

Jahrgang 54, 2005, Heft 4

Inhalt

Editorial 393

Brennpunkt

Walter Krämer, Werden die Deutschen immer ärmer? 395

Fachwissenschaftliche Aufsätze

Stefan Marshall, Europäische Parteien – Phantomorganisationen oder Integrationsbeschleuniger? 399

Frieder Wolf, Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich 411

Michael Wagner, Wenn Schüler Nein zur Schule sagen: Über die Verbreitung und die Gründe der Schulverweigerung 425

Rainer Tetzlaff, Armutsbekämpfung unter Globalisierungsbedingungen: Die entwicklungspolitischen Millenniumsziele der Vereinten Nationen als realistische Strategie von Global Governance? 435

Aktuelle Information

Markus Müller, Neue Regeln für die Energiewirtschaft. Der regulatorische Staat im Wandel 447

Rechtsprechung kommentiert

Heiner Adamski, Freiheit und Sicherheit. Grenzen der präventiven Telekommunikationsüberwachung 459

Kontrovers dokumentiert

Sonja Glaab, Versagte die Demoskopie im Bundestagswahlkampf 2005? 469

Didaktische Praxis

Brisca Sobat/Klaus Moegling, Ökonomische Lektüre in der Jahrgangsstufe 12
– Zur Vereinbarkeit von Text- und Handlungsorientierung 477

Rezensionen 489

Analyse

Hans-Hermann Hartwich, Krise der Tarifautonomie. Das Tarifsysteem
zwischen Erosion und Machtbehauptung 491

Anschriften der Autoren 517

Editorial

Die Bundestagswahlen sind vorüber. Ein Grund für die vorzeitige Wahlentscheidung war sowohl aus Sicht der Regierung wie der Opposition die erhoffte Chance zu einem konzeptionellen Neuanfang. Wahlen sind keine Problemlöser, aber eine bessere „Stimmung“, wenn schon von einem neuen Optimismus nach der Wahl keiner sprechen wollte, wurde in allen politischen Lagern erwartet.

Bange Fragen und ungelöste Probleme drängen sich aber auch am Ende des Jahres noch auf. Werden die Deutschen immer ärmer? Ja, wenn man einigen Statistikern glaubt. Walter *Krämer*, Bestsellerautor und Experte für „Lügen mit Statistik“ warnt vor Leichtgläubigkeit. Statistisch logisch ist nicht zuletzt: „Wir nehmen den Reichen ihre Mehrverdienste weg, dann haben alle das gleiche und die Armut verschwindet.“ Wer denkt da nicht an die Debatte um eine „Reichensteuer“? Armut auf ganz anderem Niveau ist schon lange ein Problem der Entwicklungsländer. Kann Armut unter den Bedingungen der Globalisierung im weltweiten Maßstab erfolgreich bekämpft werden?, fragt der Hamburger Afrikaexperte Rainer *Tetzlaff*, und kommt zu einem skeptischen Ausblick angesichts entwicklungspolitischer Halbherzigkeiten.

Weitergefragt: Geben wir zu wenig für die Bildung der nachwachsenden Generationen aus? Auch hier gibt es statistische Befunde. Frieder *Wolf* findet den Bildungsbericht der Kultusministerkonferenz bestätigt, der angesichts der Entwicklung der öffentlichen Haushalte trübe Aussichten für die Bildungsausgaben der deutschen Länder sieht, die ihre Bildungskompetenzen in der Föderalismusreformdebatte gerade vehement behaupteten. Schulen brauchen Geld, sie brauchen aber auch motivierte Schüler. Wenn starke Konflikte zwischen Eltern und Kinder sowie eine unzureichende Aufsicht oder Kontrolle der Kinder durch die Eltern zusammen kommen, wächst das Risiko der Schulverweigerung, wie Michael *Wagner* in seinem Beitrag argumentiert.

Die deutsche Wirtschaftskrise ist ein schwieriges Umfeld für Optimisten. Vom ökonomischen Stillstand sind wir aber weit entfernt. Stattdessen bestimmt der stetige Wandel ökonomischer Rahmenbedingungen unsere Weltsicht. Gerade im Feld der Tarifpolitik verändert sich viel mehr, als die landläufige Annahme von der Erstarrung des Arbeitsmarktes als Hemmnis wirtschaftlichen Erfolges in Deutschland

nahelegt. Der langjährige Herausgeber der GWP, Hans-Hermann *Hartwich*, hat sich dieses Problems akribisch angenommen. Er kann in seinem Beitrag zeigen, dass die tatsächlichen Arbeitsverhältnisse nicht mehr durch die kollektiven Verträge der Verbände eingefangen werden. Mehr von der Europäischen Union getrieben als eigener Initiative folgend verändern sich gerade auch die Spielregeln in einem anderen wichtigen Feld der Wirtschaft: auf den Strom- und Gasmärkten, für die in Zukunft die neue Bundesnetzagentur Rahmenbedingungen setzen wird, wie Markus *Müller* verdeutlicht. Ob dies die Strom- und Gaspreisentwicklung bremsen kann, bleibt abzuwarten. Vielleicht hilft ja der Blick in die Werke der ökonomischen Klassiker um solche wirtschaftlichen Herausforderungen zu verstehen. *Brisca Sobat* und Klaus *Moegling* empfehlen dies für die Schule.

Der Griff zum Buch als Ideengeber in schwierigen Zeiten ist sympathisch. Ideen zu vermitteln und zu präsentieren ist eines der spannenden Instrumente der politischen Bildung. Die GWP fühlt sich der Aufregung durch Wissen verpflichtet und möchte dies bestmöglich tun. Deshalb auch noch der Ausblick in eigener Sache. Hier gibt es Erfreuliches zu berichten: 2006 wird die GWP technisch anspruchsvoller und inhaltlich vielfältiger. Dies bedeutet im einzelnen ein größeres Format, so dass für unsere Leserinnen und Leser die Texte und Abbildungen in unseren Beiträgen besser zur Geltung kommen. Mit einer dynamischeren Typografie entsteht ein lebendigeres Seitenbild, Texte werden durch informative Fotos und Grafiken aufgelockert. Die GWP wird neue Themenfelder erschließen. Die bisherige Beschäftigung mit der medialen Realität der Gesellschaft wird zum neuen Focus erweitert. Zeitgeschichtliche Beiträge geben aktuellen Themen die nötige historische Tiefenschärfe. Griffig zu lesen werden Informationen ungefiltert in Kurzanalysen präsentiert. Interviews eröffnen neue Zugänge zu den in der Diskussion stehenden Sachthemen.

Die GWP ist ein offenes Medium. Unter der Adresse www.gwp-pb.de finden sich regelmäßig weitere Informationen zu unseren Themen und Ergänzungen zur gedruckten Ausgabe. Viel Neubeginn also, positiver Wandel und neue Angebote für unsere Leserinnen und Leser. Möglich werden diese Veränderungen dadurch, dass Edmund Budrich, der frühere Verleger von Leske+Budrich, die Zeitschrift GWP vom VS Verlag für Sozialwissenschaften zurückgekauft hat und sie künftig im Verlag Barbara Budrich erscheinen lässt.

Die Herausgeber

Werden die Deutschen immer ärmer?

Walter Krämer

Ja, wenn man dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der soeben abgelösten Bundesregierung glaubt. Nein, wenn man sich nach den Vereinten Nationen richtet. Diese nennen einen Menschen arm, der weniger als einen Dollar täglich zum Leben zur Verfügung hat. Nach einer Schätzung der Weltbank sind danach rund ein halbe Milliarde Menschen, darunter aber keine Deutschen, heute weltweit arm. Das ist nur noch die Hälfte der Zahl von 1980, aber schlimm genug. Die deutsche Bundesregierung dagegen definiert als arm, wer weniger als 60 Prozent des deutschen Durchschnittseinkommens zur Verfügung hat. Diese Armutsgrenze lag im Jahr 2003 nach Abzug aller direkten Steuern und Sozialabgaben bei 938 Euro pro Kopf und Monat und trennt 13,5 Prozent der Bevölkerung als „arm“ vom Rest der Deutschen ab. Vier Jahre früher waren es nur 12,9 Prozent gewesen. Ein Mensch mit 900 Euro im Monat oder 30 Euro am Tag zur freien Verfügung ist damit, obwohl in Kalkutta ein Krösus, in Hamburg arm.

Natürlich muß man dabei auch die abweichenden Lebenshaltungskosten bedenken. Aber ein großer Teil der etwa vom DGB so sehr beklagten „Armut“ in westlichen Industrienationen ist ein reines Artefakt einer völlig weltfremden und widersinnigen Begriffsbestimmung. Das fängt mit der ausschließlichen Fixierung auf das Einkommen an. Als die Menschen in Europa noch von Ackerbau und Viehzucht lebten, war das Vermögen und nicht das Einkommen, war Land- und Viehbesitz das Kriterium für arm und reich, und so ist das in vielen Entwicklungsländern dieser Welt noch heute.

„Wer sechs Roß im Stall stehen hat, ist ein Bauer und sitzt im Wirtshaus beim Bürgermeister und beim Ausschuß,“ beschreibt Ludwig Thoma die Sozialstruktur im dörflichen Bayern des Jahres 1900. „Wenn er das Maul auf tut und über die schlechten Zeiten schimpft, gibt man acht auf ihn ... Wer fünf Roß und weniger hat, ist ein Gütler und schimpft auch. Aber es hat nicht das Gewicht und ist nicht wert, daß man es weitergibt. Wer aber kein Roß hat und seinen Pflug von ein paar mageren Ochsen ziehen läßt, der ist ein Häusler und muß das Maul halten.“

Neben Kühen und Pferden gehört zum Vermögen auch das kürzlich zum Unwort des Jahres gewählte „Humankapital“. Eine gute Hochschulausbildung etwa ist ein wertvoller Bestandteil unseres Vermögens; ein Diplomingenieur, auch wenn vorübergehend ohne Arbeit und von weniger als 938 Euro im Monat lebend, ist natürlich niemals arm, genausowenig wie die Hundertausende von Studenten, die nicht mehr zu Hause wohnen und mit ihren Bafög-Sätzen statistisch zu den Armen unseres Landes zählen.

Aber auch das Einkommen selbst wird falsch gemessen. In Deutschland zählen etwa die sogenannten „Arbeitgeberbeiträge“ zur Sozialversicherung, obwohl sachlich Teil des Bruttolohnes, nicht zum Einkommen der Arbeitnehmer. Das internationale LIS-Projekt dagegen („Luxembourg Income Study“) rechnet sämtliche zu welchen Zwecken auch immer geleisteten „Arbeitgeberbeiträge“ dem Einkommen des Arbeitnehmers zu. Bei einer Fixierung auf das verfügbare Einkommen ist das nicht so wichtig, bei einer Bruttobetrachtung aber schon. Ebenfalls im Einkommen nicht mitgerechnet werden in Deutschland viele monetäre und reale Staatstransfers: Subventionen für den öffentlichen Nahverkehr, für den sozialen Wohnungsbau, für Schwimmbäder, Bibliotheken und Theater erhöhen real das Einkommen der Nutzer, gehen aber in keine Armutsmessung ein. Allein die vermeintlich kostenlose Hochschulausbildung von zwei Kindern etwa, die anderswo von der Familie selbst zu zahlen wäre, würde, falls dem Einkommen der Familie zugeschlagen, jeden deutschen Armenhaushalt weit über jede Armutsgrenze tragen: Bei durchschnittlich 10.000 Euro staatlicher Subventionen pro Kopf und Jahr für einen Studienplatz an deutschen Universitäten wäre das Jahreseinkommen dieser Familie 20.000 Euro höher.

Nach aktueller Praxis unberücksichtigt bleibt auch das Einkommen aus Schattwirtschaft und Hauhaltsproduktion. Wie man sich leicht durch einen Besuch in einem Baumarkt überzeugt, produzieren moderne Haushalte viele früher am Markt gekaufte Dienstleistungen und Güter heute selbst; die so in deutschen Haushalten erwirtschaftete Einkommen belaufen sich inzwischen auf über 500 Milliarden Euro jährlich, aber nur rund 50 Milliarden davon, vor allem die hypothetischen Mieten bei selbstgenutztem Wohnraum, werden offiziell erfaßt. Würde man auch den Rest der Haushaltsproduktion sowie den Geldwert häuslicher Dienste wie Altenpflege, Kinderbetreuung, Kochen, Waschen, Bügeln usw. dem Einkommen zuschlagen, wie es die ökonomische Vernunft gebietet, wäre dieses im Durchschnitt über alle Haushalte um ein Drittel höher.

Um weitere 15 Prozentpunkte höher wäre es bei Berücksichtigung aller illegalen Einkommen aus Schwarzarbeit. Wie die Schlagzeile „Mit dem Jaguar zum Sozialamt“ aus einer deutschen Boulevardzeitung beweist, können sich viele nach offizieller Lesart „arme“ Menschen in Deutschland heute einen Lebensstandard leisten, von dem neun Zehntel aller Menschen anderswo nur träumen können.

Verschärft wird dieser Meßfehler beim Einkommen noch durch eine weitere Unschärfe bei der Berechnung der Armutsgrenzen für Familien. Selbst wenn man die 938 Euro pro Monat als Armutsgrenze für eine Einzelperson akzeptiert, bleibt unklar, wieviel ein Ehepaar, oder ein Ehepaar mit Kindern, zur Überwindung der Armutsgrenze braucht.

Die OECD schlägt hier zwei Varianten vor. Nach der alten OECD-Skala brauchen zwei erwachsene Personen 170 Prozent der Mittel, um das gleiche Niveau der

Bedürfnisbefriedigung zu erreichen wie eine Person mit 100 Prozent, und mit jedem Kind unter 15 Jahren steigt dieser Bedarf um weitere 50 Prozentpunkte an – die Fixkosten für Wohnung, Heizung, Fernsehzeitung usw. verteilen sich auf immer mehr Köpfe, der Bedarf pro Kopf nimmt ab. Nach der neuen Variante steigt der Bedarf für jede zusätzliche Person über 15 Jahre nur noch um 50 Prozentpunkte und für jede Person unter 15 Jahren nur noch um 30 Prozentpunkte an, und je nachdem, welche Skala man benutzt, ist eine kinderreiche Familie einmal arm und einmal nicht. Nach der alten Skala etwa hat eine Familie mit fünf Kindern und einem durchschnittlich verdienenden Ernährer kaum eine Chance, nicht statistisch arm zu sein – der ihr zugerechnete Minimalbedarf nimmt mit wachsender Zahl der Kinder so schnell zu, daß man selbst mit einem guten Einkommen bald darunter bleibt. Mit der neuen OECD-Skala dagegen wächst die Armutsgrenze nicht so schnell, und so geht die Armutsquote bei Kindern in Deutschland allein wegen dieser statistischen Umdefinition von 18,6% auf 15,0% zurück. Bei Menschen über 65 Jahren dagegen, die in der Regel keine Kinder mitversorgen müssen, steigt sie von 7,5% auf 11,4% an.

Abseits all dieser Berechnungsprobleme sind die die Armutsgrenze und die Armutsquote dann auch noch ohne Rücksicht auf ökonomische und statistische Vernunft am Durchschnittseinkommen aller Landesbürger festgemacht, und diese Fehlkonstruktion disqualifiziert diese Zahlen vollends für eine seriöse Armutsdiskussion. Denn dadurch wird man sehr schnell arm oder reich, nicht weil die persönlichen Umstände sich verändert hätten, sondern weil die Armutsgrenze sich verschiebt. Viele DDR-Haushalte, vor der deutschen Wiedervereinigung komfortabel über der DDR-Armutsgrenze liegend, wurden durch das freudige Ereignis von der neuen und höheren gesamtdeutschen Armutsgrenze quasi überrollt, und lagen dann darunter – durch die Wiedervereinigung sind hunderttausende Deutsche über Nacht statistisch gesehen verarmt.

Aber auch viele ihrer Brüder und Schwestern im Westen bleiben durch die Definition der Armutsgrenze auf ewig unter dieser gefangen; wenn alle im Gleichschritt immer reicher werden, bleibt der Anteil derer, die weniger als 60 Prozent des Durchschnitts haben, immer gleich. Wie bei einem Schiff in einer Schleuse, dessen unter dem Wasser liegender Teil stets der gleiche bleibt, völlig unabhängig davon, wie hoch das Wasser in der Schleuse steigt, ist durch diese relative Armutsgrenze die Armut quasi im System verankert, die Armutsgrenze läuft wie ein Regenbogen auf ewig vor den Armen her.

Was man mit der Quote derjenigen, die weniger als 60% des Durchschnitts haben, also wirklich misst, ist weniger die Armut als die Ungleichheit. Auch die ist wohlfahrtsökonomisch schädlich, weil jede Umverteilung von arm auf reich unter sonst gleichen Umständen die gesellschaftliche Wohlfahrt steigert (der Reiche verliert in Nutzen gemessen weniger, als was der Arme gewinnt), hat aber mit Armut nichts zu tun. Denn wahre Armut kann man nur verringern, indem man den Armen etwas gibt, nicht, indem man den Reichen etwas nimmt. Denn genau das wäre doch der schnellste Weg zur Beseitigung der DGB-Armut, in Deutschland und weltweit: Wir nehmen den Reichen ihre Mehrverdienste weg, dann haben alle das gleiche und die Armut ist verschwunden.

Europäische Parteien – Phantomorganisationen oder Integrationsbeschleuniger?

Stefan Marschall

1. Einleitung

Parteien sind unverzichtbare Elemente moderner Demokratien. Ob sie in den jeweiligen Verfassungstexten Erwähnung finden oder nicht: Aus der Verfassungswirklichkeit demokratischer Systeme sind Parteien nicht mehr wegzudenken. Ihnen kommt eine zentrale Rolle bei der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu. Parteien gelten als Transmissionsriemen, die die gesellschaftliche Willensbildung mit der staatlichen verbinden. Der Parlamentarismus, die gängige Form, Demokratie zu organisieren, ist auf Parteien angewiesen. Und Wahlen in Flächenstaaten können ohne Parteien nicht realisiert werden.

Die Diagnose von der Unverzichtbarkeit der Parteien bezieht sich zunächst auf die nationalstaatliche Ebene. Gilt sie auch darüber hinaus? Politik findet seit geraumer Zeit nicht mehr nur auf der nationalen Ebene statt und nicht nur unterhalb, in regionalen und kommunalen Strukturen, sondern auch „supra-“ und „international“, also jenseits des Nationalstaates.

Dies gilt im verschärften Maße für die Staaten, die sich zur Europäischen Union (EU) zusammengeschlossen haben. Mit der EU hat sich eine transnationale Ebene etabliert, die die klassischen Eigenschaften eines „staatlichen“ Systems aufweist: Dort werden Rechtsakte verabschiedet, durchgesetzt und kontrolliert, die sich als zweite Rechtsordnung neben die jeweils nationale stellen. Dort arbeiten Institutionen, die die Aufgabe der Repräsentation haben: der Vertretung von Staaten, von Bürgern sowie von gesellschaftlichen Interessen.

Auf dieser Folie lautet die Frage für die folgende Analyse: Was für ein „Parteiensystem“ existiert innerhalb der Europäischen Union? Welche rechtlichen Grundlagen gibt es und wie sieht die Realität des europäischen Parteiensystems aus?

Das zentrale Ergebnis schon einmal vorweggenommen: Ja, es gibt sie, die europäischen Parteien. Aber sie unterscheiden sich von den nationalen in Bezug auf ihre Organisation und ihre Rolle im System. In Sachen „Parteiendemokratie“ ist die Europäische Union – wie in vielen anderen Hinsichten auch – ein einzigartiges Phänomen.

2. Evolution eines europäischen „Parteiensystems“

Wenn über europäische Parteien gesprochen wird, dann richtet sich der Blick schnell auf die Fraktionen des Europäischen Parlaments (EP). Eine Fraktion ist aber keine Partei, wenn auch aus Fraktionen Parteien entstehen oder Parteien in Parlamenten Fraktionen bilden können. Im Weiteren sollen die Parteien im Brennpunkt stehen, die nicht nur als Fraktionen im Parlament, sondern auch außerhalb des EP als ständige Organisationen formiert sind.¹

Auf der Ebene der Europäischen Union haben sich in diesem Sinne mittlerweile fünf Parteien aufgestellt: die Europäische Volkspartei (EVP), die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), die Europäische Liberale und Demokratische Reformpartei (ELDR), die Europäische Grüne Partei (EGP) sowie die Europäische Linke (EL).

1. Europäische Volkspartei (EVP)

Vorläufer der EVP waren Assoziationen christlicher Parteien, die bis in die zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurückreichen. Bereits 1953 hatte sich in der „Gemeinsamen Versammlung“ der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (der Vorgängerorganisation der EU) die erste christlich-demokratische Fraktion gegründet. Im weiteren Verlauf formierten sich zwei Organisationen, die „Europäische Union der Christdemokratien“ (1965) und die „Europäische Volkspartei“ (1976), die eine Zeit lang nebeneinander existierten. Erst 1998 fusionierten die beiden Parallelfformationen und nannten sich „Europäische Volkspartei – Föderation Christlich-demokratischer Parteien der Europäischen Gemeinschaft“.

Der Europäischen Volkspartei gehören mittlerweile 41 Parteien an. Hierunter fallen u.a. die bundesdeutsche CDU, die britischen Tories sowie die französische „Union pour un Mouvement Populaire“ (UMP). Zu den ordentlichen Mitgliedsparteien kommen noch neun assoziierte und 17 beobachtende Parteien hinzu. Die EVP-Fraktion im Parlament umfasst nach den 2004er Wahlen 267 Abgeordnete.

Programmatisch verortet sich die EVP als wertebetonte Partei der Mitte. Das Aktionsprogramm 2004-2009 hebt vier Hauptthemen hervor: 1) die Würde jedes menschlichen Wesens, 2) die Unterstützung der Familie, 3) die soziale Marktwirtschaft sowie 4) die Schaffung eines dezentralen Europas.

2. Sozialdemokratische Partei Europas (SPE)

Zwar spielt die internationale Zusammenarbeit für die Sozialdemokratie traditionellerweise eine wichtige Rolle. Allerdings hat sich auf der europäischen Ebene erst relativ spät eine Plattform für die Sozialdemokraten herausgebildet. Die SPE ist erst 1992 gegründet worden. Bereits zuvor, schon seit 1974, hatte es freilich einen Bund der sozialdemokratischen Parteien in der EG gegeben. Daran konnte die SPE anknüpfen.

Der SPE gehören 32 Mitgliedsparteien an; hinzu kommen acht assoziierte Gruppierungen und fünf Beobachterparteien. Zur SPE gehören unter anderem die bundesdeutsche SPD, die britische Labour-Partei sowie die französischen Sozialisten. Mit 201 Parlamentariern ist die SPE hinter der EVP die zweitstärkste politische Gruppe im Europäischen Parlament.

Die SPE zielt – gemäß ihrer Satzung – auf die Verbesserung der Kooperation zwischen den europäischen sozialdemokratischen Parteien in Europa generell und speziell zwischen denen im Europäischen Parlament. Im Fokus der Programmatik stehen Zielsetzungen wie Wachstum, soziale Ausgewogenheit und nachhaltige Entwicklung.

3. *Europäische Liberale und Demokratische Reformpartei (ELDR)*

Im Jahr 1976 schlossen sich die liberalen Parteien im Europäischen Parlament zu dem „Bündnis liberaler und demokratischer Parteien in der Europäischen Gemeinschaft“, also zu einer ersten Kooperation zusammen. Diese Föderation wurde später in „Europäische Liberale Demokraten“ umgewandelt. Als „Partei“ formierten sich die europäischen Liberalen im Dezember 1993 mit dem Namen „Europäische Liberale Demokratische und Reformpartei“ (ELDR).

In der ELDR sind 47 Parteien organisiert. Diese stammen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, aber auch darüber hinaus (z.B. aus Albanien und der Schweiz). Die deutsche FDP ist Mitglied der ELDR und stellt mit Werner Hoyer den Präsidenten. Österreich ist mit dem „Liberalen Forum“ vertreten, Großbritannien u.a. mit den „Liberal Democrats“. 89 Mitglieder des Europäischen Parlaments gehören der ELDR an.

Inhaltlich präsentiert sich die ELDR als Sammlung demokratischer Parteien mit liberalen Grundsätzen. Im programmatischen Mittelpunkt stehen folglich die Rechte und die Freiheiten des Einzelnen und die Rückführung des Staates aus dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben.

4. *Europäische Grüne Partei (EGP)*

Grüne Parteien haben erst Ende der siebziger Jahre oder im Folgejahrzehnt die Parteiensysteme in den europäischen Demokratien erweitert. Entsprechend spät, in den achtziger Jahren, kam es zu ersten europäischen Zusammenschlüssen: 1980 in Form der „Koordination Grüner und Radikaler Parteien in Europa“ (1982 wieder aufgelöst) und 1984 in der „Europäischen Koordination Grüner Parteien“. Aus der „Koordination“ ist 1993 die „Europäische Föderation Grüner Parteien“ geworden. Zugleich schlossen sich die „grünen“ Abgeordneten im Europäischen Parlament zur Fraktion „Die Grünen/Freie Europäische Allianz“ zusammen. Im Vorfeld der Europawahl 2004 ist schließlich die „Europäische Grüne Partei“ gegründet worden.

In der EGP sind 33 Parteien aus 30 Ländern organisiert; hinzu kommen sieben Beobachterparteien. Eine führende Gruppierung stellen die Vertreter von „Bündnis '90/Die Grünen“ dar, die den Parteigründungsprozess 2004 maßgeblich betrieben haben. Zudem finden sich die französischen „Verts“ sowie die „Green Party“ Großbritanniens in der EGP. Im Parlament sind die europäischen „Grünen“ mit 42 Parlamentariern vertreten.

Die programmatischen Konturen der Partei sind auf Grund ihrer heterogenen Mitgliedschaft reichlich unscharf. Als gemeinsamer Nenner findet sich die Forderung einer ökologisch nachhaltigen Politik, ergänzt von dem Themengebiet der Menschen- und Minderheitenrechte.

5. Europäische Linke (EL)

Wie die EGP ist auch die Europäische Linke im Vorfeld von Europawahlen gegründet worden. Gespräche über eine Kooperation der Zusammenarbeit linker MdEPs hatte es bereits seit Ende der neunziger Jahre gegeben: Ergebnis war die Bildung der „Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke“ nach der 1999er Wahl. 2004, ein weiteres Mal mit Blick auf eine EP-Wahl, wurde die „Partei der Europäischen Linken“ gegründet.

Die EL besteht aus 14 Parteien aus 12 Ländern, wobei die bundesdeutsche „Die Linkspartei. PDS“ (allein auf Grund ihrer Stärke im EP) eine treibende Kraft darstellt. Hinzu kommen u.a. die Französische Kommunistische Partei, die italienische „Partito della Rifondazione Comunista“ und die Kommunistische Partei Spaniens. Weitere neun Parteien haben einen Beobachterstatus. Im Europäischen Parlament verfügt die EL als „Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke“ über 41 Sitze.

Programmatisch verortet sich die EL als Partei der Arbeiter-, Frauen-, Umwelt- und Friedensbewegung. Sie vertritt antikapitalistische Politikpositionen und verfolgt – ihrer Satzung zufolge – „sozialistische“ und „kommunistische“ Zielsetzungen.

Der kursorische Blick auf die fünf europäischen Parteien macht deutlich: Ihre Entstehung ist andersförmig verlaufen als die Entstehung ihrer nationalstaatlichen Pendants. In den Nationalstaaten hat sich ein Großteil der Parteien aus gesellschaftlichen Bewegungen heraus entwickelt, die über ihre Beteiligung an Wahlen in die Parlamente hineingelangten. Die Parteigeschichte der Europäischen Union sieht freilich anders aus. Die europäischen Parteien sind in erster Linie das Produkt eines „Elitenprojekts europäische Integration“.

Bei der Gründung der fünf europäischen Parteien spielten durchweg die Fraktionen des Europäischen Parlaments *die* entscheidende Rolle. Institutionalisierte europäische Parteienzusammenschlüsse entstanden infolge der EP-internen Zusammenarbeit nationaler Parteien gleicher Gesinnung. Die transnationalen Fraktionen gaben den Impuls dazu, außerparlamentarische Parallelorganisationen zu gründen. Dabei ging von den Wahlen zum Europäischen Parlament ein wichtiger Anstoß aus. So wurden die Europäische Grüne Partei und die Europäische Linke im Vorfeld jüngerer Europawahlen ins Leben gerufen. Die Gründung der drei anderen Parteien war in den siebziger Jahren durch die Perspektive der ersten Direktwahl des EP beschleunigt worden.

Auf Grund der Bedeutung der Fraktionen bei der Parteigründung hat die parteipolitische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments über die Struktur des europäischen Parteiensystems mitentschieden. In den fünf Parteien spiegeln sich die großen Zusammenschlüsse des Europäischen Parlaments wider – mit Ausnahme der nationalistischen antieuropäischen EP-Parteien, denen eine transnationale Zusammenarbeit naturgemäß fremd ist.

Im Fraktionssystem des EP reflektiert sich wiederum das typische Parteiensystem des Nationalstaates: Konservative, Sozialdemokraten, Liberale, Grüne und Sozialisten spannen das aus den Mitgliedsländern der EU bekannte Parteienspektrum auf.

In ihrer Programmatik kommen die europäischen Parteienfamilien jedoch diffuser daher als ihre nationalen Entsprechungen. Dies hängt damit zusammen, dass

es sich um Sammlungen programmatisch sehr heterogener nationaler politischer Gruppen handelt. Sozialdemokraten in Frankreich unterscheiden sich inhaltlich von Sozialdemokraten in Großbritannien oder Polen. Das gleiche gilt für die Christdemokraten und die Konservativen.

Geprägt hat die europäischen Parteien die ständige Erweiterung der Europäischen Union. Dabei sind sie selbst fortwährend „erweitert“ worden. Wenn neue Staaten in die EU aufgenommen worden sind, dann sind in der Regel auch die jeweiligen nationalen Parteien in die Parteienfamilien integriert worden. Dies hat zu einer weiteren Heterogenisierung der europäischen Parteien beigetragen, zu einem Verlust an programmatischem Profil und Kohärenz der einzelnen Zusammenschlüsse.

3. Organisation

Die europäischen Parteien sind anders organisiert als die Parteien der Nationalstaaten. Der entscheidende Unterschied liegt in der Form der Mitgliedschaft. Die europäischen Parteien nehmen in erster Linie keine individuellen Mitglieder, sondern Organisationen auf. Es handelt sich tatsächlich um Parteienverbände oder um Dachverbände (vgl. Deinzer 1999; Kuper/Jun 1995; Johansson/Zervakis 2002a). Neben die ordentlichen Mitgliederparteien treten in der Regel noch assoziierte oder beobachtende Gruppen.

Zwar kennen einige Parteien auch die individuelle Mitgliedschaft, z.B. die ELDR oder die EVP. Allerdings verfügen diese Einzelmitglieder nicht über Stimm- und Rederechte, die den organisatorischen Mitgliedern zugesprochen werden. Bei der Gründung der jüngsten europäischen Partei, der EL, ist über die Möglichkeit einer unmittelbaren persönlichen Mitgliedschaft in der europäischen Parteiorganisation debattiert worden. Die Entscheidung fiel schließlich auch in dieser Partei für die primäre Mitgliedschaft von Gruppierungen. Aber auch natürliche Personen, die nicht in einer der Mitgliedsparteien sind, können der EL beitreten. Diese Option erlaubt die derzeit gültige Satzung – aber nur für einen begrenzten Zeitraum („versuchsweise“).

Die Entscheidung für diese Art der Mitgliedschaft prägt die Organigramme der europäischen Parteien. Sie setzen sich in der Regel aus folgenden Elementen zusammen:

- Kongress/Delegiertenversammlung: Oberstes Organ der Parteien ist die Versammlung der Vertreter der nationalen Mitgliedsparteien. Dort werden die zentralen Sachbeschlüsse gefällt sowie innerparteiliche Amtsträger gewählt. Dieses Gremium heißt bei allen fünf Parteien „Kongress“, bei der ELDR „Jährlicher Parteikongress“. Zwischen den regulären Vollversammlungen treffen sich beispielsweise in der SPE und in der EPG „Teilplena“.
- Parteivorstand: Die operative Arbeit der Parteien wird von einem geschäftsführenden Leitungsgremium übernommen. An der Spitze steht ein von der Delegiertenversammlung gewählter Vorsitzender mit seinen Stellvertretern. Der Parteivorstand heißt bei der EVP „politisches Präsidium“, bei der SPE „Präsidenschaft“, bei der ELDR „Präsidium“, bei der EGP „Ausschuss“ bei der EL „Vorstand“.

- Sonstige Gremien: Neben der Delegiertenversammlung und dem Parteivorstand finden sich noch Kommissionen und Ausschüsse, ggf. auch Jugendorganisationen (bei der ELDR oder der SPE) oder Frauenorganisationen (bei der SPE). Bei der EL ist neben Kongress und Vorstand noch ein „Rat der Vorsitzenden“ eingerichtet worden, dem die nationalen Parteichefs sowie der EL-Vorsitzende im Europäischen Parlament angehören. In der EVP findet vor jedem Europäischen Rat ein „Gipfel“ statt, an dem die jeweiligen nationalen EVP-Regierungschefs und der EVP-Fraktionsvorsitzende im EP teilnehmen.
- Sekretariate: Die europäischen Parteien, hier insbesondere die Parteivorstände, können auf eigene ständige Mitarbeiterstäbe zurückgreifen, auf Generalsekretariate von unterschiedlicher Größe.

Wie sieht die organisatorische Beziehung zwischen außer- und innerparlamentarischer Partei aus? Zwar waren die Fraktionen maßgeblich an der Gründung der außerparlamentarischen Parteien beteiligt. Es lassen sich aber auch gewachsene Ungleichmäßigkeiten zwischen der inner- und außerparlamentarischen Parteiorganisation ausmachen. Zum einen sind die großen Parteien wie die EVP oder die SPE nicht allein ein organisatorisches Gegenstück zu den Fraktionen im Europäischen Parlament, sondern auch zu den Fraktionen in der Europaratversammlung. Der Mitgliederkreis der europäischen Parteien reicht weit über den Kreis der nationalen Parteien, die in den jeweiligen EP-Fraktionen zusammengeschlossen sind, hinaus. Damit wird die Organisation der Parteien noch offener und dezentraler als die der Fraktion.

Es gibt keine Personalunion zwischen dem Vorsitz der jeweiligen EP-Fraktion und dem Vorsitz der Parteien – wenn auch eine ansonsten dichte personelle, organisatorische und finanzielle Verschränkung. Autonomie bei gleichzeitiger enger Verkopplung kennzeichnet die Beziehung zwischen innerparlamentarischer und außerparlamentarischer Organisation.

Wie lassen sich die Parteien organisationstheoretisch begreifen. Hier bietet Fritz W. Scharpf mit seiner Unterscheidung zwischen „korporativen“ und „kollektiven“ Akteuren hilfreiche Schablonen (Scharpf 2000). Nationale Parteien weisen die Eigenschaften „korporativer“ Akteure auf: Sie sind zentral organisiert, weitreichend institutionalisiert und treten gegenüber anderen als einheitlich Handelnde auf. Die europäischen Parteien hingegen lassen sich dem zweiten Scharpf-Typus zuordnen, den „kollektiven Akteuren“: Die Organisation der europäischen Parteien ist vergleichsweise dezentral. Zwar verfolgen ihre Teileinheiten, die nationalen Parteien, ein gemeinsames Ziel. Aber sie sind gegenüber der zentralen Ebene relativ selbständig.

Bemerkenswert ist allerdings die organisatorische Dynamik über die Zeit hinweg: Der Grad an Zentralität der europäischen Parteien hat im Laufe der Zeit deutlich zugenommen. Oskar Niedermayer hat drei Phasen der Entstehung europäischer Parteien unterschieden (Niedermayer 1983: 15): 1) Kontakt, 2) Zusammenarbeit, 3) Integration. Über die Phase des bloßen Kontaktes sind die europäischen Parteien weit hinaus; zurzeit befinden sich die Parteien zwischen dem Status der Zusammenarbeit und der Integration. Die Parteien auf der europäischen Ebene sind auf dem Weg zu „normalen“ Parteiorganisationen – aber von diesem Zustand derzeit noch meilenweit entfernt. Und dies trotz ihrer eindringlichen Erwähnung und Würdigung in den europäischen Rechtstexten.

4. Rechtliche Grundlagen der europäischen Parteien

In den Verfassungsgrundlagen der europäischen Nationalstaaten finden Parteien vergleichsweise selten ausdrückliche Erwähnung. So ist der Parteienartikel des bundesdeutschen Grundgesetzes (Art. 21) eher die Ausnahme denn die Regel. Umso überraschender mag es erscheinen, dass in den Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft/Union die Parteien explizit angesprochen werden. So heißt es im Artikel 191 EGV (ehemalig 138a EGV) in seiner derzeit gültigen Fassung: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“. Diese Formulierung ist durch den Maastrichter Vertrag in die Rechtsgrundlagen der Europäischen Union eingeführt worden.²

Auch die Grundrechtscharta von 2000 beschreibt, wie wichtig Parteien für die Europäische Union sind: Dort heißt es ausdrücklich unter der Überschrift „Freedom of assembly and association“ im Artikel 12 Abs. 2, dass politische Parteien auf der europäischen Ebene dazu beitragen, den politischen Willen der Unionsbürger auszudrücken.

Europäische Parteien sollen folglich zum einen die europäische Integration unterstützen, indem sie helfen, eine europäische Identität zu stiften. Zum anderen dienen sie der Artikulation der Interessen (des „politischen Willens“) der Bürgerinnen und Bürger. Nebenbei: Die Formulierung im – bei der Ratifikation stecken gebliebenen – Verfassungsvertrag hätte diese beiden Punkte wieder aufgegriffen.³

Der Vertrag von Nizza hat den Artikel 191 durch einen weiteren Passus ergänzt: Der Ministerrat sollte im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament Bestimmungen zu den europäischen Parteien sowie zu ihrer Finanzierung festlegen. Es war also angedacht, die wenig konkrete Formulierung des EG-Vertrages durch ein Gesetz zu präzisieren – genauso wie der Parteien-Artikel des Grundgesetzes durch das deutsche Parteiengesetz konkretisiert wird.

Der Weg zu einem europäischen Parteiengesetz erwies sich als steinig. Erst nach langen und kontroversen Debatten ist im Juni 2003 die Verordnung über die „Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung“ vom Europäischen Parlament verabschiedet worden.⁴

Was regelt dieser Rechtsakt? Zunächst legt er fest, welche Organisation überhaupt eine „politische Partei auf europäischer Ebene“ genannt werden darf:

- Sie muss eine Rechtspersönlichkeit in dem Mitgliedstaat sein, in dem sie ihren Sitz hat.
- Sie muss in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten vertreten sein (entweder durch Abgeordnete im EP oder in den nationalen/regionalen Parlamenten) oder sie muss bei der jüngsten EP-Wahl in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten jeweils drei oder mehr Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten haben.
- Sie muss bereits an EP-Wahlen teilgenommen haben oder dies für die Zukunft planen.
- Sie hat die Prinzipien der Europäischen Union zu akzeptieren.

Erfüllt sie diese Bedingungen, dann kann eine Partei in den Genuss einer unterstützenden Finanzierung aus EU-Mitteln kommen. Der deutsche Parteienkritiker Hans Herbert von Arnim sieht gerade hierin, in dem Auftun neuer staatlicher Geldmittel, die eigentliche Intention der Parteienverordnung (vgl. von Arnim/Schurig 2004). Wollen Parteien Gelder des EU-Haushaltes für sich in Anspruch nehmen, entstehen zugleich Pflichten für die „politischen Parteien auf europäischer Ebene“: Sie müssen die Transparenz ihrer Ein- und Ausnahmen herstellen, ihre Finanzierungsquellen (Spenden ab 500 €) offen legen und dürfen bestimmte Formen von Zuwendungen nicht mehr annehmen.

Bezeichnenderweise sprechen die Rechtstexte, die die Parteien zum Thema haben, nicht von „europäischen Parteien“, sondern von den „politischen Parteien auf europäischer Ebene“. Dies ist kein Zufall. Vielmehr steht hinter der Formulierung eine Kontroverse. Das EP hatte in seinen Vorschlägen immer wieder versucht den Begriff der „europäischen Partei“ zu etablieren. Seitens des Ministerrats, also der Regierungen, gab es jedoch erhebliche Widerstände gegen eine solche Sprachregelung. Jo Leinen und Justus Schönlau sehen in dieser Haltung einen „Ausdruck des immer noch vorhandenen Misstrauens der Mitgliedstaaten und ihrer Regierungen gegenüber einem eigenen supranationalen System politischer Legitimation“ (Leinen/Schönlau 2003: 225).

Auffällig ist jedenfalls, dass es eine Kluft gibt zwischen der ausdrücklichen Erwähnung der Parteien in den Rechtstexten auf der einen Seite und ihrer relativen Bedeutungslosigkeit auf der anderen. Martin Morlock spricht deswegen von einem „rather future-oriented character“ des europäischen Parteienartikels (Morlock 2002: 31). Die mit der Parteienverordnung geschaffene Regelungsdichte setzt ein Parteiensystem voraus, von dem die europäische Wirklichkeit noch weit entfernt ist – wie der nun folgende Blick auf die Rolle der Parteien im politischen Prozess der Europäischen Union deutlich macht.

5. Die Rolle der Parteien im politischen System der Europäischen Union

Welche Rolle im politischen System spielen die europäischen Parteien? Welche der typischen Parteifunktionen erfüllen diese Organisationen?

Bei den europäischen Wahlen treten die „politischen Parteien auf europäischer Ebene“ nur im Hintergrund auf. Die nationalen Parteien nominieren ihre Kandidaten und organisieren zu größten Teilen den Wahlkampf. Bei den Wahlen 2004 hat lediglich die Europäische Grüne Partei versucht, einen transnationalen Wahlkampf zu führen.

Wie sieht die Rollenaufteilung und Machtbeziehung zwischen den Parteien innerhalb und außerhalb des Parlaments aus? Ludger Helms hat in einer vergleichenden Studie fünf Typen der Beziehung zwischen außerparlamentarischer und innerparlamentarischer Parteiorganisation unterschieden: die Spanne reicht von Fraktionsdominanz bis hin zur Parteidominanz, je nachdem welcher Organisationsteil mehr Einfluss auf den anderen ausüben kann. Für das System der Europäischen Union lässt sich wohl von einer Dominanz der Fraktionen gegenüber den Parteien

sprechen. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Fraktionen schon seit geraumer Zeit mit eigenen Ressourcen ausgestattet werden, also über Gelder und Personal verfügen können. Eine eigenständige Finanzierung der Parteien ist aber erst seit neuestem mit Hilfe der oben angeführten Verordnung möglich. Einer Dominanz der Parteien den Fraktionen gegenüber steht schließlich die noch losere Verkopplung und Heterogenität der Teileinheiten der europäischen Parteien im Wege.

Freilich sind auch die EP-Fraktionen noch weit von der Rolle entfernt, die politische Gruppen in modernen nationalen Parlamenten auszuüben pflegen. Die Fraktionen im Europäischen Parlament haben aber im Laufe der Integrationsgeschichte an innerparlamentarischer Bedeutung gewinnen können. Analysen darüber, wie Abgeordnete entscheiden, machen die wachsende Parteipolitisierung deutlich: Die MdEPs tendieren zunehmend dazu, entlang der politischen Fraktionslinien zu votieren (Hix 2001). Das heißt: Wenn es im EP zu namentlichen Abstimmungen kommt, dann stimmen die Parlamentarier eher mit ihrer Fraktion ab als mit den anderen MdEPs gleicher Nationalität. Und diese Fraktionsausrichtung des Abstimmungsverhaltens hat zugenommen; in Vorläuferstudien aus den achtziger und neunziger Jahren war die Erklärungskraft der Fraktionszugehörigkeit für das konkrete Abstimmungsverhalten der einzelnen MdEPs signifikant geringer. Es bleibt abzuwarten, ob sich im Rahmen der „Politisierung“ der EP-Arbeit auch die Rolle der außerparlamentarischen Parteien verändern wird – in einem quasi verzögerten Prozess.

Ein potenzieller Hebel zur „Politisierung“ und Stärkung der Fraktionen und Parteien liegt in der Personalpolitik. Wenn beispielsweise wichtige Personalentscheidungen (z.B. Kommissionsvorsitz) stärker parteipolitischen Charakter haben werden, dann können die Parteien neben den Fraktionen neue Mitwirkungschancen erhalten. Erste Tendenzen in diese Richtung haben sich bereits bei der Wahl José Manuel Barrosos zum Kommissionspräsidenten abgezeichnet. Hier wurde im Vorfeld innerhalb der europäischen Parteifamilien versucht Personalpolitik zu betreiben, zum Beispiel auf dem Gipfel der EVP-Regierungschefs.

