

Gesellschaft Wirtschaft Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Jahrgang 54, 2005, Heft 2

Inhalt

Editorial 131

Brennpunkt

Roland Sturm

Politik ohne politische Bildung: „Die Dame ohne Unterleib“ 133

Fachwissenschaftliche Aufsätze

Klaus Brummer

Strategien für eine effektivere europäische Außenpolitik 137

Martin Große Hüttmann

„Ein freudloses Ja der EU zur Türkei“:
Die Entscheidung der Europäischen Union über Beitrittsverhandlungen
mit der Türkei 149

Hans-Hermann Hartwich

Internationale Politische Ökonomie – neue wirtschaftskundliche
Themen in der GWP 163

Michael Blauberger, Jan Mergler, Uwe Wagschal

Internationale Politische Ökonomie – Eine neue alte Disziplin 165

Rahild Neuburger

Internationale Produktionsnetzwerke 177

Aktuelle Informationen

Michael W. Bauer

Die deutschen Länder zwischen europäischem Verfassungsvertrag und
Osterweiterung der Europäischen Union 189

Inga Uhlenbrock

Armut im Wohlstand. Zentrale Ergebnisse des 2. Armuts- und
Reichtumsberichts der Bundesregierung 195

Rechtsprechung kommentiert

Heiner Adamski

Studiengebühren – Das Verbot ist verfassungswidrig 203

Kontrovers*Hans-Hermann Hartwich*

Euro-Stabilitätspakt 2005: Demontage oder notwendige Anpassung? 213

Didaktische Praxis*Michael May, Andreas Dietz*

Thema: „Rechtsextremismus“ im Unterricht: Verstehen vs. Moralisieren 221

Rezensionen 231**Analyse***Alexander Straßner*Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl: Verbandsfunktionen in Theorie
und Praxis 233

Autoren dieses Heftes 255

Zu diesem Heft

Roland Sturm ruft Politik und Demokratie in seinem „Brennpunkt“ dazu auf, nicht der Selbsttäuschung der Zirkusattraktion „Dame ohne Unterleib“ zu verfallen. In einer Zeit, in der Demokratie sich nicht über zunehmenden Wohlstand legitimieren kann, ist ihre Verankerung in normativen Orientierungen ihrer Bürgerinnen und Bürger unerlässlich. „Politische Bildung wird gerade in Krisenzeiten mehr gebraucht als jemals zuvor.“ Dies formuliert den Sinn der Zeitschrift *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* und das Credo der Herausgeber!

Dieses Heft der GWP hat sich mit den fachwissenschaftlichen Aufsätzen und der „Kontroverse“ zu einem internationalen Heft entwickelt. Zuerst untersucht *K. Brummer* die Übernahme von weltpolitischer Verantwortung durch die Europäische Union als Meilenstein der EU-Entwicklung. Die europäische Verfassung könnte diese Aufgabe fördern: Personalisierung durch neue Ämter wie das des EU-Außenministers, Differenzierung der Teilhabe z.B. an Militärmissionen durch neue Strukturen und Instrumente würden hier helfen können. Aber auch ein Scheitern des Verfassungsvertrages würde den Vorgang nicht aufhalten, sondern – so die These des Autors – die Fähigkeiten der EU auf politischer, militärischer und internationaler Ebene zur Verantwortungsteilnahme werden zunehmen.

Ein zweites Europa-Thema mit hohem Aktualitätsgehalt betrifft die Türkei. Die komplizierten Beziehungen von Europäischer Union und Türkei als Wechsel von Annäherungen und Distanzierungen seit den 50er-Jahren mündeten 2004 in einem „freudlosen Ja“ der EU zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen (*M. Große Hüttmann*). Die Geschichte der Osterweiterung kann dafür Probleme, Verfahren und Kriterien sehen lehren. Daraus ergibt sich, dass der Ausgang der Beitrittsverhandlungen tatsächlich offen ist. Der Aufsatz zeigt Zusammenhänge, die das Verfolgen der Verhandlungen, die sich über eine ganze Reihe von Jahren erstrecken werden, erleichtern bzw. ermöglichen.

Wirtschaftliche Probleme sind kaum ohne globale Perspektive zu erfassen. Dabei ist die entscheidende Frage nach dem Verhältnis von Markt und Staat neu zu stellen. Dies tun *Blauberger, Mergler und Wagschal* in ihrer Darstellung der IPÖ, der internationalen politischen Ökonomie. Sie entwerfen eine Landkarte aus klassischen und modernen Theorien: Merkantilismus und seine Neo-Variation, Liberalismus und Neo-Liberalismus sowie schließlich Marxismus und neo-marxistische Varianten. Die Theorien bestimmen die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik unterschiedlich, so dass in dieser Landkarte zahlreiche gegenwärtige und zukünftige Phänomene und Probleme verortet werden können. Die Stichworte Global governance, Globalisierung, strukturelle Macht und Staatstätigkeitsprofile fassen sehr unterschiedliche Erscheinungen zusammen. *Hans-Hermann Hartwich* stellt diesem Aufsatz eine strukturierende Übersicht auf künftig in GWP behandelte Themen der internationalen politischen Ökonomie voran.

Am Beispiel des (fiktiven) Bekleidungsunternehmens MARANI mit Schwerpunkt im Sportgeschäft führt *Rahild Neuberger* uns in internationale Produktionsnetzwerke ein. Was heißt es konkret, also organisatorisch, dass ein Unternehmen im Ausland produzieren lässt? Das Kerngeschäft des deutschen Unternehmens sind Entwicklung (Design), Qualitätskontrol-

le und Vertrieb, während Produktion und Logistik (Transport) durch andere besorgt werden. Kooperationen, Allianzen und Netzwerke von Unternehmen (auch: Wettbewerbern) auf unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfung bilden aus Gründen der Kostenvorteile ein dynamisches System, das durch den internationalen Wettbewerb, in dem die Verbraucher die Seite der Nachfrage darstellen, in Gang gehalten wird. Die Architektur der Unternehmen hat sich ökonomisch und juristisch gewandelt – hier erhalten wir einen Blick in ihr Innenleben. Aus all' dem ergeben sich höhere Anforderungen an die Bildung der Beschäftigten im Inland!

Konsequenzen der Europäisierung für die Kompetenzen der Bundesländer beschreibt *M. W. Bauer* in einer „Aktuellen Information“. Die Bundesländer haben – so die zugespitzte Beobachtung – einen „Pyrrhussieg“ errungen: Zwar sind Erfolge bei ihrer Interessenvertretung im Kontext zur Erarbeitung eines Entwurfs einer europäischen Verfassung gelungen – aber sie bleiben vermutlich symbolisch. Denn der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und die Erweiterung der EU um zentralistisch geprägte Staaten wird das Gewicht der Bundesländer verringern.

Das Problem sozialer Ungleichheiten bestimmt die zweite Aktuelle Information (von *I. Uhlenbrock*): „Armut im Wohlstand“ behandelt den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Inhaltliche und statistische Definitionen entstehen in einem Geflecht aus moralischen, eigennützigem und kapazitätsorientierten Argumenten – auf diesem Hintergrund betreffen wichtige Ergebnisse des Berichts die Leser unmittelbar, weil viele in Form von Risiken davon berührt sind.

In der Rubrik „Rechtsprechung“ zeigt *H. Adamski* die Geschichte der politischen Diskussion um Studiengebühren und zeichnet die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Normenkontrollantrag mehrerer Bundesländer gegen das Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz nach. Hierbei geht es um die Kompetenzen zur Gesetzgebung, nicht aber um deren Inhalt, wie häufig fälschlicherweise behauptet wird (als hätte sich das Gericht gegen Studiengebühren ausgesprochen).

„Kontrovers“ sind die Auffassungen zum Beschluss der EU-Finanzminister zum Euro-Stabilitätspakt, der – so *H.H. Hartwich* – zum Wachstumspakt verändert wurde. Die einen sagen, diese Änderung erleichtere das staatliche Schuldenmachen in gefährlichem Maße, die anderen sagen, jetzt könne prozyklische Politik vermieden werden. Auffällig sei, dass keine der beiden Seiten (Wissenschaft und Politik sind die Hauptkontrahenten, die Medien bilden sie ab) in dieser Kontroverse auf die Argumente der anderen Seite auch nur eingehe, obwohl es bedenkenswerte Punkte auf beiden Seiten gibt. Die Kontroverse als solche ist also zwar lehrreich, aber nicht politisch bildend – dies wird sie erst in der Verarbeitung.

Die „Didaktische Praxis“ widmet sich einem wichtigen und schwierigen Thema: wie können Lehrer und Lehrerinnen im Unterricht mit rechts orientierten Schülern umgehen? *M. May* und *A. Dietz* empfehlen, nicht zu moralisieren und zu argumentieren, sondern – in der gymnasialen Oberstufe – mit wissenschaftspropädeutischer Distanz das Phänomen „Rechtsextremismus“ verhandelbar zu machen. Sie haben eine Unterrichtsreihe entworfen und erprobt. Reaktionen aus unserer Leserschaft zu diesem didaktisch-methodischen Entwurf sind erwünscht und erbeten!

In der „Analyse“, dem umfangreichsten Format in unserer Zeitschrift, wird das klassische Thema „Verbände“ von *A. Straßner* aufgearbeitet. Die idealtypische Auflistung ihrer Funktionen wird beispielhaft erläutert und demokratietheoretisch eingeordnet. Dieser positiven Sicht der Verbände werden Kritiken aus unterschiedlichen Theorietraditionen gegenübergestellt, wonach besonders die Pluralismusunterstellung unrealistisch sei. Diese Kritiken seien ernst zu nehmen. Andererseits seien Korruptions- und Erpressungsvorwürfe an die Adresse von Verbänden aber bloßer Populismus.

Die Herausgeber

Politik ohne politische Bildung: „Die Dame ohne Unterleib“

Roland Sturm

Die Zirkus-Attraktion der „Dame ohne Unterleib“ lebte von der Illusion, der Selbsttäuschung des Betrachters. Daß anatomische Wunder der körperlichen Verstümmelung nicht überlebensfähig sind, blieb den Zeitgenossen nicht verborgen. Niemand wäre auf die Idee gekommen, der Selbsttäuschung außerhalb des Zirkuszeltens anzuhängen. Was aber haben „Selbsttäuschung“ und „Amputation von Realität“ mit der politischen Bildung zu tun?

Der Zusammenhang stellt sich her über das gegenwärtige Verständnis von erfolgreicher Politik. Wie werden Wahlen gewonnen? Antwort: Im Wettbewerb der Parteien. Welche Partei ist erfolgreich: Diejenige, die den Bürgerinnen und Bürgern (ohne Garantie und nicht unbedingt realitätsnah) die meisten staatlichen Leistungen verspricht. Der Trend ist eindeutig. Die Zahl der Stammwähler und der „ideologisch“ gebundenen Wähler nimmt ab. Die Zahl der Wechselwähler und der Nichtwähler nimmt zu und damit die Zahl derjenigen Wähler, die mit dem Versprechen auf bessere und neue staatliche Versorgung mobilisiert und gewonnen werden können.

Die Politikwissenschaft hat für die so entstehende Zustimmung zu einem politischen System und zur Demokratie den Begriff der output-Legitimation geprägt. Die Politik will daran gemessen werden, wie schnell und wie weit sie den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger entgegenkommt. Um diese zu ermitteln, wird großflächig das Instrument der Umfragen eingesetzt. In einer solchen Schönwetterdemokratie, in der Politik sich vor allem auf die Verteilung gesellschaftlichen Reichtums konzentriert und die nur in Zeiten funktioniert, die auch zeitgenössische Betrachter als „Wunder“ bezeichnet haben („Wirtschaftswunder“), bedarf es in der Tat der politischen Bildung zur Abwehr von „Systemkritik“ nicht. Die unterstellte Identität von Wohlstand und Demokratie mag zwar normativ nicht zu überzeugen. Die deutsche Nachkriegszeit hat aber gezeigt, daß die Zustimmung zur Demokratie durch die günstige wirtschaftliche Entwicklung (in Westdeutschland) und die Erfolgsgeschichte der DM deutlich erleichtert wurde. Noch im Umfeld der Diskussion zur Einführung des Euro bemerkte Jacques Delors, der damalige EU-Kommissionspräsident: „Nicht alle Deutschen glauben an Gott, aber alle an die Deutsche Bundesbank“.¹

Die funktionierende output-Legitimation eines politischen Systems hat aber auch eine Schattenseite. Sie kreiert die Selbsttäuschung, daß Demokratie ihrer normativen Selbstvergewisserung, ihrer institutionellen Identität und der aktiven Mitgestaltung jedes einzelnen Bürgers und jeder einzelnen Bürgerin nicht mehr bedarf. Fahrlässig simplifizierend wird von einer permanenten und irreversiblen quasi-genetisch verankerten Demokratieneigung von Politikergenerationen und Staatsbürgern ausgegangen. Jeglichem politischen Verhalten wird ungefragt und unreflektiert Demokratietauglichkeit unterstellt. Die Verfassung wird zu einem weitgehend ignorierten Dokument. Wenn es um Verfassungsreformen geht, drängen immer weitere Spezialinteressen in das Dokument (vom Tierschutz über die Hauptstadtfrage bis hin zu Finanzgarantien für Ostdeutschland), ohne daß der eigentliche Gehalt einer Verfassung, nämlich Ausdruck zu sein des demokratischen Konsens einer Gesellschaft, noch mitbedacht wird. Bisher letztes Beispiel hierfür ist die Ausblendung der demokratietheoretischen Grundlagen des Föderalismus durch die Föderalismusreformkommission von Bundestag und Bundesrat (2004) bei ihrem Anlauf die „Mutter aller Reformen“ (Edmund Stoiber) zu entwerfen.²

Ähnlich stiefmütterlich werden die politischen Institutionen behandelt. Sie gelten nicht mehr als geronnener Ausdruck gesellschaftlich anerkannter Spielregeln, sondern als eine Art Verwaltungsverfahren, das relativ beliebig wechselnden Ansprüchen an die Durchsetzung politischer Projekte angepaßt werden kann. Warum erscheint heute beispielsweise Theodor Eschenburgs Rüge exotisch: „Was fällt Ministerpräsidenten [...]ein, im Bundestag, obwohl sie keine Abgeordneten sind, rein parteipolitische Reden zu halten? Das ist Mißbrauch des Rederechts und könnte vom Bundestagspräsidenten verhindert werden.“³ Die Antwort lautet: Längst haben wir uns an institutionellen „Vandalismus“ gewöhnt. Um nur einige der vielen Fälle der letzten Jahrzehnte zu nennen (mangelndes Erinnerungsvermögen in diesem Zusammenhang bestätigt nur die These): Zum Beispiel, daß das Amt des Bundespräsidenten in Koalitionsverträgen verschachert wird (Einigung auf Johannes Rau 1998); daß Koalitionspartner meinen, Minister selbst ernennen zu können (Fall Günter Rexrodt 1993), obwohl das Grundgesetz diese Kompetenz eindeutig dem Bundeskanzler zuordnet; oder daß die eindeutige Festlegung zur einheitlichen Stimmabgabe im Bundesrat (Artikel 51,3 GG) politisch willkürlich uminterpretiert wird (2003).

Konsequente und einseitige Stärkung der output-Legitimation des politischen Systems macht die Empathie der Bürgerinnen und Bürger mit der Demokratie von der Kassenlage abhängig und unterhöhlt das demokratische Selbstverständnis. Das mit der output-Legitimation begründete Leugnen der Sinnhaftigkeit politischer Bildung opfert das Bemühen um Verbindendes und für alle Verbindliches in einer Gesellschaft. Verfassungsordnungen können in diesem Zusammenhang durchaus dem Dahendorfschen Begriff der „Ligaturen“ zugeordnet werden: „Vom Standpunkt des einzelnen stellen sich Ligaturen als Bezüge dar. Sie geben dem Ort, den er innehat, Bedeutung. Überhaupt kennzeichnet Ligaturen das Element des Sinns und der Verankerung.“⁴ Ligaturen entstehen nicht durch mehr Wissen über das Zustandekommen besserer Outputs, wie ein Spezialtraining in Betriebs- oder Volkswirtschaft. Der Sinnverlust demokratischer Gemeinwesen heute ist für sie folgen-schwer. Weshalb?

Die Antwort findet sich in einer realistischen Betrachtung des Weltgeschehens. Was ist der gesellschaftliche „Normalzustand“? Sicher nicht der Überfluß, sondern die Situation der Knappheit. Politische Entscheidungen kreieren Verlierer und Gewinner, wenn der Staat darauf verzichtet (was er früher oder später tun muß) durch Flucht in die Staatsverschuldung Überfluß vorzugaukeln, um damit die Illusion der funktionierenden output-Legitimation zu bedienen. Was aber hält ein Gemeinwesen noch zusammen, was erhält die Demokratie als Lebens- und Staatsform, wenn sie nicht mehr alleine auf die output-Legitimation setzen kann?

Hierauf gibt es zwei Antworten: Die erste, heutige gängige lautet, der Zwang der internationalen Bündnisse und Märkte. Europäische Union oder NATO auf der einen Seite und das negative Rating der Märkte, das ungewissen, weil undemokratischen Investitionsbedingungen auf dem Fuße folgt, diszipliniert zur Demokratie. Wie Märkte mit Demokratie umgehen läßt sich aber auch an der Begeisterung für Investitionen in China ablesen, wo weiter gefoltet wird, Arbeitnehmer weitgehend rechtlos sind und Menschen öffentlich hingerichtet werden. Die Europäische Union ist da schon eine etwas sicherere Karte, aber will man in Deutschland ernsthaft darauf verzichten, Demokratie auch in schweren Zeiten aus eigener Kraft begründen zu können?

Gerade Feinde der Demokratie, wie die NPD in Sachsen mit ihrem anti-Hartz IV Wahlkampf, vertrauen darauf, daß sie mit ihrer Kritik am „System-output“ die Legitimität demokratischer Politik unterminieren können. Solche Hetzkampagnen stoßen dann ins Leere, wenn sie auf Bürgerinnen und Bürger treffen, die Demokratie als mehr begreifen als nur formale Regierungstechnik, nämlich als die von ihnen selbst gewählte und bevorzugte Lebensform. Demokratie und Beteiligung gehören in diesem Zusammenhang eng zusammen. Und Voraussetzung dafür, daß demokratische Verfahren nicht ohne den Unterbau demokratischer Wertorientierungen daher kommen, ist ein Prozeß der Sozialisation in die Demokratie. Politische Bildung zur Gewährleistung dieser Sozialisation wäre die zweite Antwort auf das Versagen der output-Legitimation.

Damit sollte das Paradox des Umgangs mit politischer Bildung heute deutlich geworden sein. Bürgerinnen und Bürger, die Demokratie als die Summe staatlicher Wohltaten zu sehen gelernt haben, weil ihnen der nicht zuletzt durch politische Bildung vermittelte „Unterleib der Demokratie“ fehlt, erscheinen auf den ersten Blick politisch pflegeleicht. Sie sind durch eine Politik des „Noch mehr“ zu gewinnen. Eine solche Politik ist aber zutiefst unrealistisch und trotz Überdehnung der öffentlichen Kassen nicht mehr möglich. Dennoch redet sich die Politik ein, es bedürfe der gesellschaftlichen Fundierung der Demokratie und damit auch der politischen Bildung nicht (mehr). Was aber will sie an die Stelle der output-Legitimation setzen, wenn diese versagt? Wie kann sie erklären, daß es Unterschiede zwischen qualitativem und quantitativem Output gibt, oder wie will sie gar Gruppenegoismen im Namen des „Gemeinwohls“ zurückweisen? Eine Demokratie, die auf der Zustimmung und aktiven Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger beruht, hat Stabilitätsressourcen, die eine Gesellschaft, die staatliche Institutionen und Politik nur als Dienstleister sieht, nicht hat. Sie kann viel eher auch schmerzliche Entscheidungen treffen, weil es akzeptiert und verstanden wird, daß sie von demokratisch responsiven Repräsentanten stellvertretend verantwortet werden und nicht nur Managemententscheidungen von Fachleuten oder gar von Dirigenten der öffentlichen Meinung sind.

Politische Bildung wird gerade in Krisenzeiten mehr gebraucht als jemals zuvor. Nicht um negative Nachrichten positiv einzupacken und zu verkaufen, auch nicht um kurzfristig gegen NPD-Erfolge oder Ausländerfeindlichkeit zu mobilisieren, sondern um mittel- und langfristig jene individuellen politischen Dispositionen mitzuformen, die solches demokratiefeindliche Verhalten ausschließen und, was noch wichtiger ist, die output-Krisen des politischen Systems beispielsweise wegen wirtschaftlicher Probleme nicht zu einer Krise werden lassen, die die Demokratie an sich in Frage stellt. Politik ohne politische Bildung ist aus der Sicht der gesellschaftlichen Fundierung und Tradierung des demokratischen Konsenses in der Tat eine „Dame ohne Unterleib“.

Anmerkungen

- 1 Zitiert nach Reimut Jochimsen: Die Einführung der neuen europäischen Währung aus deutscher Sicht, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 9(1), 1998, S. 6.
- 2 Ausführlich: Roland Sturm: Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur, Gütersloh/Berlin 2004.
- 3 Theodor Eschenburg: Letzten Endes meine ich doch. Erinnerungen 1933-1999, Berlin 2000, S. 278.
- 4 Ralf Dahrendorf: Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie, Frankfurt am Main 1979, S. 51.

Strategien für eine effektivere europäische Außenpolitik*

Klaus Brummer

1. Europas neue Rolle in der Welt

Europa übernimmt Verantwortung in der Weltpolitik. Ungeachtet erster, gleichwohl eher bescheidener Ansätze wäre diese Feststellung vor zehn oder auch noch vor fünf Jahren mit einem ungläubigen Kopfschütteln abgetan worden. Heute sieht dies anders aus. In der Praxis – man denke vor allem an die Militär- und Polizeimissionen – wie im konzeptionellen Bereich demonstriert die Europäische Union (EU) mehr und mehr ihre Bereitschaft, ihren Worten auch Taten folgen zu lassen.

Ein Meilenstein für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU war die Annahme der Europäischen Sicherheitsstrategie („Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“) durch den Europäischen Rat im Dezember 2003. Diese geht davon aus, dass Fragen der inneren und äußeren Sicherheit nicht länger losgelöst voneinander behandelt werden können und dass ferner kein einzelner Staat heute mehr dazu in der Lage ist, den nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in den Vordergrund getretenen neuen Bedrohungen unilateral zu begegnen. Vor diesem Hintergrund ist die Sicherheitsstrategie als eine politische Willensbekundung der EU-Mitgliedstaaten zu sehen, den gemeinsamen Herausforderungen auch gemeinsam zu begegnen.

Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie hat die EU ein Rahmenkonzept im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erhalten, in welchem die Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zur Übernahme nicht nur regionaler, sondern auch weltpolitischer Mitverantwortung bekunden. Diesem über den Kontinent hinausgreifenden Vorgehen liegt die Einsicht zugrunde, dass die innere Entwicklung Europas unlösbar mit der Gewährleistung seiner Sicherheit nach innen wie eben auch nach außen verbunden ist. Auf dieser Wechselseitigkeit beruht das Interesse der EU, ihre bereits vorhandene wirtschaftliche Macht um außenpolitische Potentiale einschließlich militärischer Mittel zu ergänzen.

Im Folgenden werden Überlegungen darüber angestellt, wie Europa den vorgetragenen Anspruch zur Übernahme einer größeren weltpolitischen Verantwortung in der Praxis mit Leben erfüllen kann, was es also zur weiteren Fortentwicklung der GASP und der diese unterstützende Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bedarf. Zunächst richtet sich der Blick auf den Verfassungsvertrag und

dessen potentielle Aus-/Wirkungen auf die künftige Ausgestaltung von GASP und ESVP (Punkt 2). Das Argument lautet, dass der Vertrag der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nur teilweise wirklich neuartige Impulse gibt. Aus diesem Grund bedarf es selbst im Falle des Inkrafttretens der Verfassung weiterer Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Europas Außen- und Sicherheitspolitik (Punkt 3). Diese haben auf drei unterschiedlichen Ebenen anzusetzen: der politischen Ebene (Punkt 3.1), der militärischen Ebene (Punkt 3.2) sowie der Kooperationsebene (Punkt 3.3).

2. Der Verfassungsvertrag als weiterer Meilenstein für GASP und ESVP?

Der Verfassungsvertrag enthält eine Reihe von Ansatzpunkten, welche GASP und ESVP weiter voranbringen würden. Ohne weitere, überwiegend freilich sehr vage gehaltene Aspekte wie die Beistandspflicht oder die Solidaritätsklausel zu übersehen, lassen sich die Neuerungen größtenteils in zwei Kategorien zusammenfassen: Personalisierung und Differenzierung. Mit der Personalisierung verbindet sich die Einführung zweier an zentralen Stellen innerhalb des europäischen Institutionengefüges angesiedelter neuer Ämter. Dies sind der Europäische Außenminister und der Präsident des Europäischen Rates. Durch diese bekäme die europäische Außenpolitik gleich zwei bislang nicht existente „Gesichter“, was neben einer möglichen stärkeren Koordination und Kooperation im Innern auch für die Außendarstellung Europas von Vorteil wäre.

Zum anderen sieht der Verfassungsvertrag eine merkliche Ausweitung der Optionen für ein differenziertes Vorgehen im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor. Dies umfasst sowohl die Einführung neuer Strukturen und Instrumente als auch die Modifizierung bereits vorhandener Bestimmungen. Ersteres bezieht sich auf die ständige strukturierte Zusammenarbeit, die Möglichkeit zur Übertragung von EU-Missionen an eine Gruppe von Mitgliedstaaten sowie auf die Gründung einer Europäischen Verteidigungsagentur; letzteres auf die verstärkte Zusammenarbeit (vgl. Algieri 2005; Algieri/Bauer 2005).

Diese Neuerungen reichen allerdings nicht aus, um den Verfassungsvertrag zu einem weiteren Meilenstein für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik werden zu lassen. Anders gwendet: Im Falle des Scheiterns des Verfassungsvertrags würde die Fortentwicklung von GASP und ESVP keineswegs zwangsläufig stagnieren. Zwei Aspekte stehen einem solchen „Stillstandsszenario“ entgegen: Zum einen sind mehrere der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Neuerungen als reaktive Anpassungen auf sich bereits vollziehende Entwicklungen zu bewerten. Dies gilt insbesondere für die Ausweitung der Mechanismen für ein differenziertes Vorgehen. Die Möglichkeiten für derlei Maßnahmen würden mit der Verfassung zwar ausgeweitet, jedoch nicht erst geschaffen werden – bereits der Vertrag von Amsterdam führte die verstärkte Zusammenarbeit ein, die im Vertrag von Nizza spezifiziert wurde. Außerdem, und noch gewichtiger, ist ein flexibles Vorgehen in der Praxis der ESVP ohnehin bereits die Regel. Man denke an die stets nur eine „Koalition der Willigen“ umfassenden EU-Missionen.

Zum anderen werden schon zum jetzigen Zeitpunkt Aktivitäten entfaltet, die nicht auf das vorhandene Vertragswerk zurückzuführen sind, sondern die auf der

Einsicht in die Notwendigkeit zur Weiterentwicklung der europäischen Fähigkeiten im Bereich GASP/ESVP beruhen. So wurden einige der im Verfassungsvertrag festgelegten Neuerungen bereits – und somit auch ohne das Inkrafttreten des Vertrags – umgesetzt. Zu nennen sind hier allen voran die Solidaritätsklausel sowie die Europäische Verteidigungsagentur, die durch einen Beschluss des Europäischen Rates (25.3.2004) in Kraft gesetzt beziehungsweise durch eine vom Rat angenommene Gemeinsame Aktion (12.7.2004) geschaffen wurden. Während die Klausel von eher symbolischem Wert ist, ist die Verteidigungsagentur als eine konkrete Maßnahme zur Überwindung der offenkundigen und seit langem bekannten Mängel Europas im Rüstungsbereich zu sehen. Eine weitere Fortentwicklung der Fähigkeiten im Bereich der ESVP sind die im November 2004 bei einem Treffen der EU-Verteidigungsminister vereinbarten schnellen Eingreiftruppen („battle groups“).

Ferner zeigt sich auch die Europäische Kommission bestrebt, ihre bislang geringen Mitsprachemöglichkeiten im Bereich der ESVP zu erweitern. Der Einstieg der Kommission in die Sicherheitspolitik soll über den Umweg der Forschungsförderung geschehen. In diesem Sinne bildet die Raumfahrtspolitik, insbesondere die Optionen zur dualen, d.h. zivilen und militärischen Anwendung von Innovationen, einen der Schwerpunkte bei den Planungen für das 7. EU-Forschungsprogramm (2007-2013). Ebenfalls Teil des Programms sollen Maßnahmen im Bereich der Sicherheitsforschung werden, durch welche man Technologielösungen für Sicherheitsprobleme fördern möchte.¹ Infolge der Losgelöstheit vom Primärrecht und der vorrangig pragmatischen Motivation solcher Handlungen ist deren Fortführung wie auch die Initiierung weiterer Schritte im Falle des Scheiterns des Verfassungsvertrags wahrscheinlich.

Der Wille zur wie auch die Einsicht in die Notwendigkeit der Fortentwicklung von GASP und ESVP scheinen gegenwärtig also vorhanden zu sein und dürften auch im Falle der Nichtratifizierung des Verfassungsvertrags nicht gleich wieder verschwinden. Eher ist zu erwarten, dass sich die Tendenz zum Ausbau von GASP und ESVP unabhängig vom Primärrecht – beziehungsweise in Teilen diesem vorausseilend wie im Falle der Verteidigungsagentur – weiter fortsetzen wird. Eine solche Entwicklung wäre ohnehin aus der Sache heraus geboten, schließlich würden mit dem Scheitern der Verfassung nicht gleichsam die Bedrohungen verschwinden, denen sich Europa gegenübersteht. Fazit: Der Verfassungsvertrag ist kein weiterer Meilenstein für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik.

3. Wege in die Zukunft

Es stellt sich also die Frage, was es im Falle des Scheiterns des Verfassungsvertrags wie größtenteils angesichts der dem Vertrag immanenten Schwächen auch im Falle von dessen Inkrafttreten zu tun gibt, um die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zukunftsfähig zu machen. Die Antwort hierauf lautet, GASP und ESVP auf drei Ebenen voranzutreiben: der politischen, der militärischen und der kooperativen.

3.1 Fortführung der Differenzierung auf der politischen Ebene

Ein differenziertes Vorgehen ist vor allem im Bereich der ESVP bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt dominant. Am offenkundigsten wird dies an den EU-Missionen. An der Militärmission „Concordia“ in Mazedonien etwa beteiligten sich 13 der damals 15 EU-Mitgliedstaaten (nicht: Dänemark, Irland) sowie acht der zehn im Mai 2004 beigetretenen Staaten (nicht: Malta, Zypern). An „Althea“ in Bosnien-Herzegowina wiederum, der im Dezember 2004 gestarteten bislang größten Mission der EU, sind 22 Mitgliedstaaten beteiligt. Das Voranschreiten einiger Staaten zeigt sich jedoch nicht nur bei den Einsätzen. Ein weiteres Beispiel sind die schon angeführten „battle groups“, für die nur gut Dreiviertel der Mitgliedstaaten Truppen bereitstellen wollen. Mit Blick auf diese Eingreiftruppen könnte man freilich grundsätzlich die Frage stellen, inwieweit die Bereitstellung von ca. 20 000 Soldaten durch potentiell 25 Staaten und somit von durchschnittlich nicht einmal 1000 Soldaten pro Land weniger als Leistung, sondern mehr als Verweigerung gewertet werden sollte.

Ein differenziertes, sprich ein – freilich auf deren Wunsch hin – nicht alle Mitgliedstaaten einschließendes Vorgehen ist somit schon heute charakteristisch für die Maßnahmen der EU. Infolge der jüngsten Erweiterung, sowie angesichts der Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel in weiten Teilen von GASP und ESVP selbst im Falle der Ratifizierung des Verfassungsvertrags, wird sie es auch künftig sein müssen. Die Chancen zur raschen und zugleich inhaltlich ambitionierten Einigung auf der Grundlage der Einstimmigkeit sind bei 25 Staaten gering. Bei solch zentralen wie möglicherweise auch folgenreichen Entscheidungen wie denjenigen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik läuft es in der Regel auf Vereinbarungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus – so man überhaupt eine gemeinsame Position findet.

Die Abkehr von der Einstimmigkeit hin zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit wäre sicherlich die probateste Option zur Überwindung dieses Problems; die politisch wahrscheinlichste ist sie nicht. Ein Ausweg muss daher gefunden werden, und dieser besteht in der weiteren Forcierung des differenzierten Vorgehens. Gebraucht werden ebenso handlungswillige wie handlungsfähige Staaten, möglicherweise in Form eines außen- und sicherheitspolitischen Direktoriums, welches die Entwicklung der europäischen Kapazitäten weiter vorantreibt (vgl. Bertelsmann Foundation 2004). Dass und wie das geht, demonstrieren die „battle groups“, welche auf eine Initiative Großbritanniens und Frankreichs zurückgehen, der sich dann auch Deutschland anschloss und die nach ihrer Einbringung in den europäischen Rahmen schließlich die Zustimmung aller Staaten erhielt. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten eröffnet als Vorreiter innerhalb der EU neue Felder der Integration, denen sich die anderen Staaten sukzessive anschließen.

Zwei Dinge gilt es in diesem Kontext zu beachten: Zum einen müssen solche Arrangements jederzeit für die sich zunächst nicht beteiligenden Staaten offen sein. Ein flexibles Vorgehen darf demnach nicht zur Herausbildung eines geschlossenen Kerns innerhalb der EU führen, der zu einem Spaltpilz mutieren könnte. Durch die offene Anlage flexibler Arrangements ließe sich vielmehr der Ausgangspunkt für ein später dann doch ganzheitliches Auftreten der EU schaffen.

Zum anderen ist es von grundsätzlicher Bedeutung, dass die handlungswilligen Staaten ihr Vorgehen in den institutionellen Rahmen der EU einbetten wollen und

auch können. Hierbei scheint das gegenwärtig vorhandene Spektrum an Instrumentarien allerdings sehr begrenzt. Deshalb sollten sich die EU-Außenminister im Falle des Scheiterns der Verfassung überlegen, ob man nicht die in dieser erstmals vorgesehenen Optionen – oder auch noch zu entwickelnde alternative Mechanismen – für ein differenziertes Vorgehen dennoch in Kraft setzen sollte, dann eben auf einer Ebene unterhalb des Primärrechts. Auf diesem Wege würde man einem von der EU losgelösten Vorgehen Angebote in Form erweiterter Möglichkeiten zu einem flexiblen Voranschreiten innerhalb der Union entgegen stellen. Deren tatsächliche Nutzung hinge freilich einzig und allein vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, die – mit oder ohne Verfassung – über die Nutzung flexibler Arrangements sowie generell über die Einbettung ihrer Handlungen in den europäischen Kontext weiter frei entscheiden.

3.2 Weiterentwicklung der Fähigkeiten auf der militärischen Ebene

Auf der militärischen Ebene wiederum gilt es zwei Aspekte zu berücksichtigen: zum einen den weiteren Ausbau der europäischen Fähigkeiten im Rüstungsbereich, zum anderen die Frage nach der Verwendung der bereits vorhandenen bzw. noch zu schaffenden Mittel in der Praxis.

Im Bereich der militärischen Fähigkeiten hat die EU in den letzten Jahren fraglos Fortschritte erzielt. Dies bezieht sich sowohl auf greifbare materielle wie auch auf kognitive Verbesserungen im Sinne der zunehmenden Wahrnehmung von Mängeln und dem Bestreben zu deren Überwindung. Schlagwörter in diesem Kontext sind das „Helsinki Headline Goal“, der „European Capabilities Action Plan“ (ECAP), das „Civilian Headline Goal 2008“ sowie das „Headline Goal 2010“ (vgl. Schmitt 2004).

Pläne und Ziele zur Weiterentwicklung der militärischen und zivilmilitärischen Fähigkeiten der EU gibt es somit genug – Defizite allerdings auch, denn es sind gerade die fortbestehenden Unzulänglichkeiten, welche die Auflage immer neuer Prozesse und Programme notwendig machen. Die Fähigkeitslücken wiegen dabei umso schwerer, als sie gerade in den grundlegenden Feldern sicherheitspolitischer Fertigkeiten existieren. Nicht von ungefähr werden im Rahmen des ECAP-Prozesses Verbesserungen etwa in den Bereichen strategischer Luft- und Seetransport, Gefechtsfeldinformationssysteme für die netzwerkzentrierte Kriegsführung und Schutz vor ABC-Waffen diskutiert.

Ein anderer wichtiger Schritt neben ECAP, die gegenwärtigen Schwachstellen im Rüstungsbereich zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren, könnte die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur im Juli 2004 gewesen sein (vgl. Keohane 2004). Die Agentur ist als Eingeständnis der EU-Mitgliedstaaten über ihre Defizite im rüstungspolitischen Bereich zu werten. Das Grundproblem des Politikfelds besteht darin, dass es bislang nicht integriert ist und zudem von den für den Binnenmarkt geltenden Wettbewerbsregeln befreit ist. Als Folge dessen sind Parallelstrukturen und Dopplungen und als deren Resultat eine geringe Effizienz charakteristisch für den europäischen Rüstungssektor. Auch und vor allem im Vergleich zu den oftmals als Referenz angeführten USA leidet Europa weniger unter zu geringen Rüstungsausgaben, sondern vielmehr darunter, dass die aufgebrauchten Mittel suboptimale Ergebnisse zeitigen.

Diesen Missständen sucht man mit der Verteidigungsagentur zu begegnen. Mit der Agentur geht zwar nicht eine Aufstockung der Mittel für den Rüstungssektor einher. Jedoch soll sie zu dem notwendigen effizienteren Einsatz der vorhandenen, angesichts der angespannten Haushaltslage in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten auch in absehbarer Zukunft höchstwahrscheinlich nicht ansteigenden Gelder beitragen. Bestenfalls führt die Verteidigungsagentur tatsächlich dazu, die europäische Kooperation und Forschung im Rüstungssektor zu fördern, die Verteidigungsbasis des Kontinents zu stärken und einen wettbewerbsfähigen Markt für Verteidigungsgüter zu kreieren.

Aufgrund der intergouvernementalen Ausrichtung des Politikfelds ist der Erfolg oder Misserfolg der Agentur jedoch vom Willen der Mitgliedstaaten zur aktiven Einbringung abhängig. So dies nicht geschieht, wird die Verteidigungsagentur nicht mehr als ein Feigenblatt sein. Sollten sich die europäischen Staaten hingegen zu deren Nutzung entschließen, hätte man mit der Agentur tatsächlich einen zumindest in mittel- und langfristiger Hinsicht wegweisenden Schritt zur Steigerung der europäischen Fähigkeiten im Rüstungsbereich getan.

Um in der Weltpolitik agieren zu können, muss die EU fraglos ihre Fähigkeiten ausbauen. Damit jedoch nicht genug, schließlich sind Fähigkeiten kein Selbstzweck, sondern lediglich Mittel zur Erfüllung bestimmter Ziele. Letztere wiederum bestehen vor allem darin, die EU dazu in die Lage zu versetzen, den in der Europäischen Sicherheitsstrategie angeführten fünf Hauptbedrohungen Europas – Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatsscheitern und organisierte Kriminalität – zu begegnen. Neben der angeführten Planung im Rüstungsbereich, bei der es um die Schaffung von Fähigkeiten geht, bedarf es im nächsten Schritt auch einer Operationsplanung, welche sich mit dem tatsächlichen Einsatz der Fähigkeiten auseinandersetzt – und dies stets mit Blick auf die Ziele der der ESVP übergeordneten europäischen Außenpolitik (vgl. European Union Institute for Security Studies 2004). Eine solche Planung kann an dieser Stelle nicht geleistet werden; auf ihre Notwendigkeit sei dennoch hingewiesen.

3.3 Entwicklung strategischer Verbindungen auf der Kooperationsebene

So notwendig die Handlungsbereitschaft auf der politischen und die Handlungsfähigkeiten auf der militärischen Ebene auch sind, für ein erfolgreiches Vorgehen der EU auf der Bühne der Weltpolitik reichen sie nicht aus. Sie müssen vielmehr ergänzt werden um eine dritte Dimension, die im Sprachgebrauch der EU unter dem Schlagwort „effektiver Multilateralismus“ firmiert. Wie beispielsweise in der Europäischen Sicherheitsstrategie angeführt, bedarf es zu deren Verwirklichung sowohl enger Verbindungen zu internationalen Organisationen und Foren als auch zu den maßgeblichen staatlichen Akteuren.

Von zentraler Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Vereinten Nationen (UNO), deren Sicherheitsrat in der Europäischen Sicherheitsstrategie (2003: 9) die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ zugewiesen wird. Eingedenk dessen kommt eine global aktive EU schon allein aus legitimatorischen Gründen nicht umhin, enge Bindungen zur UNO zu suchen. Dass dies nicht nur in ihrem Interesse steht, sondern auf der Grundlage gemeinsamer Bedrohungsanalysen und Strategien zu deren Begegnung auch mög-

lich ist, zeigt der unlängst im Auftrag des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan erstellte Bericht zur Frage der Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (vgl. UN-Dokument A/59/565). Dieser ähnelt nicht nur in seinem Titel der Europäischen Sicherheitsstrategie („Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“). Viel bedeutsamer ist, dass sich auch die als zentral angesehenen Sicherheitsbedrohungen weitestgehend entsprechen. So führt auch der Bericht der Sachverständigengruppe zwischenstaatliche sowie innerstaatliche Konflikte, Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und organisierte Kriminalität an, nur ergänzt um wirtschaftliche und soziale Bedrohungen.

Eine weitestgehend kongruente Problemwahrnehmung ist somit vorhanden, ein Interesse, den Bedrohungen gemeinsam – und zwar auf multilateraler Basis unter Wahrung des bestehenden Völkerrechts – zu begegnen auch. Allerdings existiert beim Zusammenspiel der EU mit der UNO wie auch mit anderen internationalen Organisationen vor allem regionaler Provenienz (u.a. Europarat, OSZE, Mercosur, ASEAN) ein grundsätzliches Problem. Dies ist die aus zwei Gründen merklich eingeschränkte Handlungsfähigkeit dieser potentiellen Partner. Zum einen verfügen andere internationale Organisationen in der Regel nicht über nennenswerte Ressourcen, etwa im militärischen oder im wirtschaftlichen Bereich. Zum anderen gibt es in anderen Regionen kaum Integration und Vergemeinschaftung, weshalb ein einheitliches Auftreten der Staaten über die regionalen Organisationen noch schwerer zu erreichen sein dürfte, als es bereits in der EU der Fall ist.

So wichtig enge Beziehungen der EU zu anderen internationalen Organisationen auch sind – sei es aus reiner Symbolik, sei es aus tatsächlichen inhaltlichen Notwendigkeiten –, ein nennenswerter Einflusszuwachs ergibt sich daraus kaum. Zentraler als die Herstellung von Verbindungen zu anderen Organisationen sollten für die EU bei ihrem Streben nach einem effektiven multilateralen Vorgehen deshalb Kontakte zu den in der Regel weitaus mächtigeren staatlichen Akteuren sein, genauer zur USA als der einzig verbliebenen Supermacht sowie zu den verschiedenen regionalen Vormächten.

Die Beziehungen zu den USA erleben derzeit sicher keine Hochphase und sind doch unverzichtbar für die EU – wie umgekehrt auch für die USA. Divergenzen gibt es viele, man denke an den Irakkrieg, das Kyoto-Protokoll, den Internationalen Strafgerichtshof oder den Disput um staatliche Zuschüsse für Boeing und Airbus. Streitigkeiten entbrennen oftmals an konkreten Sachfragen; sie werden zugleich auch auf einer abstrakteren Ebene offenbar, beispielsweise in den Sicherheitsstrategien beider Seiten. Die Strategien geben vor allem verschiedene Antworten auf die Frage, wie man mit gemeinsamen – möglicherweise hinsichtlich ihrer Virulenz jedoch unterschiedlich wahrgenommenen – Bedrohungen umzugehen hat, etwa dem Terrorismus oder der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Während sich die USA, verkürzt gesprochen, das Recht vorbehalten, notfalls auch präemptiv und unilateral für ihre Sicherheit zu sorgen, spricht sich die EU für die Wahrung des Völkerrechts sowie für ein multilaterales Vorgehen aus.

Auch wenn unterschiedliche Positionen existieren, die in manchen Fällen nur schwer überbrückbar scheinen: Sie können und sie müssen überwunden werden. Auf beiden Seiten hat sich die Einsicht durchzusetzen, dass sich ein gemeinsames Handeln in der Regel als die beste, weil erfolgversprechendste Lösung erweisen wird. „Anwendungsgebiete“ für ein konzertiertes Vorgehen gibt es viele, man den-

ke an den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern, den Irak, den Iran oder an Nordkorea.

Das Verhalten beider Seiten im Nachgang zu den schließlich wiederholten Präsidentschaftswahlen in der Ukraine ist als positives Zeichen zu werten. Es sollte als Beleg für die aus einem gemeinsamen – im mindesten jedoch aus einem nicht gegensätzlichen – Vorgehen für beide Seiten zu ziehenden Gewinne gesehen werden. Ebenso zu begrüßen sind die von der neuen amerikanischen Außenministern Condoleezza Rice und von George W. Bush ausgesandten Signale während ihrer Besuche in Europa im Februar dieses Jahres, deren konkreteste praktische Folge das nunmehr stärker koordinierte Vorgehen von EU und USA gegenüber dem Iran ist. Bemerkenswert ist ferner das zumindest partielle Entgegenkommen der USA im Falle des Internationalen Strafgerichtshofs. Nach Verabschiedung einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats der UNO – bei Enthaltung unter anderem der USA – darf sich der Gerichtshof nun mit den Menschenrechtsverletzungen im Sudan auseinandersetzen. Ein – nach anfänglichem Schock dann doch zügiges – Einlenken der Europäer wiederum war mit Blick auf die Nominierung des früheren stellvertretenden US-Verteidigungsministers Paul Wolfowitz zum Chef der Weltbank zu beobachten. Motiviert war dieses freilich nicht zuletzt durch die erhoffte Unterstützung des europäischen Kandidaten für den Chefposten der Welthandelsorganisation (WTO) durch die USA.²

Wie fragil das neue transatlantische Wohlbefinden noch ist, zeigt sich jedoch an anderen Stellen. So verschärfte sich Anfang April die Tonart in der Boeing-Airbus-Frage merklich, illustriert durch über die Medien ausgetragene Wortgefechte zwischen dem stellvertretenden US-Außenminister Robert Zoellick und EU-Handelskommissar Peter Mandelson (vgl. *International Herald Tribune*, 8. April 2005). Ebenfalls Zoellick war es, der unlängst weitaus deutlicher als zuvor Rice und Bush auf die negativen Konsequenzen verwies, welche die Aufhebung des europäischen Waffenembargos gegenüber China auf die amerikanisch-europäischen Beziehungen haben könnte. Ein drittes Problem stellt die von den USA geforderte Einführung so genannter „biometrischer Pässe“ dar. Da dies von europäischer Seite zu der vorgesehenen Frist nicht zu leisten ist, und da die amerikanische Seite nicht zu einer abermaligen Verlängerung dieser Frist bereit zu sein scheint, könnten europäische Bürger demnächst nur noch mit Visum in die USA einreisen dürfen.

Auch wenn der neue europäisch-amerikanische Frühling somit durch mehrere dunkle Wolken getrübt wird: Es liegt im genuinen Interesse beider Seiten, diese zu vertreiben. Nicht nur, dass die Europäer eine größere Legitimation haben als zumindest gegenwärtig die USA, deren Ruf infolge des Irakkrieges erheblichen Schaden nahm. Zudem können die USA auch von der früher noch eher belächelten europäischen „soft power“ (vgl. Kagan 2003) profitieren, mit der man, soweit dies überhaupt möglich ist, auch den Frieden und nicht nur Kriege gewinnen kann. Überlegenswert für die USA wäre es dabei, ihr bislang präferiertes Instrument zur Einflussnahme auf und in Europa, die NATO, zu umgehen und stattdessen direkte Verbindungen zur EU aufzubauen (vgl. Grant/Leonard 2005).

Für die EU wiederum gilt, dass ein effektives multilaterales Vorgehen in den allermeisten Fällen nicht ohne und schon gar nicht gegen den mächtigsten Staat der Welt möglich sein wird. Außerdem darf man nicht die gemeinsamen Werte und Interessen vergessen, die zwischen Europa und USA in einem weitaus stärkeren Ma-

ße geteilt werden als zwischen Europa und den regionalen Vormächten. Aus den genannten Gründen ist es für beide Seiten unabdingbar, die vorhandenen Streitigkeiten hinter sich zu lassen und wieder zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zu gelangen (vgl. Cameron 2004).

Neben den USA gibt es eine Reihe weiterer Staaten, mit denen die EU aufgrund ihrer regionalen Bedeutung „strategische Partnerschaften“ entwickeln möchte (vgl. Stratenschulte/Tkocz 2005). Jenseits des Deklaratorischen tun sich hierbei jedoch oftmals erhebliche Gräben auf. Man denke an die Beziehungen der EU zu Russland und China, die alles andere als reibungslos verlaufen. Im Falle EU-Russland etwa zeigte man sich auf dem Gipfeltreffen Ende November 2004 weiterhin nicht in der Lage, zwei der vier im Mai 2003 vereinbarten „Gemeinsamen Räume“, in denen die bilaterale Zusammenarbeit vertieft werden soll, mit konkreten Inhalten und Zielen zu füllen. Dass dies nicht für Fragen der Wirtschaft sowie Forschung, Bildung und Kultur, sehr wohl jedoch für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Justiz sowie äußere Sicherheit gilt, ist bezeichnend.

Ebenfalls eher oberflächlich harmonisch entwickeln sich die Beziehungen zu China. Zwar wurden auf dem Anfang Dezember 2004 abgehaltenen 7. EU-China-Gipfeltreffen nicht nur Freundschaftsbekundungen ausgetauscht, sondern auch mehrere Vereinbarungen unterzeichnet, unter anderem eine gemeinsame Erklärung zur Non-Proliferation und Waffenkontrolle. Überlagert wurde das Treffen allerdings von der Frage des europäischen Waffenembargos gegenüber China. Zwar tendiert man innerhalb der EU – begleitet von einer vernehmlichen Kritik seitens der USA – zu dessen Beendigung. Zu einer Entscheidung kam man allerdings noch nicht³, was von chinesischer Seite mit Hinweisen versehen wurde, die chinesisch-europäischen Beziehungen könnten deswegen Schaden nehmen. Ob auf einem solchen Fundament eine tragfähige Beziehung entstehen kann, sei dahingestellt. Kurzum: Die oftmals beschworenen gemeinsamen Werte und Interessen beschränken sich vorrangig auf politischen wenig kontroverse Bereich; in zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen enden dann die Gemeinsamkeiten.

Es ist unbestritten, dass die EU enge Verbindungen zu Russland und China wie auch zu anderen regionalen Vormächten (u.a. Indien, Japan, Brasilien, Ägypten und Südafrika) aufzubauen hat. Durch tragfähige Beziehungen zu diesen könnte man gleichsam als Nebenprodukt die in der Regel von den regionalen Vormächten dominierten Regionalorganisationen ebenfalls für sich gewinnen. Meint man es auf Seiten der EU allerdings ernst mit dem Streben nach einem effektiven beziehungsweise effektiveren Multilateralismus, muss man sich hierfür „echte“ Partner schaffen. Wie weit die vermeintlich bereits vorhandenen strategischen Partnerschaften tragen, die eher auf oberflächlichen Gemeinsamkeiten als auf gemeinsam geteilten Interessen oder gar Werten beruhen, ist demnach zu hinterfragen.

Aus diesem Grund sollte für die EU die Überwindung der oftmals inhaltsleeren Deklarationen bei ihren Kontakten mit anderen Mächten künftig Priorität haben. Im Mittelpunkt müsste die Abgleichung und, wo möglich, Harmonisierung der jeweiligen Interessen stehen. Auf einer solchen Grundlage wäre es anschließend möglich, im Falle globalen Handlungsbedarfs, etwa zur Abwehr gemeinsamer Bedrohungen, auch zu einem abgestimmten Vorgehen zu gelangen.

