfolg des Hauptsacheverfahrens ließe sich die gegenwärtige Sitzverteilung korrigieren. Außerdem hat die Antragstellerin nicht dargelegt, dass die politischen Mehrheiten im Vermittlungsausschuss bis zur Hauptsacheentscheidung durch ihre um einen Sitz verringerte Vertretung unvertretbar verzerrt würden. Diese behauptete Schlussfolgerung liegt nicht auf der Hand, denn die Mitglieder der Bundesratsbank lassen sich angesichts unterschiedlicher politischer Konstellationen in den Ländern und des Gewichts der Länderinteressen im Bundesrat nicht eindeutig entweder der Regierungsmehrheit oder der Opposition zuordnen.

Das Bundesverfassungsgericht war sich bei seiner Ablehnung des Eilantrags aber nicht einig. Einer der Richter vertrat diese Auffassung: Der Antrag der Antragstellerin ist in der Hauptsache offensichtlich begründet (statt nicht nur „offensichtlich unbegründet“). Deshalb besteht für eine Folgenabwägung kein Anlass. Die gegenwärtige Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses verletzt nicht nur den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen, sondern auch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Die Ergänzung eines anerkannten Zählverfahrens um einen mathematisch nicht begründbaren

„Korrekturfaktor“ ist von der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestags nicht mehr gedeckt. Dies führt in der Hauptsache zu der Aufhebung des Beschlusses vom 30. Oktober 2002 sowie der Wahl der Vertreter des Deutschen Bundestags vom 14. November 2002. Die dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen bedürfen nicht erst der Klärung durch das Bundesverfassungsgericht. Vielmehr drängt sich eine stattgebende Entscheidung nach allgemein anerkannter Rechtsauffassung, namentlich der Rechtsprechung des BVerfG, geradezu auf. Ist der Antrag in der Hauptsache offensichtlich begründet, ist eine fehlerhafte Besetzung des Vermittlungsausschusses auch nicht vorübergehend hinnehmbar. Aus der weiteren Begründung ergibt sich, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht gebietet, die Mehrheitsverhältnisse innerhalb des Parlaments auch auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses widerzuspiegeln. Weder spricht dafür der Gesichtspunkt der Effektivität der Parlamentsarbeit noch ergibt sich aus dem Grundgesetz oder der Geschäftsordnung des Bundestags ein Anspruch auf spiegelbildliche Repräsentation der Mehrheit.

Nach Ablehnung des Antrags trat dann der Vermittlungsausschuss am 5. Dezember 2002 und später auf der Grundlage des angegriffenen Bundestagsbeschlusses zusammen (u.a. bei der Besetzung der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – der Föderalismuskommission). Unbeschadet dessen „lief“ das Hauptverfahren. Am 8. Dezember 2004 hat das Bundesverfassungsgericht dazu sein Urteil verkündet. Die Entscheidung erging nicht einstimmig. Von den acht Richterinnen und Richtern des zuständigen Zweiten Senats haben eine Richterin und ein Richter sowie eine weitere Richterin abweichende Meinungen vertreten.

II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache Urteil vom 8. Dezember 2004 (Az. 2 BvE 3/02)

Das Bundesverfassungsgericht hat für Recht erkannt: „Der Antragsgegner ist verpflichtet, über die Grundsätze, nach denen die Mitglieder des Deutschen Bundestages in den Vermittlungsausschuss entsandt werden, nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung erneut zu beschließen.“

Die Entscheidung wird im Wesentlichen so begründet:

Das Grundgesetz geht vom Grundsatz der Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats aus. Die Wahlgleichheit muss sich im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortsetzen. Der organisatorische Zusammenschluss zu Fraktionen führt nicht zum Verlust der Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten. Die Fraktionen sind als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln wie die Abgeordneten untereinander. Nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hat auch der Parlamentsausschuss die Zusammensetzung des Plenums nach der Stärke der Fraktionen verhältnismäßig abzubilden. Die Zuweisung von Ausschusssitzen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bedarf – da nur

ganze Sitze verteilt werden können – des Einsatzes von Zählverfahren, die in eingeschränktem Umfang zu Abweichungen im Zuweisungsergebnis führen können. Dem verfassungsrechtlich anerkannten Bedürfnis nach Abbildung der parlamentarischen Regierungsmehrheit kann bei der Besetzung der Ausschüsse des Bundestages in gewissem Umfang durch Vergrößerung oder Verkleinerung der Zahl der Mitglieder Rechnung getragen werden, so dass sich Pattsituationen zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit bei Anwendung herkömmlicher Zählverfahren und damit der Konflikt zwischen der Abbildung der parlamentarischen Regierungsmehrheit und dem Repräsentations- und Proportionalitätsprinzip weitgehend vermeiden lassen. Dies ist beim Vermittlungsausschuss jedoch nicht ohne weiteres möglich. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt auch für die Wahl der Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss. Der Bundestag bleibt dabei an das Repräsentationsprinzip gebunden: Die Bundestagsbank ist nicht etwa ein verkleinertes Abbild der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit oder gar Repräsentant der Regierung. Er ist ein verkleinertes Abbild des ganzen Bundestages in seinem durch die Fraktionen geprägten und auf die Volkswahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis. Der Vermittlungsausschuss hat im Gesetzgebungsverfahren eine herausgehobene und in gewissem Umfang verselbstständigte Stellung. Er begrenzt die Autonomie von Bundestag und Bundesrat zur konkreten Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens in mehrfacher Hinsicht.

Der für die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss prägende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt nicht uneingeschränkt. Er muss im Konfliktfall mit dem Prinzip stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung zu einem schonenden Ausgleich gebracht werden. Bundestagsausschüsse müssen deshalb zwar personell dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gehorchen, Abweichungen sind aber in begrenztem Umfang gerechtfertigt, wenn in dem verkleinerten Gremium nur dadurch Sachentscheidungen ermöglicht werden, die eine realistische Aussicht haben, mit dem Willen einer im Plenum bestehenden politischen „Regierungsmehrheit“ übereinzustimmen. Aus Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses ergibt sich nicht, dass sich seine Besetzung am Mehrheitsprinzip in einem Umfang ausrichten müsste, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte. Für eine nur eingeschränkte Prägekraft des Mehrheitsprinzips sprechen zum einen die in der Entscheidung näher dargestellten besonderen Funktionsbedingungen des Vermittlungsausschusses, zum anderen die verfahrensrechtlichen Regelungen in der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses über die Abstimmung und zum Entscheidungsquorum. Der verfassungsrechtliche Auftrag des Vermittlungsausschusses liegt darin, zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat einen substantiellen Ausgleich widerstreitender Positionen im Gesetzgebungsverfahren herbeizuführen. Dieser vermittelnde Prozess soll in möglichst geringem Maße formalisiert werden, insbesondere sollte es auf die personelle Vertretung der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Standpunkte ankommen. Auch die Vermeidung so genannter „unechter Vermittlungsergebnisse“ gebietet nicht die kategorische Bevorzugung des Mehrheitsprinzips.

Der angegriffene Beschluss ist diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen noch gerecht geworden. Die vom Antragsgegner gewählte Lösung, den im Zählverfahren unberücksichtigt gelassenen Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungs-

ausschusses der stärksten Fraktion zuzuweisen, ist zwar mit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit grundsätzlich unvereinbar. Der angegriffene Beschluss weicht hinsichtlich der beiden stärksten Fraktionen im Bundestag nicht unerheblich vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ab. Nach dem danach vorgesehenen Verfahren steht hinter jedem Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses eine deutlich voneinander abweichende Zahl von Mandaten, obwohl nach dem Ergebnis der Wahlen zum Deutschen Bundestag vom 22. September 2002 die stärkste Fraktion (SPD) über einen Stimmenanteil von 41,63% und die zweitstärkste Fraktion (CDU/CSU) über einen Gesamtstimmenanteil von 41,13% verfügen. Dies führt zu einer erheblichen Erfolgswertungleichheit bei der Umrechnung von Mitgliederzahlen der Fraktionen in Vorschlagsrechte für die Besetzung der Bundestagsbank. Die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages werden damit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses nicht mehr in einem noch akzeptablen Umfang wiedergegeben.

Eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit kann dem Grunde nach jedoch durch das Mehrheitsprinzip nach den oben dargelegten Maßstäben gerechtfertigt sein. Mit den herkömmlichen Zählverfahren konnte nicht beiden Grundsätzen Rechnung getragen werden. Deshalb konnte der Antragsgegner vorläufig einen Korrekturfaktor der umstrittenen Art mit Mehrheitsbeschluss durchsetzen. Er ist allerdings verpflichtet, unverzüglich und unter Ausschöpfung der in Geschäftsordnungsangelegenheiten üblichen Kooperation zwischen allen Fraktionen des Bundestages einen Beschluss über eine proportionalitätsgerechte Sitzverteilung auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses vorzubereiten und zeitnah zu fassen. In Betracht kommt auch, die Geschäftsordnung des Bundestages unter Beachtung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundsätze zu ändern. Eine solche Neuentscheidung ist nicht deshalb entbehrlich, weil es ersichtlich keinen anderen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsprinzipien gäbe. Das Fehlen alternativer Gestaltungsmöglichkeiten ist jedenfalls nicht offensichtlich.

Abweichende Meinung 1:

Die Richterin Osterloh und der Richter Gerhardts sehen den verfassungsrechtlichen Mangel des angegriffenen Bundestagsbeschlusses nicht in dem Entscheidungsergebnis, sondern in dem ihm zu Grunde liegenden Vorgang der Willensbildung. Auf Grund seiner Geschäftsordnungsautonomie ist es Sache des Bundestages, näher zu bestimmen, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken und welche Befugnisse die Fraktionen bei der Ausgestaltung des parlamentarischen Verfahrens haben. Das Parlament hat bei Selbstorganisationsregelungen einen – allgemein weiten – Gestaltungsspielraum, der verfassungsgerichtlich nur beschränkt überprüfbar ist. Geschäftsordnungsentscheidungen wirken allerdings auf die Rechte der Abgeordneten ein. Der Bundestag muss deshalb bei der Wahrnehmung seiner Geschäftsordnungsautonomie alle Möglichkeiten umfassend würdigen, die für den verfassungsrechtlich gebotenen schonenden Ausgleich der kollidierenden Grundsätze in der konkreten Situation ernsthaft in Betracht zu ziehen sind. Er kann andere Lösungen zurücksetzen und sich letztlich für eine vorran-

gig am Mehrheitsprinzip orientierte Regelung entscheiden. Ob der Bundestag die gebotene Abwägung vorgenommen hat, ist verfassungsgerichtlich überprüfbar. Der Beschluss vom 30. Oktober 2002 genügt nicht den Anforderungen an die Willensbildung des Bundestages. Der Antragsgegner hat einseitig auf das Mehrheitsprinzip abgestellt, andere Gestaltungen nicht erörtert und damit bei seinen Verhandlungen erkennbar nicht im gebotenen Umfang nach einem schonenden Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Mehrheitsprinzip gesucht. Im Unterschied zur Senatsmehrheit könnte nach Auffassung des Sondervotums jedoch der Bundestag von Verfassungen wegen auf der Grundlage der erforderlichen Abwägung am Inhalt des angegriffenen Beschlusses festhalten.

Abweichende Meinung 2:

Für die Richterin Lübke-Wolff ist die Abbildung der parlamentarischen Mehrheit ebenso wie die Erfolgswertgleichheit ein Element der Spiegelbildlichkeit. Im Fall eines Zielkonflikts zwischen Erfolgswertgleichheit und Mehrheitsabbildung besteht keine Verpflichtung, letztere zurückzusetzen. Das für den demokratischen Verantwortungszusammenhang wichtigste Element des abzubildenden Stärkeverhältnisses der Fraktionen sind die Mehrheitsverhältnisse. Der Bundestag darf deshalb für die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss ein Berechnungsverfahren wählen, das die Abbildung der parlamentarischen Mehrheit sicherstellt. Von den herkömmlichen, auf das Ziel der Erfolgswertgleichheit ausgerichteten Berechnungsverfahren darf daher zugunsten des Ziels der Mehrheitsabbildung abgewichen werden. Das beschlossene Berechnungsverfahren diskreditiert sich daher weder durch die Abweichung als solche noch dadurch, dass der eingebaute Korrekturfaktor auf ein bestimmtes Ergebnis, nämlich die Abbildung der regierungstragenden Mehrheit, gerichtet ist.

Das Ziel der Erfolgswertgleichheit darf allerdings nicht weiter zurückgesetzt werden, als es das Ziel der Mehrheitsabbildung erfordert; in diesem Sinne muss die Zurücksetzung möglichst schonend erfolgen. Dieses Gebot hat der Antragsgegner jedoch nicht in einer die Antragstellerin berührenden Weise missachtet. Ergibt die Anwendung herkömmlicher Zählverfahren ein Patt auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses, so lässt sich dieses Patt nicht schonender als dadurch im Sinne der Mehrheitsabbildung auflösen, dass ein Sitz von der Oppositions- auf die Mehrheitsseite verlagert wird. Genau dies bewirkt das beschlossene Berechnungsverfahren. Es bleibt dann die Frage, welcher Fraktion innerhalb des Regierungslagers der zu verschiebende Sitz zufallen muss. Das Sondervotum prüft hier verschiedene Kriterien für die Bemessung der Nähe zur Erfolgswertgleichheit und gelangt zu dem Ergebnis, dass das beschlossene Berechnungsverfahren einen Fehler zulasten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aufweist. Durch deren Benachteiligung sind jedoch Rechte der CDU/CSU-Fraktion unter keinem der in Betracht kommenden Gesichtspunkte berührt.

III. Kommentar

Die faire und gerechte fraktionsbezogene Verteilung der 603 Bundestagsstimmen in einem Gremium von 16 Stimmen ist zunächst eine Frage der Mathematik. Sie kann aber mathematisch offenbar nicht praktikabel gelöst werden – und sie wurde zu einer Frage der Macht mit der Antwort „Mehrheit ist Mehrheit. Wir ändern mit unserer Mehrheit die Regeln.“ Diese Antwort kann durchaus als kaltschnäuziges Vorgehen verstanden werden.

Macht soll aber dem Recht untergeordnet werden. Die Frage der Mathematik und der Macht wurde eine Rechtsfrage. Das Bundesverfassungsgericht hat sie unklar-klar beantwortet. Es hat entschieden, dass Ausschüsse grundsätzlich die Parlamentsstärke einer Partei widerspiegeln müssen und zugleich das Prinzip der Spiegelbildlichkeit nicht als uneingeschränkt geltend bezeichnet. Bei einer Kollision der Spiegelbildlichkeit mit dem Mehrheitsprinzip sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. So durfte der Bundestag zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments den Korrekturfaktor zunächst einführen und muss nun einen proportionalitätsgerechteren Ausgleich suchen. Wie aber soll das getan werden? Das Urteil des höchsten Gerichts gibt keine klare Antwort und zeigt zudem – siehe die abweichenden Meinungen – erhebliche Differenzen im erlauchten Richterkreis.

Eine gewisse Empörung der CDU/CSU-Opposition und ihr „Gang nach Karlsruhe“ waren angesichts der Vorgehensweise der Regierungsfractionen verständlich. Die Empörung ist jedoch sogleich zu relativieren: Hätte die Opposition als Regierungsfraction in einer vergleichbaren Situation anders gehandelt? Auch sie hätte vermutlich gesagt: „Mehrheit ist Mehrheit.“ In diesem Fall wäre wohl auch eine SPD-Opposition beim Bundesverfassungsgericht vorstellig geworden. Die dann andere Antragstellerin hätte vermutlich die Argumentation der jetzigen Antragstellerin und der dann andere Antragsgegner hätte vermutlich die Argumentation des jetzigen Antragsgegners übernommen. Das Urteil wäre vermutlich gleich ausgefallen. Evtl. wäre es zu einem anderen Urteil gekommen, wenn Bundestagsabgeordnete in einem Richterwahlgremium andere Richter gewählt hätte.

Eine einvernehmliche Lösung auf diesem strittigen Gebiet der „Vermittlung“ ist trotz der Rede von Einigkeit und Recht und Freiheit schwer zu erreichen. Sie wird vermutlich nicht schnell gefunden. In Berlin wird darauf verwiesen, dass für die Neuregelung noch nichts entschieden sei und dass das Verfassungsgericht vor seiner „Sowohl-als-auch-Entscheidung“ mehrere Monate lang das Rechtsproblem geprüft habe. Man wird sich Zeit nehmen etwa für Expertenanhörungen. In dieser Zeit bleibt aber die Legitimität der Gesetzgebung – die Legitimität durch Verfahren – gewahrt. Das Verfahren hat seine Ordnung und die Frage „Was ist Recht?“ wird weiterhin mit Verweisen „auf das, was in irgend einem Lande die Gesetze wollen“ beantwortet werden. Kant sagt es so in der „Metaphysik der Sitten. Einleitung in die Rechtslehre“. Freilich fragt er, ob damit auch gesagt werde, was rechtens sei. Seine Antwort bleibt ein Maßstab für alle Gesetzgebungen: „Das Recht ist ... der Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann.“ Mit anderen Worten: Legitimation durch Verfahren? Einigkeit und Recht und Freiheit?

Leitkultur versus Multikultur

Harald Lofink

Ein Begriff hat Karriere gemacht: *Multikultur*. Und dies sowohl im wissenschaftlichen Diskurs wie in der Alltagssprache. Allerdings ist sein Gebrauch höchst unterschiedlich. Für die einen stellt er eine soziale Tatsache, eine gegebene und unverrückbare Realität (post-) moderner Gesellschaften dar. Für andere wiederum ist er der Inbegriff für kulturelle Überfremdung, für die Bedrohung der eigenen nationalen beziehungsweise kulturellen Identität.

Angesichts von Zuwanderung durch Arbeits- oder Fluchtmigration verbinden die einen mit ihm die Integrationschance nach dem Motto Einheit in Vielfalt, während andere die Eingliederung der Zugewanderten mit dem Ziel der Assimilation meinen und Multikultur weder als gegeben noch als erstrebenswertes Ziel proklamieren. Und hier kommt ein zweiter Begriff ins Spiel, der ebenfalls seit geraumer Zeit den politischen, wissenschaftlichen und Alltagsdiskurs in Bezug auf die Integration von Immigranten prägt: *Leitkultur*. Wer sich ihr anpasst, signalisiert der Begriff, gehört dazu. Besonders im Umgang mit dem Islam scheint der Begriff in den Blickpunkt zu rücken: Kopftuchverbot, Ausweisung Metin Kaplans, Einführung eines islamischen Feiertags in Deutschland. Dies sind nur einige Aspekte, die im Kontext der Diskussion um Leitkultur in das öffentliche Interesse rückten.

Axel Schulte, Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover, äußert sich hierzu wie folgt: „Die Phänomene und Tendenzen einer Pluralisierung der Kultur bzw. Multikulturalität und Multi-Ethnizität, die sich im Zusammenhang mit den Zuwanderungsprozessen innerhalb der westeuropäischen Einwanderungsgesellschaften entwickelt haben, kommen in der Bundesrepublik z.B. in der Erweiterung des religiösen Spektrums und in der vor allem in bestimmten Stadtteilen und Schulen bestehenden sprachlichen und kulturellen Vielfalt zum Ausdruck. Von daher werden diese Phänomene zu Recht als eine Normalität moderner Stadtgesellschaften bezeichnet, allerdings gehen sie zugleich mit erheblichen Herausforderungen für das gesellschaftliche Zusammenleben einher.“ (Schulte, Axel: *Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften*. In Behr, Hartmut/Schmidt, Siegmund (Hg.): *Multikulturelle Demokratien im Vergleich*. Wiesbaden 2001, S. 158)

Auch deshalb der Streit um Multikultur oder Leitkultur. Kultur, in beiden Wortschöpfungen enthalten, bildet damit den zentralen Focus. In der Literatur gibt es zahllose Kulturbegriffe; eine allgemein anerkannte Definition fehlt bisher.

Kultur lässt sich zunächst als die ‚Gesamtheit der kollektiven Deutungsmuster einer Lebenswelt‘ umschreiben, ergänzt um die Art, wie soziale Beziehungen einer Gruppe strukturiert und geformt sind. Hierzu gehört aber auch die Gesamtheit des von den Menschen Hervorgebrachten, worunter zum einen physische Erzeugnisse (u.a. Bauwerke, Kunstobjekte, Werkzeuge) zählen wie auch die durch seine Eingriffe erzeugten Veränderungen der Natur und schließlich seine geistigen Hervorbringungen wie Schrift und Kunst.

Folgt man Norbert Elias, so hat Kultur zudem etwas Prozesshaftes, ist ein sich ständig wandelndes und veränderndes Wertesystem. (Elias, Norbert: *Über den Prozess der Zivilisation*, Amsterdam 1997).

Bei der Verwendung des Kulturbegriffs in der erweiterten Form als Multikultur beziehungsweise Leitkultur wird eine deutliche politische Akzentuierung vorgenommen. Um dies zu vermeiden, sprechen Autoren wie Georg Auernheimer von *kulturellen Orientierungen*. (Auernheimer, Georg: Notizen zum Kulturbegriff unter dem Aspekt der interkulturellen Bildung. In: Gemende, Marion u.a. (Hg.): *Zwischen den Kulturen*, Weinheim 1999) Kultur gilt demnach als ein Orientierungssystem, das unser Wahrnehmen, Bewerten und Handeln steuert. Dabei wird Kultur verstanden als eine Arena, in der Werte, Normen, Denkmuster von kulturellen Akteuren ständig neu ‚verhandelt‘ werden.

Eine solche Auffassung von Kultur richtet sich gegen alle Ansätze, die Kultur als ‚Struktur‘ oder ‚System‘ konzipieren, also als ein mehr oder weniger geschlossenes statisches Gebilde, was auf die Festschreibung des Andersseins hinausläuft – mit der problematischen Konsequenz der Ausgrenzung.

Die Auseinandersetzung um Multikultur oder Leitkultur muss im Kontext politischer Ethik gesehen werden. Im Kern geht es um die Frage, welche Basisregeln des Zusammenlebens als verbindlich erachtet werden sollen (z.B. Gleichheit von Mann und Frau). Dabei lassen sich im Wesentlichen vier Positionen unterscheiden: Kulturrelativismus, politischer Relativismus, umfassender Relativismus und deliberativer Universalismus. Beim Kulturrelativismus gibt es keine universalen ethischen Maßstäbe jenseits konkreter Gruppen und Gemeinschaften und damit bleibt nur der pluralistische Konsens. Gemäß der diskursethischen Position des politischen Relativismus ist die Suche nach allgemeingültigen Regeln und Prinzipien auf der Basis eines demokratisch und dialogisch geregelten Diskursverfahrens erforderlich. Der umfassende Universalismus geht hingegen von einem Kanon universaler Gerechtigkeitsprinzipien aus, deren Erkennen allen vernunftbegabten Wesen möglich ist. Der deliberative Universalismus verbindet schließlich Elemente der zuvor genannten Positionen und fordert so zum einen das Festhalten am universalen Geltungsanspruch fundamentaler Grundrechte bei gleichzeitiger Institutionalisierung diskursiver Klärungsverfahren bei zunächst unentscheidbaren Dilemmata.