Die gesellschafts- und bürgerbezogenen Parteifunktionen – Integration, Willensbildung etc. – fallen aufgrund mangelnder europäisch-gesellschaftlicher Voraussetzungen weg. So wie die Parteien organisiert sind, können sie ihre in den Verträgen fixierte Artikulationsfunktion nur sehr bedingt wahrnehmen. Denn in ihnen artikulieren sich nicht unmittelbar die Bürgerinnen und Bürger, sondern vielmehr die Führungsschicht nationaler Parteiorganisationen. Die Parteien stoßen hier auf die „no-demos“-Situation der Europäischen Union: die Tatsache, dass von einem „europäischen Volk“ (noch) nicht gesprochen werden kann (Weiler 1995), dass es keine integrierte europäische Gesellschaft gibt, aus der heraus Parteien entspringen könnten.

6. Ausblick

Die europäischen Parteien und das EU-Parteiensystem unterscheiden sich grundlegend von dem, was wir aus den nationalstaatlichen Zusammenhängen kennen.

Zwar gibt es sie, die Parteien auf europäischer Ebene, jedoch sind ihre Struktur, ihre Stellung und Rolle von der nationaler parteipolitischer Gruppen grundlegend verschieden. Sie spielen eine vergleichsweise marginale Rolle. Das heißt jedoch nicht, dass das politische System der EU parteienfrei wäre. Die Rolle der Organisation von Willensbildung und der Rekrutierung von Personal haben derzeit zu größten Teilen noch die *nationalen* Parteien inne.

Dies verweist auf das Besondere des politischen Systems der Europäischen Union: Es ist grundlegend geprägt von seiner Unentschlossenheit zwischen Bundesstaat und Staatenbund. Seine repräsentativen Organe sind geprägt durch die Vermischung der Vertretung von Nationen auf der einen und der Vertretung von Bürgern auf der anderen Seite. Ein europäisches Volk mag es im engen Sinne nicht geben – insofern muss das Parteiensystem auch unterschiedlich sein. Aber hier liegt zum anderen auch eine Chance: Die Weiterentwicklung des europäischen Parteiensystems kann ein Motor zur Formierung einer Identität sein, die nicht in den Grenzen nationalstaatlicher Politik verbleibt. Hierzu ist allerdings eine Neuaufstellung der europäischen Parteien erforderlich:

- Die Möglichkeit der gleichberechtigten Mitgliedschaft von natürlichen Personen wäre ein Schritt zur Integration der europäischen Parteien – als Voraussetzung für die integrierende Rolle des Parteiensystems. Dies verhindert, dass es sich bei den Parteien faktisch um Organisationen handelt, in denen die „Landesverbände“ die dominanten Akteure sind. Eine entsprechende Offenheit wird bereits vom europäischen Parteienstatut gefördert; fraglich ist, ob hier nicht noch stärker „motiviert“ und reguliert werden muss.
- Wenn bei den Wahlen zum Europäischen Parlament europäische Parteien antreten, nicht mehr die nationalen, dann besteht die Chance, dass den Wahlen und dem Wahlverhalten der Bürger eine europäische Dimension zukommt. Hierzu gehört die Benennung europäischer Spitzenkandidaten für parlamentarische und sonstige Ämter seitens der Parteien (vgl. Hix/Lord 1997; Wolf 2000).
- Das Parteiensystem auf der europäischen Ebene muss sich auch an europäischen Cleavages herausbilden. Eine bloße Übertragung des nationalstaatlichen Parteienmusters auf die Ebene der EU kann kein Beitrag zur Europäisierung sein. Neben den klassischen gibt es typisch europäische Trennthemen, die nicht kleinen national-radikalen Parteien überlassen werden dürfen: Beispielsweise sollte sich auch die Frage nach der „Finalität“ der Europäischen Union (Staatenbund, Staatenverbund oder Bundesstaat) im Parteiensystem spiegeln.

Alles in allem: Wirkliche europäische Parteien könnten einen Beitrag leisten zu einer „europäischen“ Wahrnehmung europäischer Politik. Sie könnten Transparenz in die verflochtene Mehrebenenpolitik bringen und die jeweiligen Zuständigkeiten klarer erscheinen lassen. Vieles spricht für eine deutliche Trennung der nationalen und der EU-Ebene, um zu verhindern, dass die Enttäuschung über die nationale politische Performanz sich ungerechtfertigterweise auf Europa überträgt. Dimitris Tsatsos und Gerold Deinzer sehen gar das finale Schicksal der Europäischen Union mit der Etablierung eines Parteiensystems verknüpft: „Keine europäische Integration ohne Europäische Politische Parteien“ (Tsatsos/Deinzer 1998: 13).

Um diese anspruchsvolle Aufgabe zu erfüllen, müssen die europäischen Parteien jedoch Schritt für Schritt ihr „Phantom“-Dasein abbauen und zu tatsächlichen

Akteuren auf der politischen Bühne werden können. Dies setzt freilich voraus, dass die *nationalen* Parteien bereit sind, ihre – auch in der Europäischen Union – dominante Rolle aufzugeben.

Anmerkungen

- 1 Diese Bedingung gilt nicht für die „Europäische Freie Allianz“, die „Union für ein Europa der Nationen“ sowie für die „Partei der Demokratien und der Unterschiede“. Das Manuskript ist am 31. Juli 2005 abgeschlossen worden.
- 2 Die bundesdeutsche Bestimmung stand für den EU-Parteienartikel Pate (vgl. Johansson/Zervakis 2002b: 15).
- 3 „Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei“ (Art. 45 Abs. 4 Verfassungsvertrag).
- 4 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (Abl. L 297/1, vom 15.11.2003).

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von/Schurig, Martin, 2005: Die EU-Verordnung über die Parteienfinanzierung, Münster (LIT).
- Deinzer, Gerold, 1999: Europäische Parteien. Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble, Baden-Baden (Nomos).
- Helms, Ludger, 1999: Einleitung: Parteien und Fraktionen in westlichen Demokratien, in: Ders. (Hrsg.), Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich, Opladen (Leske + Budrich), S. 7-38.
- Hix, Simon, 2001: Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU, in: Journal of Common Market Studies, 39. Jg., S. 663-688.
- Hix, Simon/Lord Christopher, 1997: Political Parties in the European Union, Houndmills u.a. (Macmillan Press).
- Johansson, Karl Magnus/Zervakis, Peter (Hrsg.), 2002a: European Political Parties Between Cooperation and Integration, Baden-Baden (Nomos).
- Johansson, Karl Magnus/Zervakis, Peter, 2002b: Historical-institutional Framework, in: Ders. (Hrsg.), European Political Parties Between Cooperation and Integration, Baden-Baden (Nomos), S. 11-28.
- Kuper, Ernst/Jun, Uwe (Hrsg.), 1995: Transnationale Parteienbünde zwischen Partei- und Weltpolitik, Frankfurt a.M. u.a. (Peter Lang).
- Leinen, Jo/Schönlau, Justus, 2003: Auf dem Weg zur europäischen Demokratie. Politische Parteien auf EU-Ebene: neueste Entwicklungen, in: Integration, 26. Jg., S. 218-227.
- Maurer, Andreas, 2002: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden (Nomos).
- Morlock, Martin, 2002: Constitutional Framework, in: Johansson, Karl Magnus/Zervakis, Peter (Hrsg.), European Political Parties Between Cooperation and Integration, Baden-Baden (Nomos), S. 29-47.
- Niedermayer, Oskar, 1983: Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M./New York (Campus).
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen (Leske + Budrich).

- Schmidt, Johanna, 2004: Europäische Parteien, in: Institut für Europäische Politik (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden (Nomos), S. 287-292.
- Tsatsos, Dimitris Th./Deinzer, Gerold, 1998: Keine europäische Integration ohne Europäische Politische Parteien, in: Dies. (Hrsg.), Europäische Politische Parteien. Dokumentation einer Hoffnung, Baden-Baden (Nomos), S. 13-29.
- Weiler, Joseph H.H., 1995: Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision, in: European Law Journal, 1. Jg., S. 219-258.
- Wolf, Sebastian, 2000: Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischem Parlament. Überlegungen zur Debatte über die institutionelle Reform der EU, in: Politische Vierteljahresschrift, 41. Jg., S. 730-741.

Links

- www.eppe.org (Webseite der Europäischen Volkspartei)
- www.eurosocialists.org (Webseite der Europäischen Sozialdemokratischen Partei)
- www.eldr.org (Webseite der Europäischen Liberalen und Demokratischen Reformpartei)
- www.europeangreens.org (Webseite der Europäischen Grünen Partei)
- www.european-left.org (Webseite der Europäischen Linken)
- www.europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224de00010184.pdf (Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in den seit dem 1. Februar 2003 (nach dem Vertrag von Nizza) gültigen Fassungen)
- www.europa.eu.int/constitution/de/1stoc1_de.htm (Text des Verfassungsvertrags)
- www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf (Grundrechtscharta der Europäischen Union)

Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich

Frieder Wolf

1. Einleitung

Die Bildungsausgaben der Bundesländer weisen eine beträchtliche Variation auf. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt lag 2001¹ zwischen 2,11% in Hessen und 5,19% in Thüringen, die (preisbereinigten) Pro-Kopf-Bildungsausgaben betragen von 491 in Brandenburg bis 857 in Hamburg. Warum variieren die Bildungsausgaben so wie sie variieren, und weshalb ist die Beschäftigung mit diesem Thema von Interesse? Einer Annäherung an eine Antwort auf die erste Frage dient dieser Artikel.² Zur zweiten Frage lässt sich sagen: Es geht zum einen um eine Menge Geld, nämlich ca. 60 Mrd. jährlich. Das sind etwa die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen bzw. zwei Drittel der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland und rund 3% des BIP.

Zum anderen handelt es sich bei der Bildungspolitik um das Politikfeld mit den größten – und, wie wir bei der Föderalismuskommission gesehen haben, eifersüchtig verteidigten – Länderkompetenzen. Trotz dieser Prädestination für eine vergleichende Analyse dieses Bereichs der Staatstätigkeit stellt der Untersuchungsgegenstand aus politikwissenschaftlicher Perspektive aber bisher weitestgehend terra incognita dar.

Ein weiterer Grund für eine intensivere Befassung mit den unterschiedlich großen pekuniären Bildungsanstrengungen der Bundesländer könnte die nach dem PISA-Schock sprunghaft angewachsene öffentliche Aufmerksamkeit für bildungspolitische Themen sein. Allerdings sei angemerkt, dass der einschlägigen Literatur zufolge kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Ressourcenausstattung des Bildungswesens und seinen Ergebnissen im Sinne von Erfolgen bei Leistungsmessungen besteht (vgl. u.a. Foders 2001, 62ff. und 93ff. sowie Weiß 1995). Zu guter Letzt mag der intranationale Vergleich zu einer Erklärung für die im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Bildungsausgaben Deutschlands insgesamt (siehe hierzu Schmidt 2002 u. 2004) beitragen.

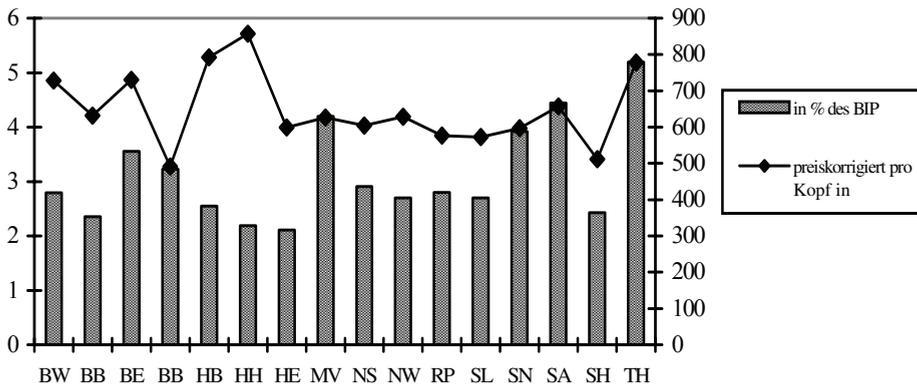
Der vorliegende Beitrag ist im weiteren Verlauf wie folgt aufgebaut: Zunächst werfen wir einen genaueren Blick auf die Variation der Bildungsausgaben der Bundesländer, woran sich einige Bemerkungen zu Theorie- und Methodenfragen anschließen. Daraufhin werden anhand der erklärungskräftigsten bzw. politikwissen-

schaftlich interessantesten Faktoren die Ursachen der Bildungsausgabenvariation dargestellt und zum Schluss in einem Ausblick Prognosen zur Zukunft derselben gewagt.

2. Die Variation der Bildungsausgaben

Schaubild 1 zeigt den Querschnittsvergleich für das Jahr 2001 in zwei unterschiedlichen Messgrößen, nämlich als Anteil am BIP, der für die Anstrengungen des jeweiligen Bundeslandes relativ zu seiner wirtschaftlichen Leistungskraft steht, und als (preisbereinigte) Pro-Kopf-Ausgaben, die den absoluten pekuniären Output vergleichbar machen sollen.³ Bei der Bildungsausgabenquote, deren Durchschnitt bei 3,13% und deren Spannweite bei satten 3,08% liegt, fallen die für die ostdeutschen Länder und Berlin durchweg höheren Werte ins Auge. Die Situation bei den Pro-Kopf-Ausgaben ist bei einem Durchschnitt von 649 und einer Spannweite von 366 uneinheitlicher. Während die Werte beider Messgrößen für die Ost-Länder sehr stark positiv miteinander korrelieren, ergibt sich im Westen kein klarer Zusammenhang zwischen ihnen.

Schaubild 1: Die Bildungsausgaben der Bundesländer 2001



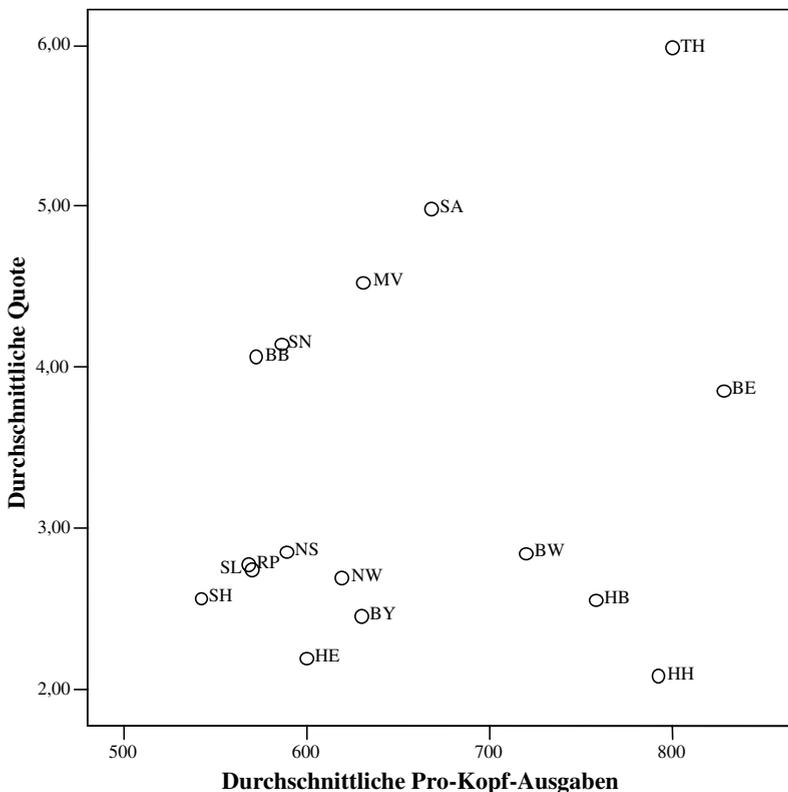
Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Betrachtet man die Veränderung der Bildungsausgaben über die Zeit, so ist gegenüber 1975⁴ bei der Bildungsausgabenquote ein umfassender Abwärtstrend um knapp einen halben bis eineindrittel Prozentpunkte zu verzeichnen, und auch gegenüber 1992 überwiegen die negativen Vorzeichen. Lediglich vier Länder (Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) weisen hier ein leichtes Plus auf. Die preisbereinigten Pro-Kopf-Ausgaben hingegen sind in beiden Zeiträumen in den meisten Ländern gewachsen. Zu konstatieren ist mithin eine Zunahme des absoluten Outputs bei abnehmender Anstrengung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Weniger eventuellen kurzfristigen Sondereffekten unterworfen als die Werte für einzelne Jahre und damit charakteristischer für die Profile einzelner Länder sind

Mehrperioden-Durchschnitte. Schaubild 2 zeigt die durchschnittlichen Bildungsausgaben der Bundesländer im Zeitraum von 1992 bis 2001 in beiden Messgrößen. Leicht vereinfachend lassen sich in dieser Graphik drei Cluster und zwei Ausreißer identifizieren: In beiden Messgrößen eher unterdurchschnittlich positioniert sind alle westdeutschen Flächenländer mit Ausnahme Baden-Württembergs, welches mit recht hohen Pro-Kopf-Ausgaben näher bei den westdeutschen Stadtstaaten angesiedelt ist. Berlin steht bei den Pro-Kopf-Ausgaben im stadtstaatentypischen Bereich, hinsichtlich der BIP-Quote näher bei den Ost- als bei den West-Ländern. Wie an einer Kette aufgereiht und dabei jeweils in beiden Messgrößen aufsteigend präsentieren sich die ostdeutschen Länder außer Thüringen, das ebenfalls in beiden Messgrößen weit nach oben von deren Profil abweicht und damit einen besonders interessanten Sonderfall abgibt.

Schaubild 2: Streudiagramm der durchschnittlichen Bildungsausgaben 1992-2001

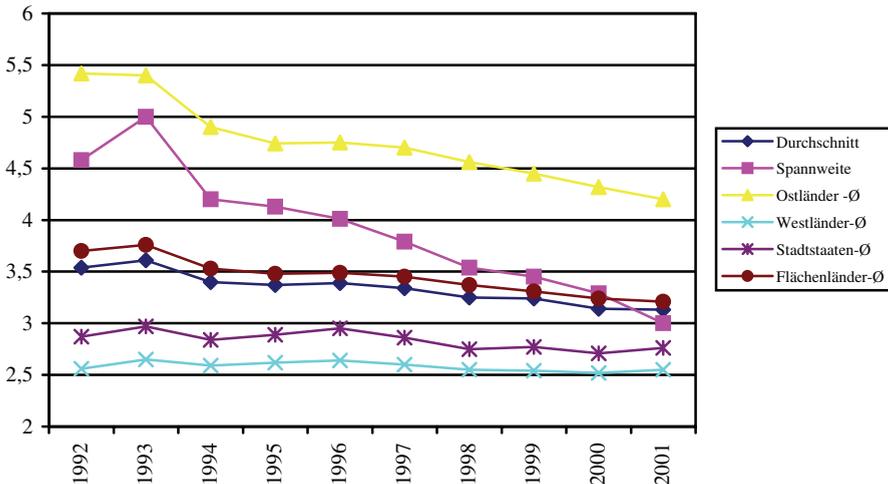


Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Hinter diesen Länder-Durchschnittswerten verbirgt sich eine beträchtliche Variation über die Zeit, die in Schaubild 3 für die Bildungsausgabenquote und unterschiedliche Ländergruppen dargestellt ist. Ersichtlich wird aus dieser Darstellung ein deutlicher Abwärtstrend der durchschnittlichen Bildungsausgabenquote der

Bundesländer und ihrer Spannweite. (Letzteres spricht für eine Konvergenzentwicklung.) Dieser Trend geht vor allem auf das Konto der von einem deutlich überdurchschnittlichen Niveau aus startenden Bildungsausgabenquote der östlichen Bundesländer, im Gegensatz zu denen die westlichen Länder bis Mitte der 1990er Jahre eine leicht ansteigende Tendenz aufweisen, die im Durchschnitt bis 2001 aber wieder durch eine Rückkehr zum ungefähren Ausgangsniveau konterkariert wird.

Schaubild 3: Die durchschnittliche Entwicklung der Bildungsausgabenquote über die Zeit



Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Die durchschnittliche Entwicklung der preiskorrigierten Pro-Kopf-Bildungsausgaben weicht von derjenigen der Bildungsausgabenquote ab: Der Gesamtdurchschnitt wächst in den ersten Jahren ebenfalls an, fällt dann aber nicht wie bei der Quote deutlich unter das Ausgangsniveau ab, sondern verbleibt darüber. Die Spannweite nähert sich nach zwischenzeitlichem Rückgang wieder ihrem hohen Ausgangsniveau von fast 400 und beträgt damit fast zwei Drittel des Durchschnittswerts. Die Stadtstaaten weisen auch nach der weiter unten in Abschnitt 3 beschriebenen Korrektur ihrer Werte um den geschätzten Kommunalanteil ihrer Ausgaben ein um knapp ein Drittel über demjenigen der Flächenländer liegendes, sich um die 800 -Schwelle bewegendes Niveau auf. Die ostdeutschen Länder liegen anfangs knapp hinter den westdeutschen, überholen diese dann Mitte der 1990er Jahre, fallen zum Ende des Beobachtungszeitraums aber wieder zurück. Hinsichtlich der Pro-Kopf-Bildungsausgaben zeigt sich im Ost-West-Vergleich also ein weit weniger einheitliches Bild als bei der Bildungsausgabenquote.

Bei einem gesonderten Blick auf die finanzielle Situation des Hochschulsektors ergeben sich einige interessante Unterschiede zur Betrachtung der gesamten Bildungsausgaben: Baden-Württemberg – obgleich oft als der herausragende Hochschulstandort gehandelt – reiht sich ebenso in das Cluster der westlichen Flächenländer ein wie Thüringen in das der östlichen. Die jeweils höheren Gesamtausgaben

kommen also nicht hauptsächlich dem Hochschulbereich zugute. Sehr deutlich aus dem Cluster der Ost-Länder heraus fällt hier Brandenburg, das ganz eindeutig in beiden Messgrößen die rote Laterne der Hochschulausgaben trägt. Damit liegt es antipodisch zu seinem geographischen Zentrum Berlin, das unangefochten mit weitem Abstand an der Spitze dieser Tabelle steht.

3. Bemerkungen zu Theorie- und Methodenfragen

Die international vergleichende Staatstätigkeitsforschung hat sich bisher vor allem der Untersuchung der Sozialpolitik und hier insbesondere der Sozialausgaben gewidmet. Eine Anwendung ihrer Theorien auf die Bildungsausgaben bedarf daher zunächst einer Klärung des Verhältnisses von Bildungs- und Sozialpolitik. Zunächst gilt es festzuhalten, dass die gesellschaftliche Bedeutung und Funktion der Ergebnisse des Bildungssystems beträchtlich ist. Abgesehen von der umstrittenen Frage, ob es ein objektiv-leistungsbezogenes Bewertungssystem ist, nimmt es eine „Schlüsselfunktion bei der Verteilung von Lebenschancen“ (Thränhardt 1990, 179) ein. Solange in Deutschland nichts schärfer zwischen den sozialen Schichten trennt als (schulische und hochschulische) Bildung (vgl. Schneider 1992, 67) ist Bildungspolitik „in beträchtlichem Ausmaß Verteilungspolitik“ (Stern 2000, 32).

Was die Bildungspolitik und ihre Verwirklichung in öffentlichen Bildungsausgaben in ihrem Verteilungsaspekt von den (anderen) Feldern der Sozialpolitik hauptsächlich unterscheidet, ist, dass sie vor allem die Chancen von Individuen in zukünftigen Marktprozesse zu beeinflussen sucht und weniger auf die Kompensation der Ergebnisse vergangener Marktprozesse abzielt. Außerdem ist ihre Zielgruppe eher die junge als die ältere Generation. Aus Letzterem folgt, dass sich die demographische Entwicklung zu einer älteren Bevölkerung gegenteilig auf die Größen der jeweiligen politikfeldspezifischen Nachfragegruppen auswirkt. Die Analyse der Bildungsausgaben kann sich aber der Mehrheitsmeinung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zufolge dennoch an der weitaus fortgeschritteneren Analyse der Sozialausgaben orientieren, da beide Ausgabenblöcke von den selben Faktoren (wenn auch mit teilweise unterschiedlichen Vorzeichen) bestimmt werden (vgl. Castles 1998:185). Auf dieser Grundannahme beruht auch der vorliegende Artikel bzw. die ihm zugrunde liegende Forschungsarbeit.

Ein Vergleich der Politik subnationaler Einheiten wie der Bundesländer weist zudem einige besondere Charakteristika mit Auswirkungen auf das methodische Vorgehen auf: Von Vorteil ist aus statistischer Sicht die hohe Qualität und Einheitlichkeit des Datenmaterials; die Begriffsdefinitionen und Messverfahren der statistischen Ämter sind umfassend harmonisiert. Außerdem ist beim Bundesländervergleich eine Vollerhebung möglich. Auch sind die Untersuchungseinheiten politisch-institutionell sehr homogen, allerdings mit einer wichtigen Ausnahme: Die Stadtstaaten erfüllen wegen ihres Doppelcharakters als Länder und Kommunen die Aufgaben dieser beiden Ebenen. Wird dies nicht berücksichtigt, werden die Ausgaben der Stadtstaaten (die Kommunen leisten ca. ein Sechstel der Bildungsausgaben in Deutschland) im Ländervergleich überschätzt. Da die Gliederungstiefe der statistischen Erfassung eine direkte Aufteilung der Ausgaben der Stadtstaaten in einen

Landes- und Kommunenanteil nicht zulässt, wurden im hier vorgestellten Projekt die Ausgaben der Stadtstaaten um ihren geschätzten Kommunalanteil korrigiert, indem sie mit dem durchschnittlichen Anteil der jeweiligen Landes-Ausgaben an der Summe der Ausgaben von Ländern und Gemeinden in den Flächenländern multipliziert wurden.⁵ (Dies gilt selbstverständlich auch für die oben präsentierten Zahlen.)

Eine weitere Besonderheit des Bundesländervergleichs im Gegensatz zu einem internationalen Vergleich ist, dass die jeweiligen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse nicht unabhängig voneinander verlaufen. Bildungspolitische Debatten beschränken sich nicht immer auf die jeweilige landespolitische Arena, und die Koordinationsmechanismen im unitarischen Föderalismus, beispielsweise via Kultusministerkonferenz (KMK), sowie der bundesstaatliche Finanzausgleich sorgen für homogenisierende Einflüsse.

4. Die Ursachen der Bildungsausgabenunterschiede

Warum die Bildungsausgaben zwischen den Ländern und über die Zeit so variieren, wie sie variieren, wird in diesem Abschnitt anhand der erklärungskräftigsten bzw. politikwissenschaftlich interessantesten Erklärungsfaktoren analysiert. Diese sind die Finanzierungsbedingungen der Bildungspolitik der Bundesländer einschließlich der Programmkonkurrenz, Parteeffekte, der fortwirkende Ost-West-Unterschied, länderspezifische Konstellationen und schließlich einige weitere knapp komprimiert besprochene Einflussgrößen. Zuvor aber gilt es datentechnische Komplikationen abzuhandeln, die aus dem unterschiedlichen Beamtenanteil im Bildungswesen der Länder erwachsen.

4.1 Statistische Fußangeln

Die statistische Hypothese, wonach die Unterschiede, die wir messen, stärker in der Art der Messung selbst als in der Realität begründet liegen, stellt, sofern sie zutrifft, eine besonders unbequeme (und daher auch oft vernachlässigte) Komplikation sozialwissenschaftlicher Forschung dar. Das diesbezügliche Hauptproblem ist hinsichtlich der Bildungsausgabenstatistik, dass die Pensions- und Beihilfeleistungen für Beamte des Bildungswesens nicht unter der Haushaltsfunktion Bildung, sondern bei der allgemeinen Finanzwirtschaft gebucht werden. Eine bereichsspezifische Differenzierung Letzterer wird von der Finanzpolitik und den statistischen Ämtern leider nicht vorgenommen.

Mit dem Beamtenanteil sinkt damit *ceteris paribus* die Höhe der gemessenen Bildungsausgaben, da die Sozialversicherungsbeiträge für Angestellte im jeweiligen Fachbereich gebucht werden. Führt man sich nun die große Spannweite der Beamtenquote im Schulbereich, in dem der Großteil des Landes-Bildungspersonals arbeitet, von 0,15% in Mecklenburg-Vorpommern bis 95,5% in Hessen vor Augen, so wird deutlich, dass ein Teil der Bildungsausgabenvariation durchaus auf das Konto dieses Messproblems gehen dürfte. Und tatsächlich ist ein mittelstark negativer Einfluss des Beamtenanteils im Schulbereich auf die Bildungsausgabenquote

festzustellen. Zur Illustration der Tatsache, dass die statistische Hypothese allein zwar einen Teil, aber beileibe nicht den Hauptteil der Bildungsausgabenvariation erklärt, kann jedoch der Befund dienen, dass auch bei Ländern mit ähnlich hoher Beamtenquote deutliche Unterschiede in der Bildungsausgabenquote zu verzeichnen sind. Zum Beispiel ist in Sachsen und Thüringen auf niedrigem, Hamburg und Berlin auf mittlerem und Baden-Württemberg und Hessen auf hohem Niveau der Beamtenanteil nahezu identisch, die Bildungsausgaben sind aber wie oben dargestellt jeweils deutlich verschieden.

4.2 Finanzierungsbedingungen und Programmkonkurrenz

Die Bundesländer befinden sich in der misslichen Lage, dass sie „keinerlei selbständigen Spielraum, die drei wichtigsten Einkommensarten [nämlich die Einkommens-, Verbrauchs- und Körperschaftssteuern] zu variieren“ (Braun 2002, 345) besitzen. Zudem wird ihre Gestaltungsmacht über die Einnahmenseite ihrer Haushalte durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich eingeschränkt, der die Finanzkraftunterschiede weitestgehend nivelliert, durch die Auswirkungen der diversen Bundeszuweisungen in manchen Fällen gar übernivelliert – „die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse [ist] eindeutig das höchste Ziel der Finanzverfassung“ (ibid.).

Für die Bildungsausgaben ergibt sich daraus dreierlei: Zum einen sind die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft (bemessen am BIP pro Kopf) der Bundesländer nicht wie im internationalen Vergleich eindeutig positiv mit den Bildungsausgaben assoziiert, mit der Bildungsausgabenquote sogar klar negativ. Zum anderen besteht (vor allem bezüglich der Bildungsausgabenquote) ein positiver Zusammenhang zwischen dem Finanzausgleichssaldo und den Bildungsausgaben.⁶ Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich ärmeren Ländern überdurchschnittliche Bildungsanstrengungen in Relation zur wirtschaftlichen Leistungskraft ermöglicht. Drittens hat sich die durch von den Ländern weder selbst verursachte noch (zumindest kurzfristig) effektiv behebbar Einnahmeausfälle bedingte Krise der Länderhaushalte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre negativ auf die Bildungsausgaben ausgewirkt.⁷ Die allgemeine Finanzlage war zu dieser Zeit eine besonders wirkmächtige Einflussgröße.

Hinsichtlich der Staatsverschuldung ist die Diagnose nach kurz- und langfristigen Effekten zu unterscheiden: Während hohe Schulden mit geringeren Bildungsausgaben einhergehen, ist die Höhe der Nettokreditaufnahme positiv mit den Bildungsausgaben assoziiert. Kurzfristig mag ‚deficit spending‘ dem Bildungswesen also zu gute kommen, langfristig dämpft die Zinslast seine Ressourcenausstattung.

Eine ebenfalls zum Feld der Finanzierungsbedingungen zählende Einflussgröße, die auch bedeutende Erklärungskraft für die relative Position der Bundesrepublik im internationalen Bildungsausgabenvergleich besitzt (vgl. hierzu Schmidt 2002, 15ff.), ist die Konkurrenz zwischen steuer- und beitragsfinanzierten Staatsaufgaben. Aufgrund der höheren Abgabebereitschaft der Bürger für Rechtsansprüche schaffende Sozialversicherungsbeiträge als für Steuern (und der niedrigeren institutionellen Hürden für die Erhöhung Ersterer) sind steuerfinanzierte Bereiche der Staats Tätigkeit in Deutschland tendenziell schwächer positioniert als die beitragsfinanzierte Sozialpolitik.⁸ Im Bundesländervergleich allerdings ist hier zu differen-

zieren: Die Bildungsausgabenhöhe leidet generell unter der allgemein diagnostizierten Schwachbrüstigkeit der rein steuerabhängigen Länderfinanzen, die Landes-Sozialpolitik (und die Innere Sicherheit als dritter großer Posten in den Landesportfolios) sind hier aber strukturell in derselben Position. Die Konkurrenzbeziehung zwischen diesen Politikfeldern sind damit auf der Landesebene – wenn auch eventuell durch die Mittelknappheit angeheizt – weniger stark institutionell vorbestimmt und mithin stärker von den Präferenzen der politischen Akteure abhängig. Im Ergebnis lässt sich nachweisen, dass die Bildungsausgaben schwach negativ mit der Höhe der Sozial- und Sicherheitsausgaben der Länder zusammenhängen.⁹ Über die Zeit hat diese Wechselbeziehung allerdings an Intensität zugenommen.

4.3 Parteieneffekte

Bildungsausgaben an sich werden in der parteipolitischen Diskussion weitaus seltener thematisiert als strukturelle und inhaltliche Aspekte des Bildungswesens. Dennoch bleibt die Frage interessant, inwiefern die Regierungszusammensetzung (operationalisiert über Kabinettsitzanteile) die Bildungsausgaben der Bundesländer beeinflusst, zumal die Bildungspolitik vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung das zur Untersuchung parteipolitischer Prägeeffekte auf das Ausgabeverhalten der Bundesländer prädestinierte Politikfeld ist. Eine kleine Sensation stellt aus der Sicht der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung das Ergebnis dar, dass im Gegensatz zur Situation im internationalen Vergleich und zu ihrem positiven Einfluss auf die Sozialausgaben der Effekt sozialdemokratischer Landesregierungen auf die Bildungsausgaben negativ ist (wenn auch nicht besonders stark).¹⁰ Womöglich hängt dies mit den relativen Präferenzen von Wählern und Funktionsträgern der deutschen Sozialdemokratie für Bildungs- und (sonstige) Sozialpolitik zusammen.¹¹ Für die FDP hingegen, die schon mit Dahrendorf Bildung als Bürgerrecht thematisiert hat und inzwischen vor allem deren Bedeutung als Investition in die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland betont, ergibt sich ein (wiederum schwacher) positiver Effekt. Dieser ist allerdings bei den Pro-Kopf-Bildungsausgaben nicht signifikant und lässt sich fast vollständig auf ihre Regierungsbeteiligung in drei ostdeutschen Ländern bis 1994 zurückführen. Nahezu spiegelbildlich zur Diagnose bei SPD und FDP fallen die Werte für die jeweiligen Hauptkonkurrenten CDU/CSU und Grüne aus. Über die Zeit geht im Untersuchungszeitraum die Bedeutung der Parteidifferenz im Vergleich zu anderen Faktoren, vor allem der allgemeinen Finanzsituation, zurück.

Die These von in Wahljahren höheren Staatsausgaben lässt sich insgesamt für die Bildungsausgaben nicht erhärten. In der reinen Längsschnittsbetrachtung für einzelne Länder spielt der Wahljahreseffekt allerdings in manchen Fällen eine Rolle. Ein Beispiel für die wahlpolitische Bedeutung, die Bildungsausgaben erlangen können (das aber auch gegen eine große Parteidifferenz spricht) ist die Entwicklung in Hessen in den 1990er Jahren: SPD und dann CDU machten 1991 und 1999 mit dem zentralen Versprechen von Lehrerneueinstellungen in größerem Umfang aus der Opposition heraus erfolgreich Wahlkampf; in beiden Fällen wurde ein Gutteil der Stellen nur wenige Jahre später von der jeweiligen Regierung aus finanzpolitischen Gründen wieder gestrichen.

4.4 Ost-West-Unterschiede

Fünfzehn Jahre nach der Wiedervereinigung ticken auch im Bildungsbereich die Uhren in Ost- und Westdeutschland noch unterschiedlich. Deutlich wurde und wird dies hinsichtlich der Bildungsausgaben vor allem bei der BIP-Quote. Anfang der 1990er Jahre dominierte der große Nachholbedarf an Investitionen¹² in den neuen Ländern die (damals noch erheblich größeren) Bildungsausgabenunterschiede.

Ein weiterer Unterschied, der sich aber in einem langsamen Konvergenzprozess befindet, betrifft die demographische Konstellation: Der Anteil der jüngeren, bildungsrelevantesten Kohorte der 6-24-Jährigen an der Gesamtbevölkerung lag im Schnitt in den Ost-Ländern 1992 bei knapp 24,5%, in den West-Ländern dagegen bei 21%.¹³ 2001 lagen die entsprechenden Werte bei etwas unter 22% bzw. 20,5%, und da der Geburtenrückgang nach der Wende in Ostdeutschland erst seit 1996 zu Buche zu schlagen begonnen hat, wird sich diese Annäherungstendenz noch für einige Jahre fortsetzen (und eventuell sogar über eine Egalisierung hinausgehen). Die aus dem Unterschied im Untersuchungszeitraum resultierenden divergierenden Schülerzahlen sind aber jedenfalls für einen Gutteil der Ost-West-Unterschiede bei den Bildungsausgaben verantwortlich.

Auch die fortbestehende größere Fokussierung auf staatszentrierte Problemlösungsroutinen – man denke nur an die Einstellungsunterschiede zum Thema Kinderbetreuung – führt zu höheren Bildungsausgaben in den ostdeutschen Ländern. In diesem Fall ist wie bei den ebenfalls weiterhin bedeutenden sozioökonomischen Unterschieden, mit denen der Ost-West-Unterschied stark korreliert, keine schnelle Angleichung zu verzeichnen oder abzusehen.

4.5 Länderspezifisches

Die unterschiedlichen Bildungsausgabenprofile der Bundesländer lassen sich nicht alleine mittels Makrodatenanalysen erklären, denn auch länderspezifische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und darin zum Tragen kommende strukturelle, machtpolitische und personale Faktoren spielen eine bedeutende Rolle. Aus Platzgründen kann hier nur auf ein Bundesland näher eingegangen werden, und es bietet sich an, den Spitzenreiter näher zu beleuchten: Thüringen ist das einzige ostdeutsche Bundesland, das nach der Wiedervereinigung die Institution der Horte an Schulen aufrecht erhalten hat. Diese Betreuungseinrichtungen sind den Schulen angegliedert, und ihr Personal wird sowohl vom Land bezahlt als auch (vom Land und dem Statistischen Bundesamt) im Bildungshaushalt verbucht. Etwa zehn Prozent der überdurchschnittlichen Ausgaben Thüringens werden durch diesen Sachverhalt erklärt, eine Korrektur hierfür entspräche in Schaubild 2 einer Verschiebung des Punktes TH um knapp einen Zentimeter nach links unten. Des weiteren wurde in den Experteninterviews einhellig auf das besonders ambitionierte thüringische Schulgesetz aus der Wendezeit verwiesen, das der finanziellen Ausstattung des Schulwesens starke Priorität gab. Außerdem weist Thüringen bundesweit die höchste Sonderschülerquote auf (und hat den relativ kostenintensiven Sonderschulbereich besonders gut ausgestattet), was vermutlich weniger am regionalen Begaubungsprofil als an politischer Schwerpunktsetzung liegt.

Da zahlreiche Interviewpartner in ganz Deutschland auf die Bedeutung des Standings der jeweiligen Ressortminister im Kabinett und beim Regierungschef für die Haushaltsverhandlungen hinwiesen, sollte zudem nicht außer Acht gelassen werden, dass mit dem jetzigen Ministerpräsidenten Althaus einer der eher wenigen Politiker, die in Deutschland auf der Bildungspolitik eine große Karriere aufgebaut haben, von 1992 bis 1999 Kultusminister des Landes war.

4.6 Sonstige Faktoren

Neben den bisher vorgestellten Größen gibt es eine Reihe weiterer in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung standardmäßig analysierter Faktoren, deren Einfluss auf die Bildungsausgaben der Bundesländer hier kurz zusammengefasst werden soll.

Zunächst ist dabei das Politikererbe zu nennen: Politische Entscheider finden in der Regel bei ihrer Amtsübernahme weitreichende (z.B., aber nicht nur gesetzlich festgelegte) Verpflichtungen vor, die sie kurz- und mittelfristig in ihrem Handeln binden.¹⁴ Für die Bildungsausgaben der Länder gilt dies in besonderem Maße, da sie zu einem verhältnismäßig hohen Anteil aus Personalkosten bestehen und die Beschäftigungsverhältnisse meist unkündbar sind. Ihre jährlichen Veränderungsraten sind daher (auch im Vergleich zu anderen Politikfeldern) gering.

Die für die Einbindung in die Außenwirtschaft (oder auch internationale Wettbewerbsfähigkeit) stehenden Variablen Exportquote und ausländische Direktinvestitionen haben in der Betrachtung aller Länder einen geringen, gegen Ende der Untersuchungsperiode aber stark ansteigenden Einfluss.¹⁵ Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ist also in jüngster Zeit zu einer immer wichtigeren Bestimmungsgröße der Bildungsausgaben geworden.

Die Summe der Mitglieder beider großer Kirchen ist nicht sehr stark, aber eindeutig negativ mit der Höhe der Bildungsausgaben assoziiert, was für eine Präferenz für mehr staatliche und damit die öffentlichen Ausgaben erhöhende Maßnahmen in säkularisierteren (Teil-)Gesellschaften spricht.

Eine Variable mit positivem Einfluss auf die Höhe der Bildungsausgaben ist die Frauenerwerbsquote. Sowohl eine damit in Zusammenhang stehende höhere Nachfrage nach Kinderbetreuung durch Bildungseinrichtungen als auch eine höhere Nachfrage nach Bildung von Frauen kommen als Erklärung dafür in Frage. Die allgemeine Bildungsnachfrage, bemessen am Anteil der Schüler und Studierenden an der Bevölkerung, erhöht zu guter Letzt *ceteris paribus* die Bildungsausgaben.¹⁶

5. Ausblick

Wie sieht vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse und unter Berücksichtigung aktueller Ereignisse wie dem Verfassungsgerichtsurteil zum Verbot von Studiengebühren die Zukunft der Bildungsausgaben der Bundesländer aus?

Extrapoliert man die wichtigsten erklärenden Größen in die Zukunft, so ist insgesamt eine weiter stagnierende Entwicklung der Bildungsausgabenquote und ein – wenn überhaupt – nur leichter Zuwachs bei den Pro-Kopf-Ausgaben zu erwarten.

Insbesondere die auf die Länderhaushalte zurollende Pensionslastwelle spricht gegen eine Trendumkehr. Hinsichtlich der Folgen dieser Konstellation für das Bildungswesen als Ganzes lässt sich mit den Worten des ersten von der KMK in Auftrag gegebenen Bildungsberichts sagen, dass die „Entwicklung der öffentlichen Haushalte und das – im internationalen Vergleich – geringe Gewicht der öffentlichen Bildungsausgaben [...] die Umsetzung intendierter Reformen des Bildungssystems [gefährdet].“ (Avenarius et al. 2003 : 18)

Etwas reformerischen Spielraum könnte allenfalls der für die kommenden Jahre vorhergesagte Rückgang der Schülerzahlen schaffen. Die Variation der Bildungsausgaben zwischen den Ländern wird dagegen vermutlich andauern, solange die ihnen zugrunde liegenden Unterschiede in den erklärenden Größen fort bestehen, wobei die asymmetrische Verteilung des Schülerrückgangs eine Annäherung der Bildungsausgabenquoten der Ost-Länder an die niedrigeren West-Werte zur Folge haben könnte.

Sollte das Verfassungsgerichtsurteil vom 26. Januar 2005 (AZ: 2 BvF 1/03) zum Verbot von Studiengebühren dazu führen, dass solche Gebühren in einigen Bundesländern eingeführt werden, so ist auf mittlere Frist mit einem die daraus resultierende Zunahme der privaten Bildungsausgaben¹⁷ zumindest zum Teil konterkarierenden Absinken der öffentlichen Bildungsausgaben in den entsprechenden Ländern zu rechnen, da die haushaltspolitische Konstellation nicht darauf hin deutet, dass entsprechende Begehrlichkeiten der Landes-Finanzpolitiker (und sonstigen Fachressorts) dauerhaft von den Bildungspolitikern in Schach gehalten werden können.