4. Fazit

Die Militär- bzw. Polizeimissionen innerhalb und außerhalb Europas deuten es an: Die EU verfügt heute zumindest zu einem gewissen Grad über Fähigkeiten, ihren Deklarationen zur Übernahme weltpolitischer Verantwortung auch Taten folgen zu lassen. Diese würden durch den Verfassungsvertrag zusätzlich ausgebaut werden, allen voran aufgrund der Bestimmungen zur weiteren Personalisierung von GASP/ESVP sowie zur Einführung weiterer Optionen für eine differenzierte Zusammenarbeit. Allerdings würde auch die Verfassung, deren Ratifizierung ohnehin nicht garantiert ist, die EU nicht über Nacht zu einem ausgereiften weltpolitischen Akteur aufwerten. Mit oder ohne Verfassungsvertrag sind deshalb Gedanken darüber anzustellen, wie die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zukunftsfähig gemacht werden kann.

In diesem Beitrag wurde argumentiert, dass Verbesserungen auf drei Ebenen anzusetzen haben: Auf der politischen Ebene gilt es, das differenzierte Vorgehen weiter voranzutreiben, da sich dieses als die einzig gangbare Form der Weiterentwicklung von GASP/ESVP innerhalb des in außen- und sicherheitspolitischen Fragen auch mit der Verfassung weiterhin größtenteils einstimmig entscheidenden „Europas der 25+“ erweisen wird. Deshalb sollte man bei einem Scheitern des Vertrags die in diesem vorgesehenen Optionen oder auch noch zu schaffende alternative Mechanismen für ein differenziertes Vorgehen auf einer niedrigeren Ebene als dem Primärrecht in Kraft setzen. Zentral wird hierbei sein, die flexiblen Kooperationsforen für die zunächst nicht beteiligten Staaten offen sowie generell innerhalb des institutionellen Rahmens der EU zu halten.

Auf der militärischen Ebene sind weitere Maßnahmen zur Überwindung oder zumindest Reduzierung der Mängel der Europäer im Rüstungsbereich erforderlich, die unter anderem noch im Bereich des strategischen Luft- und Seetransports und bei Gefechtsfeldinformationssystemen existieren. Da militärische Fähigkeiten kein Selbstzweck sind, sollte man sich zudem Gedanken darüber machen, wie man diese Fähigkeiten einsetzen will, also von der Fähigkeiten- zur Einsatzplanung gelangen – und dies stets mit Blick auf die der ESVP übergeordneten Ziele europäischer Außenpolitik. Einer verstärkten Beachtung bedürfen außerdem die zivilen Fähigkeiten der ESVP (u.a. Polizei, Zivilschutz, Rechtsfragen), deren Bedarf nicht zuletzt die Flutkatastrophe in Asien überdeutlich vor Augen führte.

Auf der Kooperationsebene schließlich erweist sich der Aufbau von „wirklich“ strategischen Verbindungen zu anderen internationalen Organisationen und vor allem zu den USA als globaler Supermacht und zu anderen regionalen Vormächten als unerlässlich. Angesichts der Machtlosigkeit vieler internationaler Organisationen sollte die EU dabei – mit Ausnahme der UNO – der Kooperation mit Staaten Vorrang einräumen. Hier gilt es mit Blick auf die USA, die vorhandenen Probleme hinter sich zu lassen, da beide Seiten von einer Zusammenarbeit profitieren können. Die Kooperation mit regionalen Vormächten wiederum sollte weg vom Deklaratorischen hin zu interessengeleiteten Überlegungen und Absprachen geführt werden. Nur auf einer solchen Grundlage wird ein gemeinsames strategisches Vorgehen zur Lösung gemeinsamer Herausforderungen jenseits der bisher dominanten Gipfelrhetorik möglich sein.

Anmerkungen

- * Dieser Artikel entstand im Kontext des Projekts „Europas weltpolitische Mitverantwortung“ der Bertelsmann Stiftung.
- 1 Zu den Tätigkeits- und somit Zielbereichen der Sicherheitsforschung gehören: Schutz vor Terrorismus und Kriminalität, Sicherheit von Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen, Grenzschutz sowie Wiederherstellung der Sicherheit in Krisensituationen. Für die Sicherheits- und Weltraumforschung sieht das 7. EU-Forschungsprogramm für den Zeitraum 2007-2013 jährlich € 500 Millionen vor. Vgl. <http://www.eu-kommission.de/html/presse/pressemeldung.asp?meldung=5594> (7.4.2005).
- 2 Dies ist der frühere Handelskommissar Pascal Lamy.
- 3 Eine Entscheidung wird vor dem Hintergrund des unlängst angenommenen chinesischen „Antisessionsgesetzes“ gegenüber Taiwan sowie der in der zweiten Jahreshälfte anstehenden britischen Ratspräsidentschaft möglicherweise erst 2006 erfolgen.

Literatur

- Algieri, Franco (2005): Von der Macht der Zeitumstände und der Fortführung eines integrationspolitischen Projekts: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Verfassungsvertrag, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, S. 205-227.
- Algieri, Franco/Bauer, Thomas (2005): Eine Frage der Macht: Die EU auf dem Weg zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur mit globaler Reichweite, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, S. 228-249.
- Bertelsmann Foundation (2004): A European Defence Strategy, Gütersloh.
- Cameron, Fraser (2004): How Europe views America. European Policy Centre Issue Paper No. 15, Brüssel.
- European Union Institute for Security Studies (2004): European defence. A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force, Paris.
- Europäische Sicherheitsstrategie (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel.
- Grant, Charles/Leonard, Mark (2005): What new transatlantic institutions? CER Bulletin, Issue 41, London.
- Kagan, Robert (2003): Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin.
- Keohane, Daniel (2004): Europe's new defence agency. Centre for European Reform Policy Brief, London.
- Schmitt, Burkard (2004): Europas Fähigkeiten – wie viele Dimensionen?, in: Gnesotto, Nicole (Hrsg.): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004), Paris, S. 105-130.
- Stratenschulte, Eckart D./Tkocz, Weronika (2005): Strategien, keine Pflaster. Die Europäische Union muss ihre Ziele genauer definieren, in: Internationale Politik 60:2, S. 115-119.
- UN-Dokument A/59/565 (2004): Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, New York.

„Ein freudloses Ja der EU zur Türkei“:¹ Die Entscheidung der Europäischen Union über Beitrittsverhandlungen mit der Türkei

Martin Große Hüttmann

Einleitung

Die erste Euphorie auf türkischer Seite über die Beschlüsse von Brüssel war schnell verfliegen.² Wenige Monate nach der Empfehlung der Kommission und dem historisch zu nennenden Beschluss der europäischen Staats- und Regierungschefs vom Dezember 2004, Verhandlungen über einen EU-Beitritt mit der Türkei aufzunehmen, kühlten die politischen Beziehungen zwischen Brüssel und Ankara merklich ab. Der finnische Erweiterungskommissar Rehn und andere EU-Politiker mahnten im Februar 2005 die türkische Regierung, in ihrem Reformeifer nicht nachzulassen; es wurde die Befürchtung laut, nach der Zusage vom Dezember könnte die türkische Seite das Reformtempo verlangsamen.³ Als zum Internationalen Frauentag am 8. März 2005 eine unangemeldete Demonstration in Ankara von Polizeikräften unter Einsatz von Schlagstöcken und Tränengas gewaltsam aufgelöst wurde, und dies in Brüssel und in anderen europäischen Hauptstädten zu massiver Kritik geführt hatte, geriet die Regierung Erdogan unter Druck.⁴ Der luxemburgische Außenminister und Ratsvorsitzende der Europäischen Union, Jean Asselborn, kommentierte in einem Radiointerview sehr deutlich diese Bilder: „Das war reine Brutalität der Staatsgewalt. Man muss wissen, dass man mit solchen Bildern den jungen Menschen in einem großen Land wie der Türkei die falschen Zeichen mit auf den Weg gibt.“⁵ Die klaren Worte und Reaktionen in vielen europäischen Hauptstädten führten wiederum zu Gegenreaktionen: Der türkische Präsident Sezer sagte auch wegen dieser Kritik kurzfristig einen Besuch in Helsinki ab.⁶ Diese Zusammenhänge zeigen, wie schwierig das Verhältnis zwischen dem Beitrittskandidaten Türkei und der Europäischen Union auch nach der Zusage, Verhandlungen aufzunehmen, noch immer ist und mit welchen Problemen auch in der Zukunft zu rechnen ist. Der vorliegende Beitrag will die zögerliche Annäherung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Türkei seit den 1960er Jahren untersuchen. Im Mittelpunkt steht dabei die Analyse des im Oktober 2004 von der Europäischen Kommission vorgelegten Berichts und der im Dezember 2004 vom Europäischen Gipfel getroffenen Grundsatzentscheidung, Verhandlungen über einen EU-Beitritt der Türkei im Herbst 2005 aufzunehmen. Das Verhandlungs- und Beitrittsverfahren unterscheidet sich dabei deutlich von der letzten Erweiterungsrunde – es ist in jeder Hinsicht als „Sonder-

fall“ zu verstehen (Lippert 2005). Die in der Öffentlichkeit teilweise vorherrschende Sicht, die EU entscheide hier allein, verdeckt die enge Kooperation und Abstimmung zwischen allen Ebenen. Aus der Sicht mancher Regierungen mag eine Verlagerung der Verantwortung nach „Brüssel“ bequem und entlastend sein, ein Blick hinter die Kulissen zeigt jedoch, dass zumindest die Regierungen in London, Berlin und Paris hier ein gewichtiges Wort mitzureden haben und Verantwortung tragen (Ludlow 2005).

Die Osterweiterung der EU – ein kurzer historischer Rückblick

Die Europäische Gemeinschaft hat ganz klein angefangen. Im Jahre 1957 waren es die sechs Staaten Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande, die sich zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zusammengeschlossen haben. Knapp fünf Jahrzehnte später war dieser exklusive Club auf 25 Mitgliedstaaten angewachsen. Die am 1. Mai 2004 vollzogene Erweiterung der EU um zehn neue Staaten markiert den bislang größten Schritt zur Ausdehnung der Europäischen Union als ökonomisches, politisches und gesellschaftliches Ordnungsmodell.⁷ Nachdem der so genannte „Eiserne Vorhang“ 1989/90 gefallen war und die ost- und mitteleuropäischen Staaten sich aus dem Einflussbereich der Sowjetunion befreien konnten, war die „Rückkehr nach Europa“ das zentrale Ziel der unabhängig gewordenen Staaten. Da die Zahl der Beitrittsaspiranten noch nie so groß gewesen war, stellte sich von Anfang an die Frage, ob die EU eine annähernde Verdopplung ihrer Mitgliedstaaten verkraften könne oder ob dies zwangsläufig zu einer „Überdehnung“ und Überforderung der Europäischen Union führe.⁸ Deshalb steht die EU seit Mitte der 1990er Jahre vor einer „doppelten Reifeprüfung“ (Lippert 2000) – sie musste einerseits den Reformprozess in den osteuropäischen Staaten nach Kräften unterstützen und gleichzeitig eigene Reformen umsetzen, um institutionell für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten gewappnet zu sein (Große Hüttmann 2005b). Denn ohne eine entsprechende Reform etwa des Entscheidungssystems und eine Anpassung der Zahl der Mitglieder in der Europäischen Kommission oder im Straßburger Parlament wäre die Handlungsfähigkeit einer „EU XXL“ (Maurer 2000: 35) ernsthaft gefährdet. Diese enge Verzahnung von Vertiefung und Erweiterung prägte keine der vergangenen Erweiterungsrounden so stark wie die Osterweiterung.

Die alten EU-Staaten waren sich der Brisanz dieses Zusammenhangs bewusst. Eine Mehrheit der EU-12 wollte deshalb verhindern, dass die Aufnahme neuer, politisch und ökonomisch noch instabiler Staaten dazu führen könnte, den erreichten Grad der „Vertiefung“ zu stoppen oder gar zurückzufahren. So wurden schon im Juni 1993 auf dem Europäischen Gipfel von Kopenhagen Kriterien festgeschrieben, anhand derer geprüft werden muss, ob ein Bewerberstaat „reif“ ist für die Aufnahme in den europäischen Club. Zu diesen „Kopenhagener Kriterien“ gehören folgende Punkte:

- Die politische Lage in dem Bewerberstaat muss stabil sein; d.h. die Demokratie, ein Mehrparteiensystem, die politischen Institutionen, der Rechtsstaat müs-

- sen gesichert sein, ebenso müssen die Menschen- und Minderheitenrechte gewährleistet sein;
- das Wirtschaftssystem muss eine funktionierende Marktwirtschaft sein. Die Europäische Union ging 1993 zu Recht davon aus, dass erst nach einem radikalen Umbau der ehemaligen sozialistischen Staatswirtschaften und der Einführung eines Systems, das auf Wettbewerb und Privateigentum beruht, die Bewerberstaaten eine Chance haben würden, dem harten Konkurrenzdruck des Westens standzuhalten;
 - die mittelosteuropäischen Staaten verpflichten sich, alle Regeln und Pflichten, die mit einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union verbunden sind, zu akzeptieren und sich an die Vorgaben der EU zu halten. Der so genannte „Acquis Communautaire“, also die kompletten Verträge der Europäischen Gemeinschaft und der seit Beginn der europäischen Integration auf 80.000 Seiten angewachsene Berg europäischer Gesetze müssen schrittweise in nationales Recht übernommen werden;
 - die Bewerberstaaten erklären sich darüber hinaus einverstanden mit den weit reichenden Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie im Vertrag von Maastricht (1991) festgeschrieben worden sind. Die Europäische Union will damit verhindern, dass die neuen Clubmitglieder bereits vereinbarte Fortschritte in der europäischen Zusammenarbeit verhindern oder gar zurückdrehen können;⁹
 - und schließlich hat der Europäische Gipfel von Kopenhagen 1993 als zusätzliches Kriterium die Reformbedürftigkeit der politischen Strukturen der EU angemahnt. Die Staats- und Regierungschefs der damaligen Zwölfergemeinschaft waren sich darüber im klaren, dass eine Erweiterung nur dann zu schaffen sein wird, wenn die EU die Spielregeln und ihre Entscheidungsverfahren reformiert – denn andernfalls wäre eine größer gewordene Union nicht mehr handlungsfähig (vgl. Lippert 2003a: 44).

Auf der Basis dieses Kriterienkatalogs erfolgte der Erweiterungs- und Beitrittsprozess zwischen 1993 und 2004. Polen und Ungarn waren die ersten, die weniger als ein Jahr nach dem Gipfel von Kopenhagen einen förmlichen Antrag auf Mitgliedschaft stellten; das war im April bzw. im März 1994. Im darauf folgenden Jahr zogen Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakische Republik, Slowenien und zum Jahresbeginn 1996 auch die Tschechische Republik nach.¹⁰ Die Türkei hatte ihren Antrag auf Mitgliedschaft schon 1987 eingereicht, und Zypern sowie das kleine Malta im Jahr 1990. Ein anderes kleines Land in der Mitte Europas, die Schweiz, hatte im Mai 1992 zwar einen Aufnahmeantrag gestellt, lässt diesen aber seit Dezember 1992 ruhen, nachdem das Referendum über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) keine Mehrheit in der Schweizer Wahlbevölkerung gefunden hatte.¹¹

Das konkrete Beitrittsverfahren legt – solange die Europäische Verfassung nicht ratifiziert ist – der Nizza-Vertrag fest. Nach Artikel 49 des EU-Vertrags kann jeder (!) „europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, [...] beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Wann ein Staat als „europäisch“ gilt, wird weder geographisch noch historisch definiert, sondern wird an der Einhaltung der im genannten Artikel 6 aufgeführten Grundsätze und Verfassungsprinzipien wie Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Grund-

freiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit gemessen. Hat ein Staat seinen Antrag auf Mitgliedschaft in Brüssel eingereicht, gibt die Europäische Kommission dazu eine Stellungnahme ab. Der Rat, also das Organ in der EU, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, entscheidet auf der Grundlage der Stellungnahme der Kommission einstimmig – jeder Staat hat also ein Vetorecht – darüber, ob und wann Verhandlungen mit dem Bewerberstaat aufgenommen werden sollen. Nach diesem Verfahren lief die Osterweiterung der EU ab und nach diesem Prinzip werden die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei organisiert. Der im Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) hat an diesem Prozedere einige kleinere, für neue Beitrittsaspiranten wie etwa die Ukraine aber nicht unwichtige Veränderungen vorgesehen; Artikel I-58 VVE lautet:

- (1) Die Union steht allen europäischen Staaten offen, die die in Artikel I-2 genannten Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen.
- (2) Europäische Staaten, die Mitglied der Union werden möchten, richten ihren Antrag an den Rat. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden von diesem Antrag unterrichtet [...].

Vor allem der in Absatz 2 genannte Hinweis auf die Unterrichtung des Europäischen Parlaments (bisher wurde dies *de facto*, aber nicht *de jure* so gehandhabt) und die förmliche Benachrichtigung der mitgliedstaatlichen Parlamente könnte dazu führen, dass diese stärker als bislang den Verlauf des Verhandlungsprozesses und die öffentliche Diskussion in den Mitgliedstaaten prägen (Lippert 2004b: 430). Noch wichtiger für künftige Anträge auf Mitgliedschaft könnte der im Verfassungsvertrag neu geschaffene Artikel I-57 („Die Union und ihre Nachbarn“) werden. Dieser Artikel liefert die Grundlage für die erst in Ansätzen entwickelte „Nachbarschaftspolitik“ der EU gegenüber Staaten wie Russland, Ukraine, Moldawien und Weißrussland; er könnte – je nachdem wie sich die Verhandlungen mit Ankara entwickeln – einmal auch für die Beziehungen der EU zur Türkei von Bedeutung sein:

- (1) Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.
- (2) Für die Zwecke des Absatzes 1 kann die Union spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schließen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Übereinkünfte finden regelmäßige Konsultationen statt.

Diese neuen Artikel zeigen, dass die EU ihr Instrumentarium der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik in einem entscheidenden Punkt ausgebaut hat. Sie kann nun, weit unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft, benachbarten Staaten eine Reihe von maßgeschneiderten Kooperationsangeboten machen. Ob die Staaten, die eine Mitgliedschaft in der EU anstreben, diese Angebote annehmen wollen, steht freilich auf einem anderen Blatt. Das klar formulierte Ziel einer EU-Mitgliedschaft, wie es

etwa von der neuen ukrainischen Führung anlässlich des Besuchs des Präsidenten Juschtschenko in Berlin in März 2005 betont wurde, zeigt, dass alle Beteiligten sich hier auf einen politisch schwierigen Kommunikationsprozess in den kommenden Jahren einstellen müssen.¹² Die kontroversen Debatten, wie sie im Zusammenhang mit dem Beitritts-gesuch der Türkei in den letzten Jahren in den EU-Staaten geführt wurden, gaben einen Vorgeschmack darauf, wie gespalten die EU-Europäer in der Frage sind, ob und unter welchen Bedingungen Staaten aufgenommen werden sollen (vgl. dazu Giannakopoulos/Maras 2005).¹³

Die Beziehungen der Türkei zu Europa seit den 1960er Jahren

Hier interessiert nicht die überaus wichtige Rolle, die das Osmanische Reich, dessen Nachfolgestaat die Türkei ist, im 15. oder 17. Jahrhundert in und für Europa gespielt hat – wengleich in der öffentlichen Diskussion häufig mit Rückgriff auf diese Zeit argumentiert wird. Weder die Eroberung Konstantinopels 1453 noch die Belagerung Wiens im Jahre 1683 sollen hier in Erinnerung gerufen werden; hier sollen nur die Beziehung der modernen Türkei zur Europäischen Gemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg dargestellt werden, um deutlich zu machen, dass auch hier schon seit Jahrzehnten Verbindungen bestehen – woraus sich freilich nicht schon ein „Recht“ auf Mitgliedschaft in der EU ableiten lässt, wie dies in der Debatte immer wieder zu hören ist.¹⁴ Ein erster wichtiger Schritt der Annäherung an die transatlantische Werte- und Sicherheitsgemeinschaft war die Aufnahme der Türkei in die NATO im Jahre 1952. Schon 1959 stellte die Türkei dann einen Antrag auf assoziierte Mitgliedschaft in der EWG, dem im September 1963 das „Ankara-Abkommen“ folgte. Dieses Assoziierungsabkommen ebnete den Weg der Türkei in die Zollunion, eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft der europäischen Staaten wurde anvisiert. In den Jahren 1970 und 1973 wurden zusätzliche Protokolle unterzeichnet, die die Einzelheiten der Errichtung einer Zollunion regelten. Durch die Besetzung des nördlichen Teils Zyperns durch türkische Truppen im Juli 1974 und den Militärputsch in der Türkei im September 1980 erlitt die Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EG einen schweren Rückschlag, die Beziehungen werden eingefroren. Erst im September 1986 kam es zu einer Wiederbelebung des Assoziationsprozesses. Darauf folgte im April 1987 der Antrag der Türkei auf eine Mitgliedschaft in der EWG; hinter diesem Schritt stand vor allem eine politische Motivation: „Die erneuten Annäherungsversuche an die EG waren“, darauf weist Andrea Riemer (2003: 41) in ihrer Analyse zu Recht hin, „eng verbunden mit den Versuchen des neuen Ministerpräsidenten Turgut Özals, die Türkei nach den ersten freien Parlamentswahlen 1987 in der Weltöffentlichkeit wieder als westlich orientiertes, modernes, demokratisches Land zu präsentieren und das Bild von der Militärdiktatur abzuschütteln“.

Im Dezember 1989 stellte die Europäische Kommission dann fest, dass die Türkei zwar prinzipiell berechtigt sei, einen Antrag zu stellen, schob diesen jedoch auf die lange Bank, was faktisch einer Ablehnung gleichkam. Die ökonomische Lage und die politische Situation in der Türkei – vor allem wegen der Unterdrückung der Menschenrechte, der weiten Verbreitung von Folter und der enormen wirtschaftlichen Probleme – schien eine Aufnahme der Türkei in die EG zum damali-

gen Zeitpunkt absolut utopisch. Erst im März 1995 konnte der Assoziationsrat Türkei-EU die Verhandlungen über die Zollunion, die am 1. Januar 1996 schließlich in Kraft trat, abschließen. Als auf dem Europäischen Gipfel von Luxemburg im Dezember 1997 einer ersten Gruppe von osteuropäischen Staaten der offizielle Status eines Beitrittskandidaten zugesprochen wurde, ging die Türkei noch leer aus. Die europäischen Staats- und Regierungschefs beauftragten jedoch die Kommission, Überlegungen über das weitere Vorgehen gegenüber der Türkei anzustellen. Dieser Aufforderung kam die Europäische Kommission im März 1998 durch die Vorlage einer „Europäischen Strategie für die Türkei“ und weiteren Dokumenten, die den Reformbedarf des türkischen Rechts- und politischen Systems wie auch der Wirtschaft aufzeigte, nach. Darüber hinaus begann die Europäische Kommission 1998, wie bei den anderen Beitrittsaspiranten auch, in so genannten „Fortschrittsberichten“ notwendige Reformen in den unterschiedlichen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft akribisch zu dokumentieren.

Erst auf dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 erhielt die Türkei den lange ersehnten Kandidatenstatus und konnte sich von da an erstmals berechnete Hoffnungen auf eine EU-Mitgliedschaft machen – vorausgesetzt freilich, dass sie die „Kopenhagener Kriterien“ erfüllen würde. Um dies zu erreichen, verstärkte die türkische Regierung seit 2001 ihre Anstrengungen, das Land „reif“ zu machen für einen Beitritt. Zwischen September 2001 und August 2002 verabschiedete das Parlament in Ankara umfassende politische Reformen, die – darin sind sich alle politischen Beobachter einig – ohne die konkreter werdende Beitrittsperspektive nicht hätten durchgesetzt werden können. Vor allem die neue Regierung unter Führung von Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan beschleunigte seit dem November 2002 diesen Prozess der nachhaltigen „Europäisierung“ (Kramer 2004). Die Europäisierungspolitik von Erdogan und die umfangreichen Verfassungsänderungen, die etwa einen teilweisen Machtverlust des türkischen Militärs, eine erste Öffnung in der Kurdenfrage, die Stärkung von Bürgerrechten und auch eine „Null Toleranz“-Politik gegenüber Folter bringen sollten, beschleunigten die Annäherung zwischen Türkei und Europäischer Union. Der Europäische Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 stellte schließlich fest, dass die Türkei nun die Kriterien erfülle und die Aufnahme von Beitrittsgesprächen möglich sei, sofern der Reformprozess anhalte und nach einer erneuten Prüfung die europäischen Staats- und Regierungschefs dies förmlich auf ihrem Gipfel im Dezember 2004 so beschließen würden.

Damit war aus der über Jahrzehnte hinweg sehr abstrakten Beitrittsperspektive eine recht konkrete geworden; dieser fundamentale Wandel der Türkeipolitik der EU wurde jedoch erst jetzt nach und nach in der europäischen Öffentlichkeit wahrgenommen und diskutiert. Das Jahr 2003 war geprägt von einer zum Teil sehr kontrovers geführten öffentlichen Debatte in Deutschland und in den anderen Staaten der EU. Diese Diskussionen begleiteten dann auch die nächsten Schritte und Entscheidungen, die sich Kommission und die europäischen Staats- und Regierungschefs für die zweite Jahreshälfte 2004 vorgenommen hatten. Im Umfeld der Entscheidungen der Brüsseler Kommission und des Europäischen Gipfels spitzte sich in der deutschen Öffentlichkeit die Debatte um die Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts der Türkei nochmals zu.¹⁵ Die Opposition war etwa mit dem Vorschlag angetreten, zur Frage des Türkei-Beitritts eine Unterschriftenaktion zu starten – diese Idee wurde dann aber innerhalb kurzer Zeit von der Parteiführung von CDU und

CSU wieder zurückgenommen.¹⁶ Dies zeigt, wie eng inzwischen europäische und nationale Politik zusammenhängen und dass grundlegende europapolitische Entscheidungen Teil des Parteienwettstreits geworden sind.

Der Bericht der Kommission vom Oktober 2004 und die Empfehlungen an den Rat

Wenige Tage bevor die Europäische Kommission ihren Bericht über die Reformen in der Türkei und ihre Empfehlung über die Aufnahme von Verhandlungen vorlegte, machte der türkische Ministerpräsident Erdogan seine Erwartungen an die EU in einem Interview nochmals deutlich: „Das einzige Verhandlungsziel, das wir akzeptieren, ist die Vollmitgliedschaft. Es gibt keinen dritten Weg für uns, keine Partnerschaft unter Bedingungen oder dergleichen. So etwas auch nur ins Gespräch zu bringen, ist unseriös.“ Die Türkei sei, so Erdogan weiter, auf „dem Weg, ein EU-Mitglied zu werden – und dieser Weg ist unumkehrbar.“¹⁷ Damit hatte die Regierung in Ankara das Ziel sehr hoch gesteckt, der Bericht der Kommission musste – gemessen an diesen Vorgaben – für die türkische Seite eher enttäuschend erscheinen. Der türkische Außenminister Abdullah Gül warf der Kommission vor, sie würde die Türkei im Vergleich zu den osteuropäischen Staaten diskriminieren: „Der Umstand, dass für die Türkei unterschiedliche Kriterien und Methoden für die Beitrittsverhandlungen vorgeschlagen wurden, zeigt eine Annäherung, der es an Konstruktivität und Objektivität mangeln lässt. Diese Vorschläge stehen im Widerspruch zu den Kopenhagener Entscheidungen, die der Türkei eine Gleichbehandlung garantierten und darüber müssen wir reden.“¹⁸ Analysiert man den Kommissionsbericht genauer, dann wird deutlich, dass die von türkischer Seite heftig kritisierten Vorgaben eher Selbstverständlichkeiten sind und von der Kommission nur deshalb herausgestrichen wurden, um auch auf die in der Kommission vorhandenen Sorgen und die massive Kritik in den Mitgliedstaaten zu reagieren. Der am 6. Oktober 2004 von der Kommission vorgelegte Bericht ist vielmehr ein politisch „kluger Wegweiser“ (Kramer/Krauß 2004) für die Verhandlungen und hat mit dazu beigetragen, die politisch aufgeheizte Debatte durch konkrete und objektiv begründete Vorschläge etwas abzukühlen.

Der Türkei-Bericht der Kommission beinhaltet verschiedene Teile, die zusammen betrachtet werden müssen: (1) den knapp 200 Seiten starken „Fortschrittsbericht“, in dem auf der Basis der Kopenhagener Kriterien haarklein und auf empirische Daten gestützt die Erfolge und Mängel in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte, aber auch in der Wirtschaft aufgelistet werden (Europäische Kommission 2004). (2) die Empfehlung der Kommission darüber, ob Verhandlungen mit der Türkei aufgenommen werden sollen und (3) eine Analyse der möglichen Konsequenzen, die ein Beitritt für die Europäische Union haben würde (Europäische Kommission 2004a). Die Kommission weist auf die enormen Anstrengungen hin, die in den vergangenen Jahren von der türkischen Regierung unternommen worden sind, sie unterscheidet jedoch klar zwischen formaler Rechtsanpassung und konkreter Rechtspraxis:

„Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Türkei auf vielen Gebieten mit weiteren Reformpaketen, Verfassungsänderungen und der Verabschiedung eines neuen Strafgesetzbuches sowie insbesondere mit den im Vorjahresbericht benannten Prioritäten und der Beitrittspartnerschaft bei der Rechtsetzung deutlich vorangekommen ist. Trotz großer Fortschritte bei der Umsetzung der politischen Reformen müssen diese weiter konsolidiert und ausgeweitet werden. Das gilt für die Stärkung und vollständige Umsetzung der Bestimmungen über die Achtung der Grundfreiheiten und den Schutz der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Frau, die Gewerkschaftsrechte, Minderheitenrechte und die Probleme der nichtmuslimischen Religionsgemeinschaften. Die zivile Kontrolle über das Militär muss behauptet und der Rechtsvollzug sowie die Justizverfahren müssen dem Tenor der Reformen entsprechend angepasst werden. Die Korruption sollte weiter bekämpft werden. Die ‚Null-Toleranz-Politik‘ gegenüber der Folter sollte durch entschlossene Anstrengungen auf allen Ebenen des türkischen Staates verstärkt werden. [...] Der politische Wandel und die Änderungen im Rechtssystem der Türkei in den letzten drei Jahren sind Teil eines längeren Prozesses und es wird einige Zeit dauern, bis sich der Geist der Reformen in der Haltung der Exekutive und der Justizbehörden auf allen Ebenen landesweit widerspiegelt“ (Europäische Kommission 2004a: 15).

Dieses Zitat aus dem Bericht macht deutlich, dass die Kommission keinen der Problembereiche ausspart und relativiert ganz klar die von türkischer Seite immer wieder vorgebrachte Behauptung, die Reformen seien schon weitgehend abgeschlossen und gälten bereits in der politischen Praxis. Sollte der Reformprozess in der Türkei zum Erliegen kommen, die Umsetzung verzögert oder sogar zurückgenommen werden, schlägt die Kommission sogar den Stopp der Beitrittsverhandlungen vor:

„Im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union und der Verfassung für Europa wird die Kommission bei einem schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf denen die Union beruht, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Über diese Empfehlung würde der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen“ (Europäische Kommission 2004a: 11).

Dieser Vorschlag gibt der EU und ihren Mitgliedstaaten zum einen den notwendigen Spielraum und die Flexibilität im Verhandlungsprozess und zum anderen stellt er – wie die Kommission ja ausdrücklich betont – angesichts der vertraglichen Grundlage eine Selbstverständlichkeit dar: „Dabei geht es nicht – und dies scheint in der aufgeregten türkischen Diskriminierungsdebatte übersehen zu werden – um irgendwelche türkische Einzelmaßnahmen, sondern um ein fundamentales Abweichen von den Grundsätzen der EU“ (Kramer/Krauß 2004: 2) – also etwa die Wiedereinführung der Todesstrafe oder ein massives Eingreifen der Militärs in die Politik. Interessant ist der Vorschlag der Kommission insofern, als ein Aussetzen der Verhandlungen vom Rat nicht einstimmig beschlossen werden muss, sondern eine qualifizierte Mehrheit genügt – auch dies ein Entgegenkommen der Kommission gegenüber den Kritikern unter den Mitgliedstaaten, das darüber hinaus die Geltung des Europäischen Verfassungsvertrags bereits vorwegnimmt.¹⁹

Weitere wichtige Vorschläge der Kommission betreffen die verstärkte Überwachung („Monitoring“) des Reformprozesses in der Türkei und die Festlegung von Zielmarken („benchmarks“) für die einzelnen Verhandlungspakete – nicht nur die formale Rechtsangleichung und die Anpassung türkischer Gesetze an die EU-Standards etwa im Umweltrecht würde ein Verhandlungskapitel abschließen, sondern erst „ein bestimmtes Maß der Umsetzung des übernommenen Besitzstandes“ (Kramer/Krauß 2004: 3). Dies bedeutet freilich auch, dass mit längeren Übergangsfri-

sten gerechnet werden muss, da die Türkei in vielen Bereichen den *acquis communautaire*, also den Bestand an EU-Gesetzen, nicht von heute auf morgen umsetzen kann; dies gilt auch für Sonderregelungen und Schutzklauseln in politisch sensiblen und finanziell nicht unbegrenzt übertragbaren Bereichen wie der Struktur- und Agrarpolitik. Für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern erwägt die Kommission sogar „unbefristete Schutzklauseln“ (Europäische Kommission 2004a: 11); ob eine dauerhafte Suspendierung jedoch mit dem Grundsatz der Freizügigkeit vereinbar ist, muss bezweifelt werden (Kramer/Krauß 2004: 3).

Auch der abschließende Hinweis der Kommission auf die Offenheit des Verhandlungsprozesses, der in der Türkei auf breite Kritik gestoßen ist, spiegelt nur die Unsicherheit über die Entwicklung der türkischen Reformen einerseits und den europäischen Integrationsprozess andererseits wider. Dass die Verhandlungen mit der Türkei, deren Aufnahme die Kommission den europäischen Staats- und Regierungschefs ausdrücklich empfiehlt, ein „Prozess mit offenem Ende“ ist, dessen „Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt“ (Europäische Kommission 2004a: 11-12), muss Befürwortern wie Skeptikern klar sein und ist insofern eine Banalität. Die Kommission hat, so viel ist zusammenfassend zu sagen, mit ihrem Bericht der EU wie auch der türkischen Seite ins Aufgabenheft geschrieben, dass die Verhandlungen nur gelingen können, wenn Brüssel wie Ankara in ihren Anstrengungen in den folgenden Jahren nicht nachlassen und sich tatsächlich von der Prämisse leiten lassen, dass am Ende eines zehn oder mehr Jahre dauernden Verhandlungsprozesses wirklich eine Mitgliedschaft der Türkei stehen kann (Emmanouilidis 2004). Und auch für den Fall, dass am Ende dieses langen Weges nicht das ins Auge gefasste Ziel stehen sollte, hat die Kommission einen wichtigen Merkposten festgehalten: „Ungeachtet des Ausgangs der Verhandlungen oder des anschließenden Ratifizierungsprozesses müssen die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sicherstellen, dass die Türkei vollständig in europäischen Strukturen verankert bleibt“ (Europäische Kommission 2004a: 12).

Der Europäische Gipfel im Dezember 2004 und die Beschlüsse zur Türkei

In der jüngeren Vergangenheit entwickelten sich die Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs mehr und mehr zu Mammut-Veranstaltungen, auf denen immer umfangreichere Verhandlungsdossiers beschlossen werden mussten. Die Folge ist, dass in der Regel die Beschlüsse schon im Vorfeld auf der Ebene der Botschafter soweit „vorgekocht“ werden, dass die europäischen Spitzenpolitiker kaum mehr wirklich etwas entscheiden müssen, sondern die Vorlagen der Diplomaten nur noch absegnen. Dies war beim Europäischen Gipfel im Dezember 2004 anders (Ludlow 2005). Die amtierende niederländische Ratspräsidentschaft hat diesen „Türkei-Gipfel“ Monate im Voraus sorgfältig vorbereitet. Neben der Abstimmung innerhalb der eigenen Regierung ging es vor allem darum, mit den Partnern aus den anderen Mitgliedstaaten Konsenslinien und Verhandlungsspielräume auszuloten. Darüber hinaus wuchsen in Österreich und auch in Frankreich – Staatspräsident Chirac ist zunehmend isoliert mit seiner pro-türkischen Position innerhalb des politischen Spektrums in Frankreich – die Zweifel, ob überhaupt Beitrittsgespräche aufgenommen oder nicht besser Alternativen („privilegierte Partnerschaft“) ange-

boten werden sollten.²⁰ Im Kern ging es beim Brüsseler Gipfel am 16. und 17. Dezember 2004 um die „Offenheit“ des Verhandlungsprozesses, das Datum des Beginns von Beitrittsverhandlungen und vor allem um die heikle Zypernfrage. Die türkische Regierung hatte schon im Vorfeld mehrfach deutlich gemacht, dass eine rechtliche oder politische Anerkennung des griechischen Teils von Zypern, der ja seit Mai 2004 Mitglied in der Europäischen Union ist, ausgeschlossen sei. Da aber der Beschluss der europäischen Staats- und Regierungschefs über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei einstimmig gefasst werden musste, konnte die griechisch-zypriotische Regierung mit ihrem Veto drohen.

Die Frage, ob die Verhandlungen mit der Türkei auf das Ziel einer Mitgliedschaft ausgerichtet sein sollen oder ob Alternativen wie die von einigen Staaten wie etwa Österreich favorisierte „privilegierte Partnerschaft“ in den Schlussfolgerungen auch nur erwähnt werden sollten, konnte auf dem Gipfel ohne größere Debatten gelöst werden; die Verhandlungsführer orientierten sich – zum Teil Wort für Wort – an den Formulierungen des Kommissionsberichts vom Oktober. So lautet der entsprechende Passus in den Schlussfolgerungen des Gipfels: „Das gemeinsame Ziel der Verhandlungen ist der Beitritt. Die Verhandlungen sind ein Prozess mit offenem Ende, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt.“²¹ Auch in Bezug auf die Frage, wie bei groben Verstößen gegen die Werte der Europäischen Union zu reagieren sei, griffen die Brüsseler Diplomaten auf die Formulierungen und Vorschläge der Kommission zurück; dies gilt auch für die Frage nach Übergangsfristen und Schutzklauseln – hier wird jedem einzelnen Mitgliedstaat über die Formulierung der Kommission hinaus eine „möglichst umfassende Rolle“ zugesprochen.²²

Ein Datum für die Aufnahme von Verhandlungen wurde auch gefunden – es liegt deutlich später als von türkischer Seite erwartet und von einigen EU-Staaten gefordert. Der 3. Oktober 2005 ist auch aus Sicht der türkischen Regierung jedoch akzeptabel. Was der türkische Premier und seine Verhandlungsdelegation jedoch nicht akzeptieren wollten, war der Vorschlag der zypriotischen Regierung, eine wenigstens indirekte Anerkennung Zyperns durch Ankara zu erhalten. Beim Abendessen des ersten Gipfeltages hatte sich der Präsident Zyperns, Tassos Papadopoulos, dafür stark gemacht, die Türkei das Protokoll zum Ankara-Abkommen unterzeichnen zu lassen – dies hätte eine mittelbare Anerkennung Zyperns durch die Türkei bedeutet. Auf diese Idee waren „erfindungsreiche EU-Geister“ gekommen, wie die FAZ spitz kommentierte.²³ Hätte die türkische Seite sich darauf eingelassen, das Zusatzprotokoll zur seit 1996 bestehenden Zollunion, die sich auch auf die zehn neuen Mitgliedstaaten erstreckt, zu unterzeichnen, wäre damit eine *de facto* Anerkennung Zyperns erreicht worden. Die große Mehrzahl der EU-Staaten hätte sich auch mit einer mündlichen Zusage der türkischen Seite zufrieden gegeben. Da diese Forderung den Gipfel beinahe platzen ließ, hatte die niederländische Ratspräsidentschaft nach langwierigen Verhandlungen in unterschiedlichen Zusammensetzungen diesen Punkt wieder zurückgezogen.²⁴ Dass die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen ausgerechnet auf den Tag der Deutschen Einheit fällt, ist eher Zufall. Zum einen erfordert die Vorbereitung der Verhandlungen noch Zeit, und zum anderen kommt ein später Termin dem französischen Staatspräsidenten Chirac entgegen, weil er das französische Referendum über den Verfassungsvertrag Ende Mai 2005 und den Termin für den Beginn der Gespräche zeitlich möglichst weit auseinander halten wollte.²⁵

Schlussfolgerungen

Der wirklich historisch zu nennende Beschluss der EU, mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, hat erneut gezeigt, wie eng verflochten die verschiedenen Ebenen in der Europäischen Union miteinander verknüpft sind, und dass die Sorgen und Forderungen einzelner Mitgliedstaaten – dazu gehören vor allem Deutschland, Frankreich und Großbritannien – diesen Prozess maßgeblich bestimmt haben. Die anderen Staaten hatten in dieser Frage – mit Ausnahme Zyperns und der umsichtig agierenden niederländischen Ratspräsidentschaft – eher die Rolle von Statisten gespielt (Ludlow 2005). Darüber hinaus hat sich aber auch hier wieder gezeigt, welche wichtige Rolle der Europäischen Kommission im Erweiterungsprozess zukommt, ihre Vorlagen und Analysen haben den Weg für die unter Mühen gefundene Einigung geebnet. Mit den nun vorliegenden Beschlüssen hat die EU klar gemacht, dass es vor allem an der Türkei liegt, wie erfolgreich die Verhandlungen verlaufen und ob am Ende tatsächlich eine Mitgliedschaft der Türkei in vollem Umfang steht – der Ball liegt nun im türkischen Feld und die Europäische Union wird alles daran setzen, dass dies so bleibt und sie die Kontrolle über das Spiel behält. Denn schließlich sitzen die EU und ihre Mitgliedstaaten am längeren Hebel und können die Verhandlungen in ihrem Sinne steuern.

Zum Zeitpunkt der EU-Beschlüsse konnte niemand sagen, wie sich die EU oder der Reformprozess in der Türkei in den kommenden zehn oder mehr Jahren entwickeln werden und in welche Richtung sich die Stimmung in den jetzigen Mitgliedstaaten bewegen wird; in einigen EU-Staaten werden Referenden zum Verfassungsvertrag abgehalten und einige haben Volksabstimmungen allein zum Türkei-Beitritt angekündigt, um das Thema aus der Debatte über die Verfassung herauszuhalten – ob dies gelingen würde, war von Anfang an fraglich. Die Beitrittsgespräche sollten nun dafür genutzt werden, in einen echten, auch kritischen Dialog mit der türkischen Seite einzutreten. Die Türkei wie die EU sollten deshalb einen Ratschlag beherzigen, den die Kommission in ihrem Bericht formuliert hat: „Der Dialog zwischen der EU und der Türkei muss unbedingt verstärkt werden. [...] Eine Reihe von Foren sollte eingerichtet werden, in denen Menschen aus den EU-Mitgliedstaaten und der Türkei zusammenkommen, um sich freimütig und offen über ihre jeweiligen Sorgen und Wahrnehmungen auszutauschen“ (Europäische Kommission 2004a: 10). Diese Anregung könnte und sollte auch von der politischen Bildung aufgegriffen werden.

Anmerkungen

- 1 Neue Zürcher Zeitung, 18./19.12.2004, S. 1.
- 2 Ich danke Julian Siegl ganz herzlich für seine Hilfe bei der Recherche.
- 3 Vgl. EUobserver, 28.02.2005: „No ‚fatigue‘ between Turkey and the EU“ (<http://www.euobserver.com/?aid=18524&sid=9>).
- 4 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.03.2005, S. 6 („Nassauer: Gespräche mit Türkei stoppen“).
- 5 Interview mit dem luxemburgischen Außenminister Jean Asselborn im Deutschlandfunk am 09.03.2005 („Türkei muss Reformkurs fortsetzen“), URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/354539/

- 6 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.03.2005, S. 2 („Türkischer Präsident sagt Besuch in Finnland ab“).
- 7 Zu den beigetretenen Staaten gehören Estland, Lettland und Litauen sowie Malta, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.
- 8 Zu den Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft in der Vergangenheit vgl. Brunn (2002), Große Hüttmann (2004).
- 9 Die Europäische Zentralbank hat in einem Positionspapier vom Dezember 2003 sehr deutlich darauf hingewiesen, dass die neuen Mitgliedstaaten, wenn sie der WWU beitreten und den Euro einführen wollen, sich dem bestehenden Regelwerk unterziehen und die Maastricht-Kriterien erfüllen müssen; vgl. EU-Nachrichten vom 08.01.2004, S. 11.
- 10 Vgl. dazu im Detail Große Hüttmann (2004), Lippert (2004a), Nugent (2004) und Wagner (2004).
- 11 Zum EWR gehören die 25 Mitgliedstaaten der EU und die EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island. Die Mitgliedschaft der Schweiz im EWR war als „Vorstufe“ zur Mitgliedschaft in der EU gedacht. Da die Schweiz das EWR-Abkommen nicht ratifiziert hat, regelt sie die Zusammenarbeit mit der EU in bilateralen Verträgen.
- 12 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.03.2005, S. 1 („Juschtschenko hofft auf Fürsprache Berlins in der EU“) und Süddeutsche Zeitung, 10.03.2005, S. 3 („Steife Gesten im feinen Anzug“).
- 13 Zur deutschen Debatte um einen EU-Beitritt der Türkei vgl. Große Hüttmann (2005a), Leggewie (2004) und Institut für Europäische Politik (2004: 107-110).
- 14 Der folgende Abschnitt geht zurück auf verschiedene, zum Teil internetbasierte Quellen: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lyb/e40113.htm> (Abruf: 09.03.2005); <http://www.euractiv.com> (Abruf: 09.03.2005) sowie Kramer (1988) und Riemer (2003).
- 15 Vgl. dazu stellvertretend Angela Merkel: „Türkei – Partnerschaft statt EU-Mitgliedschaft“, in: Die Welt, 16.10.2004 und Gerhard Schröder: „Warum die Türkei in die EU gehört“, in: Die Welt, 13.12.2004.
- 16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.10.2004 („Union jetzt gegen Unterschriftenaktion zum Türkei-Beitritt“), S. 1, Süddeutsche Zeitung, 16./17.10.2004 („Merkel und Stoiber machen Rückzieher“), S. 1 und Der Spiegel, Nr. 41/2004, 04.10.2004 („Da sträubt sich etwas“), S. 24-28.
- 17 Der Spiegel, Nr. 41/2004, 04.10.2004 („Es gibt nur ein Verhandlungsziel“), S. 29.
- 18 Zitiert nach Konrad-Adenauer-Stiftung (2004): Politischer Bericht Türkei, 12.10.2004, Cankaya/Ankara, S. 2.
- 19 Nach dem bis zur Ratifizierung des Verfassungsvertrages in allen 25 Mitgliedstaaten gültigen Vertrag von Nizza (Artikel 7 EU-Vertrag: Suspendierung der Mitgliedschaft) entscheidet der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs einstimmig darüber, ob „eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt [...]“. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa regelt die Suspendierung der Mitgliedschaft sehr ausführlich in Artikel I-59 Abs. 1 und 2 VVE. Hier wird fein unterschieden zwischen der „Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ (der Rat entscheidet mit der Mehrheit von vier Fünfteln über diese erste Stufe des Verfahrens) und der „Feststellung“ einer Verletzung (darüber muss der Rat zunächst einstimmig beschließen und kann dann mit qualifizierter Mehrheit den betreffenden Mitgliedstaat von bestimmten Rechten wie etwa dem Stimmrecht im Ministerrat ausschließen).
- 20 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 29.11.2004, S. 2 („Am Anfang einer langen Reise“) und Süddeutsche Zeitung, 30.11.2004 („EU macht der Türkei den Beitritt noch schwerer“), S. 1.
- 21 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 16. und 17. Dezember 2004 (zitiert nach EU-Nachrichten, hrsgg. von der Europäischen Kommission, Dokumentation Nr. 5, Berlin 2004, S. 7).
- 22 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 16. und 17. Dezember 2004 (zitiert nach EU-Nachrichten, hrsgg. von der Europäischen Kommission, Dokumentation Nr. 5, Berlin 2004, S. 6).
- 23 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.12.2004, S. 3 („Wir haben der Türkei eine Tür geöffnet“).
- 24 Bulletin Quotidien Europe Nr. 8851, 18.12.2004, S. 5.

25 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.12.2004, S. 3 („Wir haben der Türkei eine Tür geöffnet“).

Literaturverzeichnis

- Brunn, Georg (2002): Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Stuttgart.
- Emmanouilidis, Janis A. (2004): Der Türkei-Beitritt nach dem Kommissionsbericht; Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Oktober 2004, München.
- Europäische Kommission (2004): Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, den 06.10.2004, SEK(2004) 1201.
- Europäische Kommission (2004a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, den 06.10.2004, KOM(2004) 656 endgültig.
- Giannakopoulos, Angelos und Konstadinos Maras (Hrsg.) (2005): Die Türkei-Debatte in Europa – Ein Vergleich, Wiesbaden.
- Große Hüttmann, Martin (2004): Die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Der Bürger im Staat, 54. Jg., Heft 1, S. 4-10.
- Große Hüttmann, Martin (2005a): „Die Türkei ist anders als Europa“: Die öffentliche Debatte um einen EU-Beitritt der Türkei in Deutschland, in: Angelos Giannakopoulos und Konstadinos Maras (Hrsg.), Die Türkei-Debatte in Europa – Ein Vergleich, Wiesbaden, S. 35-47.
- Große Hüttmann, Martin (2005b): „Europa im Ideenwettbewerb“: Die öffentliche Debatte um Demokratie, Verfassung und Regieren in der größer werdenden Europäischen Union, in: Hartmut Ullrich und Guido Thieme (Hrsg.), Europäische Perspektiven der Demokratie, Münster (*im Erscheinen*).
- Kramer, Heinz (1988): Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei: Entwicklung, Probleme und Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft, Baden-Baden.
- Kramer, Heinz (2003): EU-kompatibel oder nicht? Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union; SWP-Studie, August 2003, Berlin.
- Kramer, Heinz (2004): Die Türkei im Prozess der „Europäisierung“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/2004, S. 9-17.
- Kramer, Heinz und Hanna-Lena Krauß (2004): Ein kluger Wegweiser: Der Türkei-Bericht der Europäischen Kommission; SWP-Aktuell 50, November 2004, Berlin.
- Leggewie, Claus (Hrsg.) (2004): Die Türkei und Europa. Die Positionen, Frankfurt/M.
- Lippert, Barbara (2003a): Auf dem Weg in eine größere Union, in: Informationen zur politischen Bildung 279: „Europäische Union“. Hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 42-53.
- Lippert, Barbara (2003b): Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/2003, S. 7-15.
- Lippert, Barbara (2004a): Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: Barbara Lippert (Hrsg.) 2004, Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden, S. 13-71.
- Lippert, Barbara (2004b): Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden, S. 419-430.
- Lippert, Barbara (2005): Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: integration, H. 2 (April 2005), S. 119-135.
- Lippert, Barbara (Hrsg.) (2004): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden.
- Lippert, Barbara (Hrsg.), (2000): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn.
- Ludlow, Peter (2005): Dealing with Turkey. The European Council of 16-17 December 2004; EuroComment, Briefing Note 3.7, Brussels.

- Maurer, Andreas (2000): Die institutionelle Ordnung einer vergrößerten Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, in: Barbara Lippert (Hrsg.), (2000): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn, S. 31-59.
- Riemer, Andrea K. (2003): Die Türkei und die Europäische Union: Eine unendliche Geschichte?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10-11/2003, S. 40-46.