Wenn die zur Verfügung stehenden Kulturmuster nicht mehr statisch, fassbar, vermittelbar und vor allem zuverlässig eingesetzt werden können, wird nachvollziehbar, weshalb für die einen Multikultur als Zustand, Weg und Ziel zugleich gilt. Und ersichtlich ist auch, dass die anderen eine verlässliche Leitkultur proklamieren. Beide Positionen verstehen sich dabei in Diensten einer gelingenden Integration der Immigranten. Was dabei konkret unter Integration verstanden wird, bleibt häufig unklar oder wird beliebig beziehungsweise interessenabhängig aufgefüllt. Vermeidbar ist dies, wenn der Integrationsbegriff differenziert gebraucht wird und zwar unterteilt in ‚strukturelle Integration‘ (Kriterium Gleichberechtigung), ‚kulturelle Integration‘ (Kriterium Partizipation), ‚soziale Integration‘ (Kriterium Anerkennung und Respekt), ‚identifikatorische Integration‘ (Kriterium Identität).

Die aktuellen Positionen bezüglich Multikultur und Leitkultur stehen sich im politischen Diskurs angereichert durch die Patriotismusdebatte scheinbar unversöhnlich gegenüber, was nachfolgend dokumentiert wird. Ausgangspunkt war die Forderung des ehemaligen Fraktionschefs der Christdemokraten, Friedrich Merz, Zuwanderer sollten sich an die Spielregeln des Zusammenlebens in Deutschland halten. Diese Regeln bezeichnete er als die „freiheitliche deutsche Leitkultur“ und erläuterte: „Das Zusammenleben zwischen Deutschen und Ausländern ist trotz Rückschlägen in vielen Teilen problemlos, ja selbstverständlich. Doch entstehen auch Probleme dort, wo beispielsweise Deutsche in ihrer Stadt in die Minderheit geraten und um die eigene Identität bangen (...) Das Grundgesetz ist (...) wichtigster Ausdruck unserer Werteordnung und so Teil der deutschen kulturellen Identität, die den inneren Zusammenhalt unserer Gesellschaft erst möglich macht. (...)“

Zur Identität unserer Freiheitsordnung gehört die in Jahren und Jahrzehnten erkämpfte Stellung der Frau in unserer Gesellschaft. Sie muss auch von denen akzeptiert werden, die ganz überwiegend aus religiösen Gründen ein ganz anderes Verständnis mitbringen. Wir können und dürfen auch im Hinblick auf den Religionsunterricht und vieles andere die Entstehung von Parallelgesellschaften nicht dulden. (...)

Eine erfolgreiche Einwanderungs- und Integrationspolitik muss darüber hinaus darauf bestehen, dass die deutsche Sprache verstanden und gesprochen wird. Dies ist nicht nationaler Sprachchauvinismus, sondern Grundvoraussetzung eines friedlichen Miteinanders in unserem Land, es ist die kulturelle Basis auch dann, wenn das Grundgesetz dazu schweigt.“

Kontroverse Positionen I: Leitkultur als Grundkonsens

Annäherung an die Leitkultur

Bayerns Innenminister Günter Beckstein äußerte sich bereits 1999 in der Zeitschrift für KulturAustausch wie folgt: „Unsere ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger haben beachtliche Beiträge zur ökonomischen wie kulturellen Entwicklung Deutschlands geleistet. Deshalb möchte ich klar feststellen: Ich sehe Ausländer als Bereicherung an. (...) Wir dürfen allerdings nicht übersehen, dass die Bundesrepublik mit einem Ausländeranteil von rund 9 Prozent einen Spitzenplatz in Europa einnimmt. Sehr viele der etwa 7,3 Millionen ausländischen Mitbürger gehören fremden Kulturkreisen an. Im täglichen Zusammenleben können hieraus erhebliche Probleme resultieren. (...)“

Auch in Schulen wird das Problem teilweise in dramatischer Form deutlich. In manchen Hauptschulklassen liegt der Ausländeranteil bei 80 Prozent, wobei die Schüler teilweise über nur sehr geringe Deutschkenntnisse verfügen. Die Ausländerbeauftragte von Berlin hat bei einem Workshop in München von zwei Schulen in Berlin berichtet, die infolge der Getto-Bildung keinen einzigen Schüler mehr aufweisen, der Deutsch als Muttersprache spricht. Die einzelnen Problemfelder bestärken mich in meiner festen Überzeugung, dass wir multikulturellen Ideologien eine klare Absage erteilen müssen. Mit dem Begriff „multikulturell“ wird meist die Vorstellung verknüpft, dass verschiedene ausländische Kulturen gleichberechtigt neben der deutschen stehen und, ausgestattet mit Schutz- und Förderansprüchen, als Teil unserer Nationalkultur anerkannt werden. Dies läuft auf die Bildung eines „offiziellen Vielvölkerstaates“ hinaus, der die Belange der deutschen Mehrheitsbevölkerung in nicht akzeptabler Weise vernachlässigt.

sigt. Folgen wären letztlich eine Preisgabe der Nation als Rechts- und Schicksalsgemeinschaft, ein Verlust an Identität und Zusammengehörigkeitsgefühl, ein beliebiges Nebeneinander statt des notwendigen Miteinanders und die Entwicklung in sich abgeschotteter Parallelgesellschaften. (...)

Entscheidende Voraussetzung für ein gedeihliches und friedliches Miteinander ist, dass wir eine echte Integration unserer ausländischen Mitbürger erreichen. Echte Integration verlangt zunächst erhebliche Eigenleistungen. Das Erlernen der deutschen Sprache ist ein erster entscheidender Schritt. Hinzu kommt, dass sich die ausländischen Mitbürger ohne Wenn und Aber zu unserem Staat mit seiner Gesellschafts-, Verfassungs- und Werteordnung bekennen müssen. Das Respektieren unserer politischen, sozialen und kulturellen Bedingungen ist unerlässlich. (...)

Die deutsche Leitkultur muss bei unseren ausländischen Mitbürgern entsprechende Akzeptanz finden. (...) Echte Integration ist im Übrigen nur möglich, wenn die Zahl der zu Integrierenden begrenzt ist. Keine Gesellschaft kann schrankenlos andere Kulturen aufnehmen.“

Der CSU-Vorsitzende und bayerische Ministerpräsidenten Edmund Stoiber zu Leitkultur und Integration

Auszüge aus der Rede auf dem CSU-Parteitag am 20. November 2004: „Das Modell einer multikulturellen Gesellschaft ist höchst fragil und labil. Der Schleier über der Multi-Kulti-Gesellschaft lüftet sich. Dahinter kommt etwas zum Vorschein, das hart, kalt und grausam ist. (...) Wir müssen nüchtern und ohne Beschönigung feststellen: Es hat sich vielfach kein wirkliches Miteinander entwickelt. Es gibt mehr ein Nebeneinander, ja Parallelwelten. Es sind zum Teil Parallelgesellschaften entstanden, die integrationsunwillig sind. (...) Auch die Muslime müssen auf uns zugehen. Und dieser Dialog muss von einem festen Wertefundament aus geführt werden. (...) Deshalb halte ich überhaupt nichts von der Einführung eines muslimischen Feiertags. Nationale oder christliche Feiertage abschaffen und islamische einführen wollen, so weit kommt es noch in unserem Land! Das wäre nicht Toleranz, nicht Integration, sondern die Aufgabe unserer kulturellen Wurzeln. Das werden wir verhindern. Unser Land ist seit 1500 Jahren vom Christentum geprägt und nicht vom Islam.

Wir müssen noch deutlicher als bisher sagen, was Integration bedeutet. Und wir müssen sie auch einfordern! Entscheidend neben der Sprache ist vor allem die Anerkennung unserer Werteordnung, unserer Rechtsordnung, unserer Prinzipien des Zusammenlebens, die Anerkennung der Trennung von Staat und Religion, die Anerkennung der Gleichberechtigung der Frau und jener Werte, die zu Recht universell genannt werden.

Entscheidend ist also das Bekenntnis zu unserer Wertekultur, zu Deutschland. Wir fordern Respekt und Achtung vor unserem Grundgesetz. Wer dazu nicht bereit ist, der muss sich fragen lassen, warum er dann ausgerechnet in unserem Land leben will. (...)

Die CSU stand stets für die Wahrung des christlichen Menschenbildes, für nationale Identität und für die Wahrung deutscher Interessen.

Traditionelle Werte, nationale Identität, Zusammenhalt und Bindungen machen ein Volk stabiler, selbstbewusster, krisenfester gegen Gefährdungen. Das spüren die Menschen im rauen Wind der Globalisierung und der Bedrohungen durch Terror und religiösen Fanatismus. Die Suche nach Orientierung, nach Zukunftssicherheit nicht nur im Ökonomischen, sondern auch im Wertefundament der Nation nimmt zu.

Unser Volk ist eine Schicksalsgemeinschaft. Diese Gemeinschaft ist entstanden aus einer gemeinsamen Geschichte im Schlechten wie im Guten, gemeinsamer Sprache und Kultur, gemeinsamen Traditionen und gemeinsamer christlicher Religion. Alles zusammen ist Teil unseres geistig kulturellen Wurzelgeflechts.“

Leitkultur als Wertekonsens

Bassam Tibi, Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Göttingen, zur Bilanz einer missglückten deutschen Debatte in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2001: „Meine These einer Leitkultur wird bei der Diskussion hierzulande von dem Gedanken geleitet, dass Einwanderer durchaus eine Chance für die Deutschen sein können. Wenn Deutsche erkennen, dass ein demokratisch stabiles und funktionsfähiges Gemeinwesen sich nicht in einem Land entfalten kann, welches sich seine eigene Identität verbietet und durch zunehmende Migration ohne Leitkultur zu einem multikulturellen, d.h. wertebeliebigen – im Gegensatz zu kulturell vielfältigem – Siedlungsgebiet zerfällt, werden sie einsehen, dass eine Leitkultur im Sinne eines Wertekonsenses als Klammer zwischen ihnen und den Migranten benötigt wird. Es ist nun an der Zeit, diese Debatte ernsthaft zu führen und hierbei zwischen demokratischen und undemokratischen Werten und nicht etwa zwischen „Sauerkraut“ und „Knoblauch“ zu unterscheiden. (...)“

Bei meinem Konzept von Leitkultur geht es mir jedoch darum, eine wildwüchsige *Zuwanderung* in eine an den Bedürfnissen des Landes orientierte *Einwanderung* zu verwandeln (...). Innerer und sozialer Frieden bedürfen eines Einverständnisses über Gemeinsamkeiten. Diese nenne ich *Leitkultur*. (...)

Mit dieser Bestimmung des Begriffs der Leitkultur wird aber auch deutlich, dass ein wertebeliebiger Multikulturalismus für mich nicht als Alternative in Betracht zu ziehen ist. Zivilisatorische Selbstverleugnung mag gut gemeint sein, ist aber keine Lösung, ebenso wenig wie ethnisch-religiöse Parallelgesellschaften die Alternative zu einer ausschließlich ethnischen Nation sein können. Pluralismus entspricht gerade nicht dem Prinzip des „anything goes“, das Europa im Zeitalter der Migration und einer kulturell zunehmend vielfältigen Bevölkerung in Konflikt stürzen würde“.

Zur demokratischen Leitkultur gehört insbesondere: keine Toleranz der Intoleranz.

Auszug aus der Rede zum Unions-Antrag „Politischen Islamismus bekämpfen – Verfassungstreue Muslime unterstützen“ vom 2.12.2004 (Kristina Köhler): „Für die CDU/CSU möchte ich ein für alle Mal klarstellen, wo unsere Trennlinie liegt. Sie liegt nicht zwischen Christen und Muslimen, sondern sie liegt zwischen denen – das können Christen und Muslime sein –, die unsere grundlegenden Normen anerkennen und auf dem Boden unserer Verfassung stehen, und denen, die Intoleranz und Unterdrückung predigen und die unsere Verfassung zerstören wollen. Es geht nicht um eine Auseinandersetzung der Religionen, sondern um eine Auseinandersetzung zwischen Freiheit und Unterdrückung.“

An dieser Stelle bin ich nicht zu einem Dialog bereit. Ich weiß, dass unter dem Begriff „Dialog der Kulturen“ viel Gutes geschieht. Aber ich bin nicht bereit, über Demokratie und Menschenrechte zu verhandeln.

Die Beachtung der Menschenrechte ist eine Mindestanforderung an jeden, der in unserem Land leben möchte. Über diese Mindestanforderungen müssen wir an dieser Stelle sprechen.

Damit sind wir bei der demokratischen Leitkultur.

Ich weiß, dass viele von Ihnen diesen Begriff nicht mögen. Ich habe aber, ehrlich gesagt, von Ihnen noch keinen besseren Vorschlag gehört.

Unbestritten ist doch, dass eine funktionierende Gesellschaft einen Kern an gemeinsamen Normen und Werten benötigt.

Durch diese wird die Gemeinschaft begründet, erhalten und weiterentwickelt. Dazu gehört nicht nur, die Werte unserer Verfassung anzuerkennen, sondern beispielsweise auch – Sie wollten ja Beispiele hören –, dass eine gewisse Kenntnis über die Geschichte unseres Landes vorhanden ist.

Denn wer in Deutschland leben will, muss auch willens sein, die Lehren anzuerkennen, die wir aus unserer Geschichte gezogen haben.

Wer nämlich die demokratische Leitkultur anerkennt, der wird nicht über eine „zionistische Weltverschwörung“ räsonieren. Zur demokratischen Leitkultur gehört insbesondere: keine Toleranz der Intoleranz.“

Deutschlandlied nach dem Examen

Spiegel Online vom 3. Dezember 2004: Führende Unionspolitiker überschlagen sich derzeit mit patriotischen Forderungen: CDU-Vize-Chef Christian Wulff fordert eine Eidspflicht für Neu-Bürger (...).

Am weitesten geht der rheinland-pfälzische Oppositionsführer Böhr, der bei offiziellen Schulveranstaltungen das Deutschlandlied singen lassen will. „Warum sollte eine Abitur- oder Examensfeier oder auch ein Festakt in einer Kommune nicht mit der Nationalhymne schließen?“, fragte er in der Tageszeitung „Die Welt“. Über Jahrzehnte sei der deutschen Bevölkerung seitens der deutschen Linken förmlich untersagt worden, Nationalstolz zu entwickeln. „Jemand, der von sich sagt, er sei stolz, ein Deutscher zu sein, wurde als Rechtsradikaler abgestempelt.“ Integration, so Böhr, könne nicht funktionieren, wenn immer weniger Deutsche wüssten, was ihre Kultur- und Wertegemeinschaft ausmache.

Die Notwendigkeit einer Leitkultur

Auszüge aus der Rede von EU-Kommissar Frits Bolkestein an der Humboldt-Universität Berlin vom 18.10.2004: „Der Aufbau einer Europäischen Union mit 35 oder mehr Mitgliedstaaten macht die Idee einer europäischen Föderation zum Mythos und führt letzten Endes zu einer Vielvölkerunion von Nationalstaaten. Deutschland ist einer der wichtigsten Nationalstaaten und hat Mühe, als solcher aufzutreten. Sobald von Identität und Kultur die Rede ist, verlieren viele Deutsche ihre Selbstsicherheit und gehen in die Defensive. Gerade das macht Deutschland momentan verletzlich. Dieser Mangel an kulturellem Selbstverständnis kam deutlich zum Vorschein, als der Fraktionsvorsitzende der Christdemokraten im Bundestag, Friedrich Merz, im Jahr 2000 den Begriff der deutschen Leitkultur in den Mund nahm. (...)

Ich bin ein Gegner des Kulturrelativismus, auf den sich die Befürworter der multikulturellen Gesellschaft immer wieder berufen, um die Verletzung grundlegender Werte

der christlichen, jüdischen und humanistischen Zivilisation zu rechtfertigen. Grundlegende Werte sind beispielsweise die bürgerlichen Freiheiten, die körperliche Unversehrtheit, die Gleichberechtigung von Mann und Frau oder die Trennung von Kirche und Staat. Stoßen diese europäischen Werte auf die Grundsätze einer anderen Kultur, so haben die europäischen Werte Vorrang. Kurzum: Frauenbeschneidung, Vielehe und Leibesstrafen dürfen nicht geduldet werden.

Ein europäisches Land muss den Vorrang dieser grundlegenden Werte durchsetzen und darf nicht zulassen, dass eine Duldungszone entsteht, in der die andere Kultur ihre eigenen Praktiken fortsetzen kann. Steht eine Regel der Scharia im Widerspruch zur deutschen Leitkultur, so hat letztere Vorrang. Dafür braucht sich Deutschland nicht zu rechtfertigen. (...) Nur selbstbewusste Kulturen können Menschen aus nicht-westlichen Kulturen integrieren. (...) Die Debatte über die Leitkultur ist in ihrem Wesen eine Debatte über die Kernwerte, die das Bindemittel unserer Gesellschaft bilden. Wie können wir einen Dialog mit anderen Kulturen aufnehmen, wenn wir nicht imstande sind, für unsere eigene Kultur einzutreten? Wie können wir andere verstehen, wenn wir selbst nicht mehr wissen, wer wir sind. Deutschland hat eine reiche Kultur und ist die größte Nation im Herzen Europas. Europa braucht in seiner Mitte eine selbstbewusste deutsche Kultur, eine einladende, werbende und integrierende Kultur. (...) Die deutsche Kultur hat Neuankömmlingen aus anderen Kulturen viel zu bieten.“

Kontroverse Positionen II: Vielfalt der Kulturen

Toleranz und Integrationsbereitschaft fördern und fordern

Auszüge aus der Laudatio von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei einer Preisverleihung an den ehemaligen Bundespräsidenten Johannes Rau im Jüdischen Museum in Berlin am 20. November 2004 (Quelle: AG Friedensforschung an der Uni Kassel): Toleranz ist ein universeller Wert der Demokratie und der Aufklärung. Sie ist die Basis für das Zusammenleben verschiedener Kulturen sowohl in Deutschland als auch in der ganzen Welt: Einen Kampf der Kulturen darf und wird es nicht geben. Die Bundesregierung duldet in Deutschland weder Fremdenfeindlichkeit, noch rechtsfreie Räume oder Parallelgesellschaften, sagte Bundeskanzler Gerhard Schröder bei einer Preisverleihung im Jüdischen Museum in Berlin.

Die Basis von Zivilisation, so Schröder, ist der sorgsame Umgang miteinander, geprägt von Anstand und Achtung vor sich selbst und vor anderen. Dabei kommt der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte, die Garantie von Meinungs-, Glaubens- und Religionsfreiheiten elementare Bedeutung zu. Aber diese Werte müssen immer wieder aufs Neue errungen und verteidigt werden, und zwar nicht nur von der Politik oder der Polizei. Vielmehr betrifft diese Auseinandersetzung die ganze Gesellschaft.

Gefordert sind Bürgerinnen und Bürger, die nicht wegschauen, wenn Unrecht geschieht, die Zivilcourage im Alltag beweisen und die ihre Stimme erheben: „Nichts anderes war mit dem Begriff vom Aufstand der Anständigen gemeint“, betonte Schröder. Nach Schröders Worten haben die furchtbaren Ereignisse in den Niederlanden diese Werte zum Gegenstand einer notwendigen Debatte gemacht. Dabei hält der Bundeskanzler zwei Punkte für besonders wichtig:

- Durch derartige Verbrechen dürfen sich die Menschen nicht in einen Kampf der Kulturen drängen lassen. Es gibt keinen Bedarf an „Kreuzzügen“, wie auch immer sie motiviert sein mögen. Extremismus und Terrorismus sind Herausforderungen für jede Gesellschaft. Europa muss die Gedanken der Aufklärung als Leitlinien für die Politik verteidigen.
- Die vielen Muslime, die in Europa leben und leben wollen, dürfen nicht teilnahmslos beiseite stehen.

Die Vielfalt der Kulturen in unseren Gesellschaften sei eine Tatsache, die sich nicht zurückdrehen lässt, und die man auch nicht zurückdrehen wolle. Aber keine Kultur dürfe sich aus dem gesellschaftlichen Gefüge herauslösen, sagte Schröder.

Gedanken zur „Leitkultur“

Rede beim Neujahrsempfang des DGB Mittelbaden in Karlsruhe (Sabine Leidig):

„Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste,

ich habe mit der Einladung angekündigt, dass ich zum Thema Leitkultur sprechen werde – und ich setze dabei einen weiten Kulturbegriff voraus, der sich etwa so beschreiben lässt: Kultur ist, wie der Mensch lebt und arbeitet.

Im Grunde ist die Vorstellung von einer deutschen Leitkultur völlig unsinnig – als wenn jemand auf die Idee kommen könnte, Köchen, Musikern oder Pädagogen eine Leitküche, eine Leitmusik oder einen deutschen Leitmenschen vorzuschreiben.

Da packt uns das Erschrecken. Und das kommt ja nicht nur da her, dass man hier lebenden Ausländern eine deutsche Leitkultur aufzwingen will. Genauso schrecklich finde ich die Vorstellung, dass man sie uns allen aufzwingen könnte.

Immer wenn hierzulande versucht wurde, das typisch Deutsche in ein Leitbild zu pressen, wenn Schicksals- oder Volksgemeinschaften konstruiert und Widersprüchliches ausgeschaltet wurde, kam Entsetzliches zustande. Im Kaiserreich nicht anders als im faschistischen Deutschland. Und das ist auch der Grund, weshalb ich davon überzeugt bin, dass sich gerade die Gewerkschaften kritisch mit dem Begriff Leitkultur auseinandersetzen müssen. Nicht nur aus Solidarität mit den ausländischen Menschen in unserem Land, sondern auch aus Sorge um die eigene kulturelle Identität. In diesem Lande hat es schon immer verschiedene Kulturen gegeben. Schon deshalb, weil Deutschland eine nationalstaatliche Konstruktion ist, in die sehr unterschiedliche Regionen, kulturelle Traditionen und lokale Mentalitäten hineingezwungen wurden. Und wie überall, hat es auch immer eine Kultur des Oben und eine Kultur des Unten gegeben.“

Schröder warnt vor Patriotismus-Wettrennen

Hamburger Abendblatt vom 6. Dezember 2004: Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) hat sich am Wochenende gegen den Vorwurf der Union verwahrt, es fehle ihm an Patriotismus. Die CDU, die auf ihrem Parteitag heute die Debatte über Patriotismus forcieren will, warf Rot-Grün mangelnde Verbundenheit zur Nation vor.

„Wir sollten kein Wettrennen beginnen ‚Wer liebt sein Land mehr?‘“ warnte der Kanzler in der „Welt“. „Ich liebe meine Familie.“ Patriotismus sei das, was er an täglicher Arbeit für Deutschland tue. Die von der Union angestoßene Debatte sehe er mit großer Gelassenheit. Er wolle mit all seinem Handeln dafür sorgen, dass Deutschland nach vorne komme. „Das ist patriotisch, auch wenn es zu unrecht manchmal als Ökonomismus kritisiert wird“, sagte Schröder.