Amerkungen

- 1 2001 ist das gegenwartsnächste Jahr, für das die entsprechenden Daten vorliegen.
- 2 Präsentiert werden darin Zwischenergebnisse aus einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekt unter der Leitung von Professor Manfred G. Schmidt am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg. Die Ergebnisse basieren auf statistischen Analysen von Aggregatdaten, Auswertungen von Dokumenten und Sekundärliteratur sowie Experteninterviews mit derzeitigen und ehemaligen bildungs- und finanzpolitischen Akteuren aus Landesregierungen, Parlamenten und Ministerialverwaltungen. Die alleinige Verantwortung für den Inhalt trägt der Verfasser.
- 3 In den deskriptiven Teilen des vorliegenden Beitrags werden beide Messgrößen gleich intensiv betrachtet. Bei den Analysen der Bestimmungsgründe steht die Bildungsausgabenquote (der Anteil am BIP) im Mittelpunkt, es wird aber auf abweichende Ergebnisse hinsichtlich der Pro-Kopf-Ausgaben verwiesen.
- 4 Der Beginn des Untersuchungszeitraums für das hier vorgestellte Projekt ist – wiederum aus Gründen der Datenverfügbarkeit – 1975. Für alle sechzehn Bundesländer des wiedervereinigten Deutschland liegen allerdings erst ab 1992 vergleichbare Daten vor. Aus Platzgründen und weil die Situation in der Bundesrepublik vor 1990 nicht unmittelbar mit der nach 1990 vergleichbar ist beziehen sich die hier vorgestellten Analysen hauptsächlich auf die Jahre seit 1992.
- 5 Für Hamburg und Bremen wurden dabei nur die westlichen Flächenländer zugrunde gelegt, für Berlin alle Flächenländer.
- 6 Besonders deutlich wird diese Tendenz seit der gleichberechtigten Einbeziehung der Ost-Länder in die Finanzausgleichsmechanismen 1995.

- 7 Symptomatisch für die Lage Mitte der 1990er Jahre ist vielleicht folgende Anekdote aus Niedersachsen: Bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 1995 wollten der damalige Ministerpräsident Schröder und sein Finanzminister je 2500 Lehrer- und Polizistenstellen streichen, was die jeweiligen Fachminister in der Kabinettsklausur unter Rücktrittsdrohung ablehnten. Als daraufhin nach einem wütenden Abgang des Ministerpräsidenten auch ein Schlichtungsversuch seiner Mitarbeiter Steinmeier und Zypries scheiterte, weil der Innen- und der Kultusminister auch nicht je 1250 Stellen streichen wollten und ihre Rücktrittsdrohung aufrecht erhielten, verzichtete Schröder auf eine Abstimmung über den Haushalt im Kabinett und setzte ihn (inklusive der halbierten Stellenstreichungen) per Richtlinienkompetenz durch. Während er dafür eine gute Presse bekam, stimmten die beiden Minister in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse im Landtag für den Haushalt, verteidigten sich aber innerhalb ihrer Häuser mit dem Argument, dass sie ihm als Minister im Kabinett ja nicht zugestimmt hatten.
- 8 Das entsprechende Konkurrenzverhältnis um öffentliche Mittel ist im deutschen Kontext aufgrund der mäßigen Abgabebereitschaft der Bürger, die Staatstätigkeit in skandinavischem Ausmaß verunmöglicht, besonders virulent. Leibfried zufolge ist bezüglich der Schwerpunktsetzung zwischen Bildungs- und (sonstiger) Sozialpolitik die angelsächsische Position „Bildungs- statt Sozialstaat“, die skandinavische „Bildungs- und Sozialstaat“ und die deutsche „Sozial- statt Bildungsstaat“, wobei letzterer Pfad eine nicht zukunftsfähige Sackgasse sei (Leibfried 2003, 12). Die normative Frage der Gewichtung der Investitionen in die betreffenden Bereiche kann und soll hier aber weder im Zentrum stehen noch beantwortet werden.
- 9 Eine Ausnahme bilden hier allerdings die Sozialausgaben in der Pro-Kopf-Messgröße, für die keine eindeutige Tendenz besteht.
- 10 Hinsichtlich der Pro-Kopf-Ausgaben ist diese Tendenz deutlicher ausgeprägt als bezüglich des BIP-Anteils.
- 11 Eine bereichsspezifische Betrachtung der Ausgaben für den beruflichen Bildungssektor, die im Rahmen des vorliegenden Beitrags noch nicht möglich ist, könnte allerdings deutlich positiv mit sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung assoziiert sein, da die klassische Wählerklientel der SPD, die gut ausgebildete Facharbeiterschaft, davon klar profitiert.
- 12 Die DDR wendete – sofern man den offiziellen Statistiken trauen möchte, was insbesondere hinsichtlich des BIP sicher hinterfragt werden kann – Ende der 1980er Jahre insgesamt knapp 2 Prozent ihres BIP für das Bildungswesen auf.
- 13 Selbstverständlich sind demographische Unterschiede nicht nur im Ost-West-Vergleich gegeben und relevant, hier schlagen sie aber am weitaus stärksten zu Buche. Im nicht nach Ost und West differenzierenden Vergleich aller Länder wirken sie sich im Übrigen stärker auf die Pro-Kopf-Ausgaben als auf die Bildungsausgabenquote aus.
- 14 Auch greifen Reformen oft erst Jahre nach ihrer Verabschiedung voll, sodass die Ergebnisse der Gegenwart in vergangenen Entscheidungen wurzeln.
- 15 Besonders hoch ist die Korrelation der Exporte mit den Pro-Kopf-Bildungsausgaben im Vergleich der westdeutschen Länder in den Jahren 2000 und 2001.
- 16 Bezüglich des Zusammenhangs von Studierendenzahlen und Bildungsausgabenquote wird dies erst in der multivariaten Analyse, also durch Korrektur für die übrigen Faktoren, ersichtlich. Das liegt vor allem daran, dass die Studierendenzahlen in den ostdeutschen Ländern geringer sind.
- 17 Grob überschlagen wären dies bei 1000 Studiengebühren im Jahr, die (da vermutlich zunächst nicht alle Länder Gebühren einführen werden und Ausnahmen für Einkommensschwächere gelten dürften) von der Hälfte der Studierenden bezahlt werden müssten, ca. eine Milliarde Euro, also etwa 0,05% des BIP oder durchschnittlich ca. 12,5 pro Kopf. Die Unterschiede zwischen den Ländern könnten sich dadurch also um maximal das Doppelte dieser Werte vergrößern.

Literatur

- Avenarius, Hermann et al. 2003: Bildungsbericht für Deutschland : Erste Befunde, Opladen: Leske + Budrich.
- Braun, Dietmar 2002: Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten, in: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.) 2002: Föderalismus. Analysen in entwicklungsge-
schichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS-Sonderheft 32, Opladen: Westdeutscher
Verlag, 333-362.
- Castles, Francis G. 1998: Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation, Chel-
tenham (Mass.): Edward Elgar.
- Foders, Federico 2001: Bildungspolitik für den Standort D, Heidelberg: Springer.
- Geißler, Rainer 2002: Die Sozialstruktur Deutschlands, 3. Auflage, Bonn: Bundeszentrale für po-
litische Bildung.
- Heidenheimer, Arnold J. 1997, Disparate Ladders. Why School and University Policies Differ in
Germany, Japan, and Switzerland, New Brunswick-London: Transaction Books.
- Hetmeier, Heinz-Werner 2000: Bildungsausgaben im Vergleich, in: Zeitschrift für Pädagogik
46:1, 19-38.
- Hetmeier, Heinz-Werner/Weiß, Manfred 2001: Bildungsausgaben, in: Böttcher, Wolfgang/Klemm,
Klaus/Rauschenbach, Thomas (Hg.) 2001: Bildung und Soziales in Zahlen. Statistisches
Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich, Weinheim-München: Beltz, 39-55.
- Klemm, Klaus 2003: Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen, in: Cortina, Kai
S. et al. (Hg.) 2003: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und
Entwicklungen im Überblick. Ein Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung,
Reinbek: Rowohlt, 214-251.
- Leibfried, Stephan 2003: Umspecken? Bildungspolitik im Sozialstaats-Umbau, in: Erziehung und
Wissenschaft Nr. 6/2003, 12.
- Sayer, Andrew 1992: Method in Social Science. A Realist Approach, 2. Auflage, London: Rout-
ledge.
- Schmidt, Manfred G. 2002: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationa-
len Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 43:1, 3-19.
- Schmidt, Manfred G. 2004: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben in Deutschland im
internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Europa- und Staatswissenschaften 2:1, 7-31.
- Schneider, Reinhart 1992: Bildungspolitik, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.) 1992: Die westlichen
Länder (Lexikon der Politik, Bd. 3), München: C.H. Beck, 59-69.
- Stern, Jutta 2000: Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluß- und
Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Thränhardt, Dietrich 1990: Bildungspolitik, in: Beyme, Klaus von/Schmidt, Manfred G. (Hg.)
1990: Politik in der Bundesrepublik, Opladen: Westdeutscher Verlag, 177-202.
- Weiß, Manfred 1995: Der Zusammenhang zwischen Schulausgaben und Schulqualität – Eine
Auswertung empirischer Analysen, in: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozial-
wissenschaftliche Forschung 12:2, 335-350.

Wenn Schüler Nein zur Schule sagen: Über die Verbreitung und die Gründe der Schulverweigerung

Michael Wagner

Das Thema Schulverweigerung ist in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit stark beachtet worden. Viele Lehrer, Schulleiter, aber auch die Schulverwaltung nehmen die illegitime Schulabstinz ernst und vielleicht ernster, als es früher der Fall war. Auch sozialwissenschaftliche Studien beschäftigen sich mittlerweile mit dem Thema Schulschwänzen (z.B. Schreiber-Kittl/Schröpfer 2002; Wilmers et al. 2002). Am Forschungsinstitut für Soziologie der Universität zu Köln wird seit dem Jahr 2002 ein Forschungsprojekt zur Verbreitung und den Determinanten der Schulverweigerung in Köln durchgeführt¹. Im Folgenden sollen einige der wichtigsten Ergebnisse dieses Projekts vorgestellt werden (vgl. ausführlich Wagner/Dunkake/Weiß 2004). Im Einzelnen geht es dabei um die folgenden Fragen:

1. Warum ist Schulverweigerung ein wichtiges Thema?
2. Was versteht man unter „Schulverweigerung“?
3. Wie häufig kommt Schulverweigerung vor und welche Schulen sind davon am meisten betroffen?
4. Wie kann man Schulverweigerung erklären?
5. Welche präventiven Maßnahmen sind sinnvoll?

Zur Bedeutung und den Folgen der Schulverweigerung

Schüler, die häufig die Schule schwänzen, müssen mit großen Benachteiligungen im späteren Lebenslauf rechnen, weil sie in der Regel keinen oder nur einen niedrigen Schulabschluss erreichen. Gerade in Deutschland zählt das Bildungszertifikat außerordentlich viel, da es die späteren Berufschancen wesentlich prägt und damit auch die Chancen, zu finanziellem Wohlstand zu kommen. Schulabsolventen, auf deren Zeugnissen vermerkt wurde, dass sie unentschuldig Stunden versäumt haben, haben besondere Schwierigkeiten, eine Lehrstelle zu finden.

Noch gravierender ist, dass die notorische Schulverweigerung der erste Schritt in eine kriminelle Karriere sein kann. Es ist erwiesen, dass Schulverweigerer eher

Straftaten begehen, beispielsweise Diebstähle, Sachbeschädigungen oder Drogendelikte (Dunkake et al. 2005).

Auch den Lehrern bereiten Schulverweigerer große Probleme. Zunächst einmal muss die Schule reagieren, wenn die Schulpflicht nicht eingehalten wird. Darüber hinaus aber kostet es die Lehrer Zeit und Energie, sich mit den Schulschwänzern zu beschäftigen und gegebenenfalls Kontakt mit Eltern aufzunehmen. Lehrer berichten auch, dass Schulverweigerer Probleme bereiten, wenn sie anwesend sind, indem sie den Unterricht stören, ein schlechtes Vorbild für andere Schüler sind und das Schulklima verschlechtern.

Manche Schulverweigerer leiden unter psychischen Problemen. In seltenen Fällen kann Trennungsangst in der Weise vorliegen, dass sich die Kinder nicht von ihrer Mutter trennen können. Ebenso gibt es Schüler, die eine besonders starke Angst vor der Schule haben, vor den Lehrern, aber auch vor anderen Schülern. Sofern es sich hier um psychische Probleme der Schüler handelt, kann eine Therapie nötig sein. Sofern die Schulangst auf Bedrohungen etwa durch andere Schüler zurückgeht, sind andere Maßnahmen erforderlich.

Ferner verweist das gehäufte Auftreten des Schulschwänzens auf strukturelle Probleme der Schule. Die Schule muss sich fragen, ob ihr Unterricht attraktiv genug ist, ob sie mehr Lehrer, Schulpsychologen oder Sozialpädagogen benötigt, um die Schüler besser an die Schule binden zu können und um auch Schülern gerecht zu werden, die sich der Schule gegenüber aversiv verhalten.

Schließlich kann das massive Schulschwänzen auch anzeigen, dass die Eltern, die rechtlich gesehen dafür verantwortlich sind, dass ihre Kinder die Schule regelmäßig besuchen, Unterstützung benötigen. Manche Eltern können sich um ihre Kinder nicht ausreichend kümmern. Es kommt auch vor, dass Eltern vom Schulschwänzen ihrer Kinder wissen und sie vom Schulbesuch zurückhalten. So gibt es Fälle, in denen schulpflichtige Mädchen ihre jüngeren Geschwister versorgen müssen und von den Eltern nicht in die Schule gelassen werden.

Was bedeutet der Begriff der Schulverweigerung?

Schulschwänzen ist rechtlich gesehen eine Verletzung der Schulpflicht. In Deutschland wurde die allgemeine Schulpflicht mit der Weimarer Reichsverfassung vom August 1919 eingeführt. In Nordrhein-Westfalen ist die Schulpflicht im Schulgesetz geregelt. Sie beginnt für Kinder, die bis zum 30. Juni das sechste Lebensjahr vollendet haben. Die Schulpflicht in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I dauert zehn Jahre. Danach beginnt die Pflicht zum Besuch der Berufsschule, eines Berufskollegs oder einer anderen Schule der Sekundarstufe II. Die Schulpflicht endet mit Abschluss der Sekundarstufe II, der Berufsausbildung bzw. mit Vollendung des 18. Lebensjahrs. Verantwortlich dafür, dass ihr Kind regelmäßig am Unterricht teilnimmt, sind die Eltern, aber auch Lehrer und Schulleiter müssen dafür sorgen, dass die Schüler der Schulpflicht nachkommen. In gravierenden Fällen können sie Zwangsmaßnahmen in die Wege leiten.

Schulverweigerung ist eine Verletzung einer rechtlichen Norm und damit im soziologischen Sinn abweichendes Verhalten. Schulverweigerung bezeichnet hier

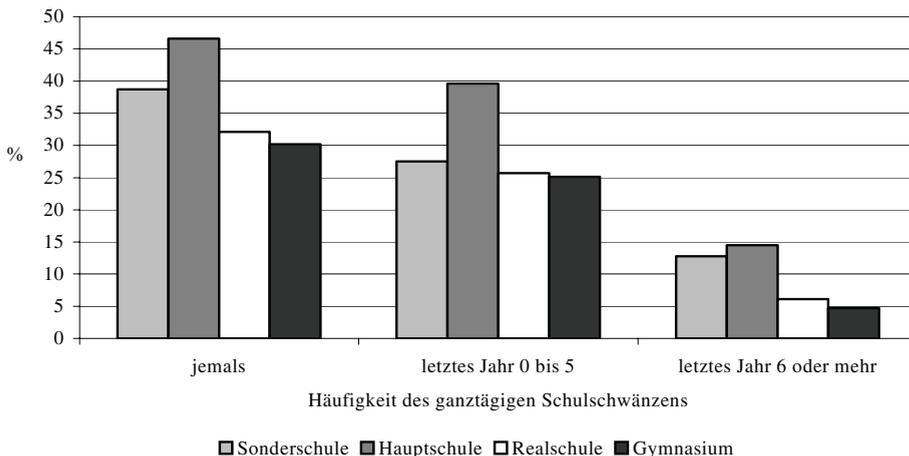
das unerlaubte häufige Fernbleiben vom Unterricht, also das häufige Schulschwänzen. Weder im Schulgesetz noch in der Forschung gibt es allerdings klare Regeln dafür, wie man gravierende Fälle von weniger gravierenden Fällen unterscheiden kann. Insofern verwendet man in der Praxis und in der Forschung unterschiedliche Kriterien (ausführlich vgl. Ricking 2003). Eine gewisse Einigkeit besteht darin, dass Schulverweigerung dann vorliegt, wenn schulpflichtige Schüler unentschuldig und mehrfach der Schule ganztägig den Rücken kehren.

Wie häufig kommt Schulverweigerung vor und welche Schulen sind davon am meisten betroffen?

Es gibt keine amtlichen Schulstatistiken zum Schulschwänzen an deutschen Schulen. Während in manchen Ländern die Schulen derartige Statistiken sogar in der Presse veröffentlichen, damit etwa Eltern besser entscheiden können, auf welche Schule sie ihr Kind schicken sollen oder weil man wissen will, ob bestimmte Maßnahmen zu einem Rückgang des Schulschwänzens geführt haben, sind für Deutschland nur entsprechende Daten aus Schüler- oder Lehrerbefragungen vorhanden.

Für Köln liegen Daten aus einer Schülerbefragung aus dem Jahr 1999/2000 vor, die das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht erhoben hat. Befragt wurden Schüler der achten, neunten und zehnten Klassen (ohne Gesamtschüler). Die Schüler sollten angeben, wie oft sie im vergangenen Jahr einen ganzen Tag oder mehrere Tage die Schule geschwänzt haben. Rechnet man nun diejenigen zu den Schulverweigerern, die hier sechsmal und mehr gesagt haben, dann sind über 10 Prozent der Haupt- und Sonderschüler zu den Schulverweigerern zu rechnen. Man sieht deutlich, dass das häufige Schulschwänzen an den Realschulen und den Gymnasien seltener vorkommt, und auch, dass – je nach Schultyp – jeder dritte bis jeder zweite Schüler schon einmal einen ganzen Tag die Schule geschwänzt hat (Abbildung 1).

Abbildung 1: Verbreitung der Schulverweigerung in Köln nach Schultyp (1999/2000)



Während die Unterschiede zwischen Jungen und Mädchen nicht sehr ausgeprägt sind, nimmt das Schulschwänzen mit dem Alter zu, insbesondere bei den Sonder- und Hauptschülern. In den neunten und zehnten Klassen werden hier Quoten erreicht, die für die Hauptschüler bei 15 Prozent und darüber liegen.

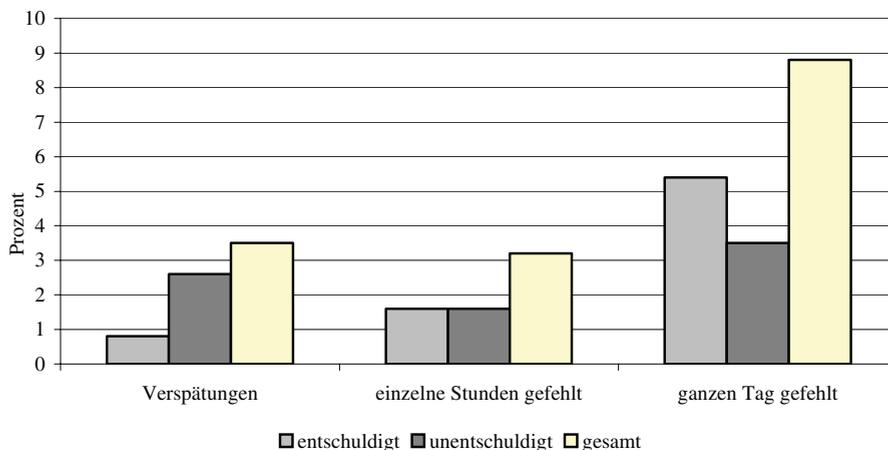
Im Rahmen der PISA-Studie wurden im Mai und Juni 2000 33.809 15-jährige Schüler (ohne Sonderschüler) befragt. Eine Frage lautete "Wie oft ist es in den letzten 2 Schulwochen vorgekommen, dass du Stunden geschwänzt hast?" Hier wird also nicht nach versäumten Tagen, sondern nach den Stunden gefragt. Betrachtet man nur diejenigen Schüler, die gesagt haben, dass sie 5-mal oder häufiger Stunden geschwänzt haben, so ergibt sich auch hier, dass dies mit 2,8% bei den Hauptschülern am häufigsten vorkommt, dann folgen die integrierten Gesamtschulen (2,0%) und dann die Realschulen (1,6%) und die Gymnasien (0,7%). Außerhalb der allgemeinbildenden Schulen kommt das Schulschwänzen besonders häufig vor: 4,3% der 15-Jährigen in den Berufsschulen sind den häufigen Schulschwänzern zuzurechnen (eigene Berechnungen, gewichtete Angaben).

Differenziert man nicht nach Schultypen, so sind in Deutschland 1,7% der 15-Jährigen zu den häufigen Schulschwänzern zu rechnen, was im europäischen Vergleich kein hohes Niveau ist. In einigen Ländern (Bulgarien, Spanien) erhält man Quoten bis zu 6%, in Russland und Griechenland sind es knapp 5%.

Das Schulrecht unterscheidet zwischen *entschuldigtem* und *unentschuldigtem Schulversäumnissen*. Diese Unterscheidung ist nur dann sinnvoll, wenn sich die Lehrer mit mündlichen oder nachträglichen Entschuldigungen durch die Schüler nicht zufrieden geben, wenn Schüler keine Entschuldigungen fälschen und Erziehungsberechtigte nur zutreffende oder legitim begründete Entschuldigungen ausstellen. Viertens muss man voraussetzen, dass sich volljährige Schüler, die sich selbst eine Entschuldigung ausstellen können, dies nur dann tun, wenn ein legitimer Grund vorliegt. In der Praxis sind diese Bedingungen keineswegs durchgängig verwirklicht. Insofern kann auch das entschuldigte Fernbleiben vom Unterricht durchaus ein verdecktes Schulschwänzen sein (Ehmann/Rademacker 2003).

Nimmt man nun das entschuldigte und das unentschuldigte Fernbleiben vom Unterricht zusammen, so kann man von *Schulabsentismus* sprechen. Wir haben in Kooperation mit dem Netzwerk Erziehung in Schule vom Schulamt der Stadt Köln eine Studie zum Schulabsentismus durchgeführt. Ein von einem Arbeitskreis Kölner Hauptschullehrer entwickelter Fragebogen wurde an alle Klassenlehrer Kölner Hauptschulen verteilt. Die Klassenlehrer sollten eine Reihe von Fragen zu ihrer Klasse und zu jedem Schüler ihrer Klasse beantworten. Die Fragen bezogen sich auf drei Stichtage, nämlich den 17.11.2003 (Montag), den 19.11.2003 (Mittwoch) und den 21.11.2003 (Freitag). Abbildung 2 zeigt die Resultate für den Stichtag 17.11.2003.

Abbildung 2: Schulabsentismus an Kölner Hauptschulen.
Ergebnisse einer Lehrerbefragung, Stichtag 17.11.2003



Nach den Angaben der Lehrer ist ganztägiger Schulabsentismus weiter verbreitet als Verspätungen oder stundenweises Fehlen. Während am Stichtag des 17.11.2003 (Montag) *knapp 1000 Schüler oder 8,8% der Schüler* den ganzen Tag entschuldigt oder unentschuldigt gefehlt haben, haben sich zwischen 3% und 4% (zur ersten Stunde) verspätet oder einzelne Unterrichtsstunden versäumt. Betrachtet man nur die unentschuldigten Fälle, so ergibt sich eine Quote von 3,5% für das ganztägige Schulschwänzen.

Nicht alle Hauptschulen sind von ganztägigen Abwesenheiten in gleichem Ausmaß betroffen. Vielmehr schwanken die Quoten mit Entschuldigungen von Schule zu Schule zwischen 3,5% und 8,7%, diejenigen ohne Entschuldigungen zwischen 1,1% und 7,6%. Es gibt Hauptschulen in Köln, an denen das ganztägige unentschuldigte Fehlen mehr als doppelt so häufig vorkommt wie im Durchschnitt aller Schulen. Je nach Stichtag nahmen immerhin 9% bis 10% der Hauptschüler im November 2003 den ganzen Tag – mit oder ohne Entschuldigung – nicht am Unterricht teil.

Unterschiede zwischen Mädchen und Jungen bestehen nur bei den entschuldigten Versäumnissen. Mädchen fehlen häufiger als Jungen einzelne Unterrichtsstunden oder Tage entschuldigt. Genauere Auswertungen zeigen indessen, dass zwei Gruppen von Hauptschülern besonders häufig unentschuldigt und ganztätig den Unterricht schwänzen: *die deutschen Schüler und die Schüler, die bereits eine Klasse wiederholt haben*. Während knapp 9% der Klassenwiederholer an dem Stichtag unentschuldigt gefehlt haben, waren es bei den Schülern, die noch keine Klasse wiederholt haben, nur 2%. Bemerkenswert ist hier der – auch durch die PISA-Studie untermauerte – Befund, dass Kinder mit Migrationshintergrund seltener zu den ganztägigen Schulschwänzern gehören als ihre Mitschüler, die aus Deutschland stammen (2,8% versus 3,7%). *Betrachtet man diejenigen fehlenden Schüler, für die eine Entschuldigung vorliegt, so sind auch hier Klassenwiederholer und Schüler ohne Migrationshintergrund überrepräsentiert.*

Es gibt bislang keine Hinweise darauf, dass unentschuldigtes Fehlen an Kölner Schulen im Vergleich mit anderen Städten besonders häufig vorkommt. Vielmehr zeigt sich hier, dass das Schulschwänzen in Köln eher seltener auftritt als in anderen Großstädten (Wagner 2002). Ebenso ist nicht belegt, dass das Schulschwänzen im historischen Zeitablauf zugenommen hat. Zum Schulschwänzen gibt es kaum Daten aus früheren Jahren, die einen Vergleich mit der heutigen Zeit erlauben würden. In den Jahren 1959/1960 wurde allerdings eine Studie in Nordrhein-Westfalen durchgeführt, die sich gerade noch mit einer Berliner Studie aus dem Jahr 2002 vergleichen lässt. Demnach hat das Schulschwänzen nicht zugenommen (Ehmann/Rademacker 2003: 58).

Wie kann man Schulverweigerung erklären?

In der Soziologie gibt es drei prominente Theorien zur Erklärung abweichenden Verhaltens: die Kontrolltheorie, die Anomietheorie und die Theorie städtischer Subkulturen.

Die *Kontrolltheorie* geht von der Grundannahme aus, dass abweichendes Verhalten umso seltener auftritt, je stärker die Bindungen eines Individuums an die Gesellschaft und konventionelle Gruppen sind. Durch soziale Bindungen werden dem Individuum die grundlegenden Werte und Normen der Gesellschaft vermittelt. Entscheidend sind dabei die Bindungen an die Familie, die Schule und die Freundesgruppen. Es werden vier Formen der Bindung unterschieden: Attachment meint emotionale Bindungen, Commitment steht für das Ausmaß an Investitionen in konventionelle Aktivitäten und Laufbahnen, Involvement steht für die Teilhabe an konventionellen Gruppen, und Beliefs bezieht sich auf die Übernahme von Werten und Normen zur Einhaltung von Gesetzen. Diese Theorie wurde noch um ein weiteres Element erweitert, nämlich den elterlichen Erziehungsstil und die elterliche Kontrolle.

Die Kontrolltheorie lässt sich empirisch recht gut bestätigen. Unsere Untersuchungen zeigen, dass häufiger Streit mit den Eltern und mangelnde elterliche Kontrolle das Risiko erhöhen, dass Kinder zu Schulschwänzern werden. Wenn die Eltern nicht wissen, mit wem sich das Kind trifft und wo es sich aufhält, wenn es etwas unternimmt, dann schwänzen diese Kinder auch eher die Schule. Ebenso kommt es darauf an, dass die Schüler im Zuge ihrer Sozialisation bestimmte Regeln internalisiert haben, die sie davon abhalten, Gesetze zu verletzen.

Aus der Sicht der *Anomietheorie* gibt es in einer Gesellschaft zentrale Ziele, die Menschen erreichen wollen und sollen, wie etwa Wohlstand, sozialer Status und Anerkennung. Daneben stellt die Gesellschaft aber auch legitime Mittel bereit, um diese Ziele zu erreichen, etwa bestimmte Bildungskompetenzen oder Schulabschlüsse. Individuen, die nicht den vollen Zugang zu diesen Zielen und Mitteln haben, verhalten sich im Sinne der Anomietheorie abweichend, indem sie andere Wege einschlagen, um zu Anerkennung oder Wohlstand zu kommen. Auf die Schulverweigerung übertragen heißt das: Die Schüler finden nicht über die Schule Anerkennung und suchen nach Alternativen außerhalb der Schule. Je schlechter die Schulleistungen sind und je geringer die Anerkennung durch die Schule ist, desto

eher suchen die Schüler Anerkennung in Gleichaltrigengruppen außerhalb der Schule und desto eher sind sie erwerbstätig.

Ein wichtiges Element der Anomietheorie lässt sich durch empirische Untersuchungen gut bestätigen: Je schwächer die Schulleistungen sind, desto eher kommt es zur Schulverweigerung, wobei sich bei jedem der verschiedenen möglichen Indikatoren der Schulleistungen (Schultyp bzw. Niveau der Schule, Notendurchschnitt, Wiederholen einer Klasse) ein enger Zusammenhang mit der Schulverweigerung zeigt.

Die Antwort auf die Frage, warum die Schulverweigerung bei den Hauptschülern am häufigsten vorkommt, ist möglicherweise, dass die Schulleistungen und das mit dem Hauptschulbesuch verbundene Bildungszertifikat unter den gegenwärtigen Bedingungen keine legitimen Mittel mehr sind, um gesellschaftliche Ziele erreichen zu können. Der Hauptschulabschluss ist im Vergleich zu höheren Abschlüssen so wenig wert, dass nur besonders gute Schüler und solche, die von den Eltern unterstützt werden, nicht die Motivation zum Schulbesuch verlieren. Außerdem ist zumindest ein Teil der Unterschiede bei den Schultypen darauf zurückzuführen, dass sich in den Hauptschulen die Schulabsteiger und die Klassenwiederholer sammeln, also Schüler, die unmittelbar Misserfolg erlebt haben. So neigen tatsächlich diejenigen Hauptschüler, die einer höheren Schicht entstammen und somit zu den Absteigern zu rechnen sind, besonders häufig zum Schulschwänzen.

Auch die *Theorie städtischer Subkulturen* lässt sich gut bestätigen. Sie unterscheidet Wohnviertel nach ihrem Grad der Desorganisation. In desorganisierten Gebieten dominieren unkonventionelle Normen, und die Kriminalitätsraten sind vergleichsweise hoch. Diejenigen, die in Wohnvierteln wohnen, die Anzeichen der Desorganisation aufweisen, haben häufiger Freunde und Bekannte, die zu den Schulschwänzern gehören. Dort lernen sie in entsprechenden Sozialmilieus das abweichende Verhalten und finden auch entsprechende Gelegenheiten, dieses auszuüben. Verschiedene Indikatoren zur Desorganisation des Wohnviertels, aber auch das Schulschwänzen der Freunde, stehen in einem sehr engen Zusammenhang zur Schulverweigerung des einzelnen Schülers.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Schulverweigerung nicht nur eine Ursache hat, sondern dass es vielmehr eine ganze Reihe von Risikofaktoren gibt, die in den Bereichen Familie, Schule und Gleichaltrigengruppen anzusiedeln sind. Die wichtigsten Risikofaktoren im Bereich der Familie sind starke Konflikte zwischen Eltern und Kindern sowie eine unzureichende Aufsicht oder Kontrolle der Kinder durch die Eltern. Im Bereich der Schule spielen die Schulleistungen die entscheidende Rolle. Außerhalb der Schule ist von großer Bedeutung, in welchen Gleichaltrigengruppen sich die Schüler bewegen und ob sie dort mit Jugendlichen in Kontakt kommen, die bereits zu Schulschwänzern geworden sind.

Es kommt hinzu, dass das Schulschwänzen als ein sich selbst verstärkender Prozess anzusehen ist. Dieser Prozess kann mit passiver Schulverweigerung beginnen, gefolgt von gelegentlichen Schulversäumnissen bis hin zur aktiven Schulverweigerung. Das Schulschwänzen verschlechtert die Schulleistungen, die Schüler sind noch weniger zum Schulbesuch motiviert und gehen noch seltener in die Schule. Sie lernen andere Schulschwänzer kennen und werden in ihrer Ablehnung gegenüber der Schule weiter bestärkt. Hier entsteht ein Teufelskreis, und nur eine sehr frühzeitige Intervention, die eben schon bei marginalen Schulversäumnissen und

einem größeren Leistungsabfall der Schüler ansetzt, kann ihn unterbrechen und vermeiden.

Handlungsempfehlungen zur Prävention der Schulverweigerung

Auf der Basis der gewonnenen empirischen Erkenntnisse sind mindestens drei Maßnahmen zur Prävention und Reduktion der Schulverweigerung sinnvoll.

- (1) Schulschwänzen muss von den Lehrern und den Schulleitern sehr genau registriert werden. Jede Schule kann z.B. eine Statistik über Fehlzeiten erstellen und veröffentlichen. Die genaue Registrierung soll auch dazu dienen, dass Lehrer schon früh erkennen, wenn es zu Verspätungen oder dem Schwänzen einzelner Stunden kommt, denn diese Versäumnisse können Vorboten von schwerwiegenderem Schulschwänzen sein.
- (2) Alle Schüler müssen in der Schule so anerkannt werden, dass ihnen die Motivation zum Schulbesuch nicht verloren geht. Das gilt im besonderen Maße für die schwächeren Schüler. Denn wenn die Schulverweigerung auch zu einem weiteren Absinken der Schulleistungen führen kann, so wird doch bei manchen Schülern dieser Prozess durch schlechte Noten erst in Gang gesetzt. Daher kann eine individuellere Betreuung der Schüler durch die Lehrer sowie eine gezieltere Förderung leistungsschwacher Schüler dem Schulschwänzen vorbeugen. In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass Klassenwiederholungen nicht für alle Schüler hilfreich sind, die das Klassenziel nicht erreichen. Das Sitzenbleiben kann die Probleme verstärken, die Bindungen an die Schule und die Klasse weiter schwächen und muss keineswegs die Schulleistungen steigern. Ricking (2003: 203) ist ausdrücklich zuzustimmen, wenn er vorschlägt, die Anreize für den Schulbesuch auch durch Angebote außerhalb des Unterrichts zu erhöhen.
- (3) Obwohl die Ursachen der Schulverweigerung auch in den Familien zu suchen sind, kann die Schule die elterliche Erziehung nicht direkt beeinflussen. Die Eltern sollten aber über alle Formen des Schulschwänzens ihrer Kinder informiert werden. Auch hier ist es wichtig, nicht erst dann Kontakt mit den Eltern aufzunehmen, wenn die Kinder schon zu häufigen Schulschwänzern geworden sind. Gerade Eltern aus sogenannten bildungsferneren Schichten sollten vielfältige Möglichkeiten geboten werden, sich am Schulleben zu beteiligen.

Wenn die Lehrer die Probleme mit den Schülern und den Eltern nicht lösen können, haben sich Schulkonferenzen und Kooperationsnetzwerke bewährt, an denen die Schulleitung, Sozialpädagogen oder Schulpsychologen, aber auch Vertreter des Schulamtes, des Jugendamts oder der Jugendhilfe sowie gegebenenfalls der Polizei teilnehmen und jeden Einzelfall verhandeln und gemeinsam nach Lösungen suchen. In einem weiteren Sinn können solche Schulreformen, die nach PISA diskutiert werden – die Einführung von Ganztagschulen, eine individuellere Betreuung der Schüler durch die Lehrer, die vielleicht auch Klassenwiederholungen überflüssig macht, sowie eine gezielte Förderung leistungsschwacher Schüler – sicherlich auch dem Schulschwänzen vorbeugen.

Unterstützung und Hilfe bieten Einrichtungen der Jugendhilfe, die sich in speziellen Projekten den Schulverweigerern widmen. Wenn auch diese Projekte nicht jedem Schulverweigerer helfen können, so erzielen sie doch häufig gute Erfolge und verschaffen manchem Jugendlichen noch zu einem Bildungsabschluss.

Anmerkung

1. Mein besonderer Dank geht an die Projektbearbeiter Imke Dunkake, Bernd Weiß und Thomas Weißbrodt sowie an die GEW Stiftung Köln, die das Projekt seit dem Jahr 2002 finanziell fördert. Kooperationspartner sind das Schulamt der Stadt Köln, hier insbesondere das Netzwerk Erziehung in Schule sowie das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg. Insbesondere sei Dietrich Oberwittler gedankt, der uns die Daten seiner Untersuchung zur Verfügung gestellt hat. Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser im Mai 2005 im Rahmen der Reihe „Uni im Rathaus“ in Köln gehalten hat.

Literatur

- Dunkake, Imke, Michael Wagner, Bernd Weiß, Rebecca Frings und Thomas Weißbrodt, 2005: Schulverweigerung: Soziologische Analysen zum abweichenden Verhalten von Jugendlichen. S. 23-39 in: Gernot Barth und Joachim Henseler (Hg.), Jugendliche in Krisen. Über den pädagogischen Umgang mit Schulverweigerern. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren.
- Ehmann, Christoph und Hermann Rademacker, 2003: Schulversäumnisse und sozialer Abschluss. Vom leichtfertigen Umgang mit der Schulpflicht in Deutschland. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Ricking, Heinrich, 2003: Schulabsentismus als Forschungsgegenstand. Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg.
- Schreiber-Kittl, Maria und Haike Schröpfer, 2002: Abgeschrieben? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über Schulverweigerer. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Wagner, Michael, 2002: Die Verbreitung des Schulschwänzens in Köln und im Regionalvergleich. Schulverwaltung. Ausgabe Nordrhein-Westfalen, 13, 10, 282-285.
- Wagner, Michael, Imke Dunkake und Bernd Weiß, 2004: Schulverweigerung. Empirische Analysen zum abweichenden Verhalten von Schülern. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 56, 3, 457-489.
- Wilmers, Nicola, Dirk Enzmann, Dagmar Schaefer, Karin Herbers, Werner Greve und Peter Wetzels, 2002: Jugendliche in Deutschland zur Jahrtausendwende: Gefährlich oder gefährdet? Ergebnisse wiederholter, repräsentativer Dunkelfelduntersuchungen zu Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen 1998-2000. Wiesbaden: Nomos.

Armutsbekämpfung unter Globalisierungsbedingungen:

Die entwicklungspolitischen Millenniumsziele der Vereinten Nationen als realistische Strategie von Global Governance?

Rainer Tetzlaff

1. Einleitung: Globale Armutsbekämpfung – ein entwicklungspolitischer Konsens nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

An der Wende zum neuen Jahrhundert ist *Armutsbekämpfung* als Ziel von „großer Politik“ zu einem zentral wichtigen Thema geworden. Wieder einmal, möchte man sagen. Hatte nicht schon vor mehr als dreißig Jahren der damalige Präsident der Weltbank, *Robert McNamara* (Amtszeit 1968-1981), die Überwindung von „absoluter Armut“ in der Dritten Welt „bis zum Ende des Jahrhunderts“ zu einem vorrangigen Ziel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erklärt? Hatte er nicht von einer „Jahrhundertaufgabe“ der westlichen Welt (so der Titel seines 1974 erschienenen Buches) gesprochen, deren Bewältigung große Anstrengungen in Nord und Süd erfordern würde? Damals hatte es ca. 700 Millionen Menschen gegeben, die in „absoluter Armut“ leben mussten (mit weniger als ein Dollar pro Tag, umgerechnet auf Kaufkraftparität). Hinzu kamen 1200 Millionen Menschen, die in „relativer Armut“ mit weniger als zwei Dollar täglich auskommen mussten.

Angesichts der akuten Gefahr, dass die Rivalen aus dem sozialistischen Lager aus der wachsenden Armut in der Dritten Welt weiter Kapital schlagen würden – der sozialrevolutionäre Umsturz auf Kuba war vor allem den US-Amerikanern als Alptraum präsent –, wurde Armutsbekämpfung als „weicher“ Bestandteil der westlichen *Sicherheitsstrategie* konzipiert und mittels Entwicklungsprojekten der Weltbank ins Werk gesetzt (Tetzlaff 1980, 67-118). In Hinblick auf die akute Terrorismusgefahr in ökonomisch labilen Ländern der Weltperipherie mit großem sozialem Sprengstoff (Naher und Mittlerer Osten sowie Nordafrika) könnte sich heute ein ähnliches sicherheitspolitisches Szenario ergeben – als Alternative zur gegenwärtigen US-amerikanischen Militärstrategie unter Präsident George W. Bush.

Das ehrgeizige Ziel McNamaras wurde (nicht zuletzt wegen ungeeigneter Methoden) bei weitem nicht erreicht. Inzwischen hat man gelernt, dass die nachhaltige gesamtgesellschaftliche Entwicklung in Armutsländern ein hochkomplexer und schwieriger Prozess des interdependenten Wandels auf zahlreichen Ebenen ist, der von der klassischen Entwicklungspolitik externer Akteure kaum wirksam zu beeinflussen ist (Messner/Scholz 2005; Sen 2000; Wolff 2005).

Gleichwohl hat sich die Situation für einige einst arme Entwicklungsländer (vor allem in Asien) mittels anhaltenden Wirtschaftswachstums *zum Positiven* verändert. Die Zahl der Armen in China, Indien, Malaysia, Thailand, Vietnam, Bangladesch etc. hat tatsächlich abgenommen, – um mehrere Hundert Millionen Menschen. Allein in China sollen es 400 Millionen sein (bis auf einen „Rest“ von noch 80 Millionen Arme). Hier wurden offensichtlich von klugen Machteliten die sich bietenden Chancen der ökonomischen Liberalisierung (Globalisierung) genutzt, um sich auf Weltmärkten als konkurrenzfähige Produzenten von Fertigwaren neu zu platzieren (Dieter 2005; Sachs 2005). Der indische Ökonom *Amartya Sen* hat eine Erklärung für den Entwicklungserfolg asiatischer Gesellschaften wie Indien gegeben: Indem er *Armut* (nicht als Mangel an Einkommen oder an Fähigkeiten, sondern) als *Mangel an Verwirklichungschancen* des Einzelnen definierte (Sen 2000: 113f.), konnte er aufzeigen, wie die Chancen der Globalisierung (offene Märkte und frei zugängliche wissenschaftliche Erkenntnisse) auch in ihrer traditionellen Kultur bedrohte Gesellschaften neue Möglichkeiten bieten, durch in Anspruchnahme von Grundrechten („instrumentelle Freiheiten“), durch Arbeit und Phantasie Grundbedürfnisse zu befriedigen und so „ein mit Gründen schätzenswertes Leben zu wählen“ (Sen 2000: 94).

Für Sen gibt es mindestens zwei Wege erfolgreicher Entwicklung: den harten chinesischen Weg, der auf staatlichen Zwang, harte soziale Opfer und rasche Kapitalakkumulation setzt, und den (von ihm präferierten) weichen indischen Weg, der unter „Entwicklung einen Prozess der Erweiterung realer Freiheiten“ (Sen 2000: 50) versteht. Entwicklungshilfe hat in beiden Fällen nur eine Nebenrolle gespielt. Dass China und Indien die größten Empfänger von Weltbank-Krediten und auch deutschen Entwicklungshilfe-Leistungen sind, erklärt sich eher daher, dass prosperierende Volkswirtschaften eine hohe Absorptionsfähigkeit für ausländische Kredite haben und daher für Geberorganisationen ausgesprochen attraktiv sind. Das bekannte *entwicklungspolitische Paradox* besteht nur darin, dass dort, wo Entwicklungshilfe am stärksten wirkt, sie am wenigstens benötigt wird und umgekehrt (Wolff 2005).

2. Das Problem der regional unterschiedlichen Wachstums- und Einkommensentwicklung in der Welt: drei mögliche Ursachen

Leider haben sich die erstaunlichen Entwicklungserfolge in Teilen Asiens (ausgeschlossen davon sind bisher Pakistan, Burma, Kambodscha und die Philippinen) nicht auf Afrika und Südamerika übertragen lassen; denn am Ende der globalen Einkommenspyramide lebten im Jahr 2004 „noch immer 2,5 Milliarden Menschen oder rund 40% der Weltbevölkerung in Armut“, vor allem in den 48 Staaten südlich der Sahara, in abgelegenen Regionen Südasiens und in den Elendsquartieren Lateinamerikas (nach Sachs 2005: 32). Die weltweite Armut hat sich also erstens quantitativ leicht verringert und zweitens nach Regionen und Ländern stark differenziert. Zwischen 1973 und 1998 sind die *Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts pro Kopf und Jahr* in allen Regionen der Welt gestiegen, nur in Afrika

stagnierte der Prozess (Wolff 2005: 133; Tetzlaff/Jakobeit 2005). Auch andere Indikatoren für Armutsreduzierung durch Wachstum und Entwicklung wie Lebenserwartung bei Geburt, Alphabetisierung und Bevölkerungswachstum weisen auf erzielte Erfolge hin – wieder mit der Ausnahme von Afrika südlich der Sahara. Das populäre Diktum von der „immer ärmer werdenden Welt“ ist zu recht als zu undifferenziert abgelehnt worden (Wolff 2005).