Internationale Politische Ökonomie – neue wirtschaftskundliche Themen in der GWP

Hans-Hermann Hartwich

Die Zeitschrift „Gesellschaft-Wirtschaft-Politik“ (vormals „Gegenwartskunde“) hat sich bekanntlich stets mit dem Zusammenhang der einschlägigen Fachwissenschaften im Rahmen der schulischen politischen Bildung beschäftigt und in diesem Sinne ein besonderes Augenmerk auf ihre wirtschaftskundlichen Teile gerichtet. Hierzu gab es in fast jedem Heft neben immer neuen reflektierenden Beiträgen konkrete Themenbearbeitungen. Angesichts der fundamentalen Veränderungen unserer Ökonomie und der wirtschaftspolitischen Konzepte im Rahmen von Europäisierung und Globalisierung wurde besonderer Wert auf neue Themenbereiche gelegt, die auch in der wirtschaftsnahen Lehrerbildung kaum oder wenig zum Zuge kommen. Hier sei auf die seit zwei Jahren bestehende Serie über Internet-Ökonomie von Frau Dr. Neuburger aus dem Münchener Institut für Information, Organisation und Management unter der Leitung von Prof. Dr.Dres.h.c. Picot verwiesen.

Mit diesem Heft 2/2005 wird ein weiterer Themenbereich aufgegriffen, der nach den empirischen Befunden zum Wirtschaftsunterricht an Gymnasien in Baden-Württemberg offensichtlich den Referendaren, Lehrern und Schulleitern besonders relevant und interessant erscheint: Die „Internationale Wirtschaftspolitik“ bzw. die hier in einem weiteren und moderneren Sinne „Internationale Politische Ökonomie“ genannte Materie (vgl. hierzu Hans-Jürgen Klein, Wirtschaftsunterricht an Schulen. Einstellungen bei Schulleitern, Lehrern und Lehramtskandidaten, in GWP, Heft 1/2004, S. 193-203; insonderheit die dem Aufsatz zugrundeliegenden Abb. 15,16 und 17, S. 155-157, aus: Reinhold Würth (Hg.), Wirtschaftsunterricht an Schulen im Aufwind?, Künzelsau 2003) .

Wir werden – mit diesem Heft beginnend – in unregelmäßigen Abständen Aufsätze zu diesem wichtigen Themenkomplex, dessen Bedeutung angesichts der Entnationalisierung der Volkswirtschaften evident ist, veröffentlichen. Den Anfang macht der nachstehende Beitrag von Michael Blauburger, Jan Mergler, Uwe Wagschal, von der Universität München, Lehrinheit Prof. Dr. Uwe Wagschal.

Dieser vorliegende erste Aufsatz „Internationale Politische Ökonomie – eine neue alte Disziplin“ gibt einen Überblick über das gesamte Themenfeld, wie es in der Fachdisziplin heute definiert und umrissen wird. Er befasst sich zunächst ein-

mal mit den mehr oder weniger bekannten theoretischen Traditionen wie dem Merkantilismus, dem Liberalismus und dem Marxismus. Sodann skizziert er die modernen Theorien, die zumeist mit einem „Neo-“ daherkommen. Den Schwerpunkt bilden die wichtigsten Themenbereiche der IPÖ. Ihre Fragestellungen und inhaltlichen Dimensionen werden in grundsätzlicher Form und zum Teil exemplarisch dargestellt. Unter dem moderneren Begriff der „Global Governance“ erscheinen jene Themen, die als traditionelle Kernbereiche der Internationalen Wirtschaftspolitik bekannt sind.

Neue bündelnde Fragestellungen sind „Globalisierung“, „Macht“ und „Staats-tätigkeitsprofile“. Damit geht die moderne Wissenschaft der Internationalen Politischen Ökonomie zur Erfassung der Phänomene auch methodisch neue Wege, indem sie sich der komplexen Natur internationaler Interessen- und Abhängigkeitsstrukturen, weltweit agierender Wirtschaftsunternehmen sowie der Suche nach einem neuen Rollenverständnis der Nationalstaaten zuwendet.

Über den Inhalt muss an dieser Stelle nichts weiter gesagt werden. Die Funktion dieses Beitrages ist die des Überblicks über die wichtigsten Fragestellungen und ihre Entwicklung, vor allem seit dem Ende des 2. Weltkrieges. In den folgenden Heften dieser Zeitschrift werden die angerissenen Themen von qualifizierten Forschern und Autoren im Einzelnen, jeweils in bewährter Form, dargestellt und analysiert. Damit soll nicht zuletzt darauf aufmerksam gemacht werden, dass ein Wandel der Gewichte, ja selbst der beschreibenden Begrifflichkeit („Global Governance“) unverkennbar ist. Waren es lange die Weltwährungs- und -wirtschaftsordnung nach dem „Bretton Woods-System“ und nach dem „GATT“, dem General Agreement on Tariffs and Trade, so sind es heute die „Währungsräume“ von Dollar, Euro und Yen etwa, die Wandlungen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF), Finanzmärkte, Börsenplätze, Internationale „Regimes“ wie etwa das „Bankregime“ „Basel II“, regionale Wirtschaftsblöcke, internationale Kartelle und Regulierungsversuche, der internationale Steuerwettbewerb und sogar internationale Medien- und Kommunikationsmärkte der Internet-Wirtschaft.

Hierher gehört auch der nachfolgende Aufsatz von Rahild Neuburger, München, über „Internationale Produktionsnetzwerke“. Es ist ein Beitrag, der methodisch allerdings von der Seite der Betriebs- und Organisationswissenschaft in die Bereiche der Internationalen Politischen Ökonomie vorstößt. Das wiederum ist auch ein Novum in der fächerübergreifenden Kooperation der Autoren von GWP für die schulische politische Bildung.

Internationale Politische Ökonomie – Eine neue alte Disziplin

Michael Blauburger, Jan Mergler, Uwe Wagschal

1. Einleitung

Die Einführung des Euro als einheitliche Europäische Währung stieß vor allem in Deutschland, dem Land mit der stabilsten Währung seit 1950, auf erhebliche Skepsis nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch in Politik und Wirtschaft. Doch innerhalb einiger weniger Jahre sind die Akzeptanzwerte der neuen Währung in Deutschland deutlich angestiegen. Die Bewertung durch Konsumenten und Wirtschaft, aber auch durch Vertreter der Wissenschaft, hat sich inzwischen zugunsten des Euro gewendet. Mittlerweile hat der Euro sogar den Dollar als wichtigste Anlagewährung abgelöst. An der Euro-Einführung lassen sich zentrale Fragestellungen und Probleme der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) exemplarisch darstellen. So ging es bei der Einführung des Euro neben grundsätzlichen ökonomischen Fragen, z.B. welche Wechselkurse – fest oder flexibel – besser geeignet seien, um makroökonomischen Krisen möglichst passend zu begegnen, auch um die politische Frage, welches Wechselkursregime besser zur europäischen Einigung beitragen könnte. Zwei Kernfragen waren außerdem: Wie unabhängig müssen die geldpolitischen Institutionen ausgestaltet sein, und was qualifiziert zur Teilnahme an der Währungsunion? Dies führte zur Formulierung der Maastricht-Kriterien und zum europäischen Stabilitätspakt. Weiter analysiert die IPÖ, wie es überhaupt zur politischen Entscheidung für eine solche Reform kam und welche Positionen sich dabei mit welchem Interessenkalkül durchgesetzt haben. Dominiert der Markt über den Staat, indem der größte Binnenmarkt der Welt vollendet wurde, oder war es ein politischer Sieg über den Markt? Und schließlich gehört auch zum Fragenkanon der IPÖ, wie die starken Wechselkursschwankungen des Euro und des Dollar erklärt werden können. Dabei werden neben den ökonomischen Wechselkurstheorien auch politische und institutionelle Variablen zur Erklärung herangezogen.

Obleich die IPÖ als wissenschaftliche Disziplin mit Wurzeln in der Politikwissenschaft und Ökonomie noch relativ jung ist, hat sich in ihrem Rahmen ein sehr breites Spektrum an konkurrierenden theoretischen Ansätzen und politikfeldspezifischer Forschung entwickelt, deren wissenschaftstheoretische Grundpositionen jedoch viel älter sind. Die Beschäftigung mit Fragestellungen der IPÖ entwickelte sich in den 1960er und den 1970er Jahren, während ökonomische und poli-

tikwissenschaftliche Fragen zuvor weitestgehend getrennt voneinander behandelt wurden. Die Ölkrise und die sich daraus ergebende Diskussion internationaler Interdependenz sind hervorstechende Beispiele, warum diese strikte Trennung der Disziplinen als nicht mehr zeitgemäß und der Bearbeitung drängender Probleme unangemessen empfunden wurde. Damit ist der Kern der IPÖ angesprochen: Die IPÖ beschäftigt sich mit Phänomenen, die sowohl den Bereich der ökonomischen Effizienz als auch den der politischen Herrschaft betreffen. Dabei reduziert sie diese Phänomene nicht auf ihre ökonomischen oder politischen Aspekte, sondern versucht beiden Teilaspekten und insbesondere deren Wechselbeziehungen Rechnung zu tragen. Wenngleich der Forschungsschwerpunkt einzelner IPÖ-Arbeiten stärker die eine oder andere Seite beleuchten mag, geht es letztlich immer um eine polit-ökonomische Gesamtschau.

Um einen Überblick über grundlegende und aktuelle Themen der IPÖ zu geben, verfahren wir im Folgenden in zwei Schritten: Zunächst werden die klassischen Theorieansätze der IPÖ und deren neuere Weiterentwicklungen dargestellt. Anschließend werden Themen diskutiert, die das Arbeitsprogramm der IPÖ repräsentativ und im Querschnitt widerspiegeln sollen.

2. Theoretische Traditionen der Internationalen Politischen Ökonomie

Im Allgemeinen werden drei theoretische Hauptströmungen in der IPÖ unterschieden, die sich auf Vordenker des 19. Jahrhunderts zurückführen lassen: Merkantilismus, Liberalismus und Marxismus. Auch wenn diese klassischen Theorien zu ihrer Zeit nicht als IPÖ bezeichnet oder verstanden wurden, behandeln sie eben jenen Zusammenhang zwischen Politik und Ökonomie, der im Zentrum der Disziplin steht. Sie können somit zu Recht als Begründer derjenigen Denktraditionen gelten, nach denen sich auch moderne Ansätze grob klassifizieren lassen.

2.1 Klassische Ansätze

Die bis zum 19. Jahrhundert dominante Theorie des *Merkantilismus* trennt nicht zwischen Politik und Ökonomie, sondern betrachtet ganz im Gegenteil letztere als zentralen Bestandteil der Politik. Für Merkantilisten stellen die finanziellen Ressourcen eines Staates ein elementar wichtiges Mittel im internationalen Machtwettbewerb dar. Die Ökonomie ist daher der Politik – genauer dem staatlichen Streben nach Macht – untergeordnet.

Internationaler ökonomischer Wettbewerb wird von Merkantilisten dementsprechend als Teil dieses Machtwettbewerbs betrachtet und folgt so den Gesetzmäßigkeiten des Nullsummenspiels. Staaten streben folglich auch im Bereich der Ökonomie nach relativen Gewinnen, sei es durch Anhäufung eines möglichst großen Staatsschatzes oder durch das Erwirtschaften von Handelsüberschüssen. Diese Gewinne können nur durch staatliche Steuerung der Wirtschaft und des Handels erzielt werden. Nach Friedrich List bedroht freier Handel das Streben der Staaten nach „Reichtum, Zivilisation und Macht“ (List 1950: 217). Der Merkantilismus

propagiert daher auf internationaler Ebene den Protektionismus zum Schutz der Nationalökonomie.

Auf nationaler Ebene ist die Notwendigkeit staatlicher Intervention und der Regulierung der Ökonomie ebenso ausgeprägt: Der Wettbewerb individueller Interessen in einem freien Markt ist im merkantilistischen Paradigma nicht in der Lage, gesellschaftlichen Wohlstand zu sichern und Öffentliche Güter bereitzustellen. Das Interesse und die Mittel, um diese beiden Ziele zu verfolgen, besitzt ausschließlich der Staat: „The public purse must supply the deficiency of private resource.“ (Hamilton 1966: 340)

Macht und Wohlstand, der der Macht als Staatsziel untergeordnet ist, sind so nur durch Steuerung und Intervention des Staates zu erreichen. Für das Verhältnis von Politik und Ökonomie bedeutet dies, dass der Merkantilismus klar ein Primat des Staates und des Politischen postuliert. Die Staatsraison bildet das zentrale ökonomische Prinzip des Merkantilismus.

Der *Liberalismus* stellt den Merkantilismus in mehrfacher Hinsicht auf den Kopf. Ausgangspunkt der Theorie ist nicht mehr die Staatsraison, sondern der rationale Egoismus des Individuums. Der Wohlstand einer Gesellschaft, so die Kernthese von Adam Smith, ist dann am größten, wenn alle wirtschaftlichen Akteure möglichst ungehindert von politischer Intervention ihre Eigeninteressen verfolgen können. Die „unsichtbare Hand“ des Marktes ermöglicht höchste Effizienz und sorgt für Harmonie zwischen individuellem und gesellschaftlichem Interesse. Anders als im Merkantilismus sind wirtschaftliche Ziele nicht mehr einer politischen Logik untergeordnet, sondern die Ökonomie wird als eigenständiger Bereich betrachtet. Auch muss das Streben nach Wohlstand nicht aus Furcht vor relativen Verlusten an nationalen Grenzen enden – im Gegenteil: Liberale Ökonomen fragen weniger nach der Verteilung, als nach dem absoluten Umfang von Wohlstandsgewinnen. Freihandel fördert daher den Wohlstand aller Beteiligten, der sich nicht an nationalen Gold- und Silberreserven, sondern am Wachstum wirtschaftlicher Aktivität und Leistungsfähigkeit zeigt. Noch stärker wurde diese positive Bewertung internationalen Handels durch David Ricardos Konzept des komparativen Kostenvorteils untermauert. Sogar ein Land, das in seiner Produktivität in allen Bereichen unterlegen ist, kann durch Konzentration auf seine relativen Stärken zu gemeinsamer Wohlfahrtssteigerung mit seinen Handelspartnern beitragen.

Diese starke Betonung unterschiedlicher Logiken von Politik und Ökonomie hat die Frage aufgeworfen, ob der Liberalismus überhaupt eine Theorie der IPÖ darstellt (Crane/Amawi 1991). Tatsächlich hat die liberale Theorie aber ein Verständnis von Politik und einen Platz für die Untersuchung der Wechselbeziehungen von Ökonomie und Politik. So wird etwa die Wirkung von Freihandel auf die internationale Politik als friedensfördernd beschrieben. Umgekehrt wird der Politik in unterschiedlichem Ausmaß zugestanden, einen Rahmen für die Ökonomie bereitzustellen, Marktineffizienzen zu beheben und möglicherweise zur Bereitstellung Öffentlicher Güter (vor allem Bildung) und zur Milderung von Verteilungsungleichheiten tätig zu werden.

Die Auseinandersetzung zwischen liberalem Paradigma und *Marxismus* hat das 20. Jahrhundert nachhaltig geprägt. Der Marxismus beschreibt den fundamentalen Zusammenhang von Ökonomie und Politik in krassem Gegensatz zum Merkantilismus und Liberalismus: Ökonomie ist weder ein Mittel der Politik noch sind die

beiden Bereiche weitgehend voneinander getrennt. Vielmehr sind im Rahmen des von Marx und Engels postulierten historischen Materialismus politische und gesellschaftliche Prozesse von den jeweils vorherrschenden Produktionsmodi determiniert.

Wenngleich Marx und Engels keine genuin internationale Theorie politischer Ökonomie vorlegten, beinhalten ihre Schriften Implikationen für die internationale Ebene, auf denen spätere marxistische Autoren aufbauten. Stark vereinfacht dargestellt beschreiben sie in ihren Schriften die zwingende Notwendigkeit, einmal angehäuften Kapital zu reinvestieren. Akteure, die dies nicht tun, laufen Gefahr, vom Markt verdrängt zu werden. Da das Erwirtschaften von Kapital durch die Ausbeutung der Arbeiterklasse stattfindet, verarmt letztere zusehends. Dadurch entsteht das Problem, dass die Binnennachfrage und mit ihr die Gewinne sinken. Die Investitionschancen im eigenen Land sind so erheblich verringert. Damit der Kapitalismus überleben kann, müssen neue Investitionschancen und Absatzmärkte im Ausland erschlossen werden: „Das Bedürfnis nach einem stets ausgedehnteren Absatz für ihre Produkte jagt die Bourgeoisie über die ganze Erdkugel.“ (Marx/Engels 1961: 27).

Eine konsequente Anwendung dieser Schule auf die internationale Politik erfolgte erst durch die erste Generation nach Marx, zu der z.B. Rosa Luxemburg, Rudolf Hilferding und Lenin zählten. Diese haben im Rahmen verschiedener *marxistischer Imperialismustheorien* versucht, eine kausale Verkettung von Kapitalismus, Imperialismus und Krieg nachzuweisen. Nach Lenin zwingt der mangelnde Konsum in „überreifen“ kapitalistischen Systemen zum Kapitalexport. Der Staat sichert sich und seiner Bourgeoisie Märkte und Investitionschancen durch das Schaffen von Einflussphären und Kolonien. Auf diese Weise verbreitet sich das kapitalistische System auf der ganzen Welt, ärmere Länder werden zuerst kolonialisiert, dann industrialisiert. Früher oder später geraten die Interessen kapitalistischer Imperialmächte aufgrund ihres Expansionsdrangs in Konflikt miteinander. Die daraus resultierende Kriegsanfälligkeit des internationalen Systems ist nach der marxistischen Imperialismustheorie so auf das Organisationsprinzip des Weltwirtschaftssystems zurückzuführen.

2.2 Moderne Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie

Auf diesen Vordenkern aufbauend haben sich moderne – neomerkantilistische, neo-liberale und neomarxistische – Theorien der IPÖ entwickelt. Dabei ist eine starke Ausdifferenzierung, insbesondere innerhalb des liberalen Theoriestranges, zu verzeichnen, so dass man bereits gegensätzliche Denkspositionen innerhalb einer Schule findet. Darüber hinaus sind neomerkantilistische und neomarxistische Theorieangebote am besten als kritische Reaktionen und grundlegende Herausforderungen des in den 1980er und 1990er Jahren zunehmend dominanten (neo-)liberalen Paradigmas zu verstehen (Helleiner 2003).

Für Theoretiker des *Neomerkantilismus*, die häufig auch als ökonomische *Nationalisten* oder *Realisten* bezeichnet werden (Gilpin 1987), stehen nach wie vor der Nationalstaat und seine politischen und strategischen Interessen im Mittelpunkt wirtschaftlicher Aktivitäten. In zweifacher Hinsicht grenzen sich ökonomische Realisten vom Neoliberalismus ab: Erstens widersprechen sie besonders heftig der These vom Bedeutungsverlust des Nationalstaates im Zeitalter von Interdependenz

und Globalisierung. Zweitens warnen sie vor der tatsächlichen Aufgabe nationaler Handlungsautonomie und plädieren stattdessen häufig für protektionistische und interventionistische Wirtschaftspolitik.

Gegenüber rein ökonomischen Erklärungen weltwirtschaftlicher Prozesse, die dem Staat oft implizit oder explizit einen Bedeutungsverlust unterstellen, verweisen Realisten auf tiefer liegende nationale Interessen und politische Machtstrukturen. So ist für Krasner, einem der Hauptvertreter des ökonomischen Realismus, der Grad der Offenheit des Weltwirtschaftssystems abhängig von politischen Faktoren, genauer von dem Vorhandensein eines starken Hegemons. Verliert ein Hegemon an Macht, wird er in der Wirtschaftspolitik stärker zu protektionistischen Maßnahmen greifen (Krasner 1982: 185ff.). Ähnlich betont auch Gilpin die Rolle der Nationalstaaten und ihrer Machtverteilung (Gilpin 1981). Verschiebt sich die politische und ökonomische Machtbalance zwischen den Staaten, gerät die bestehende internationale Ordnung unter Druck und generiert Wandel entweder durch Anpassung oder durch Hegemonialkriege. In jedem Fall sind es die mächtigsten Nationalstaaten und ihr Verhältnis untereinander, die über die Gestaltung der weltwirtschaftlichen Ordnung bestimmen.

Dementsprechend muss es aus der Sicht der ökonomischen Realisten auch im Interesse eines jeden Staates sein, sich ein Höchstmaß an nationaler Handlungsautonomie zu bewahren und Abhängigkeiten zu vermeiden. So verweisen Realisten auf unterschiedliche Belege aus der Staatenpraxis, die aus ihrer Sicht nicht durch andere Theorien erklärt werden können: Der Erfolg einiger Ökonomien in Ostasien sei demnach gerade nicht auf größtmögliche Marktöffnung zurückzuführen, sondern auf die teilweise protektionistische und interventionistische Politik der jeweiligen Staaten. Auch zwischen den am weitesten entwickelten Ökonomien bestehen weiterhin zahlreiche Handelshindernisse, häufig in versteckter, nicht-tarifärer Form. Das Streben nach nationalen oder europäischen „Champions“ ist aus Sicht der Realisten weniger ein Beitrag zum freien Wettbewerb, als vielmehr klassische Machtpolitik. Parallelen zu den realistischen Theorien der Internationalen Beziehungen, wie den Ansätzen von Hans Morgenthau und Kenneth Waltz, sind im neomerkantilistischen Paradigma nicht zu übersehen.

Die Bezeichnung *Neoliberalismus* ist nicht unproblematisch, da sie oft als negativer Kampfbegriff verwendet wird – hier soll sie lediglich analog zu den beiden anderen Hauptströmungen die modernen Ausprägungen der liberalen Tradition bezeichnen. Diese Begriffsverwendung darf aber nicht den Eindruck erwecken, es handle sich um eine geschlossene und einheitlich verstandene Theorie. Vielmehr umfasst die moderne (neo)liberale Theorie ein weit ausdifferenziertes Spektrum an Positionen, die von einer radikalen Verdrängung der Politik durch den Markt, über den „embedded liberalism“ (Ruggie 1982: 393) des keynesianischen Wohlfahrtsstaates bis hin zu Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung oder einer Tobin-Steuer reichen.

Gemeinsam sind den unter dem Oberbegriff des Neoliberalismus versammelten Theorien eine grundsätzliche Bejahung von freiem Handel und internationalem Wettbewerb sowie eine Perspektive, die nicht von der Staatsraison, sondern vom rationalen Individuum ausgeht. Smiths „unsichtbare Hand“ und Ricardos Theorie komparativer Kostenvorteile bilden weiterhin Grundeinsichten liberalen Denkens.

Eine Unterscheidung der verschiedenen Ansätze ergibt sich vor allem aus deren Positionen zum Verhältnis von Markt und Staat: Wie weit reicht die selbstregulie-

rende Kraft des Marktes und wo muss der Staat möglicherweise intervenieren, um Marktineffizienzen zu beheben oder Umverteilung zu erlauben? Inwieweit ist der Staat Voraussetzung eines funktionierenden Marktes und wie wirkt wiederum Wettbewerb auf den Handlungsspielraum der Politik? Bedarf es im Zeitalter der Globalisierung alternativer Steuerungsformen, die – anders als im ökonomischen Realismus – keineswegs auf den Nationalstaat beschränkt bleiben müssen?

Unter dem Begriff *Neomarxismus* wird eine Vielzahl von Ansätzen subsumiert, wie der *Dependenzansatz* und die *Weltsystemtheorie*, die auf Elemente der marxistischen Imperialismustheorie zurückgreifen und insbesondere die Beziehungen zwischen reichen und armen Ländern untersuchen, während sich die *neogramscianische IPÖ* der Analyse der im internationalen System wirkenden soziokulturellen Kräfte zuwendet.

Der Dependenzansatz überträgt den Marxschen Befund einer Klassengesellschaft auf das internationale System, wobei den industrialisierten Staaten im Zentrum des Weltsystems die Rolle der Inhaber der Produktionsmittel und den Entwicklungsländern an der Peripherie die Rolle des Proletariats zukommt.

Die Weltsystemtheorie erweitert den Dependenzansatz um eine Mittelklasse von Staaten, die Semiperipherie. Im Rahmen der Weltsystemtheorie ist es für einzelne Entwicklungsländer durchaus möglich, von der Peripherie zur Semiperipherie und in Einzelfällen auch ins Zentrum vorzustoßen. Die Struktur des Systems verhindert jedoch, dass die breite Masse von Entwicklungsländern eine solche Entwicklung vollzieht. Die Aufrechterhaltung des kapitalistischen Weltsystems beruht in beiden Paradigmen auf der Ausbeutung der Entwicklungsländer.

Nach neogramscianischer Lesart wird das kapitalistische System hingegen durch eine transnationale Hegemonie sozialer Kräfte aufrechterhalten, in deren Zentrum sowohl die „neoliberalen“ Ideologie als auch kulturelle Werte wie beispielsweise der Massenkonsum stehen. Den Kern der Analyse bildet dabei die Frage, welche Formation von staatlichen, wirtschaftlichen und sozialen Kräften zur Herausbildung einer Hegemonie führt und wie der derzeitigen neoliberalen Hegemonie zu begegnen sei.

3. Bedeutende Themenbereiche der IPÖ

Vier Themenbereiche, die die heutige IPÖ besonders prägen, sollen im Folgenden näher vorgestellt werden: (a) die zunehmende Bedeutung von Global Governance, (b) die Beurteilung und Bewertung von Globalisierungsprozessen, (c) die Analyse von Macht innerhalb der IPÖ sowie (d) die Analyse von Staatstätigkeitsbereichen (Policies).

3.1 Global Governance

Der Begriff Global Governance ebenso wie Rosenaus und Czempiels Kurzformel „Governance without Government“ (Rosenau/Czempel 1992) verweisen auf eine neue Akzentuierung der politischen Steuerung, die weitgehend ohne den Staat stattfindet. Sicherlich wurden dabei die Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren, ihre

Steuerungsmacht und ihr Verpflichtungsgrad in der Literatur oftmals zu hoch bewertet – gleichwohl haben Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und privatwirtschaftliche Akteure in den letzten Jahren deutlich an Zahl und Einfluss gewonnen. Richtig ist auch die Beobachtung, dass sich die Handlungsmöglichkeiten des Staates zur politischen Steuerung komplexer Probleme, wie beispielsweise der Umweltpolitik oder der Armutsbekämpfung, deutlich geändert haben. So machen Klimaprobleme beispielsweise nicht an nationalen Grenzen halt.

Innerhalb der IPÖ lag der Schwerpunkt der Analyse internationaler Governance lange auf der Politik internationaler Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds IWF, der Weltbank und der Welthandelsorganisation WTO (Schirm 2004). Die Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank wurden 1944 gegründet, jedoch mit unterschiedlichen Aufgaben und Zielen. Während die Weltbank, die aus insgesamt fünf selbstständigen Organisationen besteht, vorwiegend für die Entwicklungshilfe zuständig ist, richtet sich der Fokus des IWF auf die Vermeidung internationaler Finanz- und Zahlungskrisen sowie die Stabilisierung von Wechselkursen. Im Zuge der Transition vieler Länder von Diktaturen hin zu Demokratien – insbesondere nach dem Zerfall der Sowjetunion – leistete der IWF Beratungs- und Aufbauhilfe, die jedoch nicht unumstritten war, wie etwa von Seiten des ehemaligen Weltbank-Chefökonom und Nobelpreisträgers Stiglitz betont wird (Stiglitz 2002). Die WTO ging 1995 aus dem internationalen Vertragswerk des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) hervor. Die acht verschiedenen Vertragsrunden des GATT haben seit 1948 schrittweise zu einem substanziellen Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen geführt. Die WTO ist mittlerweile nicht mehr nur für Handelsliberalisierungen zuständig, sondern auch für Vertragswerke, die sich mit der Liberalisierung von Dienstleistungen sowie dem Schutz geistigen Eigentums (TRIPS), der so genannten Immaterialgüter, befassen. Kern aller drei Verträge ist die Meistbegünstigungsklausel, die besagt, dass ein Vorteil, der von einem Land einem anderen Land gewährt wird, gleichzeitig allen anderen Vertragspartnern gewährt werden muss.

Die Zahl der Beispiele, die die These vom „Wandel der Staatlichkeit“ oder vom „Regieren jenseits des Nationalstaates“ stützen, nimmt zu. Die These einer De-Nationalisierung scheint jedoch überzeichnet (Zürn 1998: 65ff.). In der Ökonomie lassen sich Standardisierungen im Bereich der Rechnungslegung von Unternehmen feststellen, die unter Mitarbeit transnationaler Unternehmen zustande kamen. Um die Bilanzdaten von Unternehmen international vergleichen zu können, hat sich insbesondere bei international agierenden Großunternehmen der „International Accounting Standard“ (IAS) durchgesetzt.¹ So bilanzieren (Stand 30. Juli 2004) 19 von 30 der im Deutschen Aktienindex DAX notierten Unternehmen nach diesem Standard, während die klassische (deutsche) Variante nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) nur noch von zwei DAX-Großunternehmen angewendet wird. Die übrigen Unternehmen verwenden das US-GAAP-System, welches für börsennotierte Unternehmen in den USA vorgeschrieben ist. Generell lässt sich also ein Übergang von einer nationalen hin zu einer supra- und internationalen Rechnungslegung beobachten, die aufgrund ihrer ökonomischen Relevanz – etwa für Standortfragen und Wettbewerbsvorteile – auch nach Macht- und Durchsetzungsfragen zu beurteilen ist. Der Nationalstaat als Akteur taucht zwar bei der Rahmengesetzgebung und

Überwachung der Normen auf, bemerkenswert ist jedoch seine gesunkene Bedeutung in der Ausarbeitung und Durchsetzung dieser Regeln.

Von weitreichender Bedeutung für die Wirtschaft sind beispielsweise auch die Vorschriften zur Eigenkapitalunterlegung von Banken, die durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht festgelegt werden. Dieser Ausschuss der Bankenaufsichtsbehörden der wichtigsten 13 Industrieländer legt neben allgemeinen strategischen Richtlinien, auf die sich die Bankenaufsicht jedes Landes stützen kann, zusätzlich Eigenkapitalvorschriften fest. Während er zwar keine eigenen gesetzgeberischen Kompetenzen besitzt, gibt der Ausschuss doch wichtige Empfehlungen für das internationale Bankensystem ab. Die deutschen Interessen werden sowohl von einem Vertreter der Deutschen Bundesbank als auch von einem Vertreter der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht wahrgenommen. Das gegenwärtig gültige Basel I-System sieht Minimalanforderungen für Risikobewertung und Eigenkapitalausstattung vor, die durchgehend 8 Prozent Eigenkapital für Kredite an Unternehmen vorschreiben. Dieses System soll 2007 durch Basel II abgelöst werden. Basel II sieht eine risikogewichtete Eigenkapitalregelung, eine erweiterte Bankenaufsicht und mehr Offenlegungspflichten der Banken vor. Aus Perspektive der IPÖ ist der Durchsetzungs- und Verhandlungsprozess von Basel II von zentralem Interesse. Neben den nationalen Bankenaufsichten und der Bundesbank verfolgen ausländische Banken, private Geschäftsbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen sowie Industrie und Klein- und Mittelstandsunternehmen (KMU) jeweils eigene spezifische Interessen, wie die Verdrängung bzw. Benachteiligung anderer Marktteilnehmer. Hinzu kommen unterschiedliche nationale Interessen. Schien es zunächst, als hätten sich besonders amerikanische Interessen bei Basel II durchgesetzt, hat sich doch im Laufe der Zeit eine kompaktere europäische Position herauskristallisiert. So gelang es, deutlich günstigere Regelungen für KMU durchzusetzen, als unter Basel I. Ebenfalls war es den Sparkassen, die sich durch die Haftungsregeln in ihrer Existenz bedroht sahen, möglich, eine Zerschlagung zu verhindern. Und schließlich setzte sich die Bundesregierung gegen die britische und amerikanische Auffassung durch, indem sie erreichte, dass Kredite an die öffentliche Hand mit einem Risikogewicht von Null unterlegt wurden. Dies bedeutet sehr viel günstigere Kreditfinanzierungskosten für den Staat, obwohl auch hier die Risiken sehr ungleich verteilt sind, was sich etwa in der unterschiedlichen Schuldensituation Bremens und Bayerns zeigt. Eine solche Form der Global Governance wirkt einerseits staatsentlastend, da nicht-staatliche Akteure teilweise die Positionen und Verhandlungskorridore mit festlegen. Andererseits ist ein solcher Prozess relativ demokratiefremd, da es den meisten Akteuren an demokratischer Legitimation mangelt und selbst die nationalen Parlamente im Zuge des Verabschiedungsprozesses keine bzw. nur sehr geringe Einwirkungsmöglichkeiten besitzen.

3.2 Globalisierung

Der Bedeutungszuwachs der IPÖ im vergangenen Jahrzehnt ist nicht zuletzt eng mit der Globalisierungsdiskussion verknüpft. Die 1990er Jahre brachten eine wahre Publikationsflut zu diesem Phänomen hervor, das als die zunehmende weltweite Integration und Vernetzung von Wirtschaft, Kultur, Kommunikation und Information, aber auch von Politik verstanden werden kann. Globalisierung ist keine neue

Erscheinung, sondern eine Entwicklung, die bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts eine enorme Dynamik entfaltete. Die Grenzen waren damals weitgehend offen und der internationale Austausch von Waren, Kapital und Informationen war beachtlich. Erst durch die ökonomischen Krisen kurz vor und nach dem Ersten Weltkrieg, die mit dem Instrument des Protektionismus bekämpft wurden, nahm der Integrationsgrad der Weltwirtschaft wieder ab (James 2001: 101 ff).

Während Ökonomen den Nutzen überwiegend in wirtschaftlicher Integration sehen – etwa in Freihandelsgewinnen oder dem Abbau von Armut und Ungleichheit –, sind nicht nur weite Teile der Öffentlichkeit, sondern auch Vertreter der Wissenschaft durchaus globalisierungskritisch. Es entstehen Globalisierungsgängste, weil die Anpassungsgeschwindigkeiten und der Offenheitsgrad von Ökonomien – und somit auch die Verletzlichkeit der heimischen Ökonomien – zugenommen haben. Suggestierten geschützte Märkte für längere Zeit Sicherheit vor Wettbewerb und Anpassungsdruck, so führte der Abbau von Protektionismus zunächst im Primärsektor (Landwirtschaft) und anschließend im Sekundärsektor (Industrie) zu Arbeitsplatzverlusten, wie z.B. in der Textil- oder Montanindustrie. Andererseits sind es aber gerade die im Weltmarkt integrierten Unternehmen, die langfristig erfolgreich und produktiv sind und somit auch Arbeitsplätze schaffen. Das Streben nach möglichst großem staatlichen Schutz hat sich langfristig oft als falsche Strategie erwiesen. Länder wie Australien und Neuseeland, die Anfang des 20. Jahrhunderts zu den reichsten Länder der Erde zählten, bauten in einer Allianz zwischen Gewerkschaften, Industrie und Staat über Jahrzehnte hinweg ein umfangreiches Protektionismusregime auf. Die Folge war ein dramatischer Abfall in der Wohlfahrtsrangliste der westlichen Industrieländer. Erst mit radikalen Politikwechseln in den 1980er Jahren, in denen man sich bewusst in den Weltmarkt integrierte, gelang es, wieder überdurchschnittliche Wachstumsraten zu erzielen.

Eines der am häufigsten diskutierten Themen innerhalb der Globalisierungsliteratur ist der Wettlauf der Nationen um Ressourcen (z.B. Steuern, Arbeitsplätze, Direktinvestitionen) und ökonomischen Erfolg. Dabei wird die Hypothese aufgestellt, dass dieser Wettbewerb zu einem Rückbau (Retrenchment) des Kollektivgüterangebots – beispielsweise des Sozialstaates – führt. Der amerikanische Ökonom Paul Krugman wies jedoch darauf hin, dass es keinen Systemwettbewerb zwischen Ländern geben kann, vielmehr handle es sich nur um einen Wettbewerb von Unternehmen oder Personen (Krugman 1996: 56). Allerdings ist in diesem Kontext zu berücksichtigen, dass der Nationalstaat die wichtigsten Rahmenbedingungen setzt.

Die Frage, ob Globalisierung zu einer Abwärtsspirale führt, wird auch unter dem Stichwort „Effizienzthese“ diskutiert. Nach dieser These befinden sich Nationalstaaten immer mehr auf dem Weg hin zu „Wettbewerbsstaaten“, was sie zu reduziertem Einsatz für nicht-produktive Bereiche zwingt. Dies führt tendenziell zu einer Reduzierung der Staatsquote und Sozialstaatstätigkeit. Auf der anderen Seite argumentieren Vertreter der Kompensationsthese (Rodrik 1997), dass eine positive Beziehung des Sozialstaates und der Globalisierung besteht. Demnach ermöglicht ein ausgebauter Sozialstaat erst das hohe Maß an weltwirtschaftlicher Integration. In einem historischen Kompromiss wird hohe weltwirtschaftliche Integration mit hoher innerstaatlicher Absicherung durch den Sozialstaat erkaufte. Dies gilt vor allem für kleine, hoch integrierte Länder wie die Skandinavien, die einen hohen Korporatismusgrad aufweisen und zudem lange von Links- und anderen Sozialstaatsparteien regiert wurden.

Die empirischen Studien zum Einfluss der Globalisierung auf den Nationalstaat vermitteln ein ambivalentes Bild (Schulze/Ursprung 1999: 70). Es lässt sich kein eindeutiger Abbaueffekt identifizieren, der durch die Globalisierung verursacht wird. Andererseits findet auch die Kompensationsthese nur eingeschränkt Unterstützung. Jedoch kann man auch feststellen, dass weltmarktoffene Länder flexibler auf außenwirtschaftliche Erfordernisse reagieren. Auch wird unter den Bedingungen der Globalisierung die politische Steuerung der Ökonomien schwieriger. Dies hat einerseits mit dem Verlust der nationalen Zinsautonomie – so Fritz Scharpf – und andererseits mit einer größeren Kapitalmobilität, verbunden mit einer stärkeren Verletzlichkeit der Steuereinnahmen, zu tun. Globalisierungsstudien haben für die 1990er Jahre gezeigt, dass die Unterschiede in der Programmatik und im Handeln von politischen Parteien immer geringer wurden. Insgesamt scheint eine Politik „gegen den Markt“ inzwischen nur noch für kurze Zeit bzw. gar nicht mehr möglich.

3.3 Macht

Einer der Schlüsselbegriffe sowohl der Politikwissenschaft als auch der IPÖ ist Macht. Klassisch kann nach Max Weber Macht als „...jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance besteht“ verstanden werden (Weber 1972: 28). Dieser prominente Machtbegriff wurde jedoch in der IPÖ nicht als analytische Kategorie verwendet, sondern vielmehr gelangten unter anderem mit dem Ansatz der strukturellen Macht von Susan Strange andere Ansätze zu mehr Aufmerksamkeit (Strange 1996).

Strange geht bei ihrer Analyse von zwei Grundfragen aus: Wer bekommt was und wem nutzt es? Auf Basis der Untersuchungen zur Macht der USA identifiziert sie vier Machtressourcen, die strukturelle Macht ausmachen: (1) Sicherheit und militärische Stärke, (2) Wissen und Ideen (z.B. kulturelle Hegemonie) (3) Geld und Finanzbeziehungen sowie (4) Produktion bzw. Produktionsfaktoren. Im Gegensatz zu der vielfach behaupteten Schwächung der USA, die an einem geringeren Anteil am Weltsozialprodukt fest gemacht wurde, identifizierte sie dazu eine strukturelle Stärkung und Durchsetzung US-amerikanischer Positionen. Mit ihrem Konzept betont Strange, dass nicht nur Agenda Setting und die Gestaltungsmacht internationaler Beziehungen relevant sind, sondern auch das Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Machtstrukturen und Machtressourcen.

3.4 Staatstätigkeitsprofile

Ein vierter Hauptanwendungsbereich der IPÖ nimmt Anleihen bei der traditionellen Policy-Forschung, bei Globalisierungstheorien sowie bei den Theorien Internationaler Beziehungen. Dabei stehen die (veränderten) Staatstätigkeitsprofile unter den Bedingungen der Globalisierung im Zentrum des Erkenntnisinteresses. Solche Staatstätigkeitsfelder können die De- bzw. Regulierung von Märkten, Staatsverschuldung, Sozial-, Umwelt- oder auch Steuerpolitik sein, die im Folgenden exemplarisch diskutiert wird. Typische Fragestellungen dieser Schule sind: Führt Globalisierung über den zunehmenden Anpassungsdruck und Wettbewerb der National-

staaten zu mehr Steuerreformen? Gibt es ein „Race to the Bottom“, in dem Steuereinnahmen wegbrechen, weil international mobiles Kapital sich dorthin orientiert, wo die geringste Besteuerung herrscht? Und nicht zuletzt: Wie reagiert die Politik auf solche Entwicklungen?

Der größte Marktdruck auf die Steuersysteme entstand durch die Globalisierung und den damit verbundenen Steuerwettbewerb. Bis Mitte der 1970er Jahre mussten Nationalstaaten wegen geringerer Integration der nationalen Volkswirtschaften, fester Wechselkurse sowie hoher Wachstumsraten kaum Rücksicht auf die Steuerpolitik im Ausland nehmen. Mit der Globalisierung, der demographischen Herausforderung, der zunehmenden europäischen Integration, der intensivierte Liberalisierung des Welthandels sowie des Kapitalverkehrs veränderten sich die Rahmenbedingungen für eine nationale Wirtschafts- und Steuerpolitik. Ländern mit zu hohen Steuern drohte die Abwanderung von Kapital. Politisch werden die Wirkungen des Steuerwettbewerbs – zumindest in den meisten europäischen Ländern – meist negativ bewertet. Selbst die OECD spricht von einem schädlichen Steuerwettbewerb und stellt einzelne Länder, wie z.B. die Schweiz oder Liechtenstein, an den Pranger.

Ähnlich den Abwertungswettläufen Anfang der 1930er und 1970er Jahre besteht beim aktuellen Steuerwettbewerb die Motivation der beteiligten Länder darin, sich einen komparativen Vorteil gegenüber ihren Mitkonkurrenten zu verschaffen, indem vorzugsweise die Steuern auf mobiles Steuersubstrat (Kapital, hohe Einkommen) gesenkt werden. Dadurch, so die These, würden andere Länder gezwungen, nachzuziehen. Durch das geringere Steueraufkommen käme es schließlich zu einem Rückgang der Staatstätigkeit. Ein solches Verhalten ist für ein Land dann rational, wenn andere Länder sich diesem Standort- und Anpassungswettbewerb nicht stellen bzw. nicht stellen können.

Allerdings kann weder im internationalen noch im nationalen Vergleich ein solcher Abwärtswetlauf nachgewiesen werden, wenn man die Steuer- und Abgabenquoten als Kriterium zugrunde legt. Bei den Körperschaft- und Einkommensteuern wurden zwar die Sätze gesenkt, aber durch die Schließung von Steuerschlupflöchern wurde einem Einbruch der Steuereinnahmen entgegengewirkt. Dass der vielfach angekündigte ruinöse Steuerwettbewerb bislang nicht eingetreten ist, bedarf einer Erklärung. Offensichtlich orientieren sich Wähler nicht nur am Versprechen niedriger Steuern, sondern auch daran, welche öffentlichen Güter für sie bereitgestellt werden.

4. Zusammenfassung

Die Beschäftigung mit der Internationalen Politischen Ökonomie reicht Jahrhunderte zurück und kann als Antwort auf politökonomische Probleme gedeutet werden. Die IPÖ greift diese traditionellen Ansätze auf und passt sie angesichts aktueller Fragestellungen in moderner und differenzierter Form an. Die Themenpalette der IPÖ ist breit: Neben der Analyse von Globalisierung, von Armut und Unterentwicklung, von unterschiedlichen Staatstätigkeitsfeldern oder Ländervergleichen werden bei all diesen Themen stets auch Fragen politischer Macht ins Blickfeld gerückt. Dabei liegt heute ein besonderer Fokus der IPÖ auf der Analyse von Governance-Strukturen. Neben den traditionellen internationalen Organisationen wie IWF, Weltbank und WTO,

stehen hier neue Arrangements und Regime unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure im Mittelpunkt.

Das primäre Erkenntnisinteresse der IPÖ liegt also in der Interaktion von Staaten und Märkten, in ihren Wechselwirkungen und gegenseitigen Einflüssen. Während die Ökonomie diese Zusammenhänge unter den Gesichtspunkten von Effizienz und Ressourcenallokation betrachtet, fragt die Politikwissenschaft nach der Durchsetzung einzelner oder kollektiver Interessen, d.h. es geht vor allem um Machtfragen und gleichzeitig um Fragen der Legitimität. Die IPÖ versucht, beiden Ansätzen in einer interdisziplinären Orientierung gerecht zu werden.

Anmerkung

- 1 Diese Regeln werden vom International Accounting Standards Board (IASB), einem privatem, unabhängigen Standardsetter mit Sitz in London aufgestellt.

Literatur

- Crane, George T./Amawi, Abla, Hrsg. (1991): *The Theoretical Evolution of International Political Economy: A Reader*, New York.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton.
- Gilpin, Robert (1981): *War and change in world politics*, New York.
- Hamilton, Alexander (1966): *Report on Manufacturers*, in: Syrett, Harold C. (Hrsg.): *The Papers of Alexander Hamilton*, New York, S. 230-340.
- Helleiner, Eric (2003): *Economic liberalism and its critics: the past as prologue?*, in: *Review of International Political Economy* 10:4, S. 685-696.
- James, Harold (2001): *The End of Globalization*, Cambridge.
- Krasner, Stephen D. (1982): *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, in: *International Organization* 36:2, S. 185-206.
- Krugman, Paul (1996): *Pop Internationalism*, Cambridge.
- List, Friedrich (1950): *Das Nationale System politischer Ökonomie*, Jena.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich (1961): *Manifest der kommunistischen Partei*, in: MEW. Band 1. Berlin, S. 15-54.
- Rodrik, Dani (1997): *Has globalization gone too far?*, Washington D.C..
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst Otto (1992): *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge.
- Ruggie, John Gerrard (1982): *International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in: *International Organization* 36:2, S. 379-415.
- Schirm, Stefan (2004): *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Baden-Baden.
- Schulze Günther G./Ursprung Heinrich W. (1999): *Globalisierung contra Nationalstaat? Ein Überblick über die Empirische Evidenz*, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.): *Nationaler Staat und internationale Wohlfahrt*. Baden-Baden, S. 41-92.
- Stiglitz, Joseph (2002): *Die Schatten der Globalisierung*, Berlin.
- Strange, Susan (1996): *The Retreat of the State*, Cambridge.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt am Main.

Internationale Produktionsnetzwerke

Rahild Neuburger

Immer mehr Unternehmen verlagern Teile ihrer Produktion ins Ausland. Ein Beispiel hierfür ist die Textil- und Bekleidungsbranche. Hier gibt es nur noch wenige Produzenten in Deutschland; alle anderen Unternehmen lassen in Ländern wie v.a. Slowenien, Portugal, China, Indien, Vietnam oder der Ukraine produzieren. In Folge entstehen weltumspannende Produktions- und Transportnetzwerke – bestehend aus Unternehmen, die unterschiedlich eng verknüpft sind und unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit praktizieren. Diese Produktions- und Transportnetzwerke werden im folgenden Beitrag näher betrachtet. Ausgehend von einem konkreten Beispiel, das dieses Phänomen zunächst veranschaulichen soll, werden zunächst Konzept und Formen von Netzwerken erläutert, bevor auf die Entstehung internationaler Produktions- und Transportnetzwerke näher eingegangen wird und deren Konsequenzen und Auswirkungen skizziert werden.

1. Das Beispiel MARANI

Bei dem fiktiven Unternehmen MARANI handelt es sich um ein Bekleidungsunternehmen, das Sportbekleidung herstellt und vertreibt. Der Sitz des Familienunternehmens ist im Süden Deutschlands; die Mitarbeiter dort kümmern sich v.a. um das Design neuer Kollektionen, die Produktion von Musterstücken, Qualitätskontrolle und den Vertrieb der Kollektionen. Die Produktion, die ursprünglich noch an der Zentrale ansässig war, wurde mittlerweile komplett ausgelagert; die interne Produktion beschränkt sich auf die Herstellung von Musterprodukten als Basis für den Vertrieb/Verkauf der Produkte.

Grob sieht der typische Wertschöpfungsprozess wie folgt aus: nach dem Entwurf der neuen Winter- bzw. Sommerkollektion werden in der internen Produktion Musterstücke erstellt, die auf der Messe bzw. beim Kunden präsentiert werden. Bei den Kunden handelt es sich typischerweise um Sportfachgeschäfte, Sporthändler, aber auch um Kaufhäuser oder z.T. auch Discount-Läden. Auf der Basis der eingehenden

Bestellungen und Aufträge wird die Produktion geplant, die in verschiedenen Ländern erfolgt. In Abhängigkeit der zugrunde liegenden Art und Qualität der Kleidungsstücke einerseits und der jeweiligen Konditionen andererseits wird dabei entschieden, bei welchem Produzenten in welchem Land welche Stücke produziert werden. Die fertigen Kleidungsstücke werden anschließend nach Deutschland transportiert und im Unternehmen MARANI einer Qualitätskontrolle unterzogen, bevor sie an die Kunden verteilt werden.

Das Unternehmen MARANI hat sich somit auf Entwicklung/Design, Vertrieb und Qualitätskontrolle konzentriert; die Produktion erfolgt komplett in anderen Unternehmen. In Bezug auf die Auftragsvergabe der Produktion lassen sich dabei zwei Verfahren unterscheiden: In der Variante a kümmert sich das Unternehmen MARANI komplett um die Beschaffung der erforderlichen Stoffe, Labels und weiteren Teile und schickt diese gemeinsam mit den Schnittmustern und den Musterprodukten an das im Ausland fertigende Unternehmen; in der Variante b schickt MARANI lediglich die Schnittmuster mit den Musterstücken an das Produktionsunternehmen; um die Beschaffung der erforderlichen Stoffe kümmert sich dieses Unternehmen dann selbst. In bestimmten Fällen kümmert sich MARANI somit auch um die Beschaffung der erforderlichen Stoffe und übrigen Materialien.

Damit all diese Prozesse so ablaufen können, hat das Unternehmen MARANI mittlerweile sehr enge Verflechtungen und Beziehungen zu den verschiedenen Produktionsunternehmen aufgebaut, so dass – organisatorisch betrachtet – eine Art Netzwerk entstanden ist. Da die erstellten Kleidungsstücke zur Qualitätskontrolle nach Deutschland geschickt werden müssen und von dort aus an den Kunden bzw. Händler verteilt werden müssen, spielt für das Funktionieren dieser Netzwerke der Transport eine wesentliche Rolle. So werden die fertigen Stücke beispielsweise von Indien über Hamburg in den Süden Deutschlands zur Qualitätskontrolle transportiert, bevor sie in das Zentrallager eines großen Kunden in die Mitte Deutschlands transportiert werden und dann in die einzelnen Verkaufshäuser verteilt werden. Im Zuge dieser Produktionsnetzwerke entstehen somit auch Transport- und Logistiknetzwerke, die die erforderlichen Transportprozesse abwickeln.

Im Folgenden sollen nun diese hier am Beispiel von MARANI erläuterten Produktions- und Transportnetzwerke näher beschrieben werden.

2. Organisatorische Netzwerke: Prinzip, Charakteristika und Formen

Am Beispiel von MARANI wird ein gegenwärtig häufig zu beobachtender Trend deutlich: Unternehmen spezialisieren sich zunehmend auf ihre Kernkompetenzen. Darunter sind diejenigen Kompetenzen zu verstehen, in denen das jeweilige Unternehmen seine Stärken hat und die für die Erzielung von Wettbewerbsvorteilen im Wesentlichen verantwortlich sind.¹ Bei diesen Kernkompetenzen kann es sich z.B. um Technologien, Qualifikationen oder auch bestimmte Ressourcen handeln, die letztlich die Basis für das Kerngeschäft des Unternehmens darstellen. Dabei können durchaus unterschiedliche Geschäftsfelder auf der Basis derselben Kernkompetenzen entstehen.