Leitkultur = Lightkultur = Leidkultur

Pressemitteilung 30/2004 der GRÜNEN JUGEND Rheinland-Pfalz: Zur Patriotismusdebatte der CDU erklärt Daniel Köbler (Mainz), Sprecher der GRÜNEN JUGEND RLP:

„Wer von einer Leitkultur faselt, verkennt, dass gerade die kulturelle Vielfalt die Gesellschaft lebendig macht und diese voran bringt. Wichtig sind dabei das Kennen, der Respekt und der Dialog der Menschen verschiedener kultureller Hintergründe untereinander. Es geht nur gemeinsam und auf Augenhöhe. Eine Kultur zu einer Leitkultur zu erheben impliziert eine Überlegenheit einer Kultur über eine andere, konterkariert den Dialogprozess und letztlich den Grundsatz der Freiheit in Gleichheit.“ Die GRÜNE JUGEND RLP fordert deshalb die CDU auf, sich endlich zur Interkulturalität der Gesellschaft zu bekennen.

„Letztlich dient diese dumpfe Patriotismusdebatte der CDU doch nur dem Fischen von WählerInnenstimmen am rechten Rand.“, ergänzt Köbler. „Dies geschieht auf dem Rücken von Millionen Menschen mit Migrationshintergrund und birgt enormen sozialen Sprengstoff.“

Solidarität statt Leitkultur!

PDS in Rostock vom 22. November 2004 (Anne Koburger): Zur Debatte über die so genannte deutsche Leitkultur und die Integration von Zuwandernden in diese Leitkultur erklärt die Fraktionsvorsitzende Anne Koburger: „Die neu aufgeflammete Debatte der Unionsparteien um eine vermeintliche deutsche Leitkultur ist die falsche Antwort auf die gesellschaftliche Herausforderung, das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft und Weltanschauungen zu organisieren.

Zwang zur Anpassung ist das Gegenteil von Integration. Integration ist ein zweiseitiger Prozess, der von Einwandernden genauso viel Offenheit und Bereitschaft verlangt wie von den Aufnehmenden.

Grundlage von Zusammenleben und Integration ist das Grundgesetz und die darin festgeschriebenen Grund- und Freiheitsrechte. Wir brauchen eine Debatte über die Gestaltung und Organisation dieser faktisch längst multikulturellen Gesellschaften und die wachsende Ausgrenzung von immer mehr Menschen deutscher und nichtdeutscher Herkunft von gesellschaftlicher Teilhabe unter anderem durch die rot-grüne Abbruchpolitik der Agenda 2010.

Leitmotiv dieser Debatte muss die Solidarität in der Gesellschaft sein.“

Patriotismus als Attitüde

Auszüge aus einem Gespräch der Rheinischen Post mit dem Grünen-Vorsitzenden Reinhard Bütikofer vom 8. Dezember 2004 über den Rückgriff der Union auf Patriotismus und Leitkultur:

Rheinische Post: Herr Bütikofer, lieben Sie Deutschland?

Bütikofer: Ich liebe die Freiheit.

RP: Beim CDU-Parteitag ging es gerade darum, dass man aus Liebe zum Land viele Dinge machen kann.

Bütikofer: Ich glaube nicht, dass es bei der Union darum ging. Da ging es darum, eine Attitüde zu suchen, mit der man über die Unzulänglichkeiten der eigenen Politik hinwegtäuschen kann. Es geht der Union darum, sich in eine Fahne einzuhüllen, damit niemand darauf achtet, was ihr politisches Angebot ist.

RP: Angela Merkel sagte auch, Reformen seien gut für unser Land, deshalb seien diejenigen, die Reformen durchsetzen, Patrioten, ähnlich hat sich der Kanzler ausgedrückt.

Bütikofer: Dazu hat Kanzler Schröder mehr Recht als Frau Merkel. Denn wenn Reformen gut und der Maßstab des Patriotismus sind, dann ist Frau Merkel eine schlechte Patriotin. Bei dem, was sie zuletzt mit der CSU in Sachen Kopfpauschale ausgehandelt hat, hat sich ihre Unfähigkeit zu vernünftigen Reformen erwiesen. Was ist eigentlich patriotisch an einer Partei, die Heimat für wichtig hält und die – wie Roland Koch – den Bürgerinnen und Bürgern die rechtlichen Instrumente aus der Hand schlagen will, mit denen sie ihre Heimat schützen können gegen Verwaltungen und gegen geplante Großprojekte? Und wie patriotisch ist es, dass die Union versucht, Zuwanderer auszugrenzen, die wir für unser Land – nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen – dringend brauchen?

RP: Bei der CDU war auch von Leitkultur die Rede. Was verstehen Sie unter deutscher oder auch europäischer Leitkultur?

Bütikofer: Gar nichts. Mir scheint, dieser Begriff ist auch nicht zum Verstehen gemacht. Der herische Begriff „Leitkultur“ ist so etwas wie bei Wilhelm Tell der Gessler-Hut, vor dem man sich verneigen soll, um die richtige Gesinnung zu demonstrieren. Es ist ein Begriff des Teilens, der Ausgrenzung. Deswegen halte ich den Begriff für völlig ungeeignet.

RP: In der Schlussphase des letzten Wahlkampfes warb die SPD mit der „Friedensmacht“, darunter verstand man eine Art „linken Patriotismus“. Können Sie das nachvollziehen, sich damit anfreunden?

Bütikofer: Wir haben als Grüne immer deutlich gemacht, dass wir die Rolle Deutschlands aus seiner Geschichte heraus eingebunden sehen im europäischen Zusammenhang. Für uns gibt es keinen deutschen Weg, weder einen rechten, noch einen linken, noch sonst einen. Sondern für uns steht im Zentrum die gemeinsame Anstrengung der Europäer und die Partnerschaft mit den Demokratien in der Welt.

RP: Also einen „grünen Patriotismus“ könnte es gar nicht geben?

Bütikofer: Diese Patriotismus-Debatte droht von der Union so verhunzt zu werden, wie sie schon die Reform-Debatte verhunzt hat, womit sie das Wort für viele Menschen eher zum Unwort gemacht hat. Das Wort Patriotismus im Munde zu führen, um es für eine umstrittene Politik auszunutzen, das schadet der Demokratie. Patriotismus gehört nicht einer Partei. Wer in Deutschland über Patriotismus reden will, darf von der deutschen Vergangenheit nicht schweigen. Und nicht von der Europäischen Perspektive“.

Der Melier-Dialog des Thukydides – ein klassisches Lehrstück für Außenpolitik

Ingo Juchler

1. Vorbemerkungen

Einen knapp zweieinhalbjahrtausende alten Textabschnitt aus dem *Peloponnesischen Krieg* von Thukydides als klassisches Lehrstück für den modernen Politikunterricht auszuweisen erscheint zunächst didaktisch weit hergeholt und heuristisch nicht viel versprechend.¹ Zu unterschiedlich muten prima facie der historische Kontext und die politischen Konstellationen im antiken Griechenland an, als dass hier eine didaktisch wertvolle Anschlussstelle zum Verständnis heutiger politischer Konflikte ausgemacht werden könnte. Gleichwohl möchte ich hier eine tentative Annäherung an den Melier-Dialog mit dem erkenntnisleitenden Interesse vornehmen, dessen transepoche Diskursivität aufzuzeigen und diesen im Hinblick auf gegenwärtige Problemlagen zu befragen. Mit dieser Konzeptualisierung eines klassischen Lehrstücks für die politische Bildung möchte ich zugleich einen Traditionsstrang wieder aufnehmen, der einst vom Nestor der Politikdidaktik, Wolfgang Hilligen, in dessen bekanntem Schulbuch *Sehen – Beurteilen – Handeln* ausging, in der Zwischenzeit allerdings abgerissen ist (vgl. Berg/Grammes 2001).

Ich werde hierfür zunächst den historischen Kontext skizzieren, vor dessen Hintergrund Thukydides sein Werk abfasste. Nach der Vorstellung des Melier-Dialogs gilt es sodann, dessen kategoriale Erschließung vorzunehmen. Der Schwerpunkt des Beitrags wird auf der Vermittlung von Vergangem und Gegenwärtigem als hermeneutische Herausforderung im Politikunterricht liegen.

2. Zum Verhältnis von Außenpolitik und Demokratie in Athen

Nach den Siegen über die Perser bei der Schlacht von Marathon im Jahre 490 und der Seeschlacht bei Salamis im Jahre 480 v. Chr. war Athen zur vorherrschenden Seemacht der Ägäis aufgestiegen. Die Athener bauten fortan ihre Vormachtstellung unter den griechischen Stadtstaaten aus und nutzten hierzu insbesondere ihre militärische Führung im Attischen Seebund, der ursprünglich zur Abwehr der Perser gegründet worden war. Nach dem Friedensschluss mit dem Perserkönig im Jahre 449 war die eigentliche Be-

stimmung dieses Bundes zwar verlustig gegangen. Doch gebrauchten die Athener den Bund weiterhin zum Ausbau ihrer hegemonialen Stellung gegenüber den verbündeten Poleis, was in Zusammenhang mit dem prinzipiellen außenpolitischen Selbstverständnis dieser ersten Demokratie steht. So behandelt die übergroße Mehrheit der Beschlüsse der politischen Institutionen Athens und insbesondere der Volksversammlung Fragen der äußeren Politik, und seine grundlegende Bedingung fand der Primat der Außenpolitik des athenischen Gemeinwesens in der sozialen Lage des Demos: Das Verhalten der Bürger bei Abstimmungen war mehr oder weniger stark von einem ökonomischen Nutzenkalkül geprägt, so dass die athenische Außenpolitik eine klare sozialpolitische Komponente hatte (vgl. Bleicken 1995: 376). Die von Athen geführten Kriege waren die „wichtigsten Voraussetzungen des Reichtums der Stadt“ (Meier 1990: 584).

Die athenischen Bemühungen um die Hegemonie in der Ägäis führten allerdings schließlich zu einem Interessenskonflikt mit der zweiten hellenischen Großmacht Sparta und schließlich von 431 bis 404 zum Peloponnesischen Krieg. Von diesem wissen wir heute insbesondere durch das Werk des Thukydides. Dieser erkennt den „letzten und wahren Grund“ für den Ausbruch des Peloponnesischen Krieges im Machtzuwachs der Athener, der den Spartanern Furcht einflößte und sie zum Krieg zwang (vgl. Thukydides [ca. 400 v. Chr.] 2000: I 23, 6). Thukydides unterschied damit zwischen den vordergründigen Anlässen des Krieges – den Streitigkeiten Athens und Spartas um Kerkyra und Poteidaia – und der tieferen Ursache des Peloponnesischen Krieges – der Furcht Spartas vor der wachsenden Macht Athens. Vor dem Hintergrund dieser elementaren Unterscheidung von vordergründigen Anlässen und der tieferen Ursache eines Krieges spricht Karl Reinhardt vom „Paradigma eines Kriegsausbruches, das nicht auszulernen ist“ (Reinhardt 1959: 193).

Aufgrund seiner methodisch reflektierten Darstellung des Peloponnesischen Krieges gilt Thukydides denn auch als Vater der Geschichtswissenschaft. Dass Thukydides mit der Niederschrift seines Werkes eine explizit didaktische Aufgabe verband, wird in einer eingangs von ihm vorgenommenen Feststellung deutlich: „Zum bloßen Anhören wird vielleicht durch das Fehlen des erzählerischen Elements meine Darstellung weniger erfreulich scheinen. Wer aber klare Erkenntnis des Vergangenen erstrebt und damit auch des Künftigen, das wieder einmal nach der menschlichen Natur so oder ähnlich eintreten wird, der wird mein Werk für nützlich halten, und das soll mir genügen. Als ein Besitz für immer, nicht als Glanzstück für einmaliges Hören ist es aufgeschrieben.“ (Thukydides [ca. 400 v. Chr.] 2000: I 22, 4)

Diesen epochenübergreifenden Wahrheitsanspruch des Klassikers Thukydides gilt es nun auf seine diskursive Anschlussfähigkeit im Hinblick auf gegenwärtige Problemlagen der internationalen Beziehungen zu untersuchen. Damit sind wir bei den Auseinandersetzungen zwischen Athen und der kleinen Insel Melos im Winter 416/415 v. Chr., dem sechzehnten Kriegsjahr des Peloponnesischen Krieges, angelangt.

3. Der Melier-Dialog

Die Melier stammten von Auswanderern der Spartaner ab und verhielten sich gegenüber den beiden Konfliktparteien neutral. Die Athener wollten die kleine Insel jedoch mit Nachdruck als tributpflichtigen Bundesgenossen werben und schickten deshalb Gesandte zu Verhandlungen mit dem Rat der Melier. In der dialogischen Auseinanderset-

zung zwischen den athenischen Gesandten und dem Rat der Melier traten die Athener mit folgender Forderung hervor:

„Die Athener: Nun gut, wir selbst wollen nun nicht mit schön klingenden Worten – wie etwa, zu Recht bestehe unsere Herrschaft nach unserem Sieg über die Perser – eine langatmige und deshalb unglaubwürdige Rede vortragen. Aber auch ihr, das fordern wir, dürft nicht glauben, uns durch solche Ausführungen zu überzeugen: Als Bürger einer Tochterstadt der Lakedaimonier hättet ihr euch nicht am Krieg (auf unserer Seite) beteiligen können, oder, ihr hättet uns kein Unrecht zugefügt. Nein, im Rahmen des von uns als wahr Erkannten sucht das Mögliche zu erreichen, da ihr ebenso gut wie wir wisst, dass Recht im menschlichen Verkehr nur bei gleichem Kräfteverhältnis zur Geltung kommt, die Stärkeren aber alles in ihrer Macht Stehende durchsetzen und die Schwachen sich fügen.“

Daraufhin entgegneten die Melier:

„Die Melier: Wir glauben aber doch, es wäre nützlich – so müssen wir ja sprechen, da ihr statt des Rechtes den Vorteil unserem Gespräch zugrunde gelegt habt -, wenn ihr nicht etwas aufheben würdet, woraus alle gemeinsam Gewinn ziehen, sondern wenn jedem, der in Gefahr gerät, Gründe der Billigkeit zu Gebote stünden und er daraus, auch ohne alles bis ins Letzte genau zu erweisen, Nutzen ziehen könne. Das gilt in hohem Grade mit für euch, insoweit ihr, einmal gestürzt, durch die Härte der Strafe (die an euch dann vollzogen werden wird) anderen ein warnendes Beispiel werden könntet.“ (Thukydides [ca. 400 v. Chr.] 2000: V 89)

Der Ausgang des Dialogs sowie der Streitigkeiten zwischen Athen und Melos ist schnell erzählt: Nachdem die Melier die Bundesgenossenschaft weiterhin ablehnten, kehrte die athenische Gesandtschaft wieder zum Heer zurück. Die Stadt wurde in der Folgezeit von den Athenern und ihren Verbündeten belagert, und nach einer Verstärkung des Belagerungsdrucks ergaben sich die Melier schließlich bedingungslos. Die Athener töteten alle erwachsenen Männer und verkauften die Frauen und Kinder in die Sklaverei. Der Ort wurde wieder neu gegründet, und kurze Zeit später wurden etwa 500 athenische Siedler dorthin entsandt.

Was uns Thukydides hier in Gestalt eines Antilogos von Athenern und Meliern exemplarisch vor Augen führt, ist der Gegensatz von Macht und Recht. Thukydides lässt die athenischen Gesandten in unverblümter Deutlichkeit aussprechen, dass im Bereich der Beziehungen zwischen den Staaten – im Gegensatz zur Rechtsauffassung der Isonomie innerhalb der athenischen Polis – kein Recht auf politische Gleichberechtigung bestehe. Ein gerechter Austausch sei nur mit machtpolitisch Ebenbürtigen zu suchen und die Melier hätten sich als schwacher Staat mithin dem Recht des Stärkeren zu beugen.² – Die Antinomie von Macht und Recht bildet denn auch eine diskursive Anschlussstelle des klassischen Textes mit der Gegenwart.

4. Kategoriale Erschließung des Konfliktes im Politikunterricht

Macht und Recht gelten in der Politikdidaktik unbestritten als zentrale Kategorien. Auf der Grundlage von Wolfgang Klafkis Theorie der kategorialen Bildung beschrieb Bernhard Sutor die politikdidaktische Grundfunktion von Kategorien wie folgt: „Sie sollen die Brücke schlagen zwischen den konkreten Gegenständen, den Inhalten und Themen des Unterrichts einerseits und den grundlegenden Prinzipien andererseits.“ (Sutor 1984: 70f.) Eine ähnliche begriffliche Bestimmung von Kategorien für den Politikunterricht hat auch Peter Massing vorgenommen, wonach diese „Zugänge zum Politischen eröffnen, indem sie in Schlüsselfragen umformuliert das Wesentliche, das Verallgemeinerba-

re von Politik aufschließen“ (Massing 1999: 11). Der Melier-Dialog bietet sich als paradigmatischer Übungsgegenstand zur kategorialen Erschließung an. Bei diesem klassischen Lehrstück können die Schülerinnen und Schüler die Kategorien Macht und Recht als heuristische Instrumente auf einer elementaren Ebene anwenden und das Verhältnis von Macht und Recht als ein grundsätzlich prekäres in den internationalen Beziehungen erfahren. In formaler Hinsicht können sie somit den Umgang mit Kategorien an einem grundlegenden Beispiel üben und diese Kompetenz prospektiv an anderen, auch aktuellen politischen Gegenständen anwenden. In materialer Hinsicht erfahren die Schülerinnen und Schüler durch Anwendung des heuristischen Instrumentariums die Antinomie von Macht und Recht in der historischen Epoche der athenischen Demokratie. Diese gegenstandsbezogene Erfahrung muss allerdings im weiteren Unterricht durch die Behandlung aktueller Konflikte in den internationalen Beziehungen und dem darin zutage tretenden aktuellen Verhältnis von Macht und Recht erweitert werden. Andernfalls könnten die Schülerinnen und Schüler einen falschen Analogieschluss von der Zeit der athenischen Demokratie zu heute vornehmen.

Die didaktische Herausforderung besteht mithin darin, den Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit zu bieten, das Spannungsverhältnis zwischen dem klassischen Text und der politischen Gegenwart zu erkennen. Diese didaktische Herausforderung stellt sich als hermeneutische Aufgabe.

5. Vermittlung von Vergangenenem und Gegenwärtigem – eine hermeneutische Aufgabe im Politikunterricht

Das Spannungsverhältnis zwischen antikem Text und Gegenwart ist nicht, so Hans-Georg Gadamer, „in naiver Angleichung zuzudecken, sondern bewusst zu entfalten. Aus diesem Grund gehört notwendig zum hermeneutischen Verhalten der Entwurf eines historischen Horizontes, der sich von dem Gegenwartshorizont unterscheidet.“ (Gadamer 1972: 290) Hält man sich nun aus didaktischer Perspektive den Gegenwartshorizont der internationalen Beziehungen vor Augen, so stellt der Irak-Krieg der Vereinigten Staaten mit ihren Verbündeten im Jahre 2003 einen internationalen Konflikt dar, der zur Vermittlung aktueller Kenntnisse bezüglich der internationalen Politik beispielhaft im Politikunterricht behandelt werden kann. Der Irak-Krieg ist der erste Krieg, der unter dem Signum eines neuen amerikanischen außenpolitischen Paradigmas geführt wurde. Im Rückblick stellt sich der Irak-Krieg als Präzedenzfall für eine neue außenpolitische Strategie dar, welche heute gemeinhin als Bush-Doktrin firmiert. Diese Doktrin wird in ihrer politischen Reichweite inzwischen bereits mit der Truman-Doktrin verglichen, welche nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs über Jahrzehnte hin zur bestimmenden US-amerikanischen Strategie im Umgang mit der Sowjetunion avancierte.

Der gegenwärtige US-Präsident hatte diese Doktrin erstmals in seiner Rede an die Nation im Januar 2002 skizziert, in welcher er die Staaten Irak, Iran und Nordkorea als „Achse des Bösen“ bezeichnete. Gleichzeitig signalisierte Bush die Bereitschaft, gegen diese Staaten gegebenenfalls auch präventiv vorzugehen. Ihren formalen Ausdruck fand diese Doktrin sodann in der im September 2002 von Präsident Bush vorgestellten neuen *National Security Strategy* (NSS) der Vereinigten Staaten (vgl. *The National Security Strategy of the United States of America* 2002). In ihr wurden die Grundsätze festgelegt, nach welchen die US-Administration die Neuordnung der Welt betreiben will. Der Erhalt der militärischen Übermacht der Vereinigten Staaten gilt hierbei als Leitmaxime,

welche sich vor allem gegen den etwaigen Aufstieg Chinas zum militärischen Konkurrenten richtet. *Rogue states*, so genannten Schurkenstaaten, die Massenvernichtungswaffen besitzen oder erwerben wollen und damit die Sicherheit der USA potentiell gefährden, sollen in Zukunft auch durch „antizipatorische Selbstverteidigung“ bekämpft werden. Ziel der NSS ist es letztlich, eine internationale Struktur zu schaffen, in der amerikanische Normen universell gelten und die Washington auch ohne Einschränkungen durchsetzen kann (vgl. Bierling 2003: 243ff.; Hacke 2004; Kamp 2004).

Dabei nehmen die USA nötigenfalls auch einen Verstoß gegen das Völkerrecht und die Prinzipien der Vereinten Nationen in Kauf. In der Charta der Vereinten Nationen gelten das auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gerichtete Prinzip des Gewaltverbots sowie das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Ein Waffeneinsatz ist gemäß der Charta der Vereinten Nationen nur auf der Grundlage eines Beschlusses durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder gemäß Artikel 51 der VN-Charta zur Selbstverteidigung „im Falle eines bewaffneten Angriffs“ rechtmäßig. Die herrschende Auffassung der Völkerrechtler hält gegen einige angelsächsische Autoren eine „präventive Selbstverteidigung für völkerrechtswidrig und verlangt, dass sich die behauptete Gefahr in einem unmittelbar bevorstehenden Angriff materialisiert hat“ (Hillgenberg 2003: 157). Im Unterschied zur Intervention in Afghanistan wurde der Irak-Krieg allerdings auch ohne Mandatierung durch die UNO mit der Begründung durchgeführt, gegen die vermeintlichen Massenvernichtungswaffen des irakischen Diktators Saddam Hussein müsse präventiv vorgegangen werden.

Anhand des exemplarischen Falles des Irak-Krieges können die Schülerinnen und Schüler im Politikunterricht wiederum durch die heuristische Anwendung von Kategorien das moderne Verhältnis von Macht und Recht in den internationalen Beziehungen erschließen. Von zentraler Bedeutung wird dabei die Auseinandersetzung zwischen der US-Administration und anderen Mitgliedern des Weltsicherheitsrates auf dem Forum der Vereinten Nationen sein. Grundlegend für die amerikanische Politik war dabei erstmals die NSS von 2002, wonach die USA auch unter Hintanstellung des Völkerrechts ihre vitalen Interessen verfolgen würden.