Die Frage, wie die großen Wachstums- und Einkommensdifferenzen innerhalb der Dritten Welt zu erklären und welche politischen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen seien, beschäftigt in wachsendem Maße die internationale Community der Entwicklungspolitiker und Sozialwissenschaftler (Nuscheler 2004; Sachs 2005; Messner/Scholz 2005). Als formales Analysemuster hat sich dabei folgende Differenzierung bewährt: Welchen Anteil an den Ergebnissen hatten *endogene* Faktoren (z.B. „good governance“ oder Korruption der öffentlichen Verwaltung?), welchen Anteil *exogene* Faktoren (z.B. Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung der Wirtschaft oder der Handelsprotektionismus der Industrieländer; „externe Schocks“) oder auch *strukturelle* Faktoren (z.B. günstige geopolitische Lage, Rohstoffreichtum oder aber ungünstiges Klima).

In der Kombination der Verursachungsfaktoren gibt es regionale und kulturbedingte Unterschiede, aber so viel lässt sich allgemein sagen, dass die *positiven externen* Einflüsse auf den je spezifischen „pfadabhängigen“ Verlauf von gesamtgesellschaftlichen Transitionsprozessen in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft viel geringer sind, als uns eine global tätige Industrie entwicklungspolitischer Institutionen aus nahe liegenden Gründen (Zwang zum institutionellen Selbsterhalt auch bei Misserfolgen) glauben lassen will.

3. Was wissen wir wirklich über die kausalen Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Entwicklungspolitik? Drei unterschiedliche wissenschaftliche Weltbilder bzw. „Erklärungen“

Leider sind die sozialwissenschaftlichen Antworten auf die für effektive Entwicklungspolitik so zentral wichtigen Fragen alles andere als überzeugend, eindeutig oder konsensual. Drei aktuelle seriöse Neuerscheinungen auf dem deutschen Büchermarkt können das belegen. Während *Jürgen H. Wolff* (Professor für Soziologie der Entwicklungsländer an der Ruhr-Universität Bochum, Volkswirt und Politologe) auf die teilweise erheblichen Erfolge bei der Armutsüberwindung hinweist und die Rolle der Entwicklungshilfe dabei als minimal bzw. als wissenschaftlich nicht nachweisbar abqualifiziert („*Entwicklungshilfe: Ein hilfreiches Gewerbe?*“), behauptet das neue Buch des renommierten US-amerikanischen Sozialwissenschaftlers *Jeffrey D. Sachs* „*Das Ende der Armut*“ so ziemlich das Gegenteil: Erstens sei die hohe Zahl der noch immer Armen in Asien, Afrika und Lateinamerika ein politischer Skandal, weil die Methoden bekannt seien, die Armut weltweit auszurotten, wenn nur der entsprechende politische Wille bei den Regierungen der Welt für dieses Ziel mobilisiert werden könnte (so wie vor 200 Jahren anlässlich der Ausrottung der Sklaverei).

Sachs hat auf der Grundlage aufwendiger Modellkalkulationen vorgerechnet, wie mit einer Verdreifachung der Finanztransfers aus den reichen OECD-Staaten in die Armutsländer von heute ca. 60 Milliarden \$ jährlich auf ca. 180 Milliarden \$ die Menschheitsgeißel der Armut erstmals in der Weltgeschichte überwunden werden könnte (in Etappen, bis zum Jahr 2025). Dabei misst Jeffrey Sachs zweitens der internationalen *Entwicklungspolitik* – entgegen allen professionellen Schmähungen (Hancock 1989; Dichter 2003, Wolff 2005) – die Schlüsselrolle als technisches Heilmittel zu: Wenn Entwicklungspolitik in Afrika südlich der Sahara und in Ländern Lateinamerikas bisher wenig bewirkt hätte, dann „schlicht deshalb, weil es de facto so wenig Hilfe war!“ (Sachs 2005: 376). Nicht endogene Faktoren wie Korruption und Kapitalflucht seien primär an Afrikas Misere schuld, sondern in ganz erheblichem Maße strukturelle und exogene Faktoren (wie Dürren, Hungersnöte und Tropenkrankheiten begünstigende Klimas und Handelsprotektionismus der OECD-Staaten). Sachs schlussfolgert aus seinen Analysen, dass die Diskrepanz zwischen den hehren ideellen Zielen der OECD-Staaten (globale Struktur- und Friedenspolitik) und den konkreten, sehr mageren Finanztransfers (zwischen 0,2 und 0,3% des Bruttonationalprodukts anstatt der von der UN-Generalversammlung wiederholt geforderten und vage zugesagten 0,7% für Entwicklungshilfe) ethisch unverantwortlich und angesichts des bedrohlichen Terrorismus in der Welt auch politisch unklug sei.

Nun würde eine solche *These vom machbaren „Ende der Armut“* möglicherweise kaum Beachtung finden, wenn sie nicht von Jeff Sachs, Direktor des *Earth Institute* der Columbia University, stammen würde. Sachs hat unzählige Regierungen in aller Welt als Wirtschafts- und Entwicklungsexperte beraten und als Millenniums-Beauftragter des UN-Generalsekretärs *Kofi Annan* unter anderem auch den „Global Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria“ in Genf zum Erfolg geführt. In allen seinen publizierten Erkenntnissen stecken die Einzelergebnisse einer großen Zahl von Experten aus aller Welt, so dass man sagen kann, dass seine provozierenden Argumente (über die Herkunft von Armut in Afrika z.B.) neue Denkanstöße gegeben haben und *nolens volens* einen Maßstab darstellen, an denen sich auch konkurrierende Theorien und Prognosen messen lassen müssen.

Als drittes Fachbuch zum Thema Entwicklungspolitik sei auf den ebenfalls 2005 erschienenen Reader *„Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik“* verwiesen, der vom Direktor des „Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik“ (DIE) in Bonn, *Dirk Messner* (assistiert von Imme Scholz) herausgegeben worden ist. Es umfasst 24 Spezialbeiträge von Entwicklungsexperten unterschiedlicher Disziplinen und kann für sich beanspruchen, den „*state of the art*“ im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf hohem akademischen Niveau wiederzugeben. In ihm entwickelt Messner „sieben zentrale Gründe dafür, Entwicklungspolitik im wohlverstandenen Eigeninteresse der Industriestaaten zu betreiben“ (Messner/Scholz 2005: 27), darunter die dominante These, dass ohne wirtschaftlich starke Partner in der Welt der Entwicklungs- und Schwellenländer „Global Governance“-Initiativen zur Regelung der globalen Austauschbeziehungen nicht funktionieren könnten. Der internationalen Entwicklungspolitik werden ferner große Aufgaben zugewiesen, ja zugemutet – nämlich (Messner/Scholz 2005: 27-30):

- Stärkung der endogenen Entwicklungspotenziale in armen Ländern, auch um Staatszerfall zu verhindern,
- Demokratieförderung;

- Wahrnehmung humanitärer Aufgaben aus ethischen Gründen im Sinne einer „wertorientierten Außenpolitik“;
- Bildung von „Netzwerken verlässlicher Partner“ und
- schließlich globale Sicherheit durch „Investitionen in das soziale Kapital der internationalen Gemeinschaft“ zu schaffen. Unter Berufung auf Elinor Ostrom soll das Zusammenspiel von international tätigen Akteuren zwecks Gestaltung der Weltordnungspolitik („Global Governance“) „neben Macht und Interessen auch durch Vertrauen, Reputation und Reziprozität – also soziales Kapital – beeinflusst“ werden (Messner/Scholz 2005: 30).

Die Autoren der Messner/Scholz-Studie unterstützen mit plausiblen Argumenten die notwendige Reform der Architektur des internationalen EZ-Systems (EZ für Entwicklungszusammenarbeit) und zeigen Möglichkeiten auf, wie die „vier Kernprinzipien“ der internationalen Entwicklungspolitik: *ownership, participation, accountability and transparency* effektiv umgesetzt werden könnten (Messner/Scholz 2005: 35). Dabei gehen sie bei aller Skepsis im Einzelnen von der generellen optimistischen Prämisse aus (im Unterschied zu Jürgen Wolff), dass gesamtgesellschaftliche Entwicklungsprozesse zwar niemals einheitlich verlaufen (nach dem beliebten Weltbank-Muster „one fits for all“), sondern pfadabhängig und kulturabhängig sind, aber dass sie durchaus politisch gestaltbar seien. Sonst würde die Implementierung von „Global Governance“ zur Zähmung der „wild“ und grenzenlos gewordenen Globalisierung auch Illusion bleiben müssen.

Im Folgenden wird darüber reflektiert, ob und ggf. wie diese ehrgeizigen Entwicklungsziele erreicht werden könnten. Am Beispiel der Realisierungschancen der *Millenniumssziele* der Vereinten Nationen soll dieser Anspruch der Armutsoberwindung durch Politikgestaltung getestet werden. Dabei wird von der Prämisse ausgegangen, dass nicht „Macht“ (im Sinne des Neo-Realismus) der politische Hebel sein kann, um die notwendigen Strukturreformen auf den Weg zu bringen (Schirm spricht hier von „Global Economic Governance“; Schirm 2004: 237), sondern universell werdende Normen und dementsprechende Institutionen, die kollektive Lernprozesse in (Teilen) der Weltgesellschaft widerspiegeln.

Um sich einen Eindruck von den Realisierungschancen der Millenniumsziele in der optimistischen Interpretation von Jeffrey Sachs machen zu können, sollen im folgenden *drei Einwände oder Gegenargumente* reflektiert werden, die sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit internationaler Nord-Süd-Kooperation aufdrängen:

Erstens: Werden die ihrerseits hoch verschuldeten Industriestaaten des OECD-Clubs realistischerweise bereit sein, angesichts eigener Konjunkturschwächen und Finanznöte das notwendige Geld (100 Milliarden \$ jährlich bis 2015) zusätzlich aufzubringen, um den armen Ländern den von Entwicklungsoptimisten verheißenen Sprung aus der Armutsfalle zu ermöglichen?

Zweitens: Ist das Vertrauen in die evolutionäre oder revolutionäre Wirkung von internationaler Entwicklungshilfe gerechtfertigt, dass in Zukunft externe Interventionen durch die Welt der relativ Reichen (Transfers von Kapital; Handels erleichterungen und von Technologie) die bisher aufgetretenen *internen Entwicklungsblockaden* in Armutsländern durchbrechen könnten? Um dieses Ziel zu erreichen, müssten sich gleichzeitig politische Verhaltensweisen der Eliten, entwicklungsrelevante öffentliche Institutionen und rechtliche Rahmenbedingungen

rasch in eine Richtung ändern – um „*good governance*“ (gutes Regieren) zu ermöglichen.

Drittens: Ist damit zu rechnen, dass sich alle Mitspieler der neoliberal geprägten Weltwirtschaft an *die Normen und Spielregeln* halten, die von der Weltbank, dem IWF, der WTO und den G-8-Staaten als verbindlich für den Umgang mit Entwicklungsländern ausgegeben worden sind? Wie ist das „*free rider*“-Problem zu lösen (wenn wenig kooperative Staaten globale Güter und Verhandlungsergebnisse anderer nutzen, ohne selbst anteilmäßig dafür zu zahlen?). Dabei ist vor allem die Rolle Chinas zu betrachten, das nach seinem Eintritt in die World Trade Organisation (WTO) zu einer aggressiven Konkurrenz für die bisher privilegierten Nationen zu werden droht.

4. Die UN-Millenniumsziele und Jeffrey Sachs Realisierungsplan, der „Armutsfalle“ zu entkommen

Der wohl wichtigste und bekannteste neue Anlauf zur Überwindung von Armut in der Welt ist im Jahr 2000 auf dem genannten *Millenniumsgipfel* der 150 Staats- und Regierungschefs in New York unternommen worden, zu dem UN-Generalsekretär Kofi Annan eingeladen hatte. Es handelt sich um eine bis heute gültige Selbstverpflichtung der Staatenwelt mit *acht Hauptzielen und 18 Teilzielen*, die den ärmsten Menschen der Welt nachhaltige Entwicklungsperspektiven eröffnen sollen. Angesichts der weiter drohenden Herausforderungen des 21. Jahrhunderts einigte man sich darauf, bis zum Jahr 2015 Armut und Unwissenheit in der Welt spürbar, d.h. konkret um die Hälfte, zu reduzieren. Als die drei wichtigsten *Millenniumsziele* wurden die folgenden bestimmt:

- Bekämpfung von extremer Armut und Hunger: Halbierung des Anteils der extrem Armen (mit Einkommen unter 1 US \$/Tag) und Halbierung des Anteils der Menschen, die an Hunger leiden.
- Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung: Sicherstellung, dass alle Jungen und Mädchen eine vollständige Grundschulausbildung abschließen.
- Reduzierung der Kindersterblichkeit: sie soll bei Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren um Zweidrittel bis 2015 gesenkt werden.

Jeffrey Sachs gehört weltweit zu den energischsten Advokaten für eine Realisierung dieser noblen Ziele. In seinem oben zitierten Buch „Das Ende der Armut“ argumentiert Sachs, dass die so genannten Armen als die Bevölkerungsschichten anzusehen seien, die zunächst *von außen* Unterstützung (vor allem bei der Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose sowie bei der Trinkwasseraufbereitung) brauchten, um „die unterste Stufe der Fortschrittsleiter“ erreichen zu können. Erst wenn diese erklommen sei, könne der Mechanismus der Selbsthilfe greifen und dann würden sich die Menschen den Anschluss an die entwickelte, industrialisierte Welt selbst erarbeiten können.

Auf der untersten Ebene der „Entwicklungsleiter“ besteht nach Sachs der Schlüssel zur Überwindung extremer Armut darin, die Ärmsten der Armen in die Lage zu versetzen, ihren Fuß auf die unterste Sprosse zu setzen (wobei ihm die erfolgreiche

„Grüne Revolution“ in Indien als Vorbild dient). Ohne externe Hilfe würden sie bei wachsender Bevölkerung (als Ursache und Folge von Armut) noch tiefer in die so genannte *Armutsfalle* rutschen. Die Situation der *Armutsfalle* ist dadurch gekennzeichnet, „dass der Anteil an Haushalten, denen die notwendige Grundausstattung an Kapital (einschließlich des menschlichen Kapitals) fehlt, so groß ist, dass im volkswirtschaftlichen Rahmen keine Akkumulationsprozesse in Gang gesetzt werden können“ (Peter Wolff 2005a: 111). Aus der *Armutsfalle* können sich Gesellschaften nur befreien, wenn Auslandshilfe nachhaltig und berechenbar dazu beiträgt, die „sechs grundlegenden Arten von Kapital“ zur Verfügung zu stellen – als Startkapital (vgl. Sachs 2005: 301):

1. Humankapital: „Gesundheit, Ernährung und Kompetenzen, die jeder Mensch braucht, um ökonomisch aktiv zu sein“;
2. Betriebskapital: Maschinen, Verkehrsmittel
3. Infrastruktur: Verkehrswege, Elektrizität, Wasserversorgung...
4. natürliches Kapital: Ackerland, gesunde Böden, Biodiversität
5. institutionelles Kapital: Handelsrecht, Justizsysteme, öffentliche Sicherheit
6. Wissenskapital: das wissenschaftliche und technische Know-how, um die Produktivität eines Unternehmens steigern zu können.

Sachs gibt unumwunden zu, dass es jährlich zusätzliche Milliarden Entwicklungshilfe („Official Development Aid“ = ODA) in einer Größenordnung von 100 Milliarden Dollar kosten würde, diese Mittel als Initialzündung für spätere Selbsthilfe der Armen aufzubringen (allerdings nur für Länder, in denen kein Staatszerfall und keine selbst zerstörerische Despotie herrscht wie zur Zeit in Simbabwe, und stets nach einer sorgfältigen „Differenzialdiagnose“ für jedes partnerschaftswillige Land), aber er lässt den Einwand der „Nichtfinanzierbarkeit“ nicht gelten. Es läge im aufgeklärten Selbstinteresse auch der reichen Staaten, die Kluft zwischen Arm und Reich nicht bis zum Äußersten zu treiben, und stattdessen Abkommen auf der Basis von Wechselseitigkeit und Selbstverpflichtungen zu treffen. Er hofft dabei auf die Wirksamkeit von neuen und alten internationalen Rechts- und Normalnormen wie beispielsweise *Artikel 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*. Letzterer besagt, dass „jeder Mensch einen Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung hat, in der die Rechte und Freiheiten des Einzelnen voll verwirklicht werden können (Sachs 2005: 312).

Dieses *optimistische Weltbild* mit seinem verheißenden Zukunftsszenario einer Welt ohne Armut basiert nicht zuletzt auf der Erwartung einer friedlichen kooperierenden Weltgesellschaft, die in Verfolgung weltinnenpolitischer Methoden auf Interessenausgleich und wechselseitige Selbstverpflichtung setzt. Wegen der enormen Möglichkeiten der Reichtumssteigerung im Zeitalter der Globalisierung sei es der heutigen Generation von Politikern in der Welt erstmalig möglich, die Fortschritt verheißende *Vision der Aufklärer* Thomas Jefferson, Adam Smith, Immanuel Kant und Marie Jean Antoine Condorcet Wirklichkeit werden zu lassen (Sachs 2005: 424). Die Überwindung der Armut weltweit, die heute technisch und finanziell machbar sei, bedürfe „zu ihrem Erfolg einer Kombination aus politischer Mobilisierung, Realpolitik und breiter Volksbildung“ (Sachs 2005: 438-439).

5. Politische Hilfsbereitschaft und kapazitätsabhängige Hilfsfähigkeit der OECD-Staaten als Bedingungen erfolgreicher Armutsbekämpfung

Prüfen wir unter Einbeziehung der kritischen Analysen von Messner/Scholz, von Jürgen Wolff und Peter Wolff, welche Chancen die Verwirklichung des Realisierungsplans von Jeffrey Sachs haben, die noblen UN-Millenniumsziele termingerech (bis 2015) zu erreichen. Dazu bedarf es einer Beschäftigung a) mit der *realen Hilfsbereitschaft* der westlichen Geberländer, denen in den 90er Jahren wegen ausbleibender Erfolge häufig „Hilfsmüdigkeit“ vorgeworfen worden ist (Nuscheler 2004), und b) mit ihrer kapazitätsbedingten *Hilfsfähigkeit*, die hochgesteckten Ziele der globalen Armutsbekämpfung zu erreichen.

Aus der Sicht der Staaten der Europäischen Union (EU) kommen die kostspieligen Millenniums-Forderungen zu einem äußerst *ungünstigen Zeitpunkt* ihrer Geschichte. Die Verkräftung und Konsolidierung der Erweiterung der europäischen Union um 10 weitere Mitglieder im Jahr 2004 hat allen Mitgliedsstaaten äußerste Anstrengungen finanzieller Art abverlangt, worauf auch das alljährliche Ringen der meisten Mitgliedsstaaten um die Erfüllung der Stabilitätskriterien der EU hinweist. Auch als Folge von Globalisierung sind öffentliche Armut (im Sinne der Knappheit an Steuereinnahmen) sowie private Armut (im Sinne der relativen Deprivation) im Westen erneut ein Thema geworden, das viele Bürgerinnen und Bürger bewegt und die Finanzspielräume der Politik für globale philanthropische Zwecke (wie auch immer rational dargeboten) einschränken dürfte.

In den sich industrialisierenden Staaten Europas war Armsein – *being poor* – bis ins 20. Jahrhundert hinein ein strukturelles Problem, das Gesellschaft, Kirche, Wirtschaft und Staat permanent beschäftigte und zahlreiche Gesetzesinitiativen und Sozialprogramme zur Bekämpfung des *Pauperismus* hervor gerufen hatte. Insofern handelt es sich heute – wenn über die (wirklichen und vermuteten) Beschäftigungsoffer der Globalisierung geklagt wird – um die Wiederkehr eines alten Bekannten in neuen Kleidern. Der Diskurs über das „Ende der Arbeitsgesellschaft“ und über das Dilemma, das entsteht, „wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht“ (Ralf Dahrendorf, zit. in Hartwich 1998: 266) und international ein „*race to the bottom*“ droht – ist seit langem Bestandteil der öffentlichen Sozialdebatte und hat gewisse Ohnmachtgefühle in der Politik hervorgerufen. In Deutschland ist unter der rot-grünen Regierung Schröder/Fischer wachsende strukturelle Arbeitslosigkeit angesichts von zunehmender Konkurrenz um Produktionsstandorte und Arbeitskosten – Faktoren, die nicht mehr wettbewerbsfähige oder „falsch qualifizierte“ Arbeitskräfte ausschließen – zu einer politischen Schicksalsfrage für Parteien mit Solidaritätsanspruch geworden.

Soziale Exklusion von Arbeitswilligen als Folge von international gewordener Konkurrenz um billige Produktionsfaktoren und kostengünstige Standorte ist zu einem universell präsenten Risiko geworden: Arbeitslos gewordene Menschen werden immer öfter (auf Grund wachsender Produktivitätsfortschritte) zu sozial marginalisierten, weil sie dem internationalen Wettbewerbssystem nichts Verwertbares anzubieten haben – weder als Konsument (Kaufkraft, Einkommen), noch als Produzent (Arbeitskraft, Können, Wissen). Hinzu kommen Forderungen aus der Drit-

ten Welt im Rahmen der WTO-Verhandlungen, die im Namen ausgleichender Gerechtigkeit einen weiteren Abbau von (unfairen) Handelsprivilegien der alten Industriestandorte verlangen – was (wenigstens vorübergehend) weitere Arbeitsplätze in EU-Europa kosten dürfte. Diesen globalen Aspekt von *relativer Verarmung* haben die Architekten der Politik der Millenniumsziele offenbar „übersehen“.

Jedenfalls sind hier höchste Ansprüche an eine *gestaltende Politik* des Interessenausgleichs in Verantwortung vor der Gesellschaft gefragt (Hartwich 1998: 286). Dass dieses national operierenden Regierungen immer schwerer fällt, ist eine nicht intendierte, aber unvermeidliche Folge der wirtschaftlichen Globalisierung. Diese hebt zwar nationale Gestaltungsspielräume nicht gänzlich auf, aber schränkt sie doch in ihrer sozialen Wirkung stark ein. Denn die territoriale Reichweite des politischen Gestaltungsraums ist geringer als die territoriale Reichweite wirtschaftlicher Verflechtungsprozesse, die tendenziell grenzenlos sind.

6. Die Finanzierungsversprechen von Monterrey 2002 – Verheißung und Wirklichkeit

Große Hoffnungen wurden zunächst in die UN-Konferenz „*Financing for Development*“ in *Monterrey/Mexiko* im März 2002 gesetzt, auf der die „gemeinsame Verantwortung“ der Staaten für Armutsbekämpfung und Herstellung von menschenwürdigen Verhältnissen in aller Welt kodifiziert wurde. Kern des rhetorischen Monterrey-Konsenses war neben dem stark auf finanzielle Eigenanstrengungen orientierten Finanzierungsansatz die „effektive Partnerschaft“ zwischen Industrie- und Entwicklungsländern hinsichtlich des Einsatzes der ODA. Der Finanzierungsbedarf, um die Millenniumsziele bis 2006 zu erreichen, wurde auf jährlich 30 bis 100 Mrd. US \$ geschätzt. Peter Wolff spricht sogar von einem „*neuen Paradigma*“ der Entwicklungszusammenarbeit, das folgende Prinzipien einschließt: Armutsoberwindung durch direkte Budgetfinanzierung; höhere Selbstverantwortung der Empfängerländer (*ownership*); verbesserte Kohärenz von Geberpolitiken und schließlich die „substantielle Erhöhung der ODA für Länder“, welche die Voraussetzungen für eine höhere Wirksamkeit im Sinne von *good governance* erfüllen (Wolff 2005b: 302).

So innovativ die Monterrey-Prinzipien erscheinen mochten, in der Realität trat bald eine schmerzliche *Finanzierungslücke* auf. Die Finanzierungszusagen der OECD-Staaten ließen bis 2006 einen Anstieg der ODA-Mittel von 2002 auf 2006 um etwa ein Drittel erwarten. Damit würde allerdings 2006 nur ein Anteil von 0,26% am BIP der Geberländer erreicht werden können, womit das wiederum bekräftigte 0,7-Prozent-Ziel erneut weit verfehlt würde. Der vermutete globale Mittelbedarf von geschätzten 30 bis über 100 Mrd. US \$ zur Erreichung der *Millenniums-Development Goals (MDG)* „kontrastiert mit zusätzlichen ODA-Zusagen von nur 16-18 Mrd. US \$ bis 2006“ (Wolff 2005b: 309). Auch die propagandistisch geschickt in Szene gesetzten Versprechungen des britischen Premierministers Tony Blair und des US-amerikanischen Präsidenten, mehr für die armen Länder an ODA-Mitteln zur Verfügung zu stellen, erwiesen sich angesichts des realen Bedarfs als heiße Luft. Der 2002 von Bush versprochene *Millennium Challenge Account*

(MCA) sollte mit 1 Mrd. US \$ beginnen – für Länder mit „good governance“-Reputation (Messner/Scholz 2005: 34). Für Jeffrey Sachs ist das „Fehlen entsprechender Finanzierungen durch die US-Regierung“ nur schwer zu begreifen (Sachs 2005: 408) – vor allem angesichts eines gigantisch aufgestockten Militärhaushalts, der 20mal höher ist als der für Entwicklungspolitik.

Vier Jahre nach dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen hat UN-Generalsekretär *Kofi Annan* einen enttäuschenden Zwischenbericht über die völlig unzulängliche *Umsetzung der Millenniumserklärung* herausgegeben und darin von einer Dreiteilung der Leistungsbilanz in den globalen Entwicklungsregionen berichtet: Während es in den Schwellenländern Ostasien zum Teil beachtliche Fortschritte bei der Überwindung von Armut gegeben hätte (wodurch bleibt hier offen), wären die Staaten Westasiens, Lateinamerikas und der Karibik „bei der Bekämpfung der Armut wenig erfolgreich“ gewesen. Afrika südlich der Sahara würde wieder einmal das Schlusslicht bilden und den anderen Entwicklungsregionen weit hinterher hinken. Insgesamt bedürfe es „eines großen Durchbruchs, wenn die für das Jahr 2015 angepeilten Ziele erreicht werden sollen“ (Annan 2004: 179). Unter „*großem Durchbruch*“ versteht Kofi Annan das Resultat interner Strukturreformen in den Schuldnerländern, flankiert von einer neuen Anstrengung auf Seiten der Gläubigerstaaten, ihre Entwicklungshilfe zu erhöhen und besser zu koordinieren.

So wundert es nicht, dass in den letzten Jahren der Anteil der Öffentlichen Entwicklungshilfe am BSP bei allen 22 Geberländern, die im *Development Assistent Committee*, DAC, der OECD zusammengeschlossen sind, nur von 0,23% (2002) auf 0,25% (2003) geringfügig gestiegen ist (OECD, Paris, Pressemitteilung vom 16.4.2004). Eine grundsätzliche Trendwende – um bis 2006 das selbst proklamierte Ziel von 0,33% erreichen zu können – ist nicht in Sicht¹.

7. Fazit und Ausblick: die Kontinuität mangelnder Glaubwürdigkeit in der Entwicklungspolitik und neue Herausforderungen für globale Armutsbekämpfung

Werfen wir abschließend noch einen kurzen Blick auf die neuen Gewinner der Globalisierung, allen voran die VR China (Dieter 2005: 477f.), so ergibt sich (neben dem inzwischen vertrauten Bild von neuen aggressiven Konkurrenten zu den alten Gewinnern der Globalisierung) ein neues Bild: expansive Schwellenländer als Regionalmächte der Dritten Welt sorgen für neue Verteilungskämpfe und produzieren selber neue Armut auf Kosten noch Ärmerer. Auf der Suche nach sicheren Erdölquellen verfolgt die VR China neuerdings eine Nischenstrategie“ in Angola, Lesotho, Südafrika, Sudan, Nigeria etc. ohne auf internationale Standards von „good governance“ und Schutz der Menschenrechte allzu viel Rücksicht zu nehmen. Ihre aggressive Außenhandelspolitik (Export von Industriewaren zu sehr niedrigen Preisen auf Kosten afrikanischer Produzenten) hat in Afrika bereits Ressentiments im Sinne des Vorwurfs eines „*neuen Kolonialismus*“ hervorgerufen (zit. bei Tull 2005: 23). Die dringend notwendige Diversifizierung der Exportstruktur afrikanischer Staaten wird durch die „rücksichtslose Interessenpolitik“ des neuen *global player* China nicht gerade gefördert.

Die vorliegende Abhandlung legt mit ziemlicher Eindeutigkeit die Schlussfolgerung nahe, dass es in absehbarer Zeit nicht zum „*Ende der Armut*“ als Folge intelligenter staatlicher Entwicklungshilfe (ODA) in der Welt durch „*global economic governance*“ kommen wird, die Jeffrey Sachs ethisch für notwendig und technisch für machbar hält. Die Millenniumsziele werden bis 2015 – Halbierung der Armut etc. – wegen alternativer Eigeninteressen der industriellen Großmächte nicht erreicht werden können. Auch wenn hier gar nicht alle Einflussfaktoren auf ein solch wünschbares Ergebnis im Einzelnen voll gewürdigt werden konnten – z.B. die WTO-Dynamik und das nur begrenzt kooperative Verhalten der neuen regionalen „Ankermächte“ China, Indien, Brasilien, Nigeria etc. – so weisen alle entwicklungspolitischen Parameter in die Richtung einer *Kontinuität entwicklungspolitischer Zwiespältigkeit*: es bleibt bei der bekannten Diskrepanz zwischen vollmundigen Ankündigungen und spärlichen Realisierungsmaßnahmen.

Eine Politik, die sich die Bekämpfung der globalen Armut als Ressort übergreifende „Querschnittsaufgabe“ (BMZ), als „Jahrhundertaufgabe“ (Weltbank), als „Millenniumsziel“ (UN) oder als „Großbaustelle der internationalen Entwicklungspolitik“ (DIE; Messner/Scholz 2005: 107) etc. – auf ihre Fahnen schreibt und dazu passende Weltkonferenzen abhält und viel verheißende „Aktionsprogramme“ verabschiedet, sich dann aber weigert, die dazu notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, ist weder konsequent noch glaubwürdig (vgl. auch terre des hommes/Welthungerhilfe 2004: 18).

Aber die entwicklungspolitischen Institutionen der Welt – angefangen beim BMZ in Bonn über NGOs, Kirchen, UN-Organisationen bis hin zur Weltbank in Washington – könnten selbst etwas für die Herstellung politischer Glaubwürdigkeit tun, wenn sie nämlich die seit Jahrzehnten geforderte *unabhängige* Evaluierung ihrer Leistungen und Fehlleistungen endlich zuließen. Dann könnte auch die wissenschaftliche Diskussion über die Rolle von externen Entwicklungshilfeprojekten und ausländischen „*change agents*“ auf Gesellschaften im Kampf gegen Armut zuverlässiger und tiefergründiger geführt werden.

Anmerkung

- 1 Mit dem Beschluss des *Europäischen Rates von Barcelona* 2002 hatte sich auch die Bundesregierung auf einen klaren Termin und eine feste Zielgröße zur Erhöhung der deutschen Entwicklungshilfe festgelegt. Laut Einzelplan 23 des Bundeshaushalts sollte die deutsche ODA von 3,768 Mrd. Euro (2003) um rund 8,4% auf 4,084 Mrd. Euro (2007) erhöht werden. Leider wurde diese Zusage 2004 zurückgenommen, als auf Grund der Sparvorgaben für alle Ressorts auch das BMZ eine „Globale Minderausgabe“ in Höhe von 38,8 Mio. Euro erbringen musste. Sie ging vor allem zu Lasten der Mittel für Nicht-Regierungsorganisationen, Kirchen und politische Stiftungen. De facto ist also unter der rot-grünen Regierung eine Reduzierung der realen deutschen Entwicklungshilfe – gemessen am Staatsbudgetanteil – eingetreten. Vgl. „die kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik“ vom September 2004 von *Terre des hommes/Welthungerhilfe*, 12. Bericht 2003/2004, S. 12-15

Literatur

- Annan, Kofi: 2004: Bericht des UN-Generalsekretärs über die Umsetzung der Millenniumserklärung der UN, 27. August 2004 in New York, in: Internationale Politik, Nr. 11/12, Berlin, S. 177-188.
- Dichter, Thomas, 2003: *Despite Good Intentions. Why Development Assistance to the Third World has Failed*, Washington
- Dieter, Heribert, 2005: *Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung*, Baden-Baden.
- Eberlei, Walter, 2003: *Armut und Armutsbekämpfung*, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), *Globale Trends 2004/2005. Fakten, Analysen, Prognosen*, Frankfurt a. M., S. 49-66
- Hartwich, Hans-Hermann, 1998: *Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems. Fundamente, Realitäten, Perspektiven*, Opladen
- Internationale Politik (Europa-Archiv), 2004: *Entwicklungspolitik*, mit „Dokumenten zur Entwicklungspolitik“ (Millenniumsgipfel), Berlin, Nr. 11/12, S. 175ff.
- Lachmann, Werner, 2004: *Entwicklungspolitik. Band 1: Grundlagen*, München und Wien, 2. Auflage
- Landes, David, 1999: *Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind*, Berlin
- Messner/Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.), 2005: *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden
- Nuscheler, Franz, 2004: *Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch*, Bonn, 5. Auflage
- Sachs, Jeffrey D., 2005: *das Ende der Armut. Ein ökonomisches Programm für eine gerechte Welt*, München
- Schirm, Stefan A., 2004: *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Baden-Baden
- Scholz, Fred, 2004: *Geographische Entwicklungsforschung. Studienbücher der Geographie*, Berlin und Stuttgart
- Sen, Amartya, 2000: *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*
- Terre des hommes/Welthungerhilfe, 2004: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 12 Bericht 2003/04. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik*, Osnabrück und Bonn
- Tetzlaff, Rainer, 1980: *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer?*, München und London
- Tetzlaff, Rainer/Jakobeit, Cord, 2005: *Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft*, Wiesbaden
- Tull, Denis M., 2005: *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China. SWP-Studie (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit)*, Berlin
- Wolff, Peter, 2005a: *Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung*, in: Messner/Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, S. 107-118
- Wolff, Peter, 2005b: *Finanzierungsmechanismen zur Erreichung der Millennium Development Goals*, in: Messner/Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, S. 301-314
- Wolff, Jürgen H., 2005: *Entwicklungshilfe: Ein hilfreiches Gewerbe? Versuch einer Bilanz*, Münster

Neue Regeln für die Energiewirtschaft. Der regulatorische Staat im Wandel

Markus M. Müller

Einleitung

Als konzeptionelle Neuerung ist der Begriff des „neuen regulatorischen Staates“ zunächst in Großbritannien aufgetreten, um einigen wesentlichen Veränderungen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der politik-ökonomischen Debatte gerecht werden zu können (Moran 2001). Im Kern bezeichnet er eine Neubestimmung dieses Verhältnisses durch drei Entwicklungen: die Einrichtung neuartiger Institutionen, den so genannten sektoralen Regulierungsbehörden, deren Besonderheit vor allem in einer (der britischen Staatsordnung insgesamt eher fremden) Unabhängigkeit (von der Politik, also der Regierung) ist, das Verfolgen neuer Ziele, insbesondere von Wettbewerb in den jeweiligen Sektoren, sowie den Einsatz entsprechender Instrumente, wie das Einführen von Markt- und Wettbewerbsregeln und anderen anreizorientierten Mechanismen (Müller/Sturm 1998). Das Konzept fand auch Eingang in die deutsche Debatte, wobei eine Vielzahl von Analysen vor allem den Telekommunikationssektor beschrieb und untersuchte. Tatsächlich haben die beschriebenen Neuerungen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft aber auch andere Sektoren, wie die Finanzwirtschaft, den Medienbereich oder den Eisenbahnverkehr erfasst. Die einschlägigen Reformen sind in unterschiedlichen Geschwindigkeiten sowie mit unterschiedlichen Reforminhalten und -ergebnissen von Statten gegangen (Müller 2002).

Doch nun scheint es zu einer ersten Konsolidierung zu kommen: mit der Umbenennung der bisherigen „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post“ (RegTP) in die „Bundesnetzagentur“ (BNA) ist mehr als nur ein Schilderwechsel an der Pforte verbunden. Die bis 2006 schrittweise auszubauenden Zuständigkeiten der Regulierungsbehörde nicht nur für Post- und Telekommunikationsdienste, sondern darüber hinaus auch für Energieversorger sowie den Schienenverkehr deutet dreierlei an. Erstens, das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde hält nun auch in den Energiesektor (und ab 2006 in das Eisenbahnwesen) Einzug. Damit konsolidiert sich *in extensiver Weise* das Eingriffsparadigma des Staates im Sinne des neuen regulatorischen Staates, d.h. eine wettbewerbsorientierte Sektorensteuerung durch eine unabhängige Regulierungsbehörde. Zweitens, die sektorale Betrachtung der behördlichen Zuständigkeitsbereiche nimmt ab, d.h. die Praxis ent-

fernt sich von der Idee einer streng sektoral ausgerichteten Regulierungsbehörde hin zu einer horizontal stärker integrierten Institution. Man könnte dies als Konsolidierung *in intensiver Weise* bezeichnen. Und drittens, die Europäisierung der deutschen Wirtschaftspolitik hat sich in einem wichtigen Bereich fortgesetzt: der vormals markante deutsche Alleingang, neben Malta als einziger EU-Mitgliedstaat keine Regulierungsbehörde im Energiesektor zu unterhalten, ist beendet. Mit der europaweit einheitlichen Maßgabe, nur noch den so genannten „regulierten Netzzugang“ als Regulierungsansatz zu verwenden, hat der Wettbewerb der bisherigen drei Ansätze (verhandelter Netzzugang und Alleinabnehmer-Modell waren bis 2005 ebenfalls nach EU-Recht möglich) durch Vereinheitlichung ein Ende gefunden.

1. Überblick: der regulatorische Staat – Paradigma oder Zufallsprodukt?

Neue Leitbilder im Verhältnis von Staat und Wirtschaft sind nur in Ausnahmefällen das Produkt akademischer Konstruktionsarbeit. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, wesentlich entwickelt von Alfred Müller-Armack, das politische Programm und akademisches Projekt in einem war, ist eher eine Ausnahme. Viel häufiger begleitet die Forschung reale Entwicklungen und belegt sie mit neuen Begriffen. Dieser Variante ist wohl auch das Konzept des „neuen regulatorischen Staates“ zuzuordnen (vgl. auch Moran 2004).

Doch was war real passiert, das die Prägung eines neuen Begriffes rechtfertigt? Seinen Ursprung nahm die Entwicklung im britischen Telekommunikationssektor 1984. Damals etablierte Premierministerin Margaret Thatcher mit Oftel erstmals eine sektorale Regulierungsbehörde, deren Aufgabe es war, das damalige Duopol zweier Telekommunikationsanbieter (British Telecom, die in den folgenden Jahren vollständig privatisiert werden sollte, sowie der private Anbieter Mercury) zu „regulieren“. Unter „Regulieren“ war das gesamte Spektrum an Regelungen zu verstehen, das notwendig ist, um auf einem Markt mit begrenzter Wettbewerbsintensität (hier: ein Duopol) ein möglichst effizientes, aber auch landesweit verlässliches Angebot zu erzeugen. Das schließt regelmäßig Preisregulierung als Kernaufgabe der Regulierungsbehörde ein, umfasst aber auch Fragen der Versorgungssicherheit oder des Zusammenspiels der Konkurrenten, etwa wenn es um das zentrale Problem des „Netzzugangs“ bzw. der störungslosen Durchleitung von Telefonaten durch Verknüpfung der jeweiligen Netze etc. geht. In den USA waren Aufgaben dieser Art schon seit den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts bekannt, denn die in Europa meist in öffentlicher Trägerschaft betriebenen Dienste der so genannten „Daseinsvorsorge“ waren in Amerika schon seit jeher zumeist in privater Hand.

Eigentlich sollte 1984 die Sektorregulierung im Telekommunikationsbereich der britischen Wettbewerbsaufsicht, dem Office of Fair Trading (OFT), zugeordnet werden. Doch deren Leiter, Director General Gordon Borrie, weigerte sich, die Aufgabe anzunehmen. Man mag darüber spekulieren, wie die gesamte Geschichte des britischen regulatorischen Staates seither verlaufen wäre, hätte er sich damals anders entschieden. Diese historische Fußnote illustriert zumindest eines: das Ent-

stehen des neuen regulatorischen Staates verdankt sich nicht zuletzt auch historischen Zufälligkeiten. Dazu mag man, je nach wirtschaftspolitischer Sichtweise, auch die Tatsache zählen, dass Privatisierung und Regulierung im Telekommunikationssektor sich in Großbritannien als besonders erfolgreich erwiesen. So setzte ein „Schneeballeffekt“ ein. Es gab keine „Blaupause“ für ein neues, sektor-spezifisch zu gestaltendes Verhältnis von Staat und Wirtschaft; vielmehr ist die Entwicklung des regulatorischen Staates in Großbritannien eher als eine Geschichte der „unintended consequences“, also der unbeabsichtigten Folgen von Einzelvorfällen zu sehen. Nur im Rückblick ergibt sich das Scheinbild eines Masterplans (Bartle/Müller/Sturm/Wilks 2002).

Nicht viel anders stellt sich diese Entwicklung in Deutschland dar. Während etwa das Vorbild der britischen Regulierung im Telekommunikationssektor bei uns mit der Einrichtung der RegTP sowie der Übernahme einer Vielzahl von regulatorischen Eingriffsinstrumenten eine große Rolle spielte, ging man bei der Regulierung der Energiewirtschaft oder des Schienenverkehrs (ganz zu schweigen von der Wasserversorgung oder der Medienaufsicht) völlig unterschiedliche Wege. „Verschieden“ waren diese nicht nur vom britischen Modell. Dieses Modell, dem im Wesentlichen die Regulierungsbehörden sowohl im Telekommunikationssektor als auch im Energiebereich oder der Wasserversorgung von Anfang an folgten, prägte aufgrund seines inter-sektoralen Auftritts schnell das Bild des „neuen regulatorischen Staates“ in Großbritannien. In Deutschland hingegen waren die jeweiligen Institutionen, Eingriffsinstrumente und –ziele durchaus auch im Sektorenvergleich landesintern substantiell verschieden. Dafür waren (und sind) mehrere Faktoren verantwortlich, darunter die jeweils verschiedene Sektorstruktur (viele Anbieter vs. Monopolist; staatlich-öffentlich geprägte Anbieter vs. Private), die Zuständigkeitsverteilung im föderalen Staat (Bundes- vs. Länderzuständigkeit) sowie die damit verbundenen jeweiligen Interessen, deren Einflussnahme und –möglichkeiten zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führten.

2. Die Regulierung der deutschen Energiewirtschaft – ein europäischer Sonderfall

Mit dem Energiewirtschaftsgesetz 1998 setzte die damalige Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl ein Regime für die Bereiche Strom- und Gasversorgung in Kraft, das oberflächlich betrachtet einen stark wettbewerblich ausgerichteten, jedenfalls völlig liberalisierten Markt herstellt. Mit einem Schlag fielen alle „Schutzwälle“ der Energieversorger gegen Wettbewerb in ihren Versorgungsgebieten: jeder (alte oder neue) Anbieter konnte nun Energie (Strom und Gas) jedem Kunden in Deutschland anbieten. Es gab keinerlei Größenrestriktionen. Das Gesetz, das vormals die Gebietsmonopole der Energieversorger gesetzlich sanktionierte, schrumpfte auf weniger als 20 Paragraphen.