In Bezug auf das Unternehmen MARANI bestehen die wesentlichen Kernkompetenzen im Design und im Vertrieb der Sportbekleidung. Voraussetzung für den Vertrieb sind Musterstücke; die Produktion der schon entworfenen Kleidungsstücke stellt keine Kernkompetenz dar. Nach dem Ansatz der Kernkompetenzen handelt es sich dabei um eine sog. Komplementärkompetenz, die auch von anderen Unternehmen, die in der Produktion ihre Kernkompetenz definieren, abgewickelt werden kann. Ähnlich verhält es sich bei der Abwicklung der erforderlichen Transport- und Logistikprozesse. Auch hierbei handelt es sich genau genommen nicht um die Kernkompetenz von MARANI, so dass auch diese Prozesse auf hierfür spezialisierte Transport- und Logistikunternehmen ausgelagert werden können.

Mit der Konzentration auf Kernkompetenzen bzw. auf Kerngeschäfte erfolgt somit eine zunehmende Spezialisierung. Unternehmen spezialisieren sich auf bestimmte Funktionen und lagern dafür andere Funktionen, in denen sie nicht ihre Kernkompetenz sehen, aus. Erhöht sich nun aber der Grad der Spezialisierung der Unternehmen, entsteht ein größerer Bedarf nach einer relativ engen Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen. In Folge wird die Bildung von Kooperationen, Allianzen und Netzwerken mit vor- und nachgelagerten Stufen des Wertschöpfungsprozesses, mitunter auch zwischen Wettbewerbern immer wichtiger.² In die Abwicklung der zugrunde liegenden Aufgaben – bei MARANI die Herstellung von Sportbekleidung – werden zunehmend Partner einbezogen, die sich auf die Durchführung bestimmter Teilaufgaben spezialisiert haben – in unserem obigen Beispiel eben auf Produktion und Transport. In Folge entstehen vernetzte Unternehmensstrukturen, deren teilnehmende Unternehmen mitunter weltweit verteilt sind.

Eine wichtige Rolle spielen dabei Informations- und Kommunikationstechniken wie v.a. das Internet, die mitunter als Triebfeder für die Entstehung vernetzter Unternehmensstrukturen gesehen werden. Denn sie ermöglichen den zwischen den Netzwerkpartnern erforderlichen reibungslosen Austausch von Informationen. So lassen sich bei MARANI beispielsweise die Schnittmuster und weitere Anleitungen für die Produktion per Internet oder elektronischem Datenaustausch schnell und unproblematisch weltweit an die Produktionsstätten übertragen; Rückfragen lassen sich per Internet schnell erledigen.

Die so entstehenden vernetzten Unternehmensstrukturen sind jedoch nicht konformlos. Im Gegenteil – es lassen sich bestimmte Charakteristika erkennen, die typisch für derartige Netzwerkstrukturen sind. Zu ihnen zählen Modularität, Heterogenität und räumliche bzw. zeitliche Verteiltheit.³

Die Grundbausteine vernetzter Unternehmensstrukturen stellen modulare Einheiten dar. Dabei handelt es sich um in sich geschlossene Einheiten, deren Aufgabe im Wesentlichen die Abwicklung einer abgeschlossenen Aufgabe oder eines abgeschlossenen Teilprozesses ist. Bei diesen Einheiten kann es sich prinzipiell um einzelne Arbeitsplätze, einzelne Unternehmensabteilungen oder auch Unternehmen handeln. Im vorliegenden Beispiel handelt es sich um Unternehmen, die sich um die abgeschlossenen Teilprozesse Produktion einzelner Sportbekleidungsstücke und Transport dieser Stücke kümmern.

Die einzelnen Module weisen nun unterschiedliche heterogene Leistungsprofile in Bezug auf ihre Kompetenzen und Stärken auf. Wie schon angesprochen, konzentriert sich jedes Modul auf seine Kernkompetenzen, so dass insgesamt ein Netz ver-

schiedener Kernkompetenzen an der Aufgabenabwicklung beteiligt ist. Hierin liegt ein wesentlicher Vorteil gegenüber anderen Formen der Unternehmensorganisation.

Schließlich können die modularen Einheiten räumlich und zeitlich verteilt sein; gerade im Zuge der informations- und kommunikationstechnischen Möglichkeiten spielt es häufig keine Rolle, an welchem Standort und zu welchen Zeiten die jeweiligen Aufgaben durchgeführt werden. Letztlich kommt es nur darauf an, dass die Aufgaben durchgeführt werden. So gibt es Beispiele für internationale Entwicklungsnetzwerke, die unterschiedliche Zeitzonen bewusst für ihre Entwicklungsprojekte einsetzen, um die Bearbeitung ihrer Entwicklungsprojekte rund um die Uhr sicherzustellen. Dabei werden z.B. der Arbeitsstand einer Entwicklungsabteilung eines deutschen Unternehmens abends per Standleitung oder Extranet an amerikanische Unternehmen gesandt, die an den Projekten weiter arbeiten und ihre jeweiligen Ergebnisse wiederum nach Japan schicken, wo sie weiter bearbeitet werden. Auch im vorliegenden Beispiel arbeiten die beteiligten Produktionsunternehmen an unterschiedlichen Standorten und – je nach Zeitzone – auch zu unterschiedlichen Zeiten.

Vernetzte Unternehmen lassen sich somit als dynamische Netzwerke⁴ darstellen, deren Netzknoten einzelne Module in Form von Unternehmen, Unternehmenseinheiten, Projektteams oder einzelnen Arbeitsplätzen darstellen, die sich auf ihre jeweiligen Kernkompetenzen konzentrieren und einzelne Teilaufgaben bzw. Teilprozesse des gesamten Wertschöpfungsprozesses abwickeln. Ihre Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit unterliegt dynamischer Rekonfiguration. In Abhängigkeit der jeweiligen konkreten Aufgabenstellung werden bestimmte Unternehmen, Unternehmenseinheiten oder Arbeitsplätze als Netzwerkpartner in das Netzwerk mit aufgenommen; die Zusammenarbeit der Netzwerkpartner kann dabei entweder kurzfristiger Natur sein oder durchaus auch längerfristig ausgerichtet sein.

Vernetzte Unternehmensstrukturen unterscheiden sich jedoch nicht nur in Bezug auf die Dauer der Zusammenarbeit; auch in Bezug auf die Art der Zusammenarbeit lassen sich Unterschiede erkennen. Prinzipiell kann die zugrunde liegende Zusammenarbeit eher kooperativ oder eher hierarchisch orientiert sein. Eine kooperative Form der Zusammenarbeit liegt vor, wenn die beteiligten Unternehmen gemeinsam an einem Wertschöpfungsprozess oder einer Aufgabe arbeiten, dabei jeweils ihre Kernkompetenzen einbringen; das Verhältnis untereinander aber nicht durch hierarchische Koordinationsstrukturen geprägt ist. Typische Beispiele sind Entwicklungsnetzwerke, bei deren Teilnehmer es sich um verschiedene Unternehmen – oft sogar Wettbewerber – handelt, die gemeinsam ein Entwicklungsprojekt durchführen. Hierarchisch orientierte Formen der Zusammenarbeit liegen dagegen zugrunde, wenn eindeutige Auftraggeber – Auftragnehmer – Beziehungen feststellbar sind und – im Extremfall – die beteiligten Unternehmen zwar rechtlich selbstständig sind, wirtschaftlich aber eine starke Abhängigkeit feststellbar ist. Typische Beispiele hierfür finden sich in der Automobilindustrie, in der zwischen Herstellern und ihren Zulieferern z.T. eine starke Abhängigkeit existiert und die Zulieferer häufig sogar als sog. verlängerte Werkbanken der Hersteller gesehen werden. Basiert diese Form der Kooperation im Wesentlichen auf Informations- und Kommunikationstechniken, wird auch von elektronischen Hierarchien gesprochen. Auch die im Mittelpunkt dieses Beitrages stehenden Produktionsnetzwerke lassen sich eher als hierarchische Formen charakterisieren, da hier eindeutige Auftraggeber – Auftragnehmer – Beziehungen zugrunde liegen. In Bezug auf MARANI gilt dies v.a. für

die oben angesprochene Variante a, bei der neben Schnittmustern und Musterprodukten auch die erforderlichen Stoffe und Materialien mit geschickt werden. In diesem Fall lassen sich die Produzenten auch hier als eine Art verlängerte Werkbank verstehen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich prinzipiell drei Formen organisatorischer Netzwerke beobachten:

- Virtuelle Unternehmen
- Supply Chains
- Business Webs

Typisches Kennzeichen virtueller Unternehmen ist die kunden- bzw. aufgabenbezogene Konfiguration mehrerer Unternehmen, die langfristig ausgerichtet sein kann (z.B. mehrere Unternehmen, die gemeinsam ein Zulieferprodukt für die Automobilhersteller entwickeln und produzieren) oder sich nach Durchführung des Auftrags wieder auflöst.⁶ Beispiele für dieses Modell virtueller Unternehmen finden sich mittlerweile viele.⁷ Zu nennen ist z.B. Translingua24, ein Übersetzungsdienstleister mit ca. 12 Beschäftigten und ca. 900 weltweit verteilten Netzwerkpartnern wie Übersetzer, Übersetzungsbüros etc., die für die Durchführung von Übersetzungsaufträgen zur Verfügung stehen. Spezialisiert auf unterschiedliche Sprachen und Fachgebiete arbeiten sie übersetzungsauftragsbezogen zusammen; der Austausch der erforderlichen Daten und Texte erfolgt über das Internet.

Der Begriff Supply Chain oder Liefer- bzw. Zulieferkette steht für die Kette derjenigen Aktivitäten, die für die Erstellung und den Vertrieb eines Produktes oder einer Leistung erforderlich sind.⁸ Die zunehmende inner- und zwischenbetriebliche informations- und kommunikationstechnische Durchdringung führt zu einer immer stärkeren Vernetzung dieser Aktivitäten. Im Vordergrund steht nicht mehr die Erstellung einer einzelnen Teil- oder Systemleistung, sondern die Erstellung und Steuerung der gesamten Zulieferkette. In diesem Zusammenhang wird auch von Supply Chain Management gesprochen, was die unternehmensübergreifende Steuerung und Optimierung der gesamten Zulieferkette bedeutet. Die Steuerung der Zulieferkette erfolgt durch das Unternehmen, das das Endprodukt erstellt und vertreibt. Beispiele sind Hersteller in der Automobilindustrie, Textilproduzenten wie unser Unternehmen MARANI oder Lebensmittelproduzenten. Im Zuge von SCM müssen diese Unternehmen nicht nur ihr Kerngeschäft steuern, sondern auch die gesamte Zulieferkette wie z.B. Produzenten und Transportunternehmen managen, damit eine termingerechte Lieferung gelingt. Denn werden die Lieferanten und Transportunternehmen schlecht koordiniert und kommt aus diesem Grund das Endprodukt zu spät oder mit zu hohen Kosten in den Handel, sind Absatzprobleme zu erwarten – unabhängig von der Qualität des Produktes. Steuern andere Endproduzenten ihre Zulieferkette besser, erzielen diese Wettbewerbsvorteile. Die in diesem Beitrag zu untersuchenden Produktionsnetzwerke lassen sich dieser Form von Netzwerk zuordnen.

Eine Form des Netzwerkes, die zurzeit immer häufiger zu beobachten ist und oft als typische Organisationsform der Internet-Ökonomie gilt, wird in Literatur und Praxis unter dem Begriff „Business Web“ diskutiert.⁹ Hierbei handelt es sich um eine Gruppe von Unternehmen, die unabhängig voneinander wertschöpfende Teilleistungen erbringen, die sich gegenseitig zu einer Gesamtlösung oder -leistung für den

Kunden ergänzen. Dies geschieht zum Teil auf der Basis formaler Vertragsgrundlagen, zum Teil aber auch ad hoc, informell oder faktisch. Im Unterschied zu virtuellen Unternehmen oder den Supply Chains gibt es kein Unternehmen, das die Zusammenarbeit konfiguriert oder steuert. Unternehmen beteiligen sich formal oder faktisch an der Erstellung einer Gesamtleistung für den Kunden. Je mehr Unternehmen sich an einem Business Web beteiligen, desto größer ist der Nutzen für den Kunden.

Das Prinzip der Business Webs lässt sich am Beispiel von Internet-Portalen wie Yahoo oder T-Online verdeutlichen. Die Gesamtleistung dieser Internet-Portale für den Kunden besteht in der Zur Verfügung Stellung einer Informations-Plattform. Je mehr Unternehmen sich nun daran beteiligen, desto größer ist das Informationsangebot und desto größer ist der Anreiz für die Kunden, diese Seite aufzusuchen. Hiervon profitieren wiederum alle beteiligten Unternehmen.

3. Entstehung internationaler Produktionsnetzwerke

Vor dem Hintergrund der typischen Charakteristika und Formen organisatorischer Netzwerke soll im Folgenden nun gezeigt werden, wie internationale Produktionsnetzwerke wie sie gegenwärtig z.B. in der Textilbranche zu beobachten sind, entstehen.

Das grundlegende Prinzip wurde dabei im letzten Abschnitt deutlich: Unternehmen wie MARANI definieren ihre Kernkompetenzen in der Entwicklung und dem Verkauf von Sportbekleidung, konzentrieren sich vor diesem Hintergrund auf Design, Vertrieb und Qualitätsmanagement und lagern die Produktion auf Unternehmen, die ihre Kernkompetenz wiederum in Produktion und Transport/Logistik sehen, aus.

Diese Produktionsunternehmen befinden sich – zumindest in der Textilbranche, aber auch in anderen Branchen – zunehmend im Ausland. Ein wesentlicher Grund hierfür sind sicherlich die dort realisierbaren geringeren Produktionskosten. So haben sich mittlerweile in einigen Ländern – v.a. im nahen und fernen Osten – eine Vielzahl von Unternehmen etabliert, die sich auf die Produktion von z.B. Markenbekleidung, Spielzeuge oder Elektronikprodukte europäischer Unternehmen spezialisiert haben und dies dort zu sehr viel günstigeren Kosten realisieren können. Dies liegt einerseits an den meist günstigeren Standort- und Personalkosten. Dies liegt aber auch daran, dass durch die Spezialisierung auf die Produktion von Bekleidungsprodukten, Spielzeugen oder anderen Produkten Economies of Scale oder auch Größenvorteile erzielbar sind. Denn mit zunehmender Anzahl an zu produzierenden Produkten lassen sich die Kosten pro Stück reduzieren, da sich die mit den erforderlichen Produktionsanlagen verbundenen Fixkosten auf eine größere Anzahl von Produkten verteilen. In Folge erhöht sich für die Hersteller wie MARANI der Anreiz, sich auf Design und Entwicklung zu konzentrieren und die Produktion auf diejenigen Unternehmen auszulagern, die sich darauf spezialisiert haben und dies v.a. kostengünstiger realisieren können als dies bei einer internen Produktion der Fall wäre.

Aber es gibt noch weitere Gründe, die die Entwicklung von internationalen Produktionsnetzwerken fördern. Sie liegen im Zugriff auf höhere Kapazitäten einerseits und in der dadurch realisierbaren Flexibilität andererseits. Denn durch die Möglichkeit, je nach Auftragslage und anstehenden Aufgaben mit unterschiedlichen Produktionspartnern zusammen zu arbeiten, stehen mehr Kapazitäten zu Ver-

fügung als dies intern realisierbar wäre. So kann unser Unternehmen MARANI beispielsweise bei einem Großauftrag eines Discounters wie ALDI die Produktion auf mehrere Produktionsstätten verteilen. Wäre die Produktion primär intern angesiedelt, müssten die entsprechenden Produktionskapazitäten erst aufgebaut werden. Abgesehen davon, dass dies kurzfristig oft gar nicht möglich ist, wäre dies unter Umständen auch nicht sinnvoll, wenn es sich nur um einzelne Großaufträge handelt. Durch die enge Zusammenarbeit mit Produktionsunternehmen stehen den Unternehmen somit einerseits mehr Kapazitäten zur Verfügung.

Andererseits ist in Abhängigkeit der jeweiligen Markt- und Auftragslage ein flexibles Agieren möglich. Stehen zusätzliche Aufträge an, lassen sich diese auf mehrere Produktionsunternehmen verteilen; geht es Unternehmen wie MARANI schlechter oder nimmt die Auftragslage ab, wird die Zusammenarbeit mit den Produktionsunternehmen ganz oder z.T. beendet bzw. unterbrochen.

Die Möglichkeit, kostengünstiger produzieren zu können, dabei jedoch mehr Kapazitäten zur Verfügung zu haben und gleichzeitig flexibler agieren zu können, führen einzelwirtschaftlich zu einer Verlagerung von Tätigkeiten wie der Produktion, wenn sie nicht zu den Kernkompetenzen des Unternehmens gezählt werden. Unterstützt wird diese Tendenz einerseits durch die zunehmende informations- und kommunikationstechnische Durchdringung, die den erforderlichen Austausch von Daten und Informationen zu immer geringeren Kosten mittlerweile nahezu in Echtzeit erlaubt. So lassen sich Schnittmuster, Produktions- und Konstruktionszeichnungen, Produktinformationen etc. per Internet und elektronischem Datenaustausch direkt und medienbruchfrei übertragen; Rückfragen sind per E-Mail sofort möglich. Andererseits fordern der gegenwärtig zu beobachtende sich intensivierende Wettbewerb sowie v.a. die auf manchen Märkten herrschenden Preiskämpfe Strategien der Spezialisierung und der Auslagerung nahezu. Auch hierfür ist die Bekleidungsbranche – abgesehen von einigen Luxussegmenten – ein gutes Beispiel. Je günstiger die Waren angeboten werden müssen, um überhaupt noch verkauft werden zu können, desto mehr sind die sie anbietenden Unternehmen gezwungen, sich auf die eigenen Kernkompetenzen zu konzentrieren und die Produktionskosten zu reduzieren. In einem Marktumfeld, in dem einerseits die Endkunden Preisrabatte und Preisreduktionen fordern; andererseits die von den Kunden wie z.B. Händlern geordneten Stückmengen z. T. stark variieren können Kostenvorteile, Kapazitätserhöhung und Flexibilität in Folge einer Produktionsauslagerung wesentliche Wettbewerbsvorteile darstellen, die unter Umständen das Überleben des Unternehmens sicherstellen.

Bei den an den unterschiedlichen international verteilten Standorten produzierten Gütern handelt es sich in den meisten Fällen um Sachprodukte, die physisch verteilt und transportiert werden müssen. Daher liegt es nahe, dass in Verbindung dieser Produktionsnetzwerke Transport- und Logistiknetzwerke entstehen, die einerseits – wie hier bei der oben skizzierten Variante a – die für die Produktion erforderlichen Materialien zu den Produktionsunternehmen transportieren; andererseits für den Transport der fertigen Produkte in das eigentliche Hersteller-Unternehmen z.B. zur Qualitätskontrolle – wie in unserem Beispiel Marani – sowie von dort zu den Zentral- oder Regionallagern der Händler verantwortlich sind. Auch hier handelt es sich aus der Sicht der Hersteller-Unternehmen nicht um Kernkompetenzen; aus der Sicht der Transport- und Logistikunternehmen jedoch um ihr Kerngeschäft. Insofern entstehen netzwerkartige Strukturen zwischen international verteilten Hersteller-, Pro-

duktions-, Transport- und Handelsunternehmen. Die Transportunternehmen können dabei selbstständig sein oder an Produktions- und Händlerunternehmen angegliedert sein. Auch hier können unterschiedliche Formen – eher kooperativ oder eher hierarchisch – der Zusammenarbeit zugrunde liegen.

Im Ergebnis entstehen globale Netzwerke,

- deren Teilnehmer verschiedene, rechtlich selbstständige Hersteller-, Produktions-, Transport- und Handelsunternehmen sind,
- die rechtlich meist zwar selbstständig sind,
- wirtschaftlich jedoch eng miteinander verflochten sind,
- sich jeweils auf ihre Kernkompetenz konzentrieren und
- sich daher auf einzelne Teilprozesse des gesamten Wertschöpfungsprozesses konzentrieren.

4. Auswirkungen internationaler Produktionsnetzwerke

Einzelwirtschaftlich ist die Entstehung internationaler Produktionsnetzwerke durchaus nachvollziehbar und effizient; jedes Unternehmen – ob Hersteller, Produzent oder Transporteur – konzentriert sich auf seine Kernkompetenzen und arbeitet verstärkt mit den übrigen Akteuren des Wertschöpfungsprozesses zusammen. Welche volkswirtschaftlichen und strukturellen Auswirkungen mit dieser Entwicklung unter Umständen verbunden sind, soll im folgenden Abschnitt skizziert werden. Im Einzelnen geht es um strukturelle Auswirkungen, tätigkeitsbezogene Konsequenzen und entstehende Externalitäten.

Konzentrieren sich Unternehmen – wie in unserem Beispiel das Herstellerunternehmen MARANI sowie die Produktionspartner und Transporteure – jeweils auf ihre Kernkompetenzen, ist eine Spezialisierung auf Unternehmensebene erkennbar. Um möglichst flexibel und effizient agieren zu können und Economies of Scale ausschöpfen zu können, spezialisieren sich die Unternehmen auf die Abwicklung einzelner Teilprozesse des gesamten Wertschöpfungsprozesses. Die Tendenz zur Spezialisierung mit den damit verbundenen Vorteilen ist nicht neu. In klassischen Unternehmensstrukturen – v.a. im industriellen Sektor – wurde das Prinzip v.a. unternehmensintern angewandt. Interessant ist jetzt, dass die Spezialisierung weniger die unternehmensinterne Abwicklung als vielmehr die zwischenbetriebliche Abwicklung betrifft. Spezialisieren sich die Unternehmen, müssen sie mit anderen Unternehmen – wie hier den Produzenten und Transporteuren – verstärkt zusammenarbeiten und Kooperationen und Netzwerke bilden.

Vernetzen sich die Unternehmen zusehends, werden die wirtschaftlichen Grenzen dieser Unternehmen immer unschärfer und fließender. Rechtlich gesehen handelt es sich zwar um verschiedene Unternehmen, die am Wertschöpfungsprozess beteiligt sind – z.B. das Unternehmen MARANI, die jeweiligen Produktionsunternehmen und die beteiligten Transporteure – faktisch sind die Unternehmen jedoch oft so eng verflochten, dass die Unternehmensgrenzen nicht mehr unbedingt erkennbar sind. Dies gilt v.a. für den Fall, dass das Herstellerunternehmen die für die Produktion erforderlichen Materialien zum Produzenten liefert; in unserem Beispiel ist dies die oben geschilderte Variante a. Übernehmen die Produzenten nur die Pro-

duktion auf der Basis mit gelieferter Produktmuster und Materialien bzw. sind sie bei der Beschaffung der Materialien an die Vorgaben der Herstellerunternehmen gebunden, lassen sie sich durchaus als eine Art „verlängerte Werkbank“ der Herstellerunternehmen interpretieren, deren eigenen Entscheidungsmöglichkeiten sich auf wenige – rein auf die Durchführung des Produktionsprozesses – Aspekte beschränken. Im Extremfall bestehen auch diesbezüglich wenige Entscheidungsmöglichkeiten, wenn Herstellerunternehmen beispielsweise die Produktionsprozesse prüfen und durch Verbesserungs- und Anpassungserfordernisse mitgestalten.

Strukturell betrachtet, findet in diesen Fällen zwar eine Spezialisierung auf Unternehmensebene statt; mehrere an sich rechtlich getrennte Unternehmen arbeiten gemeinsam an einem Wertschöpfungsprozess. Faktisch beeinflussen die Herstellerunternehmen die Produzenten jedoch direkt – über die Prüfung und Veränderung der Produktionsprozesse – oder indirekt – durch die Vorgabe von Materialien und Produktionsmustern –, so dass diese wirtschaftlich stark abhängig sind.

Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass sich die primären Tätigkeiten der sog. Herstellerunternehmen wie unser Beispiel-Unternehmen MARANI ändern werden. Sie konzentrieren sich einerseits auf ihre Kernkompetenzen wie die Entwicklung neuer Produkte, die Weiterentwicklung der Marke oder den Verkauf der Produkte. Andererseits steuern sie den Wertschöpfungsprozess, indem sie geeignete Produktions- und Transportunternehmen suchen, mit ihnen eng zusammenarbeiten und sowohl Produktion und Produktionsprozesse bei den Produzenten beeinflussen bzw. z.T. mitbestimmen als auch dafür Sorge tragen müssen, dass Produktion und Transport so funktionieren, dass die Waren an die Kunden in der gewünschten Qualität und zum gewünschten Termin geliefert werden. Die Tätigkeiten der Herstellerunternehmen verlagern sich somit zumindest in bestimmten Branchen auf die entwickelnde und steuernde Ebene. Strategisch betrachtet geht es v.a. darum, innovative und für den Kunden wertschöpfende Produkte zu generieren und deren Produktionsprozess mit einer Vielzahl von Unternehmen an anderen Standorten zu steuern.

Dies bedeutet aber auch, dass primär Kenntnisse über den Markt und die potenziellen Kunden vorhanden sein müssen und dieses Wissen in das Design der Produkte überführt werden muss¹⁰; der Aufbau eigener Produktionsressourcen ist vor dem Hintergrund derartiger Produktionsnetzwerke und vorhandener Produktionsunternehmen nicht mehr unbedingt erforderlich. In der Theorie werden Unternehmen in diesem Zusammenhang häufig mit einer Art Küche verglichen¹¹: es geht nicht mehr – wie im klassischen Bild des Unternehmens als Fabrik – darum, eigene Ressourcen aufzubauen, sondern es geht vielmehr darum, das Rezept für innovative und marktfähige Produkte zu kennen und dann mit den entsprechenden Partnern, die quasi die Zutaten wie Produktion, Transport, Materialien etc. zur Verfügung stellen, zusammen zu arbeiten. Das heißt aber auch, dass sich die Unternehmen nicht auf ein Produkt festlegen müssen, sondern – je nach Kunden- und Marktsituation – mehrere, durchaus auch unterschiedliche Produkte anbieten können. Entscheidend ist nur, dass die entsprechenden Partnerunternehmen existieren. So lässt sich der Erfolg von Unternehmen wie Tchibo erklären. Tchibo spezialisiert sich nicht mehr auf das Produkt Kaffee, sondern vertreibt die Produkte, die der Markt gegenwärtig fordert und für die der Kunde bereit ist, zu zahlen, zu sehr günstigen Preisen. Dabei werden keine eigenen Produktionskapazitäten aufgebaut, sondern mit den entsprechenden Markenunternehmen und deren Produzenten zusammen gearbeitet.

Die Existenz internationaler Produktionsnetzwerke führt auf Unternehmensebene somit zu einer zunehmenden Spezialisierung. Auf Produkt- und Angebots-ebene ist möglicherweise jedoch eine abnehmende Spezialisierung erkennbar, wenn Unternehmen dadurch Produkte kostengünstig anbieten können, die mit ihrem Stammgeschäft wenig zu tun haben, aber auf dem Markt nachgefragt werden. Derartige Unternehmen definieren ihre Kernkompetenz z.B. in der Entwicklung und dem Verkauf marktgängiger Produkte, die sie dann über internationale Produktionsnetzwerke produzieren lassen. Für etablierte, spezialisierte Unternehmen stellen derartige Unternehmen eine zunehmende Bedrohung dar.

Gleichzeitig zeigen diese Entwicklungstendenzen, wie wichtig der Umgang mit Wissen und Informationen wird. Je mehr Informationen über die potenziellen Kunden und deren jeweiligen, z.B. jahreszeitlich abhängigen Bedürfnisse vorhanden sind, desto eher lassen sich auf der Basis dieses Wissens marktnahe Produkte generieren. In der Theorie wird in diesem Zusammenhang auch von kreativem Brückenschlag gesprochen.¹² Innovationen sowie neuartige Produktideen entstehen auf der Basis von Informationen über vorhandene Ressourcen und Produktionsmöglichkeiten (z.B. Produzenten- und Transportnetzwerke) und Informationen über potenzielle Kundenbedürfnisse und -wünsche. Unternehmen wie Tschibo zeigen, dass dies durchaus sehr erfolgreich sein kann.

Strukturell betrachtet, führt dies möglicherweise zu der Herausbildung von einer Art „Gemischtwarenhändlern“ einerseits, die eine Vielzahl im Zeitablauf wechselnder Produkte sehr kostengünstig anbieten können; andererseits zu spezialisierten Unternehmen, die sich um die erforderlichen Materialien, Produktion und Transport kümmern.

All diese Entwicklungen bleiben nicht ohne Folgen für den Arbeitsmarkt. Während die Nachfrage nach höher qualifizierten Dienstleistungen und damit verbundenen Konsequenzen und Qualifikationen zunimmt, wird die Nachfrage nach geringeren Qualifikationen im Heimatland geringer – standardisierbare und unspezifische Tätigkeiten werden zunehmend ausgelagert. Dass sich hieraus zwangsläufig neuartige, z.T. erhebliche Anforderungen an die Bildung und die Gestaltung der Bildungssysteme ergeben, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden.

Mit dem oben skizzierten Entwicklungsszenario sind aber auch externe Effekte verbunden, die ansatzweise schon erkennbar sind. Externe Effekte entstehen dann, wenn die Auswirkungen einer Handlung Akteure betreffen, die für die Durchführung dieser Handlung nicht verantwortlich waren.¹³ Externe Effekte können positiv oder negativ sein. Positive externe Effekte entstehen z.B., wenn man sich an den Blumen des Nachbarn auf dem Balkon oder im Garten erfreut. Der individuelle Nutzen wird erhöht, obwohl man selbst nicht für die Ursache verantwortlich ist. Negative externe Effekte entstehen z.B. dann, wenn Chemieabfälle in einen See abgeleitet werden und aus diesem Grund ein Badeverbot besteht. Der individuelle Nutzen wird dadurch gemindert, ohne dass man für die Ursache verantwortlich ist.

Bei internationalen Produktions- und Transportnetzwerken entstehen negative externe Effekte zunächst durch das immense Transportaufkommen, das mit dieser Art von Produktion verbunden ist. Zunächst müssen die erforderlichen Materialien zu den Produzenten beschafft werden; die fertigen Produkte werden anschließend zur Qualitätskontrolle zum Herstellerunternehmen transportiert, von dort aus gelangen sie in das Zentrallager des Handels, um von dort aus wieder an die einzelnen

Händler verteilt zu werden. Im Extremfall reisen – um auf unser Beispiel MARANI zurück zu kommen – die Materialien für eine Jacke von Italien in die Ukraine oder nach China; die fertige Jacke reist dann von China über Hamburg nach München, unterzieht sich dort einer Qualitätskontrolle und reist dann weiter in das Zentrallager eines großen Handelskonzerns nach Essen, um von dort aus wieder in die Zweigstelle dieses Handelskonzerns nach München gebracht zu werden. All diese Transportprozesse, die hier nur exemplarisch am Beispiel der Textilbranche gezeigt wurden und in vielen Branchen zunehmen, führen zu negativen externen Effekten, da die Folgen des hohen Transportaufkommens für Umwelt, Verkehr etc. die verantwortlichen Unternehmen nicht oder nur z.T. tangieren. Nicht ohne Grund wird daher immer wieder angemerkt, dass die Transportkosten an sich zu gering sind, da diese negativen externen Effekte nicht oder nur z.T. einberechnet werden und daher die Anreize für die Verlagerung von Produktion und die Nutzung von Produktionsnetzwerken zu hoch sind.

Ein anderes Problem betrifft unter Umständen die Qualität, die mitunter nicht die vom Endkunden gestellten Anforderungen erfüllt und zu Nachbesserungen beim Endkunden führt, die zeit- und kostenintensiv sein können und die er an sich nicht zu verantworten hat. Beispiele hierfür gibt es mittlerweile zahlreiche. Nicht funktionierende Funkmäuse, Radios oder Radiowecker, schnell kaputt gehende Geräte oder Fahrräder oder nicht zuletzt Kleinigkeiten wie schnell abgehende Knöpfe oder kaputte Reißverschlüsse nach dem ersten Tragen der Kleidungsstücke. Hier entstehen negative externe Effekte, da für die Endkunden der Nutzen geschmälert wird, sie aber für die Ursache nicht verantwortlich sind.

5. Fazit

Ausgangspunkt des Beitrages war die Frage, wie die in manchen Branchen gegenwärtig zu beobachtenden, internationalen Produktionsnetzwerke entstehen und welche strukturellen Auswirkungen dieser Entwicklung zu erkennen sind. Die Entstehung internationaler Produktionsnetzwerke ist primär darauf zurück zu führen, dass Unternehmen ihre Kernkompetenzen in der Weiterentwicklung der Marke sowie der Entwicklung und dem Verkauf ihrer Produkte definieren; Prozesse wie Transport und Produktion jedoch auf diejenigen Unternehmen auslagern, die in diesen Prozessen ihre Stärken und ihre Kernkompetenzen sehen und dies kostengünstiger realisieren können. Auf Unternehmensebene erfolgt somit einerseits eine zunehmende Spezialisierung – jedes Unternehmen in dem gesamten Wertschöpfungsprozess spezialisiert sich auf seine Kernkompetenzen – andererseits finden vermehrte Kooperationen mit den beteiligten Produzenten, Transporteuren und Händlern statt. Da diese Partner häufig im Ausland sitzen und in diese Kooperationen letztlich sämtliche Akteure eines Wertschöpfungsprozesses involviert sind, entstehen internationale Produktionsnetzwerke. Die wesentlichen Vorteile aus Unternehmenssicht bestehen darin, Möglichkeiten der kostengünstigen Produktion nutzen zu können, dabei jedoch über sehr viel mehr Kapazitäten zu verfügen und somit flexibel agieren zu können. Vor dem Hintergrund des auf manchen Märkten herrschenden Preiskampfes sowie des intensiven Wettbewerbs sind manche Unternehmen gezwungen, so zu agieren, um überhaupt überleben zu können.

Spezialisierung und die Bildung unternehmensübergreifender Kooperationen und Netzwerke können jedoch dazu führen, dass Unternehmen zwar rechtlich selbstständig sind, wirtschaftlich aber so eng verflochten sind, dass die Unternehmensgrenzen faktisch nicht mehr genau erkennbar sind und Produzenten als verlängerte Werkbänke der Herstellerunternehmen charakterisiert werden können. Gleichzeitig verlagern sich die Tätigkeitsschwerpunkte der sog. Herstellerunternehmen auf die Generierung neuer Produkte und die Steuerung der jeweils erforderlichen Produktionsprozesse; der Aufbau eigener Kapazitäten mit hohen Fixkosten ist nicht mehr erforderlich. In bestimmten Bereichen führt dies unter Umständen zu einer abnehmenden Spezialisierung auf Produktebene. Erfolgreich sind diejenigen, die erkennen, welche Wünsche/Bedürfnisse die Kunden haben und die wissen, mit welchen Produkten und welchen Produzenten diese Bedürfnisse gestillt werden können.

Der Druck zum immer kostengünstigeren Produzieren einerseits sowie die skizzierte Tendenz zur abnehmenden Spezialisierung auf der Produktebene andererseits verstärken möglicherweise den Trend zur Auslagerung von Produktion und die Entstehung von internationalen Produktionsnetzwerken. Dies gilt v.a. für diejenigen Branchen, in denen die Produktion standardisierbar ist.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu näher Prahalad, C.K.; Hamel, G. (1990): The Core Competence of the Corporation, in: Harvard Business Review, May/June 1990, S. 79-91.
- 2 Vgl. z.B. Picot, A.; Neuburger, R.: Grundzüge eines Produktionsmanagements in vernetzten Unternehmen, in: Kaluza, B.; Blecker, T., Hrsg.: Produktions- und Logistikmanagement in Virtuellen Unternehmen und Unternehmensnetzwerken, Berlin, 2000, S. 177-188.
- 3 Vgl. zum Folgenden näher Picot, A.; Reichwald, R.; Wigand, R.: Die grenzenlose Unternehmung – Information, Organisation und Management, 5. Auflage, Wiesbaden 2003.
- 4 Vgl. Sydow, J.: Strategische Netzwerke – Evolution und Organisation, Wiesbaden 1992.
- 5 Vgl. Franz, A.: Management von Business Webs – Technologieplattform im Wettbewerb am Beispiel von Mobilien Diensten, Wiesbaden 2003.
- 6 Vgl. Picot, A.; Neuburger, R.: Der Beitrag virtueller Unternehmen zur Marktorientierung, in: Bruhn/Steffenhagen/Hartwig, Hrsg.: Marktorientierte Unternehmensführung – Reflexionen, Denkanstöße, Perspektiven, Wiesbaden 1997, S. 119-140; Picot et al. 2003 sowie Reichwald, R.; Möslein, K.; Sachenbacher, H.; Englberger, H.: Telekooperation – Verteilte Arbeits- und Organisationsformen, 2. Auflage, Berlin 2000.
- 7 Vgl. Wüthrich, H.A.; Philipp, A.F.; Frenzt, M.H.: Vorsprung durch Virtualisierung: Lernen von virtuellen Pionierunternehmen, Wiesbaden 1997.
- 8 Vgl. näher z.B. Lawrenz, O.; Hildebrand, K.; Nenninger, M.: Supply Chain Management – Konzepte, Erfahrungsberichte und Strategien auf dem Weg zu digitalen Wertschöpfungsnetzen, 2. Auflage, Wiesbaden 2001.
- 9 Vgl. Hagel III, J.: Spider versus Spider, The McKinsey Quarterly 1/1996, S. 5-18 sowie Franz 2003.
- 10 Vgl. Grandke, S.: Strategische Netzwerke in der Textilindustrie, Wiesbaden 1999.
- 11 Vgl. Picot, A.; Scheuble, S.: Die Rolle des Wissensmanagements in erfolgreichen Unternehmen, in: Mandel, H.; Reinmann-Roithmaier, G., Hrsg.: Wissensmanagement: Informationszuwachs – Wissensschwund?, München u.a., 1999, S. 19-37.
- 12 Vgl. Picot et al. 2003.
- 13 Vgl. hierzu und zum Folgenden Picot et al. 2003.

Die deutschen Länder zwischen europäischem Verfassungsvertrag und Osterweiterung der Europäischen Union

Michael W. Bauer

In der erweiterten Europäischen Union sehen sich die deutschen Länder der Gefahr ihrer politischen Marginalisierung gegenüber. Trotz symbolischer Erfolge bei den Verhandlungen zur Revision der europäischen Gründungsverträge, fixiert der jetzt zur Ratifizierung anstehende Verfassungsvertrag den Bedeutungsverlust der Länder anstatt ihn auszugleichen.

Die deutschen Länder können in ihrem Verhältnis zur europäischen Einigung auf eine wechselvolle Geschichte zurückblicken. In den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens hat man die Europäischen Gemeinschaften als eigenständige politische Ebene nicht wirklich als politische Priorität behandelt. Bis in die 1980er Jahre hinein beschränkte man sich in den Staats- und Senatskanzleien im Wesentlichen darauf, anhand letztlich unverbindlicher Absprachen mit dem Bund von diesem über die Vorgänge in Brüssel informiert zu werden. Erst mit der Verabschiedung des als Einheitlichen Europäische Akte bekannten Reformpakets, das der Europäischen Gemeinschaft eine ganze Reihe neuer Politikbereiche erschloss, die innerstaatlich größtenteils in den Kompetenzbestand der Länder gehörten, schwenkten die Länder auf eine aktivere Politik ein. Künftig, so das Credo seit Ende der 1980er Jahre, sollte einerseits eine angemessene Beteiligung der Länder bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition ermöglicht werden. Andererseits forderten die Länder auch direkte Mitsprachemöglichkeiten der europäischen Regionen innerhalb der neu entstehenden europäischen Institutionenordnung. Die Länder drängten daher die Bundesregierung bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag Anfang der 1990er Jahre, ihren Anliegen auf europäischer Ebene endlich entsprechend Nachdruck zu verleihen. Gleichzeitig wurde die Unterstützung der Regionen anderer Mitgliedstaaten – insbesondere der belgischen und der spanischen Gebietskörperschaften – mobilisiert. Auf diese Weise gelang es, auf europäischer Ebene einen „Ausschuss der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften“ mit Stellungnahmerecht für regionale Belange zu etablieren, das Subsidiaritätsprinzip in den Gemeinschaftsverträgen festzuschreiben und die Möglichkeit für regionale Minister zu schaffen, im Ministerrat der Europäischen Union für den Gesamtstaat zu sprechen. Innerstaatlich sicherten sich die Länder über die Änderung des Artikels 23 Grundgesetz zudem einen Mechanismus, der ihnen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der deutschen Verhand-

lungsposition eröffnete – insbesondere wenn die auf europäischer Ebene behandelte Materie innerstaatlich in ihre Zuständigkeit fiel. Die Entwicklung zeigte aber bald, dass diese institutionellen und prozeduralen Erfolge die zentripetalen Kräfte der europäischen Einigung in der Praxis nicht einzudämmen vermochten. Aber weder auf der Regierungskonferenz von Amsterdam noch auf der von Nizza, mit denen die Vertragsgrundlagen der Europäischen Union Mitte und Ende der 1990er Jahre weiter überarbeitet wurden, konnten sich die Länder mit ihren weitergehenden Anliegen Gehör verschaffen. Ihre Zustimmung zur Ratifikation des Vertrags von Nizza verbanden die Länder alsdann mit der Forderung, bis 2004 eine weitere Regierungskonferenz zur Überarbeitung der Grundlagen der Europäischen Union einzuberufen. Dort sollte man sich dann mit der gebotenen Sorgfalt endlich mit der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und somit mit der Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips im entstehenden Mehrebenensystem beschäftigen.

Es war dann der Europäische Rat von Laeken, der im Dezember 2001 formal die Einberufung eines Konvents zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz beschloss und damit eine ganz neue Dynamik auslöste. Dem Konvent gehörten neben je einem Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU je zwei Vertreter der nationalen Parlamente, 16 Vertreter des Europäischen Parlaments sowie zwei Vertreter der Europäischen Kommission an. Da auch die 12 Beitrittskandidaten und die Türkei entsprechend diesem Schlüssel Parlaments- und Regierungsvertreter entsandten, fanden sich zu den Plenarsitzungen 105 Delegierte aus 28 Ländern ein. Der Konvent konnte also nicht durch die nationalen Regierungen dominiert werden, vielmehr machte sich die Zweidrittelmehrheit von Delegierten aus den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament bemerkbar. Die deutschen Länder waren durch Ministerpräsident Erwin Teufel, dem Beauftragten des Bundesrates, im Konvent vertreten. Sie waren damit erstmals direkt an einer Aushandlung zur Reform der europäischen Ordnung beteiligt. Von Februar 2002 bis zum Juli 2003 erarbeite der Konvent einen „Entwurf über einen Vertrag über eine Verfassung für Europa“ aus. Danach wurde dieser Entwurf noch einmal von den Regierungen der Mitgliedstaaten in einer Regierungskonferenz in einigen Punkten überarbeitet und liegt jetzt den 25 Mitgliedstaaten zur nationalen Ratifikation vor.

Die deutschen Länder hatten sich von diesem neuen Reformprozess zur Überarbeitung der Vertragsgrundlagen der Europäischen Union allerdings mehr versprochen als sie letztlich zu erreichen in der Lage waren. Dennoch braucht um die Zustimmung des Bundesrates zum „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ trotz des für die Länder ambivalenten Ergebnisses nicht gebangt zu werden. Zwar war zwischenzeitlich – insbesondere aus Bayern – harsche Kritik an dem neuen Grundlagenvertrag der europäischen Einigung zu vernehmen, und die Länder werden es sich auch kaum nehmen lassen, bis zuletzt größtmögliche Zugeständnisse des Bundes bei den nun notwendig werdenden innerstaatlichen Anpassungen zu fordern. Rhetorisches Säbelrasseln wird also nicht ausbleiben. Wie bei den großen Vertragsrevisionen zuvor – Einheitliche Europäische Akte, Maastricht, Amsterdam und Nizza – werden die Länder aber kaum die Verantwortung für ein Scheitern des mühsam ausgearbeiteten Kompromisses, welches die Europäische Union wohl unweigerlich in eine existentielle Krise stürzen würde, übernehmen wollen.

Wieso sollten die deutschen Länder den Verfassungsvertrag auch ablehnen? Schließlich haben sie maßgeblich – und im Ergebnis erfolgreich – darum gerungen, dass es zur Definition neuer Kompetenzarten (ausschließliche, geteilte und ergänzende) kommt und dass die Europäische Union gemäß der präzisierten Prinzipien der Subsidia-

rität, der Verhältnismäßigkeit und der begrenzten Einzelermächtigung künftig verstärkt aufgerufen ist, mit ihren Kompetenzen auch entsprechend schonend umzugehen. Auf Drängen der Länder hat sich ferner die Europäische Union zur Achtung der nationalen Identität und insbesondere der lokalen und regionalen Ordnung in einem eigenen Verfassungsartikel bekannt. Schließlich wird der Bundesrat künftig, sofern er Klage vor dem Europäischen Gerichtshof – z.B. wegen Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips – führen will, dies nicht mehr durch die Bundesregierung absegnen lassen müssen. Ein solches Klagerecht erhält im Übrigen auch der Ausschuss der Regionen, das beratende Gremium lokaler und regionaler Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene, in dem auch alle deutschen Länder vertreten sind. Schließlich wird der neue Verfassungsvertrag ein Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle einführen. Das Frühwarnsystem besteht darin, dass die Europäische Kommission alle ihre Vorschläge zeitgleich nicht nur dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat, sondern auch den Parlamenten der Mitgliedstaaten vorlegt. Diese können dann innerhalb von sechs Wochen „Einspruch“ einlegen. Sie sind ferner explizit aufgefordert, regionale Parlamente gegebenenfalls an ihrer Stellungnahme zu beteiligen. Jedes nationale Parlament erhält zwei Stimmen, so dass bei Zweikammerparlamenten jede Kammer – in Deutschland also Bundestag und Bundesrat – jeweils eine eigene Stimme erhält. Gehen bei der Kommission eine bestimmte Anzahl von Einsprüchen ein (in der Regel mindestens 1/3 der möglichen Stimmen), ist sie aufgerufen, ihren Vorschlag zu überarbeiten. Sie kann allerdings nicht zu dessen Rücknahme gezwungen werden. Der Kommission dürfte gleichwohl klar sein, dass bei nicht beachteten Einsprüchen die Gefahr wächst, dass die nationalen Parlamente den Druck auf ihre Regierungen erhöhen, damit letztere den Gesetzgebungsvorschlag der Kommission im normalen Verfahren später ablehnen.

In vielen Reden preisen die Ministerpräsidenten und ihre Europaminister nun das bei den europäischen Verfassungsverhandlungen Erreichte. In der Tat ist die entstehende europapolitische Ordnung durch eine veritable regionale Dimension gekennzeichnet. Angesichts der bereits vorhandenen Breite europapolitischer Handlungsmöglichkeiten stellt sich allerdings die Frage, was die neue Regionalklarsicht der Europäischen Union de facto bringen wird bzw. ob sie für die deutschen Länder nicht zwanzig Jahre zu spät kommt. Bedenkt man, dass es kaum mehr Bereiche gibt, in denen die Europäische Union nicht ohnehin bereits – zumindest teilweise – handlungsberechtigt ist, relativiert sich schlagartig der Wert der erreichten Kompetenzabgrenzungsmechanismen. Denn letztere mögen bei künftigen Kompetenzverteilungskonflikten Entscheidungskriterien darstellen. Sie wirken sich aber nicht auf bereits europäisierte Befugnisse aus. Hinzu kommt, dass die Länder dort, wo sie konkrete macht- und verteilungspolitische Änderungsanliegen hatten, im Konvent und in der anschließenden Regierungskonferenz durchweg mit ihren Positionen gescheitert sind. Nur einige Beispiele: Wieder konnten sich die Länder mit ihrer langjährigen Forderung nach einem eigenen Klagerecht für Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen nicht durchsetzen. Um zu erfassen, was das machtpolitisch bedeutet, muss man sich nur vergegenwärtigen, dass es mittlerweile eine Vielzahl von kleinen und kleinsten Mitgliedstaaten wie Malta, Zypern, Slowenien, Estland, Litauen, Lettland, Luxemburg, Irland und etwa Finnland gibt, denen gemäß der Vertragskonstruktion der Europäischen Union dieses „Vetorecht“ ohne Abstriche zukommt. Den deutschen Ländern, von denen die meisten viel größere Bevölkerungszahlen auf die Waage bringen als die genannten Mitgliedstaaten, bleibt dieses Instrument aber weiterhin versagt.

Bedrohlicher als das direkte Anrufungsrecht des Europäischen Gerichtshofs könnten sich allerdings die neuen Bestimmungen zur Flexibilisierung der europäischen

Rechtsordnung auswirken, wie sie im Verfassungsvertrag beschlossen wurden. So wird die so genannte „Ermächtigungsregelung“ von Artikel 308 EG-Vertrag, in denen sich die Mitgliedstaaten, falls notwendig, die „geeigneten Befugnisse“ zur Erreichung der Gemeinschaftsziele selbst geben können und deren gänzliche Streichung für die Länder oberste Priorität hatte, nicht nur nicht abgeschafft, sondern vom engeren Bereich des Binnenmarktes auf die gesamte Bandbreite europäischer Anliegen ausgeweitet. Auch die Bestimmungen der Paragraphen 94 und 95 EG-Vertrag, die aus Ländersicht immer wieder als Einfallstor für fragwürdige Befugnisausweitung der Europäischen Union gedient haben, konnten nicht in kompetenzschonender Weise präzisiert werden. Ferner wird es künftig über verschiedene „Brückenklauseln“ – nach denen der Europäische Rat ohne formale Verfassungsänderung in bestimmten Materien beschließen kann, im Ministerrat künftig anstatt einstimmig mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden – zu für die Länder gegebenenfalls hochbrisanten Konstellationen kommen. Ähnliches gilt für die Ausweitung der Anwendung der „offenen Methode der Koordinierung“, wonach sich der Europäische Rat vermehrt einfach nur Ziele setzt, um in bestimmten Materien europäische Konvergenz zu erzeugen und diesen jenseits institutionalisierter Prozeduren ablaufenden Prozess anhand regelmäßiger „freiwilliger“, nationaler Berichte überwacht. Wer, wie die deutschen Länder, nicht mit am Entscheidungstisch sitzt, sieht sich hier einer Benchmarkingdynamik ausgesetzt, auf die von „nachgeordneten“ Ebenen letztendlich wenig Einfluss ausgeübt werden kann. Schließlich ist auch von dem Schlachtruf der Länder, keine weiteren Kompetenzen auf die Europäische Union zu übertragen, nicht viel übrig geblieben. Tatsächlich werden auf die Union in den Bereichen Gesundheitspolitik, Abwehr grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren, Energieversorgung, Sportförderung, Tourismus, bei der Einwanderungs- und Asylpolitik sowie im Bereich des Tierschutzes und schließlich bei der Daseinsvorsorge – entgegen erheblichen Widerstand der deutschen Länder – weitere Kompetenzen übertragen.

Müsste eigentlich schon diese Bilanz aus der Sicht der deutschen Länder zu einer ehrlichen Diskussion über ihre Eigenstaatlichkeit im Kontext der europäischen Integration führen, sind damit die beiden gewichtigsten Größen, die regionalen Einflussmöglichkeiten künftig schmerzlich verringern werden, noch gar nicht angesprochen. Gemeint sind hier die – aus Effizienzgründen kaum umkehrbare – Tendenz im Ministerrat flächendeckend zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen sowie die Konsequenzen bereits vollzogener und anstehender Erweiterungen um ausschließlich zentralistisch geprägte Staaten. Schon im Europa der Fünfzehn hatten die deutschen Länder neben den belgischen Regionen und den österreichischen Bundesländern eine Sonderrolle inne und mussten immer wieder bei den zentralstaatlichen Partnern um Verständnis für regionale Sensibilitäten werben. In einem Europa der Fünfundzwanzig und mehr wird aber zwangsläufig das Gewicht der regionalen Kräfte abnehmen. Für die Konzertierung regionalpolitischer Interessen ist die Erweiterung der Europäischen Union ein klares Minusgeschäft, wobei die Implikationen beispielsweise für den Ausschuss der Regionen oder für die multilaterale Lobbyarbeit im Club der Regionen oder der Konferenz der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, die den Ländern als wichtiger informeller Resonanzkörper diente, noch gar nicht abzusehen sind.