Für ein vertieftes Verständnis der amerikanischen Position kann hierfür ein Text von Robert Kagan herangezogen werden. Robert Kagan ist an der *Carnegie Endowment for International Peace* in Washington tätig und gehört einer einflussreichen neokonservativen Denkschule („Neocons“) an, welche maßgeblichen Einfluss auf die Bush-Regierung hat. Bekannt wurde Kagan durch seinen Essay *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, welcher in Deutschland nun auch von der Bundeszentrale für politische Bildung vertrieben wird. Die darin von Kagan vertretene zentrale These besagt, dass die gegenwärtigen transatlantischen Divergenzen Ausdruck tief greifender Unterschiede im Weltbild zwischen den starken USA und einem vergleichsweise schwachen Europa seien. Während die USA sich gegenüber den „brutalen Gesetze(n) einer anarchischen Hobbesschen Welt“ bewähren müssten, „in der letztlich die jeweilige Machtposition über Sicherheit und Erfolg der Staaten entscheidet“, hätten die Europäer die „Hobbessche Welt der Gesetzlosigkeit verlassen“ und seien in die „kantische Welt des ewigen Friedens eingetreten“. „Die neue kantische Ordnung Europas“, so Kagan weiter, „konnte nur unter dem Schirm amerikanischer Macht gedeihen, ausgeübt nach den Regeln der alten Hobbesschen Ordnung.“ (Kagan 2003: 44f., 68, 85) Mit dem überdeutlichen Verweis auf Thomas Hobbes ordnet sich Kagan der realistischen Schule der Theorie von den Internationalen Beziehungen zu, welcher wiederum Thukydides als „founding father“ gilt (vgl. Nye

1988: 235). Hobbes' Denken selbst wurde sehr stark von Thukydides geprägt, dessen Werk er ins Englische übersetzte.

Wenn Robert Kagan nun erklärt, die USA müssten sich gegenüber den brutalen Gesetzen einer anarchischen Hobbesschen Welt im Bereich der internationalen Beziehungen bewähren, so rekurriert er dabei auf die pessimistischen anthropologischen Prämissen des englischen Philosophen, dessen Denken sehr stark von den Verheerungen der englischen Bürgerkriege des siebzehnten Jahrhunderts geprägt war. In seinem vertragstheoretischen Hauptwerk *Leviathan* skizziert Hobbes das Verhältnis der Menschen untereinander im Naturzustand als Kampf aller gegen alle, der Mensch sei dem Menschen ein Wolf. Diesen Naturzustand sieht er auch im Verhältnis der Staaten untereinander gegeben (vgl. Hobbes [1651] 1984). Nach Ansicht Kagans hat im Bereich der internationalen Beziehungen die anarchische Hobbessche Welt bis heute Bestand.

Diese Einschätzung kann im Politikunterricht mit der zweiten großen Schule der Theorie der Internationalen Beziehungen kontrastiert werden.³ Diese Schule beruft sich ideengeschichtlich auf Immanuel Kants Entwurf *Zum ewigen Frieden* von 1795 und findet ihren institutionalisierten Ausdruck in den Vereinten Nationen. Kant legt – kurz gefasst – in seiner Schrift *Zum ewigen Frieden* eine Theorie der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen im Sinne einer Transformation des Völkerrechts in eine weltbürgerliche Verfassung vor und schreibt dabei dem normativen Eigensinn des Völkerrechts eine pazifizierende Kraft zu (vgl. Kant [1795] 1991). Die Kontrastierung mit diesem Traditionsstrang kann den Schülerinnen und Schülern verdeutlichen, dass das Verhältnis von Macht und Recht in den internationalen Beziehungen seit Thukydides über Hobbes bis heute kein invariantes ist, sondern sich in der Moderne gewandelt hat. So hat die Entwicklung des Völkerrechts seit den bahnbrechenden Arbeiten von Hugo Grotius im siebzehnten Jahrhundert zu einer stetigen Verrechtlichung der internationalen Beziehungen geführt. Auf weltpolitischer Ebene hatten sich nach dem Ersten Weltkrieg der Völkerbund und nach dem Zweiten Weltkrieg als Nachfolgeorganisation die Vereinten Nationen institutionalisiert.

Durch die unterrichtliche Auseinandersetzung mit dem Irak-Krieg von 2003 können die Schülerinnen und Schüler gerade lernen, dass heute anders als zu Zeiten des Thukydides oder Thomas Hobbes und wie von Robert Kagan kontrafaktisch unterstellt auch in den internationalen Beziehungen dem Recht ein Selbststand zukommt. Die USA haben durch die Marginalisierung der Weltorganisation Vereinte Nationen im Vorfeld und bei der Durchführung des Irak-Krieges dieses geltende Recht dramatisch herausgefordert (vgl. Habermas 2004: 115f.). Der nicht durch die Weltorganisation mandatierte Krieg gegen den Irak gibt auch bei der Unterstellung der lautersten Absichten der USA – der Zerstörung von Massenvernichtungswaffen und der nachhaltigen Demokratisierung des Landes – ein schlechtes Vorbild für andere Staaten ab. Diese Selbstermächtigung der Vereinigten Staaten zur präventiven Kriegsführung rührt an den Kern des Gewaltverbots und gleicht dem Öffnen der Büchse der Pandora, denn andere Staaten könnten sich hieran ein Beispiel nehmen und der Willkür einzelner Staaten, gestützt auf ihre militärische Übermacht, wären Tür und Tor geöffnet (vgl. Hillgenberg 2003: 158ff.). Die globale Strategie der USA orientiert sich gegenwärtig, so die Einschätzung des amerikanischen Ökonomen und *New York Times*-Kolumnisten Paul Krugman, an dem Motto des Römischen Reiches, „Oderint dum metuant“ – mögen sie uns hassen solange sie uns fürchten (vgl. Scherpenberg 2003: 2). Und damit sind wir wiederum zum Melier-Dialog zurückgekehrt, denn die Athener argumentieren dort analog:

„Die Melier: Dass wir uns ruhig verhalten und statt eure Feinde Freunde sind, jedoch verbündet mit keinem der beiden Gegner, damit könnt ihr euch nicht zufrieden geben?

Die Athener: Nein, denn eure Feindschaft schadet uns nicht so sehr, wie Freundschaft als Beweis (unserer) Schwäche, Hass dagegen als (Zeichen unserer) Stärke bei unseren Untertanen gilt.“ (Thukydides [ca. 400 v. Chr.] 2000: V 94f.)

Die ablehnende Haltung der Athener gegenüber der angebotenen Freundschaft bei politischer Neutralität durch die Melier und der Verweis auf die Alternative politische Unterwerfung im Bündnis oder militärische Konfrontation wird von der athenischen Gesandtschaft folglich mit der derzeitigen machtpolitischen Konfiguration der internationalen Beziehungen begründet und gerechtfertigt. Würden die Athener als die im attischen Seebund hegemoniale Macht Neutralität der Melier akzeptieren, so destabilisiere dies die athenische Vorherrschaft, da die anderen Poleis des internationalen Systems dies als Schwäche der Athener auslegen würden. Diese Haltung wird im Melier-Dialog in der Folge von der athenischen Gesandtschaft durch ein scheinbares Naturgesetz untermauert – der Mensch herrsche „ganz sicher allezeit nach dem Zwang der Natur überall dort, wo er die Macht hat“. Zu ihrer weiteren Rechtfertigung erklärt die athenische Gesandtschaft: „Wir haben dieses Gesetz weder aufgestellt noch als Bestehendes zuerst befolgt, als gegeben haben wir es übernommen und werden es als ewig Gültiges hinterlassen; wir befolgen es in dem Bewusstsein, dass auch ihr oder andere, die dieselbe Macht wie wir errungen haben, nach demselben Grundsatz verfahren würden.“ (Thukydides [ca. 400 v. Chr.] 2000: V 105, 2)

Unmittelbar nachdem bei Thukydides im Melier-Dialog das Gesetz des Stärkeren für die Beziehungen zwischen den Poleis in Reinform dargelegt wurde, werden im *Peloponnesischen Krieg* die Vorbereitungen sowie die Durchführung der zweiten Sizilianischen Expedition der Athener im Jahre 415 geschildert. Das Unternehmen endete für die Athener in einer Katastrophe, und die Niederlage vor Syrakus sollte zur Peripetie des Peloponnesischen Krieges und letztlich zum Niedergang der athenischen Demokratie geraten (vgl. Jaeger 1959: 502ff.).

Die anschauliche Darstellung der Hybris der Athener im Melier-Dialog unmittelbar vor der fatalen, durch eigennützige Erwägungen geprägte Entscheidung des athenischen Demos zur Sizilianischen Expedition verdeutlicht die didaktische Absicht des Thukydides. Dieser hatte ja seine Geschichte des Peloponnesischen Krieges mit der Intention verbunden, ein Werk „als Besitz für immer, nicht als Glanzstück für einmaliges Hören“ aufzuschreiben. Zum Verständnis des klassischen Lehrstückes kommt es allerdings wesentlich auf unsere Lesart des Textes an. Robert Kagan etwa erkennt in den Darstellungen des Thukydides und von Thomas Hobbes politische Konstellationen der internationalen Beziehungen wieder, welche auch heute noch Gültigkeit besitzen. Er verbindet damit seine Apologie der bestehenden Verhältnisse in den internationalen Beziehungen – „ein starkes Amerika“, so Kagan, „ja die Vormachtstellung Amerikas“ sei „für die Welt und besonders für Europa eine unabdingbare Notwendigkeit“ (Kagan 2003: 119). Der Neokonservative Kagan verharrt in seinem Denken mithin in der thukydideischen und Hobbesschen Welt der internationalen Beziehungen und nimmt eine in ihrer Simplität erschreckende Analogie dieser Zeit zur Gegenwart vor. Geschichte erscheint damit im Sinne Friedrich Nietzsches als ewige Wiederkehr des Gleichen. Dagegen kennzeichnet gerade die Aufgabe der historischen Hermeneutik, dass sie das Spannungsverhältnis durchreflektiert, das zwischen der „Selbigkeit der gemeinsamen Sache“, also hier dem Verhältnis von Macht und Recht in den internationalen Beziehungen, und der wechselnden geschichtlichen Situation besteht, in der dieselbe verstanden werden soll (vgl. Gadamer 1972: 292).

Dem Melier-Dialog wächst deshalb vor dem Hintergrund unserer heutigen geschichtlichen Situation, in welcher andere normative Voraussetzungen bestehen als zur Zeit des Thukydides oder von Thomas Hobbes, ein neuer Sinn zu. Unsere Gegenwart ist gekennzeichnet durch völkerrechtliche Errungenschaften wie die Charta der Vereinten Nationen, die Genfer Konvention zur Behandlung von Kriegsgefangenen und den Internationalen Strafgerichtshof. Diese bieten für die politische Beurteilung der Auseinandersetzungen um den Irak-Krieg – und im Unterschied zum Konflikt zwischen Athen und Melos – einen unhintergehbaren und universal gültigen Maßstab.

6. Resümee

Der Melier-Dialog als klassisches Lehrstück zum Verhältnis von Macht und Recht in den internationalen Beziehungen vermag gerade die Kluft zwischen dem antiken und dem heutigen Verständnis dieses Verhältnisses zu versinnbildlichen. Handelt ein Staat heute nach dem Jahrtausende alten Muster, so steht seinen Bürgern, sofern es sich um eine liberale demokratische Gesellschaft handelt, ein normativer Beurteilungsmaßstab zur Verfügung, der bei der nächsten Wahl Anwendung finden kann. Der didaktische Ort, wo eine solchermaßen qualifizierte Urteilskraft der Bürger angebahnt und geübt werden kann, stellt der Politikunterricht dar. Die politische Urteilsbildung wird gemeinhin als die zentrale Aufgabe des Politikunterrichts angesehen (vgl. Massing/Weißeno 1997). Zur Förderung dieser Kompetenz dient der Umgang mit politischen Kategorien, wie sie im Melier-Dialog exemplarisch vorgestellt werden. Dieses Lehrstück eignet sich für jede Schulform, da die darin verhandelten Kategorien auf einer elementaren Ebene behandelt werden. Für die unterrichtliche Auseinandersetzung mit dem Melier-Dialog bietet sich das Schüler orientierte Verfahren des Rollenspiels in besonderer Weise an. Dieses ermöglicht den Schülerinnen und Schülern einen Perspektivenwechsel (vgl. Breit 1999), wodurch sie ein Verständnis für die Denk- und Handlungsweisen der beiden Akteure aus unterschiedlichen Blickwinkeln und damit Einblick in die unterschiedlichen Sichtweisen, Interessenlagen und Machtverhältnisse entwickeln können.

Handeln die Bürger liberaler Gesellschaften bzw. ihre Staatsmänner dagegen allein auf der Grundlage rationaler, die eigenen partikularen Interessen berücksichtigende Überlegungen, so lehrt uns Thukydides, dass auch demokratisch regierte Staaten eine imperiale Außenpolitik betreiben können. Das im Melier-Dialog für die internationalen Beziehungen zum Ausdruck gebrachte Verhältnis von Macht und Recht wird von Thukydides selbst allerdings nicht als ewig gültiges Naturgesetz verstanden. Vielmehr zeigt er durch die pointierte Ausarbeitung der Begegnung von Athenern und Meliern in Dialogform – ein Formelement, das er sonst in seinem gesamten Werk nicht nutzt – kurz vor der fatalen Sizilianischen Expedition der Athener, dass er die bei den Athenern in Melos zum Ausdruck gebrachte Hybris der militärischen Großmacht implizit kritisiert. Thukydides kann deshalb nicht als Gewährsmann für die Affirmation des althergebrachten Verhältnisses von Macht und Recht in den internationalen Beziehungen angesehen werden. Vielmehr verweist der Melier-Dialog mahndend auf ein prospektiv noch zu schaffendes Verhältnis von Macht und Recht in den internationalen Beziehungen, welches dem Recht einen adäquaten Platz einräumt. Diese Neujustierung des Verhältnisses von Macht und Recht findet seit der Neuzeit ihren Ausdruck in der sukzessiven Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Auch wenn dieser Weg bisweilen mit Hindernissen versehen ist, so bildet er doch eine essentielle Konstituente des

Telos der Vernunft in der Tradition der Aufklärung und richtet sich mithin gegen das postmoderne Postulat vom Ende der *grands récits*, der großen Erzählungen.

Dem Politikunterricht ist die Auseinandersetzung mit diesen politischen Fragen aufgegeben. Wenn die Schülerinnen und Schüler allerdings nicht auf der schlichten Stufe der Affirmation des Rechts des Stärkeren in den internationalen Beziehungen verbleiben sollen, muss zur Beurteilung dieser Fragen der normative Maßstab des bestehenden Völkerrechts herangezogen werden. Ohne diesen Maßstab verharrt die politische Bildung in Fragen auswärtiger Politik indifferent in postmoderner Beliebigkeit. Der Melier-Dialog des Thukydides vermag als hermeneutischer Vergleichshorizont für gegenwärtige Konfliktlagen der internationalen Beziehungen zu dienen und somit als klassisches Lehrstück für den Politikunterricht dem normativen Telos nachzukommen.

Anmerkungen

- 1 Leicht überarbeitete Fassung meiner Antrittsvorlesung im Rahmen des Habilitationsverfahrens am 22. Juli 2004 an der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe.
- 2 Robert A. Dahl führt im Zusammenhang der Geltung von Elementen der Demokratie für andere Stadtstaaten aus: „They (die Griechen, I. J.) did not acknowledge the existence of *universal* claims to freedom, equality, or rights, whether political rights or more broadly, human rights. Freedom was an attribute of membership – not membership in the human species but membership (that is, citizenship) in a particular city.“ Dahl 1989: 22; Hervorhebung im Original.
- 3 Aus didaktischen Erwägungen werden hier die mannigfaltigen Theorien der Internationalen Beziehungen auf die realistische und die idealistische Denkschule reduziert. Nach Ulrich Menzel bewegen sich letztlich alle Lehrmeinungen der Theorie der Internationalen Beziehungen „zwischen den Polen Idealismus und Realismus“ (Menzel 2001: 7).

Literatur

- Berg, Hans Christoph/Grammes, Tilman (Hrsg.) 2001: Lehrkunst im Lernfeld Gesellschaft/Politik. Gespräch mit Prof. Wolfgang Hilligen, Marburg.
- Bierling, Stephan 2003: Geschichte der amerikanischen Außenpolitik von 1917 bis zur Gegenwart, München.
- Bleicken, Jochen ⁴1995: Die athenische Demokratie, Paderborn et al.
- Breit, Gotthard 1999: Perspektivenwechsel, in: Wolfgang W. Mickel (Hrsg.): Handbuch zur politischen Bildung. Grundlagen, Methoden, Aktionsformen, Schwalbach/Ts., S. 384-388.
- Dahl, Robert A. 1989: Democracy and its Critics, New Haven/London.
- Gadamer, Hans-Georg ³1972: Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik, Tübingen.
- Habermas, Jürgen 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: ders.: Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X, Frankfurt/M., S. 113-193.
- Hacke, Christian 2004: Die USA als globaler Akteur, in: Die politische Meinung, Nr. 412, S. 31-36.
- Hillgenberg, Hartmut 2003: Gewaltverbot: Was gilt noch?, in: Jochen Abr. Frowein/Klaus Scharloth/Ingo Winkelmann/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): Verhandeln für den Frieden. Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin, S. 141-165.
- Hobbes, Thomas 1984: Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates. Herausgegeben von Iring Fetscher, Frankfurt/M. (zuerst 1651).
- Jaeger, Werner ⁴1959: Paideia. Die Formung des griechischen Menschen, Bd. 1, Berlin.
- Kagan, Robert 2003: Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin.

- Kamp, Karl-Heinz 2004: „Preemptive Strikes“. Eine neue sicherheitspolitische Realität, in: Internationale Politik, H. 6, S. 42-47.
- Kant, Immanuel ⁹1791: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, in: ders.: Werkausgabe, Bd. XI: Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1. Herausgegeben von Wilhelm Weischedel, Frankfurt/M., S. 191-251 (zuerst 1795).
- Massing, Peter 1999: Wege zu einem kategorialen und handlungsorientierten Politikunterricht, in: Hans-Werner Kuhn/ders. (Hrsg.): Politikunterricht – kategorial und handlungsorientiert, Schwalbach/Ts., S. 5-38.
- Massing, Peter/Weißeno, Georg (Hrsg.) 1997: Politische Urteilsbildung. Zentrale Aufgabe für den Politikunterricht, Schwalbach/Ts.
- Meier, Christian, 1990: Die Rolle des Krieges im klassischen Athen, in: Historische Zeitschrift 251, S. 555-605.
- Menzel, Ulrich 2001: Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, Frankfurt/M.
- Nye, Joseph S. Jr. 1988: Neorealism and Neoliberalism, in: World Politics, Vol. 40, S. 235-251.
- Reinhardt, Karl 1959: Vermächtnis der Antike, Göttingen.
- Scherpenberg, Jens van 2003: Pax Americana als globales öffentliches Gut (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin.
- Sutor, Bernhard 1984: Neue Grundlegung politischer Bildung. Bd. II: Ziele und Aufgabenfelder des Politikunterrichts, Paderborn et al.
- The National Security Strategy of the United States of America 2002, in: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.
- Thukydides 2000: Der Peloponnesische Krieg. Übersetzt und herausgegeben von Helmuth Vretska und Werner Rinner, Stuttgart (zuerst ca. 400 v. Chr.).

Reinhardt, Volker: Aspekte der politischen Bildung nach 1945. Hamburg: Krämer 2004

Dieses erfreulich schmale Bändchen (142 Seiten) kann als Komplement zu Vorholts Arbeit zu Institutionen politischer Bildung in Deutschland (vgl. Rezension in GWP 4/2004) gelesen werden. Vorholt konzentrierte sich auf die Institutionen, Reinhardt thematisiert didaktische Parallelen der schulischen und der außerschulischen politischen Bildung.

Volker Reinhardt entwirft eine Historiographie der didaktischen Schwerpunkte.

1. Umerziehung: Die Demokratisierung der Schulen leitete die Bemühungen besonders der USA nach Kriegsende. In der Erwachsenenbildung wurden Amerika-Häuser wichtig und die wieder gegründeten Volkshochschulen. Diese Umerziehung (re-education) kam von außen und wurde deshalb von manchen abgelehnt.
2. Ein didaktischer Konflikt: In den fünfziger Jahren wurde statt Staatsbürgerkunde eher unpolitische Sozialkunde betont. Partnerschaftserziehung wandte sich gegen die Überschätzung des Staates (Oettinger-Wilhelm): Lebensformen seien wichtiger als Staatsformen! Dieses Konzept fand seine Parallele in der Erwachsenenbildung als „Weg zum Mitbürger“ (Borinski). Kritisiert wurde hieran (von Litt), dass einseitiges Erfahrungslernen nicht zu kognitiven Einsichten in demokratische Politik und in politischen Kampf führe. Zwar strebte Borinskis Konzept den Bezug zum Staat an, aber die Praxis reduzierte die angestrebte Mitbürgerlichkeit häufig zur Partnerschafts-ideologie.
Im Verlaufe der fünfziger Jahre behandelte der Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen sowohl die politische Bildung in der Schule und in der Erwachsenenbildung. Dabei wurde für die Erwachsenenbildung die Bedeutung der politischen Bildung gegenüber Berufs- und Ausbildungschancen fast randständig behandelt.
4. Realistische Wende: Autoren wie K.G. Fischer und H. Giesecke gaben der politischen Bildung eine sozialwissenschaftliche Orientierung. Konfliktdenken wurde wichtig im Gegensatz zu dogmatischen

Wahrheitsansprüchen. „Die moralisierende politische Bildung der fünfziger Jahre war nun endgültig vorbei (.).“ (S. 51) Beide Autoren stützten sich auf Erfahrungen auch in der außerschulischen Bildungsarbeit, worin sich die grundsätzlich mögliche und sinnvolle Parallelität von schulischer und außerschulischer politischer Bildung spiegelt.

5. Der didaktische Konflikt der 60er-Jahre: Neomarxistische Didaktiker (z.B. Schmiederer) standen im Gegensatz zu eher traditionellen Ansätzen der politischen Urteilsbildung und Rationalität (z.B. Sutor, Hättich). Diese – häufig so genannte – Lager-Didaktik ließ politische Bildung zum Thema in Landtagswahlkämpfen werden (Hessen, NRW). Die Parallele zum emanzipatorischen Ansatz entwarf für die Erwachsenenbildung Oskar Negt (Soziologische Phantasie und exemplarisches Lernen, 1968), der sich auf die Seite der Klassenlage der Arbeiterschaft stellte. Die plurale Trägerstruktur der Erwachsenenbildung schwächte – so die plausible Interpretation von Volker Reinhardt – den didaktischen Konflikt ab; es konnte segmentiert werden, weshalb sich auch kein Konzept gegen das von Negt profilierte. Deshalb auch brauchte der Beutelsbacher Konsens – ein Meilenstein zur Überwindung der Lagerdidaktik in der schulischen politischen Bildung – in der Erwachsenenbildung keine Entsprechung.
6. Lebenswelt, neue Subjektivität, Werteerziehung: Der Alltag und die persönliche Lebenswelt wurden orientierende Ansätze seit Ende der 70er-Jahre. Umstritten war die Forderung nach Werte-Erziehung bzw. Werte-Bildung.
7. Inhaltliche Schwerpunkte der 90er-Jahre: Reinhardt benennt Problembereiche (nicht: Didaktiken), die in den Vordergrund getreten waren: Europa, Rechtsextremismus, Risikogesellschaft, ökologisches Lernen, Arbeitslosigkeit, neue Bundesländer.