Ein vollständig liberalisierter Markt, so das Diktum der Zeit damals, benötigt keine sektorale Regulierungsbehörde. Lediglich die Wettbewerbsaufsicht des Bundeskartellamts (BKartA), die allerdings erst bei wettbewerbsfeindlichem Handeln *ex post* greift (und auch dann nur im Rahmen der Grenzen des Gesetzes gegen

Wettbewerbsbeschränkungen), sollte als staatliches Aufsichtsinstrument zur Verfügung stehen. Es gab wohl die Erwartung, dass aufgrund der gegebenen, polypolistischen Marktstruktur in Deutschland, mit einer Vielzahl von Unternehmen auf den verschiedenen Versorgungsstufen, an sich alle Voraussetzungen für einen sofort wirksamen Wettbewerb gegeben seien. Man vermutete, dass der Wettbewerb im Interesse aller Unternehmen am Markt sei, denn nun hatten – zumindest nach dem Gesetz – alle Zugang zu allen Kunden. Statt ausgearbeiteter Spielregeln für den neu entstandenen, völlig freien Energiemarkt setzte man darauf, dass die Marktakteure, vertreten durch die verschiedenen Verbände, selbst diese Spielregeln bestimmen. Hierzu sollten, so wollte es der Gesetzgeber, gewissermaßen im Wege der „Selbstregulierung“, die so genannten „Verbändevereinbarungen“ getroffen werden. Zwar behielt sich der Gesetzgeber vor, selbst im Verordnungswege die Spielregeln zu bestimmen; doch wurde von dieser Norm kein Gebrauch gemacht. So entstanden, auf Initiative der Politik, die Verbändevereinbarung Strom und die Verbändevereinbarung Gas, deren jeweils aktualisierte Fassungen schließlich im Jahr 2003 sogar formale Anerkennung durch den Gesetzgeber und damit allgemeine Verbindlichkeit mit Quasi-Gesetzeskraft erhielten (vgl. Klocker 2003; Böge/Lange 2003).

Wie erklärt man das Paradoxon (Padgett 2003), dass ausgerechnet Deutschland, dem aufgrund der bestehenden stark anti-wettbewerblichen Tradition in der Energiewirtschaft eine so weitgehende Liberalisierung im Bereich der Daseinsvorsorge niemand zugetraut hatte, mit der sofortigen, vollständigen Liberalisierung als eines von nur vier EU-Ländern scheinbar die „Führerschaft“ unter den Marktoptimisten übernahm? War der Marktoptimismus hier tatsächlich so stark ausgeprägt, dass man einen „geregelt“ Übergang, gesteuert von einer Regulierungsbehörde, für unnötig hielt?

Zunächst einmal verdeutlicht dieses (scheinbare) Paradoxon, dass zwischen „Liberalisierung“ und „Regulierung“, ganz der deutschen ordo-liberalen Tradition entsprechend, keineswegs ein notwendiger Zusammenhang herrscht. Während nach britischer Vorstellung seit den 1980er Jahren „Liberalisierung“ ein schrittweises Vorgehen bei der Einführung von Wettbewerb, nämlich durch „Regulierung“, bedeutet, sah man vor allem in dem liberal geprägten Bundeswirtschaftsministerium geradezu einen dogmatischen Konflikt zwischen beiden Begriffen: Wer liberalisieren will, der kann doch nicht auch regulieren! Dementsprechend wurde die Einrichtung einer Regulierungsbehörde für den Energiesektor ebenso abgelehnt wie der Erlass von marktregulierenden Vorschriften. Lediglich die bereits bestehende Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt, analog im Bereich Gas) wurden für den Bereich der so genannten „Pflichttarife“, zu denen die bisherigen Regionalversorger jeden Haushalt versorgen mussten, beibehalten. Ihre Umsetzung obliegt allerdings den Ländern, so dass es wenig verwundern mag, dass etwa Baden-Württemberg kurz nach der Jahrtausendwende die aus der BTOElt sich ergebende Preisaufsicht einstellte.

3. Die Reform 2005 – Konsolidierung und Neuausrichtung des regulatorischen Staates

Man wird die neuerliche Reform der Energiemarktregulierung in Deutschland 2005 kaum verstehen können, lässt man Marktstrukturen und –entwicklungen außer Betracht. Die Reform 2005 holt, so mögen Kritiker formulieren, den notwendigen „ersten Schritt“ der Marktliberalisierung nach. Liberalisierung bedeutet eben doch, so scheint sich die britische Auffassung zu bestätigen, zunächst durch Regulierung ein wettbewerbsadäquates Umfeld zu schaffen. Oder hatte man sich aber nur im Hinblick auf die (sehr positive) Einschätzung der Wettbewerbsorientierung und –eignung der gegebenen Marktstruktur geirrt? Wie dem auch sei, es übernahm wieder die EU-Kommission, durch regelmäßige Benchmarking-Berichte sowie die Vorbereitung restriktiverer Energiemarktrichtlinien, eine Schrittmacher-Funktion, an deren vorläufigem Ende ein europaweit weitgehend konsolidiertes Regime steht.

Was passierte nach der Marktliberalisierung 1998? Oberflächlich betrachtet waren, wie gesagt, die Voraussetzungen für einen funktionierenden Energiemarkt, zumindest im Strombereich, nicht schlecht. Es gab einige überregionale Stromproduzenten, die auch das deutsche Verbundnetz betrieben, und die im Übrigen im europaweiten Netzverbund vollständig integriert waren. Eine Vielzahl regionaler Versorger sowie mehrere Hundert Stadtwerke verteilten und verkauften den Strom an die Endkunden. Alle Unternehmen zusammen, beinahe eintausend, waren in ein kompliziertes Vertragsgeflecht eingebunden, das aus die regionalen Monopole abgrenzenden Demarkationsverträgen, das jeweilige kommunale Wegerecht garantierenden Konzessionsverträgen (mit den Kommunen) sowie natürlich Lieferverträgen bestand. Zum Teil bestanden und bestehen kapitalmäßige gegenseitige Beteiligungen. Im Übrigen befanden (und befinden) sich diese Unternehmen sowohl in privater, in gemischter sowie in vollständig öffentlicher Eigentümerschaft. Im Grunde erschien ein so zahlreiches Anbieterfeld also durchaus den Voraussetzungen für eine gelungene Marktliberalisierung zu entsprechen. Einen staatlichen Monopolisten, wie etwa im britischen Fall, hätte man erst zerschlagen müssen. Oder, wie im Falle der Deutschen Telekom AG, mittels einer Regulierungsbehörde so lange in Schach halten, bis die im Entstehen befindlichen Konkurrenzunternehmen „auf Augenhöhe“ auf dem Markt agieren können.

Doch die Praxis nahm einen anderen Verlauf. Nach einer zu Beginn durchaus lebhaften Phase des Wettbewerbs, in der eine Reihe neuer Anbieter auf den Markt drängte, nahm die Preisentwicklung kurz nach der Jahrtausendwende schon wieder eine neue Richtung. Seitdem sind bis 2005 die Energiepreise auf ein Rekordhoch gestiegen, wenngleich hier Strom- und Gasmarkt unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten unterliegen. Seit den 1960er Jahren sind die Gaspreise an den Ölpreis gekoppelt. Das wurde damals, bei der Erschließung vor allem russischer Gasvorkommen für den (bundes-)deutschen Markt, als eine sachgemäße Lösung angesichts der Tatsache empfunden, dass es für das Gut „Gas“ keinen Marktpreis gab. Die Koppelung wird freilich dann zum Problem, wenn der Ölpreis (stark) steigt, obgleich möglicherweise das Gasangebot keineswegs rückläufig ist. Erschwert wird dieser Zusammenhang dadurch, dass die Bundesrepublik ihr Gas im Wesentlichen

nach wie vor aus zwei Staaten bezieht, nämlich Russland und Norwegen. Damit entfällt die Hoffnung auf einen durch Wettbewerb stimulierten Preisdruck.

Im Strommarkt gibt es diese Monopolsituation mit Preiskopplung an ein anderes Gut nicht. Hier setzt sich der Endkundenpreis im Wesentlichen aus drei Komponenten zusammen: Produktionskosten des Stroms (plus Verwaltungsaufwendungen), Transportkosten (also insbesondere Netznutzungsentgelte) sowie „staatlich induzierte“ Kosten, wie Steuern (Mehrwertsteuer, Öko-Steuer) sowie „Quasi-Abgaben“ der Abnehmer im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), das die Stromeinspeisung aus Quellen erneuerbarer Energie finanziell lukrativ macht. Diese zuletzt genannten, staatlich hervorgerufenen Kosten machen ein gutes Drittel des Strompreises für Endkunden aus. In ähnlicher Höhe schlagen die Netznutzungsentgelte zu Buche, die damit bis zu 50 Prozent über denen anderen EU-Mitgliedstaaten liegen. Daher ist klar: die hohen deutschen Strompreise verdanken sich einerseits einer stark ökologisch ausgerichteten Energiepolitik (mit Öko-Steuer zur Subventionierung des deutschen Sozialversicherungsmodells und dem EEG zur Förderung erneuerbarer Energien, finanziert durch die Endverbraucher) sowie andererseits einem offensichtlich nicht wirksamen Wettbewerb im Bereich des Netzzugangs. Hier, und nur hier, liegt der Anknüpfungspunkt für das neue Energiewirtschaftsrecht 2005. Es soll die Netznutzungsentgelte mittel- bis langfristig auf europäisches Durchschnittsniveau bringen, so dass der Wettbewerb auf dem Energiemarkt (wieder) lohnend wird – für heimische und ausländische (europäische) Anbieter.

Die mangelnde Wettbewerbsintensität im Energiemarkt lässt sich auch an anderen Messgrößen ablesen. So hat Deutschland unter allen EU-Mitgliedstaaten eine der geringsten Wechselraten der Verbraucher bei der Wahl ihres Versorgungsunternehmens. Das mag angesichts der gewaltigen Konzentrationstendenzen in der Branche auch nicht allzu sehr verwundern. Von den ursprünglich acht überregionalen Versorgern sind nur mehr vier übrig geblieben: RWE, E.on, EnBW und Vattenfall Europe. Sie repräsentieren über 80 Prozent der Stromproduktionskapazität und halten das gesamte Verbundnetz. Neue Anbieter, die einen Fuß in den Markt bekommen wollen, kommen an diesen strukturellen Schranken nicht ohne weiteres vorbei.

Damit stellt sich die Situation Deutschlands vor der neuerlichen Novellierung 2005 wie folgt dar: eine ausgeprägte Sonderstellung in Europa (einziges Land ohne Regulierungsbehörde, mit Ausnahme Maltas) sowie ein nicht zu leugnendes Wettbewerbsdefizit auf dem Energiemarkt. Der deutschen Regierung gingen angesichts dieses Befundes die Argumente für die Entbehrlichkeit einer deutschen Regulierungsbehörde aus. Der „Schwenk“ wurde schließlich von dem grünen Koalitionspartner eingeleitet (mit der frühzeitigen Forderung nach einer unabhängigen Regulierungsbehörde) und mündete in die Ermöglichung zweier neuer EU-Richtlinien für den Strom- und den Gasmarkt 2003.

Die beiden Richtlinien bringen für Deutschland vor allem zwei Neuerungen. Erstens, verschärfte Vorschriften des so genannten *unbundling*. Damit ist die Entflechtung verschiedener Unternehmensbereiche der Energieversorger gemeint, also z.B. Stromproduktion, Stromtransport und Stromverteilung. Obgleich die Richtlinie keine Zerschlagung der Unternehmen (in die entsprechenden Geschäftsbereiche) verlangt, muss auf anderen, insbesondere rechtlichen und buchhalterischen Wegen

verhindert werden, dass defizitär arbeitende Geschäftsbereiche „quersubventioniert“ werden. Denn dadurch würden den daraus begünstigten Geschäftsfeldern unzulässige Wettbewerbsvorteile gegenüber Mitbewerbern auf dem Markt entstehen. Ein weiterer Grund der Entflechtungsvorschrift ist, den Netzzugang so diskriminierungsfrei wie möglich zu gestalten. Das führt zur zweiten Neuerung. Die Richtlinien schreiben für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich den so genannten *regulierten Netzzugang* (*regulated third party access*) als in der EU einzig zulässiger Regulierungsansatz vor. Damit wird der bisherige deutsche Ansatz des so genannten *verhandelten Netzzugangs* (*negotiated third party access*), also die Selbstregulierung ohne staatliche Regulierungsbehörde, ebenso abgeschafft wie das so genannte *Allein-Abnehmermodell* (*single buyer model*), das insbesondere auf Wunsch Frankreichs sowie einiger deutscher Kommunen, nach altem europäischen Recht zulässig war. Der britische Ansatz hat sich damit europaweit durchgesetzt.

Kurz nach Verabschiedung der beiden Richtlinien, veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium einen Monitoring Bericht (Bundestagsdrucksache 15/1510), der das bisherige Regime der Selbstregulierung auf den Energiemärkten zum Teil heftig kritisierte und erste Hinweise darauf gab, wie das deutsche Energierecht den veränderten europäischen Rahmenbedingungen anzupassen sei. Das BMWA differenzierte dabei zwischen Strom- und Gasmarkt: während man die Verbändevereinbarung Strom insgesamt durchaus würdigte, erklärte man den Gegenpart im Gassektor für praktisch völlig gescheitert. Im Strombereich wurde allerdings durchaus auch Kritik geübt, vor allem der Modus der Berechnung von Netznutzungsgebühren stand im Kreuzfeuer (freilich ein ganz zentraler Bestandteil jeden Regulierungsregimes). Man schlug hierfür einen Ansatz vor, der in der folgenden Diskussion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine große Rolle spielte, nämlich die so genannte „Methodenregulierung“ (in Abgrenzung von deren Hauptalternative, nämlich der so genannten Einzelentgeltgenehmigung). Gemeint ist damit ein Regulierungsmodus, der auf der Festlegung von *marktbezogenen Kriterien* der Preisbeobachtung – und steuerung beruht, statt *unternehmensbezogenen Kosten* auf Strom- und Gaspreise umzulegen.

Der Regierungsentwurf für das neue Energiewirtschaftsgesetz lag im Juli 2004 vor. Bis zu seiner Verabschiedung sollte es ziemlich genau ein Jahr dauern. Die Umsetzungsfrist der Richtlinien von 2003 war entsprechend um etwa zwölf Monate überzogen, so dass EU-Kommissar Piebalgs einige Zeit eine formelle Klage gegen die Bundesrepublik vor dem EuGH erwog. Das neue Gesetz von 2005 enthält 118 Paragraphen, samt der Ermächtigung zum Erlass von insgesamt vier Rechtsverordnungen, die die wesentlichen Parameter der sektoralen Markt-Spielregeln enthalten werden.

Was geschah zwischen dem Regierungsentwurf 2004 und dem schließlich verabschiedeten Gesetz 2005? Der Regierungsentwurf wurde zum Teil heftig im Bundesrat kritisiert. Angesichts der Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes war damit ein aufwändiger Abstimmungsprozess absehbar. Zu den in der nachfolgenden Debatte zentralen Streitpunkten gehörte die Forderung vieler Länder, statt der avisierten Methodenregulierung doch eine Einzelentgeltgenehmigung, und zwar *ex ante*, vorzunehmen. Dafür waren vor allem zwei Gründe verantwortlich. Erstens, weil die Landesregierungen die politische Notwendigkeit sahen, im Sinne des Verbraucherschutzes den Endkunden zu signalisieren, dass jede Preisveränderung – vorab –

durch eine staatliche Prüfung gehen würde. Zweitens, die Länder erkannten das Problem fraglicher Rechtssicherheit für die Energieversorger bei der Preiskalkulation, wenn nicht vorab klar wäre, ob der Preis die Zustimmung der Aufsichtsbehörden findet.

In gewisser Weise gründete die nachfolgende Diskussion zwischen den Anhängern der so genannten „Ex Ante“-Regulierung und denen der „Ex Post“-Regulierung, zumindest was die öffentliche Debatte betrifft, auf einem Missverständnis der jeweiligen Konzepte. Denn sowohl die Methodenregulierung als auch die Einzelentgeltgenehmigung können *ex ante* und *ex post* ausgestaltet werden. Darüber hinaus deckt die Methodenregulierung ein breites Spektrum unterschiedlicher Ansätze ab, von der *Rate of Return* Regulierung, über *Price Cap* Regulierung bis hin zur *Yardstick* Regulierung. Es dominierte in der öffentlichen Debatte, wie in anderen Fällen auch, der Kampf um die symbolische Besetzung politisch wünschenswerter Ziele – allerdings hatten die dabei vorgebrachten Konzepte (Ex Ante-Regulierung versus Ex Post-Regulierung) nur bedingt einen substantziellen Bezug hierzu.

Man versteht wohl das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens bis Juli 2005 nicht, ohne die Ereignisse nach der Vorstellung des Gesetzentwurfs ein Jahr zuvor nochmals in Erinnerung zu rufen (hierzu ausführlicher Büdenbender 2004). Kaum waren die Pläne der Bundesregierung bekannt, kündigten mehrere Energieversorger zum Teil erhebliche Preiserhöhungen an. Die Erhöhungen wurden mit Kostensteigerungen gerechtfertigt, doch die Öffentlichkeit hatte den Eindruck, die Versorger nutzten nun die letzte Gelegenheit zur ungezügelten Preiserhöhung, bevor das neue Energiewirtschaftsrecht derartiges Gebaren beenden würde. Massive Proteste waren die Folge. Industrie, Mittelstand und Verbraucherschutzorganisationen starteten eine Kampagne, auch die Monopolkommission stimmte ein. Schließlich kündigte das Bundeskartellamt eine Untersuchung an und drohte mit der Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens. Die öffentliche Debatte kreiste nun praktisch ausschließlich um die Frage, wie die Interessen der Energieverbraucher am besten geschützt werden können. Der grüne Koalitionspartner erkannte die Zeichen der Zeit, distanzierte sich von der (eigenen) Regierungsvorlage, und verlangte nun seinerseits eine substantielle Verschärfung der Preisaufsicht im neuen Gesetz. Im Ergebnis enthält das neue Energiewirtschaftsgesetz zwei Regulierungsmodi: zunächst die Einzelentgeltgenehmigung *ex ante* (für die unmittelbare Zeit nach Inkrafttreten) und die Methodenregulierung, deren Spezifika von der zuständigen Regulierungsbehörde, der BNA, auszuarbeiten sind. Ein erstes Papier des „think tank“ der BNA, wik, liegt mittlerweile vor, worin *Price Cap* Regulierung, die auch in Großbritannien im Energiesektor von Beginn an zum Einsatz kam, favorisiert wird.

Aus institutioneller Sicht sind vor allem zwei Aspekte des neuen Energiewirtschaftsgesetzes interessant. Zum einen die schon erwähnte Erweiterung der RegTP zu einer Bundesnetzagentur, der ab 2006 auch die Regulierung des Schienennetzes zufallen wird. Zum anderen die Kontinuität bezüglich der Länderbeteiligung in der Energieregulierung. Beide Aspekte wollen wir im Folgenden näher beleuchten.

3.1 Einrichtung eines „horizontalen Sektoren-Regulierers“?

Die Errichtung der RegTP durch das Telekommunikationsgesetz (1996) realisierte in einmaliger Weise das britische Modell eines sektoralen Regulierers. Sie ist unabhängig (durch die Art der internen Organisationsverfassung), ihre Mission liegt in der Erzeugung wettbewerblicher Märkte in vormals monopolistisch geprägten Sektoren (nämlich Telekommunikation und Post), und ihr Eingriffsinstrumentarium enthält eine Reihe von Neuerungen für das deutsche Wirtschaftsverwaltungsrecht, die sich dem Import insbesondere angelsächsischer, z.T. auch amerikanischer Instrumente und Grundsätze verdanken. Durch die Erweiterung der RegTP wurde die Einrichtung zusätzlicher so genannter „Beschlusskammern“ notwendig, die in einem gerichtsähnlichen Verfahren die behördliche Regulierungszuständigkeit – nach Sektoren bzw. Arbeitsbereichen innerhalb der Sektoren getrennt – ausüben.

Im Vorfeld der Aufgabenübertragung an die RegTP durch das neue Energiewirtschaftsgesetz gab es eine, allerdings vornehmlich akademisch geführte Debatte um die Frage, ob nicht besser das Bundeskartellamt die Energiemarktregulierung übernehmen solle. Das BKartA führte insbesondere den europäischen Vergleich für sich ins Feld: kein EU-Mitgliedstaat hatte bisher Energieregulierung mit der Regulierung anderer Sektoren fusioniert, während es durchaus Fälle des Zusammenbindens von Energieregulierung und Wettbewerbsaufsicht gibt (Böge/Lange 2003). In gewisser Weise wiederholte sich damit die Geschichte, denn schon in den 1990er Jahren kämpfte das BKartA vergeblich für die Regulierungszuständigkeit im Bereich Telekommunikation und Post. Es sollte auch dieses Mal nicht gelingen. Der Argumentation des BKartA steht die Auffassung gegenüber, dass *ex-ante*-Regulierung erhebliche Vorteile im Bereich der Energiemarktregulierung gegenüber der *ex-post*-Aufsicht aufweise, wie sie das BKartA typischerweise (in der Wettbewerbspolitik) ausübt. Darüber hinaus wurde in der wissenschaftlichen Literatur aus institutionen-ökonomischer Sicht die Position vertreten, dass die (nunmehr praktizierte) Form der sektoren-übergreifenden Regulierung weniger anfällig für typische Regulierungsprobleme, wie *capture* und *over-regulation*, ist (Haucap/Kruse 2004). Den Grund hierfür darf man in dem Umstand vermuten, dass die ausgesprochene Fokussierung auf die Industrie nur eines Sektors für gewöhnlich die Gefahr mit sich bringt, eine ungebührliche „Nähe“ zwischen Regulierer und Regulierten auszubilden (capture-Problematik) oder zu „Betriebsblindheit“ und Detailverliebtheit der zuständigen Beamten führt (over-regulation-Problematik). Beidem wird durch eine „Horizontalisierung“ des Regulierers entgegen gewirkt.

3.2 Der Regulierer im Verflechtungsföderalismus

Im Unterschied zur Regulierung von Telekommunikation und Post sind die Länder bei der Regulierung der Energiemärkte nach wie vor beteiligt. Analog zum Verhältnis von Landeskartellbehörden und BKartA richten nun die Länder Landesregulierungsbehörden ein, die fortan an einem von der BNA zu koordinierenden Abstimmungsmechanismus (im so genannten Länderausschuss) teilnehmen werden. Mit dieser „institutionellen Spaltung“ in einen reinen Bundesbereich (Telekommunikation und Post) sowie einen verflochtenen Bund-Länder-Bereich (Strom und

Gas) hat der Gesetzgeber den deutschen Verflechtungsföderalismus mitten ins Zentrum der regulatorischen Grundsatzarbeit getragen.

Die Länder kämpften hart im Gesetzgebungsprozess für ihre Beteiligung an der Regulierung der Energiemärkte. Die Tradition der „Preisaufsicht“ (insbesondere im Bereich der Pflichttarife nach BTOElt), die auch bisher bei den Ländern lag, wird damit in eine Regulierungskompetenz überführt. Wie viel sie angesichts der Tatsache wert ist, dass lediglich solche Versorger unter die Länderzuständigkeit fallen, deren Kundenzahl geringer als 100.000 ist und deren Versorgungsgebiet ausschließlich innerhalb der Landesgrenzen liegt, kann man zur Zeit noch nicht abschätzen. Klar ist jedenfalls, dass die Festlegung der wesentlichen Regulierungsgrundsätze, schon aufgrund der notwendigen Fachexpertise, zumindest de facto in der Bonner Behörde vorgenommen wird, so dass den Landesregulierungsbehörden allenfalls Ausführungskompetenzen gegenüber (kleinen und mittleren) Stadtwerken zufallen. Sollten die Konzentrationstendenzen nach der Novellierung nun auch die Stadtwerke erfassen, wird das die Länderkompetenz zusätzlich aushöhlen. Was in der Substanz bleiben wird, ist jedenfalls fraglich.

Die Länder waren bei ihrem Kampf für eine Regulierungszuständigkeit ganz wesentlich von der Vorstellung getrieben, ein Instrument des Markteingriffs in diesem sensiblen Bereich der Energiepreise zu er- bzw. behalten. Diejenigen, die eine energiemarktbezogene Zuständigkeit behalten wollten, haben bereits in zum Teil erheblichem Umfang Personal im Einsatz, das bislang in der traditionellen Preisaufsicht tätig ist. So traf sich hier einerseits das Interesse der Ministerialbürokratie (am Erhalt der eigenen Aufgaben, d.h. der Preisaufsicht, wenngleich in neuem Gewande) und andererseits der politische Wunsch, ein Signal an Bürger und Unternehmen zu geben, dass man in ihrem Sinne in der Energiepolitik weiter mitmischen werde.

4. Schlussbetrachtung: Konsolidierung und Weiterentwicklung?

Eine schon seit Jahren absehbare Schwäche des deutschen Energiemarkt-Regimes wurde mit dem neuen Energiewirtschaftsrecht angegangen. Leider war die Diagnose des bisherigen Defizits keineswegs die entscheidende Grundlage für die Reform. Denn sonst wäre der Reformbedarf schon viel früher erkannt worden. Der Europäisierung-Druck, der von der faktischen Existenz restriktiverer und vor allem institutionell besser verfasster Regulierungsregime in den Energiemärkten der anderen EU-Mitgliedstaaten ausgeht, war jedenfalls unerlässlich, um tatsächlich zu einer Neuordnung zu kommen. Das Regime ist auch nach Verabschiedung des Gesetzes und der Einrichtung der Regulierungsbehörde keineswegs bereits in seinen Details bekannt; wesentliche Charakteristika, insbesondere die Ausgestaltung der Methodenregulierung, sind im Moment in Vorbereitung, so dass über eine Prognose hinsichtlich Effizienz und Wirkung des neuen Ansatzes nur spekuliert werden kann. Alle Beobachter sind sich aber darin einig, dass der Schwenk zum regulierten Netzzugang – vor allem im Gassektor, aber auch im Strombereich – im Grunde alternativlos war.

In dem Sinne, dass die Sonderstellung des Energiesektors mit dem neuen Recht aufgehoben wird, lässt sich sicher von Konsolidierung des neuen regulatorischen Staates in Deutschland sprechen. Doch ist auch diese neueste Entwicklung keineswegs Ausdruck eines Masterplans. Medienregulierung (Rundfunk im Besonderen) sowie die Regulierung von Banken, Versicherungen und anderen Finanzdienstleistungen bleiben in ihrem Ansatz und in ihrer konkreten Umsetzung grundverschieden. Dafür sind viele Gründe, vom deutschen Föderalismus bis hin zur unterschiedlichen Einbindung in internationale Verhandlungskontexte, verantwortlich. Diese Gründe fallen auch künftig nicht weg, so dass mit einer konsequenten Konsolidierung nicht zu rechnen ist.

Mehr noch: mit der Weiterentwicklung der RegTP zur BNA erhält das Konzept des sektoralen Regulierers eine neue Qualität. Die Integration verschiedener Sektoren in eine Regulierungsbehörde ist zwar auch in anderen EU-Staaten nicht fremd, die BNA geht dabei allerdings außerordentlich weit. Inwieweit diese „Horizontalisierung“ der ursprünglich (rein) sektoral ausgerichteten Regulierung irgendwann zu einem Konflikt, d.h. einer Doppelung von Tätigkeitsprofilen, im Verhältnis zum BKartA führen kann, bleibt abzuwarten.

Literatur

- Ian Bartle/Markus M. Müller/Roland Sturm/Stephen S. Wilks (2002): *The regulatory state: Britain and Germany Compared*. London
- Ulf Böge/Martin Lange (2003): Die zukünftige Energiemarkt-Regulierung im Licht der Erfahrungen und der europarechtlichen Vorgaben, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 53/2003, Nr. 9, S. 870-879.
- Ulrich Büdenbender (2004): Die Ausgestaltung des Regulierungskonzeptes für die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft. Überlegungen zum gegenwärtigen Stand der Diskussion über die Energierechtsreform. Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 29. November 2004 in Berlin, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 15 (9) 1502, vom 10. November 2004, S. 1-18.
- Jochen Haucap/Jens Kruse (2004): Ex-Ante-Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 54/2004, Nr. 3, S. 266-275.
- Peter Klockner (2003): Verrechtlichung der Verbändevereinbarungen gem. § 6 EnWG in der Rechtsprechung des OLG Düsseldorf, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 53/2003, Nr. 9, S. 880-889.
- Michael Moran (2001): The rise of the regulatory state in Britain, in: *Parliamentary Affairs* 54/2001, Nr. 1, S. 13-34.
- Michael Moran (2004): *The British Regulatory State. High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford
- Markus M. Müller (2002): *The new regulatory state in Germany*. Birmingham
- Markus M. Müller/Roland Sturm (1998): Ein neuer regulativer Staat in Deutschland? Die neuere Theory of the Regulatory State und ihre Anwendbarkeit in der deutschen Staatswissenschaft, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 9/1998, Nr. 4, S. 507-534.
- Stephen Padgett (2003): Between Synthesis and Emulation: EU Policy Transfer in the Power Sector, in: *Journal of European Public Policy* 10/2003, S. 227-246.

Freiheit und Sicherheit

Grenzen der präventiven Telekommunikationsüberwachung

Heiner Adamski

In allen Staaten stellt sich die Aufgabe der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung und der Aufklärung von Straftaten. In den meisten Staaten – so auch in der Bundesrepublik Deutschland – werden diese Aufgaben von der Polizei wahrgenommen. Sie ist ein Exekutivorgan des Staates und seines Gewaltmonopols und vertritt den Staat nach innen (während das Militär ihn nach außen vertritt). Dabei ist ihr die Anwendung unmittelbarer Gewalt durch unmittelbaren Zwang erlaubt. Die Polizei kann in einem Rechtsstaat aber nur auf klaren und der Verfassung entsprechenden Rechtsgrundlagen tätig werden. Was müssen und was dürfen diese Rechtsgrundlagen zulassen? Was muss der Polizei erlaubt sein, damit sie ihre Aufgaben erfolgreich wahrnehmen kann? Wo setzt die Verfassung Grenzen?

Manche Politiker und Polizeikreise fordern angesichts zunehmender Bedrohungen mehr und weiter reichende Erlaubnisse polizeilicher Arbeit. In den Ländern – die für den größten Teil der Polizeigesetzgebung zuständig sind – gibt es dazu viele Planungen. In einem Polizeigesetz (Niedersachsen) wurde eine vorbeugende Überwachung der Telekommunikation vorgesehen und damit der Polizei die Möglichkeit gegeben, ohne Tatverdacht und nur aufgrund der Vermutung einer künftigen Gefährlichkeit Telefone abzuhören und Verbindungsdaten und Standorterkennungen von Handys sowie den E-Mail- und SMS-Verkehr auszuwerten. Sind solche Regelungen zulässig? Überschreiten Landesparlamente mit solchen Gesetzgebungen ihre Befugnisse? Verletzen sie das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses, der freien Meinungsäußerung und der freien Entfaltung der Persönlichkeit? Ein Richter hat gegen Bestimmungen des Niedersächsischen Polizeigesetzes eine Verfassungsbeschwerde erhoben. Das Bundesverfassungsgericht hat dann Regelungen zur präventiven Telekommunikationsüberwachung als nichtig erklärt. Es hat versucht, eine Balance im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit finden.

I. Polizei und Polizeirecht

Das Thema „Polizei“ hat eine gewisse Ambivalenz. In einem Rechtsstaat übertragen Bürgerinnen und Bürger – vereinfachend und bildhaft gesprochen – dem Staat die Gewalt. Vom Volk geht alle Staatsgewalt aus. Sie geht an den Staat. Er hat das Gewaltmonopol. Durch eben diese Gewaltübertragung wird der Staat mächtig. Er kann einerseits kraft seiner Macht Konflikte schlichten und für den Rechtsfrieden sorgen und andererseits zu einer Bedrohung für die Bürgerinnen und Bürger werden. Gegen diese mögliche Bedrohung müssen sie sich unter anderem durch Grundrechte schützen. Auf ihrer Grundlage ist eine Abwehr von Ansprüchen des Staates möglich. Dabei steht die Polizei in gewisser Weise zwischen Staat und Bürger. Sie muss einerseits den Staat vertreten und für Sicherheit und Ordnung sorgen und andererseits die Bürger bei der Wahrnehmung von Grundrechten schützen. Auf gelegentlich besonders „wild“ wirkenden Demonstrationen ist diese Lage sehr deutlich. Die Polizei schützt vorne und hinten und seitlich die öffentliche Sicherheit und Ordnung und zugleich das Demonstrations-Grundrecht der Demonstranten. Die politischen Dimensionen sind auch bei einem historischen Blick zu erkennen: Der Begriff Polizei ist aus dem griechischen „politea“ abgeleitet. Er bezeichnete die Verfassung in den griechischen Stadtstaaten und den Status der darin lebenden Menschen. Von den Römern wurde er ins lateinische „politia“ übernommen. Seit dem Mittelalter ist er mit dem Zusatz „gute“ (gute Policey) ein Ausdruck für die gesamte Staatsverwaltung. Hier liegen auch die Ursprünge des Begriffs „Polizei-staat“. Er meinte einen in allen Lebensbereichen begrenzt-fürsorglich und repressiv agierenden Staat. Mit dem Aufkommen des Liberalismus wurden dann staatliche Zuständigkeiten für das Wohl des einzelnen bestritten. Der Staat sollte nur noch vor Eingriffen in die Freiheit und das Eigentum schützen. Dem Bürger sollte die selbstverantwortliche Entfaltung seiner Persönlichkeit überlassen werden. Das repressive Element wurde stärker – und seither wird unter „Polizei-staat“ ein übermäßig repressiver Staat verstanden. Der bekannte Slogan „Die Polizei, dein Freund und Helfer“ stammt übrigens aus dem Dritten Reich – und in Westdeutschland wurden in den 50er Jahren etwa 90 Prozent der Beamten aus der NS-Zeit wieder Beamte: besonders bei der Polizei. Nach dem KPD-Verbotsurteil 1956 wurden viele „Parteigänger“ von Polizisten mit Polizeierfahrungen aus der NS-Zeit verhört und verhaftet. Auch dies ist interessant: In der Gaunersprache/Rotwelsch hieß ein Polizist „Puhler“. Hier liegt der Ursprung des Wortes „Bulle“.

Die heutigen Aufgaben der Polizei sind auf eine Teilung der Aufgaben der Reichspolizei durch die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges und auf Bestimmungen des Grundgesetzes zurückzuführen. Das Grundgesetz gibt den Bundesländern in Art. 30 und 70 die Gesetzgebungskompetenz zur Einrichtung der allgemeinen Polizei. Die Polizeien werden also als Länderpolizeien auf der Grundlage der jeweiligen Polizeigesetze der Länder in Zuordnung zu den Innenministerien tätig. Zudem gibt es in Zuordnung zum Bundesinnenministerium das Bundeskriminalamt (Wiesbaden) als nationale Informationssammelstelle zwischen den Polizeien der Länder und als ausländische Strafverfolgungsbehörde. Seine rechtliche Stellung ist in Art. 73 Nr. 10 GG und im BKA-Gesetz geregelt. Für die Grenzsicherung hat nach Art. 73 Nr. 5 GG der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Der

Bundesgrenzschutz als Polizei des Bundes wurde auf dieser Grundlage eingerichtet. Er wurde am 1. Juli 2005 per Gesetz in Bundespolizei umbenannt. Weitere besondere Polizeibereiche sind u.a. der Zoll als sog. Finanzpolizei. Er ist dem Bundesministerium der Finanzen unterstellt und wird bei Rauschgiftkriminalität, Waffenschmuggel, Ein- und Ausfuhrdelikten, Geldwäsche und im Kampf gegen Schwarzarbeit tätig. Für politische Straftaten wie Terrorismus oder Extremismus gibt es in den Bundesländern bei den Länder-Polizeien Abteilungen für sog. Staatsschutzsachen sowie jeweils ein Amt für Verfassungsschutz und das Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln.

Nach den Polizeigesetzen der Länder ist die Aufgabe der Polizei zunächst die konkrete Gefahrenabwehr. In den Gesetzen – die sich teilweise an einem Musterentwurf der Innenministerkonferenz orientieren – heißt es beispielsweise: „Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr).“ Dabei kann der Begriff „öffentliche Sicherheit“ nach einer Definition des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1985 als Begriff verstanden werden, der den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen umfasst. Unter „öffentlicher Ordnung“ verstand das Gericht die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird. (BVerfGE 69, 315, 352). Dieser Ordnungsbegriff ist aber wenig ergiebig, weil fast alle Bereiche menschlichen Verhaltens durch Gesetze erfasst sind. Der Anwendungsbereich „öffentliche Ordnung“ reduziert sich deshalb auf Fragen des Anstands und der Sitte, der Moral und des religiösen Empfindens. Er wird auch teilweise in Frage gestellt, da er einerseits schwer mit dem Bestimmtheitsgebot nach Art. 103 Abs. 2 GG in Einklang zu bringen ist und andererseits durch § 118 OWiG (ehemals Grober Unfug) ausreichend abgedeckt wird. Sodann werden Polizisten gemäß § 152 Gerichtsverfassungsgesetz als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaften – die den „Rechtswillen des Staates“ durchsetzen sollen und keine eigenen ausführenden Organe haben – zur Verfolgung von Straftätern und Aufklärung von Straftaten tätig. Dabei können Anordnungen nach der Strafprozessordnung wie Sicherstellung, Beschlagnahme, Durchsuchung, Blutentnahme, Vorläufige Festnahme u.a. durchgeführt werden. Diese doppelte Zuständigkeit ermöglicht eine Beurteilung der Aufgaben der Polizeien nach den Polizeigesetzen der Bundesländer (Gefahrenabwehr der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) oder der Strafprozessordnung (Strafverfolgung).

Bei der Strafverfolgung unterliegt die Polizei dem *Legalitätsprinzip*. Dieses Prinzip ist die Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft und Polizei) zur Eröffnung eines Ermittlungsverfahren bei Erlangung der Kenntnis oder Anzeige einer Straftat (§§ 152 Abs. 2, 160, 163 StPO; § 386 AO) und – sofern der Verdacht eine Verurteilung des Beschuldigten sehr wahrscheinlich macht – auch zur Erhebung einer Anklage. Mit dem Beginn der Ermittlungen wird ein Strafverfahren gegen den Beschuldigten auf den Weg gebracht. Mit der Anklageerhebung wird der Beschuldigte zum Angeklagten. Das Legalitätsprinzip wird verfassungsrechtlich durch den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG vorgegeben. Bei der Intensität der Ermittlungstätigkeit gibt der *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* je-

doch einen Spielraum. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich ein Straftatverdacht noch nicht hinreichend konkretisiert hat. Das Einschreiten der Polizei kann also im pflichtgemäßen *Ermessen* liegen (Ermessen ist dann gegeben, wenn trotz des Vorliegens aller Voraussetzungen für ein behördliches Handeln nicht konkret vorgeschrieben ist, ob oder wie die Behörde handeln muss). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ein Merkmal des Rechtsstaats. Sein Zweck ist der Schutz vor übermäßigen Eingriffen des Staates in Grundrechte (daher auch Übermaßverbot genannt). Als verfassungsrechtliches Gebot ist er für die gesamte Staatsgewalt unmittelbar verbindlich. Im Einzelnen verlangt er von jeder staatlichen Maßnahme, die in Grundrechte eingreift, dass sie geeignet, erforderlich und angemessen ist, um den Zweck, den sie verfolgt, zu erreichen. Eine Maßnahme, die diesen Anforderungen nicht entspricht, ist grundsätzlich rechtswidrig und kann mit Rechtsmitteln angegriffen und beseitigt werden.

Zudem kann das Handeln der Polizei von dem *Opportunitätsprinzip* beeinflusst werden. Unter Opportunität versteht man die freie Entscheidungsfreiheit innerhalb eines Rahmens. Das Opportunitätsprinzip (auch Entschließungsprinzip genannt) ist ein juristischer Fachbegriff aus dem Bereich der Verwaltung. Es handelt sich um einen Unterfall der Ermessensentscheidung und gilt grundsätzlich, solange nicht eine gesetzliche Regelung etwas anderes besagt (z.B. im Strafrecht). Im Bereich der Eingriffsverwaltung (z.B. Polizei) stellt sich die Frage, ob und gegen wen (Auswahlmessen bzw. Störerauswahl) vorgegangen werden soll. Einsatzschwerpunkte der Polizei können insoweit nicht nur von rechtlichen Vorgaben, sondern auch von den Entscheidungen der politischen Spitze der Polizeibehörde (Dienstanweisungen) bestimmt werden (vor allem bei der Kriminalprävention). Das Opportunitätsprinzip ist z.B. im Polizeirecht in § 3 I eines Musterentwurfs zu einem Polizeigesetz bzw. in den Länderpolizeigesetzen geregelt. Das Opportunitätsprinzip herrscht im Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Bußgeldverfahren) (§ 47 OWiG). Im Strafrecht gilt vorherrschend das Legalitätsprinzip. Das Opportunitätsprinzip gilt hier nur ausnahmsweise. Es bietet unter bestimmten Voraussetzungen den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit, ein Strafverfahren einzustellen, wenn die Schuld des Täters gering erscheint (§ 153 StPO), die Erfüllung von Auflagen zur Beseitigung des Strafverfolgungsinteresses ausreicht (§ 153a StPO) oder die zu erwartende Strafe neben der Strafe für andere Taten des nämlichen Täters nicht erheblich ins Gewicht fällt (§§ 154 und 154a StPO).

II. Strittige Bestimmungen zur präventiven Telekommunikationsüberwachung

Im Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) – das in der Vergangenheit mehrfach novelliert wurde – wurden Aufgabengebiete der Polizei erheblich ausgeweitet. Den neuen Aufgaben war gemeinsam, dass die polizeiliche Tätigkeit bereits im Vorfeld von Gefahren und Straftaten einsetzen konnte. Eine Verdichtung des Sachverhalts zu einer konkreten Gefahr bzw. ein Anfangsverdacht musste nicht gegeben sein. Ende 2003 wurde die angegriffene Bestimmung des § 33 a eingefügt. Absatz 1 Nr. 2 und 3 dieser Vorschrift lauten:

„(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten durch die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation erheben

1. (...)

2. über Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden, wenn die Vorsorge für die Verfolgung oder die Verhütung dieser Straftaten auf andere Weise nicht möglich erscheint sowie

3. über Kontakt- und Begleitpersonen der in Nummer 2 genannten Personen, wenn dies zur Vorsorge für die Verfolgung oder zur Verhütung einer Straftat nach Nummer 2 unerlässlich ist.“

Absatz 3 sieht für die Datenerhebung die Anordnung durch den Richter vor. Die Überwachung ist nicht nur auf die Telekommunikationsinhalte gerichtet, sondern bezieht gemäß § 33 a Abs. 2 Nr. 2 und 3 Nds. SOG auch die Telekommunikationsverbindungsdaten sowie die Standortkennung einer aktiv geschalteten Mobilfunkendeinrichtung ein. Damit werden auch Informationen darüber zugänglich, wer mit wem wann wie lange telefoniert, welche SMS-Verbindung gewählt oder welche Verbindung im Internet benutzt hat. Nach § 30 Abs. 4 Nds. SOG ist die betroffene Person über die Datenerhebung zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung der Maßnahme möglich ist. § 30 Abs. 5 Nds. SOG benennt Ausnahmen von der Unterrichtungspflicht.

Der Beschwerdeführer wendete sich mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen § 33 a Abs. 1 Nr. 2 und 3 Nds. SOG. Die Norm verletze sein Fernmeldegeheimnis. Seine Telefongespräche könnten heimlich abgehört und aufgezeichnet werden, obwohl er unbescholten sei und ohne dass gegen ihn der Verdacht einer Straftat bestehe oder von ihm eine Gefahr ausginge. Auch sein Grundrecht auf freie Meinungsäußerung sei verletzt. Ferner verletze die Regelung die Rechtsweggarantie. Da die Überwachung zu keiner Zeit mitgeteilt werde und sie auch nicht bemerkt werden könne, sei es unmöglich, während oder nach der Überwachung deren gerichtliche Kontrolle herbeizuführen.

III. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Urteil vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 –

„§ 33a Absatz 1 Nummer 2 und 3 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung von Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes vom 11. Dezember 2003 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 414) und in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 2005 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 9) ist mit Artikel 10 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.“

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

1. Die angegriffenen Regelungen sind formell verfassungswidrig

a) Im Änderungsgesetz fehlt der nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (Zitiergebot) erforderliche Hinweis auf die Einschränkung des Art. 10 Abs. 1 GG (Fernmeldegeheimnis). Die Nichtbeachtung des Zitiergebots bleibt für die Wirksamkeit des angegriffenen Gesetzes aber ohne Konsequenzen.

b) Der niedersächsische Gesetzgeber hat seine Gesetzgebungskompetenz durch die Regelungen über die Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten überschritten. Die Telekommunikationsüberwachung ist nicht auf die Verhütung von Straftaten beschränkt, sondern sieht in § 33a Abs. 1 Nr. 2 und 3 Nds. SOG auch die „Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten“ als eigenständiges Tatbestandsmerkmal vor. Die Daten werden also zur Verwertung in einem künftigen Strafverfahren und damit zur Strafverfolgung erhoben. Eine solche Verfolgungsvorsorge gehört zum gerichtlichen Verfahren im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und daher zur konkurrierenden Gesetzgebung.