Am schmerzhaftesten wird sich für die Länder allerdings die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Ministerrat auswirken. Denn die Länder hatten versucht, die zentripetalen Kräfte der Vereinigung Europas – die insbesondere durch die Einheitliche Europäische Akte und den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union erheblich an Dynamik gewannen – durch die Ausweitung ihrer Mitwirkung bei der Positionierung des Bundes auszugleichen. Nun müssen die Länder zusehen, wie das im Kontext

der Grundgesetzänderung von Artikel 23 geschaffene Instrumentarium zusehends entwertet wird. Als entscheidender Nachteil entpuppt sich nun, dass die Länder es bisher versäumt haben, ihre schwerfällige horizontale Abstimmung untereinander effektiv zu reorganisieren. Das führt dann in Brüssel strukturell zu Einflussverlust für Deutschland, weil eine einmal erfolgte informelle Brüsseler Willensbildung nachträglich nur mit erhöhtem Einsatz korrigiert werden kann. Ebenso schwer wiegt der Umstand, dass auch eine über Artikel 23 Grundgesetz maßgeblich von den Länder mitgestaltete Position Deutschlands immer öfter im Ministerrat wird überstimmt werden können. Der Wert der innerstaatlichen Beteiligung an der europapolitischen Positionierung Deutschlands wird sich deshalb mit zunehmender Größe der Europäischen Union für die deutschen Länder immer weiter verringern.

Man kann daher behaupten, dass die deutschen Länder bei den Verhandlungen zum EU-Verfassungsvertrag einen Pyrrhussieg erfochten haben: Zwar wird die europäische Rechtsordnung künftig nicht mehr der „Landesblindheit“ gescholten werden können, denn, wie ausgeführt, erweist der neue Text an vielen Stellen den europäischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften seine Referenz. Tatsächlich aber vermindern der flächendeckende Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat sowie die Erweiterung der Europäischen Union um immer mehr zentralistisch geprägte Staaten die Einflussmöglichkeiten der deutschen Länder. Nun, da der staatsrechtliche Traum geplatzt ist, die „Dritte Ebene“ könnte in der Europäischen Union für ihre Kompetenzabgabe in ähnlicher Weise mit zentralen Mitspracherechten entschädigt werden, wie dies für die Länder im deutschen Verbundföderalismus typisch ist, müssen die Verantwortlichen schnellst möglich den pluralistischen Charakter der europäischen Politikgestaltung anerkennen. Zwei Schlussfolgerungen liegen auf der Hand: Die Länder müssen individuell ihre Verwaltungen auf die pro-aktiven Notwendigkeiten des europapolitischen Alltags einstellen. In den Ministerialverwaltungen der Länder darf man erstens nicht wie bisher darauf warten, dass „Europa“ als Vorgang in der Laufmappe auf dem eigenen Schreibtisch ankommt. Wer im Europa der Fünfundzwanzig Einfluss ausüben möchte, muss umgekehrt, seine Position und sein Fachwissen frühzeitig und falls opportun auch informell in den Politikprozess einspeisen. Hier müssen sich die Länder wesentlich intensiver engagieren als dies bisher der Fall war. Zweitens müssen die Länder die Strukturen ihrer Koordination untereinander dringend optimieren. Sie müssen da, wo es möglich ist, schnell und effektiv eine gemeinsame Position erarbeiten, um diese dann gegenüber dem Bund und möglichst auch auf europäischer Ebene auch entsprechend vertreten zu können. Notwendig ist hier im Übrigen, dass die Länder mit dem Bund zu einer vertrauensvolleren „vertikalen“ Zusammenarbeit finden als dies bisher der Fall war. Das heißt nicht die eigenen Interessen hintanzustellen. Vielmehr muss bei unterschiedlichen Positionen von Bund und Ländern schnell und flexibel ein innerstaatlicher Ausgleich gefunden werden, den es dann gemeinsam in Brüssel zu vertreten gilt. Das bedeutet aber auch, dass die Länder ihre „horizontale“ Abstimmung untereinander optimieren müssen. Die Schwerfälligkeiten der derzeitigen Mechanismen, wie beispielsweise die Europaministerkonferenz, die EU-Kammer im Bunderrat und die Bundesratsfachkoordination müssen überwunden werden. Angesichts der im europäischen Verfassungsvertrag fixierten Änderungen stehen die deutschen Länder daher vor der Herausforderung, ihre individuelle europapolitische Reaktionsfähigkeit und ihre gemeinsame Koordination in Angelegenheiten der Europäischen Union grundlegend zu überdenken. Schaffen sie es nicht, jenseits von staatsrechtlichen Empfindlichkeiten ihre Rolle und ihre Möglichkeiten in Europa realistisch einzuschätzen und die notwendigen Konsequenzen aus dieser Analyse zu ziehen, könnte sich die bei der Ratifikation des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl Anfang der 1950er Jahre im

Bundesrat geäußerte Warnung vor der Gefahr, europapolitisch zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt zu werden, womöglich doch noch als vergebens erweisen.

Literatur

- Bauer, Michael W. 2005: Die deutschen Länder und der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union: Zwischen subnationaler Interessendivergenz und supranationalem Sozialisationsdruck, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36. Jg., Nr. 1.
- Bundesrat, 2001: Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union vom 20. Dezember 2001, Bundesanzeiger, Drucksache 1081/01 (Beschluss).
- Bundesrat, 2002: Entschließung des Bundesrates zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union vom 12. Juli 2002, Bundesanzeiger, Drucksache 586/02 (Beschluss).
- Große Hüttemann, Martin, 2004, ‚Wir müssen aus dem Mischmasch raus‘: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus, in: Decker, Frank (Hg.), Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 203-222.
- Hrbek, Rudolf, 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: Hrbek/Thaysen (Hrsg.): Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Nomos, Baden-Baden, 17-36.
- Hrbek, Rudolf, 2001a: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn, 267-298.
- Hrbek, Rudolf, 2003: Die Deutschen Länder und der Verfassungsentwurf des Konvents, in: Integration 26, Heft 4, 357-377.
- Knodt, Michèle 2002a: Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat?, in: Politische Vierteljahresschrift, 43. Jg. Heft 2, 211-234.
- Knöll, Ralf/Bauer, Michael W., 2003: Der Konvent zur Zukunft der EU – Zwischenbilanz aus Sicht der Bundesländer, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 22 Jg., Nr. 4, 446-448.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/zukunft/konvent/verfassung_html

Armut im Wohlstand. Zentrale Ergebnisse des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Inga Uhlenbrock

Der Deutsche Bundestag hat am 27. Januar 2000 die Bundesregierung beauftragt, regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen. Nur auf Basis einer detaillierten Analyse der sozialen Lage der Bevölkerung seien entsprechende politische Maßnahmen zu verwirklichen, die auf eine Stärkung der sozialen Gerechtigkeit abzielen. Anfang März dieses Jahres wurde der 2. Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt, dessen zentrale Ergebnisse hier dargestellt und eingeordnet werden sollen.¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die durchgeführte Bestandsaufnahme – je nach verfügbarer Datelage – nur bis 2002/2003 reicht, die im Laufe des Jahres 2004 und Anfang 2005 ergriffenen Reformmaßnahmen im Zuge der Agenda 2010 also noch keinen Niederschlag finden.

1. Was versteht man unter ‚Armut‘ und wie ist sie ‚messbar‘?

Es gibt keine einfache Antwort auf diese Frage. Der Vergleich von Armut in der Dritten Welt und in Deutschland zeigt, dass der klassische Armutsbegriff in einem wohlhabenden Land nicht anwendbar ist. Armut ist hier keine Frage des physischen Überlebens, sondern eine des ‚menschwürdigen Lebens‘ • ein Begriff, der Werturteilen sowie zeitlichen und gesellschaftlichen Schwankungen unterworfen ist. Es gibt keinen wissenschaftlich-archimedischen Punkt, von dem aus eine Armutsdefinition abgeleitet werden könnte, und es scheint oberhalb des physischen Existenzminimums auch kaum offenkundige und plausible Anhaltspunkte zu geben, die stattdessen einen Konsens begründen könnten. Der Armuts- und Reichtumsbericht geht daher zweckmäßigerweise von einem relativen Armutsbegriff aus, der sich an dem soziokulturellen Existenzminimum orientiert, wie ihn der Rat der EU 1984 definiert hat: Personen, Familien und Gruppen gelten als arm, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.“

Diese Definition von Armut bezeichnet ein zu einem bestimmten Zeitpunkt allgemein akzeptiertes Mindest-Wohlfahrtsniveau. Es äußert sich nach Ansicht der Verfasser des Armuts- und Reichtumsberichts als relativer Mangelzustand im Vergleich zum allgemei-

nen bzw. durchschnittlichen Lebensstandard einer Gesellschaft. Die zentrale Frage bei der Verwendung dieses relativen Armutskonzeptes lautet, ab welchem ‚Abstand‘ zum ‚mittleren‘ Lebensstandard von Armut gesprochen werden kann. Im 2. Armuts- und Reichtumsbericht wird davon ausgegangen, dass Personen bzw. Haushaltsmitglieder, die über ein Nettoäquivalenzeinkommen² von höchstens 60% des Medianeinkommens³ verfügen, einen so kleinen finanziellen Spielraum haben, dass bereits eine geringe zusätzliche Belastung den sozialen Abstieg in die Armut bedeuten kann. Menschen, deren Einkommen unterhalb dieses Schwellenwerts liegen, gelten im 2. Armuts- und Reichtumsbericht zwar nicht als arm, aber einem hohen „Armutrisiko“ unterliegend. In der sozialwissenschaftlichen Literatur finden sich auch Grenzwerte von 40% („strenge Armut“) und 50% („Armut“). Allen genannten Grenzwerten haftet eine gewisse Willkürlichkeit an. Sie sagen viel über das Ausmaß der Einkommensungleichheit, aber wenig über Mindestbedarfe oder soziale Ausgrenzung, also Armut, aus.

Zu einem allgemein anerkannten Konsens darüber zu kommen, wer als ‚arm‘ gelten kann, ist auch deswegen so schwierig, weil mit der Anerkennung von Armut in einer verhältnismäßig reichen Gesellschaft die moralische Verpflichtung des Teilens mitschwingt und zu einer Diskussion über ‚soziale Gerechtigkeit‘ anstößt. Die aktuelle Debatte über Deprivation ist also nicht unerheblich von Interessen und Finanzierungserwägungen geleitet.

Armut äußert sich nicht nur in einer Unterversorgung an materiellen Ressourcen im Vergleich zur durchschnittlichen Bevölkerung, sondern auch in einem mehr oder minder stark ausgeprägten Ausschluss aus dem gesellschaftlichen Leben, indem ihnen anerkannte, bzw. als wertvoll eingeschätzte Lebens- und Beteiligungschancen verwehrt sind. Dieser Ausschluss äußert sich nicht nur direkt, indem z.B. aus finanziellen Gründen Besuche kultureller Veranstaltungen wie Kino oder Theater nicht bezahlt werden können, sondern auch indirekt, indem Personen, die sich entsprechende Freizeitaktivitäten nicht leisten können, aus bestimmten gesellschaftlichen Kreisen ausgeschlossen sind.

Eine differenziertere Bewertung der Lebenslage einer Person wird erst ermöglicht, wenn neben der Verfügbarkeit über Geld die Kumulation von Faktoren mitberücksichtigt wird, die die jeweiligen Handlungsspielräume zusätzlich einengen oder ausweiten. So erzeugt ein und dieselbe finanzielle Lage je nach Vermögens-Schulden-Bilanz, Besitz von Wohneigentum, Verfügbarkeit von Zeit, Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung, gesundheitlicher Verfassung oder dem sozialen Netzwerk, das zur Verfügung steht, ganz unterschiedliche soziale Lagen.

Um soziale Lagen gemäß dieser breiten Konzeption zu erfassen, greift der 2. Armuts- und Reichtumsbericht auf eine breite und vielfältige Datengrundlage aus amtlichen Statistiken einerseits und sozialwissenschaftlichen Stichproben andererseits zurück. Allerdings reicht die derzeit vorhandene Datenlage nicht aus, um die Lebenslage als Gesamtschau zu erfassen und zu zeigen, wie sich Ungleichheit kumulierend verstärkt. Daher wird der Schwerpunkt im Armuts- und Reichtumsbericht auf die finanziellen Ressourcen gelegt.

2. Zentrale Ergebnisse des 2. Armuts- und Reichtumsberichts

2.1 Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland

Im Berichtszeitraum hat sich der Trend der zunehmenden Auseinanderentwicklung der Brutto- und Nettoeinkommen fortgesetzt, die Einkommensungleichheit hat sich ver-

stärkt. Unter Berücksichtigung aller öffentlichen Transferzahlungen (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Wohngeld, Renten und Pensionen etc.) stieg die Armutsrisikoquote zwischen 1998 und 2003 von 12,1% auf 13,5% an. Das bedeutet, dass in Deutschland etwa 11 Mio. Menschen trotz staatlicher Ausgleichszahlungen an der Grenze zur Armut stehen.

Was sind die Ursachen für die ungünstige Entwicklung der vergangenen Jahre? Drei Ursachenkomplexe bewirkten die Zunahme des Armutsrisikos und verlagerten die Risiken⁴:

1. steigende Massenarbeitslosigkeit
2. Monopolverlust der bürgerlichen Familie (Zunahme von Scheidungen bzw. Trennungen und unehelichen Geburten)
3. Lücken im System der sozialen Sicherung

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht belegt, dass das staatliche Umverteilungssystem aus Transfereinkommen sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen es bisher schaffte, Armutsrisiken durch Umschichtungen zu verringern. Über 60% der Alleinerziehendenhaushalte und über 30% der Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern lägen ohne Transferzahlungen unter der Armutsrisikogrenze.

In klassischen Familienhaushalten, z.B. mit zwei Kindern, zeichnete sich in den letzten Jahren eine positive Einkommensentwicklung ab, die auch teilweise auf finanzielle Zuwendungen bzw. Steuererleichterungen von Seiten des Staates zurückzuführen ist: Ihr monatliches Haushaltsnettoeinkommen stieg zwischen 1998 und 2003 um 19% auf durchschnittlich 4.031 €. Alleinerziehenden-Haushalte hingegen stehen mit durchschnittlich 1.782 € deutlich schlechter da.

Die Ungleichheit der privaten Vermögen ist größer als die der Einkommen. Das gesamte Nettovermögen (dazu gehören alle Spar- und Bausparguthaben, Wertpapiere, Termingelder, Lebensversicherungen und Immobilien abzüglich der Schulden) ist in Deutschland zwischen 1998 und 2003 um knapp 20% von 4,2 Billionen Euro auf rund 5 Billionen Euro gestiegen. Im Zuge dieses Zuwachses hat sich die Schere zwischen arm und reich etwas stärker geöffnet. Die unteren 50% der Haushalte verfügten 2003 über nicht einmal 4% des gesamten Nettovermögens. Die oberen 20% der Haushalte vereinigten dagegen zwei Drittel des gesamten Vermögens auf sich. Betrachtet man die Verteilung genauer, so zeigt sich, dass die ärmeren Schichten immer stärker zurückfallen: Die ärmsten 10% der Haushalte verfügten 1993 über keinerlei Nettovermögen, sie waren im Gegenteil in Höhe von 0,2% des gesamten Nettovermögens verschuldet. Bis zum Jahr 2003 hat sich ihre ‚Vermögens‘position auf -0,6% verschlechtert. Dagegen entfielen auf das oberste Zehntel knapp 47%, gut zwei Prozentpunkte mehr als 1998.

Aus der soziologischen Literatur⁵ ist bekannt, dass private Überschuldung als Folge von Arbeitslosigkeit, geringem Einkommen oder infolge von Trennungen und Scheidungen oft mit erhöhten Armutsrisiken einhergeht. Von Überschuldung spricht man, wenn ein Haushalt auch mit deutlichen Einschnitten des Lebensstandards fällige Forderungen nicht begleichen kann. Die Zahl der überschuldeten Haushalte nahm zwischen 1994 bis 2002 von etwa 2 auf 3,13 Mio. zu, ein Anstieg um 55% innerhalb von 8 Jahren. Betroffen sind in erster Linie Bevölkerungsgruppen, die über ein geringes Bildungs- und berufliches Qualifikationsniveau verfügen. Infolge kritischer Lebensereignisse (z.B. Krankheiten, Partnerverlust, Arbeitslosigkeit) oder gescheiterter Selbstständigkeit sind aber zunehmend auch mittlere Schichten der Gesellschaft betroffen. Überschuldung birgt die Gefahr einer Spiralwirkung, die die Betroffenen und ihre Familie immer stärker in die Armut und soziale Ausgrenzung treibt.

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht zeigt – unter anderem bedingt durch die historische Ausgangslage – nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Einkommens- und Vermögensverteilungen Ost- und Westdeutschlands. Ostdeutsche Privathaushalte verfügen über ein durchschnittlich geringeres Vermögen, da sie erst seit Einführung der sozialen Marktwirtschaft 1990 überhaupt ein solches bilden können. Dieser Abstand verringerte sich aber in den vergangenen Jahren stetig, besonders in Bezug auf Immobilienbesitz.

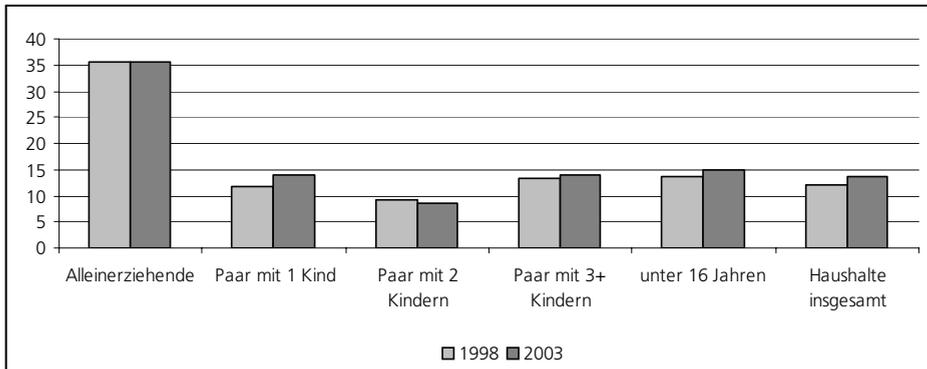
Analysen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung⁶ haben ergeben, dass einkommensstarke Haushalte nicht nur überdurchschnittlich oft Empfänger von Erbschaften und Schenkungen sind, sie erben im Durchschnitt auch höhere Beträge. Während die Erbschaft oder Schenkung eines Haushalts mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 3.835 € durchschnittlich 46.000 € beträgt, erben Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen zwischen 3.835 und 5.113 € durchschnittlich fast das Dreifache, Haushalte mit über 5.113 € monatlich sogar mit fast 180.000 fast das Vierfache.

Zu den ‚Reichen‘, deren Definition mit mindestens 200% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens im 2. Armuts- und Reichtumsbericht ebenso willkürlich ausfällt wie die der ‚Armen‘, gehören in erster Linie Selbstständige und Unternehmer. Es handelt sich vor allem um Familien mit zwei Einkommen und mit Kindern. Nach dieser Definition galten 5,9% der Bevölkerung 1998 als ‚reich‘.

2.2 Risikogruppen – wer ist von Armut betroffen und warum?

Hinter dem kontinuierlichen Anstieg der Risiken von Einkommensarmut insgesamt verbergen sich besondere Risiken von Gruppen. Sie haben sich im Zeitverlauf geändert. Immer seltener handelt es sich um ‚traditionelle Arme‘ wie Obdachlose, Alte oder Gastarbeiter. Die Bevölkerungsschichten, die heute von Armut bedroht sind, sind sehr heterogen: Arbeitslose der verschiedenen Bildungsgrade stehen neben halbtags beschäftigten Alleinerziehenden, Reinigungskräften, deren Gehalt sie nur knapp über das Sozialhilfeniveau hebt, schlecht ausgebildeten Migranten, Alten, die nur kurz in die Rentenkassen einzahlten und Kindern, die in armen Familien leben. Hier zeigt sich das eigentlich Brisante am vorliegenden Bericht: In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit riskiert fast jeder, der heute seine Stelle verliert oder sein Kind allein erziehen muss, ins soziale Abseits zu rutschen. Auf diese Weise haben sich neue Risikogruppen herausgebildet. Das Phänomen ‚Armut‘ wächst in Bevölkerungskreise hinein, in der es zuvor eher selten auftrat – in die der erwerbstätigen Bevölkerung und damit auch in den Mittelstand.

Schaubild 1: Armutsrisikoquoten 1998 und 2003 nach Familientyp



Quelle: eigene Darstellung nach 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 76

Das Armutsrisiko von Arbeitslosen ist im Berichtszeitraum von 33,1% (1998) auf 40,9% (2003) angestiegen. Sie tragen damit mit den Alleinerziehenden und ihren Kindern das höchste Armutsrisiko.

Frappierend ist allerdings, dass auch Erwerbstätigkeit nicht vor Armut schützt. Im Jahr 1998 lebten zwei Millionen Erwerbstätige unterhalb der Armutsgrenze (50%-Grenze).⁷ Dazu gehören Teilzeitkräfte, niedrig qualifizierte Arbeiter, Reinigungspersonal, Friseure und Friseurinnen oder kleine Selbstständige schlecht gehender Betriebe.

Das Risiko, trotz Erwerbstätigkeit in die Armut abzurutschen, hängt in erster Linie von zwei Faktoren ab: vom Ausmaß der Erwerbstätigkeit (so reicht ein Teilzeitgehalt, z.B. bei Alleinerziehenden, oftmals nicht aus) und von der Anzahl von Kindern. In Haushalten, in denen mindestens eine Person einer Vollzeittätigkeit oder zwei Personen einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachgehen, liegt die Armutsrisikoquote bei 4%, in Haushalten mit nur einer Teilzeiterwerbstätigkeit bei etwa 30%.

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht widerspricht allerdings der verbreiteten Vorstellung, es läge eine Tendenz zur Verschärfung des Armutsrisikos bei Erwerbstätigkeit vor. Seit 1992 lasse die zu beobachtende Entwicklung weder hinsichtlich der Armutsrisikoquote noch hinsichtlich der Armutsintensität eine solche Aussage zu.

Vor allem Haushalte Alleinerziehender und ihrer Kinder sowie kinderreiche und ausländische Familien sind von Armut bedroht. Heute stellen Minderjährige die am stärksten vom Armutsrisiko betroffene Altersgruppe. Noch vor 15 bis 20 Jahren galt Armut als Problem älterer Menschen, die an ihrem Lebensabend in Armut gerieten. Heute lebt jedes sechste Kind in Westdeutschland und jedes fünfte in Ostdeutschland im Armutsrisiko – gegenüber 1998 ist das ein Anstieg um fast ein Drittel. Die Gründe liegen auf der Hand: Alleinerziehende können, besonders wenn mehr als ein Kind in dem Haushalt lebt, in der Regel nur noch eingeschränkt erwerbstätig sein, da entsprechende Betreuungsangebote fehlen oder zu teuer sind. Hinzu kommt oftmals eine geringe Zahlungsmoral der Kindsväter. In kinderreichen Familien fällt häufig durch den Betreuungsaufwand ein Gehalt – meist das der Mutter – weg. Erwirtschaftet der Familienvater nur ein geringes Einkommen oder verliert er gar zwischenzeitlich seine Anstellung, ist die Familie vom sozialen Abstieg bedroht.

In ausländischen Familien liegt eine Verkettung mehrerer Risikofaktoren vor: Infolge sprachlicher Probleme und unterdurchschnittlicher Schul- und Qualifikationsabschlüsse ist die ausländische Bevölkerung schlecht in den Arbeitsmarkt integriert. Die

Arbeitslosenquote von Ausländern liegt mit 20,4% mehr als doppelt so hoch wie die der Deutschen, ihre Sozialhilfequote mit 8,4% ebenfalls deutlich über der der deutschen Bevölkerung. Entsprechend ist die Armutsrisikoquote mit 24% sehr hoch. Überraschenderweise liegt sie bei der „zweiten Generation“, also den Personen unter 36 Jahren, die in Deutschland geboren wurden, aber eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen⁸, mit 34% am höchsten.

Am wenigsten von Armutsrisiken betroffen sind kinderlose Haushalte, Ehepaare mit Kindern über 15 Jahren, Personen im Alter von über 50 Jahren und Personen über 15 Jahren mit einer formalen Ausbildung.

2.3 Sozialhilfe und extreme Armut

Die Zahl der Sozialhilfeempfänger stieg nach einem deutlichen Rückgang der Bezugshilfen Ende der 90er Jahre seit 2001 wieder auf 2,828 Mio. (2003) an. Die Sozialhilfequote beträgt damit 3,4%. Die Sozialhilfeleistungen liegen bei nur 40-50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens, also niedriger als die o.a. Armutsrisikogrenze. Viele, denen Sozialhilfe zustünde, beantragen diese nicht, sei es aus Unkenntnis über Ansprüche, Formalitäten und Zuständigkeiten, aus Scheu im Umgang mit den Behörden, aus Stolz und Scham, als Almosenempfänger stigmatisiert zu werden oder aus Angst, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip zunächst Kinder und Verwandte in die Pflicht genommen werden. Schätzungen gehen davon aus, dass auf drei Empfänger 1,5 bis 2 Personen kommen, die die Hilfe zum Lebensunterhalt nicht in Anspruch nehmen.

So kommt es, dass trotz des ‚sozialen Netzes‘ Menschen in Deutschland in extremer Armut leben. Ihre Situation ist meist durch eine Gleichzeitigkeit verschiedener Problemlagen wie Langzeitarbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit, Krankheit, Drogen- und Suchtmittelmissbrauch und Straffälligkeit gekennzeichnet. Einmal so ins soziale Abseits geratene Personen haben massive Probleme, sich aus der sozialen Isolation zu befreien, zumal sie häufig durch die Hilfsangebote des Sozialstaats nicht mehr erreicht werden. Entsprechend tragen diese Gruppen ein besonders hohes Risiko ‚verfestigter‘ Armut.

Die Datenlage zum Ausmaß extremer Armut ist dünn. So wird im Bericht geschätzt, dass sich im Zuge der Entspannung des Wohnungsmarktes die Zahl der Wohnungslosen zwischen 1998 und 2003 von 530.000 auf 310.000 um fast 42% reduziert hat, 72.000 davon sind Kinder und Jugendliche. Man geht davon aus, dass etwa 5.000 bis 7.000 Kinder und Jugendliche dauerhaft auf der Straße leben.

2.4 Armut – ein ‚Teufelskreis‘?

Der Bericht zeigt, dass Armut keineswegs immer ein Dauerzustand ist. Etwa ein Drittel der Betroffenen schafft schon nach einem Jahr den Aufstieg aus der Armut oder zumindest deren Unterbrechung, nach zwei Jahren sind es schon zwei Drittel. Das Risiko, einmal arm zu sein, zieht allerdings große Kreise: allein zwischen 1998 und 2003 waren etwa 25% der Bevölkerung mindestens einmal von Armut betroffen. 6% trifft es in wiederkehrenden Phasen, ein harter Kern von 4% der Deutschen sind als ‚chronisch arm‘ zu bezeichnen, ihr Zustand hält bereits seit über 5 Jahren an. In diesen Fällen ist es naheliegend davon auszugehen, dass ‚Armutskarrieren‘ entstehen können, die schlechten Zukunftsperspektiven also auch auf die nächste Generation übergehen. Die von dauerhafter Armut betroffenen Menschen weisen in der Regel ein niedriges Qualifikationsniveau auf. Sie sind oft alleinerziehend oder leben in großen Haushalten mit minde-

stens drei Kindern, sind geschieden oder getrennt lebend, selbst arbeitslos oder leben im Haushalt eines Arbeitslosen oder Nicht-Erwerbstätigen.

3. Gleiche Chancen für alle?

In der Diskussion um Armut und Reichtum schwingt immer die Frage nach Chancengleichheit mit. Monetäre wie nicht-monetäre Vorteile, wie spezifische Kompetenzen, werden im Rahmen der familiären Sozialisation weitergegeben und erleichtern den Kindern so den Zugang zu einem höheren Status. Neuere empirische Studien zeigen, dass eingeschränkte ökonomische Ressourcen nicht nur die Gestaltung des Alltags, sondern auch langfristig die persönliche Entwicklung und zukünftige Lebenschancen von Kindern beeinträchtigen.⁹

Dieser Zusammenhang, der als ‚Vererbung‘ sozialer Chancen vielfach diskutiert wird, zeigt sich im Bildungssektor besonders deutlich: Bis zum Ende der Schullaufbahn addieren sich die ungleichen Chancen der einzelnen Bildungsübergänge: Kinder aus wohlhabenden Elternhäusern haben eine um 7,4-fach höhere Chance, ein Studium aufzunehmen als Kinder armer Eltern.

Es besteht eine hohe Korrelation zwischen dem Ausbildungs- bzw. Qualifikationsniveau und dem Armutsrisiko: je höher der Bildungsabschluss, desto geringer das Armutsrisiko. Liegt keine abgeschlossene Berufsausbildung vor, ist das Risiko besonders hoch. Ähnlich verhält es sich mit der Gefahr des Arbeitsplatzverlustes.

Der vorliegende Bericht weist deutlich darauf hin, dass eine Lageverbesserung im Sinne von Teilhabe- und Verwirklichungschancen nicht durch eine nur kurzfristig wirkende Anhebung der Einkommen erreicht werden kann. Vielmehr müsse den Betroffenen „Hilfe zur Selbsthilfe“ gegeben werden, indem ihnen einerseits die Basisbedürfnisse erfüllt werden, um sie vor dem totalen sozialen Abstieg zu bewahren, auf der anderen Seite aber durch einen Ausbau der Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten die Chancen zur Verfügung gestellt werden, wieder ‚auf eigenen Füßen‘ zu stehen.

Die Ausgrenzung aus dem politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben zeigt sich im Erwachsenenalter in mangelnder politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Höhere Einkommenschichten verfügen über größere Spielräume der politischen und gesellschaftlichen Gestaltung und nutzen sie auch stärker als einkommensärmere Schichten. Im 2. Armuts- und Reichtumsbericht wird diese Form der sozialen Beteiligung daher als Indikator für gesellschaftliche Teilhabe bzw. „soziale Inklusion“ interpretiert. Personen mit geringem Einkommen beteiligen sich weniger im politischen (Parteien, Umweltschutzorganisationen, Gewerkschaften, Beteiligung an Unterschriftenaktionen oder Bürgerinitiativen) und im gesellschaftlichen Bereich, also beispielsweise in Form einer Mitgliedschaft in einem Verein. Auch in der Freizeit zeigen sich Personen unterer Einkommenschichten weniger in Sport- oder Freizeitgruppen aktiv.

4. Wie sieht die Zukunft aus?

Die Folgen der Hartz-IV-Gesetze sind im 2. Armuts- und Reichtumsbericht noch nicht erfasst. Eine Reihe von Entwicklungen lässt sich dennoch bereits heute abschätzen.

Es ist erstens anzunehmen, dass mehr arbeitslose Personen infolge der finanziellen Einschnitte durch das Arbeitslosengeld II in Armutsrisiken geraten. Dies betrifft natürlich auch deren Familienangehörige und Kinder. Auf längere Sicht kann zweitens vermutet werden, dass die wachsende Gruppe von Arbeitslosengeldbeziehern, die nur geringe Rentenansprüche sammeln kann, im Zuge der Alterung sinkende Rentenleistungen und häufiger Altersarmut zu erwarten hat. Rund eine Million Langzeitarbeitslose, vor allem in den neuen Bundesländern, werden die armen Alten von morgen sein.

Drittens wird vorausgesehen, dass es in Städten zur sozialräumlichen Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut und Verwahrlosung kommt. Solche Abwärtsspiralen werden in erster Linie in Großstädten erwartet, können aber auch in Mittel- und Kleinstädten in Gang kommen, die – z.B. infolge einer schlechten Arbeitsplatzlage – stark von Abwanderung betroffen sind.¹⁰ Durch den Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau dürfte sich nach Ansicht vieler dieser Prozess noch beschleunigen. Sie sehen dort Problemviertel entstehen, wo diejenigen wegziehen, die es sich leisten können. Dies gilt bereits heute für viele Städte in den neuen Bundesländern und könnte im Zuge von Bevölkerungsrückgang und -alterung sowie stetiger internationaler Zuwanderung verstärkt um sich greifen.

Anmerkungen

- 1 Deutscher Bundestag (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht. Berlin. Download unter: www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A332.pdf
- 2 Um die Einkommen von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung miteinander vergleichen zu können, muss eine Äquivalenzskala herangezogen werden. Nach der hier zugrundeliegenden ‚neuen OECD-Skala‘ wird die erste Person im Haushalt mit dem Wert 1, weitere Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren mit dem Wert 0,5 und Jugendliche unter 15 Jahren mit dem Wert 0,3 gewichtet. Auf diese Weise wird berücksichtigt, dass ein Haushalt mit drei Personen nicht den dreifachen Bedarf eines Einpersonenhaushalts aufweist.
- 3 Im 2. Armuts- und Reichtumsbericht wurde als Mittelwert nicht das arithmetische Mittel, sondern der Median verwendet. Definitionsgemäß verdient jeweils die Hälfte der Bevölkerung mehr bzw. weniger als das Medianeinkommen. Da es im Falle der Einkommen extreme ‚Ausreißer‘ in den höheren Einkommensklassen gibt, ist der Median i.d.R. *niedriger* als das arithmetische Mittel.
- 4 Vgl. Geißler, R. (2002): Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung. 3. Aufl. Wiesbaden. S. 276
- 5 Vgl. Korczak, D.; Pfefferkorn, G. (1992): Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministerium für Familie und Senioren und des Bundesministeriums der Justiz. Stuttgart/Berlin/Köln, S. XXI
- 6 Vgl. DIW (2005): Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte. Erbschaft, soziale Herkunft und spezielle Lebenslagenindikatoren. Berlin. www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A345.pdf
- 7 Berücksichtigt man zusätzlich die mitbetroffenen Personen, die ebenfalls im Haushalt leben, waren 1998 4,3 Personen in Erwerbshaushalten arm, davon 3 Mio. in Vollerwerbshaushalten.
- 8 bzw. Kinder, ohne Berücksichtigung der Staatsbürgerschaft
- 9 Z.B. Palentien, C.; Klocke, A.; Hurrelmann, K. (1999): Armut im Kindes- und Jugendalter. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 18/99, S. 33ff.
- 10 Vgl. Farwick, A. (2001): Segregierte Armut in der Stadt. Ursachen und Folgen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfeempfängern. Opladen.

Studiengebühren

Das Verbot ist verfassungswidrig

Heiner Adamski

Sollen an staatlichen Universitäten und Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland Studiengebühren eingeführt werden? Solche Gebühren waren lange Zeit ein Tabu-Thema auf der Ebene des Bundes – der nach Art. 75 GG eine Rahmengesetzgebungskompetenz für das Hochschulwesen hat – und auf der Ebene der für die Hochschulen eigentlich zuständigen Länder. Im Jahre 2001 wurde sogar mit rot-grüner Mehrheit des Bundesgesetzgebers ein Studiengebührenverbot in das Hochschulrahmengesetz aufgenommen. Zulässig waren bzw. sind lediglich Rückmeldegebühren und Gebühren für Zweit- und Langzeitstudien (ca. 40 bis über 200 bzw. 300 bis 1500 Euro pro Semester). Mehrere – besonders unionsgeführte – Bundesländer sind mit dieser Regelung aber nicht mehr einverstanden. Sie planen die Einführung von Gebühren für alle Studiengänge und damit eine Veränderung der deutschen Hochschullandschaft. Ein solcher Schritt ist wegen der nationalen und internationalen Rechtslage kompliziert und unter Fachleuten sowie Hochschullehrern und Studierenden bildungs- und sozialpolitisch strittig. Er ist aber möglich geworden: Das Bundesverfassungsgericht hat aufgrund einer Klage der unionsregierten Länder Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Saarland, der Freien und Hansestadt Hamburg sowie der Freistaaten Bayern und Sachsen das Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz als verfassungswidrig erklärt. Das ebenfalls unionsregierte Land Hessen hatte nicht geklagt. Die Verfassung dieses Landes bestimmt nämlich in Artikel 59: „In allen öffentlichen ... Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich. Der Zugang zu den ... Hochschulen ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.“ Gegen Studiengebühren hatte übrigens 1949 der Jurastudent und spätere Justizminister Karl-Heinz Koch (Vater von Hessens Ministerpräsident Koch) geklagt. Der Hessische Staatsgerichtshof schloss damals und mit Wirkung bis heute die Möglichkeit von Gebühren aus.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird in den Medien als *Entscheidung für Studiengebühren* dargestellt und von vielen so verstanden. Dieses Verständnis ist aber teilweise unzutreffend. Das Verfassungsgericht hat nur das 2001 eingeführte Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz für

nichtig erklärt und ausdrücklich gesagt, dass es nicht über die Zulässigkeit von Studiengebühren entschieden habe. Praktisch bedeutet dies freilich, dass die Länder Studiengebühren einführen können und dies überwiegend auch tun werden. Über die Zulässigkeit von noch zu treffenden Regelungen wird evtl. später entschieden. Für Studierende heißt das aber zunächst: Studieren kann teuer werden. In der öffentlichen Diskussion wird von 500 Euro pro Semester bis zu einem nach oben relativ offenen Wert gesprochen. Diese Belastung trifft Studierende freilich sehr unterschiedlich. Die sozialen Lebensbedingungen von Studenten in der Bundesrepublik Deutschland sind ja bekanntlich sehr von der Herkunft und nicht primär von Leistungen bestimmt.

I. Politische und rechtliche Hintergründe

In Deutschland wurden Studierende früher an der Finanzierung staatlicher Universitäten und Hochschulen durch die Erhebung einer Studiengrundgebühr und eines Unterrichtsgeldes beteiligt. Seit den 1960er Jahren war dann viel von einer „Bildungskatastrophe“ (Georg Picht) und von „Bildung als Bürgerrecht“ (Ralf Dahrendorf) die Rede. Studiengebühren wurden abgeschafft, um soziale Hürden beim Hochschulzugang zu beseitigen. Es kam zu breiten und kontroversen Diskussionen und unter Einsatz hoher Finanzmittel zu Reformen. Bildungspolitik wurde zur permanenten Reformpolitik. Im Verlauf der Hochschulreformen beschlossen 1970 die Ministerpräsidenten der Länder einheitlich auf die Erhebung von Studiengebühren zu verzichten. Ein 1976 in Kraft getretenes Hochschulrahmengesetz enthielt keine Regelung zu Studiengebühren. 1998 sollte dies geändert werden. In das Hochschulrahmengesetz sollte eine Bestimmung über die Gebührenfreiheit des Erststudiums aufgenommen werden. Diese Absicht scheiterte aber im Bundestag (vgl. Bundesrats-Drucksache 438/98). Die Kultusminister der Länder vereinbarten jedoch 2000, das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und bei konsekutiven Studiengängen bis zum zweiten berufsqualifizierenden Abschluss grundsätzlich gebührenfrei zu halten. In Aussicht genommen wurde die Erarbeitung eines Staatsvertrags mit den von den Kultusministern festgelegten Grundsätzen. Zum Abschluss eines solchen Vertrages kam es aber nicht.

Gleichzeitig gab es andere Entwicklungen: Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) dachte 1995 angesichts wachsender Finanzmiseren an Universitäten und Hochschulen über die Einführung von Studiengebühren nach. In einer Stellungnahme der HRK hieß es damals: „Wir werden unserer Qualitätsverantwortung gegenüber Studierenden nicht mehr gerecht.“ Gebühren von rund 500 Euro pro Semester wurden als angemessen deklariert. Bildungspolitiker der SPD und auch der CDU/CSU reagierten entsetzt. Studiengebühren waren ja in den 60er Jahren abgeschafft worden, um soziale Hürden beim Hochschulzugang zu beseitigen – und dieses Ziel wurde von Politikern weiterhin propagiert. Die Diskussion um Studiengebühren wurde als „unverantwortlich und irritierend“ bezeichnet. Gegenvorschläge zur Finanzierung der Hochschulen hatten Politiker allerdings nicht. Ein damaliger HRK-Präsident (Hans-Uwe Erichsen) beurteilte die Lage als „eine politische Verantwortungslosigkeit, wie sie über Jahre hinweg gepflegt worden ist.“ Mit einem Gebührenmodell konnte er sich bei den Rektorenkollegen aber nicht durchsetzen.

Die Hochschulvertreter fürchteten, dass die Finanzminister zusätzlich eingenommene Mittel an anderen Stellen wieder abziehen werden. Die Forderungen nach Gebühren verstummten aber nicht; beispielsweise wurden sie weiter vom Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) – gegründet von der Hochschulrektorenkonferenz und der Bertelsmann Stiftung – gestellt. Studiengebühren wurden dann 1998 ein Streitpunkt im Bundestagswahlkampf. Die damalige bildungspolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion und spätere Bundesbildungsministerin – Edelgard Bulmahn – wollte per Gesetz ein Verbot von Studiengebühren erlassen. Vier Jahre später ist es dazu gekommen. Mit einem Sechsten Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) wurde im Hochschulrahmengesetz ein Studiengebührenverbot verankert. In der Bundestagsdiskussion dazu (vgl. Bundestags-Drucksache 14/8361; 14/8732) wurde die Sorge deutlich, dass die Debatte über die Einführung von Studiengebühren eine grundsätzliche Verunsicherung derjenigen bewirke, die in den nächsten Jahren ein Studium aufnehmen wollten. Dies könne in letzter Konsequenz zu einem Rückgang der Zahl der Studienanfänger führen. Mit der Festschreibung der Gebührenfreiheit schaffe der Bundesgesetzgeber Rechtssicherheit und unterstütze damit die Studierneigung für das gesamte Bundesgebiet. Führten einzelne Länder oder Hochschulen Studiengebühren in nennenswerter Höhe für ein Erststudium und konsekutive Studiengänge ein, könne nicht ausgeschlossen werden, dass Studienbewerber und Studierende aus diesen Ländern an Hochschulen in Ländern wechselten, die keine Studiengebühren verlangten. Dadurch könne es zu erheblichen Kapazitätsproblemen und finanziellen Belastungen sowie in der Folge zu einer nennenswerten Verschlechterung der Studienbedingungen in diesen Ländern kommen. Die angestrebte Regelung sollte Grundsatzcharakter haben; den Ländern stehe es aber frei zu regeln, ob und in welchem Maße Zweitstudien, nicht-konsekutive postgraduale und weiterbildende Studien gebührenfrei sein sollten. Dem Landesrecht bleibe die Festlegung überlassen, ob bestimmte Personengruppen (z.B. Gasthörer, Studierende nach Überschreitung eines bestimmten Lebensalters, Teilnehmer im Rahmen der Weiterbildung) von der Studiengebührenfreiheit ganz oder teilweise ausgenommen oder ob Gebühren für einzelne konkret erbrachte Leistungen der Hochschulen (z.B. Einschreibgebühren und Prüfungsgebühren) erhoben würden. Die Einführung von Studiengebühren für grundständige und konsekutive Studiengänge solle bundesrechtlich grundsätzlich ausgeschlossen und damit die Zielsetzung des Art. 72 Abs. 2 GG – gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen – verwirklicht werden. Die Bundesbildungsministerin begründete die Regierungsposition unter anderem so: „Wenn der Zugang zur Hochschule abhängig davon ist, ob Eltern Studiengebühren bezahlen können oder nicht, dann verabschiedet sich die Demokratie von einem ihrer wichtigsten Grundsätze.“

Im Frühjahr 2004 haben dann die eingangs genannten sechs unionsgeführten Länder beim Bundesverfassungsgericht gegen das Gebührenverbot geklagt. Ihr Argument: Bildung ist Ländersache. Deshalb sollen die Länder auch selbst über Gebühren – und über alle anderen Rahmenbedingungen für die Hochschulen – entscheiden dürfen. Rechtlich geht es bei dem Streit um Studiengebühren also um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. An diesem Streitpunkt ist im Dezember 2004 sogar die Föderalismuskommission gescheitert. Die Länder sind der Auffassung, dass für das Studiengebührenverbot (im Übrigen auch noch für die Bildung verfasster Studierendenschaften) zwar die Rahmengesetzgebungskompe-

tenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG) in Betracht komme. Die Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Festlegung der Studiengebührenfreiheit sei jedoch mit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht zu rechtfertigen. Das Eingreifen des Bundesgesetzgebers sei auch nicht zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Zudem seien die zulässigen Grenzen der Rahmengesetzgebungskompetenz überschritten.

Unstrittig ist, dass Bildung Ländersache ist; da jedoch niemand ernsthaft will, dass in der Bundesrepublik unterschiedliche Hochschulsysteme existieren, sieht das Grundgesetz für den Bildungsbereich eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes vor, um „gleichwertige Lebensbedingungen“ zu wahren. Der Bund kann danach Eckpunkte des Hochschulsystems durch das Hochschulrahmengesetz regeln. Aber wie weit reicht diese Regelungskompetenz? Ermöglicht sie ein Studiengebührenverbot? Das Bundesverfassungsgericht hat gegen den Bund entschieden:

II. Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Urteil des Zweiten Senats vom 26. Januar 2005 (Az.: 2 BvF 1/03)

Leitsatz: Dem Bund ist es gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG gegenwärtig verwehrt, die Gesetzgebung der Länder durch Rahmenvorschriften auf den Grundsatz der Gebührenfreiheit des Studiums ... an den Hochschulen zu verpflichten.

B. Der nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 in Verbindung mit § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zulässige Normenkontrollantrag führt zu der Feststellung, dass das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 8. August 2002 (BGBl I S. 3138) in Art. 1 Nrn. 3 und 4 mit Art. 70, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG unvereinbar und insoweit nichtig ist.

I. Die Bestimmung des Art. 1 Nr. 3 6. HRGÄndG, nach der das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, studiengebührenfrei ist und das Landesrecht in besonderen Fällen Ausnahmen vorsehen kann (§ 27 Abs. 4 HRG), regelt zwar allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens und fällt damit dem Gegenstand nach in die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG). Dem Bund fehlt jedoch – jedenfalls gegenwärtig – gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht.

1. a) Die Gesetzgebungsmaterie des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG an sich ist weit gefasst. Der Begriff „Hochschulwesen“ lässt es nicht zu, von vornherein bestimmte Angelegenheiten der Hochschulen auszugrenzen (zur Definition der Hochschule BVerfGE 37, 314 <321>; s. ferner §§ 1 ff. HRG). (...)

b) Allerdings erstreckt sich die Regelungsbefugnis des Bundes lediglich auf „die allgemeinen Grundsätze“ des Hochschulwesens. Der Bund ist im Hochschulbereich zu einer außerordentlich zurückhaltenden Gesetzgebung verpflichtet. Den

Ländern muss im Bereich des Hochschulwesens noch mehr an Raum für eigene Regelungen verbleiben als in sonstigen Materien der Rahmengesetzgebung. (...)

2. Gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG darf der Bund Rahmenvorschriften nur erlassen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Dass diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist nicht darge-
tan.

a) Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine bundesgesetzliche Regelung erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet (vgl. BVerfGE 106, 62 <144>). (...)

(2) Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfordert nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben eine bundesgesetzliche Regelung aber auch dann nicht, wenn angenommen werden könnte, dass Unterschiede in der Erhebung von Studiengebühren zwischen den Ländern erhebliche Wanderungsbewegungen auslösen würden. Keine der insoweit in Frage kommenden Erwägungen greift durch.

Verschlechterungen der Studienbedingungen an einzelnen Hochschulen schränken die freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht ein. Anders als in Fragen der Zulassung zum Studium ist im vorliegenden Zusammenhang das Hochschulwesen in Deutschland nicht in dem Sinne als ein zusammenhängendes System anzusehen, dass im Interesse länderübergreifender Nutzung der Ausbildungskapazitäten grundsätzlich eine bundesweite Reglementierung erforderlich wäre (vgl. BVerfGE 33, 303 <352>). Soweit die Bundesregierung auf gleichheitswidrige Beeinträchtigungen der Freizügigkeit von Studierenden verweist, die sich den Folgen der Erhebung von Studiengebühren aus finanziellen Gründen nicht entziehen können, fehlt es bereits an ausreichenden Belegen dafür, dass eine beachtliche Zahl von Studierenden betroffen ist.

Das Normenkontrollverfahren hat auch keinen Hinweis darauf erbracht, dass die prognostizierte Belastung der Hochschulen und Studierenden einzelner Länder über die in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes angelegte Bandbreite unterschiedlicher Lebensverhältnisse hinausgehen könnte. Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen (BVerfGE 106, 62 <150>). In diesem System ist enthalten, dass in Materien wie der Hochschulbildung, die durch hohe Mobilität des angesprochenen Personenkreises gekennzeichnet sind, durch die jeweilige Landesgesetzgebung Wanderungsbewegungen ausgelöst werden können. Daraus resultierende Nachteile hat ein Land – vorbehaltlich des Verstoßes gegen die Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme durch ein anderes Land (vgl. BVerfGE 43, 291 <348>) – grundsätzlich in eigener Verantwortung zu bewältigen. Sache der demokratisch legitimierten Organe des betroffenen Landes ist es, darüber zu befinden, ob als nachteilig eingeschätzte Entwicklungen hingenommen oder welche gegensteuernden Maßnahmen ergriffen werden. Voraussetzung einer bundesgesetzlichen Regelung ist insoweit, dass vorhersehbare Einbußen in den Lebensverhältnissen von den betroffenen Ländern durch eigenständige Maßnahmen entweder gar

nicht oder nur durch mit den anderen Ländern abgestimmte Regelungen bewältigt werden können (vgl. BVerfGE 106, 62 <150>). Dies lässt sich hier nicht feststellen.

Den befürchteten Kapazitätsengpässen kann, soweit nötig, mit Hilfe von Zulassungsbeschränkungen begegnet werden. Was die weiter prognostizierten Folgen für die Studienbedingungen angeht, lässt sich dem Vorbringen der Bundesregierung nicht entnehmen, warum die Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Länder nicht ausreichen sollten, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gebotenen Umfang sicherzustellen. Die Erwägung, dass durch die Entscheidung einzelner Länder, allgemeine Studiengebühren zu erheben, die anderen Länder – etwa aus Wettbewerbsgründen – politisch gezwungen sein könnten, ebenfalls Studiengebühren einzuführen, zeigt keine Gefahr für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf und ist daher nicht geeignet, die angegriffene Bestimmung unter diesem Gesichtspunkt vor Art. 72 Abs. 2 GG zu rechtfertigen.

b) Die Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht, wenn also Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten (vgl. BVerfGE 106, 62 <146 f.>). Die Regelung des § 27 Abs. 4 HRG findet unter keinem der insoweit in Frage kommenden Aspekte eine Rechtfertigung.

Die Bundesregierung hat nicht vorgetragen, und es ist auch nicht ersichtlich, dass unterschiedliche Landesregelungen über die Erhebung von Studiengebühren das – auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegende – Ziel, möglichst viele Befähigte an das Studium heranzuführen und ihnen einen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss zu ermöglichen, in erheblicher Weise beeinträchtigen könnten. Die Länder sind bundesrechtlich verpflichtet, den Hochschulunterricht auf geeignete Weise jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Befähigungen zugänglich zu machen (...). Es ist daher davon auszugehen, dass die Länder die bezeichnete gesamtstaatliche Zielsetzung zur Grundlage ihrer bildungspolitischen Entscheidungen machen. Solange sich gegenteilige, für die Gesamtwirtschaft nachteilige Entwicklungen nicht konkret abzeichnen, bedarf es eines Bundesgesetzes nicht.

Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit kann ein Bundesgesetz auch dann erforderlich sein, wenn es die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherstellen oder wenn es für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben in allen Ländern sorgen muss. Dies gilt insbesondere dann, wenn unterschiedliche Ausbildungs- und Zulassungsvoraussetzungen im deutschen Wirtschaftsgebiet störende Grenzen aufrichten, eine Ballung oder Ausdünnung in bestimmten Regionen bewirken, das Niveau der Ausbildung beeinträchtigen und damit erhebliche Nachteile für die Chancen des Nachwuchses sowie für die Berufssituation im Gesamtstaat begründen (vgl. BVerfGE 106, 62 <147>). Dass die partikulare Erhebung von Studiengebühren negative Effekte dieser Art nach sich ziehen könnte, ist nicht ausreichend wahrscheinlich gemacht. Wie die Antragstellerinnen in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben haben, bietet die Möglichkeit, allgemeine Studiengebühren einzuführen und auszugestalten, den Ländern darüber hinaus die Chance, die Qualität der Hochschulen und eine wertbewusste Inanspruchnahme ihrer Ausbildungsleistungen zu fördern und auf diese Weise auch Ziele der Gesamtwirtschaft zu verfolgen. Der Bundesgesetzgeber hat diesen Aspekt der bundesstaatlichen Ord-

nung vernachlässigt, indem er ausschließlich die Risiken der Einführung von Studiengebühren für die Hochschulbildung in den Blick genommen hat.

c) Zur Wahrung der Rechtseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG (dazu BVerfGE 106, 62 <145 f.>) ist § 27 Abs. 4 HRG ebenfalls nicht erforderlich. Unterschiedliches Landesrecht in Bezug auf Studiengebühren beeinträchtigt nicht unmittelbar die Rechtssicherheit und Freizügigkeit im Bundesstaat. Die Erwägung namentlich des Deutschen Studentenwerks, die Erhebung von Studiengebühren habe Auswirkungen auf familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen und das Recht der Ausbildungsförderung und führe insoweit zu einer Rechtszersplitterung, betrifft nicht das Regelungsanliegen des Art. 72 Abs. 2 GG, sondern Fragen der Anwendung von Bundesrecht und etwaiger rechtspolitischer Konsequenzen einer Veränderung der von ihm erfassten Sachverhalte.

3. Der Bund kann sein Gesetzgebungsrecht nicht aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG herleiten. Nach dieser – auf die Rahmengesetzgebung anwendbaren – Übergangsbestimmung verbleibt die Zuständigkeit zur Änderung von Vorschriften, die aufgrund des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden sind, ohne Rücksicht darauf, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind, beim Bundesgesetzgeber, soweit die Änderung die wesentlichen Elemente der in dem fortbestehenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung beibehält und keine grundlegende Neukonzeption enthält; die Änderungskompetenz ist eng auszulegen (vgl. Urteil vom 27. Juli 2004, a.a.O., S. 2809 f.; Urteil des Ersten Senats vom 9. Juni 2004 – 1 BvR 636/02 –, NJW 2004, S. 2363 <2364>). Das am 30. Januar 1976 in Kraft getretene Hochschulrahmengesetz enthielt bis zum Erlass des hier angegriffenen Sechsten Änderungsgesetzes keine Regelungen über Studiengebühren. Mit diesem ist daher der Bereich der Rahmengesetzgebung im Hochschulwesen in sachlicher Hinsicht erweitert worden. Dies wird von der durch Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG vermittelten Befugnis zur Änderung bestehender Bundesgesetze nicht umfasst.

III. Kommentar

Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts stützt sich auf einige Annahmen: Wenn davon ausgegangen wird, dass Studiengebühren in einem Bundesland erhoben und in einem anderen Land nicht erhoben werden würden und dadurch Wanderungsbewegungen entstehen, die Hochschulen ohne Studiengebühren überlasten und Hochschulen mit Studiengebühren dagegen nicht auslasten, dann könne es dadurch zu einem zeitlichen Ungleichgewicht kommen. Bundesländer ohne Studiengebühren könnten darauf z.B. durch Verschärfung von Zulassungsbeschränkungen oder durch ähnliche Einführung und Erhöhung von *Studiengebühren* wie in anderen Bundesländern reagieren. Dadurch könne sich ein neues Gleichgewicht einstellen. Benachteiligungen von Kindern aus einkommensschwachen und so genannten bildungsfernen Schichten sieht das Bundesverfassungsgericht derzeit nicht als genügend belegt an – und deshalb sei derzeit ein Eingreifen durch ein Bundesgesetz nicht geboten. Wegen der eigentlichen Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer im Hochschulwesen sei ein Eingreifen durch Bundesgesetz sogar verboten. Vom Gericht wird also ein Wettbewerb zwischen Bundesländern toleriert, in

dem die Länder – unter der Voraussetzung einer Wanderungsbewegung von Studenten – Studiengebühren ständig erhöhen und bzw. oder ihre Zulassungsbeschränkungen immer weiter verschärfen müssten, um Überlastungen zu vermeiden. Das Ergebnis ist: Es gibt für die Bundesländer ökonomisch den Anreiz zur Erhebung und Erhöhung von Studiengebühren bis zu einem betriebswirtschaftlichen Gewinn – und dies auch im Falle einer volkswirtschaftlich nachteiligen Entwicklung. Damit wird derzeit eine Umstellung des Hochschulsystems auf ein den privaten Hochschulen entsprechendes Gebührensystem toleriert. In Wirtschaftskreisen und dem Wissenschaftsmanagement wurde dies – etwa von Olaf Henkel – schon vor Jahren gefordert (siehe *BerliNews. Wissenschaftspolitik*. 9.11.2001). Der Präsident der Hochschulrektorenkonferenz – Peter Gaegtens – begrüßt das Urteil: „Mit dem Gebührenverbot ist ein internationaler Wettbewerbsnachteil für die deutschen Hochschulen gefallen. Jetzt können und müssen die Länder Studienbeiträge ermöglichen, die den Hochschulen dringend benötigte Zusatzeinnahmen für die Lehre verschaffen. So können die Bedingungen für die Lehre verbessert und Leistungsanreize für Studierende und Hochschulen geschaffen werden. Studienbeiträge dienen insofern in doppeltem Sinn der Qualitätsentwicklung.“ (Presseerklärung vom 26.1.2005.) Dies ist aber keineswegs eine einhellige Auffassung. Die *ZEIT* sieht „eigentlich Gründe genug für Demonstrationen und Endlos-Vollversammlungen“ – aber sie verweist auf den Protestforscher Dieter Rucht vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: „Ich halte es für unwahrscheinlich, dass sich eine breite Bewegung gegen Studiengebühren formieren wird.“ Nach Rucht hat sich die Mehrheit der Studenten bereits damit abgefunden, dass sie künftig einen erhöhten Obolus entrichten müsse. (Die *ZEIT* 17/2005.) Wolfgang Lieb – ehem. Staatssekretär im Wissenschaftsministerium NRW – erwartete vom Bundesverfassungsgericht einen Dambruch und ein „weiteres Beispiel für einen gesellschaftspolitischen Paradigmenwechsel“. Er kritisiert, dass „Argumente gegen Studiengebühren in der öffentlichen Debatte nicht mehr zur Kenntnis genommen“ werden. (Lieb: *Studium als Privatinvestment*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*. 5/2004.)

Das Gebührenurteil wird vermutlich zu einer Selektion und vielleicht zu einer grundsätzlichen Diskussion über das Verhältnis Gesellschaft – Wirtschaft – Politik oder Staatshaushalte und Bildung führen: ein wichtiges Thema für eine (politische) Sozialwissenschaft und eine (politische) politische Bildung. Unstrittig ist jedenfalls, dass bei geringer Verfügungsmöglichkeit über Finanzmittel der Studierenden die Mobilität geringer ist. Auch bei guten Leistungen kann der Weg zu einer studiengebührenfreien Hochschule zu weit und zu teuer sein. Das Bundesverfassungsgericht hat sich freilich die Prüfung der Sozialverträglichkeit von Studiengebühren vorbehalten. Es wird Stellung nehmen, wenn zu befürchtende Auswirkungen tatsächlich eingetreten sind – und es wird dann prüfen, ob diese Auswirkungen untragbar sind. Dazu müsse es aber erst einmal kommen – es ist eine fast tröstliche Perspektive. Immerhin ist aber zu erwarten, dass künftig nicht nur Kindergartenplätze teuer sind. Auch das Studium soll Geld kosten.

Interessant ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf sein Numerus-Clausus-Urteil. Dieses Urteil forderte eine bundeseinheitliche Regelung zur Vergabe von Studienplätzen und Studienorten. Wie soll die Chancengleichheit gewahrt werden, wenn Bewerber mit gleichen Studienfächern und gleicher Leistungsfähigkeit auf Hochschulen mit und ohne Studiengebühren verteilt

werden? Interessant ist die Entscheidung auch angesichts der internationalen Rechtslage. Im „International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“ (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) – den die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet hat und der im Jahre 1976 in Kraft trat – haben sich die Unterzeichnerstaaten unter anderem zur Befreiung von Gebühren für die Hochschulbildung verpflichtet. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher nur Gerichtsurteile zu Verwaltungsgebühren oder Langzeitstudiengebühren. Die Gerichte sehen hier keine Widersprüche zum Pakt, da es sich dabei nicht um allgemeine Studiengebühren handle. Bei der Einführung von solchen – allgemeinen – Studiengebühren könnte es jedoch zu anderen Urteilen kommen. Der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* ist auch in Deutschland unmittelbar geltendes Recht. Und nicht zuletzt ist die Entscheidung interessant angesichts einer Entwicklung, in der die Möglichkeiten der Politik mehr und mehr von international agierenden und nur schwer „greifbaren“ wirtschaftlich-finanziellen „Sphären“ bestimmt werden und alles – auch Bildung – zur Ware wird. Es bleibt die Frage nach der überzeugenden Rechtfertigung der privaten Finanzierung einer auch gesamtgesellschaftlich wichtigen Aufgabe – eben der Bildung – und nach den tatsächlichen Möglichkeiten und Erfolgen eines Systems von Stipendien. Ein bekanntes Unternehmen der Tabakindustrie hat dazu eine passende Zigaretten-Werbung kreiert: „Studieren Sie ruhig dieses Plakat. Das ist gebührenfrei.“

Euro-Stabilitätspakt 2005: Demontage oder notwendige Anpassung?

Hans-Hermann Hartwich

„Lizenz zum Schuldenmachen“ lauteten die Schlagzeilen der Süddeutschen Zeitung (SZ) und der WELT am 22. März 2005. In der Nacht zum 21. März hatten die zwölf Finanzminister des europäischen Währungsraumes nach zwölfstündigen harten Verhandlungen in Brüssel eine Kompromißformel für eine Reform des sogenannten „Stabilitätspaktes“ gefunden; sowohl die Kritiker des bisherigen Paktes als auch die harten Befürworter des Paktes akzeptierten.

1. Worum ging es?

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion war im Jahre 1998 an die Erfüllung der sogenannten „Konvergenzkriterien“ gebunden worden. Sie bestanden im Kern aus einer jährlichen Inflationsrate bis zu 3% des nominalen Bruttoinlandsprodukts und einer Gesamtschuldenlast bis zu 60% des BIP. Diese Konvergenzkriterien waren nicht nur die Hürde, die im Mai 1998 elf Mitgliedstaaten der EU überwandten. Sie sind seit dem sogen. Maastricht-Vertrag von 1992 auch Teil des noch in Kraft befindlichen EG-Vertragssystems (Art. 104 EGV nebst Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit), das jetzt durch die EU-Verfassung abgelöst werden soll. Sie sind demnach Verfassungsrecht (Felix Bark, Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren. Reformansätze und ihre rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten, Ffm, 2004).

Dies schien 1997 dem damaligen Finanzminister Waigel (CSU) nicht solide genug, um eine harte Währung wie seinerzeit die DM zu bewahren. Es gelang ihm Ende 1997 mit politischem Druck – es ging ja um die Aufgabe der DM – und Kompromissen ein „Regierungsabkommen“ zu schmieden, das als „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ in die EU-Geschichte einging. Hier wurden ein „übermäßiges Defizit“ eng ausgelegt und wesentlich strengere, genau definierte Sanktionsschritte gegen ein Land definiert, das diese Auslegung nicht mittragen konnte. (Vgl. hierzu: Hartwich, Der EU-Stabilitätspakt in der Krise, in: GWP, Heft 4/2002, S. 447-461).

Obwohl politisch umstritten, funktionierten die Regelungen nach der Einführung des Euro. Deutschland hatte unter Finanzminister Waigel 1994 ein Defizit von 2,4%, dann – 1995 und 1996 – 3,3 und 3,4%. Ab 1997 folgten dann rückläufige Defizite von

2,7, 2,2, 1,5. Im Jahr 2000 wurde sogar ein Plus von 1,3 erreicht. Ab 2001 (-2,8%) überschritt das deutsche Haushaltsdefizit rasch (3,7; 3,8 und 3,7%) die Defizitgrenze (Süddeutsche Zeitung vom 22.4.2005). Diese Defizitratenspiegelten im Grunde deutlich den Verlauf der Wirtschaftskonjunktur wider. Allerdings ergaben sich relativ bald auch in anderen EU-Ländern fiskalische Schwierigkeiten, die immer weniger von finanzpolitischem Schlendrian als zunehmend von konjunkturellen Einbrüchen bestimmt waren.

Die Regierungen nahmen die rückläufige Wirtschaftskonjunktur eingedenk des weltpolitischen Desasters der „Weltwirtschaftskrise“ von 1930-33, bei der in einer ähnlichen Situation auch der Staat alle Ausgaben kürzte und damit die Krise verstärkte, nicht zum Anlass, ihre Ausgaben überstürzt zu senken, sondern suchten zunächst umgekehrt, den Einbruch der Binnennachfrage durch weitgehende Aufrechterhaltung der Ausgaben abzufedern. Zugleich sanken aber die Steuereinnahmen und es stiegen die Ausgaben für die Arbeitslosen. Dies alles bedeutete, dass die nationalen Haushalte der Euro-Mitgliedsstaaten defizitär wurden. Ihre Staatsdefizite stiegen in einem Ausmaß, das sie trotz zunehmender Einsparungsgesetze, zumeist Einschnitte in sozialstaatliche Leistungen, die als „übermäßig“ definierte Grenze überschreiten ließ.

Portugal geriet als erster Mitgliedstaat der Währungsunion in das Defizitverfahren. Es erhielt die vorgesehenen Abmahnungen und konnte bis 2005 wieder die 3%-Marke unterschreiten. Als jedoch die großen Staaten der Eurozone, zunächst Deutschland 2002, dann Frankreich, und Italien (undurchsichtig) am Rande der Marke lavierten, geriet der „Pakt“ in die Krise. Was machte es noch für einen Sinn, wenn Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal (und damals noch unentdeckt, das mit falschen Zahlen operierende Mitgliedsland Griechenland) „bestraft“ werden sollten? Sie produzierten rd. 3/4 der Wirtschaftsleistung der Eurozone und verfügten im Rat der Finanzminister zusammen über 35 der 87 Stimmen. Die Währungsunion hätte sich selbst geschadet.

Bis zum Winter 2004/2005 hatte sich folgende Situation ergeben (s. nebenstehende Abbildung):

2. Die wichtigsten Ergebnisse der Reform

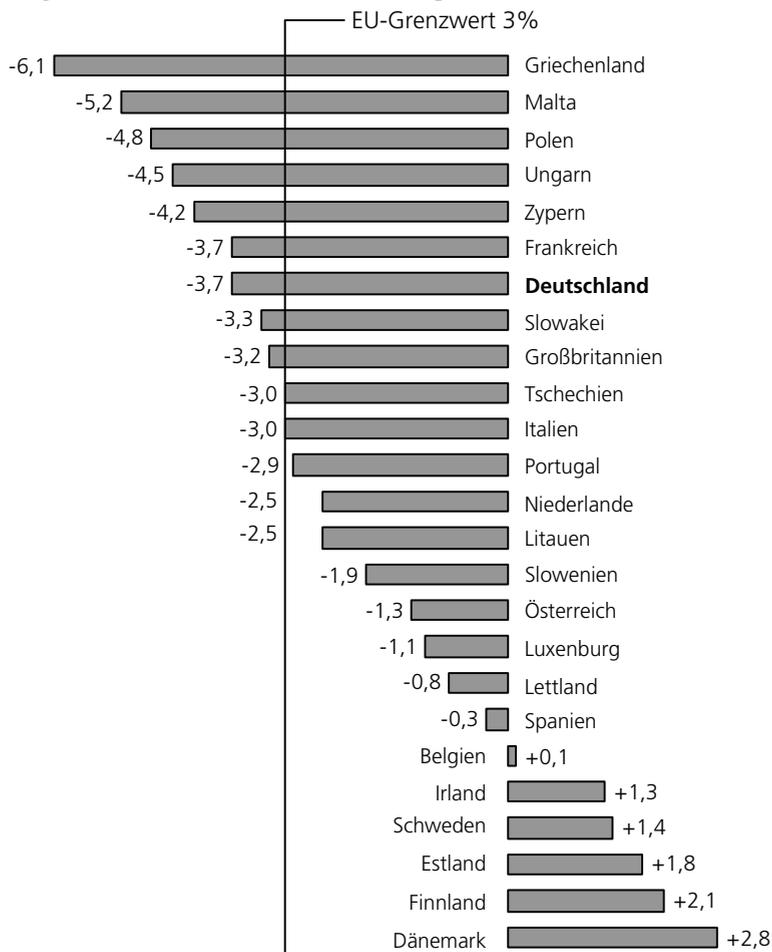
Im Frühjahr 2005 wurde konzentriert über eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verhandelt und am 20./21. März 2005 das hier diskutierte Ergebnis ohne eine Veto-Stimme erzielt.

Die Neuregelungen laufen recht eindeutig auf eine Abkehr vom „Stabilitäts-“ hin zum „Wachstumspakt“ hinaus. Die wichtigsten sind (nach FAZ v. 22.3.05., S.13):

- Art.104 Abs. 2a EGV: Die Fälle, in denen „ausnahmsweise und vorübergehend“ eine Überschreitung des Referenzwertes zulässig ist (außergewöhnliche Ereignisse wie Naturkatastrophen oder Schrumpfung der Wirtschaftsleistung um mindestens 2%), werden erweitert. Jetzt gelten z.B. jedes Schrumpfen der Wirtschaft oder auch zu niedrige Wachstumsraten als Grund.
- Art. 104 Abs. 3 EGV: Die Gründe, die bei einem Bericht der EU-Kommission zwecks Einleitung eines Defizitverfahrens zugunsten des Landes berücksichtigt werden müssen, werden zwar nur beispielhaft aufgeführt: Fortschritte in der Verwirklichung der „Lissabon-Reformen“, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Konsolidierungsanstrengungen bei guter Konjunktur, Schuldenstand, Höhe der öffentlichen Investitionen. Sie werden aber darüberhinaus deutlich erweitert. So dür-

fen die betroffenen Länder selbst Gründe vorbringen, die sie für relevant halten, wie Ausgaben für die internationale Solidarität, für die Vereinigung Europas, soweit sie das Land zu finanziellen Sonderleistungen zwingen und zwingen und das wirtschaftliche Wachstum beeinträchtigen. Hierunter können z.B. Deutschlands Kosten der Wiedervereinigung und hohe Nettobeiträge zum EU-Haushalt sowie Frankreichs Verteidigungsausgaben subsummiert werden.

Grafik: Haushaltsdefizite und Überschüsse der EU-Staten 2004
Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Eurostat

- Auf Wunsch osteuropäischer Staaten wurden auch kostspielige Rentenreformen für fünf Jahre als Rechtfertigung für eine Überschreitung der 3%-Marke anerkannt – was diesen einen früher als geplanten Beitritt zur Währungsunion ermöglichen könnte.
- Die Zeiträume für den Abbau eines übermäßigen Defizits wurden gestreckt.
- Das Ziel eines „mittelfristig ausgeglichenen Haushalts“ wurde in einem präventiven Sinne neu definiert. Stärker berücksichtigt werden soll schließlich die Relation von

jährlicher Defizitrate und Gesamtverschuldung. Stärker als bisher werden die Mitgliedsländer aber auch verpflichtet, in guten Zeiten ihren Haushalt zu konsolidieren.

3. Schlagzeilen über Verhandlungsverlauf und Ergebnisse in der Presse

„Die Welt“ überschrieb ihren ausführlichen Bericht mit „Lizenz zum Schuldenmachen“ (22.3.05, S.3): „der entscheidende Satz ... steht auf S.15 des Abschlußpapiers. Einem Land, dessen Haushaltsdefizit kurzfristig die Drei-Prozent-Marke übersteigt, soll dies gestattet sein, wenn es hohe Beiträge ‚zur Stärkung der internationalen Solidarität und zur Erreichung europäischer Politikziele, vor allem zur Vereinigung Europas‘ leistet.“ Nun solle der „präventive Arm“ des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gestärkt werden. Unter dem Punkt „Alle anderen Faktoren“ führe das Abschlußpapier nun die Ausnahmen auf, bei denen ein Überschreiten von drei Prozent Defizit erlaubt sein soll. „Damit ist es künftig Sache eines jeden Mitgliedslandes zu erklären, weshalb es ein übermäßiges Defizit erzielt hat ...“

Ähnlich kritisch fiel der Bericht der „Süddeutschen Zeitung“ aus (SZ v. 22.3.05, S.2). Schon die Überschrift besagt eigentlich alles: „3 Prozent = 3,25 Prozent = 3,5 Prozent. Mit windigen Argumenten dürfen EU-Staaten künftig eine höhere Verschuldung begründen.“ Und eine Art Zusammenfassung lautet: „Drei Prozent sind drei Prozent“. Seit Sonntag ist dieser berühmte Satz von Theo Waigel nichtig. Die Reform des Stabilitätspakts, auf die sich die EU-Finanzminister in Brüssel geeinigt haben, gestattet jedem Land mehr Spielraum bei der Neuverschuldung. Nutznießer der Reform ist besonders Deutschland. Denn die Kosten der Wiedervereinigung werden bei der Beurteilung des Defizits künftig berücksichtigt.“ Der Trend sei eindeutig: „Indem dieser neue Stabilitätspakt weichere Regeln postuliert, wird das finanzpolitische Korsett der Währungsunion gelockert – und der Euro instabiler“.

4. Reform-Begründungen: Wiedergewinnung nationaler Handlungsspielräume

4.1 EU beweist Kompromißfähigkeit

„Die EU hat diese Woche in drei wichtigen Fragen zu Kompromissen gefunden, wo vorher zwar reine Lehren vertreten wurden, aber dafür konkretes Agieren unmöglich geworden war: beim Stabilitätspakt, bei der Dienstleistungsrichtlinie und in der Kroatieneinfrage. Der jetzt gefundene Kompromiss macht... Politik wieder möglich (Wirtschaftswoche in Wien, in FAZ v. 26.3.05).

4.2 Prozyklische Politik wird vermieden

Das Bundesfinanzministerium betonte, der Pakt erlaube nun mehr ökonomische Rationalität im Einzelfall. In Zukunft könnten Wachstumsabschwächungen und Stagnationsphasen stärker berücksichtigt werden. Damit könne eine prozyklische Politik vermieden werden, die eine Folge ständigen fiskalischen Einschränkungsdrucks sei. Strukture-

formen würden stärker unterstützt. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen werde gestärkt. Durch die Stärkung des „präventiven Arms“ des Paktes könnten wieder „vernünftige und realistischere Zeitpfade zur Ergreifung von Maßnahmen und zum Abbau von Defiziten“ beschritten werden. Im übrigen könnten nun die Nettozahlungen an die EU und die Wiedervereinigungskosten angemessene Berücksichtigung finden. (nach FAZ v. 22.3.05, S. 13)

4.3 Entschärfung der Sanktionsautomatik des Paktes

„Jetzt haben sich Europas Finanzminister endlich auf eine Reform geeinigt. Sie wird das Vertragswerk zwar nicht viel intelligenter, aber wenigstens etwas erträglicher machen. Die Reform entschärft vor allem jene unselige Sanktionsautomatik des Paktes, die in den vergangenen Jahren etliche ökonomische Fehlentscheidungen erzwungen hat und die zugleich die Glaubwürdigkeit Europas schwer beschädigte... Faktisch steigt die Defizitgrenze, ab der Brüssel handeln muss, auf etwa 3,5%. Das ist vernünftig – selbst wenn die Ausnahmetatbestände, die nun angeführt werden können, zum Teil hanebüchen und willkürlich sind. Ökonomisch sind höhere Schulden nur zu rechtfertigen, wenn sie letztlich das Wachstum stärken und damit das Einkommen erhöhen, aus dem Schulden einmal bedient werden müssen ... Hehre Ziel adeln Schulden nicht. Aber unter dem Strich bleibt entscheidend, dass die defizitgeplagten Regierungen nun nationalen Handlungsspielraum zurückbekommen ... Das ist eine gute Nachricht – auch wenn Opposition und Bundesbank nun Horrorszenarien beschwören ...“ („Wenigstens erträglich“, Financial Times Deutschland (FTD) v. 22.3.05, S.27)

4.4 Gegensteuern muss sein, aber wer kontrolliert den Schuldenabbau?

- „Pakt ohne Zähne“ (FR v. 22.3.05) „Unter deutscher Führung sind dem Pakt gründlich die Zähne gezogen worden...“ „Es ist ja richtig, dass der Stabilitätspakt, der zugleich ein Wachstumspakt ist, die Regierungen nicht in das Korsett einer rein prozyklischen Politik einzwängen darf. In wirtschaftlich harten Zeiten müssen die Länder Spielräume zum Gegensteuern haben. Doch das jetzt zum Ausgleich in den Pakt eingebaute Versprechen, im Aufschwung Schulden abzubauen, leidet unter gleich zwei Mängeln: Zum einen wird der EU nichts Wirkungsvolles in die Hand gegeben, den Abbau durchzusetzen. Zum anderen gehört der deutsche Satz „Spare in der Zeit, dann hast du in der Not“ gemeinhin nicht zum Repertoire von Politikern, die in Wahlzyklen denken..“

5. Reformkritik: Demontage des Paktes und Gefährdung der Stabilität

Die bereits zitierten Schlagzeilen zum Ablauf der Brüsseler Verhandlungen zeigten den Tenor der meisten Kommentare an: Es überwogen in Deutschland die negativen Bewertungen der Beschlüsse. „Ernsthaft besorgt“ zeigte sich die Bundesbank, die von einer „entscheidenden Schwächung“ des Paktes sprach. „Finanzpolitische Disziplin ist eine

wichtige Voraussetzung dafür, dass das Europäische System der Zentralbanken Preisstabilität bei relativ niedrigen Zinsen gewährleisten kann.“ (FAZ-Bericht, v. 22.3.05; weiteres: www.faz.net/stabilitaetspakt).

5.1 Schuldenunion

- „Die Finanzminister der EU haben es geschafft: der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt ist Geschichte ... Von nun an ist der Pakt Fassade.“ Die EU-Kommission habe praktisch keine Handhabe mehr, ein Verfahren gegen Defizitsünder in Gang zu bringen, geschweige denn, tatsächlich Sanktionen zu verhängen. „Ohne den Stabilitätspakt wird es schwieriger werden, das Experiment zu einem dauerhaften Erfolg zu führen, zwölf oder mehr Länder von unterschiedlicher Größe und Wirtschaftskraft einer gemeinsamen Währung zu unterwerfen. Sicherlich ist es der Europäischen Zentralbank bisher recht gut gelungen, die Inflationsraten zu kontrollieren. Doch ist der Euro eine junge Währung, von deren aktueller Stärke sich niemand blenden lassen sollte. Ernste Bewährungsproben hatte sie noch nicht zu bestehen. Gegen den Willen einer deutschen Regierung wäre die Demontage des Paktes nicht möglich gewesen. Die Regierung Schröder trägt damit die Hauptverantwortung für seine Zerstörung und die nun drohende Erosion jener Stabilitätskultur, welche die Bundesbank dereinst begründet hat...“ Befürchten müsse man allerdings leider, „dass die (Christlich-demokratische) Union klammheimlich ganz froh darüber ist, die Fesseln des Paktes los zu sein. Auch ihre Landesregierungen haben Mühe, ihre Haushalte in Ordnung zu halten...“ („Die Schuldenunion“, FAZ v. 22.3.05)
- „Statt die Grundlagen für Arbeitsplätze zu legen, verkaufen die EU-Schwergewichte ihren Wählern mit der Neufassung des Stabilitätspaktes eine Illusion: Die Illusion, Schuldenmachen lasse die Wirtschaft wachsen. Nicht, dass die bisherigen Euro-Regeln perfekt waren. Es wäre ökonomisch vernünftig, künftig hohe Gesamtschulden stärker zu ahnden als vorübergehende Defizite, weil sie mehr über die Lage eines Landes aussagen. Solche sinnvollen Veränderungen finden sich in der so genannten Reform nicht...“ („Entkerntes Europa“ SZ v. 22.3.05)

5.2 Höhere Zinsen zu erwarten

- „Blamage für die EU“ (Die Welt v. 22.3.05): „Ein Kompendium unverbindlicher Floskeln... Ganz gleich, wie die neuen Regeln des Paktes in Zukunft ausgestaltet sind – es kann ohnehin niemand darüber wachen, dass sie auch eingehalten werden. Schon jetzt ist deshalb absehbar, was passieren wird, wenn eines Tages einer der vielen europäischen Defizitsünder in Zahlungsschwierigkeiten geraten sollte: Alle anderen Staaten der Euro-Zone werden in diesem Fall über höhere Zinsen die Zeche mitbezahlen müssen.“
- „Den Preis müssen die Verbraucher zahlen.“ (Hamburger Abendblatt v. 22.3.05). „Schuldenmacher haben Vorfahrt. Mittelfristig könnte darunter der Wert des Euro leiden. Nicht nur nach außen, auch im Innern. Denn dauerhaft hohe Schulden und der damit verbundene Vertrauensverlust in eine Währung führen fast unweigerlich zu steigenden Inflationsraten. Ein Preis, den vor allem die Verbraucher bezahlen müssen.“

andererseits:

- „Die Lockerung des EU-Stabilitätspaktes hat keine nachhaltigen Auswirkungen auf den Wert des Euro, die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und die Staatsdefizite. Dies ist das Ergebnis einer FTD-Umfrage unter den führenden Investmentbanken ... Mit ihren Aussagen dämpfen die Experten Befürchtungen, die Flexibilisierung des Stabilitätspaktes werde zu einem steilen Anstieg der Schulden führen und die Geldpolitik zu Zinssteigerungen veranlassen. Die Einschätzungen der Investmentbanker sind für die tatsächlichen Folgen der Einigung besonders relevant, da sie mit ihren Anlageentscheidungen Zinsen und Wechselkurse beeinflussen.“ (Financial Times Deutschland, FTD v. 22.3.05, S. 10)

5.3 Mißtrauen der Märkte

- „Die Einigung der EU-Finanzminister bedeutet nichts anderes, als dass den Verschuldungsländern wie Deutschland künftig jeder Ansporn genommen wird, ihre maroden Staatsfinanzen wieder in Ordnung zu bringen. Was das für Folgen hat, ist klar: Höhere Zinsen werden schnell jede Erholung der Konjunktur zunichte machen. Und langfristig werden längst vergessen geglaubte Vorwürfe, der Euro mutiere zur Weichwährung, wieder zu hören sein. Dann nämlich, wenn die USA ihre Schulden und damit ihre Dollarschwäche in den Griff bekommen und sich alle Aufmerksamkeit auf Euro-Land richtet...
Die Finanzmärkte spekulieren völlig zu Recht auf eine Verschuldungsspirale. Das zeigten gestern bereits die steigenden Zinsen für Staatsanleihen. Das Szenario ist klar: Der Staat benötigt mehr Geld, deshalb muss er mehr Anleihen auflegen. Höhere Staatsausgaben heizen die Teuerung an, was wiederum die EZB in Zugzwang bringt. Sie wird die Zinsen erhöhen, um die Inflation einzudämmen. Und dies wiederum lähmt die Konjunktur, was am Ende zu weniger Steuereinnahmen und noch mehr Schulden führen wird...“ („Mißtrauen der Märkte“, Handelsblatt v. 22.3.05)

aber auch:

- „Märkte sind keine gute Messlatte!“ – In einem Interview des Handelsblattes (22.3.05) mit dem Chefvolkswirt der Hypo-Vereinsbank, Martin Hüfner sagte dieser auf die Frage: „Auch mit der Aussicht auf einen gelockerten Stabilitätspakt zeigte sich der Euro stark und sind die Kapitalmarktzinsen in Europa sehr niedrig. Ist die Aufweichung harmlos? – „Auf keinen Fall. Die Finanzmärkte zeigen uns ein falsches Signal, sie sind derzeit falsch programmiert. .. die Kapitalmarktrenditen sind so niedrig, weil der Markt mit Liquidität überschwemmt ist. – und – „am Devisenmarkt dominiert die Dollarschwäche...“

5.5 Reform erleichtert den Beitritt zur Währungsunion – negativ oder doch positiv ?

- „Griechische und italienische Politiker dürfen sich freuen. Künftig müssen sie keine Daten mehr manipulieren, sondern können ganz offiziell über ihre Verhältnisse leben. Den politisch instabilen Volkswirtschaften Osteuropas wird signalisiert, sie müssten nach ihrem Euro-Beitritt keine scharfen Spargebote beachten. Es wäre ein Wunder, wenn solche Entwicklungen der Währung nicht schaden würden, und mit ihr deutschen Arbeitnehmern und Sparern.“ („Entkerntes Europa“, SZ v. 22.3.05)

aber auch

- Dieser negativen Bewertung steht tendenziell ein weiterer Bericht aus der FAZ (22.3.05, S.13) entgegen: „EU ebnet Osteuropa den Weg zum Euro“: Die hohen Kosten des Weges in die Mitgliedschaft könnten nun bei der Defizitbeurteilung berücksichtigt werden. Damit werde anerkannt, dass die meisten neuen Mitgliedsländer zumeist ein deutlich höheres Potentialwachstum und einen niedrigeren Schuldenstand als die alten aufwiesen und demzufolge zeitweise ein höheres Defizit verkräften könnten, ohne in die Schuldenfalle zu geraten. Die neuen Maßstäbe ermöglichen es auch, die Kosten der Pensionsreformen aus der Berechnung der öffentlichen Defizite herauszunehmen. Damit könnten Polen, Ungarn und die Slowakei schon 2007 ein Defizit unter 3% erreichen und früher als bisher geplant eine Euro-Mitgliedschaft erreichen.

Resumee

In dieser Dokumentation von Kontroversen um die Reform des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes überrascht die tiefe Kluft zwischen der Argumentation der politisch handelnden Regierungsvertreter und jener der ökonomischen Fachpresse. Keine der beiden Seiten geht auf die berechtigten Teile der Argumentation der jeweils anderen Seite ein. Die Befürworter nicht auf die mögliche Gefährdung der (Preis- und Währungs-) Stabilität, – etwa durch ein klares Bekenntnis auch zu dieser elementaren staatlichen Aufgabe. Auch fehlen deutlichere Hinweise auf die Nutzung der gewonnenen Handlungsfreiheit.

Die Kritiker verweigern sich einem Eingehen auf die tatsächlich vorhandenen sozialen Folgen andauernder wirtschaftlicher Stagnation mit gewaltigen Strukturumbrüchen. In Deutschland sind diese zweifellos bedingt durch die Belastung der Sozialkassen durch den Beitritt der ostdeutschen Arbeitnehmer in die westdeutschen Sozialversicherungssysteme, ohne vorher eingezahlt zu haben. Für Deutschland wie für alle anderen Staaten sind sozialpolitische Krisen durch die Europäisierung und Globalisierung der nationalen Volkswirtschaften bedingt. Deutschland kann wohl kaum in ein oder zwei Legislaturperioden in ein Land mit der niedrigeren Lohn- und Abgabenstruktur der osteuropäischen Beitrittsländer zurückverwandelt werden.

So ist das Bild leider eher düster, das die Kontroverse widerspiegelt. Leser, Lehrer und Lernende erfahren die Staatsverschuldung als eine Art schwarzer Wolke, die den Himmel der Zukunft verdüstert, weil sie die Inflation befördert und die Staatshaushalte dauerhaft einschnürt, indem sie die heutigen und künftigen Steuerzahler belastet. Aber offen bleibt: wie und warum fördert die Defizitquote die Preisstabilität? Welche Bedeutung haben mäßig steigende Preise für die Investitionserwartungen der Unternehmen oder steigende Ölpreise für den Preisindex? Dies heißt: Die Kontroverse über den Stabilitätspakt ist eine politische und mithin eine interessengeleitete. Für die politische Bildung ist sie lehrreich, aber nicht unbedingt wirtschaftskundlich bildend.

Thema „Rechtsextremismus“ im Unterricht: Verstehen vs. Moralisieren

Soziologische Reflexionen im Lernfeld Soziologie der
gymnasialen Oberstufe

Michael May, Andreas Dietz

1. Einleitung

Die in regelmäßigen Abständen erscheinenden wissenschaftlichen Untersuchungen zu politischen Orientierungen Jugendlicher machen die Relevanz des Themas „Rechtsextremismus“ und „rechte Orientierungen“ für die Schule immer wieder deutlich. Aber auch wiederkehrende Wahlerfolge rechter Parteien – wie jüngst in Brandenburg und Sachsen – sorgen dafür, dass das Thema auf der Tagesordnung bleibt. Die Tatsache, dass solche Parteien besonders bei Jugendlichen Erfolge erzielen, rückt die Möglichkeiten der Immunisierung von Jugendlichen durch Schule und Unterricht in das Zentrum des Interesses. Nicht zuletzt wird in Zeiten rechter Wahlerfolge eine Reaktion von Schule durch Politik und Medien eingefordert.

Aus der Sicht des Lehrenden ergibt sich damit das Problem, wie man konkret die Herausforderung annehmen kann. Mittlerweile gibt es eine Reihe von Ansätzen, die Vorschläge für eine ‚pädagogische Arbeit gegen Rechts‘ unterbreiten. Die durch Unterrichtserfahrungen und theoretische Überlegungen angestoßene zentrale These dieses Aufsatzes ist, dass einige dieser Ansätze, obwohl sie für bestimmte Lerngruppen probate Wege einer Pädagogik gegen Rechts darstellen, Schwächen aufweisen und dass Ansätze zur *Förderung der Ich-Stärke durch kognitives Lernen* der Schüler besonders gut für einen Unterricht gegen Rechts geeignet sind. Diese These mündet in die Konzeption einer Unterrichtseinheit gegen rechtes Gedankengut.

In einem ersten Schritt (Kap. 2) wird besprochen, was unter rechtem Gedankengut verstanden werden soll (Kap. 2.1) und wie es ursächlich erklärt werden kann (Kap. 2.2). Dies ist die Voraussetzung für zwei weitere Schritte (Kap. 3), in denen die verschiedenen pädagogischen Ansätze gegen Rechts skizziert werden (Kap. 3.1) und deren Effektivität vor dem Hintergrund der Ursachenforschung diskutiert werden wird; hier erfolgt auch die begründete Entscheidung für einen spezifischen pädagogischen Ansatz als theoretische Grundlage für die zu entwickelnde Unterrichtseinheit (Kap. 3.2). Im Anschluss (Kap. 4) werden Inhalt und Thema der Unterrichtseinheit geklärt (Kap. 4.1) und der didaktisch-methodische Gang der Unterrichtseinheit dargestellt (Kap. 4.2). Der Aufsatz schließt mit einigen Anmerkungen zum gehaltenen Unterricht und mit einem Fazit (Kap. 5).

2. Rechte Einstellungen und deren Ursachen in der Rechtsextremismusforschung

2.1 Was sind rechte Einstellungen?

Unter der Begrifflichkeit des Rechtsextremismus und rechter Einstellungen¹ wird Vielfältiges diskutiert: Ein *sozialpsychologisch orientiertes Konzept* von rechten Einstellungen findet diese unterhalb politischer Programmatik in bestimmten psychischen Dispositionen (etwa aktive und passive autoritäre Haltungen, übertriebenes Machtdenken, übertriebene Betonung von Zucht und Ordnung; vgl. zusammenfassend Schubarth 2000: 46f.).

Auf der Ebene (bewusster oder unbewusster) *politischer Programmatik*, die für die Unterrichtseinheit fokussiert werden soll und insofern hier besonders relevant ist, stimmen die meisten Autoren zu mindestens fünf Dimensionen rechter Einstellungen überein (vgl. Winkler 2000: 46-49 und Pfahl-Traughber 1999: 14-16): (1) *Nationalismus*, also die übermäßige Ausrichtung des Denkens und Handelns an der eigenen Nation, ist ein Element rechter Ideologie. Damit gehen Überlegenheitsgefühle gegenüber anderen Nationen, die Überhöhung der eigenen Nation und die Ansicht, die eigene Nation sei ‚besser‘, einher. Eng mit diesem Denken verbunden, einem übermäßigen Denken in den Kategorien Fremd-Gruppe und Eigen-Gruppe, ist der Rassismus oder Ethnozentrismus. (2) Im *Ethnozentrismus* wird der eigenen ethnischen Gruppe ebenfalls eine wie auch immer höhere Qualität zugesprochen als anderen ethnischen Gruppen. Die so auf der Ebene von Nation bzw. Rasse festgestellten Unterschiede rechtfertigen nun auch die Ungleichbehandlung von Fremd- und Eigen-Gruppe. Die „Ideologie der Ungleichheit“ (Heitmeyer) führt so zu einem ethnisch fundierten Nationalismus. (3) Ein weiteres Ideologieelement des Rechtsextremismus ist die Forderung nach der Einheit des Volkes, nach der „*Volksgemeinschaft*“. Damit ist die gemeinschaftliche Vereinigung der Mitglieder des Volkes untereinander, die Bündelung alles politischen Strebens auf gemeinsame und verbindende Ziele gemeint. (4) Eng verbunden ist die Ideologie der Volksgemeinschaft mit dem *Antipluralismus*. Im Antipluralismus kommt die Ansicht zum Tragen, dass die Vielfalt von Interessen, die in Parteien und Verbänden organisiert sind, schädlich für das Wohl des Volkes ist und deshalb eingeschränkt werden sollte. (5) Schließlich soll hier die mit den anderen Dimensionen einhergehende Sehnsucht nach einer Einheit von Regierenden und Regierten, also der Aufhebung der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft genannt werden. Folge und Ausdruck dieser Denkweise ist die Betonung der Autorität der als unfehlbar dargestellten „nationalen“ *Führung*. Volkswille und Führerwille erscheinen hier als identisch; der Wille der Führung soll, ja darf deshalb keinen Widerspruch dulden.

2.2 Wie werden rechte Einstellungen erklärt?

Um eine Diskussion der Effektivität verschiedener pädagogischer Ansätze gegen rechtes Gedankengut leisten zu können, ist es notwendig, die in der Rechtsextremismusforschung herausgearbeiteten gesellschaftlichen und individuellen *Ursachen* darzulegen. Nur wenn die Ursachen beleuchtet werden, lässt sich entscheiden, inwiefern bestimmte pädagogische Ansätze effektiv diese Ursachen behandeln.

Aus der Vielzahl verschiedener Erklärungsansätze rechter Einstellungen sollen drei zentrale und besonders prominente ausgewählt und vorgestellt werden. Wenngleich die-

se Auswahl äußerst selektiv ist und andere Ansätze ausspart, erwies sie sich für unser Vorhaben, die theoretisch fundierte Konzeption einer Unterrichtsreihe gegen Rechts, als hilfreich. Wir folgen den Aufsätzen zum Theorievergleich von Marek Fuchs (2003) sowie Christian Seipel und Susanne Rippl (2000).² Die Autoren stellen je drei Ansätze gegenüber und untersuchen die Erklärungskraft der jeweiligen Theorien. (1) Ein erster Ansatz ist der des *autoritären Charakters*. Diese Theorie interessiert sich für die dem Rechtsextremismus psychisch zugrunde liegenden Dispositionen sowie deren Entstehung. Es wird ein Zusammenhang behauptet zwischen einem kalten und auf Ablehnung sowie Autorität beruhenden Erziehungsstil, sich entwickelnder aktiver und passiver autoritärer Haltungen (Unterwürfigkeit gegen Höhergestellte und aggressiv-autoritäres Verhalten gegen Untergebene) sowie einem übertriebenem Machtdenken und schließlich rechtem Gedankengut im oben geschilderten Sinne (vgl. Adorno 1996 und Hopf/Hopf 1997). (2) Der zweite Ansatz ist der modernisierungstheoretische bzw. das Desintegrations-Verunsicherungs-Theorem. Ausgangspunkt ist die Diagnose, dass moderne Gesellschaften geprägt sind durch einen Wertewandel von Pflicht- und Akzeptanzwerten hin zu Werten der Selbstentfaltung (vgl. Klages 1998), sowie eine damit verbundene Individualisierung, die die Menschen aus alten Strukturen (Klasse, Familie) herauslöst und ihnen die Findung eigener Lebensentwürfe aufbürde (vgl. Beck 1986). Da viele mit dieser Aufgabe der Findung eigener Lebensentwürfe und Identitäten überfordert seien, böte rechtes, vermeintlich Sicherheit gewährendes Gedankengut Anknüpfungspunkte und Lösungen. Es wird in diesem Ansatz also ein Zusammenhang behauptet zwischen gesellschaftlicher Desintegration, individueller Überforderung und der Flucht in rechte Orientierungen (vgl. Heitmeyer u.a. 1995). (3) Der dritte Ansatz ist der deprivations-theoretische. Demnach seien besonders solche Menschen für rechtes Gedankengut anfällig, die subjektiv eine große Kluft zwischen v.a. ökonomischen Wünschen und deren tatsächlicher Erfüllung wahrnehmen. Die Wahrnehmung einer solchen Kluft werde kognitiv verarbeitet, indem bestimmte Gruppen (Ausländer) verantwortlich dafür gemacht werden. Besonders in Zeiten wirtschaftlicher Depression scheinen sich solche Fälle zu häufen. Der Beitrag etwa der Weltwirtschaftskrise zum Aufstieg des Nationalsozialismus kann so näher erklärt werden (vgl. z.B. Würtz 2000).

Die Untersuchungen von Fuchs (2003) sowie Seipel und Rippl (2000) haben ergeben, dass alle drei Ansätze Erklärungskraft besitzen. Seipel und Rippl (2000: 315) weisen jedoch darauf hin, dass der formale Bildungsabschluss der beste Prädiktor rechter Einstellungen sei. Dies könnte so interpretiert werden, dass bei steigendem Bildungsabschluss bessere Chancen bestehen, die komplexen Zusammenhänge moderner Gesellschaften kognitiv zu verstehen und sich bewusster und erfolgreicher deren Anforderungen zu stellen – ohne auf rechte Erklärungen zurückgreifen zu müssen.

So unterschiedlich diese Erklärungen auch sind, gemein ist ihnen, dass sie alle an zentraler Stelle ihrer jeweiligen Argumentationskette die subjektive Erfahrung individueller *Ohnmacht und Schwäche* betonen – sei es als subjektive Erfahrung von Deprivation, Orientierungslosigkeit oder eines autoritär-gewalttätigen Erziehungsstiles. Will eine pädagogische Strategie bei deutlich rechts eingestellten Jugendlichen Erfolg haben, muss sie an diesen emotionalen Befindlichkeiten ansetzen. Das führt zur Frage des nächsten Kapitels.

3. Welche pädagogischen Strategien gegen rechte Einstellungen sind erfolgversprechend?

3.1 Pädagogische Strategien gegen Rechts

Wir erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Die Zusammenstellung der Skizzen pädagogischer Strategien soll hier die Grundlage der darauf folgenden Diskussion der Strategien sein.

- (1) Ein erster in der Literatur vorgeschlagener Ansatz ist die *Herausbildung friedlicher Arten der Konfliktlösung und demokratischer Entscheidungsfindung*. Schüler sollen lernen, dass Konflikte zu modernen demokratischen Gesellschaften gehören und dass man den eigenen Standpunkt durchaus gewinnbringend im friedlichen Streit einbringen kann. Dies verlangt eine Reihe von Kompetenzen, die in diesem Zusammenhang immer mit eingefordert werden: Empathie, Rollendistanz, Ambiguitätstoleranz (um überkomplexe oder dilemmatische Situationen aushalten zu können, ohne Entscheidungen mit Gewalt herbeiführen zu müssen) sowie kommunikative Kompetenz (vgl. Schubarth 2000: 256-258 und Sander 1995: 222). Durch Rollenspiele, die Einübung demokratischer Verfahren (Debatte etc.), die Dilemmamethode und besonders durch die Einbindung in schulische Gremien soll dies geübt werden (vgl. z.B. Reinhardt 2001). Jugendliche sollen positive *Erfahrungen* mit demokratischen Umgangsformen machen und die genannten Kompetenzen ausbilden. Dies scheint per se schon ein Sympathisieren mit Aspekten rechten Gedankenguts unwahrscheinlich zu machen (z.B. Anti-Pluralismus, Autoritarismus).
- (2) Eine andere Strategie ist die *Vermittlung „immunisierender Einsichten“* (Schubarth 2000: 254). Rechte Phrasen sollen hier widerlegt werden, um so die Absurdität des gesamten rechten Gedankengebäudes aufzuzeigen. So ließen sich durch eine Arbeit mit Statistiken über Ausländerkriminalität differenzierte Aussagen treffen und der vielgebrauchte Satz, Ausländer seien krimineller als Deutsche, relativieren. Des Weiteren könnte man Jugendliche darüber aufklären, dass es „eine ‚natürliche‘ Lebensordnung für menschliche Gesellschaften nicht gibt“ (Sander 1995: 220), noch dazu keine, die auf ethnischen Prinzipien beruht.
- (3) Auch *interkulturelles Lernen* wird immer wieder als Mittel gegen rechte Orientierungen vorgestellt. Besonders der Geografieunterricht stellt seine Bildungsinhalte, etwa die Behandlung von fremden Ländern und Kulturen, gelegentlich unter diese Prämisse. Auch werden Begegnungen und Feste arrangiert. Die Grundidee ist, dass mehr *Wissen über*, ein *Verstehen der* und die *Begegnung mit* fremden Kulturen deren Abwertung im oben geschilderten Sinne verhindert (vgl. Auernheimer 2000: 20).
- (4) Die *Ausbildung von Ich-Stärke* ist eine weitere Forderung, die in diesem Zusammenhang gestellt wird. Gerade in Zeiten, in denen durch die Differenzierung der Gesellschaft Lebensentwürfe immer wieder in Frage gestellt werden, sei die Bildung fester Identitäten von Nöten. Schüler sollten in der Lage sein, sich durch die Vielfalt der Anforderungen, Lebensentwürfe etc. in modernen Gesellschaften nicht aus dem Gleichgewicht bringen zu lassen. Feste Identitäten trügen dazu bei, dass Jugendliche es nicht nötig hätten, auf die vermeintliche Klarheit der rechten Ideologie zu setzen oder Konflikte mit Gewalt zu lösen (vgl. Schubarth 2000: 259 und Sander 1995: 223ff.).

3.2 Diskussion

Alle vorgestellten Strategien stellen praktikable Versuche der Verhinderung oder Zurückdrängung rechter Einstellungen dar. Je extremer aber die rechten Haltungen (vgl. verschiedene Typen Schubarth 2000: 257) ausgeprägt sind, desto stärker weist die Strategie der Ausbildung von Ich-Stärke, so unsere These, Vorteile auf.