Diese Arbeit zeigt Parallelen in den didaktischen Entwicklungen in der schulischen und der außerschulischen politischen Bildung und demonstriert die Einheit der politischen Bildung. Wiederum regen die Unterschiede in

den Entwicklungen dazu an, über die didaktischen Konsequenzen der unterschiedlichen organisatorischen Verfasstheit nachzudenken.

Sibylle Reinhardt

Frech, Siegfried/Kuhn, Hans-Werner/Massing, Peter (Hrsg.): Methodentraining für den Politikunterricht. Schwabach: Wochenschau 2004

Anzuzeigen ist ein sehr professionell-praktisches Buch – von Inhalt und Form her. Unterteilt nach Mikro- und Makromethoden werden insgesamt elf Methoden, Verfahren, Arbeitsweisen und Medien für den Politikunterricht vorgestellt: Lehrervortrag, Karikatur, Textanalyse, Unterrichtsgespräch, Internet, Fallanalyse, Talkshow, Pro-Contra-Debatte, Plan- und Entscheidungsspiel, Erkundung, Expertenbefragung. Die Arbeit teilen sich insgesamt acht Autoren, die Herausgeber und G. Weißeno, G. Breit, D. Eichner, M. Gloe und J. Detjen.

Im Grundsatz sind die Beiträge ähnlich aufgebaut: Auf eine auch definatorische Einleitung und Klärung folgen die Erläuterung des didaktischen Sinns, die methodische Konkretion (also gewissermaßen das Handwerk), mindestens ein Beispiel, Hinweise auf Schwierigkeiten bei der Anwendung und ein Fazit. Kopiervorlagen dienen der übersichtlichen Planung, Durchführung und Auswertung der jeweiligen Struktur.

Der praktische Charakter drückt sich auch darin aus, dass nicht auf ideale Abläufe gerechnet wird, sondern dass – über die Schilderung von Problemen bei der Durchführung – dem Leser die Antizipation von Schwierigkeiten erleichtert wird. Auch wird ihm nicht suggeriert, nur in seinem Unterricht liefe nicht alles glatt, sondern die Ecken und Kanten der Realität werden als selbstverständlich akzeptiert.

Zwar ist die Rezensentin nicht mit der Begriffswahl einverstanden (hier scheint mir Giesecke mit seiner Unterscheidung von Methoden und Arbeitsweisen – vgl. auch S. 13) präziser zu sein, auch ist mir die Zuordnung bestimmter Verfahren zu Makromethoden nicht einsichtig, schließlich ist die „Pro-Contra-Debatte“ ein merkwürdiges Hybrid aus zwei unterschiedlichen Zugängen (nämlich dem Pro-Kontra-Streitgespräch als Inszenierung und der Debatte als simuliertem parlamentarischem Ablauf), aber diese Kritiken müssen in der Fachdidaktik diskutiert werden und schmälern nicht den Gebrauchswert dieses Din-A4-Bandes. Die Integration didaktischer Reflexionen unterscheidet diese Arbeit ganz wesentlich von der Sammlung von Kochrezepten und von Ratgeberliteratur und verleiht ihr gerade dadurch einen viel höheren Gebrauchswert!

Sibylle Reinhardt

Politikverdrossenheit ohne Ende? Zur Krise der deutschen Parteiendemokratie

Frank Decker

Inhalt

1. Der Wandel des Parteiensystems seit den achtziger Jahren
2. Der Osten als Trendsetter des Westens
3. Die gesellschaftliche Entwurzelung der Parteien
4. Staatliche Handlungsfähigkeit und der Gestaltwandel des Parteienwettbewerbs
5. Die Politik im permanenten Belagerungszustand
6. Die Selbstprivilegierung der politischen Klasse im Parteienstaat
7. Auswege aus der Politikverdrossenheit?
8. Direktdemokratische Elemente im parlamentarischen System

Literatur

Man muss nicht in das Horn derer blasen, die in den Parteien schon immer die Wurzel allen Übels wähten, um sich über den Zustand des parteidemokratischen Systems in der Bundesrepublik Sorgen zu machen. Ohne sich auf die wenig fruchtbare Diskussion um den sozialwissenschaftlichen Krisenbegriff einzulassen, scheint es nicht übertrieben, von einer Vertrauens-, Repräsentations- oder Legitimationskrise des Parteienstaates zu sprechen. Streicht man die unterschiedlichen Nuancen ab, besagen all diese Begriffe mehr oder weniger dasselbe. Kern der Krise ist eine gestörte Beziehung zwischen Bürgern und Parteien, die sich in Wahlabstinenz, abweichendem Stimmverhalten und der Zunahme anderweitiger Protestformen ausdrückt. All das zieht Veränderungen im Parteiensystem und den Strukturen des Parteienwettbewerbs nach sich, die wiederum für die Koalitionsbeziehungen und Regierungsbildung maßgeblich sind. Anknüpfend an die Systemtheorie von David Easton könnte man „Krise“ auch mit wachsender politischer Unzufriedenheit übersetzen (was gleichbedeutend ist mit dem Entzug politischer Unterstützung). Diese Begrifflichkeit wird im Englischen vorgezogen. Im Deutschen hat sich demgegenüber der Begriff der Verdrossenheit durchgesetzt, der inzwischen auch von der Alltagssprache vereinnahmt wurde. Als „Politikverdrossenheit“ birgt dieser allerdings die Gefahr, mit Apathie oder politischem Desinteresse verwechselt zu werden. Dem Deutschen mangelt es hier an der Differenziertheit des angelsächsischen Politikbegriffs. Um Missverständnisse zu vermeiden, müsste man deshalb genauer von Politiker-, Parteien- oder – noch umfassender – Systemverdrossenheit sprechen (Lösche 1995).

Nun ist die Rede von einer Krise der Parteien und der Parteidemokratie nicht neu. Sie kann an den immer gleichen Buch- und Aufsatztiteln abgelesen werden kann, in denen das Thema in regelmäßigen Abständen aufbereitet wird. Für die siebziger Jahre seien hier stellvertretend der Band von Dittberner/Ebbighausen (1973), für die achtziger Jahre Krockow/Lösche (1986) genannt. Von Anfang bis Mitte der neunziger Jahre erlebte die Debatte einen neuen Höhepunkt. War der Ausstoß in den früheren Krisenperioden noch bescheiden, ergoss sich jetzt eine wahre Flut von journalistischen und wissenschaftlichen Veröffentlichungen auf das Publikum, von denen die meisten den Begriff der Parteien- oder Politikverdrossenheit im Titel führten (vgl. den Literaturüberblick bei Arzheimer 2002). Die rechts- und politikwissenschaftlichen Beiträge spiegelten dabei den Methodenpluralismus der Disziplinen wider; sie reichten von der normativ aufgeladenen Streitschrift (z.B. von Arnim 1993) bis hin zur nüchternen quantitativ-empirischen Analyse (z.B. Pickel/Walz 1997), wobei sich der politikwissenschaftliche Mainstream um eine mittlere Position bemühte (z.B. von Beyme 1994). Die Diskussion blieb nicht ohne Konsequenzen. Sie nötigte die Parteien zu einer plebiszitären Öffnung der Vermittlungsstrukturen, um der Kritik Wind aus den Segeln zu nehmen. Die flächendeckende Einführung der Volksgesetzgebung in den Ländern, die Reform des Wahlrechts und der Ratsverfassungen in den Kommunen und der Ausbau der Basisdemokratie in den Parteien selbst durch Urwahlen und Mitgliederentscheide müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden (Scarrow 1997). Die politische Klasse wollte mit ihrer Hilfe einem weiteren Ansehensverlust vorbeugen. Die Reformen führten allerdings weder zur Selbstentmachtung der Parteien, noch konnten sie einen nennenswerten Anstieg der Partizipationsbereitschaft bewirken.

In der nachfolgenden Darstellung sollen nach einem einleitenden Blick auf die äußeren Erscheinungsformen des Parteiensystemwandels (1) und dessen unterschiedlichen Verlauf in West- und Ostdeutschland (2) die Ursachen der Vertrauenskrise systematisch herausgearbeitet werden. Diese reichen von der gesellschaftlichen Entwurzelung der Parteien (3) über die gestiegenen Anforderungen des Regierens (4) bis hin zur „Belagerung“ der Politik durch die Medien (5) und die nur schwer vermittelbare Selbstprivilegierung der politischen Klasse (6). Abschließend werden mögliche Auswege aus der Vertrauenskrise erörtert (7). In den Mittelpunkt rückt dabei der gerade jetzt wieder aktualisierte Vorschlag einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes (8).

1. Der Wandel des Parteiensystems seit den achtziger Jahren

Auf der Ebene des Parteiensystems währte die Ära der Stabilität bis etwa Mitte der achtziger Jahre. Der fortwährende Konzentrationsprozess, der zu Beginn der sechziger Jahre zur Herausbildung eines Zweieinhalb-Parteiensystems mit Union, SPD und FDP geführt hatte, wurde lediglich durch die so genannte „zweite Welle“ des Rechtsextremismus kurzzeitig unterbrochen, die die 1964 gegründete NPD ab Mitte der sechziger Jahre in mehrere Landtage spülte. Bei der Bundestagswahl 1969 unterschritten die Rechtsextremen die Fünf-Prozent-Hürde nur knapp. Danach fielen sie jedoch rasch in elektorale Bedeutungslosigkeit und konnten auch in den Ländern an ihre Erfolge nicht mehr anknüpfen.

Am linken Rand des politischen Spektrums verlief die Entwicklung anders. Hier gelang den aus der Bürgerinitiativbewegung hervorgegangenen Grünen Listen, die sich ausgangs der siebziger Jahre zur Partei der Grünen vereinigten, die dauerhafte Etablierung. Zunächst eine radikale Protestpartei, wuchsen die Newcomer schnell in die politische Verantwortung hinein. Nachdem sie 1983 erstmals in den Bundestag eingezogen waren, kam es bereits 1985 zu einer Regierungskoalition mit den Sozialdemokraten auf Landesebene (in Hessen), der zahlreiche weitere rot-grüne Bündnisse folgten. Der Wahlsieg von SPD und Grünen bei der Bundestagswahl 1998 ging auch darauf zurück, dass es letzteren gelungen war, die Freien Demokraten ab Mitte der neunziger Jahre vom angestammten dritten Platz im Parteiensystem zu verdrängen. Diese Position konnten die Grünen auch als Regierungspartei erfolgreich behaupten.

Noch ehe es sich konsolidiert und zu einer neuen bipolaren Struktur verfestigt hatte (mit dem bürgerlichen Lager aus Union und FDP auf der einen und Rot-Grün auf der anderen Seite), wurde das Vierparteiensystem in den achtziger Jahren durch andere Entwicklungen herausgefordert. Eine davon war die auf allen Ebenen sinkende Wahlbeteiligung, die von einer gelockerten Bindung der Wähler an die Parteien und das demokratische System kündete (Niedermayer 2001: 163ff.). Dass ein Teil der Wahlenthaltung auf Frustration und Unzufriedenheit zurückzuführen war, konnte man auch den gleichzeitig wachsenden Stimmenanteilen für die „sonstigen“ Parteien ablesen, von denen sich manche als ausdrückliche Protestparteien verstanden. Den Hauptnutzen daraus zogen erneut die rechtsextremen Vertreter, die sich nun vor allem im populistischen Gewande präsentierten. Die dritte Welle des Rechtsextremismus hob ausgangs der achtziger Jahre an und ist bis heute nicht ab-

gerissen. Auf ihr konnten die 1983 als Abspaltung von der CSU entstandenen Republikaner drei Mal und die 1987 gegründete Liste DVU des Münchener Verlegers Gerhard Frey sechs Mal in die Landesparlamente einziehen. Hinzu kam der Wahlerfolg der Republikaner bei der Europawahl 1989, als sie mit 7,1 Prozent das bis heute beste Ergebnis einer rechtsextremen Partei auf nationaler Ebene verbuchten. An der NPD lief diese Entwicklung zunächst vorbei – wenn man von einem singulären Kommunalwahlerfolg in Frankfurt a.M. Anfang der neunziger Jahre einmal absieht. Die extremste der drei Rechtsaußenparteien sollte erst wieder im Jahre 2004 in Sachsen an ihre einstige Stärke anknüpfen, das sie zuvor gezielt zur Hochburg ausgebaut hatte. Auf der anderen Seite konnten auch ideologisch gemäßigte Neugründungen von der aufflammenden Proteststimmung profitieren. Dies galt z.B. für die Statt-Partei in Hamburg (1993), die Partei „Arbeit für Bremen und Bremerhaven“ (1995) und – besonders spektakulär – für die Schill-Partei, die bei der Hamburger Bürgerschaftswahl im September 2001 mit 19,4 Prozent mehr Stimmen erzielte als sämtliche Newcomer vor ihr.

Die politische Landschaft der Bundesrepublik war also bereits in Bewegung geraten, als es 1989/90 mit der deutschen Einheit zu einem weiteren tiefen Einschnitt kam. Der Beitritt der neuen Länder bescherte dem gesamtdeutschen Parteiensystem eine fünfte Partei in Gestalt der PDS, die bei den Bundestagswahlen 1990, 1994 und 1998 dreimal hintereinander den Sprung in den Bundestag schaffte, bevor sie 2002 an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte. Weil die Postkommunisten in den östlichen Bundesländern überlebten, hat es die Bundesrepublik seither mit zwei regional unterschiedlichen Parteiensystemen zu tun (Decker 2004b: 40ff.). Im Westen des Landes, wo die PDS bis heute einen Schattendasein fristet, bleibt es bei der in den achtziger Jahren konsolidierten Vierparteienstruktur mit zwei annähernd gleich starken Lagern. Im Osten bildete sich nach der Wende hingegen zunächst ein Fünfparteien-system mit drei großen bzw. mittelgroßen (Union, SPD und PDS) sowie zwei kleineren Parteien heraus (FDP und Bündnis 90/Grüne). Dieses System entwickelte sich Mitte der neunziger Jahre auf eine Dreiparteienstruktur mit Union, SPD und PDS zurück, wobei die Postkommunisten zu den beiden Volksparteien immer mehr aufschließen konnten. Mit dem Wiedererstarken der kleinen Parteien scheint auch diese Phase inzwischen beendet zu sein. Nimmt man die gelegentlichen Wahlerfolge der Rechtsaußenparteien und den nach wie vor großen Zulauf der PDS hinzu, zeichnet sich die Parteienlandschaft im Osten folglich durch eine hohe und weiter wachsende Fragmentierung aus. Dies bleibt natürlich nicht ohne Rückwirkungen auf das gesamtstaatliche Parteiensystem, das bisher noch stets die Bildung einer Regierung nach dem vertrauten Muster einer kleinen Koalition zugelassen hat. Der Einzug einer fünften oder sechsten Partei in den Bundestag würde diese Möglichkeit in Zukunft gefährden.

2. Der Osten als Trendsetter des Westens

Unter dem Gesichtspunkt der Modernität ist der Vergleich zwischen den Parteiensystemen der beiden deutschen Teilgesellschaften höchst aufschlussreich. Er stellt ein Spiegelbild der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dar. Im Westen scheint man immer noch nicht richtig zu verstehen, welche enormen An-

passungsleistungen die Ostdeutschen hier in den eineinhalb Jahrzehnten seit der Wende erbracht haben (Dürr 2004). Dass die industrielle Entleerung, die ganze Landstriche veröden lässt und Teile der Bevölkerung vom gesellschaftlichen Geschehen auf Dauer abkoppelt, ein Vorbote auch für die alte Bundesrepublik sein könnte, weil sie den Gesetzmäßigkeiten der globalen Wissensökonomie entspricht, mag dort verständlicherweise niemand wahrhaben. Die Ungleichzeitigkeit der in der früheren DDR und anderen postkommunistischen Gesellschaften ablaufenden Modernisierung besteht darin, dass die Menschen einerseits in einer kurzen Zeitspanne Erfahrungen und Lernprozesse nachholen müssen, die in den etablierten demokratischen Staaten über eine sehr viel längere Strecke kontinuierlich aufgebaut wurden. Dies gilt in ökonomischer, politischer wie auch in kultureller Hinsicht. Andererseits haben diese Gesellschaften in vielen Bereichen die Möglichkeit, gleich auf dem höchsten Niveau der Entwicklung einzusteigen, weil sie die Relikte der Vergangenheit nicht mit sich schleppen müssen. Wo das Alte keinen Bestand hat und das politische Feld noch nicht von Interessenwiderständen verstellt ist, kann auch das Neue leichter gedeihen. Das Problem besteht allerdings darin, dass dieses Neue nicht automatisch zu einer größeren Lebenszufriedenheit führt. Modernisierungsprozesse teilen die Gesellschaft in Gewinner und Verlierer und gehen daher stets mit „Schließungsreaktionen“ einher. Dabei muss es sich gar nicht um objektive Verluste handeln; entscheidend ist das Gefühl der (relativen) Benachteiligung, das sich aus der Orientierung an Erwartungen oder Referenzgruppen ergibt. Für die Ostdeutschen bilden die Bewohner der alten Bundesrepublik naturgemäß die wichtigste Referenzgruppe. Vergleicht man die Entwicklung in der früheren DDR mit den Modernisierungsprozessen in anderen postkommunistischen Transformationsgesellschaften, so war die Existenz des großen Bruders im Westen für die Ostdeutschen in vielerlei Hinsicht ein Segen. Ob er sich auch bewusstseinsmäßig per saldo positiv ausgewirkt hat, darf aber bezweifelt werden, wie die anhaltend hohe Unzufriedenheit vieler Ostdeutscher mit dem politischen System deutlich macht.

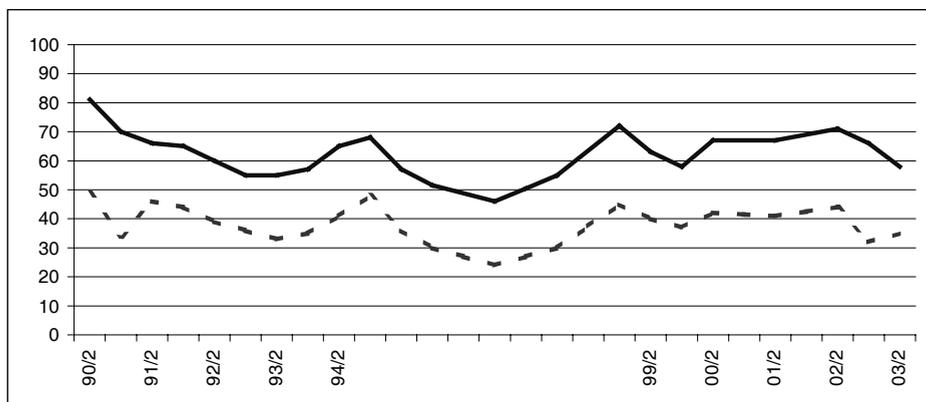


Abb. 1: Demokratiezufriedenheit in West- und Ostdeutschland 1990 bis 2003 in Prozent (Quelle: Eurobarometer-Daten, eigene Zusammenstellung)

An der Entwicklung des parteidemokratischen Systems lassen sich die Konsequenzen und Widersprüche der Modernisierung gut veranschaulichen. Auch hier hat der Osten einen gewaltigen Lern- und Anpassungsprozess durchlaufen. Was die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien und ihre Organisationsbasis betrifft, bestehen aber weiterhin unüberbrückbare Unterschiede, die einer Angleichung an das westdeutsche Modell Grenzen ziehen. So können z.B. von der Sozialstruktur in den neuen Ländern kaum Rückschlüsse auf das Wahlverhalten gezogen werden, was die Anwendbarkeit von milieu- oder konflikttheoretischen Modellen auf das Parteiensystem erschwert. Mit Blick auf das religiös-konfessionelle Cleavage entspricht die Zuordnung zwar dem auch aus dem Westen geläufigen Muster, wonach die Union bei Katholiken und kirchengebundenen Protestanten auf mehrheitliche Unterstützung rechnen kann, doch wird durch diese Konfliktlinie in der zu über zwei Dritteln konfessionslosen ostdeutschen Bevölkerung nur ein marginaler Wähleranteil erfasst. Das klassische sozialökonomische Verteilungscleavage wiederum hat in den neuen Ländern sogar eine inverse Zuordnung erzeugt, indem die Union in der (im Vergleich zu Westdeutschland quantitativ bedeutsameren) Gruppe der Arbeiter zur bevorzugten Partei avancierte (Thumfart 2002: 272).

Auch bei den Wertorientierungen zeigen sich im Vergleich zur alten Bundesrepublik deutliche Unterschiede (Jagodzinski/Kühnel 2001). Die ostdeutschen Wähler sind in dieser Beziehung erstens homogener; zweitens bleiben ihre Ansichten weiterhin stark von „Elementen des sozialistischen Gesellschaftsmodells“ geprägt, was sich z.B. in der hohen Wertschätzung von Gleichheits- und Fürsorgevorstellungen ausdrückt und der umgekehrten Zuordnung des Verteilungscleavages scheinbar zuwider läuft. Dies führt dazu, dass ein ostdeutscher CDU-Wähler mit einem ostdeutschen SPD-Wähler häufig mehr gemeinsam hat als mit einem CDU-Wähler aus dem Westen. Dennoch ist das ostdeutsche Parteiensystem in ideologischer Hinsicht stärker polarisiert als das westdeutsche, da infolge der nachwirkenden SED-Vergangenheit zwischen der postkommunistischen PDS und den Ablegern der Westparteien sich immer noch tiefe Gräben auftun. Diese Gräben dürften aber in Zukunft an Bedeutung verlieren, wenn die Erinnerung an das DDR-Regime verblasst und die Einbeziehung der Postkommunisten in die Regierungsverantwortung dazu führt, dass diese von ihren systemfeindlichen Positionen abrücken müssen.

Richten wir den Blick weiter auf die organisatorische Seite. Auch hier begegnet uns eine unter dem Gesichtspunkt der Modernität eigentümliche Ambivalenz. So wie das ostdeutsche Parteiensystem in seiner gesellschaftlichen Verankerung einen Zustand beschreibt, von dem das westdeutsche Pendant einstweilen zwar noch entfernt ist, auf den es sich aber schrittweise zubewegt, so nehmen die Parteien in den neuen Ländern auch als Organisationen manches von dem vorweg, was die künftige Wirklichkeit der Parteiendemokratie ausmachen wird. Die Rede von „eklatanten Organisationsdefiziten“ (Birsl/Lösche 1998: 10) ist daher zumindest missverständlich. Natürlich kommen die Parteien auch in Ostdeutschland um den Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur auf den verschiedenen föderalen Ebenen nicht umhin, wenn sie im Parteienwettbewerb durch eine erfolgreiche Wählerwerbung bestehen wollen. Dass dies ohne eine gewisse Mitgliederdichte nur schwer möglich ist, hat nach der Wende gerade die SPD

schmerzhaft erfahren. Während Union und FDP auf die Ressourcen der gleichnamigen Blockparteien zurückgreifen konnten, mussten die Sozialdemokraten in den neuen Ländern als Organisation praktisch bei Null beginnen. Auch heute hat die SPD in Ostdeutschland insgesamt eben mal so viele Mitglieder wie ein durchschnittlicher mittlerer Parteibeziirk im Westen. Ihre schwache gesellschaftliche Anbindung benachteiligt sie nicht nur bei der Wähleransprache; sie führt auch dazu, dass es der Partei mitunter an Kandidaten mangelt, um Vorstandsposten und kommunale Wahlämter zu besetzen. In den neuen Ländern gehört deshalb ein sehr viel höherer Prozentsatz unter den Mitgliedern als in den westlichen Parteigliederungen zu den „Aktivisten“ (50 gegenüber 10 Prozent), was sich zugleich in der Häufigkeit der Ein- und Austritte niederschlägt.