Von der konkurrierenden Gesetzgebung zur Strafverfolgung hat der Bundesgesetzgeber im Bereich der Telekommunikationsüberwachung abschließend Gebrauch gemacht und sich dabei gegen zusätzliche, in das erweiterte Vorfeld einer Straftat vorgelagerte Maßnahmen entschieden. Dem Erfordernis eines frühzeitigen Einsatzes der Telekommunikationsüberwachung hat der Bundesgesetzgeber dadurch Rechnung getragen, dass er die Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen bereits im Vorbereitungsstadium zulässt. Die gezielten Eingrenzungen könnten hinfällig werden, wenn die Länder vergleichbare Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung ebenfalls mit dem Ziel der Sicherung späterer Strafverfolgung unter anderen, etwa geringeren, Voraussetzungen normieren könnten.

2. Die angegriffenen Normen sind auch in materieller Hinsicht nicht mit der Verfassung vereinbar.

a) Die weite Ermächtigung des § 33a Abs. 1 Nr. 2 und 3 Nds. SOG zur Verhütung und zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten wird dem Bestimmtheitsgebot nicht gerecht.

Die Telefonüberwachung nach § 33a Abs. 1 Nr. 2 Nds. SOG setzt voraus, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass jemand in der Zukunft Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird. Das Gesetz setzt nicht einen konkreten, in der Entwicklung begriffenen Vorgang, dessen Planung oder eine Vorbereitungshandlung voraus. Es genügt die auf Tatsachen gegründete Annahme, dass jemand Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird. Das Gesetz enthält keine einschränkenden Tatbestandsmerkmale, die die – gerade im Bereich der Vorfeldermittlung schwierige – Abgrenzung eines harmlosen von dem in eine Straftatenbegehung mündenden Verhaltens ermöglichen. Die Ausrichtung auf „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ trägt nicht zu einer Präzisierung bei. Dieses Tatbestandsmerkmal bietet keine Anhaltspunkte dafür, wann ein Verhalten auf die künftige Begehung solcher Straftaten hindeutet. Nicht hinreichend bestimmt ist ferner die Regelung in § 33a Abs. 1 Nr. 3 Nds. SOG, die zur Überwachung der Telekommunikation bei Kontakt- oder Begleitpersonen ermächtigt. Zu der Unsicherheit, wer als potenzieller Straftäter in Betracht kommt, tritt hier die Unklarheit, die mit dem Begriff der Kontakt- oder Begleitperson verbunden ist. Nach der gesetzlichen Definition ist dies jede Person, die mit dem potenziellen Straftäter so in Verbindung steht, dass durch sie Hinweise über die angenommene Straftat gewonnen werden können. Wann dies der Fall ist, lässt das Gesetz aber offen.

b) Die angegriffenen Normen genügen auch nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit. Die Überwachung der Telekommunikation auf der Grundlage des § 33a Abs. 1 Nr. 2 und 3 Nds. SOG ermöglicht einen schwerwiegenden Eingriff in das Fernmeldegeheimnis. Durch die Datenerhebung lassen sich Einblicke insbe-

sondere in das Kommunikationsverhalten, das soziale Umfeld sowie persönliche Gewohnheiten der überwachten Person gewinnen. Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit dürfen nicht in unangemessenem Verhältnis zu den Zwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Die Datenerhebung hat den legitimen Zweck, Straftaten von erheblicher Bedeutung zu verfolgen und zu verhüten. Das Gewicht dieses Belanges ist von dem durch die Norm geschützten Rechtsgut und der Intensität seiner Gefährdung abhängig. Begnügt sich das Gesetz mit nicht näher eingegrenzten Tatsachen, die die Annahme einer künftigen Straftat rechtfertigen, kann der schwere Eingriff in das Telekommunikationsgeheimnis nur dann als angemessen bewertet werden, wenn der zu schützende Gemeinwohlbelang allgemein sowie im konkreten Fall überragend wichtig ist. Eine solche Einengung aber fehlt in dem Gesetz.

Auch das Tatbestandsmerkmal der „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ trägt den Anforderungen an das besondere Gewicht des zu verfolgenden Rechtsguts nicht Rechnung. Den im Gesetz aufgeführten Straftaten ist schon kein auf die Besonderheiten der Telekommunikationsüberwachung im Vorfeld zugeschnittenes gesetzgeberisches Konzept zu entnehmen, das sich auf den Schutz besonders hochrangiger Rechtsgüter bezieht und beschränkt. Auch enthält das Gesetz keine abschließende Umschreibung der Straftaten. Eine einengende Auslegung des Begriffs der Straftaten von erheblicher Bedeutung ist ausgeschlossen. Das Defizit an Normenklarheit würde dadurch nur verschärft.

Hinzu kommt, dass § 33a Abs. 1 Nr. 2 und 3 Nds. SOG die für die Prognose und die Abwägung nutzbaren Tatsachen nicht hinreichend umschreibt. Die Bestimmtheitsmängel wirken sich auf die Prüfung der Angemessenheit aus. Denn es fehlt an einem Maßstab für die abwägende Prüfung, ob die tatsächlichen Anhaltspunkte des Gewichts des gefährdenden Rechtsguts ausreichen.

c) Schließlich enthält das Gesetz auch keine hinreichenden Vorkehrungen zur Vermeidung von Eingriffen in den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung. Zwar gelten für die Telekommunikationsüberwachung nicht die für die Wohnraumüberwachung in dem Urteil des Senats zum Großen Lauschangriff (BVerfGE 109, 279) dargelegten Anforderungen. Wegen des Risikos, dass die Abhörmaßnahme Kommunikation aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst, ist sie aber allenfalls bei einem besonders hohen Rang des gefährdeten Rechtsguts und einer hohen Intensität der Gefährdung hinzunehmen. Ferner müssen konkrete Anhaltspunkte auf einen unmittelbaren Bezug zur zukünftigen Begehung der Straftat schließen lassen. Erforderlich sind auch Sicherungen, dass Kommunikationsinhalte des höchstpersönlichen Bereichs nicht verwertet und dass sie unverzüglich gelöscht werden, wenn es ausnahmsweise zu ihrer Erhebung gekommen ist. An derartigen Regelungen aber fehlt es im Gesetz.

IV. Kommentar

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Nichtigkeit der vorbeugenden Telekommunikationsüberwachung im Niedersächsischen Polizeigesetz kann als wichtiger Sieg für die Persönlichkeitsrechte und als richtungsweisendes Urteil be-

wertet werden. Das Gericht hat deutliche Grenzen für eine heimliche Telefonüberwachung durch die Polizei gesetzt und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bürger bestätigt. Ein in der in letzter Zeit oft beschrittener Weg, Grundrechte zur Disposition zu stellen, um die staatliche Strafverfolgung oder -vorbeugung zu perfektionieren, wird nun nicht mehr so „einfach“ möglich sein. Das Urteil wird weit über Niedersachsen hinaus Wirkungen haben und zur Überprüfung vergleichbarer Polizei- und Verfassungsschutzgesetze der Länder Anlass sein oder zumindest sein können.

Der niedersächsische Innenminister hatte bei der Verabschiedung des beanstandeten Gesetzes betont, dass sein Land mit der vorsorglichen Telekommunikationsüberwachung sein Polizeigesetz „optimieren“ und „zukunftsorientiert“ gestalten werde und davon gesprochen, dass es „nicht nachvollziehbar“ sei, warum dabei nicht „alle technischen Möglichkeiten einschließlich des Einsatzes des IMSI-Catchers“ genutzt werden sollten, um „erkannte Gefahrensituationen bereits im Vorfeld konkreter Strafermittlungsverfahren effizient bekämpfen zu können.“ Eben das sieht das Bundesverfassungsgericht aber anders. Die beklagten Klauseln sind nach Ansicht der Richter ein klarer Verstoß gegen das Fernmeldegeheimnis. Der niedersächsische Gesetzgeber hat – wie sie sagen – seine Gesetzgebungskompetenz durch die Regelungen über die Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten überschritten. Diese Zuständigkeit liege beim Bund, der sich „dabei gegen zusätzliche, in das erweiterte Vorfeld einer Straftat vorgelagerte Maßnahmen entschieden“ habe. Laut der Strafprozessordnung sind vorbeugende Abhörmaßnahmen zwar nicht gänzlich ausgeschlossen. So ist die Telefonüberwachung etwa bei terroristischen Straftaten bereits im Planungsstadium unter der Beachtung strenger Vorgaben zulässig. Nach dem Niedersächsischen Polizeigesetz sollte es Ermittlern möglich sein, die Telefone und die Internetkommunikation nebst Verbindungs- und Standortdaten von Personen zu überwachen, „bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden“. Die Polizei sollte zudem mit einer richterlichen Anordnung sogar „Kontakt- und Begleitpersonen“ in die Ermittlungen mit einbeziehen können. Derartige Regelungen geben nun tatsächlich Grund für die Vermutung oder Befürchtung, dass Personen in Netzfahndungen geraten, nur weil sie – wie der klagende Richter ausführte – abends auch gern einmal in einer Kneipe mit Lenin-Büste ein Bier trinken und sich mit anderen Gästen unterhalten. Zu den Fällen, in denen die neuen Befugnisse laut dem niedersächsischen Innenstaatssekretär Roland Koller bisher angewendet wurden, gehört tatsächlich eine Abhöraktion gegen einen Göttinger Studenten aufgrund des Verdachts der Teilnahme an Kundgebungen gegen einen Castor-Transport. Die zuständige Staatsanwaltschaft hatte das Verfahren im November 2004 aber eingestellt.

Es ist richtig, dass schwammige Normen kritisiert werden, wenn sie „nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit“ genügen. Es ist richtig, einen schweren Eingriff in das Telekommunikationsgeheimnis nur dann als angemessen zu bewerten, wenn der zu schützende Gemeinwohlbelang allgemein sowie im konkreten Fall überragend wichtig ist. Eine solche Einengung fehlt eben in dem kritisierten Gesetz – und das angeführte Tatbestandsmerkmal der „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ macht die Sache auch nicht klarer.

Die Reaktionen auf das Urteil in Polizeikreisen können ein gewisses vorläufiges Verständnis finden. Von der Gewerkschaft der Polizei wird die „Schaffung von Rechtssicherheit“ begrüßt und der Begriff der „vorsorgenden Strafverfolgung“ als „an sich paradox“ bezeichnet. Zu Recht wird gesagt, dass dies die Polizei bei der Bevölkerung als „Oberverdachtsschöpfer“ in ein schlechtes Licht rücken könnte. Die Deutsche Polizeigewerkschaft beklagt dagegen, dass „die Strafverfolgung im Bereich des Terrorismus deutlich schwerer fallen wird.“ So verständlich das eine wie das andere sein mag – letztlich ist es unerträglich, die Bürger einem Generalverdacht auszusetzen.

Die Frage nach den Befugnissen der Polizei hat eine grundsätzliche Bedeutung angesichts der Bedrohungen und Sicherheitsprobleme (etwa Terrorismus oder Wirtschafts- und Drogenkriminalität). Die Antworten dürfen nicht so ausfallen, dass die Arbeit der Polizei behindert wird. Sie dürfen aber auch nicht so ausfallen, dass mit dem Ziel des Schutzes der Sicherheit und Ordnung der Schutz der Bürgerrechte gering geachtet wird. Aus einer machtvoll agierenden Polizei kann schnell eine übermächtige Polizei werden. Die Juristen- und Politiker-Diskussionen über die Rechtsgrundlagen der Arbeit der Polizei sollten nicht von der politischen Frage nach den Gründen der Bedrohungen der Sicherheit und Ordnung ablenken. Diese Gründe haben oft mit Defiziten sozialer Gerechtigkeit und politischem Fundamentalismus zu tun und mit Defiziten politischer Bildungsmöglichkeiten und tatsächlicher Bildung.

In der gesellschaftlichen Wirklichkeit kann es keine Freiheit geben, wenn es keine Sicherheit gibt, und zugleich können Sicherheitsgesetze, die massive staatliche (polizeiliche) Eingriffe erlauben, die Freiheit beschränken und zur Verunsicherung führen. Wir hätten dann Unsicherheit durch Sicherheitsgesetze als Reaktion auf eine politisch unsichere Welt.

Versagte die Demoskopie im Bundestagswahlkampf 2005?

Sonja Glaab

„Weicht eine Wahlprognose auch nur minimal vom Wahlergebnis ab, kann man voraussagen, dass am Tag darauf die Schlagzeilen lauten: ‚Niederlage der Meinungsforscher, totales Versagen, sie sind die eigentlichen Verlierer der Wahl.‘“ (Noelle-Neumann, Petersen 2005: 23). Auch nach der Bundestagswahl 2005 titelten viele Medien: „Debakel der Demoskopen“ (welt.de, 20.09.2005), „Wertlose Demoskopie“ (spiegel.de, 19.09.2005) oder „Deutschlands Wahlforscher als Verlierer“ (nzz.ch, 21.09.2005). Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Debatte um die Demoskopie, die nach, aber auch bereits vor der Bundestagswahl 2005 in der Öffentlichkeit aufkam, anhand der Medienberichterstattung nachzuzeichnen und aufzuzeigen, inwiefern tatsächlich von einem Versagen der Demoskopie gesprochen werden kann.

1. Stichwort Demoskopie

„Welche Partei würden Sie wählen, wenn am kommenden Sonntag Bundestagswahl wäre?“ Mit Fragen wie mit dieser so genannten Sonntagsfrage ermitteln Wahlforschungsinstitute, wie populär Politiker, Parteien oder politische Inhalte bei den Bürgern sind. Die Ergebnisse sind stets Stimmungsbilder, die in der Bevölkerung zum Zeitpunkt der Umfrage existierten. Ist dieser Zeitpunkt unmittelbar vor einer Wahl, wird davon ausgegangen, dass die Ergebnisse der Umfrage dem tatsächlichen Wahlergebnis relativ nahe kommen.

Interviewt wird – in der Regel telefonisch – ein repräsentativer Querschnitt der wahlberechtigten Bevölkerung. Eine Befragung aller Wahlberechtigten würde einen sehr hohen Zeit- und Kostenaufwand bedeuten und ist nicht notwendig, da auf Grund statistischer Gesetzmäßigkeiten auch anhand von repräsentativen Stichproben gültige Aussagen über die Grundgesamtheit der Wähler getroffen werden können. Allerdings ist dieser Rückschluss nur mit einer gewissen Unschärfe, der statistischen Fehlertoleranz, möglich (vgl. Noelle-Neumann, Petersen 2005).

2. Kritik an der Demoskopie im Bundestagswahlkampf 2005

„Umfragehysterie“

Wahlumfragen haben in den letzten 25 Jahren zugenommen – ebenso wie die Berichterstattung darüber. Im Bundestagswahlkampf 2005 wurden Umfrageergebnisse so häufig wie nie zuvor in den Medien präsentiert (vgl. Brettschneider 2005). Diese Entwicklung wurde in der Öffentlichkeit oft kritisch bewertet. Heribert Prantl beispielsweise sprach von „Umfrageritis“ und „Umfragehysterie“ (vgl. Prantl, *sueddeutsche.de*, 15.09.2005). „Am Ende dreht sich die politische Öffentlichkeit, die so entsteht, sinnlos im Kreis: Auf der Jagd nach einer immer flüchtigeren Stimmung produzieren die Institute immer mehr Daten, die einen immer größeren Raum in den Medien einnehmen und dabei immer weniger Aussagekraft haben“ (*zeit.de*, 11.08.2005).

Manipulation der Wähler?

„Die Demoskopien spiegeln nicht mehr nur die Stimmungslage, sie sind selber Teil der Politik geworden und Motor auf dem Weg zur Kurzfristigkeit. Der Wähler entnimmt den Umfragen, dass eine große Koalition wahrscheinlicher wird – und wandert mal eben von der Union zur FDP“ (*sueddeutsche.de*, 20.9.2005). Befürchtungen wie diese wurden schon seit Beginn der Umfrageforschung immer wieder geäußert. Allerdings liegen bislang keine eindeutigen, empirisch fundierten Ergebnisse vor, die den Einfluss von Umfragen auf Wahlbeteiligung und Wahlentscheidung be- bzw. widerlegen (vgl. Gallus 2002).

Im Hinblick auf den Effekt der Umfragen auf die Wahlbeteiligung geht die Forschung von folgenden Zusammenhängen aus: Weisen die Demoskopien auf ein Kopf-an-Kopf-Rennen der Parteien hin, werden die Wahlberechtigten zur Teilnahme an der Wahl angespornt, da ihre Stimme ausschlaggebend sein könnte. Deuten die Umfrageergebnisse dagegen darauf hin, dass der Wahlausgang bereits feststeht, gehen weniger Bürger zu den Wahlurnen.

In Bezug auf die Wahlentscheidung werden insbesondere folgende Effekte vermutet: Erstens wählen Menschen aus psychologischen Gründen bevorzugt die Partei, die in den Umfragen zum Sieger erklärt wurde (Schweigespирale oder Bandwagoneffekt). Zweitens votieren Wähler nur dann für eine Partei, wenn aus den Umfragen ersichtlich wird, dass sie eine Chance hat, über die Fünf-Prozent-Hürde zu kommen (Fallbeileffekt) und drittens wählen Bürger mit Hilfe der Umfrageergebnisse taktisch (Koalitionswählen) (vgl. Brettschneider 2000: 491-497).

Zur Bundestagswahl 2005 liegt bereits eine Studie vor, die zeigt, dass die meisten Wähler Umfrageergebnisse zwar wahrnehmen, aber kaum von ihnen beeinflusst werden. Lediglich die an Politik besonders Interessierten nutzen Umfragen als Informationsgrundlage, um taktisch zu wählen (vgl. Brettschneider 2005).

Methodische Schwächen bzw. Probleme

Die bisher genannten Kritikpunkte und Befürchtungen wurden auch nach der Wahl in den Medien thematisiert, dominierend war dann aber die Suche nach den Gründen für die „bisher größte Schlappe der Meinungsforscher bei einer Bundestagswahl“ (welt.de, 20.09.2005). Vielfach wurde auf methodische Schwächen der Demoskopie hingewiesen, die sich auf deren Ergebnisse ausgewirkt hätten. Aus den Anmerkungen der Journalisten geht jedoch hervor, dass die Prinzipien der Demoskopie, z.B. die Notwendigkeit von Zufallsstichproben für bestimmte statistische Verfahren, zum Teil nicht verstanden wurden.

Im Zusammenhang mit methodischen Mängeln wurde häufig ein umstrittenes Hilfsmittel der Demoskopie angesprochen: die Gewichtung. Die Umfragedaten werden nicht einfach publiziert, sondern zuvor „auf ihre wahre Aussage abgeklopft“ (wams.de, 07.08.2005) und entsprechend gewichtet. Dieses Verfahren ist notwendig, wenn man sich die Probleme verdeutlicht, denen sich die Meinungsforscher gegenübersehen: Um den Wahlausgang korrekt prognostizieren zu können, ist die Demoskopie beispielsweise darauf angewiesen, dass möglichst alle Befragten einer Stichprobe an der Umfrage teilnehmen. Verweigern Befragte ihre Mitwirkung oder sind nicht erreichbar, ist die Stichprobe verzerrt und die Ergebnisse sind fehleranfällig. Weitere Probleme der Demoskopen ergeben sich z.B. aus der Neigung von Befragten, Meinungen, denen die Öffentlichkeit eher ablehnend gegenüber steht, im Interview nicht zuzugeben, oder aus dem Fall, dass die Befragten zum Zeitpunkt des Interviews angeben, sich noch nicht für eine Partei entschieden zu haben. Mit Hilfe bestimmter Verfahren wird dann ermittelt, welche Partei die Befragten wahrscheinlich wählen werden (vgl. Noelle-Neumann, Petersen 2005: 290-296). Wie diese Faktoren allerdings genau gewichtet werden „bleibt geheim – was Spekulationen begünstigt“ (wams.de, 07.08.2005).

Am Vorgehen der deutschen Meinungsforscher im Rahmen der Bundestagswahl 2005 äußerten auch Forschungsinstitute Kritik: „Nach dem Debakel der Demoskopen am Sonntag stellt das weltweit größte Umfrageunternehmen Gallup inzwischen die Qualität der deutschen Meinungsforschungs-Institute in Frage. Der Geschäftsführer der Niederlassung von Gallup in Deutschland, Gerald Wood, erklärte, dass „möglicherweise nicht alle Aspekte der Repräsentativität befolgt worden seien“ (spiegel.de, 20.09.2005). Elisabeth Noelle-Neumann (Allensbach) dagegen schließt methodische Schwächen weitgehend aus: „Die Überprüfung möglicher Fehlerquellen wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen, doch aus jetziger Sicht erscheint diese Erklärung unwahrscheinlich. Wenn die Allensbacher Wahlprognose tatsächlich auf handwerklichen Fehlern beruhte, warum waren dann andere Umfrageinstitute mit teilweise anderen Stichprobenmethoden, anderen Fragebogen und anderen Analyseverfahren alles in allem zu den gleichen Ergebnissen gekommen? Und warum waren dann die am Wahlabend um 18 Uhr veröffentlichten Nachwahlbefragungen im Rahmen der statistischen Möglichkeiten korrekt?“ (Noelle-Neumann, faz.net, 21.09.2005)

Die „Schuld“ des Wählers

Noelle-Neumann verweist auf ein ihrer Ansicht nach schwerer wiegendes Problem, das die Diskrepanz zwischen Demoskopie und Wahlergebnis erklären kann: Die Befragten stimmten in der Wahlkabine nicht für die Partei, für die sie sich in den Umfragen ausgesprochen hatten. Für dieses bereits im Zusammenhang mit der Gewichtung angedeutete Problem gibt es folgende Erklärungsmöglichkeiten: Nachdem die Umfragedaten in der letzten Woche vor der Wahl keinen sicheren Sieger vorhergesagt hatten, könnten einige Wähler strategisch gewählt haben. Eine andere Erklärung wäre, dass sich ihre Einstellungen und Meinungen kurzfristig verändert haben. Etwa 30% der Wähler waren sich zum Zeitpunkt der Vorwahlbefragungen noch nicht sicher, ob sie wählen und für welche Partei sie stimmen wollten. Zum Vergleich: Drei Jahre zuvor hatten sich weniger als 20% vor der Bundestagswahl noch nicht für eine Partei entschieden.

Ein weiterer Grund, warum Befragte anders votieren als sie es in den Umfragen angeben, ist die bereits erwähnte menschliche Neigung, in Interviews sozial unerwünscht empfundene Meinungen nicht zu äußern. Auch dieses Argument spielte nach Ansicht der Demoskopen im Wahlkampf 2005 eine Rolle: „Viele Wählerinnen und Wähler von CDU und CSU seien wegen Vorbehalten gegen die Kanzlerkandidatin Merkel nicht wählen gegangen oder hätten ihre Stimme in letzter Minute der FDP gegeben“ (Güllner (Forsa), zit. nach: nzz.de, 21.09.2005). Für die CDU/CSU kann zudem folgendes relevant gewesen sein: „Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß die Bevölkerung bei Umfragen zwar regelmäßig abstrakt formulierten Forderungen nach Reformen zustimmt, doch nahezu jeden konkret formulierten Reformvorschlag mehrheitlich ablehnt, erscheint es wahrscheinlich, daß viele potentielle CDU-Wähler angesichts solcher Aussichten im letzten Moment der Mut verlassen hat“ (Noelle-Neumann, faz.net, 21.09.2005).

Die Argumente der Demoskopen kommentierten die Medien wie folgt: „Jetzt reden sich die Meinungsforscher raus“ (bild.de, 19.09.2005). – „Die führenden Meinungsforschungsinstitute haben ihre blamablen Umfrageergebnisse zur Bundestagswahl auf ein verändertes Wählerverhalten zurückgeführt. Matthias Jung von der Forschungsgruppe Wahlen (ZDF) sagte heute in Berlin, die Bindungen des Wählers an die großen Parteien hätten stark nachgelassen. Die Frage der Koalitionstaktik spiele eine immer größere Rolle. Richard Hilmer (Infratest dimap) nannte als weiteren Grund die Diskrepanz zwischen Partei- und Kandidatenpräferenz“ (spiegel.de, 19. 09. 2005). Von der politikwissenschaftlichen Forschung werden die Argumente der Demoskopen bestätigt. Es wird davon ausgegangen, dass das Wählerverhalten zunehmend unberechenbarer wurde bzw. wird (vgl. u.a. Falter/Schoen 2000).

3. Überraschung am Wahlabend?

Die heftige Kritik an den Prognosen der Demoskopen könnte unter anderem damit zusammen hängen, dass der Ausgang der Wahl für Rezipienten der Vorwahanalysen überraschend war und/oder dass die Abweichungen zwischen Wahl- und Umfrageergebnissen 2005 besonders groß waren.

Vergleich zwischen Wahl- und Umfrageergebnissen

Tabelle: Gegenüberstellung der letzten Umfragewerte und des amtlichen Ergebnisses der Bundestagswahl am 18.09.2005

	Allensbach	Emnid	Forsa	FGW ¹	GMS ²	Infratest dimap	Wahl- ergebnis
Datum	16.09.05	13.09.05	16.09.05	09.09.05	12.09.05	08.09.05	(05.10.05)
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
CDU/CSU	41,5	42,0	41-43	41	42	41,0	35,2
SPD	32,5	33,5	32-34	34	33	34,0	34,3
GRÜNE	7,0	7,0	6-7	7	8	7,0	8,1
FDP	8,0	6,5	7-8	7	7	6,5	9,8
Die Linke. PDS	8,5	8,0	7-8	8	7	8,5	8,7
Sonstige	2,5	3,0	k. A.	3	3	3,0	3,9

1 FGW = Forschungsgruppe Wahlen

2 GMS = Hamburger Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung

Während die Prognosen für SPD, Grüne und Linkspartei aus Sicht der Demoskopien beinahe „eine Punktlandung“ (Hilmer (Infratest), zit. nach: spiegel.de, 20.09.2005) waren, hatten alle Institute die Ergebnisse der Unionsparteien um 5,8 bis 6,8 Prozentpunkte überschätzt. Diese Werte liegen außerhalb der statistischen Fehlertoleranz und sind für die Demoskopien tatsächlich ungewöhnlich: „Seit 1948 sind ungezählte Wahlprognosen in Deutschland wie in den meisten westlichen Ländern veröffentlicht worden. Dabei lag die durchschnittliche Abweichung der Prognosen vom tatsächlichen Wahlergebnis bei zwei bis drei Prozentpunkten“ (Noelle-Neumann, Petersen 2005: 23).

Mit Blick auf die Werte der Unionsparteien sind daher Aussagen wie die folgende durchaus gerechtfertigt: „Das Ergebnis hat die Demoskopien so ratlos gemacht wie die Politiker und Bürger. Solche Abweichungen seien ein ‚Novum in der Wahlgeschichte der Bundesrepublik‘, sagt Renate Köcher vom Institut für Demoskopie Allensbach, Richard Hilmer von Infratest dimap beklagt die ‚zittrige Hand des Wählers‘.“ (sueddeutsche.de, 20.9.2005). Allerdings ist zu bedenken, dass die Werte für die FDP von den Instituten um 1,8 bis 3,3 Prozentpunkte unterschätzt wurden. Betrachtet man CDU/CSU und FDP nicht getrennt von einander, sondern als Koalition, trifft die Aussage Hilmers zu: „Auch mit der Vorhersage für das bürgerliche Lager – CDU und FDP – habe man insgesamt richtig gelegen. Falsch sei nur das Verhältnis der Stimmanteile beider Parteien gewesen.“ Für ihn sind „solche Abweichungen [...] nicht überraschend“ (spiegel.de, 20.09.2005).

Die Berichterstattung vor der Bundestagswahl 2005

Für die Rezipienten der Umfragedaten kann das Ergebnis der Wahl nicht überraschend gewesen sein. Aus den letzten Umfragen vor der Wahl ging – teilweise sehr deutlich – hervor, dass die Mehrheitsverhältnisse zwischen den politischen Lagern nicht mehr derart eindeutig waren wie in den Monaten zuvor. Die Zahlen wurden in den Medien veröffentlicht – oft mit der Betonung der Unsicherheit der Wähler und

den diesbezüglichen Unterschieden zu früheren Wahlen. Dies belegen folgende Beispiele: „Wahlausgang völlig offen. [...] Immer noch viele Unentschlossene. Manche darunter sogar, die vor ein paar Wochen noch Entschlossene waren. Normalerweise sind Wahlkämpfe Zeiten, in denen sich beim Volk nach und nach eine Meinung herausbildet. Diesmal hat sich, so zeigen es die Befragungen, auch viel alte Urteilssicherheit verflüchtigt“ (fr-aktuell.de, 16.09.2005). – „Wenige Tage vor der Bundestagswahl stehen Union und FDP einer neuen Umfrage zufolge weiter ohne Mehrheit da“ (spiegel.de, 12.09.2005). Auf viele Faktoren, die die Wahlforscher nach der Wahl zur Erklärung der Diskrepanz zwischen Wahl- und Umfrageergebnissen anführten und die von den Medien teilweise als Ausreden interpretiert wurden, hatten die Demoskopien bereits vor der Wahl warnend verwiesen.

Nachdem der Ausgang der Wahl also weder eine Überraschung war noch insgesamt gesehen falsch prognostiziert wurde, stellt sich die Frage, warum die Medien nach der Wahl von einem „Debakel“ der Demoskopie sprachen.

4. Wahlforschung und Medien

Obwohl die Medien die Demoskopie gerade in der Vorwahlzeit als Lieferant exklusiver Informationen mit hohem Nachrichtenwert schätzen, stehen sie ihr häufig skeptisch gegenüber. Dies zeigt sich vielfach an der Art und Weise, wie die Demoskopien dargestellt werden, nämlich wahlweise als „Magier, Manipulatoren oder Meinungsforscher“ (wams.de, 07.08.2005). Die kritische Haltung der Medien gegenüber der Demoskopie ist bekannt: „Und natürlich erheben auch die Medien gern Einwände gegen das Tun der Demoskopien. Sporadisch und bevorzugt vor Wahlen kritisieren sie deren Vorgehen oder die Veröffentlichung von Umfragen bis kurz vor eben diesen Wahlen, warnen vor der Gefahr, dass Politiker sich einzig nach den überdies oft falschen Umfragenwerten richten würden – und geben gleichzeitig schon die nächste Umfrage in Auftrag. Renate Köcher, Chefin von Allensbacher, zu dieser Symbiose: ‚Die Medien sind im Bereich der politischen Umfragen die wichtigsten Auftraggeber.‘“ (n-tv, 16.09.2005).

Die mediale Interpretation der Abweichungen zwischen Wahl- und Umfrageergebnissen als Schlappe der Demoskopie wird also zum einen verständlich, wenn man die eher skeptische Grundeinstellung der Medien gegenüber der Wahlforschung sowie die Tatsache berücksichtigt, dass auch die Fehler der Demoskopie einen hohen Nachrichtenwert besitzen. Zum anderen scheinen die Medien die Wahlumfragen – in den Worten von Matthias Jung – „immer unqualifizierter [zu, A.d.V.] konsumieren“ (Jung, zit. nach: zeit.de, 11.08.2005) und dementsprechend darzustellen (vgl. Brettschneider 2000: 484). Dies kann zwei Gründe haben: Erstens fehlt wahrscheinlich vielen Journalisten das statistische und methodische Verständnis für die Demoskopie. Auf entsprechende Hinweise in der Berichterstattung wurde bereits verwiesen (vgl. auch u.a. Donsbach, Weisbach 2005). Zweitens interpretieren vermutlich viele Journalisten die Umfrageergebnisse bewusst in eine bestimmte Richtung. Ihnen geht es weniger um die Darstellung der Umfrageergebnisse, als vielmehr um die Illustrierung ihrer Ansichten durch die Demoskopie. Diese Vermutung wurde bereits vor der Wahl u.a. von Susanne Gaschke in der Zeit ge-

äußert: „Das Gros der Blätter – von *stern* bis *Welt*, von *Bild* bis *FAZ* – tut seit Wochen so, als sei die Sache ausgemacht. »Angela Merkel wird Kanzlerin«, hieß es, ohne relativierenden Zusatz, auch in der *ZEIT*. Der *Spiegel* ging sogar noch einen Schritt weiter und widmete sich schon einmal detailliert den Fehlern, die die neue Amtsinhaberin machen werde. [...] Solch wählervergessene Berichterstattung ist dann in der Tat genau das, was die *Bild*-Zeitung in unfreiwilliger Offenheit über die Konterfeis jener Chefredakteure schrieb, die nach dem TV-Duell in ihrer Mehrheit die CDU-Chefin bejubelten: Meinungsmache von den »Meinungs-Machern«“ (zeit.de, 08.09.2005). Dass Journalisten tatsächlich Umfrageergebnisse ihrer redaktionellen Linie entsprechend auswählen und interpretieren, zeigt eine Studie von Donsbach und Weisbach zur Bundestagswahl 2002 (Donsbach, Weisbach 2005).

6. Fazit

Versagte die Demoskopie im Bundestagswahlkampf 2005? Insbesondere aus Sicht vieler Medien ist diese Frage zu bejahen. Bei genauerer Betrachtung fällt allerdings auf, dass das Wahlergebnis keine Überraschung war und die angeprangerten Fehler der Demoskopien v.a. in einer Verschiebung der Verhältnisse von Unionsparteien und FDP lagen. Offenbar versagte die Demoskopie vielmehr darin, die eigene Vorgehensweise und die eigenen Ergebnisse sowie deren Bedeutung und Aussagekraft in den Medien angemessen und sorgfältig darzustellen bzw. darauf einzuwirken, dass die Medien dies tun. Die Schuld dafür liegt nicht allein bei den Forschungsinstituten. Denn obwohl es ihre Aufgabe ist, ihre Daten für die Öffentlichkeit genau zu dokumentieren, liegt „die Verantwortung dafür, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse nicht irreführend wirkt, [...] normalerweise bei der veröffentlichenden Stelle“ (Richtlinie 1997). Dort existieren oft eine kritische Haltung gegenüber der Demoskopie, das Interesse, die Daten so interessant wie möglich aufzumachen, und zudem offenbar teilweise die Intention, mit den Umfrageergebnissen die eigene Sicht zu stützen.

Wie die eingangs zitierte Feststellung aus dem Lehrbuch von Noelle-Neumann und Petersen bereits vermuten ließ, unterschied sich die skizzierte Debatte kaum von früheren Diskussionen um die Demoskopie. Auch 2005 wurden Konsequenzen für Demoskopien und Journalisten gefordert: Die Journalisten sollten mit den Umfragedaten sorgfältiger umgehen – sowohl in der Darstellung als auch in der Interpretation (vgl. Brettschneider 2005). „Die Forschungsinstitute müssen klarer machen, dass sie Momentaufnahmen liefern“ (sueddeutsche.de, 20.9.2005) und ihre Forschung in der Öffentlichkeit besser kommunizieren. Eine weitere Forderung, die in der Öffentlichkeit laut wurde, zielte darauf ab, die Bekanntgabe von Umfrageergebnissen zu regulieren. Dies widerspräche allerdings den Grundrechten aus Artikel 5. Die Meinungsforscher plädierten gegen eine Regulierung und sprachen sich stattdessen für mehr Umfragen aus, nämlich „bis zum letzten Tag, bis zur letzten Stunde“ (Köcher, zit. nach: welt.de, 20.09.2005). Allerdings gibt es diesbezüglich selbst unter den Demoskopien kritische Stimmen: „Dann können Sie noch so nah herangehen, dann müssen Sie schon mit dem Wähler in die Wahlkabine gehen“ (Hilmer, zit. nach: spiegel.de, 20.09.2005).

Literatur in Auswahl

- Brettschneider, Frank (2000): Demoskopie im Wahlkampf – Leitstern oder Irrlicht? In: Klein, Markus, u.a. (Hg.): 50 Jahre empirische Wahlforschung in Deutschland. Wiesbaden, S. 477-505.
- Donsbach, Wolfgang; Weisbach, Kerstin (2005): Kampf um das Meinungsklima. In: Noelle-Neumann, Elisabeth; Donsbach, Wolfgang; Kepplinger, Hans Mathias (Hg.): Wählerstim-mungen in der Mediendemokratie. München, S. 104-127.
- Gallus, Alexander (2002): Demoskopie in Zeiten des Wahlkampfes. „Wirkliche Macht“ oder „Faktor ohne politische Bedeutung“? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16, S. 29-36.
- Falter, Jürgen W.; Schoen, Harald (2000): Wahlen und Wählerverhalten. In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Opladen, Wiesbaden, S. 454-470.
- Noelle-Neumann, Elisabeth; Petersen, Thomas (2005): Alle, nicht jeder. Berlin, Heidelberg.
- Brettschneider, Frank (2005): Wahlumfragen: Was Journalisten über sie denken und wie sie auf die Wähler wirken, <http://idw-online.de/pages/de/news127050>, Zugriff: 23.10.2005.
- Richtlinie für die Veröffentlichung von Ergebnissen der Wahlforschung (1997), <http://www.gesis.org/asi/info/wahlforschung.html>, Zugriff: 23.10.2005.

Ökonomische Lektüre in der Jahrgangsstufe 12 – Zur Vereinbarkeit von Text- und Handlungsorientierung –

Brisca Sobat/Klaus Moegling

1. Zur politikdidaktischen Problemstellung

Kategoriengeleiteter Politikunterricht, der auch intensive Textarbeit einbezieht, und Handlungsorientierung werden oftmals in einen Gegensatz gedacht (vgl. hierzu insbesondere Breit 1998). Hierbei wird Handlungsorientierung leicht mit einer übertriebenen Schülerorientierung gleichgesetzt, und es wird die Gefahr einer fehlenden kognitiven Tiefenwirkung gesehen. Handlungsorientierung berge die Gefahr in sich, entpolitisiert, oberflächlich oder gar infantilisiert zu wirken. Andererseits wissen Politiklehrer auch, dass das didaktisch-methodische Problem einer intensiven Textarbeit darin liegt, das Interesse an einer längeren textlichen Bearbeitungsphase zu wecken, zumal ausschließliche Textarbeit und lehrerstrukturierte Rekonstruktion der Texte oftmals als trocken erlebt wird und nicht zu den Fäden der Motivation der Schüler findet.

Um dieses politikdidaktische Problem zu lösen, galt es einen Weg zu finden, bei dem Textarbeit niveauvoll mit Handlungsperspektiven verbunden wird, die in der Lage sind, die Selbsttätigkeit der Schüler anzuregen. Hierdurch sollte ein Weg erprobt werden, der den Gegensatz von stofforientierter Textarbeit und Handlungsorientierung im Sinne des vorliegenden politikdidaktischen Ansatzes aufheben sollte.

2. Die politikdidaktische Konzipierung des Unterrichtsversuches „Einführung in Wirtschaftstheorien“

In der Jahrgangsstufe 12 sollen im Grundkurs ‚Politik und Wirtschaft‘ laut hessischem Lehrplan u.a. wirtschaftspolitische Themen unterrichtet werden. Es stellt sich hierbei die Frage, ob es überhaupt notwendig ist, sich im Politikunterricht der Sekundarstufe II mit den Wirtschaftstheorien der Vergangenheit zu beschäftigen oder ob man sich vor allem auf aktuelle Beispiele oder Wirtschaftsprogrammatiken beziehen sollte. Schaut man sich allerdings monetaristische oder auch nachfrageorientierte Wirtschaftstheorien an, dann wird deutlich, dass beide sehr unterschied-

liche wirtschaftstheoretische Zugangsweisen Elemente von entsprechenden Vorgängertheorien in sich bergen, die vor dem politischen und wirtschaftlichen Hintergrund ihrer Zeit zu verstehen sind. Um den gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Diskurs besser verstehen zu können, ist es daher wichtig, die Wirtschaftsabläufe der Vergangenheit und deren Theorien, die bis heute von großer Bedeutung sind, zu kennen.

Bernd Senf bietet in seinem Buch „*Die blinden Flecken der Ökonomie*“¹ einen chronologischen Überblick über die verschiedenen Wirtschaftstheorien und zeigt deren Stärken und Schwächen. Der chronologische Aufbau ist sinnvoll und schlüssig, und es bietet sich an, diesen in der späteren Präsentationsreihe der Schüler zu übernehmen. Inhaltlich macht Senf deutlich, dass Wirtschaftstheorien zeitlich einander bedingen, oft Antworten auf Auswirkungen vorangegangener Wirtschaftstheorien sind. So war der Marxismus eine Reaktion auf die sozialen Missstände (Verarmung des Proletariats), die während der wirtschaftspolitischen Durchsetzung des Liberalismus, in Anlehnung an Adam Smith, auftraten. Der Neoliberalismus wiederum reagierte auf die Zeitumstände, die für das Scheitern des Keynesianismus sorgten. Gleichzeitig aber würden die jeweils historisch folgenden Wirtschaftstheorien durch eine Unfähigkeit gekennzeichnet sein, von den konstruktiven Aspekten ihrer Vorgängertheorien zu lernen. So würden sie möglicherweise den ‚blinden Flecken‘ der vorhergehenden Wirtschaftstheorien mit neuen Lösungen begegnen, aber selbst wieder ‚blinde Flecken‘ erzeugen, da sie im ideologischen Abwehrkampf gegen die Vorgängertheorien deren Stärken übersehen würden. Aufgrund dieser kritischen und über den Theorien stehenden Haltung des Autors scheint das Buch sehr geeignet zur Behandlung im Politikunterricht zu sein, der ebenfalls einer Distanz und kontroversen Einstellung zum Untersuchungsgegenstand verpflichtet ist.

Das didaktisch-methodische Modell sollte in der Konkretisierung wie folgt aussehen:

Es war die Aufgabe der Schüler, über eine intensive Beratung durch die begleitenden Lehrer sich in Kleingruppen (3-4 Schüler) mit jeweils einem Kapitel aus Bernd Senfs Buch zu beschäftigen, das jeweils eine Wirtschaftstheorie repräsentierte. Die Schüler konnten sich in gegenseitiger Abstimmung in der Lerngruppe das jeweilige Kapitel aussuchen und über einen kommunikativen Gruppenprozess in der Balance zwischen Beratung und Selbstständigkeit zu Experten für die jeweilige Wirtschaftstheorie werden. Allerdings wurde diese Textarbeit mit weiteren Formen der Handlungsorientierung verbunden, bei denen die Schülergruppen es zur Aufgabe bekamen, ihr Kapitel anregend und interessant für die gesamte Lerngruppe aufzubereiten und zu präsentieren. Diese Präsentation sollte einerseits die Kernaussagen der jeweiligen Wirtschaftstheorie im ersten Teil enthalten und andererseits einen Bezug zu dem jeweiligen theoretischen Ansatz und aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen herstellen. Der erste Teil der Präsentation sollte mit Hilfe informativer Kurzvorträge, Medienunterstützung und einem Hand-Out für die Mitschüler gestaltet werden. Der zweite Teil sollte am aktuellen Fall orientiert sein und über Diskussionsfragen eingeleitet werden. Die Schülergruppe sollte hier versuchen, die Mitschüler in einen Diskurs über die Relevanz des jeweiligen wirtschaftstheoretischen Ansatzes zu verwickeln.

Präsentation und umfangreicheres Hand-Out für den Lehrer sollten als eine der beiden schriftlichen Halbjahresklausuren gewertet werden.

Eine weitere Maßnahme lag im Anfertigen eines Fachregisters mit Begriffen, die die Schüler noch nicht kannten und deren Übersetzung bzw. Erläuterung in der Sprache der Schüler.

In einem metakognitiven Akt sollte anschließend über die Qualität der theoretischen Texte anhand selbstentwickelter Analyse- und Bewertungskriterien reflektiert werden. Auch sollte es eine Stellungnahme an den Autor des Buches, Bernd Senf, geben, in der Hoffnung eine Antwort zu erhalten.

Das gesamte Unterrichtsprojekt sollte abschließend evaluiert werden (Fragebogenmethode: Disketteninterviews), um die Schülersicht auf den Ablauf und die Ergebnisse des Unterrichtsversuchs zu erhalten und heraus zu finden, ob diese Form handlungsorientierter Textarbeit auch tatsächlich bei den Schülern positiv aufgenommen worden bzw. auf Ablehnung gestoßen ist.