Ausgangspunkt dieser Überlegung sind Unterrichtserfahrungen, die die Autoren mit rechts eingestellten Schülern gewonnen haben. Besonders der *Ruf des Lehrers oder anderer Schüler nach Beachtung moralischer Kategorien wie Toleranz, Menschenrechten oder Anerkennung anderer Kulturen* führte mitunter zu einem ‚Abblocken‘ oder zu einer zynischen Haltung der jeweiligen Schüler – Situationen, denen man als Lehrer oft nur hilflos gegenüberstehen kann. Wie kann diese Alltagserfahrung theoretisiert werden? Unser Argument ist, dass bei deutlich rechts orientierten Jugendlichen die Aufforderung zur Anwendung und Einübung demokratischer Arten der Konfliktregelung, die Konfrontation mit noch so überzeugenden Argumenten gegen Rechts (etwa: Ausländer sind statistisch bereinigt nachweisbar nicht krimineller als Deutsche) und die Aufforderung zum Verstehen von und der Emphase mit anderen Kulturen (etwa: Stellt euch vor, ihr wäret in der Situation des Asylanten), dass also die pädagogischen Strategien (1) bis (3) die von der Rechtsextremismusforschung gefundenen Ursachen rechter Einstellungen kaum berühren werden. Wenn die Ursache rechter Einstellungen in einem Gefühl der eigenen Ohnmacht und Schwäche besteht, sind tendenziell solche pädagogische Strategien begrenzt, die diese nicht zu mindern versuchen. Wenn jemand faktisch und deutlich im Strudel der Ablehnung der Demokratie, Pluralität, Toleranz etc. steckt, wird er kaum die Fähigkeit besitzen, sich durch die Aufforderung, Demokrat zu werden, herauszuziehen. Jemandem, der aus Gründen erfahrener Ohnmacht und Schwäche nicht zur Empathie oder zur Anwendung demokratischer Weisen der Konfliktregelung *fähig* ist, ist mit der bloßen Forderung, empathisch und demokratisch zu sein, schwer beizukommen. So berichtet der Journalist Andreas Montag über ein Interview mit rechten Jugendlichen: „Auf das Gedankenspiel, selbst in Afrika geboren worden zu sein, mögen sie nicht eingehen. Weil es nun mal nicht so ist. Basta.“ (Montag 2001: 84).

Die moralisierende, den anderen in seiner Besonderheit nicht anerkennende Argumentation im Unterricht ist eventuell sogar dazu angetan, die prekären Anerkennungsbeziehungen weiter zu destabilisieren, die Erfahrung von Schwäche und Ohnmacht im Unterricht zu reproduzieren und somit die Entwicklung rechter Einstellungen zu fördern. Im Unterricht wird dies dann durch Abblocken oder Zynismus deutlich. „Je höher die Moralisierung, desto niedriger die Kommunikationschancen“ (Heitmeyer 1995a: 192).

Für deutlich rechts eingestellte Jugendliche (und natürlich auch für schwächer betroffene) empfiehlt sich deshalb die oben an vierter Stelle skizzierte Strategie, nämlich die Ausbildung von Ich-Stärke. Die Ausbildung von Ich-Stärke ist auf die Minderung des Gefühls von Schwäche und Ohnmacht gerichtet, mithin auf die Minderung der Ursache rechter Einstellungen; sie zielt darauf ab, rechts eingestellten Jugendlichen Selbstwirksamkeitsüberzeugung zu geben, also die Überzeugung, ihre Biografie selbst gestalten zu können und nicht Objekt externer Einflüsse zu sein. Die Hoffnung ist, dass die Entwicklung von Ich-Stärke dazu beitragen kann, dass Jugendliche ihre Ohnmachtserfahrungen nicht mehr durch die Flucht in vermeintlich Sicherheit gebendes rechtes Gedankengut kompensieren müssen.

Die Ausbildung von Ich-Stärke kann *zum einen* geschehen durch eine Erneuerung der Sozialität von Schule und Unterricht (vgl. Sander 1995: 224f.). Schule soll ein Erfahrungsraum für Schüler werden, in dem sie ohne übertriebenen Leistungsdruck in ih-

ren Talenten, Fehlern und Eigenheiten akzeptiert werden. Anerkennung fungiert hier als zentrales Instrument für Integration und Bildung fester Identitäten. Eine zentrale Voraussetzung zur Herausbildung und Festigung der Ich-Stärke der Schüler ist jedoch *zum anderen* auch die Ausbildung angemessener fachlich-sozialwissenschaftlicher Kompetenzen. Das Verstehen von Zusammenhängen in einer komplexer werdenden, von Pluralisierung und zyklisch wiederkehrenden Wirtschaftskrisen gekennzeichneten Welt ermöglicht Schülern Orientierung und eine reflexive Herstellung von Identität.

Welche Konsequenzen lassen sich aus diesen allgemeinen Feststellungen für einen *Unterricht* gegen rechte Einstellungen in der Oberstufe ziehen? Ein Unterricht, der Ich-Stärke durch stabile Anerkennungsverhältnisse und die Bildung sozialwissenschaftlich-fachlicher Kompetenz fördern will, ist auf eine Thematisierung des Themas Rechtsextremismus grundsätzlich nicht angewiesen; Aspekte wie Schul- und Unterrichtsklima sowie ein anspruchsvoller sozialwissenschaftlicher Unterricht zu den Besonderheiten moderner Gesellschaften reichten prinzipiell aus. Wenn allerdings – wie in unserer Unterrichtsreihe – Rechtsextremismus explizit zum Gegenstand des Unterrichts gemacht wird, dann sollte dies theoretisierend *und soziologisierend* (im Sinne der oben skizzierten Ursachenforschung), aber nicht moralisierend geschehen. Dazu drei Thesen:

- (1) Die durch eine Soziologisierung geleistete *Vermeidung eines moralisierenden oder politisch-kontroversen Umgangs mit dem Thema* bringt die Schüler und den Lehrer tendenziell nicht in die Verlegenheit, rechte Schüler moralisch herabzusetzen. Eine *Flucht ins Abblocken* oder in den Zynismus wird somit *umgangen*.
- (2) Eine *soziologisierende Thematisierung* rechter Einstellungen erleichtert die *Etablierung stabiler Anerkennungsverhältnisse*. – Das gemeinsame Bemühen von Lehrer und Schülern, das Phänomen rechter Einstellungen zu erklären, ermöglicht einen gleichberechtigten Umgang miteinander. Auch (mehr oder weniger) rechte Jugendliche können an einem solchen Unterricht teilnehmen, ohne befürchten zu müssen, moralisch desavouiert zu werden. Im Idealfall können Anerkennungsbeziehungen etabliert oder aufrechterhalten werden, die Ich-Stärke entwickeln helfen und einem Abdriften in rechtes Gedankengut entgegen wirken.
- (3) Eine *soziologisierende Thematisierung* rechter Einstellungen ermöglicht ein *sozialwissenschaftlich-fachliches Verstehen* moderner Gesellschaften. – Die Diagnose der gesellschaftlichen Situation und, damit verbunden, der gesellschaftlichen Anforderungen an das Individuum ermöglicht eine reflexive Verortung des Individuums in dieser Gesellschaft. Nur wenn die Schüler die faktischen Anforderungen und Spezifika ihrer modernen Gesellschaft verstehen, können sie planvoll darauf reagieren; zu verstehen, was mir z.B. Pluralisierung und Individualisierung abverlangt, ist die notwendige Voraussetzung dafür, dass Situationen der Angst, Ohnmacht und Orientierungslosigkeit bewältigt werden können. Die Tatsache, dass der Grad des Bildungsabschlusses stark mit rechten Einstellungen korreliert, ist ein Indiz für diese These.

4. Umsetzung der Strategie „Soziologisierung rechter Einstellungen“ in der gymnasialen Oberstufe

4.1 Inhalt, Thema und Lernziel der Unterrichtsreihe

Zentraler *Inhalt* der geplanten Unterrichtsreihe sollen also rechte Einstellungen sein, wie sie oben skizziert wurden: Nationalismus, Ethnozentrismus, Ideologie der Volks-

gemeinschaft, Antipluralismus, Führungssehnsucht. *Thema* soll aber die Frage nach den Ursachen dieses gesellschaftlichen Phänomens sein. Die *Bearbeitung* des Themas erfolgt, indem sich die Schüler zunächst mit den oben skizzierten Ideologeelementen rechter Einstellungen auseinandersetzen und diese dann – theoretisierend – aus einer von Schwäche- und Ohnmachtserfahrungen gespeisten individuellen Verarbeitung der Merkmale moderner Gesellschaften erklären. Konkret: Die Elemente rechten Gedankengutes sollen erklärt werden als individuelle Reaktionen (Suche nach Gewissheit, Sicherheit, Klarheit etc.) auf *Wertewandel* (vgl. Klages 1998), *Flexibilisierung* (vgl. Sennett 2000) und *Individualisierung* (vgl. Beck 1986).

Es lassen sich differenziert nach Wertewandel, Flexibilisierung und Individualisierung drei *Erklärungen* formulieren, die von den Schülern geleistet werden sollen und als *Lernziele* fungieren. Diese Lernziele sollen im Folgenden thesehaft formuliert werden:

(1) *Wertewandel*, verstanden als Ablösung von traditionellen Werten durch Werte der Selbstentfaltung, kann zu einem Bedürfnis nach Sicherheit führen sowie nach einem starken Staat (Autoritarismus), der die Pluralität der Lebensentwürfe, die als Belastung empfunden wird (Anti-Pluralismus), einschränken soll. Menschen glauben so, von der Suche nach *eigenen* Werten durch die Gemeinschaft bzw. den Staat entlastet zu werden. (2) *Flexibilisierung* verstanden als Notwendigkeit, auf kurzfristige, risikoreiche Veränderungen zu reagieren, kann zu Orientierungen wie passivem Autoritarismus führen, weil sich die Menschen von einem starken Staat Schutz versprechen, sowie zu Nationalismus, weil Konkurrenz durch ausländische Arbeitnehmer als unzulässig und ungerecht empfunden wird. (3) *Individualisierung* verstanden als Zwang, Biografien selbst zu planen und zu gestalten, kann zu Orientierungen wie Antipluralismus und Autoritarismus führen, weil sich Menschen dadurch Handlungsentlastung und Sicherheit erhoffen.

4.2 Didaktisch-methodischer Gang

Die zentrale methodische Entscheidung der Unterrichtsreihe ist der *Dreischritt* bzw. die *Problemmstudie*. Der Dreischritt geht teilweise mit der Logik soziologischer Forschung konform und ermöglicht so die angestrebte Soziologisierung des Phänomens. Die Vorgehensweise ist für den Sozialkundeunterricht von Wolfgang Hilligen entwickelt worden. Ein Problem verlangt Lösungen und deshalb – zuvor – nach einer inhaltlichen Analyse des Problems. Daraus entstand der Dreischritt *Sehen, Beurteilen, Handeln*. Oder: (1) Um welches Problem handelt es sich? (2) Wie ist das Problem entstanden? (3) Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es und welche Konsequenzen haben diese für die Betroffenen (vgl. Hilligen 1985: 204)? Auf unseren Unterricht bezogen: Das Phänomen rechter Einstellungen muss (1) zunächst in den Fragehorizont der Schüler gerückt werden, um es dann (2) mit Hilfe soziologischer Theorien erklären zu können. Diese Vorgehensweise wird anschließend (3) durch eine Phase der Lösungssuche ergänzt, in der die Schüler gewissermaßen tätig werden und gesellschaftliche sowie individuelle Befindlichkeiten kritisch-konstruktiv bearbeiten können. Die Umsetzung des Dreischritts führt zu Arbeitsschritten, wie sie im Folgenden dargestellt werden. Eine ausführliche Beschreibung der Arbeitsschritte ist online nachzulesen im „Didaktischen Koffer“ des Zentrums für Schulforschung und Fragen der Lehrerbildung (ZSL) der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg unter [<http://www.zsl.uni-halle.de/didaktischer-koffer/>].

Phasen	Arbeitsschritte	Materialien
I Aufriss des Phänomens Rechtsextremismus mind. 1 Stunde	Rechtsextremismus – Was ist das? Anhand einer Filmsequenz (vgl. Tenner 2003) erarbeiten die Schüler rechtsextreme Vorstellungen der Organisation von Staat und Gesellschaft. Die Schüler bilden erste Hypothesen über die Ursachen von Rechtsextremismus. Die Hypothesen werden festgehalten.	Film: NO EXIT M1: Tafelbilder
II Erklärung des Phänomens Rechtsextremismus mind. 4 Stunden	Der Arbeit an den drei Gesellschaftsdiagnosen steht mindestens je eine Stunde zur Verfügung. Es wird jeweils in Gruppen gearbeitet: Vorbereitung: Auseinandersetzung mit Karikatur „Der Schrei“ 1. Wertewandel als Ursache von Rechtsextremismus (Begriffsbildung, Kategorisierung) 2. Flexibilisierung als Ursache von Rechtsextremismus (Textanalyse) 3. Individualisierung als Ursache von Rechtsextremismus (Textanalyse) Die Ergebnisse werden in einer vierten Stunde zusammengefasst (Lückentext). Die Schüler werden mit ihren eigenen Hypothesen konfrontiert, um sie zu überprüfen.	M2: Karikatur M3: Werte M4: Arbeitsblatt M5: Text M6: Text M7: Tafelbild
III Lösungssuche und Reflexion mind. 4 Stunden	Die Szenariotechnik wird in einer Stunde vorgestellt. Sie besteht aus folgenden Schritten, wofür zunächst mindestens weitere zwei Stunden und eine Hausaufgabe eingeplant werden: – Aufriss des Phänomens und Deskriptorenbestimmung (Gruppenarbeit) – Entwurf der positiven und negativen Szenarien (Hausaufgabe) – Die Szenarien werden reihum vorgestellt und im Plenum besprochen. Im letzten Schritt werden vor dem Hintergrund der gesammelten Eindrücke mögliche Maßnahmen zur Lösung des Problems gesucht: Wie müssten sich Mensch und/oder Gesellschaft ändern? (Partnerarbeit) Am Ende wird die gesamte Unterrichtsreihe als Methode (Dreischritt) reflektiert.	M8: Szenario Die Materialien sowie eine Rezension des Films liegen zum Download und Ausdruck bereit im „Didaktischen Koffer“: [http://www.zsl.uni-halle.de/didaktischer-koffer/]

5. Fazit

Der Unterricht wurde am Johann-Gottfried-Herder-Gymnasium in Halle (Saale) in einer 12. Klasse im Sozialkundeunterricht (Lernfeld Soziologie) durchgeführt. Im Vorfeld des

Unterrichts wurden den Schülern des Kurses verschiedene Definitionen von Rechtsextremismus vorgelegt, die sich dadurch unterschieden, ob sie Erklärungen des Phänomens enthielten oder nicht („Rechtsextremismus ist eine politische Richtung, die schädlichen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen entgegentritt“ vs. „Rechtsextremismus ist eine Reaktion bestimmter Menschen auf gesellschaftliche und individuelle Bedingungen“). Die Schüler sollten die Definition ankreuzen, die ihnen am plausibelsten erschien. Vor der Unterrichtseinheit stimmten sechs von vierzehn Schülern der letztgenannten Definition zu, nach der Unterrichtseinheit dreizehn. Die Wahrnehmung rechten Gedankengutes als ein erklärbares Phänomen moderner Gesellschaften lässt hoffen, dass den rechten inhaltlichen Aussagen ihre vermeintliche Dignität genommen wurde und die Schüler reflektierter mit den Anforderungen moderner Gesellschaften umgehen können.

Auch die im Unterricht durchweg durchgehaltenen und auf gegenseitiger Anerkennung beruhende Kommunikation hat ein Abblocken und eine Flucht in den Zynismus partiell affizierter Schüler verhindert. Gerade bezüglich dieses Zieles hat sich die Vorgehensweise bewährt.

Die avisierte Ausbildung von Ich-Stärke ist, ohne dass dies hier empirisch belegt werden könnte, durch den Unterricht gefördert, zumindest aber nicht verhindert worden. Insgesamt darf man den Erfolg eines solchen Unterrichts aber auch nicht zu hoch veranschlagen. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass durch eine Unterrichtseinheit rechte Orientierungen, die oft tief verankert sind, signifikant abgebaut werden. Dies entbindet die politische Bildung jedoch nicht davon, immer wieder neue Möglichkeiten zu suchen.

Anmerkungen

- 1 Wir präferieren im Folgenden die Terminologie „rechte Einstellungen“, da das, was in der Forschung, mithin in der hier folgenden knappen Übersicht als Rechtsextremismus attribuiert oder operationalisiert wird, oftmals das Extreme, also das zielstrebig auf die Aufhebung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gerichtete, vermissen lässt.
- 2 Vgl. darüber teilweise hinausgehende Zusammenstellungen von Theorien bei Pfahl-Traugotter (1999: 97-107), Schubarth (2000): 252 und Winkler (2000): 49-60.

Literatur

- Adorno, Theodor W. (1996; zuerst 1959): Studien zum autoritären Charakter. Suhrkamp. Frankfurt/Main.
- Auernheimer, Georg (2000): Grundmotive und Arbeitsfelder interkultureller Bildung und Erziehung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (2000): Interkulturelles Lernen. Arbeitshilfen für die politische Bildung. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. 18-28.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Fuchs, Marek (2003): Rechtsextremismus von Jugendlichen. Zur Erklärungskraft verschiedener theoretischer Konzepte. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Jg. 55/ Heft 3. S. 654-687.
- Heitmeyer, Wilhelm u.a. (1995): Gewalt. Schattenseiten der Individualisierung bei Jugendlichen aus unterschiedlichen Milieus. Juventa, Weinheim und München.
- Heitmeyer, Wilhelm (1995a): Überlegungen zu Pädagogik und Fremdenfeindlichkeit: Je höher die Moralisierung, desto niedriger die Kommunikationschancen. In: Schubarth, Wilfried/Melzer,

- Wolfgang [Hg.] (1995): Schule, Gewalt und Rechtsextremismus. 2. Aufl. Leske + Budrich, Opladen, S. 190-195.
- Hilligen, Wolfgang (1985): Zur Didaktik des politischen Unterrichts. Wissenschaftliche Voraussetzungen, didaktische Konzeptionen, unterrichtspraktische Vorschläge. 4. völlig neubearb. Auflage. Leske + Budrich, Opladen.
- Hopf, Christel/Hopf, Wulf (1997): Familie, Persönlichkeit, Politik. Eine Einführung in die politische Sozialisation. Juventa. Weinheim und München.
- Klages, Helmut (1998): Werte und Wertewandel. In: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang [Hg.] (1998): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Leske + Budrich, Opladen. S. 698-709.
- Montag, Andreas (2001): Wir gegen den Rest der Welt. Was treibt junge Leute in rechte Cliques? Vier Auszubildende aus Halle geben beunruhigende Antworten. In: Landeszentrale für politische Bildung des Landes Sachsen-Anhalt [Hg.]: Erst fremd – dann vertraut. Reportagen und Interviews. Mitteldeutscher Verlag 2001, S. 81-84.
- Pfahl-Traughber, Armin (1999): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. Beck, München.
- Reinhardt, Sibylle (2001): Demokratie-Lernen – Wege und Möglichkeiten in der Schule. In: Gegenwartskunde 2/2001, S. 237-247.
- Sander, Wolfgang (1995): Rechtsextremismus als pädagogische Herausforderung für Schule und politische Bildung. In: Bundeszentrale für politische Bildung [Hg.] (1995): Politikdidaktik kurzgefasst. Planungsfragen für den Politikunterricht. Bonn, S. 215-226.
- Schubarth, Wilfried (2000): Pädagogische Strategien gegen Rechtsextremismus und fremdenfeindliche Gewalt – Möglichkeiten und Grenzen schulischer und außerschulischer Prävention. In: Schubarth, Wilfried/Stöss, Richard [Hg.] (2000): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz. Bonn, S. 249-270.
- Seipel, Christian/Rippl, Susanne (2000): Ansätze der Rechtsextremismusforschung – Ein empirischer Theorievergleich. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation. Jg. 2000/Heft 3. 303-318.
- Sennett, Richard (2000): Der flexible Mensch. Die Kultur des modernen Kapitalismus. Siedler, Berlin.
- Winkler, Jürgen R. (2000): Rechtsextremismus. Gegenstand, Erklärungsansätze, Grundprobleme. In: Schubarth, Wilfried/Stöss, Richard [Hg.] (2000): Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz. Bonn, S. 38-68.
- Würtz, Stefanie (2000): Wie fremdenfeindlich sind Schüler? Eine qualitative Studie über Jugendliche und ihre Erfahrungen mit Fremden. Juventa. Weinheim/München.

Der Film

- Tenner, Franziska [Buch und Regie] (2003): NO EXIT. Dokumentarfilm. Filmkombinat GmbH & Co. KG. Dresden/Berlin. 100 Minuten., Informationen bei Basis-Film Verleih Berlin unter [<http://www.basisfilm.de/noexit/noexit-infos.html>].

„Demokratie bedarf der ständigen Pflege!“ – Wer pflegt? Vor allem aber: Wie soll gepflegt werden?

Gotthard Breit/Siegfried Schiele (Hrsg.): *Demokratie braucht politische Bildung. Wochen-schau-Verlag. Schwalbach/Ts. 2004, 387 Seiten.*

In der Didaktischen Reihe der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg haben Gotthard Breit und Siegfried Schiele einen neuer Band mit dem Titel „Demokratie braucht politische Bildung“ herausgegeben.

Im einleitenden Aufsatz zeigt Siegfried Schiele, dass sich die politische Bildung in einer schwierigen Lage befindet. Sie ist einerseits als Vermittlerin zwischen Politik und Bevölkerung dringend notwendig, da die enormen Reformprozesse nur dann erfolgreich angestoßen und vollendet werden können, wenn ein großer Teil der Bevölkerung diesen schwierigen Weg mitgeht. Dies kann nach Schiele aber nur auf der Basis einer Grundaustattung von politischer Bildung geschehen. Andererseits wird die politische Bildung eher ab- als ausgebaut und ist zu einem „*Mauerblümchendasein*“ (S. 1) verdammt. Grund dafür ist, dass die Chancen, die politische Bildung bietet, nicht gesehen oder nicht genutzt werden und es der Zukunft nicht gelungen ist, die vorhandenen Erfolge der politischen Bildung deutlich herauszustellen. Schiele macht aber deutlich: „*Demokratie braucht politische Bildung!*“ (s. S. 133 dieser Ausgabe!)

27 meist namhafte Autorinnen und Autoren, die zum größten Teil aus dem akademischen Bereich der politischen Bildungsarbeit stammen, nähern sich der Thematik aus unterschiedlichen Perspektiven. Die Aufsätze sind in sieben Teile gegliedert: Politische Bildung in der Demokratie; Fachwissenschaft und politische Bildung; Politische Bildung; Politikunterricht und politische Bildung; Außerschulische politische Bildung; Die Lehrenden in der politischen Bildung und Beispiele aus der Praxis.

Weitgehend einig ist man sich darüber, dass in so schwierigen Zeiten gerade die politische Bildung eine Möglichkeit ist, produktiv mit den Herausforderungen und Umbrüchen umzugehen. Vor allem über die Zugänge zum Politischen in der Schule zeugen die einzelnen Beiträge in diesem Band von einer kontroversen

Diskussion. Gerade jedoch mit der Formulierung von Bildungsstandards, mit der Entwicklung eines Kerncurriculums sowie mit der Neufassung der Einheitlichen Prüfungsanforderungen in der Abiturprüfung sollte ein Konsens über den „Kern der politischen Bildung“ gefunden werden. Die Kontrahenten und ihre Positionen sind weitgehend bekannt und bieten wenig Neues. Peter Massing plädiert dafür, dass Politik der Kern der politischen Bildung sein muss. Für ihn kann Demokratie-Lernen nur als Politik-Lernen sinnvoll sein. Jedoch ein Politikbegriff, der lediglich den Anspruch eines Arbeitsbegriffs erhebt, reicht nicht aus, um Politik als Kern der politischen Bildung zu bestimmen. Nur solche Inhalte können nach Massing für politische Bildung bedeutsam sein, die zum politischen Raum gehören, d.h. ihnen liegt ein weiter oder enger Politikbegriff zugrunde oder sie weisen eine politische Relevanz auf. Außerdem müssen die unterschiedlichen Tiefenstrukturen des Politischen sichtbar werden und die „Logik des Politischen“ zu Tage treten.

Dagegen setzt Gerhard Himmelmann weiter auf das Konzept des „Demokratie-Lernens“. Für ihn ist der Ansatz „Politik als Kern“ aufgrund externer Entwicklungen – hier verweist er u.a. auf Neuerungen in politisch-demokratischen Schulkonzepten, das Programm der Bund- und Länderkommission „Demokratie lernen und leben“ und die internationale Diskussion über das Konzept „Education for Democratic Citizenship“ – nicht weiter tragfähig. Auch den fachübergreifenden sozialwissenschaftlichen Ansatz der Fachgruppe Sozialwissenschaften (Günter Behrmann, Tilman Grammes und Sibylle Reinhardt) lehnt er mit dem Argument ab, ihm fehle eine stufendidaktische Ausprägung. Für Himmelmann hinkt Deutschland auf dem Weg zu einem neuen Konzept der „Education for Democratic Citizenship“ hinterher, aber die ersten Schritte in die richtige Richtung seien gemacht.

Der Band zeigt insgesamt sehr deutlich, dass es einzelne Erfolge in der politischen Bildung gibt, weist aber ebenso auf Defizite und Desiderate hin und ist somit Mahnung und Appell zugleich. Es bleibt zu hoffen, dass beides nicht nur in den Reihen politischer Bildner auf offene Ohren trifft, denn Schiele bringt es bereits am Anfang des Bandes auf den Punkt: „*Ohne eine „kopernikanische Wende“ im Hinblick auf die Bedeutung politischer Bildung*

werden die gegenwärtigen und zukünftigen Probleme kaum zu meistern sein.“ (S. XI)

Markus Gloe

Gutmann, Amy (1999; zuerst 1987): *Democratic Education. With a New Preface and Epilogue. Princeton University Press. Princeton.*

Amy Gutmann geht in ihrer Studie von den Fragen aus, weshalb überhaupt theoretische Bemühungen über erzieherische Fragen notwendig sind und weshalb der Fluchtpunkt dieser Bemühungen eine demokratische Theorie sein sollte. Zur Beantwortung der *ersten Frage* verweist die Autorin auf die Tatsache, dass theoretische Prämissen immer in pädagogische Tätigkeiten eingehen und eine bewusste Reflexion dieser Prämissen uns über unser Tun aufzuklären hilft. Die Beantwortung der *zweiten Frage* erfolgt im Ausgang der Diagnose, dass (mit Aristoteles) die pädagogischen Ziele einer Gesellschaft zwar von eben dieser abhängen, dass aber die Formulierung der für eine Gesellschaft einschlägigen Erziehungsziele kontrovers ist. Diese unhintergehbare Kontroversität ist für Gutmann das Fundament, auf der sie ihr normatives Gebäude demokratischer Bildung (*democratic education*) errichtet: „There is no morally acceptable way to achieve social agreement on a moral ideal of education [...]. We can do better to try instead to find the fairest ways for reconciling our disagreements, and for enriching our collective life by democratically debating them“ (12). Eine *demokratische* Theorie wird hier angestrebt, weil Deliberation der einzig praktikable Weg sei, mit der Inkommensurabilität von Erziehungszielen umzugehen und weil Gutmanns Demokratieverständnis deliberativer Natur ist. Die Nähe zu deliberativen Konzepten von Ethik (Habermas) und Pädagogik (Dewey) wird deutlich.

Deliberation als zentrales normatives Konstrukt erlaubt es der Autorin, zwei, die gesamte Studie durchziehende Fragen zu behandeln: Wer sollte über Ziele und Methoden öffentlicher Erziehung entscheiden? Und: Welche Grenzen dürfen diese Entscheidungen nicht überschreiten, um noch als demokratisch gelten zu können? Die *erste Frage* wird durch die Auseinandersetzung mit verschiedenen theoretischen Ansätzen, die ich als staatsorien-

tiert (Platon), familienorientiert (Locke) und schülerorientiert (J. St. Mill) bezeichnen möchte, entschieden. Nach Gutmann schließen all diese Theorien jeweils die berechtigten Interessen bestimmter sozialer Gruppen an der Erziehung aus. Von demokratischer Bildung könne aber nur die Rede sein, wenn alle Beteiligten – Staat, Familien und Schüler – an den pädagogischen Entscheidungen teilnahmen (Prinzip: *shared trust*). Die *zweite Frage* nach den Grenzen der pädagogischen Entscheidungen kann im Anschluss nur so beantwortet werden, dass diese Entscheidungen die deliberative Suche der Schüler nach Konzepten des guten Lebens nicht verhindern (Prinzip: *nonrepression*) und dass kein Schüler von dieser Suche ausgeschlossen wird (Prinzip: *non-discrimination*). Demokratische Bildung soll hier die normativ gehaltvollen Bedingungen (Habermas) der bewussten Entwicklung individueller und kollektiver Lebensentwürfe sicherstellen.

Mit Hilfe der grundlegenden Prinzipien *shared trust*, *nonrepression* und *non-discrimination* ist die Autorin in der Lage, eine überaus große Bandbreite von Themen und Problemen demokratischer Bildung zu bearbeiten. Der Fokus auf die USA wird deutlich, macht das Buch jedoch nicht uninteressant für europäische Leser: Gutmann äußert sich zur voruniversitären Bildung (z.B. allgemeine Ziele, Unterrichtsmethoden, Demokratisierung von Schulen, Buchzensur der *school boards*, Kreationismus, Sexualerziehung, die professionelle Rolle der Lehrer, Lehrergewerkschaften, Schulfinanzierung), zur universitären Bildung (z.B. allgemeine Ziele, *racial discrimination*, Finanzierung), zur Erwachsenenbildung ebenso wie zu außerschulischer Bildung (z.B. durch Massenmedien und Büchereien).

Wenngleich das Buch keinen Beitrag zur deutschen Debatte in der Politikdidaktik um politische *oder* demokratische Bildung leistet, muss man das Fazit ziehen, dass es als streitbares Standardwerk für eine deliberativ-demokratisch ausgerichtete Bildung fungieren kann. Die mäßige Rezeption des erstmals 1987 erschienenen Buches ist deshalb bedauernswert – auch weil es durch die Bandbreite der abgedeckten Themen für einen großen Leserkreis (Lehramtsstudierende, Lehrer, Lehrerbildner, Schul- und Bildungsplaner) interessant ist.

Michael May

Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl: Verbandsfunktionen in Theorie und Praxis

Alexander Straßner

Inhalt

1. Verbände und moderne Gesellschaft – ein getrübbtes Verhältnis
2. Verbandsfunktionen
 - 2.1 Interessenaggregation
 - 2.2 Interessenselektion
 - 2.3 Interessenartikulation
 - 2.4 Integration
 - 2.5 Partizipation
 - 2.6 Sozioökonomische Selbstregulierung
 - 2.7 Legitimation
3. Verbände als Gemeinwohlfemmnis? Reflektierte und unreflektierte Verbände-
kritik
 - 3.1 Reflektierte Kritik: Neue Politische Ökonomie, Konflikttheorie, Korporatis-
muskritik
 - 3.2 Unreflektierte Kritik: Korruption und Erpressung als Wesensmerkmale
4. Fazit und Zusammenfassung
5. Literatur

1. Verbände und moderne Gesellschaft – ein getrübtetes Verhältnis

Was wie eine Banalität klingt, ist ein Kernsatz im Selbstverständnis eines pluralistischen Gemeinwesens: Verbände sind für die Funktionsfähigkeit politischer Systeme unverzichtbar (Sebaldt/Straßner 2004: 15). Dessen ungeachtet haben Verbände in Deutschland noch immer mit einer negativen Konnotation zu kämpfen. Das Vorurteil, Verbände würden politische Institutionen, Prozesse und Akteure zu einem Spielball organisierter Interessen degradieren, lässt sich daher auch nur schwer aus der Welt schaffen: Verbände wären ein Blockadefaktor im dringend reformbedürftigen System der Bundesrepublik, sie würden durch ihre intransparente innerorganisatorische Willensbildung dem demokratischen Gleichheitsideal „one man, one vote“ widersprechen, ja generell fehle es ihnen an demokratischer Legitimation (Reutter 1999: 7-15). Dass sich gerade der Vorwurf der Intransparenz hartnäckig hält, mag verwundern, lässt er sich doch mit allgemeinen organisatorischen Gründen und Argumenten der innerverbandlichen Effizienzsteigerung erklären und aushebeln (Sebaldt/Straßner 2004: 204-209). Die von Theodor Eschenburg in den sechziger Jahren als Frage formulierte „Herrschaft der Verbände“ (Eschenburg 1963) wurde ungerechtfertigt als Faktum begriffen. Zweideutig gehaltene Titel in wissenschaftlichen Publikationen weisen Verbände als „stille Macht“ (Leif/Speth 2003) aus und tragen ungewollt zum negativen Hautgout bei. Der positiv konnotierte Pluralismusbegriff ist so dem negativ-anrühigen „Lobbyismus“ gewichen (Simmert 2002, von Winter 2004: 761-776).

Neben dem gesellschaftlichen Skeptizismus sehen sich moderne Verbände auch mit anderen Schwierigkeiten konfrontiert. Die Bereitschaft zu ehrenamtlichem und bürgerschaftlichem (Hacket/Mutz 2002: 39-46) Engagement nimmt mehr und mehr ab, worunter besonders Vereine und Verbände in den sozialen Dienstleistungssektoren zu kämpfen haben (Kulbach 2002: 55-60, Boeßenecker 1999: 87-93, Bock 2003: 8). Außerdem setzt sich die von der Neuen Politischen Ökonomie (NPO) postulierte Erscheinung eines „Trittbrettfahrers“ („free rider“), der ohne eigenes Engagement von den Ergebnissen eines durch Verbandsarbeit bereitgestellten Kollektivgutes profitiert, in einzelnen Sektoren verbandlichen Handelns mehr und mehr durch (Olson 2002, Sebaldt/Straßner 2004: 97-138, von Alemann 1985: 3-21, Ebbinghaus 2003: 174-203). Besonders Leid tragend scheinen dahingehend augenblicklich die Gewerkschaften (Müller-Jentsch/Ittermann 2000). Die Notlage einzelner Verbände und ganzer Verbandssektoren wird nur oberflächlich wahrgenommen. Mit der Schwäche einzelner Verbandssektoren ist aber ein gesamtgesellschaftliches Problem formuliert. Dass die rund 4.000 bundesweit tätigen und in der Lobbyliste des Deutschen Bundestages eingetragenen Verbände (Sebaldt 2004: 1-28) neben ihrer ureigenen und an der Existenz der vertretenen Klientel orientierten Arbeit auch über einen erheblichen demokratiepraktischen Wert verfügen, ist nämlich bis dato stets nur am Rande thematisiert worden (Weber 1981, Sebaldt 1997a, 1997b). Daher ein idealtypischer Katalog an Verbandsfunktionen dargestellt und an praktischen Beispielen veranschaulicht werden. Daneben ist es zentrales Anliegen der Darstellung, neben den verbandsrelevanten Funktionen auch ihren demokratietheoretischen Hintergrund für den Nationalstaat (Eising 2004: 494-

518) zu beleuchten: Verbände stellen in diesem Sinne eine „Schule der Demokratie“ dar und erfüllen wesentliche Aufgaben der offenen Systeme kennzeichnenden gesellschaftlichen Selbststützung (so erstmals Tocqueville 1986, am Beispiel der USA auch Putnam 1995: 65-78 und Putnam 2000; zusammenfassend Sebaldt 2001a).

2. Verbandsfunktionen

Laut Pluralismustheorie liegt die Bedeutung von Verbänden für ein politisches System in der Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt (Oberreuter 1980). Sie realisieren damit einen gewichtigen Aspekt der Volkssouveränität. Ohne die demokratischen Grundprinzipien der Mit- und Selbstbestimmung wären sie nicht existent. Wie aber erreichen Verbände diese Funktion? Durch welche Mechanismen erfüllen Verbände ihre Demokratie stützende Rolle? In Anlehnung an die bereits genannte Bearbeitung von Weber lassen sich vier Grundfunktionen und Aufgaben unterscheiden, welche Interessengruppen erfüllen müssen: Artikulation, Aggregation, Selektion und Integration politischer Interessen (Weber 1981: 386-396). Dieser Aufgabenkatalog kann um weitere Funktionen (Partizipation, Legitimation, sozioökonomische Selbstregulierung) ergänzt werden, die nicht primär die Aufgaben gegenüber ihrer spezifischen Klientel betreffen, sondern freie Leistungen oder Leistungen im Auftrag des gesamten politischen Systems darstellen.

2.1 Interessenaggregation

Unter Interessenaggregation wird die Bündelung einer Vielzahl zumeist heterogener Wünsche und Forderungen zu einheitlichen verbandspolitischen Zielen und programmatischen Aussagen verstanden (Weber 1981: 388). Dieser Prozess ist nicht auf Verbände beschränkt. Er verläuft ebenso in Parteien (besonders in großen Volksparteien) und Bürgerinitiativen, also in all jenen Organisationen, in welchen voneinander verschiedene Positionen in einheitliche und nach außen vertretbare Positionen umgemünzt werden müssen. Diese Funktion ist für Verbände stets schwierig. Besonders Großverbände sehen sich mit komplizierten Aggregationsprozessen konfrontiert: Sie müssen nicht selten zahlreiche Unterorganisationen mit Branchengegensätzen und Hunderttausenden von Mitgliedern vertreten. Als Faustregel gilt: Je heterogener die Interessenlage innerhalb eines Verbandes, desto schwieriger die Aggregation (Traxler 1999: 139-166). So muss der DGB als Dachverband mehrerer Gewerkschaften neben den Braunkohlerevieren in Nordrhein-Westfalen auch die Arbeitnehmer in Hochtechnologiesektoren vertreten. Was den Beschäftigten in der einen Branche dienlich ist, kann für die Angehörigen des anderen Sektors schädlich sein (Sebaldt/Straßner 2004: 60).

Einerseits bedeutet dies eine nicht unwesentliche Einschränkung der Verbandsaktivität. Der Verband ist stets auf der Suche nach einem kleinsten gemeinsamen Nenner innerhalb der Organisation. Andererseits bietet dieser Mechanismus jedoch zugleich einen wirksamen Schutz gegen ausscherende Einzelinteressen von Untergruppen (von Alemann 1989: 188). In einem gewerkschaftlichen Sektor, der angesichts der Arbeitsmarktsituation besonders unter Druck ist, wer-

den so unrealistisch hohe Forderungen in den Tarifverhandlungen erst gar nicht thematisiert.

Die Aggregation von Interessen wird ebenso wie die übrigen Aufgaben von Interessengruppen kaum öffentlich wahrgenommen. Dabei handelt es sich hier für die Funktionslogik von Verbänden um eine nicht zu vernachlässigende Vorbedingung. Denn die Kernaufgabe der Aggregation stellt sich folgendermaßen dar: Aus den gesamten Einzelmeinungen, Wünschen, Bedürfnissen und Forderungen eines nur schwach begrenzten Interessenspektrums wird eine eindeutig bestimmbare Position heraus destilliert. Dies kann einerseits durch Bündelung, also die Zusammenfassung ähnlicher Interessen innerhalb der Organisation geschehen. Andererseits ist die Komprimierung, die Konzentration auf die wesentlichen gemeinsamen Forderungen von Interessen die probate Möglichkeit, diese Funktion wahrzunehmen. Durch Komprimierung wird der Fokus auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen einzelnen Gruppen gerichtet. Auf diese Weise erreicht der Verband insgesamt in einer Sachfrage eine eindeutige Position, die er nun nach außen vertreten kann. In der Regel werden die gesammelten Positionen in einem programmatischen Zielsystem zusammengefasst und in der Folge gegenüber einem politischen Akteur vertreten (Sebaldt 2004: 27).

Aggregation von Interessen ist so eine notwendige Voraussetzung für die politische Handlungsfähigkeit eines Verbandes. Auf der anderen Seite ist sie allerdings auch hilfreich für die Entscheidungsfähigkeit der Adressaten im politischen System. Diese können klar bestimmbar Positionen eindeutige Maßnahmen zuordnen. Innerhalb des Verbands ist der Sinn von Aggregation eindeutig: Würden alle unter den Mitgliedern artikulierten Forderungen nach außen vertreten, wäre die Verbandsspitze und damit die gesamte Interessengruppe handlungsunfähig. Zum Einen würde eine Überforderung eintreten, da sie für die Vielzahl an unterschiedlichen Interessen weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen aufzuwenden vermag. Zum Anderen würde der Verband dadurch nur mangelhaft von anderen Verbänden abgrenzbar. Deshalb gilt es, gegenüber anderen Verbänden nur die zentralen Forderungen aufzustellen. Neben der Überforderung der eigenen Verbandsstruktur erwüchse dem Verband nämlich auch eine erhöhte Anfälligkeit gegenüber Gegenforderungen: Zugeständnisse bei einer Forderung würden Kompromisse bei anderen, nachrangigeren Fragen bedeuten. Insofern ist die Konzentration auf die zentralen Forderungen sowohl verbandsintern als auch nach außen unabdingbar. Daneben ist mit der Aggregation von Interessen auch eine Schutzfunktion des politischen Systems vor Überlastung seiner Entscheidungskapazität beschrieben. Gerade in Ländern, in welchen die Aggregation von Interessen nur unzureichend, ungefiltert und ohne die Existenz von intermediären Organisationen vonstatten geht, sehen sich die staatlichen Institutionen mit der gesamten Fülle unterschiedlichster gesellschaftlicher und nicht selten einander widersprechender Forderungen konfrontiert. Die adäquate Berücksichtigung aller Interessen ist vor diesem Hintergrund nicht mehr möglich. Einzelne Interessen können daher bei dauerhafter Nicht-Berücksichtigung ihre Durchsetzung auf militantem Wege zu erzwingen versuchen. Kurzum würde der Staat ohne die Aggregation von Interessen durch Verbände seiner Fähigkeit beraubt, die in der Gesellschaft auftretenden Konflikte zu befrieden (Weber 1981: 389). Verhandlungen der staatlichen Institutionen mit einem straff organisierten Dachverband er-

weisen sich daher als einfacher und Ziel führender als die Auseinandersetzung mit zahlreichen und heterogenen Einzelpositionen.

2.2 Interessenselektion

Aggregation von Interessen rekurriert vor allen Dingen auf die verbandsinterne Struktur. Dem gegenüber bezeichnet die Funktion der Selektion die aus der Aggregation resultierenden Wirkungen der Verbände auf das politische System. Bei obig beschriebenen, ungeordnetem Einströmen zahlloser Einzelmeinungen auf das politische System können die staatlichen Institutionen nur noch eine begrenzte Anzahl sachgerechter Entscheidungen treffen. Folglich könnten andere Forderungen und Interessen nicht angemessen berücksichtigt werden. Um sich mit einer überschaubaren Anzahl an Forderungen von Verbandsseite konfrontiert zu sehen, sind also Filter vonnöten, die einer eventuellen Überlastung vorbeugen (Sebaldt/Straßner 2004: 61).

Zum Einen erfüllen Verbände diese Filterfunktion, indem sie nur diejenigen Interessen vertreten, die auch realistisch durchsetzbar sind. Selektion meint damit zunächst einmal ein Problem der verbandsinternen Willensbildung. Darunter ist zu verstehen, dass erst intern noch unterschiedliche Interessen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind, weil innerhalb der Interessengruppe häufig keinesfalls grundlegende Homogenität vorherrscht. Insofern besteht die Selektionsleistung von Verbänden vornehmlich in der Findung eines Kompromisses, einer Kanalisierung einerseits und eines Ausgleichs zwischen eventuell divergierenden Interessen im eigenen Interessenspektrum andererseits (Sebaldt 1997a: 27). Dazu gehört auch der systematische Ausschluss von dezidierten Minderheits- oder Extremmeinungen, die einerseits nicht oder nur wenig kompromiss-, andererseits nach der Aggregation auch kaum durchsetzungsfähig sind.

Zum Anderen werden verschwindend geringe Interessen ausgeklammert. Verbände erfüllen diese Selektionsleistung also, indem sie diejenigen Forderungen auswählen, die sie einerseits als besonders wichtig erachten, andererseits zu einem bestimmten Zeitpunkt für optimal durchsetzbar halten. Aus diesem Grund entwerfen Verbände in der Regel hierarchische Prioritätentableaus und verfolgen so an den Mitgliederinteressen ausgerichtete kurz-, mittel- oder langfristige Ziele. Von entsprechender Bedeutung ist somit die agenda-setting-Funktion der Verbände: Durch öffentliche Thematisierung können sie bestimmte eigene Anliegen gleichsam auf die Tagesordnung setzen. Je eher ein Verband dazu in der Lage ist, die politische Diskussion innerhalb und außerhalb des Parlamentes mit zu bestimmen, desto erfolgreicher wird die verbandliche Arbeit sein. Mindestens ebenso wichtig aber ist die Fähigkeit, breite gesellschaftliche Diskussionen in den Medien zu verhindern oder aber Begriffe überhaupt zu besetzen. Am eindringlichsten ist hier das Beispiel Amnesty International. Diesem Verband gelingt es durch verschiedene Aktionen (z.B. Gefangener des Monats) stets, für entsprechende öffentliche Mobilisierung zu sorgen (Müller 1989: 108-115).

Andererseits kommt diese Filterfunktion aber auch den Adressaten der Verbandspolitik zu: Amtsinhaber sind für an sie heran getragene Wünsche unterschiedlich empfänglich. Abgeordnete etwa haben selektiven Kontakt mit ausgesuchten Verbandsvertretern: Sie wählen aus, welche Interessen besonders in ihrem Wahl-

kreis berücksichtigt werden müssen. Es handelt sich dabei jedoch nicht um rein subjektive Selektionsleistungen. Im Gegenteil bedeutet die Ausrichtung an bestimmten Interessen aus subjektiven Interessenlagen heraus immer auch eine Vereinfachung der gesellschaftlichen Realität. So garantieren Verbände den ungehinderten Kommunikationsfluss zwischen Staat und Gesellschaft. Aus diesem Grund können sich die staatlichen Institutionen und Amtsinhaber nicht einfach durch den Ausschluss bestimmter Gruppen vor Überfrachtung bewahren. Vielmehr müssen sie durch eine institutionalisierte und demokratisch legitimierte Form der Informationsauswahl Selektionsleistungen erbringen.

Die Selektion von Interessen kann dabei durchaus mit negativen Folgen behaftet sein, vor allem dann, wenn sie einseitig vorgenommen wird: Neben einem Ausschluss bestimmter Interessen kann dies auch zu einer Monopolisierung und dauerhaften Berücksichtigung von anderen Interessen führen. Dies zu verhindern, ist abermals Aufgabe der Verbände, da sie als „Türwächter“ („gate keeper“) im politischen System begriffen werden. Die Handlungsfähigkeit des politischen Systems liegt dabei ebenso in ihrem eigenen Interesse wie die Verhinderung, dass bestimmte Interessen durch fortwährende Nicht-Thematisierung in Vergessenheit geraten. Aus der Art und Weise, wie Verbände diese Funktion erfüllen, lässt sich folglich der demokratische Zustand einer Gesellschaft ablesen (Weber 1981: 391).

2.3 Interessenartikulation

Artikulation bedeutet die Umformung von latenten in manifeste Interessen. Die Verbände wenden sich zur Durchsetzung der Mitgliederinteressen mit Vorschlägen und Forderungen an die Inhaber von Entscheidungspositionen im politischen System. In diesem Sinne leiten sie zunächst einmal die Interessen der Mitglieder lediglich weiter. Realiter und weitaus häufiger aber müssen die diffusen und nicht selten emotional bestimmten Einzelinteressen in der Interessengruppe erst einmal in konkrete Aussagen umformuliert werden. Allgemeine Einstellungen werden auf diesem Wege zu kollektiven Verhaltenserwartungen verdichtet. Die gebündelten Interessen gilt es nun eindeutig und schlagkräftig als Forderung zu formulieren und in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Dies geschieht entweder auf dem Wege der öffentlichen Diskussion oder durch den direkten Zugang zur für die Sachentscheidung zuständigen Stelle im Staatsapparat. In diesem Sinne bedeutet Interessenartikulation die Transformierung der diffusen Einstellungsmuster in vertretungs- und entscheidungsfähige Positionen.

In dieser Funktion wird besonders deutlich, dass Verbände Sachwalter ihrer Mitglieder sind. Sie versuchen, auf der Basis eines „generalisierten Mandats“ in deren Auftrag ihre Interessen vorzutragen und durchzusetzen. Insofern sind die Verbände auch als soziale Mechanismen zu betrachten. Sie machen auf bestimmte Problemlagen erst aufmerksam, formulieren damit in Verbindung stehende, latent vorhandene Interessen und thematisieren sie öffentlich. Die Kommunikationsströme verlaufen dabei innerhalb des Verbands nicht automatisch von unten nach oben. Nicht selten beruht die Formulierung der Verbandsziele auf der Initiative der Führungsgremien, die erst danach unter den Mitgliedern für ihre Vorschläge werben. Auf diese Weise werden die Mitglieder für spezifische Themen sensibilisiert, die

zuvor aus dem Aktionsradius des Verbands ausgeklammert worden waren. Dabei können seitens der Führungsspitzen einerseits weitreichende gesellschaftspolitische Motive ausschlaggebend sein, andererseits aber auch die Absicht, sich bei anstehenden Vorstandswahlen bei den Mitgliedern in Erinnerung zu rufen (Hirscher/Korte 2003).

Interessenartikulation ist innerhalb eines Verbandes ein hochkomplexer Vorgang. In seinem Verlauf initiiert, formuliert und transportiert die Führungsspitze eines Verbandes Interessen. Auf dieser Basis treten Verbände in einen regen Kommunikationsaustausch mit den staatlichen Organen (Weber 1981: 387). Der jeweilige Verband weist dabei umso mehr Durchsetzungsfähigkeit auf, je höher sein Organisationsgrad ist¹ (der Organisationsgrad bestimmt sich dabei durch das Verhältnis der im Verband organisierten Mitglieder einer Branche und der Gesamtzahl der in einer Branche Beschäftigten. So können auch relativ kleine Verbände wie die Pilotenvereinigung Cockpit hohen Einfluss (z.B. bei Gehaltsverhandlungen) erlangen, da sie im Falle des Ausstandes weitflächigen volkswirtschaftlichen Schaden bedingen können. Und auch der Bayerische Bauernverband, der neben seiner Eigenschaft als Verband auch hoheitliche Aufgaben als Kammer mit Pflichtmitgliedschaft zu übernehmen hat, konnte so seinen Einfluss auf die Politik dauerhaft sichern (Heinze/Voelzkow 1992: 135-137, Kirchner 2004: 70-71).

Die Funktion der Artikulation von Interessen ist diejenige Aufgabe, die am ehesten beobachtbar und wohl auch am prominentesten ist. Diese Tendenz nimmt ob der stets wachsenden Bedeutung der medialen Inszenierung von verbandlichen Forderungen zu. In der Tat deuten spezifische Begriffe wie „pressure group“ oder „Lobbyismus“ darauf hin, dass die Öffentlichkeit vor allen Dingen auf diese Funktion von Verbänden rekurriert, wenn es darum geht, den Charakter von Interessengruppen zu beschreiben (Sebaldt 1997a: 27). Abermals profitieren auch die zentralen Ansprechpartner der Verbände von dieser Funktion: Für die Amtsinhaber in den staatlichen Institutionen schafft die Artikulation von Interessen durch Verbände erst die Möglichkeit, realitätsgerechte Ordnungs- und Verteilungsentscheidungen zu treffen.

2.4 Integration

Darüber hinaus wirken Verbände auf besondere Art und Weise an der komplexen und langfristigen Integration der Bürger in den Staat mit. Neben den primären (Familie, „peer-group“) und sekundären Integrationsinstanzen (Vorschule, Schule, Jugendarbeit, Jugendverbände) bilden Verbände zusammen mit Parteien und Kirchen eine dritte Form politischer Integration (Meyer 1997: 468). Sie bauen das Individuum in Vermittlungsprozesse ein, bieten ihm die Möglichkeit, für seine Interessen zu streiten, und verdeutlichen ihm die Komplexität einander gegenüberstehender Interessen. Auf welche Weise die politische Integration geleistet wird, ist dabei ein wichtiges Merkmal zur Bestimmung der jeweiligen Herrschaftsordnung. Dabei ist zwischen sozialer und politischer Integration zu unterscheiden. Soziale Integration beschreibt die immaterielle, geistig-diffuse Komponente. Sie meint den Aufbau von Identifikationshaltungen, insgesamt die Entwicklung eines Zusammengehörigkeitsgefühls, das erst zur Gruppenbildung führt. Politische Integration meint dem gegenüber den konkreten Prozess, in dessen Verlauf die Bürger als Bestandteil gesell-

schaftlicher Gruppen Loyalitätsbeziehungen zum Staat entwickeln. Mit ihm treten Verbände in einen regen Kommunikationsaustausch, am Ende dieses kommunikativen Prozesses trifft er im Idealfall ihren Interessen entsprechende, allgemein verbindliche Entscheidungen. Indem Verbände im Spiel freier Konkurrenz die Interessen ihrer Mitglieder durchzusetzen versuchen, wirken sie an der Integration der Gruppierungen in den Staat mit (Sebaldt/Straßner 2004: 139-179). Auf diese Weise erfüllen sie abermals neben der innerverbandlichen eine Demokratie stützende Funktion: Sie stärken damit die Funktions- und Steuerungsfähigkeit des politischen Systems (Weber 1981: 391).