3. Die gesellschaftliche Entwurzelung der Parteien

So wichtig die Schaffung einer funktionierenden Mitgliederorganisation für die Parteien im Osten ist, so wenig können sie dabei auf alte Vorbilder zurückgreifen. Wenn die Ära der herkömmlichen Massenintegrationsparteien in den etablierten demokratischen Systemen vorbei ist, wird sie in den sich demokratisierenden Staaten Mittel- und Osteuropas wohl kaum neu anbrechen! Im Gegenteil: Die dort entstandenen bzw. in Entstehung begriffenen Parteien werden die Herausbildung eines neuartigen Parteientypus auch in den westlichen Ländern beschleunigen. Haupttriebfeder dieses Prozesses ist die Lockerung der gesellschaftlichen Bindungen der Parteien, die sich in rückläufigen Mitgliederzahlen und einer Erosion der Kernwählerschaft ausdrückt. Diese Entwicklung, die bereits vor der Wende in der alten Bundesrepublik angebahnt wurde, beschleunigte sich rasant in den neunziger Jahren. So ging im Zeitraum 1990 bis 2002 die Gesamtmitgliederzahl der politischen Parteien von 2,3 auf rund 1,6 Millionen zurück, was einem Minus von 30 Prozent entspricht. Heute (Januar 2005) dürfte sie bei rund 1,5 Millionen liegen, nachdem allein die SPD seit Verkündung der Agenda 2010 den Austritt von weiteren 70.000 Mitgliedern zu verkraften hatte. Nicht minder eindrucksvoll ist die Verschiebung des Verhältnisses von Stamm- und Wechselwählern. Nach einer Untersuchung der Konrad Adenauer-Stiftung waren im Jahre 1990 19 Prozent der Wähler sichere Stammwähler der CDU/CSU und 13 Prozent sichere Stammwähler der SPD.¹ Bei den damaligen Kräfteverhältnissen entsprach dies einem Stammwähleranteil von rund 40 Prozent bei der Union und 30 Prozent bei den Sozialdemokraten. Bis zum Jahre 2001 gingen die Werte auf 10 bzw. 8 Prozent aller Wähler zurück. Umgerechnet auf die jeweiligen Stimmenanteile heißt das, dass von den Unionswählern heute nur noch 25 Prozent, von den SPD-Wählern sogar nur noch 20 Prozent zur sicheren Stammwählerschaft gerechnet werden können. Die restlichen 75 bzw. 80 Prozent sind lediglich mobilisierbare Wechselwähler, die von den Parteien gezielt umworben werden müssen (Brunner/Graf/Neu 2001).

Der Anstieg des Wechselwähleranteils hat zur Folge, dass auch die Volatilität steigt, das heißt: die Schwankungen der Wahlergebnisse zunehmen. Zwischen Volatilität und Parteiensystemstruktur besteht dabei ein wechselseitiger Zusammenhang. Je wankelmütiger die Wähler werden, um so größere Chancen haben

neue Parteien, relevante Stimmenanteile zu ergattern und sich womöglich dauerhaft zu etablieren. Und umgekehrt: Je mehr Parteien es in einem Parteiensystem gibt, um so größer sind die Auswahlmöglichkeiten für den Wähler. Hinzu kommt die Option der Nichtwahl, die bei den Volatilitätsindices noch gar nicht berücksichtigt ist. Die Wahlbeteiligung ist in der Bundesrepublik – wie in anderen westlichen Demokratien – auf allen Ebenen des politischen Systems rückläufig, unterliegt aber auch stärkeren Schwankungen als früher. Dasselbe gilt für den zusammengefassten Stimmenanteil der so genannten „sonstigen“, nicht etablierten Kleinparteien, die in der Wahlberichterstattung gerne vernachlässigt werden. Diese haben bei den Zwischen- oder Nebenwahlen (wozu neben den Landtagswahlen insbesondere die Europawahl gehört) zuletzt immer mehr Zuspruch erfahren. Bei der Landtagswahl in Brandenburg im September 2004 kamen die „Sonstigen“ auf 7,7 Prozent, bei der bundesweiten Europawahl drei Monate zuvor auf 7,9 Prozent. Nimmt man das Resultat für die Rechtsextremen hinzu, belief sich die Quote des „abweichenden“ Stimmverhaltens in Brandenburg auf 13,8 und in Sachsen auf 14,3 Prozent. Im Saarland, wo die Wahlen 14 Tage vorher stattfanden, und bei der Europawahl lag sie mit 10,9² bzw. 9,8 wenig darunter. Nahezu spiegelbildlich dazu verhält sich der Stimmenanteil, den Union und SPD gemeinsam auf sich vereinigen konnten. In Brandenburg und Sachsen betrug dieser zuletzt kaum mehr als 50 Prozent, während er bundesweit und im Durchschnitt der alten Länder von über 90 Prozent in den siebziger Jahren auf heute weniger als 80 Prozent zurückgegangen ist. In Verbindung mit der sinkenden Wahlbeteiligung heißt das, dass die beiden Volksparteien nur noch gut 60 Prozent der Wähler hinter sich versammeln können.

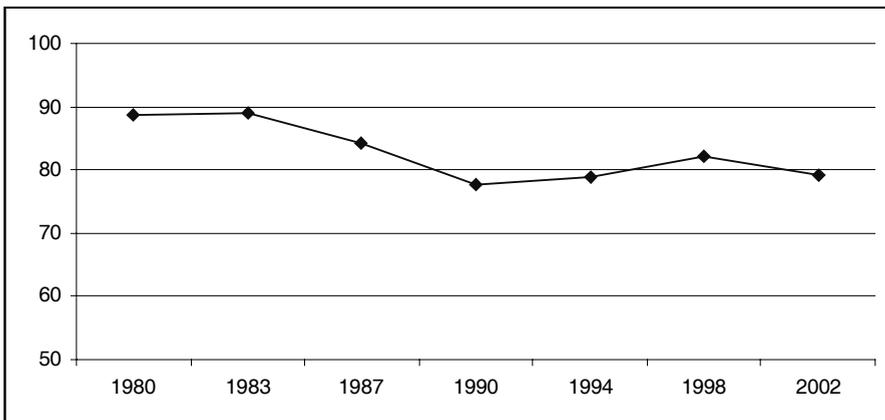


Abb. 2: Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen 1990 bis 2002 in Prozent

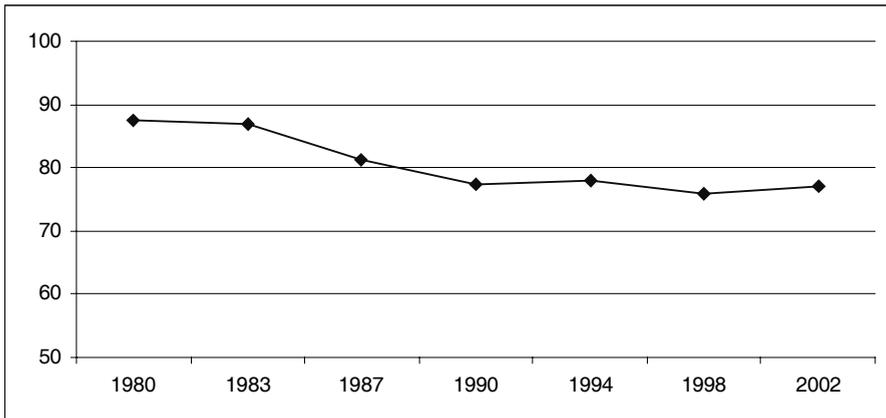


Abb. 3: Zusammengehoener Stimmenanteil von Union und SPD bei Bundestagswahlen 1990 bis 2002 in Prozent

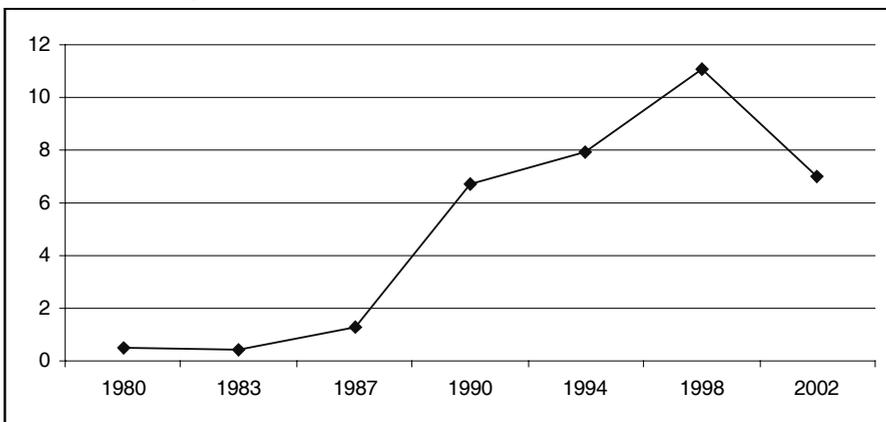


Abb. 4: Stimmenanteile der extremen und sonstigen Parteien (einschlieÙlich PDS) bei Bundestagswahlen 1990 bis 2002 in Prozent (eigene Berechnung)

Der Ruckgang der Parteibindungen kann auf gesellschaftliche (sozialstrukturelle) und politische Grunde zuruckgefuhrt werden. Die sozialstrukturellen Faktoren sind langerfristig wirksam und insofern weniger kontingent als das Handeln der politischen Akteure. Deshalb und weil sie sich mit den quantitativ-statistischen Methoden der Wahlsoziologie gut einfangen lassen, haben sie die Forschung lange Zeit dominiert. Mit dem Bedeutungsverlust der einstmal parteebildenden Konfliktlinien (*cleavages*) und Milieus sind die politischen Faktoren starker ins Blickfeld geraten. Ueber Formen und Ursachen der gesellschaftlichen Entwurzelung existiert eine umfangreiche Literatur, die hier nicht weiter ausgebreitet werden muss (vgl. statt vieler Brettschneider/van Deth/Roller 2002). Die Stichworte lauten Tertiarisierung, Ausbau des Wohlfahrtsstaates, Individualisierung, Säkularisierung und Wertewandel. Zusammengefasst werden koennen sie im Begriff der „Pluralisierung“. Diese findet ihren Niederschlag darin, dass „die groeuen Effekte der politisierten Sozialstruktur allmaehlich durch kleinere Effekte bestimmter so-

zialstruktureller Lagen abgelöst werden, die sich nicht mehr zu einem großen Gesamteffekt der ‚Sozialstruktur‘ oder zumindest der ‚Klassenstruktur‘ aufaddieren“ (Pappi 2002: 42). So wie der sozioökonomische Konflikt sich in mehrere dispartate Verteilungscleavages „verflüchtigt“, bei denen die Interessen der verschiedenen Gruppen immer weniger Übereinstimmungspunkte aufweisen, so werden auch die kulturellen Orientierungen und Lebensstilmerkmale vielfältiger. Gleichzeitig entkoppeln sich beide Aspekte, sodass von der sozialökonomischen Lage einer Person nur noch bedingt auf ihre Wertvorstellungen geschlossen werden kann. Ob die kulturellen gegenüber den verteilungsbezogenen Konflikten in der nachindustriellen Gesellschaft generell an Bedeutung zunehmen, wie es manche Autoren behaupten, können wir an dieser Stelle dahingestellt sein lassen (Decker 2004a: 233ff.). Ihre Brisanz liegt vor allem in der polarisierenden Wirkung, da Wertfragen – anders als Verteilungsfragen – der Natur nach wenig kompromissfähig sind. Wie ein Vergleich zwischen Europa und den USA zeigt, gibt es dabei aber innerhalb der westlichen Demokratien immense Unterschiede, die manche Erkenntnis von früher auf den Kopf stellen.³

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass sozialstrukturelle Merkmale für das Wahlverhalten irrelevant wären – wie der bleibende Stammwähleranteil zeigt, sind sie es keineswegs (Thaidigsmann 2004). Nach wie vor wählen kirchentreue Katholiken überproportional häufig CDU/CSU und Gewerkschaftsmitglieder SPD. Die Merkmale verlieren aber in qualitativer und quantitativer Hinsicht an Bedeutung. Die Bindungen schwächen sich auch bei den Traditionswählern ab, und durch das Cleavage wird ein immer kleinerer Teil der Gesellschaft erfasst. Beide Effekte können sich unterschiedlich verteilen. So ist z.B. die Quote der regelmäßigen Kirchgänger unter den Katholiken in den letzten fünfzig Jahren von 60 auf 12 Prozent (!) gesunken, sodass der Union die vergleichsweise große Treue dieser Wählergruppe nur wenig nützt. Umgekehrt stellt sich das Problem bei der SPD dar: Hier hält sich der Schrumpfungsprozess ihrer Kernklientel in der Industriearbeiterschaft noch in Grenzen, doch kann die Partei diese schon lange nicht mehr als sicheres Rekrutierungsreservoir betrachten. Beide Volksparteien stehen mithin vor der Situation, ihre Mehrheitsfähigkeit nur durch eine programmatische Öffnung für neue Wählerschichten retten zu können. Gerade damit laufen sie aber Gefahr, die getreuen Stammwähler weiter zu verprellen. Der Münchener Politologe Elmar Wiesendahl (1992) spricht treffend von einer „Modernisierungsfalle“.

4. Staatliche Handlungsfähigkeit und der Gestaltwandel des Parteienwettbewerbs

An dieser Stelle kommt der Faktor „Politik“ ins Spiel. Als Daniel Bell in den sechziger Jahren seine These vom „Ende der Ideologien“ formulierte, lag der Zusammenbruch des Sowjetkommunismus noch ebenso in Ferne wie der beschleunigte Globalisierungsprozess. So wie die Blühträume eines sozialistischen oder anderen „dritten“ Weges jenseits des Kapitalismus endgültig verfliegen sind, so ist auch die Fähigkeit der demokratisch verfassten Nationalstaaten, die wirtschaftliche und ge-

sellschaftliche Entwicklung aktiv zu gestalten, seither deutlich geschrumpft. An die Stelle autonomer Politik tritt vermehrt der bloße Nachvollzug heteronomer Sachgesetzlichkeiten. Für die parteipolitischen Akteure erwächst daraus ein schwieriges Dilemma. Einerseits kommen sie nicht umhin, sich in ihren programmatischen Standpunkten und tatsächlichen Handlungen anzugleichen, wenn sie den Sachgesetzlichkeiten Rechnung tragen wollen. Andererseits beruht die Legitimität des in Wahlen ausgetragenen demokratischen Wettbewerbs gerade darauf, dass es einen Unterschied macht, wer regiert. Um beide Anforderungen miteinander zu vereinbaren, haben die politischen „Anbieter“ im Prinzip drei Möglichkeiten. Die *erste* Strategie besteht darin, vor der Wählerschaft auf die unterschiedlichen Details in den Problemlösungen zu verweisen. Sie erscheint am wenigsten praktikabel. Weil die Details in der Regel kompliziert sind und sich nur schwer vermitteln lassen, würde ein ausschließlich an der Sache orientierter Wahlkampf das Publikum im Zweifel überfordern oder langweilen. *Zweitens* könnten die Parteien Themen außerhalb der Sozial- und Wirtschaftspolitik aufgreifen, bei denen ihre Positionen stärker auseinander klaffen. Hier wäre insbesondere an wertebezogene Fragen zu denken, in bestimmten Situationen vielleicht auch an die Außenpolitik. Eine solche Strategie funktioniert allerdings nur für den Fall, dass diese Themen auf der Agenda ganz nach oben gelangen, was in der Bundesrepublik bislang die Ausnahme gewesen ist (etwa bei der Bundestagswahl 2002). Größeren Nutzen verspricht da die *dritte* Möglichkeit, die den Charakter der heutigen Wahlkämpfe am besten umschreibt: das Ausweichen auf Personalisierung, Inszenierung und politische Symbolik. Ihre Logik besteht darin, den Wettbewerb zu „entsubstanzialisieren“, die Verpackung anstelle des Inhalts zu setzen. Ein verantwortungsvoller Gebrauch dieser Strategie fällt nicht leicht. Denn hier beginnt zugleich das Reich der Verführung, wo man unhaltbare Versprechungen macht, eine in Wahrheit längst verloren gegangene Handlungsmacht vortäuscht und sich in populistischer Stimmungsmache übt. Geben die Politiker dieser Versuchung allzu sehr nach, drohen sie die Legitimität der gesamten Parteiendemokratie zu untergraben.

Die Erosion der sozialstrukturellen Bindungen der Parteien und das Schwinden der ideologischen Gegensätze haben für den Parteienwettbewerb ambivalente Folgen. In der Vergangenheit war es die Gleichzeitigkeit von gesellschaftlicher Segmentierung und ideologischer Polarisierung, welche die demokratische Funktionalität des Parteiensystems gewährleistete und damit zugleich eine Schutzvorkehrung gegen den Populismus bildete. Die Massenintegrationsparteien waren repräsentativ, indem sie eine klar umrissene politische Identität ausbildeten. Sie standen für die Interessen ganz bestimmter Bevölkerungsgruppen und waren in deren gesellschaftlichen Milieus fest verankert. Pfl egten die Parteien diese Bindungen, konnten sie sich auf die Unterstützung ihrer natürlichen Anhängerschaft verlassen. Ihre kompetitive Orientierung blieb dadurch begrenzt. Die Parteien verfügten über gesicherte Stimmanteile und brauchten sich deshalb um die Stimmen der Konkurrenz nicht sonderlich zu scheren (Mair 2002).

Die politischen Systeme zogen aus dieser Situation unterschiedliche Konsequenzen. In einigen Ländern wurden die gesellschaftlichen und ideologischen Spaltungen durch ein Konsenssystem an der politischen Spitze überbrückt, in dem die Parteiliten vertrauensvoll zusammenarbeiteten. Exemplarisch dafür standen früher Österreich oder die Niederlande. In anderen Ländern (Großbritannien, Frankreich,

Deutschland) sorgte der mehrheitsdemokratische Parlamentarismus dafür, dass die weltanschaulich-programmatischen Differenzen zwischen den Parteien zum Tragen kamen und der Wettbewerb sein Steuerungspotenzial behielt. Hier machte es tatsächlich einen Unterschied, wer regierte. Je nachdem, wie die Konfliktlinien in der Gesellschaft verliefen, konnte es dabei auch vorkommen, dass eine Partei oder ein Lager für längere Zeit die Hegemonie errang. In der Bundesrepublik war das z.B. in den fünfziger und sechziger Jahren der Fall, als die Union im Parteiensystem über ein deutliches Übergewicht verfügte.

		Parteienwettbewerb	
		gegnerschaftlich	Konkordant
gesellschaftlich-ideologische Polarisierung	schwach	Großbritannien Deutschland	Skandinavien
	stark	Frankreich	Italien (bis 1994) Schweiz Benelux Österreich

Abb. 5: Typologie westeuropäischer Parteiensysteme

Auch nachdem die ideologischen Gegensätze allmählich verblassten und ihr gesellschaftlicher Rückhalt schwächer wurde, gelang es den Parteien zunächst weiter, ihre jeweiligen Klientelen bei der Stange zu halten. Die Grundlage dafür schuf eine Politik der materiellen Interessenbefriedigung. Die hohen Wachstumsraten in der „Goldenen Ära“ des Keynesianismus hielten nicht nur die Arbeitslosigkeit gering, sie führten auch dazu, dass der Wohlfahrtsstaat stetig ausgebaut werden konnten und es für alle Gruppen genügend zu verteilen gab. Der soziale Ausgleich bereitete unter diesen Bedingungen kaum Probleme. Doch schon in den siebziger Jahren änderte sich das Bild. Wachstumseinbrüche und die zunehmende finanzielle Überbeanspruchung des Staates machten es schwieriger, die Interessenunterschiede innerhalb der Wählerschaft ökonomisch zu überbrücken. Hinzu kam, dass Teile der Gesellschaft – unter dem Einfluss des Wertewandels – jetzt auch grundsätzliche Zweifel am Verteilungsparadigma hegten. Die Politik geriet in das Dilemma, einerseits die Negativfolgen des auf Wachstum programmierten industriegesellschaftlichen Systems bekämpfen und andererseits die Grundlagen eben dieses Wachstums sichern zu müssen. Nachdem die Globalisierung der Finanzmärkte die Möglichkeiten einer nachfrageorientierten Vollbeschäftigungspolitik („Keynesianismus in einem Lande“) drastisch eingeschränkt hatte, musste sie dazu verstärkt auf angebotsseitige Maßnahmen zurückgreifen, die in vorhandene Besitzstände eingriffen. Um die hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen, kam man nicht umhin, die Löhne und Lohner-satzleistungen zu begrenzen sowie den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren. Auch in der

Kranken- und Altersversicherung galt es das Versorgungsniveau zu reduzieren, wenn man einen weiteren Anstieg der Arbeitskosten verhindern und zugleich den Auswirkungen des demographischen Wandels begegnen wollte. Letzterer hat dazu geführt, dass einer gleich bleibenden bzw. sinkenden Zahl von Beitragszahlern immer mehr Leistungsempfänger gegenüberstehen.

Während die konsensdemokratischen Systeme in Schweden, Dänemark oder den Niederlanden mit diesen Herausforderungen vergleichsweise gut fertig geworden sind, hat die Bundesrepublik die Reformnotwendigkeiten lange Zeit negiert und vor sich her geschoben. Erst im Jahre 2003 kam es unter der rot-grünen Regierung Gerhard Schröders zu einer größeren Kraftanstrengung, für die der sozialdemokratische Teil der Koalition prompt mit massivem Stimmentzug bestraft wurde. Da die SPD ihre Wähler vor der Bundestagswahl 2002 über den einzuschlagenden Kurs im Unklaren gelassen hatte, musste sie mit dieser Quittung rechnen. Aus elektoraler Sicht war ihr damaliges Handeln nachvollziehbar. Die kompetitive Logik des bundesdeutschen Parteiensystems, nach der die Großparteien um eine zunehmend wechselbereiter werdende Wählerschaft buhlen müssen, macht die Akteure nicht unbedingt geneigt, unangenehme Wahrheiten zu verkünden, wenn sie im Rennen um die Wählergunst die Nase vorn haben wollen. Der Drang zur Mitte wirkt hier in doppelter Hinsicht verhängnisvoll. Zum einen hält er die Parteien davon ab, jenen Mittelschichten, die vom Ausbau des Wohlfahrtsstaates in der Vergangenheit am meisten profitiert haben, die nötigen Reformen zuzumuten, weil diese das Gros ihrer (potenziellen) Wähler ausmachen. Zum anderen nimmt er ihnen die Fähigkeit – und zum Teil auch den Willen –, die randständigen Bevölkerungsgruppen zu repräsentieren, die fürchten, vom Modernisierungsprozess – ökonomisch und kulturell – abgekoppelt zu werden. Diese so genannten „Modernisierungsverlierer“ stellen heute die wichtigste Wählerreserve rechtsextremer oder -populistischer Protestparteien dar (Decker 2004a: 195ff.).