Kapitelstrukturierung des Buches „Die blinden Flecken der Ökonomie“

Kapitel 1: F. Quesnay: Die Wirtschaftstheorie der Physiokraten

Kapitel 2: Adam Smith: Der bürgerliche Liberalismus

Kapitel 3: Karl Marx: Die soziale Krise des Kapitalismus

Kapitel 4: Die Neoklassik: Menger, Jevons und Walras

Kapitel 5: Silvio Gesell: Freiwirtschaftslehre und natürliche Wirtschaftsordnung

Kapitel 6: John M. Keynes: Die Weltwirtschaftskrise

Kapitel 7: Milton Friedman: Die „monetaristische Gegenrevolution“ als Wegbereiter des Neoliberalismus

Die Ziele des Unterrichtsversuchs bestanden also in einer handlungsorientierten Heranführung an einen wissenschaftsorientierten Text mit dem Ziel, die historische Relativität von Wirtschaftstheorien zu erkennen und ein eigenes Urteil hinsichtlich der Notwendigkeit bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen in der aktuellen Situation zu fällen. Diese Zielsetzungen werden unter einer didaktischen Perspektive als Ausdruck einer intensiven Verzahnung wissensorientierter und handlungsorientierter Zielsetzungen begriffen, so wie es für den Politikunterricht in der Sekundarstufe II idealtypisch vorgenommen werden sollte.

3. Der Verlauf des Unterrichtsversuchs

Zunächst soll der Verlauf des Unterrichtsversuchs im Überblick zusammengefasst werden. Anschließend wird eine zentrale Stunde dieser Unterrichtseinheit dargestellt und reflektiert.

Abb. 1: Kurze Übersicht über die Unterrichtsreihe

Stunde	Inhalt	Textprodukte
1.	Artikelbasar aus aktuellen wirtschaftspolitischen Beiträgen, dezentrale Arbeit an Zeitungsartikeln	Notizen der Schüler
2.	Schlüsselfragen der Lerngruppe zum Thema Wirtschaftspolitik	Protokolle
3.	Gespräch: Was sollte eine gute Wirtschaftstheorie leisten?	Stundenprotokoll
4.	Gespräch: Welche Funktion hat die Analyse einer wirtschaftlichen Situation, und wie ist die Qualität dieser Analyse zu bewerten?	Stundenprotokoll
5.	Exemplarische gemeinsame Bearbeitung des ersten Kapitels über die Physiokraten; Recherchebeginn im Internet zu den Biografien der verschiedenen Wirtschaftstheoretiker	Stundenprotokoll: Recherchebeginn
6.	Bewertungskriterien für die Präsentationen + Gruppenbildung, Themenfindung und Terminplanung	Bewertungskriterien; Terminplan HA: ‚Steckbrief‘ verfassen (Biografie-Vorstellungen der Wirtschaftstheoretiker)
7.	Vorstellung von vier ‚Steckbriefen‘	‚Steckbriefe‘
8.	Vorstellung von zwei ‚Steckbriefen‘	‚Steckbriefe‘
9.	Gruppenarbeit (GA) und inhaltliche Beratung in Gruppen durch die Lehrer	Notizen der Gruppen
10.	GA: Gliederung des eigenen Kapitels; HA	Gruppenprotokoll
11.	GA und Beratung durch die Lehrer, Sicherung durch Hausaufgabe (HA)	Notizen der Gruppen
12.	Grobplanung, Medieneinsatz (GA)	Grobplanung der Präsentationen (PRÄS)
13.	PRÄS Gruppe 1: Liberalismus	Handout
14.	PRÄS Gruppe 2: Marxismus	Handout
15.	PRÄS Gruppe 3: Neoklassik	Handout
16.	PRÄS Gruppe 4: Silvio Gesell	Handout
17.	PRÄS Gruppe 5: Keynesianismus	Handout
18.	PRÄS Gruppe 6: Monetarismus	Handout
19.	Texte lesen (aktuelle Reden: Köhler, Münzfefering zu wirtschaftspolitischen Themen)	Schülernotizen
20.	Diskussion der Reden vor dem Hintergrund der verschiedenen Wirtschaftstheorien, Ausgabe der Evaluationsdisketten	Protokolle
21.	Einsammlung der Evaluations-Disketten, Metadiskussion	Gruppenfazit + Brief
22.	Gemeinsame Auswertung der Evaluationsbögen	Folie mit Schüleraussagen

Die Verlaufübersicht macht deutlich, dass die Unterrichtsreihe weitgehend wie geplant ablief. Insgesamt waren 22 Unterrichtsstunden für die Durchführung des Unterrichtsversuchs notwendig. Dies scheint auf dem ersten Blick eine recht lange Unterrichtsphase zu sein. Dennoch sollte man nicht durch die Unterrichtsinhalte hetzen und sich für zentrale politikdidaktische Themen auch genügend Zeit neh-

men, auch wenn natürlich durch den institutionellen Rahmen schulischer Lernprozesse hier Grenzen gesetzt sind. Die Präsentationen waren von unterschiedlicher Qualität und wurden zwischen 8 und 14 Punkten bewertet, die den Schülern gegenüber anhand der gemeinsam aufgestellten Bewertungskriterien vertreten wurden. Nicht allen gelang insbesondere die Verknüpfung von theoretischen und aktuellen Bezügen, obwohl dies im Ansatz bei allen Gruppen vorhanden war. Auch merkte man bei zwei Gruppen, dass ihnen die Transformation der Kernaussagen in die eigene Sprache nur zum Teil gelang. Der Höhepunkt der Präsentationen war sicherlich die Friedman-Gruppe, die den Monetarismus mit Hilfe eines Rollenspiels (Talkshow ‚Christiansen‘) gekonnt vermittelte und mit aktuellen Bezügen versah. Christiansen moderierte und fasste zusammen, Frau Senf vertrat Bernd Senf, Miss Gilmore und Mr. Friedman waren ebenfalls anwesend. Im Publikum saßen Franz Müntefering sowie Unternehmer, Studenten und Arbeitslose. Im Mittelpunkt der Talk-Show-Kontroverse stand die Rolle des Staates. Während der Schüler, der die Friedman-Rolle einnahm, anhand aktueller wirtschaftspolitischer Fragen versuchte, die monetaristische Position darstellend einzubringen, griffen die nachfrageorientierten Vertreter diese Position heftig an. Insgesamt entstand eine Debatte, die auch das Vorwissen um die anderen wirtschaftstheoretischen Zugänge gekonnt einbrachte. *Diese Gruppe machte zum Abschluss der Präsentationen noch einmal deutlich, wie sich theoretisch orientierte Texte in lebendige Handlungsbezüge einbetten lassen. Die einzelnen Sprechrollen waren gut verständlich, in den Sprachgebrauch der jeweiligen Rolle übersetzt und diskutierend aufeinander bezogen, wobei durchaus die Undiszipliniertheit und geringe Gesprächskultur der Christiansen-Sendung ironisch imitierend übernommen wurde.*

Unterrichtsbeispiel ‚Metareflexion‘. Um den Ertrag der Unterrichtsreihe an einem weiteren Beispiel zu verdeutlichen, soll die Unterrichtsstunde vorgestellt und reflektiert werden, die eine intensive Metadiskussion zur Aufgabe hatte.

Didaktische Vorüberlegungen. Die Schüler sollen in dieser Stunde über den Unterricht bzw. die Unterrichtsreihe reflektieren. Während dieser Stunde sollten sie über den Unterricht selbst, über dessen Verlauf sowie über die angewandten Methoden als auch über das Buch als Unterrichtsmaterial reden. Sie sollen u.a. beurteilen, welche der behandelten Theorien ihren selbsterstellten Kriterien für eine gute Theorie am besten Stand hält und am wenigsten „blinde Flecken“ aufweist. Auf diese Weise sind die Schüler aufgefordert, sich die bearbeiteten Theorien noch ein Mal ins Gedächtnis zu rufen, zu vergegenwärtigen, zu beurteilen und zu vergleichen. Im Gespräch müssen sie Stellung beziehen und diese begründen. Grammes führt hierzu aus: *„Eine politikwissenschaftliche Propädeutik kann nicht einen bestimmten Politikbegriff verbindlich machen, sondern es sollen Zugänge zur Wahrnehmung politischer Wirklichkeit und ihrer wissenschaftlichen Analyse eröffnet werden. Denn der Politikbegriff ist selbst kontrovers und Gegenstand politischer Auseinandersetzung. Propädeutik wie Didaktik geht es um die Ermöglichung der Verhandlung über Politik, nicht um dogmatische Beendigung des Diskurses. Lernende sollen selbstbestimmt zwischen den Deutungskategorien von Theorien wählen können.“* (Grammes 1998, 250) Im Verlauf der Unterrichtsreihe sollen verschiedene wirtschaftstheoretische Vorstellungen behandelt und auf die heutige wirtschaftspolitische Situation übertragen werden. Die Schüler sollen nun die Gelegenheit bekommen, sich im Gespräch *für* oder *gegen* eine der Wirtschaftstheorien aus-

zusprechen und diese zu vertreten, bzw. zu kritisieren oder andere Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen.

Des Weiteren werden die Schüler aufgefordert, sich zum Buch zu äußern und auf dessen mögliche „blinde Flecken“ hinzuweisen. Das offene Unterrichtsgespräch bietet sich an dieser Stelle an und soll ein selbstständiges Reflektieren ermöglichen.

**Was sollte eine gute Theorie leisten?
(Schüleraussagen)**

- Sie sollte umgesetzt werden können, möglichst ohne Fehler.
- Sie sollte praxisnah sein.
- Das Ergebnis sollte Stabilität haben.
- Eine gute Theorie muss realitätsnah sein.
- Sie sollte möglichst viele Faktoren beinhalten und detailgenau sein.
- Sie sollte für niemanden Nachteile schaffen.
- Sie sollte Probleme lösen, ohne jemanden zu schaden.
- Sie sollte keine blinden Flecken haben.

Zum Verlauf der Stunde. Da in dieser Stunde eine Metadiskussion geführt werden soll, ist es sinnvoll, die übliche Sitzordnung aufzuheben. Die Schüler werden zu Beginn der Stunde aufgefordert, sich in einen großen Kreis zu setzen. Die kreisförmige Sitzordnung soll ihnen aufzeigen, dass in dieser Stunde das Gruppengespräch in diskursiver Form dominiert. Als Einstieg wird Bezug auf die selbstgestellten Kriterien für eine gute Theorie (vgl. Kästchen) genommen werden, um anschließend zu überlegen, welche der Theorien diesen Kriterien am besten Stand hält. Die Schüler rufen sich gegenseitig auf. Es entsteht eine intensive Diskussion auf einem hohen Niveau, die deutlich macht, dass ein großer Teil der Lerngruppe in der Lage ist, einen übergeordneten Standpunkt und eine eigene Urteilsfähigkeit in Bezug auf die verschiedenen wirtschaftstheoretischen Konzeptionen einzunehmen (vgl. Kasten). Allerdings gilt dies nicht für alle Schüler. Insbesondere eine Gruppe von drei Jungen, die auch bereits während der Gruppenarbeit einer deutlichen Unterstützung durch die Lehrer bedurfte, kann sich an der Diskussion nicht beteiligen. *Metareflexive Diskussionen – und dies deckt sich mit anderen Unterrichtserfahrungen – scheinen vor allem die etwas leistungsstärkeren Schüler anzusprechen, die sich auch intensiv in der Beurteilung der wirtschaftstheoretischen Konzepte und des Buches von Bernd Senf engagieren.*

Zusammenfassung einiger metareflexiver Beurteilungen der Theorien durch die Schüler:

- Beim Liberalismus (und auch beim Neoliberalismus) stünde die Profitmaximierung an erster Stelle. Die Erwartung von Adam Smith, dass jede aus Eigennutz getätigte Investition zum Wohle der Gesellschaft auswirke, sei illusionär.
- Marx/Engels würden die Ordnungsfunktion des Marktes vernachlässigen; gesellschaftliche Bedürfnisse lassen sich nicht von oben herab bis ins Einzelne vorweg planen.
- Gesells Theorie wird als unrealistisch bezeichnet, da heute keine Bank bereit sein dürfte, auf die Vorteile ihres Zinssystems zu verzichten.
- Keynes verschätzte sich in der Beharrlichkeit, mit der Politiker Schulden machen und gesellschaftliche Gruppen subventionieren würden, da sie wiedergewählt werden wollen.
- Der Monetarismus – nach Friedman – Sorge für Massenarbeitslosigkeit, da die Angebotsorientierung dieses Ansatzes dafür Sorge, dass Unternehmer Geld in die Hand bekommen würden, um zu rationalisieren und/oder die Arbeitsplätze zu verlagern.

- Insgesamt sollten die Theorien mehr voneinander lernen. So dürfte die Marktorientierung nicht völlig fehlen, dürften aber auch die Fürsorge und die notwendigen Steuerungsmaßnahmen des Staates nicht wegfallen. Alle Theorien sollten mehr auf die Natur Rücksicht nehmen und diese nicht verdrängen. Erstrebenswert sei ein Gleichgewicht zwischen Mensch, Wirtschaft und Natur.

In einem nächsten Schritt wird in dieser Stunde das Buch Bernd Senfs thematisiert. Es wird von den Lehrern vorgeschlagen, dass einige Schüler die Anmerkungen zum Buch als Brief verfassen und per Email an den Autor schicken. In der Folgestunde sollen diese Schüler den Brief der Lerngruppe vortragen, um eventuelle Verbesserungen vorzunehmen.

Der Brief an Prof. Dr. Bernd Senf zeigt, dass die Schüler eine interessante Diskussion geführt hatten. Des Weiteren soll ebenfalls die Antwort von Bernd Senf abgedruckt werden, die er freundlicherweise zur Freude der Schüler schrieb und die in der Lerngruppe vorgelesen und besprochen wurde (vgl. Kasten).

**Brief von
Britta Herrmann, Dennis Nestvogel, Jana Nolle, Rebecca Scheefer**

Sehr geehrter Herr Senf,

wir sind Schüler der Klasse 12 des Oberstufengymnasiums Jacob-Grimm-Schule Kassel. Im Rahmen unseres Politik- & Wirtschaftsunterrichts haben wir Ihr Buch „Die blinden Flecken der Ökonomie“ als Grundlage für unsere Projektarbeiten bezüglich verschiedenster Wirtschaftstheorien genutzt. In Kleingruppen haben wir diese bearbeitet und in Form von Präsentationen der Klasse vorgestellt.

Sehr hilfreich für unsere Arbeit war, dass Sie Theorien aus verschiedenen Zeitepochen vorstellen und diese untersuchen. Obwohl es für einige Mitschüler nicht einfach war, sich in diesen Themenbereich einzudenken, haben sie die Theorien trotzdem verständlich darstellen können (z.B. durch Schaubilder). Auf einer Skala von 1 (größte Ablehnung) bis 7 (größte Zustimmung) hat die Klasse Ihr Buch mit 6,1 bewertet.

Jedoch wäre ein Glossar mit Erklärung von Fachbegriffen hilfreich.

Bei der Bearbeitung hatten wir den Eindruck, dass teilweise Ihre persönliche Kritik in die Darstellung der Theorien mit eingeflossen ist, wie z.B. in dem Kapitel von Milton Friedman, über die Privatisierung. Ihre Kritik hat uns jungen Menschen ermöglicht eine eigene kritische Haltung gegenüber Wirtschaftstheorien zu entwickeln, jedoch wäre es gut, diese Kritik von der Darstellung der Theorie zu trennen.

Einige Schüler waren verwundert über die ungleiche Gewichtung der Schwerpunkte wie z.B. in dem Kapitel über Gesells Theorie, da die lange Kritik am Zinssystem gegenüber der eigentlichen Darstellung der Theorie überwiegt.

Ein weiterer Punkt, der uns gut gefallen hat, ist, dass Sie auf die Psyche der Menschen eingehen. Es geht um das Individuum und es ist interessant zu sehen, was für Einflüsse und Auswirkungen die Wirtschaft auf die Menschen/das Individuum hat. Dies haben Sie klar und anschaulich aufgezeigt. Indem Sie in Ihrem Buch mehrere Theorien untersuchen und miteinander vergleichen, werden nicht nur Unterschiede und Gemeinsamkeiten, sondern auch die Kritikpunkte der Theorie deutlich. Auch dass Sie aktuelle Bezüge herstellen, macht das Ganze sehr interessant und nachvollziehbar.

Wir hoffen Sie nehmen sich unserer Kritik an und würden uns über eine Antwort freuen.

Mit freundlichen Grüßen

i.A. Britta Herrmann, Dennis Nestvogel, Jana Nolle, Rebecca Scheefer

Antwort von Prof. Dr. Bernd Senf

Liebe Britta, Dennis, Jana und Rebecca,

über Eure Rückmeldung zu meinem Buch habe ich mich sehr gefreut – auch über die konstruktive Kritik daran. Ich finde es toll, dass Ihr Euch mit den darin behandelten Themen intensiv beschäftigt habt und dass Euch mein Buch dabei eine Hilfestellung und Anregung war. Was haltet Ihr davon, wenn ich Eure e-mail auf meine website aufnehme – unter den Rezensionen zu den „Blinden Flecken der Ökonomie“? Wenn Ihr irgendwann einmal die Fragen vertiefen wollt, findet sich noch einiges mehr auf meiner website www.berndsenf.de – vor allem unter „Wirtschaft und Gesellschaft“ bzw. „Zur Problematik des Zinssystems“.

Was die Theorie von Gesell anlangt, so bezieht sie sich zu einem großen Teil auf die kritische Auseinandersetzung mit dem Zinssystem – nur dass ich versucht habe, diese Sichtweise mit eigenen grafischen Darstellung zu veranschaulichen und inhaltlich zu aktualisieren. Mein Anliegen war, bei den LeserInnen ein Interesse an seinem Werk zu wecken und zu dessen Aufarbeitung und Weiterentwicklung anzuregen. Denn normalerweise wird sein Name im Wirtschaftsstudiums überhaupt nicht erwähnt – was ich für sehr bedauerlich halte.

Euch wünsche ich weiterhin eine interessante Schulzeit – und dass Ihr auch künftig Gelegenheit habt, Euch mit spannenden und kontroversen Themen auseinander zu setzen, um Euch Eure eigene Meinung bilden zu können.

Mit herzlichen Grüßen

Bernd Senf

4. Evaluation und Ergebnisse

Ein politikwissenschaftliches Fachbuch zentral im Politikunterricht zu bearbeiten gilt wohl eher als ungewöhnlich. Durch die kreative Textarbeit mit den Kapiteln aus dem Buch sollte auch die Bereitschaft, sich mit fachwissenschaftlich orientierten Politikbüchern zu beschäftigen, gesteigert werden. Das Schülerfeedback zum Buch war doch in seiner Deutlichkeit etwas überraschend:

Tab. 1 : Bewertung des Buches von Bernd Senf

	Buchbewertung
1	1
2	0
3	0
4	1
5	3
6	3
7	13
M	6,1
s	1,5

„Bitte beurteilen Sie, ob das Buch von Bernd Senf für eine Unterrichtsreihe über die „blinden Flecken der Ökonomie“ geeignet ist.“ (1 = sehr schlechte Bewertung, 7 = sehr gute Bewertung) (N = 21)

Der Mittelwert mit $M = 6,1$ weist eine große Zustimmung der Schüler zum Buch auf und die Streuung (Standardabweichung/STABW) $s = 1,5$ einen mittleren Wert³. Der Streuwert wäre deutlich geringer ausgefallen, wenn es nicht einen „Ausreißer“ gegeben hätte. Die Tatsache, dass von 21 befragten Schülern 13 das Buch mit dem Wert 7 „benotet“ haben, zeigt eine große Zustimmung von Schülerseite. Die Beschäftigung mit dem vorliegenden Werk scheint sinnvoll gewesen zu sein. Das bestätigen die Schülerreaktionen.

Die weitere Auswertung der Evaluationsdisketten ergab u.a. folgendes: Die Schüler sollten auf einer Skala von eins bis sieben (1 = größte Ablehnung, 7 = größte Zustimmung) beurteilen, ob:

- das Nachdenken über eine Theorie hilfreich für den weiteren Lern- und Bearbeitungsprozess war. Ergebnis: N = 21; M = 5,3; s = 1,3. Es wird deutlich, dass Schüler derart abstrakte Themen zu schätzen wissen, wenn sich hierfür ein Verwendungszusammenhang (der eigene Umgang mit den Wirtschaftstheorien) zeigt.
- die methodischen Entscheidungen von den Lernenden selbst getroffen wurden und inwieweit sie angemessen waren. Ergebnis: N=18; M = 5,0; s = 1,5. Im Großen und Ganzen stimmen die Schüler in diesem Punkt zu. Einige Schüler beurteilen ihre Entscheidungsfreiheit als zu sehr von den Vorgaben eingeschränkt. Die Vorgaben waren allerdings notwendig, um das Ziel inhaltlich niveauvoller Präsentationen zu erreichen.
- die individuellen und gruppenbezogenen Leistungsanforderungen vertretbar waren. Ergebnis: N = 21; M = 5,4; s = 1,4. Hierbei waren drei Schüler der Auffassung, dass sie sich überfordert gefühlt haben und drei Schüler werteten indifferent. Da allerdings der Mittelwert mit 5,4 deutlich im positiven Bereich liegt, scheint doch ein förderndes und forderndes kognitives Anforderungsniveau vorhanden gewesen zu sein. Es muss allerdings überlegt werden, wie bei einem weiteren Unterrichtsversuch und auch in der Abfolge der nächsten Unterrichtsphasen die Gruppe der sich überfordert fühlenden Schüler noch besser in den Lernprozess integriert werden kann.
- das Arbeits-/Lernergebnis dem Aufwand an Zeit, Kraft und Mitteln entsprach. Ergebnis: N = 20; M= 5,2; s = 1,3. Viele Schüler waren mit den Präsentationen recht zufrieden. Der Arbeitsaufwand hat sich aus ihrer Sicht offensichtlich gelohnt.

Die Lernenden sollten ihren Lernprozess selbst bewerten. Die eigene Benotung ist strenger ausgefallen als die der Lehrer: 2 x 8 Punkte, 2 x 9, 3 x 10; 6 x 11; 3 x 12; 4 x 13; Durchschnitt 10,4 Punkte (N = 20). Tatsächlich gab es folgende Benotung: 1 x 5 Punkte; 5 x 9; 6 x 11; 8 x 12; und 4 x 14; Durchschnitt 11,2 Punkte (N = 24). Die Schüler haben sich in diesem Fall kritischer eingeschätzt als dies die Lehrer in Bezug auf ihren Lernprozess beurteilten.

Der Vorteil der Präsentationen unter dem Notenaspekt liegt für die Schüler auf der Hand: Eine Klausur wäre nicht so gut ausgefallen.⁴ Dies hebt die Nachteile in

Bezug auf die Belastung der intensiven Gruppenarbeit auf, die von einigen Schülern angesprochen wurde.

Acht Schüler beklagten sich darüber, dass die Präsentationszeit mit 45 Minuten zu kurz sei. Allerdings zeigt sich hier bei dem vorgegebenen 45-Minuten-Takt und der Dichte der Lehrplanvorgaben kaum eine Möglichkeit, die Präsentationszeit auszuweiten. Es wäre höchstens möglich, den Aktualitätsbezug von der Präsentation abzukoppeln und diesen nachträglich zu erarbeiten. Allerdings würde in diesem Fall eine wichtige Transferleistung der Schüler fehlen. Drei Schüler bemängelten die kurze Vorbereitungszeit. Andererseits wurde den Schülern für die Vorbereitung (unter Einbezug der Osterferien) ca. sechs Wochen für ihre Vorbereitungszeit gegeben. Hier wird deutlich, unter welchem Arbeitsdruck Schüler in bestimmten Phasen des Schuljahres stehen (Klausurenhäufung!).

5. Zusammenfassende Reflexion

Um zu einem abschließenden Fazit zu gelangen, soll zunächst ein Bezug zu den Zielsetzungen des gesamten Unterrichtsprojektes genommen werden.

Die Schüler haben

- erkannt, dass Wirtschaftspolitik immer auch von den entsprechenden historischen Begleitumständen und Interessen geprägt ist. Diese können sie nicht nur erkennen, sondern auch beschreiben und bewerten.
- die Zusammenhänge zwischen aktuellen Problemen und politischen Entscheidungen und deren wirtschaftstheoretische Hintergründe erkannt und können diese zumindest in Ansätzen darlegen.
- eine Wirtschaftstheorie intensiv bearbeitet, ihre Konstruktion und Dekonstruktion („blinde Flecken“) erkannt.
- in einer Analyse dieser Theorie sich ein eigenes Urteil gebildet. Dieses Urteil wurde in den Schüler-Handouts zwar nicht immer deutlich, kam aber während der Präsentationen und in den Diskussionen der Unterrichtsreihe zum Ausdruck.
- durch die intensive Arbeit mit anspruchsvollen Texten wissenschaftspropädeutisches Arbeiten kennen gelernt.
- eine Wirtschaftstheorie in einer selbstgestalteten Präsentation mit selbst gewählten Medien dargestellt.
- Verantwortung für Unterrichtsinhalte und deren Aufbereitung im Plenum übernommen. Sie haben damit Verantwortung für den eigenen Unterricht übernommen und dessen Ziele und Ergebnisse mitbestimmt.
- durch die permanenten Aktualitätsbezüge einen Bezug zum Lebensweltlichen und zum Alltag hergestellt. Beispielsweise sollten die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung, bzw. die Gegenargumente der Opposition, die im Radio, Fernsehen, im Internet oder in der Zeitung im Alltag der Schüler aufgenommen werden, nun transparenter geworden sein. Ob die erworbenen Erkenntnisse nun das Verhalten der Schüler beeinflussen, sei dahingestellt. Die Schüler sind aber dem Ziel, sich die für sie wahrnehmbare wirtschaftspolitische Wirklichkeit zu erklären, etwas näher gekommen, und dies nicht nur

inhaltlich, sondern auch methodisch, da die Strukturierung der gruppeninternen Kommunikation sowie der Präsentationen zu einem großen Teil durch die Schüler selbstständig vorgenommen wurde.

Der vermeintlich prinzipielle Widerspruch zwischen handlungs- und stofforientiertem Unterricht kann hier nicht bestätigt werden. *Die Handlungsorientierung behinderte in diesem Fall keineswegs die inhaltliche Auseinandersetzung, im Gegenteil: Sie war die Voraussetzung dafür, dass die meisten Schüler sich mit den Theorien engagiert beschäftigten.* Dem erklärten Ziel von Breit (1998), dass Schüler lernen sollen, sich über Politik kompetent zu informieren, um hierdurch beurteilungsfähig zu werden, sind wir auch bzw. gerade über die Verbindung aus Wissenschaftspropädeutik und Handlungsorientierung ein ganzes Stück näher gekommen. Denken oder Handeln, darauf kann man handlungsorientierten Unterricht nicht zwangsläufig reduzieren. Politik als Inhalt des Unterrichts war in dieser Unterrichtsreihe dem Handlungsprodukt und dem Handlungsprozess nicht nachgeordnet. Der Forderung Breits (1998, 123): „*Politisches Denken heißt Denken in Alternativen[...]*.“ kommt diese Unterrichtsreihe durch ihren diskursiven wirtschaftstheoretischen Ansatz in besonderer Weise nach, da hierbei jede Wirtschaftstheorie auf ihre ‚blinden Flecken‘ befragt und auch die Publikation von Bernd Senf noch einmal metakognitiv betrachtet wurde und hierbei erste Alternativen aufgezeigt wurden.

Was die Frage des selbstständigen Arbeitens anbelangt, so bleibt die Frage offen, ob die Lehrperson bzw. -personen zu stark in den Erarbeitungsprozess eingegriffen haben. Angesichts der unterschiedlichen Reaktion auf die Frage nach der Überforderung der Lerngruppe scheint das Maß an Intervention gerechtfertigt zu sein. Die meisten Schüler erkannten eine klare Strukturierung der Unterrichtseinheit, erhielten Beratungen und konnten gleichzeitig die Freiräume selbstständigen Lernens nutzen. Die Schüler haben so einen Eindruck vom Arbeiten an der Universität erhalten, da auch dort die Selbstverantwortlichkeit im Umgang mit Texten sehr hoch angesetzt wird. Trotzdem schienen einige Schüler mit dieser Aufgabe überfordert gewesen zu sein. Für sie wäre eventuell ein stärker lehrerzentrierter Unterricht vorteilhafter bzw. eine noch intensivere Beratung notwendig gewesen.⁵

Die isolierte Betrachtung der einzelnen Kapitel kam für einige erschwerend hinzu, denn die Kapitel bauen z.T. inhaltlich aufeinander auf. Das ganze Buch gemeinsam zu lesen, wie eine Schülerin vorschlug, scheint hingegen nicht ratsam zu sein, da es zu umfangreich für ein gemeinsames Lesen und Durcharbeiten im Halbjahr ist. Eine Alternative wäre, von einem konkreten, aktuellen Fall (z.B. die Erklärung der Deutschen Bank, weitere Arbeitsplätze abzubauen, bei gleichzeitiger Verkündung milliardenschwerer Gewinnsteigerung) zentral auszugehen und ihn auf die verschiedenen wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Implikationen hin zu untersuchen. In einem ersten Zugang müsste geklärt werden, welches Problem oder welcher Konflikt vorliegt; es müssten also die Fakten und Informationen deskriptiv, z.B. anhand von Zeitungsartikeln und Internetberichten, ermittelt werden. In der anschließenden Situationsanalyse müssten Informationen dezentral, d.h. in Gruppen, gesammelt und ausgewertet werden (wessen Interessen werden verfolgt bzw. vertreten? Wie sind die gesellschaftlichen Zusammenhänge? usw.). In einem nächsten Schritt könnten dann im Rahmen der Verallgemeinerung des Falles – seiner Dekontextualisierung – Bezüge zu den verschiedenen Kapiteln des Buches

von Bernd Senf hergestellt werden, wenn man eine Integration von Fall- und Buchwissen vornehmen will. Dies ist sicherlich eine gute Möglichkeit, deren Erprobung sich im Rahmen eines weiteren Unterrichtsversuchs in einer anderen Lerngruppe lohnen dürfte.⁶

Anmerkungen

- 1 Senf, Bernd: Die blinden Flecken der Ökonomie. Wirtschaftstheorien in der Krise, F.a.M. 2001: dtv.
- 2 Von 24 Schülern beteiligten sich 21 Schüler an der Disketten-Evaluation
- 3 Es wurden folgende Maßstäbe für M und s festgesetzt: M= 7-6 = hohe Zustimmung der Schüler, M= 4,5-5,9 = mittlere Zustimmung, M= 3,6-4,4 = leichte Zustimmung, M <3,5 = geringe bis keine Zustimmung; s = bis 1,3 = niedrige STABW, s = 1,4 bis 1,8 = mittlere STABW, s = 1,9 und höher = hohe STABW
- 4 Der Durchschnittswert der nachfolgenden Klausur zum Europa-Thema lag z.B. bei 7,3 Punkten.
- 5 Auch ein gesondertes Treffen mit einer überfordert erscheinenden Schülergruppe half hier nur zum Teil und verhinderte, dass diese Gruppe in den negativen Notenbereich fiel.
- 6 Zur handlungsorientierten Vorgehensweise im Rahmen des Fallprinzips vgl. Moegling, 1998, 66-75.

Literatur

- Breit, Gotthard: Handlungsorientierung im Politikunterricht. In: Breit, Gotthard/Siegfried Schiele (Hrsg.) (1998): Handlungsorientierung im Politikunterricht. Schwalbach/Ts. 1998, S.101-127.
- Grammes, Tillmann: Kommunikative Fachdidaktik. Politik. Geschichte. Recht. Wirtschaft. Opladen 1998.
- Moegling, Klaus: Vom Fall lernen. Konflikte um einen Steinbruch. In: Ders.: Fächerübergreifender Unterricht. Bad Heilbrunn 1998, S. 66 – 75.
- Senf, Bernd: Die blinden Flecken der Ökonomie. Wirtschaftstheorien in der Krise, Frankfurt/M. 2001.

Dirk Lange: Historisch-politische Didaktik. Zur Begründung historisch-politischen Lernens. Schwalbach: Wochenschau 2004, 132 S., 13,80 EURO

Manchmal blicken Politikdidaktiker neidisch auf die Geschichtsdidaktik. Diese hat sich seit den 70er Jahren von einer Unterrichtsfachdidaktik zu einer Wissenschaft vom historischen Lernen erweitert, die sich mit dem Ingesamt der Funktion und Wirkung öffentlicher Auseinandersetzungen mit Geschichte beschäftigt. „Stück für Stück besetzte sie aktuelle Themenfelder und gesellschaftliche Fragestellungen, die bislang der politikdidaktischen Reflexion überlassen waren.“ (S. 35) Dies gelang wissenschaftspolitisch vor allem mit Hilfe der Kategorie „Geschichtsbewußtsein“. Lange zeigt, wie mit diesem Zugang analytisch Modi historischer Sinnbildung unterschieden werden können, das sind diejenigen kognitiven Strukturen des Geschichtsbewußtseins, durch die Zeit in Sinn transformiert wird: Historisches Denken als Formen der Narration von Zeitvorstellungen.

Die innovative Leistung besteht darin, diesen geschichtsdidaktischen Impuls erstmals konsequent für die Politikdidaktik zu durchdenken. Die These lautet daher, daß die Kategorie Politikbewußtsein „dazu geeignet ist, die disziplinäre Matrix der Politikdidaktik zu konturieren“ und diese als „Kulturwissenschaft des politischen Lernens“ zu begründen (S. 36). Die Tätigkeit des Politikbewußtseins ist dann das politische Sinnbildern. Die domänenspezifische innere Logik des politischen Denkens liegt im Legitimieren. In Anlehnung an Max Weber werden ein autokratischer und ein demokratischer Sinnbildungs- bzw. Legitimationstypus unterschieden, letzterer mit den Subtypen plebiszitär, repräsentativ und elektoral (Abb. S. 52).

Können aus diesen formalen Bestimmungen Konsequenzen für die kategoriale Begründung und empirische Analyse von historisch-politischen Lernvorgängen gezogen werden? Der Autor vertritt die These, daß dies nur gelingt, wenn der Schritt von der Unterrichtsfachdidaktik als „Hilfswissenschaft“ zu einer Kulturwissenschaft vom politischen Lernen gegangen wird.

Um Enttäuschungen bei der Lektüre zu vermeiden, ist es wichtig, Leseerwartungen vorab zu klären. Der Text ist – mit einer klei-

nen Ausnahme (S. 41) – beispiefrei, ein spannendes formal-logisches Gedankenexperiment. Empirische Aussagen sind – noch – nicht sein Gegenstand. Sonst wäre eine Aussage zu hinterfragen, daß es „außer Frage (stehe), dass historisch fundiertes politisches Handeln Gegenwartsprobleme besser bewältigen kann, als gegenwartszentrierte und kurz-sichtige Reaktionen“ (S. 5).

Einige aktuelle Fragen bleiben offen: So wird nicht geklärt, wie sich das korrelative Modell einer historisch-politischen Fachdidaktik zu anderen sozialen Gegenständen (Recht, Wirtschaft, Gesellschaft) und sozialwissenschaftlichen Disziplinen mit ihren Fachdidaktiken verhält (Rechts- und Wirtschaftsdidaktik; Demokratiepädagogik); nur einmal wird betont, daß diese Deutungsweisen aus so eigenständigen Disziplinen unverzichtbar seien (S. 18). Und ist die Verortung als Kulturwissenschaft ein Fortschritt oder ein Rückschritt gegenüber einer sozialwissenschaftlichen Begründung über die Kategorie soziales Handeln in der pragmatischen Tradition politischer Bildung (Dewey)? Mir leuchtet noch nicht ein, warum die Kategorie Politikbewußtsein und nicht die soziale Konstitution dieses Bewußtseins durch soziales Handeln in Interaktions- und Kommunikationszusammenhängen im Zentrum stehen soll.

Tilman Grammes

Katrin Späte: Hauptsache Gesellschaft. Westdeutsche Soziologie im Kontext schulischer politischer Bildung. Schwalbach: Wochenschau 2005, 215 S., 19,80 EURO (zugleich Dissertation Universität Münster 2003).

Theodor W. Adorno forderte, daß aller politischer Unterricht sich in Soziologie verwandeln müsse, um über das Kräftefeld zu belehren, das hinter der Oberfläche der politischen Formen seinen Ort hat. Soziologie als zentrale Bezugswissenschaft politischer Bildung, die die Leerstelle zwischen Politikdidaktik und Wirtschaftsdidaktik schließen kann – das entspricht momentan jedenfalls nicht dem bildungspolitischen Mainstream. Die Diskussion geht darum, ob das Fach sich zentral auf Politik (-wissenschaft) und/oder Wirtschaft (-wissenschaft) stützen solle. Das Thema Gesellschaft (Soziologie) scheint aus den Lehr-

plänen zurückgedrängt worden zu sein (Sozialisation, Sexualität, Gesellschaftstheorie ...) oder es ist so selbstverständlich geworden, daß es nicht mehr wahrgenommen wird.

In der Analyse der „Soziologie im Diskurs“ um die schulische politische Bildung verwendet die Autorin ein diskursanalytisches Modell und orientiert sich an den bekannten Phasen der Entwicklung politischer Bildung nach 1945. Es wird hier an viele Denkanstöße, Konzepte, Lehrplaninitiativen und Unterrichtsmaterialien erinnert, die in der gegenwärtigen Diskussion des politikdidaktischen Mainstreams vergessen werden könnten. Zu nennen wären hier für die 50er und 60er Jahre die Lehrplaninitiativen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und prominenter Fachvertreter wie Karl Martin Bolte, der auch Mitherausgeber der „Gegenwartskunde“ war wie später Bernhard Schäfers.

So finden sich eine Fülle von konzeptionellen Ansätzen, eigenständige Arbeiten zur Grundlegung einer Didaktik der Soziologie

fehlen aber grundsätzlich (S. 19). Die These der Autorin, daß „es sich auf der Akteursebene eindeutig um keine Marginalisierung handelt, sondern um eine Abwendung seitens ‚der Soziologen‘ selbst von Fragen der schulischen politischen Bildung seit Mitte der siebziger Jahre“ (S. 158) hin zu bildungssoziologischen Fragen müßte nachdenklich stimmen. Oder ist es inzwischen – ganz undramatisch – die Demokratie-Pädagogik, die das Feld der „Soziologie-Didaktik“ und des „sozialen Lernens“ wieder belebt? Immerhin war Wolfgang Edelstein, der spiritus rector des BLK-Modellprogramms „Demokratie lernen und leben“, in den 60er und 70er Jahren in Sachen sozialwissenschaftlicher Curricula engagiert. Mit vielen solchen Detailhinweisen kann die Lektüre an eine Tradition „soziologischen Denkens“ in der politischen Bildung erinnern und davor warnen, das Unterrichtsfach auf nur eine disziplinäre Perspektive zu verengen.

Tilman Grammes

Krise der Tarifautonomie

Das Tarifvertragssystem zwischen Erosion und Machtbehauptung

Hans-Hermann Hartwich

Einleitung

1. *Die Rahmenbedingungen für den deutschen Arbeitsmarkt 2005*

1.1 Nationale Arbeitsmärkte unter globalem Anpassungsdruck

1.2 Unternehmen unter Kostendruck

1.3 Die Kapitalrendite (Share holder value) als dominierendes Unternehmensziel

2. *Die Grundsätze des Tarifvertragsrechts und andere Bestimmungsfaktoren der Arbeitskosten*

2.1 Das Tarifvertragssystem – die „Tarifautonomie“

2.2 Lohnzusatzkosten und Schutzvorschriften durch die Sozialgesetzgebung

2.3 Die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Regierung

3. *Vereinbarungen zur Senkung der Arbeitskosten trotz bestehender Tarifverträge in Unternehmen – Empirische Befunde*

3.1 Lohn- und Arbeitszeit-Vereinbarungen in deutschen Unternehmen im 1. Halbjahr 2005

3.2 Einzelne Branchenentwicklungen und Tarifrunden im 1. Halbjahr 2005

4. *Aktuelle Arbeitsmarkt-Strategien der Tarifparteien*

4.1 Aktuelle Arbeitsmarkt-Strategien der Unternehmen und ihre Motive

4.2 Aktuelle tarifpolitische Abwehrstrategien der Gewerkschaften

5. *Ergebnisse*

5.1 Arbeitsplatzabbau

5.2 Arbeitszeitverlängerungen

5.3 Arbeitskosten

5.4 De-Industrialisierung

5.5 Aushöhlung des Tarifvertragsrechts

6. *Fragen der Zukunft*

6.1 Aufrechterhaltung des Flächentarifvertrages ?

6.2 Gesetzliche sanktionierte „betriebliche Bündnisse“ für die Lohnpolitik?

6.3 Auflockerung des Arbeitsmarktes durch Gesetzgebung und Rechtsprechung?

Einleitung

Die „Tarifautonomie“, das Recht der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, mit ihren Verträgen über die Lohn- und Arbeitsbedingungen frei bestimmen zu dürfen, gehört zu den wertvollen Traditionen von Demokratie und Sozialstaat in Deutschland. 1918 begründet, hat sie die NS-Zeit überdauert und ist in der Bundesrepublik auf verfassungsrechtlicher Grundlage (Art.9 Abs.3 GG) konsequent und weit zu einem der Pfeiler der sozialen Marktwirtschaft ausgebaut worden; von den Tarifverbänden, von den Arbeitsgerichten und auf der Grundlage nur weniger Gesetze.

Sind nun die Tarifverträge für die Dynamik wirtschaftlicher Unternehmen im globalen Kapitalismus zu starr? Produzieren sie Arbeitskosten ohne Berücksichtigung der stets veränderlichen Bedingungen in Bezug auf Preiskonkurrenz, Kapitalrendite, Kostenbelastungen, rückläufigen Absatz und schwächelnde Konjunktur? Muss den Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, durch rechtlich anerkannte „betriebliche Bündnisse“ die Arbeitszeit zu verlängern, zusätzliche Leistungen zu kürzen, Tariflöhne zu unterschreiten?

Wäre heute mithin die Auflockerung der Geltungskraft kollektiver Tarifverträge ein wirksames Instrument der Unternehmensförderung, der Standortsicherung, der Konjunkturbelebung und der verbesserten weltwirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit Deutschlands?

In dieser Analyse soll versucht werden, die Besonderheiten der mit der Tarifautonomie verbundenen Probleme möglichst wirklichkeitsnah herauszuarbeiten und die vorgetragenen Argumente zum Abbau bzw. zum Festhalten am Prinzip des Flächentarifvertrages zu analysieren und Handlungsspielräume der Politik unter den gegenwärtigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zu prüfen.

1. Die Rahmenbedingungen für den deutschen Arbeitsmarkt 2005

1.1 Nationale Arbeitsmärkte unter globalem Anpassungsdruck

„Öffnung nationaler Arbeitsmärkte“ bedeutet – europaweit vor allem in Folge der Osterweiterung der EU und weltweit im Gefolge der Globalisierung –, dass der deutsche Arbeitsmarkt in unmittelbare Konkurrenz zu Arbeitsmärkten geraten ist, die sich in einem völlig anderen Entwicklungsstadium, rechtlich wie wirtschaftlich, befinden. Hiesige Unternehmen unter starkem Konkurrenzdruck haben die Chance erhalten, deutlich billigere Produktions- und Vertriebswege im Ausland zu erschließen. Auf der anderen Seite bedeutet jeder ungeschützte Zugriff der aus diesen „Niedriglohnländern“ kommenden Arbeitskräfte auf den heimischen Arbeitsmarkt „Lohndruck“. Denn die Zugewanderten sind bereit, Entlohnungen von ihrem Niveau aus zu akzeptieren und dies bedeutet nichts anderes als dass sie bereit sind, den Lohn deutscher Arbeitnehmer zu unterbieten („Lohndumping“).

Die Arbeitsmärkte können jedoch nicht als geschlossene Systeme betrachtet werden, in denen es lediglich um Produktions- und Dienstleistungen für den natio-

nenal oder internationale Märkte geht. Die Politik hat den europäischen Binnenmarkt geschaffen und die Globalisierung sprengt nach und nach alle Dämme für die Bewegungsfreiheit von Produktion, Vertrieb, Arbeit und Kapital. Die IuK-Technologien ermöglichen weltweites Agieren und Vernetzungen, die gleichermaßen zu Kosteneinsparungen wie zu Machtballungen führen können. Deshalb gehen auch in Deutschland Unternehmens- oder Produktionsverlagerungen in kostengünstige Standorte – möglicherweise weit von der nationalen Zentrale entfernt – ins unternehmerische Kalkül ein und es können profitable Auslandsmärkte risikoarm bedient werden. Das kann nicht ohne Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt bleiben.