Die Integrationsfunktion von Interessengruppen ergibt sich in der Regel aus dem Zusammenspiel der bisherigen Verbandsfunktionen. Werden die übrigen Funktionen zufrieden stellend geleistet, so ist auch eine adäquate politische Integration der Vielzahl an Interessen gewährleistet. Als Bestandteil des intermediären Sektors schaffen Verbände politisch-kulturellen Nährboden und bieten eine Vielzahl an Partizipationsmöglichkeiten jenseits von Parteigrenzen. Damit ist auch politischer Ausgrenzung und subjektivem Empfinden der Machtlosigkeit in einem Wettstreit heterogener Interessen ein Riegel vorgeschoben (Sebaldt 1997a: 28).

Vor allen Dingen in politisch-kulturell stark fragmentierten Gesellschaften besteht oft die Gefahr des Auseinanderfallens der verschiedenen Subkulturen, etwa wenn nicht berücksichtigte Interessen ihre Durchsetzung auf anderem, unter Umständen militantem Wege zu erreichen suchen. In der Tat gibt es daher kulturelle Friktionen und Bruchlinien in Gesellschaften, die wie in Nordirland bis zum heutigen Tag eine weitgehende Befriedung verhindert haben (von Alemann 1989: 189). Insofern ist die Integrationsfunktion von Verbänden für die Befriedung von Gesellschaften und einen dauerhaften Ausgleich zwischen gegenüberstehenden Interessen elementar. Diese wird vor allen Dingen dadurch erreicht, dass sich die Mitgliedsgesellschaften von organisierten Interessen Milieu übergreifend überlappen und somit als Verbindungsglied fungieren. Auf diese Weise kann das politische System höchstmögliche Integrationskraft entfalten und seine Grenzen stabilisieren. Umso größer ist damit auch die Integrationsleistung organisierter Interessen und die Einsicht des Einzelnen in die Notwendigkeit von Kompromiss und Konsens.

2.5 Partizipation

Die Integrationsfunktion organisierter Interessen nur aus der Warte der Systemstabilität zu interpretieren, würde jedoch zu kurz greifen. Interessengruppen bieten auch die Chance zur politischen Teilhabe und damit letztlich auch zur Information und Kommunikation (von Alemann 1989: 189). Die Partizipationsfunktion speist sich dabei aus der Integrationsfunktion. Partizipation in Verbänden meint die Beteiligung von Individuen an politischen Prozessen. In Verbänden haben Mitglieder die Möglichkeit zur freiwilligen Teilhabe an gesellschaftlicher Willensbildung über den zeitlich festgesetzten und begrenzten Wahlakt hinaus. Dies wird vor allem hinsichtlich der demokratietheoretischen Kritik bedeutsam, die einen periodisch stattfindenden Wahlakt als einziges Mittel zur Einflussnahme des Einzelnen als zu wenig erachtet. Dem gegenüber bieten Verbände prinzipiell jedem Mitglied die Möglichkeit, in einem selbst gestellten organisatorischen Rahmen mittelbar an der politischen Willensbildung teilzunehmen. Der zentrale Wert organisierter Interessen

besteht hier darin, dass sie entscheidende Partizipations- und Kommunikationsmedien in der Gesellschaft überhaupt erst zur Verfügung stellen. Dabei sind die unterschiedlichen Formen der Partizipation durchaus in ihrer Wichtigkeit voneinander verschieden. Mitglieder können in der Verbandshierarchie aufsteigen, Kontakt mit politischen Entscheidungsträgern aufbauen und pflegen, ehrenamtliche Funktionen übernehmen und müssen dazu die Bereitschaft zeigen, freiwillig und ohne Entgelt einen Teil ihrer Freizeit für das Engagement in der Interessengruppe zu opfern. Dennoch muss in Rechnung gestellt werden, dass nur ein geringer Anteil der in Verbänden Organisierten die Motivlage hat zu partizipieren oder zu kommunizieren. Zum Einen liegt dies an der in allen größeren Organisationen zu beobachtenden Oligarchisierung der Willensbildung. Damit ist die Tendenz beschrieben, dass sich auch in Verbänden Eliten herausbilden, die den Verband führen. Dies gelingt den Eliten in der Regel durch einen beträchtlichen Informationsvorsprung gegenüber den einfachen Mitgliedern. Diese Tendenz rührt in großen Organisationen auch daher, da diese durch ihre quantitative Zusammensetzung zur Ausbildung hierarchischer und bürokratischer Strukturen gezwungen sind, um überhaupt effektive Arbeit leisten zu können (Weber 1981: 393). Zum Anderen ist ein Großteil der Mitglieder tatsächlich nur durch „selective incentives“² (Sebaldt/Straßner 2004: 107-112, 120-122) im *Olson'schen* Sinne daran interessiert, Engagement an den Tag zu legen. Daher ist auch die alleinige Mitgliedschaft in mehreren Verbänden gleichzeitig noch nicht als Beweiskriterium für eine ausgeprägte Partizipationsbereitschaft zu werten: Es ist nicht eindeutig festzustellen, ob das Individuum nicht überall nur als Trittbrettfahrer partizipiert.

Dennoch nehmen Verbände diese Rolle wahr, und auf diese Weise steuern sie einen entscheidenden Beitrag zur Anerkennung des politischen Systems bei. Nicht nur diejenigen Verbände, die den jeweiligen Regierungskurs unterstützen, tragen so zur Legitimation des politischen Systems bei. Auch der Opposition nahe stehende Organisationen, die sich mit ihren Forderungen an die zentralen Akteure des politischen Systems wenden, erkennen damit seine grundsätzliche Legitimation und Legitimationsfähigkeit an (von Alemann 1989: 190). Im Wesentlichen aber schärft die Partizipationsfunktion von Verbänden das politische Bewusstsein der Bürger. Sie gewinnen auf der einen Seite Einblick in die Funktionslogik des politischen Systems. Andererseits bieten sie Angehörigen aller Bevölkerungsschichten die Möglichkeit, verbandsinterne und damit einmal mehr demokratiestützende Mitarbeit zu leisten.

2.6 Sozioökonomische Selbstregulierung

Unter sozioökonomischer Selbstregulierung wird die Tatsache verstanden, dass es Politikbereiche gibt, in denen der Staat Aufgaben an Verbände delegiert hat (Wirtschaft, Gesundheit) (Schroeder 2001: 29-54, Streeck 1999, Sebaldt/Straßner 2004: 222-239).³ Die Funktion der Selbstregulierung ist im Kern eine den Verbänden zugeschriebene *Ordnungsfunktion* und manifestiert damit einen zusätzlichen Wert von Verbänden für das zentrale politische Entscheidungssystem: Mit der Übernahme von Regulationsfunktionen in ihrem Bereich *entlasten Interessengruppen den Staat*. Dies geschieht auf zweierlei Weise. Zum Einen besteht die Entlastung darin, dass der Staat die Aufgaben von Verbänden ansonsten kostenintensiv selbst erbringen müsste. Wäre der Staat mit den Aufgaben der Bündelung und Selektion von In-

teressen selbst beauftragt und konfrontiert, so würden zusätzliche Ressourcen von staatlicher Seite nötig werden. Diese Ressourcen stellen nun die Verbände bereit, in dem Bewusstsein, hier autonom für die Durchsetzung der eigenen Interessen sorgen zu können. Zum Anderen ist über die Kosten hinaus auf die staatliche Steuerungskompetenz abzuheben: Würde diese Funktion nicht durch die Verbände übernommen, müsste sie abermals durch staatliche Aktivität kompensiert werden. Damit wäre zumindest eine zusätzliche Belastung, wenn nicht gar eine erhebliche Überlastung beschrieben. Das Ergebnis daraus wäre, dass die Steuerungsfähigkeit des Staates erheblich in Mitleidenschaft gezogen wäre. Dem zentralen politischen Entscheidungssystem wird die kostenintensive Informationssuche erleichtert und abgenommen. Stattdessen wird die gebündelte und mehrheitsfähige Position eines Interessenspektrums fertig „serviert“ (Sebaldt 1997: 28). Neben die monetäre Entlastung tritt damit eine strukturelle Entlastung, welche die staatliche Handlungseffizienz dauerhaft zu sichern vermag.

Die Beispiele für diese Verbandsfunktion sind zahlreich: So wacht das Prüferkorps des Bundesverbandes Deutscher Banken über das Geschäftsgebaren seiner Mitglieder, die Wohlfahrtsverbände sind als Träger von Krankenhäusern und Pflegeanstalten für deren Funktionalität verantwortlich. Die Gewerkschaften sind Organisatoren beruflicher Fortbildungsseminare, die Industrie- und Handelskammern bieten Zusatzqualifikationen und stellen Gesellen- und Meisterbriefe aus (Triesch/Ockenfels 1995: 137-140). Dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) wird seine Aufgabe der Kontaktpflege zu Ministerien, Parlamenten und Verwaltungen durch seine korporatistische Einbindung ebenfalls erleichtert (Bührer 2000: 43-52).

Der Staat wird durch diese Maßnahmen der gesellschaftlichen Fortentwicklung und Selbstkontrolle durch Verbände also erheblich entlastet. Besonders deutlich wird diese entlastende Funktion verbandlicher Aktivität bei den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden (Siegel 2003: 148-193). Während die Mehrzahl der Verbände überhaupt erst durch eigenen Aktivismus auf die Einflussnahme auf Parteien, Regierung, Parlament oder Ministerien angewiesen ist, sichert die verfassungsmäßig garantierte Tarifautonomie den Konfliktparteien im Arbeitskampf eine besondere Stellung. Über die Auswirkungen von Tarifabschlüssen auf Preise, Geldwert, Beschäftigung und internationale Konkurrenzfähigkeit zeitigen sie ein Bündel an Folgemaßnahmen. Diese können der wirtschaftspolitischen Zielsetzung durchaus zuwider laufen, sofern keine Einigung mit den staatlichen Instanzen erfolgt. Damit ist der staatliche Einfluss auf die Wirtschaftspolitik durch die Verfassungsgeber bewusst eingeschränkt worden.

2.7 Legitimation

Die Legitimationsfunktion ist gegenüber den übrigen Funktionen von Interessengruppen als „Generalfunktion“ zu bezeichnen. Legitimation politischen oder sozialen Handelns ist in Demokratien mit weitgehend transparenten Entscheidungsprozessen unabdingbar. Verbände erfüllen diese Funktion, indem sie den zentralen gesellschaftlichen Forderungen Ausdruck verleihen und ihnen zur Durchsetzung verhelfen. Die staatliche Legitimation ihrerseits ist an die Einhaltung der demokratischen Spielregeln durch ihre Institutionen gebunden. Legitim sind dementsprechend nur solche Maßnahmen und Eingriffe staatlicher Instanzen, die durch demo-

kratisch legitimierte Mandatsträger in einem demokratischen Entscheidungsprozess und einem rechtsstaatlichen Verfahren getroffen und beschlossen werden. Eine entscheidende Legitimationsstütze erhalten die staatlichen Institutionen vor allem dadurch, dass sie zur wichtigsten Instanz der Gewährleistung der Lebensgrundlagen aller Bürger geworden sind (Bildung, innere und äußere Sicherheit, Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum). Umgekehrt würde ein Staat, der diese Funktionen nicht mehr wahrnehmen kann, nicht mehr auf die Anerkennung der Legitimität seiner Eingriffe und Forderungen (Wehr- oder Zivildienst, Steuererhebung, Sozialabgaben) durch die Bürger vertrauen können. In diesem Sinne besteht die staatliche Legitimation daher gemeinsam aus der Effizienz seiner Maßnahmen wie der gleichzeitigen Einhaltung demokratischer Spielregeln durch ihn selbst. Darüber hinaus gilt für staatliche Entscheidungen und Maßnahmen das Prinzip der allgemeinen Verbindlichkeit. Dieses ist nur durchzusetzen, wenn sich die Mehrheit der Bürger unterstützend hinter die staatlichen Eingriffe stellt. Gerade hier spielen die Verbände eine entscheidende Rolle. Ist die Verfahrenslegitimität des demokratischen Staates einmal anerkannt, umso mehr wird die Leistungsfähigkeit des Staates, seine Effizienz in den Mittelpunkt der Beurteilung durch die Bürger treten. Mit einem nicht hinterfragbaren, allumfassenden Gestaltungsanspruch seinerseits wie in totalitären Systemen kann der demokratische Staat nicht rechnen. Im Gegenteil muss er seine Eingriffe begründen und die Loyalität der Bürger durch wohlfahrtsstaatliche und am Gemeinwohl orientierte Maßnahmen festigen (Weber 1981: 397).

Die Verbände wirken an dieser Stelle als Repräsentanten spezieller Bevölkerungsgruppen entscheidend mit. Sie ermöglichen es dem Individuum auch abseits der Wahlurne, auf die Formulierung von Politik Einfluss zu nehmen. Außerdem wird in täglicher Verbandsarbeit sichergestellt, dass sich politische Entscheidungen nicht fernab von den konkreten Lebenssituationen der Menschen befinden. Politik wird damit nicht mehr als Abstraktum begriffen. Im Gegenteil erhält sie zusätzliche Legitimation durch die Identifikation der Verbandsmitglieder mit den staatlichen Institutionen und den darin stattfindenden Entscheidungsprozessen. Solange eine gesellschaftliche Gruppe eine reelle Chance sieht, den eigenen Forderungen mit Aussicht auf Erfolg Nachdruck zu verleihen, stellt sie die Legitimität des politischen Systems nicht in Frage. Insofern stellt die Existenz von verbandlichen Forderungskatalogen an staatliche Instanzen eine enge Bindung an die Gegebenheiten des politischen Systems dar. Diese Forderungen sind Ausdruck der Akzeptanz seiner demokratischen Spielregeln und Spiegelbild des Vertrauens in die Effektivität seiner Prozesse.

3. Verbände als Gemeinwohlemmnis? Reflektierte und unreflektierte Kritik

Wie in der Titelgebung des Beitrages bereits angeklungen ist das positive Bild von Verbänden als Spiegelbild und Motor moderner Gesellschaften nur eine Seite der Medaille. Dass sich Verbände neben der bis hierhin dargestellten positiven Funktionsübernahme in modernen Gemeinwesen daneben auch als Hemmschuh für notwendige gesellschaftliche Modernisierungsprozesse erweisen, ist dem gegenüber in der publizistischen und auch wissenschaftlichen Öffentlichkeit weitaus mehr verbreitet als der positive Funktionskatalog. Bislang war von Verbänden nur dergestalt

die Rede, dass sie einerseits effizient auf das Gemeinwohl hinarbeiten oder aber – strikt in der neopluralistischen Tradition Ernst Fraenkels (Fraenkel 1968: 11-28) argumentiert – das Gemeinwohl gleichsam als „Nebenprodukt“, als Ergebnis des Austrages divergierender Interessen in der Gesellschaft ausfällt. In der Tat sind ein Großteil der Verbändetheorien dadurch entstanden, dass sie sich entweder in der Tradition der Fraenkelschen Perzeption sich pluralistisch organisierender, konfliktfähiger und konfliktwilliger Gesellschaften befinden oder aber sich aus der fundamentalen Kritik an ihr entzündeten. Besonders von zwei Seiten sind nachdrücklich Einwände gegen das Bild von der indirekt positiven und selbststeuernden Wirkung von Verbänden vorgebracht worden: von Seiten der kritischen Theorie Claus Offes und durch die Politische Ökonomie von Mancur Olson. Die moderne und unsystematische Verbändekritik fällt dem gegenüber schmalbrüstig aus, konzentriert sich im Wesentlichen auf die Begriffe Korruption und Erpressung und degradiert politische Institutionen zu Befehlsempfängern von zahlungskräftigen Verbandsvertretern. Auf die gleichermaßen populistische wie populäre Kritik an Verbänden wird daher ebenfalls zu rekurrieren sein.

3.1 Reflektierte Kritik: Neue Politische Ökonomie, Konflikttheorie, Korporatismuskritik

Dass Verbände ein Spiegelbild der gesellschaftlichen Vielfalt darstellen, ist unbestritten. Gerade angesichts der zu beobachtenden Differenzierung des Verbandswesens in modernen Gesellschaften sind Modernisierungsprozesse zu beobachten, die ein bemerkenswertes Ausmaß an Vielschichtigkeit in der Verbandslandschaft zur Folge haben. Zur pluralistischen Vorstellung einer detailgetreuen Abbildung der Gesellschaft im Verbandsspektrum gehört jedoch auch die Annahme, dass jegliches Interesse nicht nur die Möglichkeit zur Formierung besitzt, sondern auch jedes Interesse prinzipiell die gleichen Chancen zur Durchsetzung hat (Sebaldt/Straßner 2004: 29-33).

Genau an diesem Punkt hat die Kritik der *Neuen Politischen Ökonomie* (NPÖ) angesetzt. Der bedeutendste Ansatz der NPÖ entstammt neben den benachbarten Theorien von *Anthony Downs* (Downs 1968) und *Albert Hirschman* (Hirschman 1974) der Feder des amerikanischen Sozialwissenschaftlers *Mancur Olson* (Olson 1992). *Olson* fragt, inwiefern für unterschiedlich große Interessengruppen mit voneinander differenten Zielsetzungen gleiche Startbedingungen zu finden sind (Olson 1992: 4). Als scharfer Kritiker der Pluralismustheorie geht *Olson* von einem direkt proportionalen Zusammenhang aus: Je größer die Zahl der Interessenten an einem erzeugten Nutzen, desto unwahrscheinlicher ist die Bildung einer Interessengruppe. *Olsons* Darlegung zufolge erzeugen besonders die großen Massenorganisationen (er hat vor allem die Gewerkschaften im Sinne) für ihre Mitglieder nämlich nicht nur individuellen Nutzen, sondern darüber hinaus auch erhebliche und vor allem unteilbare öffentliche Güter. Diese öffentlichen Güter zeichnen sich vor allem hinsichtlich ihrer Kosten aus. Die Produktionskosten, die für das Bereitstellen des öffentlichen Gutes anfallen, sind immer gleich hoch. Dabei spielt es keine Rolle, ob das betreffende Gut für viele oder aber lediglich einen einzigen Konsumenten erstellt wird: Nicht nur ein Individuum, sondern mehrere können gleichzeitig in den Genuss des Kollektivgutes

gelangen. So fallen unter öffentliche Güter etwa die nationale Sicherheit, gesunde Luft oder Radiosendungen (Zimmer 1996: 174).

Die Güter kommen damit zwingend nicht nur den Mitgliedern des sie bereitstellenden Kollektivs zugute, sondern auch denjenigen, die nicht in der Interessengruppe organisiert sind: Von sauberer Luft profitieren neben Umweltschutzaktivisten auch Personen, die sich nicht für den Erhalt unserer Lebensgrundlagen einsetzen. Geht man von dem Streben des Einzelnen nach rationaler Nutzenmaximierung aus, entsteht dadurch ein logisches Problem: Der Anreiz für das einzelne Mitglied der Organisation, sich zu engagieren, seine eigenen Ressourcen (Zeit, Arbeit) einzubringen und einen hohen, materiellen oder immateriellen Mitgliedsbeitrag zu entrichten, ist gering. Da ihm das Kollektivgut nicht vorenthalten werden kann, gelangt es auch ohne den Einsatz eigener Ressourcen in dessen Genuss. Anders ausgedrückt heißt dies: Je spezifischer, überschaubarer, enger auf bestimmte Gruppenmitglieder begrenzt ein Kollektivgut ist, umso größer die Wahrscheinlichkeit, dass sich Individuen mit ausreichender Motivation zu dessen Bereitstellung finden. Andernfalls würde das Kollektivgut überhaupt nicht bereitgestellt. Umgekehrt bedeutet dies: Je unspezifischer und allgemeiner ein Kollektivgut, umso größer die Zahl der Interessenten daran und umso geringer gleichzeitig die Chance, sie zu einer aktiven Mitarbeit in der Organisation zu bewegen (Sebaldt 1997b: 48).

Nicht zuletzt aus diesem Grund bestreitet *Olson* die pluralistische Annahme, dass die Landschaft der Interessengruppen ein Abbild der gesellschaftlichen Realität sei. Ebenfalls im Gegensatz zum Pluralismus wird in der NPÖ davon ausgegangen, dass es Interessen gibt, die sich nicht organisieren können. Diese Interessen müssen Olson zufolge „schweigend leiden“ und bleiben allein in „vergessenen“, nicht fest organisierten Gruppen vertreten. Die Beispiele, die *Olson* dafür anführt, sind die Angestellten, die Steuerzahler oder auch die Pazifisten (Olson 1992: 163-164). In der Tat sind in modernen Gesellschaften Verbände vertreten, die sich zwar dauerhaft organisieren konnten, ihren Zusammenschluss aber nicht in politischen Einfluss umzumünzen in der Lage sind. Als Beispiele dienen hier besonders Verbände von gesellschaftlichen Randgruppen wie Kindern, Behinderten oder Alten. Dieser Mangel liegt jedoch nicht in der verbandsinternen Struktur begründet, sondern auch in gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Deutlich wird, dass sich der Einfluss von Verbänden in einem direkt proportionalen Verhältnis zu ihrer Konfliktfähigkeit befindet. Verbände, die entweder über ein angemessenes Druckpotential verfügen, da sie entweder einen Großteil ihrer Klientel vertreten und somit bei Leistungsverweigerung (Streik etc.) volkswirtschaftlichen Schaden anrichten könnten oder aber über eigenes finanzielles Instrumentarium verfügen, um politische Entscheidungen zu beeinflussen, befinden sich dem gegenüber im Vorteil.

Von dieser Warte aus hat sich die *Konflikttheorie* der Verbandsproblematik genähert. Der Kerngedanke der neomarxistisch geprägten Konflikttheorie beruht darauf, dass es entgegen dem demokratischen Postulat der durch eine Verfassung gebändigten Hauptinteressen auch in modernen Demokratien herrschende Interessen von privilegierten Klassen, Schichten oder Gruppen gäbe (Offe 1972: 135; Offe/Fuchs 1998). Die strukturelle Verteilung politischer Einflusschancen sei eben nicht grundlegend paritätisch gestaltet, sondern an historisch tradierten Ungleichgewichten orientiert. Davon profitierten am meisten wirtschaftliche Interessen, denen auch die politischen Institutionen untergeordnet seien. Staatliche Institutionen

sind somit nicht mehr als Absicherung gesellschaftlicher Interessen zu werten, sondern dienen primär der Verflechtung von Ökonomie und Politik, mithin der spätkapitalistischen Organisation und damit deren Interessen. Insofern konnten auch der liberale Verfassungsstaat und dessen Verfassung stets nur die vorpolitisch konstituierten Interessen der herrschenden Klasse sichern. Zum einen wurden durch Wertsysteme und Ideologien des Bürgertums außen-, finanz- und sozialpolitische Strategien des Staatsapparates mit den eigenen Interessen vereinbar. Zum anderen kam es zur strikten Ausgrenzung des Staates aus Handlungsräumen, in welchen die Wirtschaftssubjekte fortan ungehemmt ihre kapitalistischen Interessen verfolgen konnten. Gerade durch die freiwillige Selbstbescheidung der staatlichen Zuständigkeiten sei die private Kapitalakkumulation befördert worden. Diese Tendenz sei noch einmal verstärkt worden, indem das ökonomische System als staatsfreier Raum festgeschrieben wurde, wie es etwa bei den Tarifverhandlungen der Fall ist. Hier bekämen wirtschaftliche Eliten, die ökonomisch herrschende Klasse, ein faktisches Monopol bei der Steuerung des politischen Handlungssystems. Die Chancen der politischen Artikulation fielen daher mit den ökonomisch determinierten Klassengrenzen zusammen (Offe 1972: 140-142). Der Kern der Kritik richtete sich abermals gegen das Pluralismusmodell: Das *a posteriori*-Gemeinwohl des Neopluralismus wurde als geschöntes Bild einer schlechten Wirklichkeit gebrandmarkt, in der jegliches Ergebnis als das erreichbare Optimum dargestellt werde (Rudzio 1982: 63). Dieses potenziere sich jedoch in korporatistischen Strukturen noch einmal in der ungleichen Einbindung von Unternehmern und Arbeitnehmern (Offe 1981: 146-150). In diesem Zusammenhang hielt *Offe* dem pluralistischen Modell vor, dass nicht alle Interessen gleichermaßen organisierbar seien, was aber nicht nur auf ihre Größe, sondern auch auf ihre Bedeutung für die Verwertbarkeit im kapitalistischen Wirtschaftssystem zutrefte. Die Konflikttheorie postuliert ferner, dass durch unterschiedliche Organisationsfähigkeit von Interessen auch eine erheblich voneinander *abweichende Fähigkeit zum Austrag von Konflikten festgestellt* werden muss. Aus der *Konfliktfähigkeit* resultiere schließlich die *Chance auf politischen Einfluss*. So sind Studenten, Schüler und Arbeitslose Gruppen, die zwar organisationsfähig sind, deren Sanktionsmittel Leistungsverweigerung aber kaum ins Gewicht fällt. Damit sind diese Gruppen nicht in der Lage, gesellschaftlich relevanten Druck auszuüben. Die Konflikttheorie schreibt diese Tatsache allein dem Umstand zu, dass diese Interessen am Rande oder außerhalb des Leistungsverwertungsprozesses stehen. Tatsächlich spricht *Offe* einen augenfälligen Zusammenhang zwischen der Finanzkraft von Verbänden und ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung an, die sich nicht nur in politischem Einfluss niederschlagen, sondern ein Netzwerk aus politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern postuliert. Seine Argumentation beinhaltet jedoch auch erhebliche Schwächen. Zum einen ist er zu einseitig auf den Gegensatz von Kapital und Arbeit ausgerichtet. Sein monokausaler Erklärungsversuch degradiert andere Konfliktfelder zu nachrangigen Organisationsgründen. Gerade die sich stets wandelnde Landschaft an Verbänden bringt aber mehr und mehr Erscheinungen hervor, die gerade nicht an diesem Gegensatz ausgerichtet sind. Zum anderen übersieht er grundlegende Errungenschaften des Sozialstaates. Dieser hat gerade den von *Offe* im Zentrum seiner Betrachtungen stehenden, nicht-privilegierten Schichten der Bevölkerung zu einem bescheidenen Wohlstand verholfen und wirkt mäßigend auf den Konflikt, den *Offe* zu einem elementaren Grund zur

Formierung organisierter Interessen hochstilisiert. Darüber hinaus ist die von ihm entworfene Antithetik zwischen Wirtschaft und Politik nicht aufrecht zu erhalten, im Gegenteil zeichnen sich gerade moderne Gesellschaften durch eine Verantwortungsethik aus, an der auch Verbände und Unternehmen Teil haben müssen, will das übergeordnete politische System nicht grundsätzlichen Schaden leiden (Sebaldt/Straßner 2004: 48).

An der bereits von Offe monierten Existenz von autonomen Verhandlungsarenen im Korporatismus entzündete sich ein weiterer Kritikstrang, der ebenso eine strukturelle Verkrustung von Politikfeldern und damit einen systematischen Ausschluss von neuen Interessen befördere. Unter den positiven Verbandsfunktionen wurde die gesellschaftliche Selbststeuerung im Wesentlichen mit einer Entlastungsfunktion für den Staat gleichgesetzt. Der Korporatismusansatz verweist aber auch auf problematische Erscheinungen. Die Beteiligung der Gewerkschaften (Tarifverhandlungen, Bündnis für Arbeit) etwa bleibt für sie selbst immer mit einem Risiko verbunden. Unter den drei beteiligten Akteuren Arbeit, Kapital und Staat (Tripartismus) können sie die geringsten Sanktionsmittel vorweisen und allein auf ihre Konfliktfähigkeit in der Tarifauseinandersetzung setzen (Bleses/Vetterlein 2002: 27-30). Auf der anderen Seite ist das System des institutionalisierten Einflusses der Verbände im Korporatismus nicht davor gefeit, in andere Politikbereiche vorzudringen. Hier besteht die Gefahr, dass Staat und Verbände ein versteinertes und verschlossenes Elitenkartell ohne demokratische Transparenz und Legitimation bilden (von Alemann 1985: 14). Einerseits meint dies die Fähigkeit der beteiligten Verbände, neue Erscheinungen in der Verbandslandschaft unter Verweis auf ihr Druckpotential von künftigen Aushandlungsprozessen auszuschließen. Andererseits können die Tarifpartner, vor allen Dingen die Arbeitgeber, über Fragen der Wirtschaftspolitik erheblichen Einfluss auf die Energie- und Technologie-, aber auch auf die Gesundheitspolitik ausüben. Damit kann demokratiethoretisch eine problematische Situation entstehen, da die eigentlichen Entscheidungsträger (Parlament) zunehmend unter den Einfluss des verbandlich dominierten Elitenkartells zu geraten drohen.

Neben den theoretisch fundierteren und substantiellen Kritikpunkten am Einfluss von Verbänden sind daneben auch alte, doch stets populäre Kritikpunkte vorgebracht worden.

3.2 Unreflektierte Kritik: Korruption und Erpressung als Wesensmerkmale

Die Vorstellung, dass das Engagement von Verbänden aus altruistischen Motiven zur Verwirklichung eines Gemeinwohles aus dem Konflikt heraus geschieht, ist ein-dimensional und massiv unterkomplex. Es beruht auf einem romantisch-verklärten Demokratieverständnis, das mit der gesellschaftlichen Realität nur noch wenig gemein hat. Tatsächlich ist Politik – und dazu zählt sich auch das Einwirken von Verbänden auf Entscheidungsprozesse – der massive Austrag divergierender Interessen zur Sicherung der Interessen des eigenen sozialen Subsystems. Vor diesem Hintergrund ist Verbänden wiederholt der medienwirksam aufgebauchte Vorwurf gemacht worden, ihr Einfluss definiere sich zwar vordergründig durch die positiven Verbands-

funktionen, hintergründig aber existiere eine „Schattenwirtschaft“, in der Verbandsvertreter durch finanzielle Zuwendungen, offene oder versteckte Drohungen und Leistungsverweigerung zu nicht demokratisch legitimierten de facto-Entscheidungsträgern herangewachsen seien (von Arnim 1977, von Arnim 1993).

Das in bemerkenswerter Regelmäßigkeit wiederkehrende Argument der Korruption ist verfehlt. Im Grunde besteht der Vorwurf darin, dass sich besonders finanzstarke Verbände durch Geldzahlungen oder andere Formen der Zuwendung politische Entscheidungen, die für den jeweiligen Verband von Vorteil sind, gleichsam erkaufen können. In der Tat zeichnet sich zwar ein Anstieg der Korruption in Deutschland ab, der bemerkenswert und besorgniserregend gleichermaßen ist. Er trifft jedoch vor allen Dingen auf Wirtschaftskriminalität und die Vergabe hochdotierter Positionen in Unternehmen zu (Berg 2001). Gerade Verbände – sieht man einmal von den großen Wirtschaftsverbänden ab – verfügen nicht über den finanziellen Spielraum, um großflächige und wirkmächtige Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Zudem gilt es festzuhalten, dass trotz aller populistischer Kritik Korruption ein Phänomen ist, das sich vornehmlich auf der kommunalen Ebene abspielt (Lorig 2004: 384), die zudem nicht der primäre Ansatzpunkt für Verbandsinteressen ist.

Damit im Verbund steht der ebenso häufig genannte Vorwurf, dass sich Parlamentarier gleichzeitig und sogar vorrangig als Verbandsvertreter engagieren und auf diese Art und Weise parlamentarische Arbeit sich zur Verbandsarbeit gewandelt hat, während der der Parlamentarier nicht als Vertreter seines Wahlkreises fungiert, sondern als Gewährsmann seiner Interessengruppe (Steinberg 1989: 227-233). Detaillierte empirische Untersuchungen haben abermals den gegenteiligen Effekt untermauert: Gelingt es einem Verbandsvertreter, in den Bundestag einzuziehen, so steigert es seine Chancen nicht, Verbandspolitik zu betreiben, sondern es vermindert sie sogar, eine Tendenz, die auch und gerade von Verbandsvertretern gestützt wird (Sebaldt 1997b: 354-360). Der einzelne Abgeordnete würde unmittelbar nach seinem Einzug mit dem Hautgut des Interessengroßen belegt und von der interfraktionellen Informationskette sukzessive abgeschnitten, würde er deutlich machen, dass seine Präferenz dem Verband und nicht der parteilichen Arbeit gilt. Insofern gilt: Die parlamentarische Arbeit hat stets Vorrang vor der Vertretung der Interessengruppe als Abgeordneter (Patzelt 1995: 165-171, Sebaldt 2001b: 296-299). So haben Einzelbeispiele wie Constantin Freiherr von Heereman, der als Präsident des Deutschen Bauernverbandes gleichzeitig CSU-Abgeordneter war, gerade deshalb unter erheblicher Erfolglosigkeit gelitten, was die Vertretung von Gruppeninteressen betrifft. Die Einbindung in parlamentarische Gremien erschwerte nämlich eine durchsetzungsfähige Verbandspolitik, da das Engagement für den Verband stets den Ausgleich mit der parlamentarischen Arbeit für die Fraktion zu suchen hatte. Zusätzlich ist der entsprechende Abgeordnete meist nicht in den parlamentarischen Ausschüssen eingebunden, in denen er die konsequente verbandsfreundliche Politik unterstützen oder gar betreiben könnte. So wenden sich Verbandsvertreter von außerhalb gerade oftmals nicht an „ihren“ Abgeordneten, sondern an die federführenden Mitglieder der relevanten Ausschüsse (Sebaldt/Straßner 2004: 166).

Die populistische Kritik an Verbänden und ihrer Methodik wird jedoch angesichts der öffentlichen Wirkmacht und der Verbreitung von Vorurteilen auch wei-

terhin den Löwenanteil der öffentlichen Einschätzung ausmachen. Dass an dieser Entwicklung auch wissenschaftliche Publikationen mit bewusst unscharfen und selbstverräterisch kurzen Analysen (Fücks 2003: 55-59) partizipieren stimmt bedenklich.

4. Fazit und Zusammenfassung

Das Bild der Verbände in der Bundesrepublik wird auch künftig zwiespältig sein, tief verwurzelte Ressentiments gegenüber modernen und damit professionalisierten Interessengruppen werden nicht gleichsam über Nacht mit Stumpf und Stiel zu beiseitigen sein. Gleichzeitig gilt es aber auch den negativen Tendenzen auf kommunaler (Korruption) wie auf nationalstaatlicher Ebene (permanent drohende Bildung eines Elitenkartells im Korporatismus etc.) gegenüber wachsam zu bleiben und eventuell offensiv zu begegnen. Das insgesamt deutlich positive Bild von Verbänden und ihre Bedeutung aus pluralistischer Sicht ist jedoch unbestritten.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass in jeglicher der genannten Funktionen die besondere Bedeutung der Kommunikation hervor zu heben ist. Verbände wirken wie kommunizierende Röhren (Sebaldt/Straßner 2004: 71) zwischen Gesetzgeber, Verwaltung und den von den staatlichen Maßnahmen betroffenen Bürgern.⁴ Dabei fördern oder beeinträchtigen Verbände aber nicht nur das Vertrauen der Bürger in den Staat, sondern bedingen auch die Wirksamkeit seiner Maßnahmen und Leistungen durch ihre Unterstützung oder aber ihren Widerstand. Graphisch veranschaulicht wird deutlich, wie umfangreich das Tableau an Verbandsfunktionen sich in modernen Gesellschaften darstellt.

Neben ihrer Bedeutung für die Verbandsstruktur selbst als auch für das politische System und seine Funktionsfähigkeit ist aber auch auf die Mikroebene zu rekurrieren. Denn auch für den einzelnen Bürger leisten Verbände Unverzichtbares. Angesichts der Fülle an hochkomplexen Entscheidungsmaterien wäre jeder Einzelne überfordert, sich mit allen Problemkomplexen angemessen auseinander zu setzen. Insofern betätigen sich Verbände auch als „Interpreten des Staates“ (Weber 1981: 393), erläutern gesetzgeberische Maßnahmen und sorgen damit als Folge eines Kommunikationszirkels wiederum für eine positive Grundhaltung gegenüber dem politischen System. Andererseits wären staatliche Instanzen ohne die Existenz aggregierender und selektierender Verbände in ihrer Steuerungskompetenz überfordert. Die Kosten temporaler und monetärer Natur zur Findung von Kompromisslösungen würden die staatlichen Kompetenzen übersteigen. Gesellschaft und politisches Entscheidungssystem werden durch den Transmissionsriemen Verbände miteinander in permanente Verbindung gesetzt. Verbänden ist es so ermöglicht, ihre Klientel optimal zu vertreten und deren Interessen durchzusetzen, das politische System wird „geerdet“ und seine Handlungsoutputs an die gesellschaftliche Realität rückgebunden. Das politische System kann damit auf Veränderungen in der Gesellschaft, Wandlungen des Meinungsspektrums und den Drang zu Innovationen in adäquatem Maße reagieren.

Übersicht: Funktionen von Interessengruppen im Vergleich

Funktion	Bedeutung für Verband	Demokratiethoretische Bedeutung
Aggregation	Bündelung und Zusammenfassung der heterogenen gesellschaftlichen Interessen zu verbandspolitischen Zielen	Verbesserte Durchsetzbarkeit von Interessen durch Bündelung und Organisation, Betonung der Legitimität gesellschaftlicher Forderungen
Selektion	Vereinheitlichung unterschiedlicher Interessen innerhalb des Verbands, Auswahl zentraler wie augenblicklich durchsetzbarer Forderungen in einem Bereich	„Filterwirkung“ der Verbände und Schutz vor Überlastung staatlicher Institutionen; Interessenverbände als „gatekeeper“ zwischen Ausblendung bestimmter Interessen und politischer Handlungsunfähigkeit des Systems
Artikulation	Umformung latenter und manifester Interessen in Aussagen und Forderungen gegenüber dem politischen System	Ausrichtung der staatlichen Ordnungs- und Verteilungsmaßnahmen an der gesellschaftlichen Realität
Integration	Einbindung von Individuen in die Verbandsstruktur und Teilhabe an den Durchsetzungsmaßnahmen des Verbandes	Stabilisierung des gesellschaftlichen Unterbaus, Aufbau von Loyalitätsstrukturen und Legitimitätszuschreibung an das politische System
Partizipation	Möglichkeit zur Teilnahme an verbandlicher Arbeit durch Information und Kommunikation und zum Aufstieg innerhalb der Organisation	Indirekte Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess, Anerkennung der legitimen staatlichen Steuerungskompetenz, Transparenz der Funktionslogik des politischen Systems
Sozioökonomische Selbstregulierung	Selbständige Regulationsfunktionen in bestimmten Politikfeldern (Wirtschaftsbereich, Gesundheitspolitik)	Stabilisierung des gesellschaftlichen Unterbaus, finanzielle und strukturelle Entlastungsfunktion gegenüber staatlichen Institutionen, Präsentation mehrheitsfähiger Positionen
Legitimation	Gelegenheit für Individuen zur Teilnahme am politischen Prozess über den Wahlakt hinaus, Verdeutlichung realer Chancen zur Durchsetzung eigener Interessen, Teilhabe an Lösung konkreter politischer Einzelfragen	„Metafunktion“: Bindung der Individuen an die Struktur des politischen Systems, Akzeptanz demokratischer Verfahren, Schaffung von Vertrauen in die Effizienz des politischen Systems durch Rückbindung der staatlichen Politiken an die gesellschaftliche Realität

Quelle: eigene Darstellung.

Zusammenfassend dienen die Funktionen von Verbänden daher erkennbar nicht nur dem Selbstzweck des Verbands. Sie leisten darüber hinaus auch einen bedeutenden demokratiepraktischen Beitrag. Angesichts der skeptischen Einschätzung bezüglich des tatsächlichen Einflusses von Verbänden wird ihnen ihre Funktionswahrnehmung allerdings nicht erleichtert. So ist den Verbänden selbst besonders daran gelegen, ihr schlechtes Image nachhaltig zu verändern (Feldenkirchen 2003: 9). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich die Verbandssysteme angesichts der hohen gesellschaftlichen Volatilität einem erheblichen Anpassungs- und Modernisierungsdruck ausgesetzt sehen (Sebaldt/Straßner 2004: 277-308). Der ohnehin zu postulierenden machtpolitischen Ungleichheit von Verbänden gesellt sich der Um-

stand hinzu, dass Verbände im Bereich Arbeit und Soziales (DGB, Deutsches Rotes Kreuz etc.) mit schwerwiegenden organisatorischen und monetären Problemen zu kämpfen haben, während Verbände, die sich wie Amnesty International für die Einhaltung von Menschenrechten engagieren (Devries 1998: 192-197) als auch Verbände aus dem Sektor Umwelt (z.B. Greenpeace), besonders materiell kaum Sorgen haben (Lietzmann 2000: 270-275). Insofern ist es im Sinne einer weiteren Differenzierung und prinzipiellen Chancengleichheit der Verbandslandschaft zu hoffen, dass sich neben negativen Einzelercheinungen das positive Gesamtbild der deutschen Verbandslandschaft auch in der Öffentlichkeit einprägen wird.

Anmerkungen

- 1 Der Organisationsgrad bestimmt sich dabei durch das Verhältnis der im Verband organisierten Mitglieder einer Branche und der Gesamtzahl der in einer Branche Beschäftigten. Siehe zur Berechnung Straßner/Sebaldt 2004: 181-183.
- 2 Darunter verstehen sich Zusatzanreize, welche Verbände für ihre Mitglieder bereitstellen und in ihr spezielles Leistungsrepertoire aufnehmen. Diese supplementären Anreize müssen mit dem eigentlichen Organisationszweck des Verbands nichts mehr zu tun haben. Gewerkschaftsmitglieder etwa können über den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) Versicherungen zu besonders günstigen Konditionen abschließen, Mitglieder des Allgemeinen Deutschen Automobil Clubs (ADAC) können das Privileg nutzen, billige Reisemöglichkeiten in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus bietet er seinen Mitgliedern auch touristische Ratschläge, technische Garantien und eine breite Palette an allgemeine Beratungen.
- 3 Damit können einerseits korporatistische Verhandlungsstrukturen gemeint sein, in welchen Verbände gleichberechtigt mit dem Staat als Aushandlungspartner agieren. Daneben firmieren darunter auch Bereiche, aus welchen sich der Staat zurückschneiden hat, um Verbänden die Übernahme hoheitlicher und eigenverantwortlicher Aufgaben zu ermöglichen. Als Beispiele aus dem ersten Bereich dienen etwa das Bündnis für Arbeit oder die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Exempel für den zweiten Bereich sind das Deutsche Institut für Normung (DIN) und das Phänomen der Gütegemeinschaften.
- 4 Verbände bilden demzufolge gemeinsam mit Parteien und den Medien einen „intermediären Sektor“ aus Vermittlungsagenturen, der als Transmissionsriemen gesellschaftliche Forderungen und Wandlungsprozesse dem zentralen politischen Entscheidungssystem gegenüber thematisiert und gegebenenfalls einspeist.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1985), Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik. Erosion oder Transformation? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49, 3-21.
- Arnim, Hans Herbert von (1977), Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Wirtschaftsordnung, Frankfurt a.M.
- Arnim, Hans Herbert von (1993), Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?, München.
- Berg, Andreas (2001), Wirtschaftskriminalität in Deutschland. Ursachen und Bekämpfung von Korruption und Untreue, Bad Iburg.
- Bleses, Peter/Vetterlein, Antje (2002), Gewerkschaften ohne Vollbeschäftigung, Wiesbaden.
- Bock, Andreas (2003), Der Kitt der Gesellschaft, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 10. Februar, S. 8.
- Boebenecker, Karl-Heinz (1999), Ehrenamt und Wohlfahrtsverbände, in: *Soziale Arbeit. Deutsche Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete*, Heft 3, S. 87-93.

- Bührer, Werner (2000), Auf dem Weg zum Korporatismus. Der Bundesverband der Deutschen Industrie in zeitgeschichtlicher Perspektive, in: Werner Bührer/Edgar Grande (Hrsg.), *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland*, Baden-Baden, S. 43-52.
- Devries, Uta (1998), Amnesty International gegen Folter. Eine kritische Bilanz, Frankfurt am Main.
- Downs, Anthony (1968), *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.
- Ebbinghaus, Bernhard (2003), Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, in: Wolfgang Schroeder/Bernhard Wessels (Hrsg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Wiesbaden, S. 174-203.
- Eising, Rainer (2004), Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS) Heft 4*, S. 494-518.
- Eschenburg, Theodor (1963), *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart, 2. Auflage.
- Feldenkirchen, Markus (2003), Sie wollen nicht die bösen Buben sein. Lobbyismus in Berlin, in: *Das Parlament* Nr. 1-2, S. 9.
- Fraenkel, Ernst (1968), Die ordnungspolitische Bedeutung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat, in: DGB (Hrsg.), *Die Stellung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat*, Düsseldorf, S. 11-28.
- Fücks, Ralf (2003), Lobbyismus braucht demokratische Kontrolle, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden, S. 55-59.
- Hacket, Anne/Mutz, Gerd (2002), Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement, in: *APuZ B 9*, S. 39-46.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (1992), Der Deutsche Bauernverband und das „Gemeinwohl“, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh, S. 135-137.
- Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.) (2003), *Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung*, Wiesbaden.
- Hirschman, Albert O. (1974), *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen.
- Kirchinger, Johann (2004), Nur als geschlossenes Ganzes von Gewicht, in: *Der Staatsbürger. Beilage der Bayerischen Staatszeitung*, September, S. 70-71.
- Kulbach, Roderich (2002), Das Ehrenamt im Wohlfahrtsverband. Quantitative und qualitative Entwicklungen, in: *Soziale Arbeit. Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete*, Heft 2, S. 55-60.
- Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.) (2003), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden.
- Lietzmann, Hans Jürgen (2000), „Greenpeace“ als politischer Akteur, in: Ulrich Willems/Thomas von Winter (Hrsg.), *Politische Repräsentation schwacher Interessen*, Opladen, S. 270-275.
- Lorig, Wolfgang H. (2004), Verantwortliche Amtsführung im demokratischen Verfassungsstaat, in: *Zeitschrift für Politik (ZfP) Nr. 4*, S. 384-400.
- Meyer, Ulrich (1997), Politische Sozialisation, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, S. 468.
- Müller, Leo A. (1989), *betrifft: amnesty international*, München, S. 108-115.
- Müller-Jentsch, Walther/Ittermann, Peter (2000), *Industrielle Beziehungen. Daten, Zeitreihen, Trends 1950-1999*, Frankfurt am Main.
- Oberreuter, Heinrich (Hrsg.) (1980), *Pluralismus. Grundlegung und Diskussion*, Opladen.
- Offe, Claus (1972), Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Ein Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a.M., 4. unveränderte Aufl., 135-164.
- Offe, Claus (1981), The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case, in: Berger, Suzanne (Hrsg.), *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, 123-158.
- Offe, Claus/Fuchs, Susanne (1998), Zurück in die Zukunft. Stellungnahmen zum dritten Bericht der Miegel-Kommission, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 3, 295-311.

- Olson, Mancur (2002), Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen, 3. Auflage.
- Putnam, Robert D. (1995), Bowling Alone: America's Declining Social Capital, in: Journal of Democracy Nr. 6, S. 65-78.
- Putnam, Robert D. (2000), Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York u.a..
- Reutter, Werner (1999), Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B 9, S. 7-15.
- Rudzio, Wolfgang, 1982: Die organisierte Demokratie – Parteien und Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, 2., bearbeitete Aufl., Stuttgart.
- Sebaldt, Martin (1997a), Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis, in: APuZ B 36-37, S. 27-37.
- Sebaldt, Martin (1997b), Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen.
- Sebaldt, Martin (2001a), Transformation der Verbändedemokratie. Die Modernisierung des Systems organisierter Interessen in den USA, Wiesbaden.
- Sebaldt, Martin (2001b), Parlamentarische Demokratie und gesellschaftliche Modernisierung: Der Deutsche Bundestag im Gefüge organisierter Interessen seit Mitte der siebziger Jahre, in: Oberreuter, Heinrich/Kranenpohl, Uwe/Sebaldt, Martin (Hrsg.), Der deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden, S. 280-302.
- Sebaldt, Martin (2004), Die „Stille Revolution“ organisierter Interessenvertretung: Entwicklung- und Transformationsmuster westlicher Verbandssysteme in komparativer Perspektive, in: Zeitschrift für Politik (ZfP), Nr. Heft 1, S. 1-28.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (2004), Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Siegel, Nico (2003), Die Politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland. Das Beispiel Bündnis für Arbeit, in: Sven Jochem/Nico Siegel (Hrsg.), Konzertierung in Deutschland und Europa. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen, S. 148-193.
- Simmert, Christian (2002), Die Lobby regiert das Land, Berlin.
- Steinberg, Rudolf, (1989), Parlament und organisierte Interessen, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin, New York, 217-259.
- Tocqueville, Alexis de (1986), De la Démocratie en Amérique, Paris.
- Traxler, Franz (1999), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung, in: Walther Müller-Jentsch (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München, S. 139-166.
- Triesch, Günther/Ockenfels, Wolfgang (1995), Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluß in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, München/Landsberg am Lech, S. 137-140.
- von Alemann, Ulrich (1985), Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik. Erosion oder Abgrenzung?, in: APuZ B 49, S. 3-21.
- von Alemann, Ulrich (1989), Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen, 2. Auflage, S. 188.
- von Winter, Thomas (2004), Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) Heft 4, S. 761-776.
- Weber, Jürgen (1981), Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, München, 2. Auflage.
- Zimmer, Annette (1996), Vereine – Basiselemente der Demokratie. Eine Analyse aus der Dritte-Sektor-Perspektive, Opladen.

Autoren dieses Heftes

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

Dr. Michael W. Bauer, Wissenschaftlicher Assistent Universität Konstanz,
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Lehrstuhl für Vergleichende
Policy Forschung und Verwaltungswissenschaft, 78457 Konstanz
E-Mail: michael.w.bauer@uni-konstanz.de

Michael Blauberger M.A., Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung,
Paulstr. 3, 50676 Köln
E-Mail: blauberger@gmx.de

Dr. Klaus Brummer, Projektmanager, Themenfeld Internationale Verständigung,
Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh
klaus.brummer@bertelsmann.de

Andreas Dietz, Fasaneriestr. 5, 07548 Gera
E-Mail: kontakt@andreas-dietz.de

Markus Gloe, Friedrichring 13, 79098 Freiburg
Markus.Gloe@t-online.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich, Treudelbergkamp 12, 22397 Hamburg
E-Mail: hartwich.hh@t-online.de

Martin Große Hüttmann M.A., Universität Tübingen, Institut f. Politikwissenschaft,
Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen
E-Mail: grosse-huettmann@uni-tuebingen.de

Michael May, Laurentiusstr. 3, 06108 Halle
E-Mail: may.michael@gmx.de

Jan Mergler M.A., Geschwister-Scholl-Institut für politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstraße 67, 80358 München
E-Mail: Jan.Mergler@lrz.uni-muenchen.de

Dr. Rahild Neuburger, Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für Information, Organisation und Management, Ludwigstr. 28/VG, 80538 München
E-Mail: neuburger@bwl.uni-muenchen.de

Dr. phil. Alexander Straßner, Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft der Universität Regensburg, Universitätsstraße 31, 93053 Regensburg
E-Mail: alexander.strassner@politik.uni-regensburg.de

Prof. Dr. Roland Sturm, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstraße 4, 91054 Erlangen
E-Mail: rdsturm@phil.uni-erlangen.de

Inga Uhlenbrock M.A., Frauenlobstr. 86, 55118 Mainz

Prof. Dr. Uwe Wagschal, Geschwister-Scholl-Institut für politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstraße 67, 80358 München
E-Mail: uwe.wagschal@lrz.uni-muenchen.de