5. Die Politik im permanenten Belagerungszustand

Wenn die bisher vorgelegte Diagnose stimmt, dann ist von der Politik vor allem Führungswillen und -fähigkeit gefordert. Für die Parteien heißt das z.B., dass ihre programmatische Funktion heute im Zweifel eine noch wichtigere Bedeutung gewinnt als früher, wo sie in erster Linie der ideologischen Selbstvergewisserung der eigenen Klientel diente. Die brutale Abstrafung der Agenda-Politik des Kanzlers bei den Zwischenwahlen im September 2004 hat gezeigt, was passiert, wenn man die politische Richtung ständig verändert und die Wähler auf dem einzuschlagenden Weg nicht rechtzeitig mitnimmt. Falsch wäre es aber, die Forderung nach Führung „voluntaristisch“ zu überhöhen. Dieselben Gründe, die Führung heute so notwendig erscheinen lassen, machen sie zugleich zu einem schwierigen Unterfangen. Dies gilt nicht nur für die eben beschriebenen Versuchungen des Parteienwettbewerbs, das elektorale Interesse über die eigentliche Problemlösung zu stellen. Es zeigt sich auch an anderen Erscheinungsformen des parteidemokratischen Systems, die eine konsistente und problemlösende Politik „aus einem Guss“ behindern. Der Regierung „handwerkliche Fehler“ vorzuwerfen, gehört mittlerweile zum Stan-

dartrepertoire der Oppositionsparteien. Hier muss die Frage gestellt werden, ob solche Fehler nicht vielleicht auch strukturelle Ursachen haben.

Die erste – von der Politikwissenschaftlich hinlänglich bestätigte – Ursache könnte darin liegen, dass im deutschen Regierungssystem die Handlungsmöglichkeiten der gewählten Bundesregierung durch eine (zu) hohe Zahl von Vetospielern über Gebühr beschränkt werden. Als Problem erweist sich hier insbesondere der Föderalismus, der durch seine hochgradig verflochtenen Strukturen zu Entscheidungsblockaden tendiert, statt ein produktives Zusammenwirken der beteiligten Institutionen und Akteure zu gewährleisten (Decker 2004c). In normalen Zeiten haben sich diese Strukturen als Fehlervermeidungssystem glänzend bewährt. Unter Reformstress geraten sie jedoch immer mehr zu einer Fehlerquelle, wie die Verabschiedung des großen Gesetzbündels zur Steuer-, Gesundheits- und Arbeitsmarktreform im Vermittlungsausschuss Ende 2003 eindrucksvoll gezeigt hat. Wenn der Bundeskanzler und die CDU-Vorsitzende glauben, eine so komplizierte Frage wie die Zahnersatzregelung in einem nächtlichen Telefonat mal eben selbst aushandeln zu können, braucht man sich über das Ergebnis nicht zu wundern (Niejahr 2004).

Ein zweiter Punkt hängt damit eng zusammen. Mit wachsender gesellschaftlicher Differenzierung steigt die Zahl der Akteure und Interessen, die im politischen Prozess berücksichtigt werden wollen. Die Konsequenz ist eine immer rascher vorschreitende Verrechtlichung der sozialen Beziehungen, die sich durch die europäische Integration noch beschleunigt hat. Experten schätzen, dass heute bereits mehr als die Hälfte der nationalen Gesetze allein durch europäisches Recht beeinflusst bzw. veranlasst werden. Um nicht in Handlungsunfähigkeit zu erstarren, muss das politische System diesen Komplexitätszuwachs irgendwie bewältigen. Die dazu eingesetzten Strategien – Auslagerung der Regierungsgeschäfte in spezialisierte Kommissionen, in denen Experten und Interessenvertreter unter sich bleiben, und/oder Informalisierung des Entscheidungsprozesses an der Regierungsspitze – haben allerdings ihren Preis. Indem sie den Handlungsspielraum der Regierung verbreitern, erhöhen sie zwar einerseits die Entscheidungseffizienz. Andererseits entwerten sie jedoch die demokratisch verfassten Regierungsorgane und tragen so zur weiteren Delegitimierung des Systems bei.

Die Auswanderung der Politik aus den Institutionen stellt – drittens – zugleich eine Reaktion auf die omnipräsenten Medien dar, die die Politik heute in einen permanenten plebiszitären Belagerungszustand versetzen. Dies führt dazu, dass die öffentliche Darstellung der Entscheidungen mit deren tatsächlichem Inhalt und Zustandekommen immer weniger zu tun hat. Autoren wie Thomas Meyer (2001) gehen sogar soweit, von einer „Kolonialisierung“ zu sprechen, bei der das Mediensystem die Politik seiner eigenen Handlungslogik unterwerfe. Die Gründe dafür liegen zunächst in der technologischen Entwicklung, die in den achtziger Jahren durch die Vervielfachung des Programmangebots zu einer Verbesserung der Zugangschancen für Parteien und Politiker zu den elektronischen Medien geführt hat. In Verbindung mit den oben beschriebenen Versuchungen des Parteienwettbewerbs gewinnt diese ständige mediale Verfügbarkeit Brisanz. Dass die Politiker heute im Fernsehen gut „rüberkommen“ wollen und sich deshalb in der (Selbst)darstellung den Gesetzen des Mediums anpassen, wird ihnen im Ernst niemand vorwerfen. Die eigentlichen Probleme beginnen dort, wo die Darstellungslogik die Oberhand gewinnt und auf

die materiellen Entscheidungen zurückwirkt. Wenn die politischen Akteure sich von Stimmungen nicht nur leiten lassen, sondern diese Stimmungen selbst aktiv herbeiführen und beeinflussen, dann droht die plebiszitäre Ansprache in Gefälligkeitspolitik und populistische Anbiederung abzugleiten. Hinzu kommt, dass die Medien in ihrem Hang zur Personalisierung und Dramatisierung jenen Allmachtsmythos der Politik bestärken, den diese selbst glaubt vor der Wählerschaft erzeugen zu müssen. In Wahrheit wissen es beide besser. Die Journalisten drehen also einerseits selbst kräftig mit an der Spirale der Erwartungen. Auf der anderen Seite stellen sie die Politiker an den Pranger, wenn die Erwartungen nicht in Erfüllung gehen bzw. sich als unhaltbar erweisen.

Das heißt aber, dass die Medien für den Ansehensverlust des parteidemokratischen Systems auch ganz unmittelbar verantwortlich sind. Weil negative Berichterstattung mehr Resonanz verspricht als positive, ist die Haltung, die sie der politischen Klasse gegenüber an den Tag legen, grundsätzlich gegnerschaftlich. Nicht wenige Sozialwissenschaftler sehen hierin den eigentlichen Grund für den empirisch nachweisbaren Anstieg der Politikverdrossenheit. Bei der Frage, warum die Medien immer negativer berichteten, gehen die Meinungen allerdings auseinander. Kepplinger (1998) führt dies vor allem auf das veränderte Selbstverständnis der Journalisten (infolge des Generationswechsels) zurück, während andere Autoren die Kommerzialisierung des Mediensystems als Hauptursache hervorheben. Beiden Erklärungen ist gemeinsam, dass sie die negative Darstellung der Politik als unabhängig betrachten von deren realen Leistungen und Versäumnissen. Folgt man der umfangreichen Responsivitätsstudie⁴ von Frank Brettschneider (1995), wurden diese Leistungen von der bundesdeutschen Bevölkerung bis Anfang der neunziger Jahre durchaus positiv bewertet – zu einem Zeitpunkt also, als die Politikverdrossenheit bereits angestiegen war. Wie lässt sich dieser Widerspruch erklären? Brettschneider (ebd.: 149f.) vermutet zum einen, dass die Politiker heute dank der Umfragen besser als früher imstande seien, sich responsiv zu verhalten. Zum anderen stelle die Responsivität nur ein Durchschnittsmaß dar, das die unterschiedliche Dringlichkeit der Themen unberücksichtigt lasse. Es sei daher denkbar, dass sich die Negativurteile auf diejenigen Themen konzentrierten, die hohe Medienaufmerksamkeit erzielten und von der Bevölkerung als besonders wichtig eingestuft würden. Genauso naheliegend könnte es aber ein, die Erklärung in den unterschiedlichen Gegenständen von „Responsivität“ und „Verdrossenheit“ zu suchen. Während Responsivität die Einstellungen der Bevölkerung zu ganz konkreten Sachfragen (*issues*) misst, geht es bei der Verdrossenheit um allgemeine Bewertungen der politischen Klasse und ihrer Institutionen. Dass diese häufig vorurteilsbeladen sind und darum im Tenor negativer ausfallen als die Sachurteile, ist nicht sonderlich überraschend. Dies gilt um so mehr, als die mit der Verdrossenheit zusammenhängenden Themen (Amtsmissbrauch, Korruption, Verschwendung von Steuergeldern etc.) aufgrund ihres höheren Nachrichtenwertes von den Medien regelmäßig in den Vordergrund gespielt werden. Autoren wie Andreas Schedler (1993) haben daraus den Schluss gezogen, dass es sich bei der behaupteten Politikverdrossenheit zumindest teilweise um ein demoskopisches Konstrukt handelt.

6. Die Selbstprivilegierung der politischen Klasse im Parteienstaat

Die Abschwächung der gesellschaftlichen Bindungen der Parteien hat nicht nur zur Folge, dass die Bürger im Falle von Leistungseinbußen der Politik anfälliger für Abwanderungs- und Widerspruchsreaktionen werden; sie rückt auch die vermeintliche Selbstprivilegierung der Parteien als Thema in den Vordergrund. Der Anti-Parteien-Affekt, der sich in vielen westlichen Demokratien einer langen Tradition rühmen kann, findet hier sein bevorzugtes Betätigungsfeld. Anders als in Österreich und Italien hat er in der Bundesrepublik bislang allerdings nicht zur Gründung dezidiert Anti-Parteien-Parteien geführt, sondern ist eher eine Angelegenheit von Intellektuellen geblieben. Interventionen politischer Würdenträger gegen den Parteienstaat wie die des früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker (1992) sind die Ausnahme oder erfolgen erst, wenn die Betroffenen aus dem aktiven Dienst ausscheiden (z.B. Apel 1991)

Am Ausgangspunkt der Parteienstaatskritik steht ein Paradox. Auf der einen Seite sind die Wurzeln der Parteien in der Gesellschaft schwächer geworden. Auf der anderen Seite hat die Entwurzelung keinen gleichlautenden Machtverlust im staatlichen Bereich bewirkt. Unterschiedliche Auffassungen gibt es darüber, wie diese beiden Prozesse zusammenhängen. Einige Autoren (z.B. Mair 1994) unterstellen, dass die Parteien das Wegbrechen ihrer gesellschaftlichen Basis durch eine Stärkung der Position im Staat gezielt wettgemacht hätten. Dies dürfte in zweierlei Hinsicht zu kurz greifen. *Erstens* wäre es falsch, von einem generellen Machtzuwachs der Parteien im staatlichen Bereich zu sprechen. Berücksichtigt man, dass der Staat als ganzes an Steuerungsfähigkeit eingebüßt hat, sind die Parteien heute weniger „mächtig“ als früher, obwohl sie unter dem Druck des Parteienwettbewerbs den gegenteiligen Anschein erwecken müssen – hierin liegt einer der Gründe für die beklagte Vertrauenskrise. *Zweitens* handelt es sich beim Hineinwachsen der Parteien in den Staat um einen Prozess „sui generis“, der mit ihren gesellschaftlichen Funktionen zunächst gar nichts zu tun hat. Der Parteienstaat ist vielmehr das natürliche Pendant einer Entwicklung, die im 20. Jahrhundert zur Herausbildung des „arbeitenden“ oder „Leistungsstaates“ geführt hat und ein Produkt der modernen Industriegesellschaft darstellt. Je mehr sich der Staat aufgerufen fühlte, in das soziale und Wirtschaftsgeschehen regulierend einzugreifen, desto enger wurde auch die Symbiose zwischen Parteien und Staat. Betrachtet man die Folgen dieser Entwicklung, so stellt sich der erwähnte Zusammenhang genau umgekehrt dar. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates ermöglichte es den Bürgern, die Bindungen zu „ihren“ Parteien zu lockern, weil sie auf deren Fürsorge nicht mehr im selben Maße angewiesen waren (Koole 1996: 512). Für die Parteien bedeutete das nicht nur, dass sie verstärkt um neue Wählergruppen werben mussten. Sie wurden nun auch von staatlichen Ressourcen abhängig, um ihren politischen Einfluss weiter zu gewährleisten. An dieser Stelle beginnt die Kompensationsthese zu greifen.

Nirgendwo zeigt sich das Dilemma deutlicher als am leidigen Thema der Parteienfinanzierung. Dass die politische Klasse über die sie begünstigenden Regelungen selber entscheiden muss und deshalb dazu neigt, in diesen Fragen nach Art eines Kartells zusammenzuarbeiten, scheint hier noch das geringere Problem. Gravierender ist, dass der Selbstprivilegierung kein vergleichbares Gewicht der Parteien

mehr in Gesellschaft und Staat entspricht, das als Vertrauensvorschuss wirkt. Die Legitimation des parteidemokratischen Systems steht und fällt damit ausschließlich mit den durch die Politik erbrachten Leistungen. Bleiben diese hinter den Erwartungen zurück, dürfte auch die Bereitschaft der Bürger sinken, die „Machtmassnahmen“ der Parteien weiterhin als notwendiges Übel zu betrachten.

Dass es in der Bundesrepublik trotz dieser Negativseiten bisher nicht zu einer vollständigen Delegitimierung des Parteienstaates gekommen ist, lässt sich auf zwei Gründe zurückführen. Zum einen wird der Parteeinfluss hierzulande durch mächtige institutionelle Gegengewichte wie Föderalismus, Verfassungsgerichtsbarkeit, Ministerialbürokratie, Medien begrenzt, sodass von einem faktischen Herrschaftsmonopol der Parteien keine Rede sein kann. Zum anderen zeichnet sich das deutsche Regierungssystem durch einen äußerlich funktionierenden, stark gegnerschaftlich geprägten Parteienwettbewerb aus, der den politischen Wechsel über die Koalitionsbildung bisher stets ermöglicht hat; die Kartellisierungstendenzen bleiben insoweit auf den Bereich der institutionellen Eigeninteressen der Parteien beschränkt. Beides unterscheidet die Bundesrepublik von klassischen Parteienstaaten wie Österreich oder Italien, wo die Kartellstrukturen jahrzehntlang in ein konkordanzdemokratisches System eingebunden waren, das den Wettbewerb auch auf der Regierungsebene suspendierte. Dies hat sich erst in jüngster Zeit geändert (Decker 2004a: 39ff.).

		Parteienwettbewerb	
		gegnerschaftlich	konkordant
Kartellisierung der Privilegien	schwach	Großbritannien Frankreich	Schweiz
	stark	Deutschland	Italien (bis 1994) Skandinavien Benelux Österreich

Abb. 6: Selbstprivilegierung der politischen Klasse in westeuropäischen Parteiensystemen

Ein Vergleich der unterschiedlichen Systemtypen zeigt, dass es gegen populistische Delegitimierungstendenzen der Parteien und Parteiensysteme kein institutionelles Patentrezept gibt. In den konsensdemokratischen Systemen, die sich in erster Linie funktionell über den Entscheidungsoutput legitimieren, neigen die Eliten zur Abgehobenheit und müssen deshalb mit populistischen Protestreaktionen rechnen. Wie sich an den Beispielen Österreichs, der Schweiz und der Niederlande ablesen lässt, geraten die politischen Systeme dadurch unter Druck, sich auch strukturell in Richtung Wettbewerb stärker zu öffnen. In den Mehrheitsdemokratien wiederum

besteht das Problem, dass im Zuge der inhaltlichen Entleerung des Parteienwettbewerbs populistische Elemente dortselbst Einzug halten und die plebiszitäre Verwandlung des Regierungsprozesses befördern. Dies kennzeichnet z.B. die Situation in der Bundesrepublik. Manche Autoren gehen sogar soweit, hierin den eigentlichen Grund für das Scheitern des neuen, parteiförmigen Rechtspopulismus in Deutschland zu sehen. Selbst wenn man das so nicht teilt, bleibt doch das Bild eines dramatischen Wandels. Nicht nur, dass die gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien nachlässt. Mit der Verschiebung der Gewichte von der Innen- zur Außenseite der Parteiendemokratie wächst auch die Gefahr politischer Fehlsteuerungen, weil der elektoralen Funktion nun alle anderen Ziele untergeordnet werden.⁵ Der eingebaute Populismus der konkurrenzdemokratischen Systeme und der anti-parteienstaatliche Protestpopulismus in den Konsensdemokratien sind so betrachtet Seiten derselben Medaille.

7. Auswege aus der Politikverdrossenheit?

Über die Möglichkeit, den hier beschriebenen Legitimationsproblemen durch eine Reform der Parteien selbst entgegenzuwirken, sollte man sich keinen übertriebenen Hoffnungen hingeben (vgl. z.B. Dittberner 2004). Auch wenn die in diesem Zusammenhang diskutierten Rezepte wie Abrufung zivilgesellschaftlichen Engagements, Schaffung neuer Partizipationsformen, Netzwerkbildung etc. in die richtige Richtung weisen, reichen sie zur Behebung der Krise alleine nicht aus. Dies gilt umso mehr, als ja auch die Mitwirkungspotenziale nicht voraussetzungslos sind, sondern an den verschiedenen Stellen der Gesellschaft erst heranreifen müssen. Eine andere Gruppe von wohlmeinenden Beobachtern empfiehlt den Parteien, ihr Image dadurch aufzupolieren, dass sie auf Macht und Privilegien freiwillig verzichten. Auch darauf sollte man nicht allzu viel geben. Bei den Machtinsignien handelt es sich ja – wie gezeigt – eher um ein Symptom der Politikverdrossenheit, denn um die eigentliche Ursache. Außerdem stellt sich die Frage, warum die Parteien bereit sein sollten, in ihre eigene Entmachtung einzuwilligen. Die bisherigen Erfahrungen – von der Politikfinanzierung bis zur Wahlrechtsreform – stimmen hier nicht gerade optimistisch. Einzig die Zulassung plebiszitärer Elemente auf kommunaler und Landesebene könnte als ermutigendes Gegenbeispiel genannt werden, das allerdings bei genauerem Hinsehen an Erstaunlichkeit verliert. *Erstens* sind die Parteien bei der Ausgestaltung der Volksrechte betont vorsichtig zu Werke gegangen, sodass sie um ihre Position nicht wirklich fürchten mussten. Und *zweitens* rührt der Siegeszug der direkten Demokratie in den neunziger Jahren auch aus der hervorragenden Eignung des Themas für den Parteienwettbewerb. Die Parteien verfolgten bei ihrer Einführung also keineswegs nur altruistische Motive.

Damit wendet sich der Blick zur Außenseite des Parteienwettbewerbs, die unter Legitimationsaspekten zweifellos das schwierigere Problem darstellt. Wenn es einen Hebel zur Bekämpfung der Politikverdrossenheit gibt, dann liegt er auf der Output-Seite – im „guten Regieren.“ Dies bedeutet nicht, die Output-Legitimation gegen die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Bürger auf der Input-Seite aufzurechnen, so als ob es sich bei der Demokratie um ein Nullsummenspiel handelt.

Die Beteiligungsrechte müssen aber so zurecht geschnitten sein, dass sie nicht zu Lasten des „guten Regierens“ gehen. Das deutsche Regierungssystem wird dieser Forderung heute leider kaum noch gerecht. Seine Konsensstrukturen, die bis in die achtziger Jahre hinein als vorbildlich gerühmt wurden, scheinen vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu versagen. Das Problem liegt dabei nicht, wie Kritiker häufig meinen, im Konsensualismus als solchem. Entscheidend ist vielmehr die Art und Weise, wie der Konsens im Regierungssystem organisiert wird. Das bundesdeutsche Zusammenspiel von gegnerschaftlichen Parteienwettbewerb und föderativen Aushandlungszwängen hat sich hier als wenig zweckmäßig erwiesen, weil es dieselben politischen Akteure ganz unterschiedlichen Handlungslogiken unterwirft. Unter Legitimationsgesichtspunkten ist das gleich in doppelter Hinsicht schädlich. Zum einen führt es zu Ineffizienz und Blockaden. Zum anderen stößt es das Publikum ab, das hinter dem auf offener Bühne aufgeführten, mit allen Winkelzügen und Raffinessen ausgetragenen Machtschauspiel kein wirkliches Problemlösungsinteresse mehr zu erkennen vermag.

Die derzeitigen Bestrebungen gehen dahin, durch Zurückdrängung der föderativen Aushandlungszwänge dem parlamentarischen Mehrheitsprinzip wieder größere Geltung zu verschaffen. Die Bundesregierung soll ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung nachkommen können, ohne dass der Bundesrat ständig „querschießt“, während die Opposition auf ihre Alternativfunktion zurückverwiesen wird. Nachdem die Verhandlungen einer eigens zu diesem Zweck eingesetzten Föderalismuskommission im Dezember 2004 an der Uneinigkeit über die Verteilung der bildungspolitischen Kompetenzen gescheitert sind, musste die Reform fürs erste vertragen werden. Doch selbst wenn die Einigung in einem neuen Anlauf gelingt, sollte man sich über die Reichweite des dann gefundenen Kompromisses keine Illusionen machen. Nicht nur, dass die Kommission in vorsorglicher Selbstbeschränkung auf das Machbare davon abgesehen hat, bestimmte Reformbaustellen wie Finanzverfassung oder Länderneugliederung zu betreten; auch in den anderen Bereichen dürfte es nach den bisher vorliegenden Zwischenergebnissen nicht zu einer durchgreifenden Entflechtung der Bund-Länder-Beziehungen kommen. Zwar soll der Anteil der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze von derzeit über 60 Prozent um etwa die Hälfte sinken, doch könnten die Ministerpräsidenten auch in Zukunft auf vielen Politikfeldern gleichberechtigt mitwirken – insbesondere wo es um finanzielle Fragen geht. Auf die Mehrheitsverhältnisse in der Länderkammer hätte die Neuordnung der Kompetenzen ohnehin keinen Einfluss, denn der Zwischenwahleffekt würde durch sie wohl kaum beseitigt. Blockierungstendenzen wären also weiterhin zu erwarten – zumal unter den Bedingungen einer sich verschärfenden Parteienkonkurrenz.

Selbst wenn durch eine Reform die Handlungsfreiheit der Regierung vergrößert wird, würde sich an dem generellen Legitimationsproblem nichts ändern. Dieses besteht ja gerade darin, dass die Alternativfunktion, die mit der Entflechtung wiederhergestellt werden soll, in der „post-parlamentarischen“ Demokratie auf tönernen Füßen steht. Heute gebietet das elektorale Interesse der Opposition, auch solche Entscheidungen der Regierung zu kritisieren, von denen sie genau weiß, dass sie sie im Grunde nicht viel anders treffen würde oder könnte. Die demokratiepolitische Antwort auf dieses Problem kann nicht in einer Bekräftigung der Parteienkonkurrenz bestehen, sondern nur in ihrer Zurückdrängung. Um zu verhindern, dass sich

die Auseinandersetzung in bloßen Scheingefechten ergeht, müsste man die Belohnungen des Machtgewinns, die ein Wahlsieg verspricht, reduzieren und die Parteien dazu anhalten, bereits auf der parlamentarischen Ebene im Interesse der Sache zu kooperieren.

Institutionell bieten sich dafür zwei Möglichkeiten an: eine Erprobung von neuen Koalitions- bzw. Regierungsformaten und/oder die Einrichtung von zusätzlichen Konkordanzformen jenseits des Parteienwettbewerbs. Der erste Weg dürfte in der Bundesrepublik durch die tief verankerte Praxis der Konkurrenzdemokratie weitgehend versperrt sein. Das Haupthindernis liegt im Dogma der stabilen Mehrheitsregierung (Decker 2004d). Vor dem Hintergrund der negativen Weimarer Erfahrungen verständlich, hat die skandinavische Tradition der Minderheitsregierungen in der parlamentarischen Kultur der Bundesrepublik ebenso wenig Wurzeln geschlagen wie das in südeuropäischen Ländern gelegentlich gepflegte Regieren mit wechselnden Mehrheiten. Symptomatisch dafür ist das Scheitern des „Magdeburger Modells“ in Sachsen-Anhalt, dem auch der Mainstream der Politikwissenschaft nicht viel abzugewinnen mochte. Dabei hätte eine unvoreingenommene Analyse gezeigt, dass eine gestützte oder lediglich geduldete Minderheitsregierung mit den Funktionsbedingungen des parlamentarischen Systems mindestens so sehr vereinbar ist wie die von den Kritikern favorisierte Alternative einer Großen Koalition. (Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Wahrnehmung der Oppositionsrolle.)

Auch Große Koalitionen werden hierzulande nur als „Notlösung“ gebildet, wenn es politisch oder rechnerisch keine andere Möglichkeit gibt. Mit der Pluralisierung der Parteienlandschaft könnten sich solche Konstellationen in Zukunft freilich häufen. Die Zunahme der „abweichenden“ Regierungsformate auf der Länderebene, die seit der deutschen Vereinigung immerhin rund ein Fünftel aller Fälle umfassen, gibt davon einen Vorgeschmack. Auch bei den letzten drei Bundestagswahlen ist die Bildung einer Koalition nach dem üblichen Muster nur durch die institutionelle Zufälligkeit der Überhangmandate möglich geworden. Ob dies 2006 von Neuem gelingt, ist angesichts der beschriebenen Erosionstendenzen im Parteiensystem alles andere als sicher. Um so notwendiger scheint es daher, sich auf die alternativen Regierungsformate schon vorab einzurichten und ihnen politisch den Weg zu ebnen.

Was den zweiten Weg – die Einrichtung zusätzlicher Konkordanzformen – angeht, könnte man sich z.B. Einführung von Elementen der Volksgesetzgebung auch auf Bundesebene vorstellen. Dies würde darauf hinauslaufen, dass die plebiszitären Tendenzen aus der elektoralen Sphäre herausgelöst und in die konsensuellen Bereiche des Regierungssystems „verschoben“ werden, wo die eigentlichen Sachentscheidungen fallen. Vernünftig ausgestaltet, könnten die Plebiszite so zugleich einen Schutzschild gegen die populistischen Versuchungen des Parteienwettbewerbs bilden. Dieser wird seiner elektoralen Funktion selbstverständlich nicht beraubt. Er behält sie schon deshalb, weil es prinzipiell möglich bleiben muss, eine unfähige oder korrupte Regierung loszuwerden („to throw the scoundrels out“). Für die inhaltliche Politikgestaltung wäre es hingegen besser, das mehrheitsdemokratische Element zurückzudrängen und die Demokratisierungsbemühungen auf die konsensuellen Entscheidungsmechanismen zu konzentrieren, die in ihrer Responsivität gestärkt werden müssten.⁶

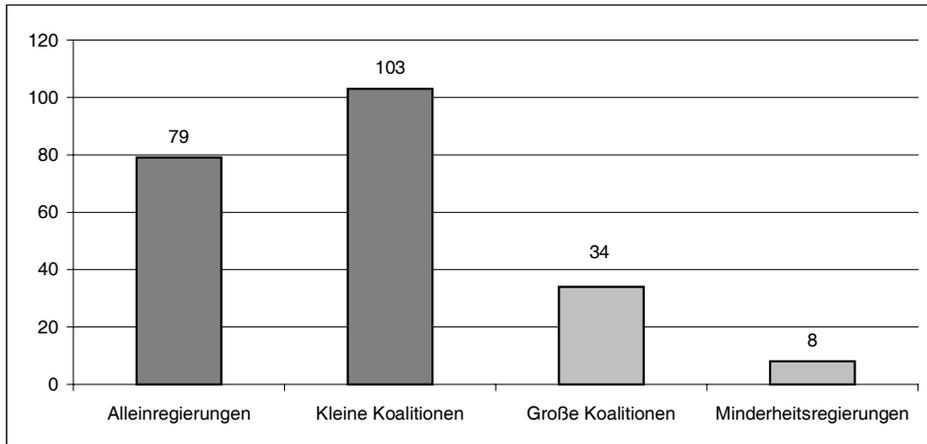


Abb. 7: Regierungsformate in den Ländern 1990 bis 2004 in Jahren (eigene Zusammenstellung)

8. Direktdemokratische Elemente im parlamentarischen System

Die Diskussion um das Für und Wider der Plebiszite wird in Deutschland nach wie vor durch die vermeintlich negativen Erfahrungen der Weimarer Zeit überschattet. Nachdem sich die Bundesrepublik zu einer stabilen Demokratie entwickelt hat, helfen diese in der heutigen Situation allerdings nicht sehr viel weiter. Sinnvoller wäre es, den Blick über den nationalen Tellerrand hinauszurichten und zu fragen, wie sich die plebiszitären Verfahren in anderen westlichen Demokratien bewährt haben. Eine Schlüsselrolle spielt dabei die Frage nach ihrer Verträglichkeit mit der parlamentarischen Regierungsform.

Die Wirkungsweise der direkten Demokratie hängt von ihrer institutionellen Ausgestaltung ab. Grob gesprochen kommt es hier auf drei Dinge an. *Erstens* stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse von Volksabstimmungen verbindlich sind, das heißt von den parlamentarischen Körperschaften gesetzgeberisch umgesetzt werden müssen, oder ob sie lediglich konsultativen Charakter haben. *Zweitens* – und noch wichtiger – geht es darum, wer berechtigt sein soll, einen Volksentscheid auszulösen. Hier lassen sich drei Varianten unterscheiden: 1.) Der Volksentscheid ist verfassungsrechtlich vorgeschrieben 2.) Der Entscheid wird von den Regierenden angesetzt. 3.) Der Entscheid wird vom Volk selbst qua Initiative erzwungen. Dabei kann es sich entweder um eine „negative“ Initiative handeln, das heißt die Möglichkeit, einen bereits vom Parlament getroffenen Gesetzesbeschluss zu Fall zu bringen, oder um die Befugnis, einen solchen Beschluss positiv herbeizuführen. *Drittens* schließlich kommt es bei der Initiative darauf an, ob ihre Inanspruchnahme in der Praxis erleichtert oder erschwert ist. Restriktionen ergeben sich hier durch die Beschränkung der Abstimmungsgegenstände, die in den verschiedenen Stadien des Verfahrens zu überwindenden Beteiligungs- und Zu-

stimmungsquoren, die einzuhaltenden Fristen oder anderweitige Ausführungsbestimmungen, die zumeist unterhalb der Verfassung geregelt werden. Zu den letzteren gehören z.B. die rechtliche Zulassungsprüfung, die Modalitäten der Kostenerstattung oder die Frage, ob ein Volksentscheid mit einer regulären Wahl zusammengelegt werden kann.⁷

Die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem parlamentarischen System stellt sich in erster Linie für die Initiative (Jung 2001). Im Unterschied zum Referendum hebt diese nämlich den Primat des parlamentarischen Gesetzgebers auf, indem sie dem Volk Gelegenheit gibt, in bestimmten Situationen selbst an dessen Stelle zu treten. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass sich nur ganz wenige Demokratien entschieden haben, ein so weitreichendes Instrument einzuführen. Sieht man von den Zwergstaaten und den neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa ab, ist die Vetoinitiative überhaupt nur in zwei (west)europäischen Staaten bekannt: in Italien und der Schweiz. Letztere gesteht dem Volk darüber hinaus ein positives Gesetzgebungsrecht zu, das sich allerdings nur auf die Verfassung bezieht. Ein einfachgesetzliche Initiative ist auch im Mutterland der direkten Demokratie nicht vorgesehen.

Der jüngste Vorstoß der rot-grünen Bundesregierung für eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes wirkt vor diesem Hintergrund befremdlich. Nicht nur, dass die Volksgesetzgebung hier in der stärksten Form der Initiative realisiert werden soll. Würde der jetzt erneut vorgelegte Gesetzesentwurf Wirklichkeit, dann wäre das Instrument im Bund sogar anwenderfreundlicher als auf der Länderebene. Dort ist die direkte Demokratie „von unten“ mittlerweile zwar flächendeckend gegeben, doch spielt sie aufgrund der restriktiven Ausgestaltung im politischen Geschehen keine große Rolle (Rehmet 2002). Bei den ungleich wichtigeren Materien, die auf der Bundesebene zu regeln sind, wäre das sicher anders. Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Autoren des Gesetzesentwurfes der Folgen bewusst gewesen sind, die dies für die Gesamtarchitektur des Regierungssystems haben könnte.

Wo die Plebiszite als Initiativrechte ausgestaltet sind, stehen sie in einem natürlichen Spannungsverhältnis zum gegnerschaftlichen Parteienwettbewerb. Hat die Opposition die Möglichkeit, ein von der Regierungsmehrheit beschlossenes Gesetz über den Umweg einer Volksabstimmung nachträglich zu Fall zu bringen, dann ist Regierung natürlich gut beraten, etwaige Widerstände gegen ihr Vorhaben schon im Vorwege einzukalkulieren. Plebiszitäre Elemente wirken also der Logik nach „konsensuell“. Damit unterminieren sie aber das Prinzip der alternierenden Regierung, auf dem der mehrheitsdemokratische Parlamentarismus wesensmäßig basiert. In der Schweiz hat das dazu geführt, dass im Laufe der Zeit alle großen Parteien und Verbände in den Regierungsprozess integriert wurden und ein fest institutionalisiertes Konkordanzsystem ausbildeten. Die lebhaft praktizierte Abstimmungsdemokratie und das nahezu vollständige Fehlen von Parteienkonkurrenz sind dort Seiten derselben Medaille (Linder 1999: 311ff.).

In der Bundesrepublik kann es demgegenüber nur um eine „Moderierung“ des Parteienwettbewerbs durch die Plebiszite gehen, nicht um dessen Abschaffung. Die direktdemokratischen Verfahren sollten deshalb so ausgestaltet sein, dass sie weder abschreckend hohe Hürden aufbauen noch zum leichtfertigen Gebrauch einladen. Des weiteren müssen sie in eine Reform des gesamten Entscheidungssystems eingebettet werden, die den Einfluss der anderen „Vetospiele“ (insbesondere des

Bundesrates) begrenzt. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf wirft hier mehr Probleme auf, als er Lösungen verspricht. Dennoch bleibt die Grundidee, die hinter den Plebisziten steht, richtig. Die veränderten Rahmenbedingungen des Regierens führen dazu, dass die Politik heute nicht weniger, sondern im Zweifelsfalle mehr Konsens benötigt. Von daher wächst auch der Bedarf, die Entscheidungsprozesse durch eine möglichst enge Anbindung an die Betroffenen legitimatorisch abzusichern. Gleichzeitig muss die Qualität der Entscheidungsinhalte „stimmen“. Die Analyse hat gezeigt, dass das vorhandene parteidemokratische System in Deutschland weder das eine noch das andere verbürgen kann. Um aus der Krise herauszukommen, müsste es die Kraft finden, sich entlang der skizzierten Linien zu erneuern. Ob dies gelingt, ist keineswegs ausgemacht. Der Politikwissenschaft jedenfalls dürfte der Stoff bei diesem Thema so bald nicht ausgehen.

Anmerkungen

- 1 Zur Bestimmung des sicheren Stammwählers wurden dabei vier Kriterien zugrunde gelegt: die Wahlabsicht, das Stimmverhalten bei der letzten Wahl, die Parteiidentifikation und der Sympathiefaktor. Wo weichere Kriterien verwendet werden, weisen die Untersuchungen naturgemäß einen höheren Stammwähleranteil aus (vgl. z.B. Stöss 2000).
- 2 Das Ergebnis der im Westen nicht etablierten PDS ist hier mit eingerechnet.
- 3 Wenn die „Amerikanisierung“ der Wahlen eine Antwort auf abnehmende Parteibindungen darstellt, dann ist kein politisches System heute weniger „amerikanisiert“ als das US-amerikanische. Neuere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass in den USA nur noch 7 bis 8 Prozent der Wähler als echte Wechselwähler bezeichnet werden können. Der Hauptgrund dafür liegt in einer Verschärfung der sozialkulturellen Gegensätze, die zu einer Zunahme und Verfestigung der Parteiidentifikationen geführt hat. Ablesen lässt sich das u.a. am Rückgang des split ticket-votings und der geringen Quote der unentschiedenen Wähler. Republikaner und Demokraten sind deshalb gut beraten, sich bei der Wählermobilisierung vorrangig um die eigene Klientel zu bemühen, wenn sie ihre Chancen optimieren wollen (Lösche 2004).
- 4 Unter Responsivität versteht man in der Demokratieforschung die Übereinstimmung des Regierungshandelns mit den Wählerpräferenzen. Vgl. Brettschneider 1995: 18ff.
- 5 Binnenorganisatorisch hat das zur Folge, dass die Parteien führungslastiger werden und ihre strategische Planung verstärkt auf die Wahlkämpfe ausrichten. Die zentrale Parteiorganisation verliert an Bedeutung zugunsten des parlamentarischen und Regierungsarms, während gleichzeitig die parteiliche Vermittlungsfunktion durch direkte (medienvermittelte) Beziehungen zwischen Wahlvolk und Regierungspolitikern überlagert wird (Panebianco 1988: 264f.).
- 6 In dieselbe Richtung weisen die in der neueren Forschung empfohlenen Beteiligungsformen einer assoziativen oder Netzwerkdemokratie, die sachlich und/oder räumlich abgestuft sind und auf eine Stärkung des deliberativen Moments bei der Entscheidungsfindung abzielen (Abromeit 2002: 100ff.).
- 7 Nicht minder erheblich sind die Modalitäten der Eintragung und Unterschriftensammlung in der Startphase. So nützen niedrige Quoren für eine Volksinitiative wenig, wenn die Unterschriften nicht frei gesammelt werden dürfen, sondern von den Bürgern in Behörden und Ämtern zu hinterlegen sind. Die Restriktionen liegen also auch hier allzu oft im Detail.

Literatur

- Abromeit, Heidrun (2002), *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen.
- Apel, Hans (1991), *Die deformierte Demokratie. Parteienherrschaft in Deutschland*, Stuttgart.
- Arnim, Hans Herbert von (1993), *Demokratie ohne Volk. Plädoyer gegen Staatsversagen, Machtmissbrauch und Politikverdrossenheit*, München.
- Arzheimer, Kai (2002), *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs*, Wiesbaden.
- Beyme, Klaus von (1994), *Politikverdrossenheit und Politikwissenschaft*, in: Claus Leggewie (Hg.), *Wozu Politikwissenschaft?*, Darmstadt, S. 21-33.
- Birsl, Ursula/Peter Lösche (1998), *Parteien in West- und Ostdeutschland: Der gar nicht so feine Unterschied*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (1), S. 7-24.
- Brettschneider, Frank (1995), *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*, Opladen.
- Brettschneider, Frank/Jan van Deth/Edeltraud Roller, Hg. (2002), *Das Ende der politisierten Sozialstruktur?*, Opladen.
- Brunner, Wolfgang/Jutta Graf/Viola Neu (2001), *Die politische Meinungslage in Deutschland 1990-2001*, Sankt Augustin (Arbeitspapiere der Konrad Adenauer-Stiftung, Nr. 35).
- Decker, Frank (2004a), *Der neue Rechtspopulismus*, Opladen.
- Decker, Frank (2004b), *Systemrezeption und institutionelle Innovationen im deutschen Einigungsprozess. Eine Bilanz*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14 (1), S. 31-67.
- Decker, Frank, Hg. (2004c), *Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, Wiesbaden.
- Decker, Frank (2004d), *Konstitutionelles versus parteiendemokratisches Parlamentarismusverständnis? Bemerkungen zu einer überholten Dichotomie*, in: Stefan Brink/Heinrich Amadeus Wolff (Hg.), *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin 2004, S. 533-554.
- Dittberner, Jürgen (2004), *Die deutschen Parteien. Defizite und Reformideen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 40, S. 12-18.
- Dittberner, Jürgen/Rolf Ebbighausen, Hg. (1973), *Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Dürr, Tobias (2004), *Ankunft in der Wirklichkeit*, in: *Berliner Republik* 6 (5), S. 40-49.
- Jagodzinski, Wolfgang/Steffen Kühnel (2001), *Werte und Ideologien im Parteienwettbewerb*, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2. Auflage, Bonn, S. 204-227.
- Jung, Sabine (2001), *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden.
- Kepplinger, Hans Mathias (1998), *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*, Freiburg/München.
- Koole, Ruud (1996), *Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of Cartel Party*, in: *Party Politics* 2 (4), S. 507-523.
- Krockow, Christian Graf von/Peter Lösche, Hg. (1986), *Parteien in der Krise. Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens*, München.
- Linder, Wolf (1999), *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern/Stuttgart/Wien.
- Lösche, Peter (1995), *Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (1), S. 149-159.
- Lösche, Peter (2004), *Gespaltenes Land. Die Vereinigten Staaten vor den Präsidentschaftswahlen*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 49 (8), S. 984-991.
- Mair, Peter (1994), *Party Organizations. From Civil Society to the State*, in: Richard S. Katz/Peter Mair (Hg.), *How Parties Organize*, London/Thousand Oaks/New Dehli, S. 1-22.

- Mair, Peter (2002), Populist Democracy vs Party Democracy, in: Yves Mény/Yves Surel (Hg.), *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills/New York, S. 81-98.
- Meyer, Thomas (2001), *Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch das Mediensystem*, Frankfurt a.M.
- Niedermayer, Oskar (2001), *Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Niejahr, Elisabeth (2004), Handwerk hat doppelten Boden, in: *Die Zeit* vom 9. Juni 2004.
- Panebianco, Angelo (1988), *Political Parties. Organization and Power*, Cambridge.
- Pappi, Franz Urban (2002), Die politisierte Sozialstruktur heute. Historische Reminiszenz oder aktuelles Erklärungspotenzial, in: Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller, Hg. (2002), *Das Ende der politisierten Sozialstruktur?*, Opladen, S. 25-46.
- Pickel, Gert/Dieter Walz (1997), Politikverdrossenheit in Ost- und Westdeutschland. Dimensionen und Ausprägungen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 38 (1), S. 27-49.
- Rehmet, Frank (2002), Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern, in: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.), *Direkte Demokratie*, Wiesbaden, S. 102-114.
- Scarrow, Susan E. (1997), Party Competition and Institutional Change. The Expansion of Direct Democracy in Germany, in: *Party Politics* 2 (4), S. 451-472.
- Schedler, Andreas (1993), Die demoskopische Konstruktion von ‚Politikverdrossenheit‘, in: *Politische Vierteljahresschrift* 34 (3), S. 414-435.
- Stöss, Richard (2000), Anmerkungen zur Situation der Großparteien, in: Stefan Immerfall (Hg.), *Parteien, Kulturen und Konflikte*, Opladen, S. 189-221.
- Thaidigsmann, S. Isabell (2004), *Sozialstruktur und Wählerverhalten. Das Ende einer alten Beziehung?*, Berlin (Arbeitspapiere der Konrad Adenauer-Stiftung, Nr. 126).
- Thumfart, Alexander (2002), *Die politische Integration Ostdeutschlands*, Frankfurt a.M.
- Weizsäcker, Richard von (1992), Im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Frankfurt a.M.
- Wiesendahl, Elmar (1992), Volksparteien im Abstieg. Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 34-35, S. 3-14.

Anschriften der Autoren

Heiner Adamski, Brahmsallee 10, 20144 Hamburg;
E-Mail: heineradamski@t-online.de

Doris Ahnen, Ministerin für Bildung, Frauen und Jugend in Rheinland-Pfalz,
Wallstr. 3, 55122 Mainz;
E-Mail: Doris.Ahnen@mbfj.rlp.de

Prof. Dr. *Frank Decker*, Seminar für Politische Wissenschaft, Universität Bonn,
Lennéstraße 27, 53113 Bonn;
E-Mail: frank.decker@uni-bonn.de

Dr. *Michael Edinger*, Sonderforschungsbereich 580, Friedrich-Schiller-Universität
Jena, Carl-Zeiss-Str. 2, 07743 Jena;
E-Mail: s6edmi@nds.rz.uni-jena.de

Claudia Holfert, M.A., Sonderforschungsbereich 580, Friedrich-Schiller-
Universität Jena, Carl-Zeiss-Str. 2, 07743 Jena;
E-Mail: claudia.holfert@web.de

Prof. Dr. *Ingo Juchler*, Universität Augsburg, Didaktik der Sozialkunde, Universi-
tätsstr. 10, 86159 Augsburg;
E-Mail: ingo.juchler@phil.uni-augsburg.de

Dr. *Harald Lofink*, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Fachbereich 12 – In-
stitut für Soziologie, Colonel-Kleinmann-Weg 2, 55099 Mainz;
E-Mail: Harald.Lofink@Uni-Mainz.de

Dr. *Horst Mehrländer*, Staatssekretär im Wirtschaftsministerium Baden-Württem-
berg, Theodor-Heuss-Str. 4, 70174 Stuttgart;
E-Mail: Horst.Mehrlaender@wm.bwl.de

Dr. *Rahild Neuburger*, Ludwig Maximilians-Universität München, Institut für Informa-
tion, Organisation und Management, Ludwigstr. 28/VG, 80539 München
E-Mail: neuburger@bwl.uni-muenchen.de

Prof. Dr. *Heinrich Pehle*, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstr. 4, 91054 Erlangen;
E-Mail: Hrpehle@phil.uni-erlangen.de

Prof. Dr. Dres. h.c. *Arnold Picot*, Ludwig Maximilians-Universität München, Institut für Information, Organisation und Management, Ludwigstr. 28/VG, 80539 München
E-Mail: picot@bwl.uni-muenchen.de

Dr. *Petra Zimmermann-Steinhart*, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstr. 4, 91054 Erlangen;
E-Mail: pazimmer@phil.uni-erlangen.de