1.2 Unternehmen unter Kostendruck

Für die deutschen Unternehmen bedeutet diese Situation seit längerem, dass sie in wachsendem Maße unter dem Druck stehen, ihre Produktions- und Vertriebskosten an die verschärfte Konkurrenz aus „Billiglohnländern“ bzw. von Billigproduktanbietern anzupassen. Eine solche Feststellung induziert nicht die Forderung, die deutschen Arbeitskosten müssten auf das Niveau eines Entwicklungslandes gesenkt werden. Vielmehr geht es um ein sorgsames Abwägen von Preis und Qualität deutscher Erzeugnisse und Dienstleistungen. Deutschland ist ein wohlhabendes Land mit hohen Löhnen, Standards und Preisen. Auf den hohen Qualitätsstandard können sich allerdings heute nur noch die wenigsten Unternehmen verlassen. Zu sehr haben andere Länder nachgezogen bzw. sind – wie jetzt China – auf dem Wege dorthin. Arbeitskosten, Entwicklungs-, Produktions- und Vertriebskosten, Kapitalausstattung, um wichtige Faktoren zu nennen, müssen heute stets im Vergleich mit konkurrierenden Volkswirtschaften bewertet werden. Nur so können Wohlstandsstandards und sozialpolitische Errungenschaften bewahrt werden.

Gegenwärtig werden die deutschen Unternehmen von „Restrukturierungen“ bestimmt, d.h. von Anpassungen, vor allem ihrer Kosten, an die europäischen und globalen Bedingungen. Gemessen an den angelsächsischen Ökonomien ist dies spät. Ein „zu spät“ kann sich für deutsche Unternehmen existenzbedrohend entwickeln. Von „Restrukturierung“ wird gesprochen, um ein Unternehmen besser im Wettbewerb „aufzustellen“. Diese Formeln, beides typische Modebegriffe, enthalten bezüglich der Kosten drastische Einschnitte vor allem bei den Zulieferungskosten, Arbeitskosten, Betriebsorganisationskosten und Vertriebskosten. Besonders die Arbeitskosten sind seit der Industrialisierung jene Kosten, die schon immer zu höherer Produktivität ausgereizt wurden; z.B. durch Intensivierung der Arbeitsanforderungen in Form konzentrierterer Arbeitsabläufe oder durch hochtechnisierte Arbeitsplätze und unbezahlte Überstunden.

Um diese Fragen geht es gegenwärtig vor allem in den betrieblichen Auseinandersetzungen um Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und Löhne. Dabei kann den Unternehmen nicht generell eine wachsende Ausbeutermentalität unterstellt werden. Wie immer und überall mischen sich im Kostenmanagement der Unternehmensleitungen die Ziele existenznotwendiger Veränderungen mit kühl kalkulierter Maximierung des Gewinns, also knallharter Orientierung am „Share holder value“.

1.3 Die Kapitalrendite (Share holder value) als dominierendes Unternehmensziel

Die Globalisierung unter weltweiter Dominanz des Wirtschaftsliberalismus hat vor allem in Deutschland zu einer radikalen Veränderung in der Kapitalversorgung der Unternehmen geführt. Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern, in denen sich die Unternehmen schon immer durch frei verfügbares, an den Börsen oder außerbörslich angebotenes Kapital finanzierten, spielten im „deutschen Wirtschaftswunder“ die Eigenkapitalbildung der Unternehmen und Kredite der Banken mit Hinterlegung entsprechender Sicherheiten die entscheidende Rolle. In den achtziger und neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts florierten dann auch in Deutschland die Aktienbörsen. Mit dem Ende einer gewissen Euphorie stetig steigender Kurse traten außerbörsliche Anlageformen stärker in den Vordergrund. Hierbei handelt es sich primär um Kapitalfonds unterschiedlichster Art, die ertragversprechende Anlagen suchen, ggfs. auch „Risikokapital“ für entsprechende Investitionen bereitstellen. Die deutschen Unternehmen sind also nicht mehr auf die Banken angewiesen, die ja selbst unter dem Vorzeichen der Gewinnmaximierung arbeiten. Sie können sich über die Börsen oder eben „außerbörslich“ Kapital für Investitionen oder auch „Restrukturierungen“ beschaffen.

Auf dem Markt der Kapitalgeber gibt es aber auch eine Reihe von Unternehmen, deren Ziel allein die Maximierung der Rendite für ihr Kapital ist und die zu diesem Zweck ein bestimmtes Geschäftsmodell verfolgen. Sie kaufen sich in Unternehmen ein, die sie für „schlecht aufgestellt“, aber auf mittlere Sicht für durchaus profitabel halten. Sie setzen dort eine rigorose „Restrukturierung“ vor allem durch Kostenreduktion durch, „trimmen“ gleichsam die Unternehmen und verkaufen sie dann mit einem möglichst hohen Gewinn. Das Ziel ist nicht irgendeine Produktion, neue Produkte oder Vertriebswege. Vielmehr ist das Unternehmen nur Mittel zum Zweck. Also dem Zweck, eine möglichst hohe Kapitalrendite zu erzielen. Hierher gehören die „Hedge Fonds“ und sogenannte „Private Equity Unternehmen“.

Unabhängig von den Auswüchsen im Bereich des Finanzkapitals zwingt diese Entwicklung die Unternehmen auch in Deutschland, sorgsam auf ihre Kapitalrendite zu achten. Es kann durchaus eine „feindliche Übernahme“ und damit auch eine Aufteilung des Unternehmens in profitable und weniger profitable Teile drohen. So ist auch in Deutschland der „Share holder value“ zu einem dominierenden oder zumindest konkurrierenden Unternehmensziel geworden. Der Kostendruck, dem sich die Unternehmen heute ausgesetzt sehen, hat also nicht nur seinen Ursprung in der Konkurrenzsituation („aus dem fernen Osten“ etwa), sondern auch in dem Zwang zur Erzielung einer hohen Kapitalrendite.

2. Die Grundsätze des Tarifvertragsrechts und andere Bestimmungsfaktoren der Arbeitskosten

Das autonome Tarifvertragsrecht basiert rechtlich auf Art. 9 Abs. 3 GG und auf dem Tarifvertragsgesetz. Daneben wirken nur wenige weitere gesetzliche Bestim-

mungen in die Rechtsetzungsbefugnis der Verbände hinein. Es sind vor allem das Betriebsverfassungsgesetz (BetriebsVG), Kündigungsschutzgesetz und Arbeitnehmerschutzgesetz. Das von den Tarifparteien geschaffene kollektive und individuelle Arbeitsrecht wurde und wird entscheidend von der Auslegungspraxis der Arbeitsgerichtsbarkeit, vor allem von den höchstrichterlichen Urteilen des Bundesarbeitsgerichts (BAG), geprägt. Das Arbeitsrecht gilt deswegen auch als „Richterrecht“.

Arbeitskosten erwachsen aber nicht nur aus dem Tarifvertragssystem. Die immer stärker ins öffentliche Bewußtsein tretenden sogenannten „Lohnneben- oder Zusatzkosten“ wirken für die Unternehmen wie Lohnkosten. Zugleich zählen sie zu den Errungenschaften des Sozialstaats. Denn die Beiträge für fast alle Sozialversicherungen beziehen sich auf die Erwerbsarbeit und damit auf das Lohn- und Arbeitsverhältnis und sie werden jeweils zur Hälfte von den Arbeitgebern, also den Unternehmen gezahlt. Wirtschaftlich betrachtet stellen sie mithin zurechenbare Arbeitskosten dar,

2.1 Das Tarifvertragssystem – die „Tarifautonomie“

Die vom Grundgesetz garantierte Tarifautonomie gibt den Verbänden der Arbeitgeber und der organisierten Arbeitnehmer die Möglichkeit ständiger Rechtsbildung (ähnlich dem Gesetzgeber). Die „normativen“ Teile des Tarifvertrages, sie beinhalten vor allem Lohnhöhe, Lohnart, übertarifliche Bestandteile des Lohnes, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen, sind „unabdingbar“. Sie dürfen von den Unternehmen nicht unterschritten werden. Abweichungen sind nur zu Gunsten des Arbeitnehmers möglich („Günstigkeitsprinzip“). Der „obligatorische“ Teil des Tarifvertrages regelt die Pflichten der Tarifparteien, bei den Gewerkschaften ist es vor allem die „Friedenspflicht“, während der Laufzeit des Tarifvertrages darf nicht gestreikt werden. Die gebräuchlichste Form ist der „Flächentarifvertrag“. Er gilt für eine Branche, also etwa für die tarifgebundenen Mitglieder des Gesamtverbandes der Metallindustrie („Gesamtmetall“) und für die zuständige Gewerkschaft (hier: Industriegewerkschaft Metall, IGM). Für bedeutende Einzelunternehmen gibt es auch Firmentarifverträge, das sind Tarifverträge, wie z.B. zwischen dem Volkswagenwerk und der IGM, Bezirksverwaltung Hannover.

Die Betriebsräte gehören nach dem Betriebsverfassungsgesetz zum Betrieb und sind, obwohl in der Regel der zuständigen Gewerkschaft angehörig, keine gewerkschaftliche Organisation. Sie unterliegen generell der Friedenspflicht im Betrieb und sind keine Tarifpartei. Die Tarifverträge haben stets Vorrang („Vorrang des Tarifvertrages“, auch „Tarifsperre“). „Betriebsvereinbarungen“ zwischen dem Betriebsrat und der Geschäftsführung eines Unternehmens betreffen zahlreiche konkrete Regelungen „unterhalb“ der Normen des Tarifvertrages. Konkrete tarifvertragliche Kompetenzen können den Betriebsräten durch „Öffnungsklauseln“ in den Flächentarifverträgen verliehen werden. Sie müssen von den Tarifparteien für betriebsnahe Lösungen ausdrücklich beschlossen werden und geben den Betriebsräten eine größere Handlungsfreiheit.

Die Vorteile der Flächentarifverträge für die Arbeitgeber lagen in den Großbetrieben stets in der Vereinfachung ihrer Verpflichtungen aus dem Einzelarbeitsverhältnis (Lohn, Arbeitszeit etc). Sie müssen nicht in jedem einzelnen Betrieb mit je-

dem einzelnen Arbeitnehmer einen Arbeitsvertrag aushandeln. Gibt es die Massenfertigung nicht mehr (z.B. in den modernen IT-Bereichen), entfällt dieser Anreiz weitgehend. Der einzelne Arbeitnehmer wird durch den Flächentarifvertrag aus seiner abhängigen Position dadurch herausgehoben, dass die zuständige Gewerkschaft für ihn verbindlich für eine Anpassung seines Lohnes und seiner Arbeitsbedingungen an die wachsende Produktivität sorgt. Auch hier ändern sich allerdings in modernen Dienstleistungsbereichen Position, Ansprüche und Interessen.

Jedem gültigen Recht wohnt eine bestimmte Dauerhaftigkeit inne. Nur dadurch entsteht Verlässlichkeit und die Gewissheit, in einer Rechtsordnung zu leben. Einer solchen Idee folgen natürlich auch die Normen des Arbeitsrechts. Dadurch ergibt sich die häufig beklagte „Starrheit“ des Tarifvertrages. Denn im Arbeits- und Wirtschaftsleben mit rasch wechselnden Bedingungen und Anforderungen können in bestimmten Handlungssituationen die geltenden Tarifnormen als „Blockaden“ verstanden werden. Außerdem ist der Arbeitgeber, wenn er rasche Entscheidungen treffen will, die vom Tarifvertrag abweichen, auf die Zustimmung der gegnerischen Tarifpartei, also der Gewerkschaft, angewiesen

2.2 Lohnzusatzkosten und Schutzvorschriften durch die Sozialgesetzgebung

Seit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung des 19. Jahrhunderts beziehen sich fast alle sozialen Sicherungssysteme auf das Lohn- und Arbeitsverhältnis. Dabei gilt als herkömmlicher Grundsatz, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber anteilig Beiträge für die gesetzlichen Sozialversicherungen, vor allem die Rentenversicherungen, Krankenversicherungen und die Arbeitslosenversicherung leisten. Eine Ausnahme macht heute die Pflegeversicherung, die in der Regel allein von den Arbeitnehmern aufgebracht wird.

Die Beiträge zu den Sozialversicherungen sichern existentielle Grundlagen im Alter, bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit. Das ist der „Sozialstaat“. Über ihn bestimmt die Gesetzgebung. Sie bestimmt damit aber gleichzeitig auch über die Arbeitskosten mit. Diese Erkenntnis hat heute dazu geführt, dass ernsthaft nicht nur über eine „Senkung der Lohnnebenkosten“ verhandelt wird, sondern dass generell über die Finanzierung der Sozialversicherungen nur durch die Arbeitnehmer oder sogar allein durch die öffentlichen Haushalte nachgedacht wird.

Für das Arbeitsverhältnis relevante staatliche Schutzgesetze für Arbeitnehmer sind vor allem das Kündigungsschutzgesetz sowie alle weiteren Regelungen für Mütter, Behinderte und Jugendliche. Das Kündigungsschutzgesetz regelt detailliert die Frage, wann ein Beschäftigter mit welcher Kündigungsfrist gekündigt werden darf. Verstöße gegen die komplizierten Regelungen landen regelmäßig bei den Arbeitsgerichten. Kündigungen müssen die Betriebsräte zustimmen. Im Kündigungsschutzrecht ist auch bestimmt, dass besonders schutzbedürftige Personengruppen nur unter sehr erschwerten Bedingungen entlassen werden dürfen. Bei betriebsbedingten Kündigungen, also regulären Entlassungen wegen nachgewiesener wirtschaftlicher Schwierigkeiten, gilt die „Sozialauswahl“, wonach zunächst die Jüngeren und Ungebundenen entlassen werden müssen, bevor jene mit Familie und anderen Verpflichtungen an die Reihe kommen.

2.3 Die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Regierung

Die Konjunktur- und Finanzpolitik und die Bildungspolitik stellen im weiteren Sinne Rahmenbedingungen der autonomen Tarifpolitik dar. Eine inflationäre Entwicklung etwa veranlasst die Gewerkschaften zu zusätzlichen Lohnforderungen. Langanhaltende Expansionsphasen und eine florierende Wirtschaft begünstigen ebenfalls die gewerkschaftliche Lohn- und Arbeitszeitpolitik.

In einer anhaltenden Wirtschaftskrise ging es seit der Mitte des 20. Jahrhunderts in aller Regel nie um Lohnsenkungen. Vielmehr wurde ggfs. über eine zurückhaltende Lohnpolitik gestritten, eine Lohnpolitik, die auf die Absatzlage der Unternehmen Rücksicht nimmt. Die zum Teil lange „Laufzeit“ der Tarifverträge erweist sich hier gelegentlich als hemmend, obwohl beide Seiten diese Laufzeit verabredet hatten.

Bewährte sozialstaatliche Leistungen sind heute immer stärker zu einem Problem der öffentlichen Haushalte geworden. Dies korrespondiert mit den Kostenproblemen der Unternehmen. Denn wenn die Unternehmen weniger Steuern zahlen, fehlt es an Staatseinnahmen. Wenn sie aber Arbeitsplätze streichen, steigen die Verpflichtungen der Sozialkassen. Beides muss im Zusammenhang gesehen werden. Dies und etwa auch die Regelungen zur „Altersteilzeit“, also die gesetzgeberisch eröffneten Möglichkeiten eines frühzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsleben, bedeuten letztlich immer, dass die sozialstaatlichen Institutionen einerseits zwar notwendige Restrukturierungen der Unternehmen abfangen, aber andererseits zugleich kräftig die Gewinnsteigerung durch Entlassungen fördern.

3. Vereinbarungen zur Senkung der Arbeitskosten trotz bestehender Tarifverträge in Unternehmen – Empirische Befunde

Deutsche Unternehmen haben seit 2004 zu zum Teil drastischen Maßnahmen der Kostensenkung gegriffen. Bei den Arbeitskosten sind sie jedoch durch die geltenden Tarifverträge gebunden. Was unter diesen Bedingungen dennoch auf dem Arbeitsmarkt geschieht, soll im Folgenden exemplarisch dargestellt und bewertet werden.

3.1 Lohn- und Arbeitszeit-Vereinbarungen in deutschen Unternehmen im 1. Halbjahr 2005

Die folgenden Berichte über die arbeitszeit- und lohnpolitischen Auseinandersetzungen in deutschen Unternehmen dienen nicht einem im sozialwissenschaftlichen Sinne empirischen Beleg für Thesen und Feststellungen von allgemeiner Bedeutung. Belegt sind hier allein die Fundstellen für den jeweiligen Bericht. Der Sinn dieser Zusammenstellung liegt in ihrer Anschaulichkeit. Sie kann auch als Vorbild für ähnliche eigene Materialsammlungen des Lesers dienen. Denn auch eine Zufallsauswahl wie diese, zumal auf einen konkreten Zeitraum bezogene (1. Halbjahr

2005) Betrachtung der Vorgänge vermittelt vertiefte Einblicke in das reale Geschehen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Im Fokus steht dabei das Vorgehen der Unternehmen und die Frage, ob und inwieweit die Gewerkschaft jeweils einbezogen wurde. Ziel der Vorstellung ist neben der Anschaulichkeit die Möglichkeit für den Leser, sich ein eigenes Urteil über die Motive und Verhaltensweisen der Akteure, der Unternehmensleitungen und der Arbeitnehmervertretungen (Betriebsräte und Gewerkschaftsvertreter) zu bilden, zu studieren, wie im allgemeinen die Kostenfrage jenen Druck erzeugt, der zu zum Teil drastischen Forderungen nach Arbeitszeitverlängerungen und Lohnverzicht führt. Aber es gibt sie eben auch, die rein auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Stellenstreichungen gegen die die Beschäftigten häufig machtlos sind. Auffallend ist bei aller Härte der Auseinandersetzungen die Tatsache, dass bislang in Deutschland stets von beiden Seiten ein „Pakt“ oder Vertrag, also eine rechtliche Fixierung auch verschlechterter Arbeitsbedingungen, gesucht wird

- Pleiderer AG, Holzwerkstoffherstellung, 3.400 Beschäftigte (FAZ 25.2./2.3./8.4./15.6.05): Der Vorstand fordert eine Senkung der Arbeitskosten, um Nachteile gegenüber einheimischen und ausländischen Konkurrenten auszugleichen (25.2.05). Es heißt: „Kein Kahlschlag in D.“, „keine Verlagerung“. Nach ergebnislosen Verhandlungen mit der IGM droht der Vorstand mit Austritt aus dem AG-Verband. Zugleich bietet er der IGM eine auf 38 Stunden festgesetzte Regelarbeitszeit an. Hinzu sollten zwei Stunden für die Weiterbildung der Mitarbeiter kommen (2.3.05). Am 8.4.05 gab der Vorstand dann den Austritt aus dem AG-Verband bekannt und bot seinen Beschäftigten an zwei Standorten individuelle Arbeitsverträge mit der verlängerten Arbeitszeit ohne Lohnausgleich an. Dafür wurde auf betriebsbedingte Kündigungen bis 2007 verzichtet. In wenigen Tagen unterschrieb die Hälfte der Beschäftigten. An den anderen drei Standorten kündigte die IGM einen Arbeitskampf für die 35-Stunden-Woche an (8.4.05). Mitte Juni (15.6.05) einigten sich schließlich Unternehmen und Gewerkschaft auf einen bis Ende 2008 geltenden Ergänzungsstarifvertrag für alle Werke, der die Arbeitszeit auf 38 Stunden verlängerte. Außerdem verzichteten die Beschäftigten für die kommenden zwei Jahre auf Gehaltssteigerungen. Das Unternehmen gab Standortgarantien. Die Einzelarbeitsverträge über 40 Stunden/Woche blieben bestehen, die tatsächliche Arbeitszeit wurde aber auch hier auf 38 Stunden festgesetzt. Die IGM schrieb, sie habe die 40-Stunden-Woche „gekippt“ (direkt 8/2005)
- Heidelberger Druckmaschinen (FAZ 26.4.05): Wie schon die Konkurrenten vereinbarte die Firma Kostensenkungen (100 Mio €), bestehend aus einer 5% längeren und nur zum Teil vergüteten Arbeitszeit, dem Wegfall von Zuschlägen, Kürzung erfolgsabhängiger Sonderzahlungen und aus weiteren Regelungen. Dafür verzichtete das Unternehmen auf betriebsbedingte Kündigungen bis 2008, sagte Investitionen und den Verzicht auf Produktionsverlagerungen zu. Die IGM bezeichnete das Ergebnis als akzeptabel.
- Die Fraport AG (FAZ 20.4.05) beschäftigt am Standort Frankfurt 16.000 Mitarbeiter. Davon sind 3.700 in Tochtergesellschaften beschäftigt, die nach einem Branchen-TV und nicht wie üblich nach dem geltenden BAT bezahlt werden. Das sind rd. 22% der Gesamtbelegschaft am Standort Frankfurt. Branchen-TV betreffen Bereiche wie Fracht, Reinigung, Kantine, Sicherheit; sie haben ein niedrigeres Lohnniveau als der BAT. Auf Grund der Forderung der Fluggesellschaften nach geringeren Entgelten für das Be- und Entladen von Flugzeugen will Fraport künftig neue Mitarbeiter für Bodendienstleistungen ebenfalls bei einer Tochtergesellschaft, also mit niedrigeren Entgelten einstellen.
- Die Deutsche Lufthansa einigte sich mit der Gewerkschaft unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO) im Mai 2005 auf einen neuen Tarifvertrag für rd. 14.000 Flugbegleiter, der für zwei Jahre keine Lohnerhöhung vorsieht. Ab 2007 soll eine Erhöhung um mindestens 2,5% und Anfang 2008 in Höhe des Inflationsausgleichs erfolgen. Dies ist Teil eines mehrjährigen Kostensenkungsprogramms der Lufthansa (FAZ 10.5.05)
- Europas größter Medienkonzern Bertelsmann verständigte sich mit dem Betriebsrat des Clubs Bertelsmann auf ein Maßnahmenpaket, das den Abbau fast jeder fünften Stelle, die

Verlängerung der Arbeitszeit auf 42 Wochenstunden und einen Gehaltsverzicht vorsah. So wurde eine Kostensenkung von etwa 20% erzielt. Das Unternehmen sicherte im Rahmen von Standortsicherungsvereinbarungen Kündigungsschutzgarantien zu. (FAZ 22.4.05)

- Die Leifheit AG (FAZ 21.5.05) verlagerte wegen andauernden Umsatzrückganges Teile der Produktion von Haushaltsartikeln nach Osteuropa und Asien. Zugleich wurde eine Senkung der Eigenfertigung, eine Neuausrichtung der Sortimente und ein Ausbau der Auslandsumsätze vorgenommen. Von den 980 Arbeitsplätzen in Deutschland wurden 360 abgebaut. 80 davon entstanden neu in Tschechien. Zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, vor allem wegen des Wettbewerbs mit fernöstlichen Konkurrenten und wegen des teuren Euro gebe es keine andere Wahl, als auf diese Weise die Kosten zu reduzieren.
- Der Autohersteller Audi senkte im Rahmen der Erneuerung der Betriebsvereinbarung (Pakt zur Standortsicherung) die Entgelte für neue Arbeitsverträge um 2,79%. Die Regelarbeitszeit von 35 Stunden/Woche blieb bestehen, aber die reale Wochenarbeitszeit wurde um zwei Stunden auf 37 erhöht. Die Samstagsschicht wird mit Freizeit ausgeglichen. Im Gegenzug zur flexibleren Arbeitszeit gab das Unternehmen eine Beschäftigungsgarantie bis 2011. Der Betriebsrat akzeptierte die Abkehr vom Haustarif und einen Verzicht auf Lohnerhöhungen bis Ende Januar 2007. (FAZ 15.3./4.4./9.4.05)
- Der Technologiekonzern Siemens führte seit 2004 in einzelnen Sparten heftige Auseinandersetzungen um Kostensenkungen zwecks Steigerung der Umsatzrendite (FAZ 22.3./23.3./11.6.05 u. FR 23.3.05).

Im Frühjahr 2004 hatte der derzeitige Konzernchef Pierer mit der Drohung, bis zu 2000 Arbeitsplätze der defizitären Telefonsparte nach Ungarn zu verlagern, in zwei nordrhein-westfälischen Werken deutliche Kostensenkungen durch Mehrarbeit ohne Lohnausgleich durchgesetzt.

Im März 2005 erklärte die Unternehmensleitung unter dem neuen Chef Kleinfeld, dass der Automobilzulieferer Siemens VDO in Würzburg – ein hochprofitables Werk – komplett ins tschechische Ostrawa verlagert werden solle. In Würzburg standen 1.600 Arbeitsplätze auf dem Spiel. Das Werk ist eines von 14 deutschen VDO-Werken. Letztlich ging es dem Unternehmen auch hier um Kostensenkungen durch Zugeständnisse der Arbeitnehmerseite. So bot das Unternehmen alternativ an, 800 Arbeitsplätze in Würzburg zu belassen, wenn die Belegschaft zu erheblichen Zugeständnissen bereit sei. Die Wochenarbeitszeit solle ohne Lohnausgleich von 35 auf 40 Stunden angehoben, bezahlte Pausen abgeschafft werden. Das waren massive Eingriffe in den Flächentarifvertrag. Im April entschied sich das Unternehmen, den Standort Würzburg zu erhalten. Im Juni 2005 kam es dort dann zu einem Ergänzungstarifvertrag (also mit der IGM), der dem Unternehmen die angestrebte Kostensenkung von 50 Mio durch flexible Arbeitszeiten brachte. Tarifliche Einkommenserhöhungen 2005 und 2006 wurden um einige Monate verschoben sowie das Urlaubs- und Weihnachtsgeld bis 2010 auf 2000 begrenzt. So blieben mit gesenkten Arbeitskosten 1.400 der 1.600 Arbeitsplätze erhalten.

Eine ähnliche Entwicklung nahm der Kostensenkungskonflikt beim Siemens Transformatorenwerk in Nürnberg. Mit einem Ergänzungsvertrag über flexiblere Arbeitszeiten und geringere Arbeitskosten (geringere Zulagen, Wegfall der Jahreszahlung, halbiertes Urlaubsgeld) blieben im Juni 2005 rd. 600 der zuletzt 850 Stellen für vier Jahre gesichert. Nach Berechnungen der IGM verringerte sich das Jahreseinkommen der Beschäftigten um 13 bis 14%. Siemens verpflichtete sich, einen zweistelligen Euro-Millionenbetrag in die Entwicklung des Standorts zu investieren.

Im Februar 2005 (FAZ 22.2./4.3.05) hatte der Vorstand auch für Siemens Business Services (SBS) beschlossen, bis Ende September in der Sparte Informationstechnik-Dienstleistungen 945 Arbeitsplätze in Deutschland zu streichen. Am Tage nach der Bundestagswahl vom 18. September 2005 gab Vorstandschef Kleinfeld aber dann bekannt, dass bei SBS in den nächsten zwei Jahren 2.400 von 15.000 Stellen gestrichen würden. Dabei sollten zwei Drittel der 63 deutschen SBS-Standorte geschlossen werden. Auch bei der Kommunikationssparte Com solle es einen Arbeitsplatzabbau in größerem Stil geben. Darüber werde noch mit den Gewerkschaften verhandelt. Die Logistik- und Produktionsautomatisierungstechnik (L&A), die

kleinste der 12 Sparten des Siemenskonzerns, werde aufgelöst. Die Begründung des Siemenschefs lautete, dass die „Krisensparten“ wieder auf einen Kurs profitablen Wachstums gebracht werden müssten. Nur so könnten Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden. Die Renditeziele müssten erreicht werden (FAZ 20.9.05/Hamburger Abendblatt (HA) 20.9.05).

- Auch bei Philips kam es im Bereich der Chipfertigung zu Ergänzungsverträgen. Für das Werk Böblingen wurde im Januar 2005 vereinbart, dass die rd. 800 Beschäftigten innerhalb von drei Jahren 350 Stunden unbezahlte Mehrarbeit leisten und auf Einkommen verzichten müssen. Da sich der Betriebsrat des Hamburger Werkes dem verweigerte, wurden von der Firma dort die außertariflichen Schichtzulagen gekürzt, was die einzelnen Realeinkommen empfindlich traf und zu Konflikten der Betroffenen mit ihrer Gewerkschaft führte (HA 28.1.05).
- Im Bankenbereich dominierten im ersten Halbjahr 2005 Stellenstreichungen, um die Gewinnsituation zu verbessern. Im Januar erregte der Sprecher der Deutschen Bank heftigen Unmut, als er mit der Bekanntgabe eines fast verdoppelten Gewinns (auf 2,5 Mrd.) bekannt gab, dass eine Eigenkapitalrendite von 25% erreicht werden müsse und deshalb zur Steigerung des Gewinns ein weiterer Abbau von 5.200 Stellen netto erfolgen werde. (FAZ 4.2.05). Die Commerzbank strich 900 Arbeitsplätze in ihrem Investmentbereich (HA 23.2.05). Ebenso bis 2008 die Dresdner Bank. WestLB und Landesbanken kamen hinzu. Im Februar 2005 gab dann die Hypo-Vereinsbank (HVB) bekannt, dass sie einen Milliardenverlust in einen Gewinn umkehren müsse. Nach einem schon 2004 beschlossenen Sparprogramm würden vor allem in Deutschland noch einmal 2.200 bis 2.400 der knapp 58.000 Konzern-Arbeitsplätze gestrichen. Dabei würde vor allem München betroffen sein, weil bei der Verwaltung gekürzt würde. (FAZ 4.2./25.2.05). Nach der Übernahme der HVB durch die italienische Bankengruppe Unicredito im Juni 2005 (FAZ 14.6.05) wurde bekannt, dass weitere 1.800 Arbeitsplätze entfallen müssten.
- Der Halbleiterhersteller Infineon gab im Februar 2005 bekannt (FAZ 24.2.05), dass zu Beginn des Jahres 2007 das Werk in München mit 800 Mitarbeitern wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit und veralteter Produktionstechnik geschlossen werde.
- Die Deutsche Bahn einigte sich im März 2005 (FAZ 2.3.05) mit den Gewerkschaften auf einen „Beschäftigungspakt“ (Tarifvertrag), mit dem die Arbeitskosten durch eine längere Arbeitszeit (39 Stunden ab Juli 2005) um 5,5% gesenkt wurden. Ein Urlaubstag wurde gestrichen. Vorgesehen wurden jetzt flexible Arbeitszeiten. Die Bahn versprach demgegenüber den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bis 2010, eine Entgeltsteigerung um 1,9% sowie eine Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmenserfolg. Der Vertrag gilt für 140.000 Beschäftigte; die Beamten arbeiten schon seit Monaten 40 Stunden.
- Ein weiteres typisches Beispiel für die Konkurrenzsituation traditioneller deutscher Unternehmen bietet der Hausgerätemarkt mit Herstellernamen wie Miele, Linde, Bosch-Siemens-Hausgeräte und AEG/Elektrolux. Immer mehr Discounter halten den Preisverfall z.B. bei Kühlschränken und Waschmaschinen in Gang. Das Familienunternehmen Miele sah sich im Februar 2005 (FAZ 19.2.05) veranlasst, 1.077 der aktuell 11.046 Arbeitsplätze in Deutschland innerhalb der nächsten zwei Jahre, auf der Basis eine Vereinbarung mit dem Betriebsrat, abzubauen. Insgesamt beschäftigt Miele 15.117 Mitarbeiter. 70% seines Umsatzes macht Miele im Ausland, Aber auch nach dem Stellenabbau sind immer noch 71% der Mitarbeiter in Deutschland beschäftigt. Das Unternehmen ist gesund und in keiner Schieflage, aber es steht zunehmend unter den Zwängen globaler Konkurrenz, obwohl es ein „Premiumanbieter“, also ein Unternehmen für hochpreisige Hausgeräte ist. Doch auch hier wirkt die Billigkonkurrenz. Miele plant trotz der vorsorglichen Entlassungen und absehbarer weiterer Schwierigkeiten keine Verlagerungen ins Ausland oder Werksschließungen. Bei Linde Kältetechnik sind zwei deutsche Standorte mit 1.300 Arbeitsplätzen gefährdet (FAZ 23.2.05) Betroffen ist die Produktion von Kühlaggregaten für Supermärkte. Das Unternehmen war im Oktober 2004 von einem großen amerikanischen Mischkonzern von dem Anlagenbauer Linde AG erworben worden und hatte noch eine „schwarze Null“ geschrieben, in Deutschland allerdings bereits seit 2002 Verluste eingefahren. Bei Verhandlungen mit

dem Betriebsrat über die Wiederherstellung der Ertragskraft in Deutschland wollte die Zentrale die Verlagerung jedes zweiten Arbeitsplatzes nach Tschechien, weil die Herstellungskosten in Deutschland zu hoch seien (FAZ 19.5.05).

Bosch und Siemens Hausgeräte wollten wegen des Preisverfalls durch Billiganbieter aus Asien und der Türkei, aber bei positiver Ergebnisentwicklung des Unternehmens (Gewinnsteigerung 10%), in Berlin bis zu 700 Arbeitsplätze streichen (FAZ 1.6./8.6.05). Dreiviertel der Erlöse würden mittlerweile im Ausland erzielt. Bis Ende 2005 soll die Türkei größter Fertigungsstandort werden (FAZ 1.6.05).

Wegen der schlechten Marktentwicklung plant der schwedische Elektrolux-Konzern die Schließung seines AEG-Werkes in Nürnberg mit 1.750 Arbeitsplätzen für das Jahr 2006. Es wird mit dem Betriebsrat verhandelt. Deutschland ist nicht allein betroffen. Der Konzern will weltweit 13 oder 14 Werke, davon die Hälfte in Westeuropa und Nordamerika schließen oder nach Osteuropa bzw. Asien und Mexiko verlagern. Die Vertriebsbereiche der AEG Hausgeräte GmbH mit insgesamt 1.500 Mitarbeitern werden in vier selbständige GmbH-Gesellschaften ausgegliedert. Diese neuen Firmen sind nicht tarifgebunden; sie wurden gezielt einer Tarifregelung mit der IGM entzogen (FAZ 18.6.05)

- Zu den großen Unternehmensgefährdungen im 1. Halbjahr 2005 gehörten die Opel-Werke in Rüsselsheim und Bochum. Hier wirkten sich die Schwierigkeiten der amerikanischen Muttergesellschaft General Motors (GM) aus. Der Vorgang hatte eine europäische Dimension, da insbesondere noch die schwedische Tochter Saab betroffen war. General Motors setzte einen Kostensenkungsplan für die defizitären Werke mit schärfsten Einschnitten, einem massiven Stellenabbau und höherer Auslastung durch. Dabei drohten die Amerikaner nicht nur mit Verlagerung der Produktion ins Ausland, sondern spielten auch die deutschen Werke gegen das schwedische aus. Nach monatelangen Verhandlungen schlossen Geschäftsleitung und Gesamtbetriebsrat eine Vereinbarung, „Zukunftsvertrag“ genannt (4.3.05), der die Standorte Rüsselsheim, Bochum, Kaiserslautern und Eisenach sicherte, jedoch von den Arbeitnehmern große Opfer verlangte. 6.000 Arbeitsplätze werden in Deutschland abgebaut, die Arbeitnehmer gehen in sogenannte „Beschäftigungsgesellschaften“. Diese Sanierung wurde von der Bundesagentur für Arbeit subventioniert. GM stellt 1 Mrd.\$ für Abfindungen bereit. Die Arbeitsplätze sollen bis Dezember 2010 gesichert sein; bis dahin wurden betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen.

Ausdrücklich wurde festgestellt, dass der Vertrag nicht bei der Arbeitszeit oder beim Einkommen in den Flächentarifvertrag eingreift. In Kaiserslautern wurden bestehende Monatseinkommen um 6,5% gesenkt, dafür gab es eine Einmalzahlung. Für die Lohnentwicklung 2004/2005 sind Nullrunden vorgesehen, in Bochum bis 2010. Bis 2010 werden Tarifsteigerungen um jeweils 1 Prozent gekürzt weitergegeben. Werden also 1,5% tarifvertraglich vereinbart, gelten hier nur 0,5%. Die Arbeitszeit bleibt bei bezahlten 35 Stunden, wird aber durch Arbeitszeitkorridore flexibilisiert. Das Weihnachtsgeld wird von 100% auf 70% abgesenkt. Die übertarifliche Bezahlung wird in den nächsten Jahren abgebaut. Weitere Details verstärken nur noch den Eindruck eines enormen Drucks auf die Arbeitnehmerseite, für die Erhaltung ihrer Werke auf Einkommen zu verzichten. Die IGM sah ihren Erfolg darin, dass betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen wurden (FAZ im Januar, Februar und März. 5.3.2006; SZ 3.3.05; FR 5.3.05; IGM direkt 5/2005).

- Der amerikanische Autozulieferer Delphi vereinbarte wegen großer Verluste in den USA mit dem Betriebsrat ein Arbeitszeitmodell, das die Wochenarbeitszeit von 40 auf 44 Wochenstunden ohne Lohnausgleich heraufsetzte. Es gilt für 1.000 Beschäftigte. Damit wurden die Lohnkosten um 10% gesenkt. Entlassungen wurden dadurch vermieden. Delphi war 2004 aus dem Arbeitgeberverband ausgetreten, um längere Arbeitszeiten durchsetzen zu können (FAZ 21.3.05).
- Bemerkenswert ist der Standortsicherungsvertrag des Sportwagenherstellers Porsche vom Juni 2005. Er hat eine Laufzeit bis 2010 und sichert Investitionen und Produktion in Deutschland. Als Gegenleistung erwartet die Firma eine deutlich höhere Flexibilität der Arbeitnehmer, sollte sich die Marktlage ändern oder Probleme in der Produktion entstehen. (FAZ 23.6.05)

3.2 Einzelne Branchenentwicklungen und Tarifrunden im 1. Halbjahr 2005

Ganz große, das gesamte Bundesgebiet und eine große Zahl an Arbeitnehmern betreffende Tarifbewegungen fanden im untersuchten Zeitraum nicht statt. Zu Beginn des Jahres gab es mehrere Bekundungen der Metallarbeitgeber (FAZ 27.12.04//HA 23.2.05), dass es 2005 nichts zu verteilen gebe und auf prozentuale Lohnsteigerungen zugunsten von Einmalzahlungen verzichtet werden solle. Sie forderten mehr Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen und betriebliche Regelungsspielräume. Die zunehmende Flexibilität in den Betrieben sei eine Grundvoraussetzung für den Erhalt von Arbeitsplätzen.

- Die Lohn und Gehaltstarife der für deutsche Tarifaueinandersetzungen bedeutenden Metall- und Elektroindustrie laufen noch bis Ende Februar 2006. Aber zu Beginn des Jahres 2005 mussten sich die Tarifpartner mit einer Revisionsklausel befassen. Diese besagte, dass zum 1.3.2005 eine Einkommenserhöhung um 2,7% (2% mehr Lohn und 0,7% zur Finanzierung eines einheitlichen Tarifs für Arbeiter und Angestellte) erfolgt, es sei denn, eine Seite mache veränderte (konjunkturelle) Bedingungen zwecks Revision geltend. Auf Arbeitgeberseite wurde die Forderung nach einer Absenkung der Tariferhöhung wegen verschlechterter Konjunkturaussichten erwogen. Nach kurzen Verhandlungen stellte aber keine Seite die im Februar 2004 vereinbarte Erhöhung in Frage.
- Der Tarifvertrag in der Eisen- und Stahlindustrie lief im März 2005 aus (FAZ 18.2./6.5.05). Angesichts der guten Stahlkonjunktur verlangte die IGM für die 85.000 Beschäftigten 6,5% mehr Lohn. Die Arbeitgeber boten 2,4% für 19 Monate und eine Einmalzahlung von 800 €. Zu ersten Mal seit 1978 stand hier wieder ein Streik vor der Tür. Im Mai einigten sich die Tarifparteien in letzter Minute auf 3,5% Steigerung ab 1.9.2005 bei einer Laufzeit von 22 Monaten. Außerdem zahlten die AG einmalig 500 € (direkt, Info Dienst IGM 9/11.5.05). Auf Arbeitgeberseite wurde dieses Ergebnis als „erpresster Abschluss“ (Arbeitgeberpräsident Hundt) bezeichnet (FAZ 12.5.05).
- Ein weiterer harter Arbeitskampf wurde im 1. Halbjahr 2005 in der Druckindustrie (200000 Beschäftigte) geführt. Hier hatte die AG-Seite den Manteltarifvertrag zum 31.5.05 mit dem Ziel gekündigt, die Unternehmen zu entlasten (FAZ 31.5.05). Zeitgleich kündigte die Gewerkschaft Verdi die Gehaltstarife und forderte 3,7% mehr Lohn. Über Löhne und die Arbeitsbedingungen (vor allem die Flexibilisierung der Arbeitszeit, Öffnungsklauseln, erfolgsbezogene Zusatzzahlungen), wurde dann, bei zahlreichen Warnstreiks, gleichzeitig verhandelt. Die Gewerkschaft stand dabei unter dem Druck, dass ohne Vertrag die alten Bedingungen des Manteltarifvertrages nur noch für alte Beschäftigungsverhältnisse galten und der Abschluss von Einzelarbeitsverhältnissen nicht mehr blockiert war. Im Ergebnis setzte die Gewerkschaft eine Einmalzahlung von 340 € und eine Lohnerhöhung von 1% für 24 Monate durch. Der Manteltarifvertrag wurde wieder bis Ende 2009 in Kraft gesetzt. Zusätzliche Sonntagsarbeit wurde vereinbart.
- Im Mai 2005 begannen Tarifverhandlungen in der Chemischen Industrie (FAZ 9.3./23.5./17.6.05) für 550.000 Beschäftigte. Im März hatte die Gewerkschaft (IG BCE) eine reale Lohnerhöhung gefordert, ohne eine konkrete Zahl zu benennen. Diese Gewerkschaft sprach sich für einen Tarifvertrag aus, „der die hohe Leistungsfähigkeit und Qualifikation der Beschäftigten sowie die Produktivitätsentwicklung berücksichtigt und neben dem Ausgleich der Preissteigerung eine reale Einkommenserhöhung sicherstellt.“ Beziffert wurde dies allseits mit etwa 3,8%. Die Arbeitgeber ihrerseits sahen einen gewissen Spielraum für Tariferhöhungen, wollten aber keinesfalls „den Fehler der Stahlindustrie“ machen. Im Juni einigten sich diese partnerschaftlich vorgehenden Tarifparteien auf eine Erhöhung um 2,7% ab 1.6.05 sowie eine, auf das Individualgehalt bezogene Einmalzahlung, mit einer vertraglichen Laufzeit von 19 Monaten. Überdies verpflichteten sich die Arbeitgeber, das Ausbildungsplatzangebot für 2006 und 2007 um 3,3% zu erhöhen.

- Die interessanteste Tarifrunde lieferte die Dienstleistungsgewerkschaft Verdi für den öffentlichen Dienst (FAZ 17.12.04//29.1./11.2.05). Sie kündigte im Dezember 2004 den bis Januar 2005 laufenden Vergütungs- und Lohnarbeitsvertrag für die knapp 2,4 Mio Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes (200.000) und der Kommunen (1,9 Mio), ohne schon Lohnforderungen zu stellen. Die Länder waren nicht beteiligt, da sie die Arbeitszeitbestimmungen einseitig gekündigt hatten und Berlin und Hessen sogar aus der Tarifgemeinschaft deutscher Länder ausgetreten waren. Bund und Gemeinden dagegen hatten mit der Gewerkschaften zwei Jahre lang über ein neues Tarifrecht beraten. Alle Kostentableaus waren durchgerechnet, Finanzierungsmöglichkeiten erörtert. Am 10. Februar wurde der neue Tarifvertrag, der eine grundlegende Reform des Angestellten-Tarifs, statt des bekannten BAT, enthielt, geschlossen (Laufzeit bis 2007).
Neben der Einführung der leistungsbezogenen Besoldung und strukturellen Veränderungen erhielten die Beschäftigten des Bundes und die Angestellten der westdeutschen Kommunen eine Einmalzahlung von 900 über drei Jahre (ostdeutsche Kommunen drei Jahre jeweils 1,5%; Anpassung an die Westbezüge). Die Arbeitszeit der Bundesangestellten wurde auf 39 Stunden, die der westdeutschen Kommunen gleich bleibend auf 38,5 Stunden/im Osten 40) festgelegt. Arbeitszeitkonten führten zu einer begrenzten Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die Auseinandersetzungen zwischen Verdi und den Ländern hielten im Herbst 2005 noch an.
- Die Tarifparteien der Bauwirtschaft einigten sich im Juni 2005 auf einen Tarifvertrag (FAZ 22.6.05), der die Wochenarbeitszeit von 39 auf 40 Stunden ohne Lohnausgleich erhöhte. Im Westen wurden die Löhne um 1% erhöht, im Osten stagnierten sie. Eine Tariflohngarantie wird nicht mehr gewährt, sie wird durch Bonus- und Malusregelungen ersetzt. Die Urlaubsvergütung wird verringert. Hier ist die Absenkung aller Lohnbestandteile überdeutlich.

4. Aktuelle Arbeitsmarkt-Strategien der Tarifparteien

4.1 Aktuelle Arbeitsmarkt-Strategien der Unternehmen und ihre Motive

Seit 2004 drücken die deutschen Unternehmen in ihren inländischen Produktionsstätten und Unternehmen z.T. äußerst robust auf die Arbeitszeit, die Arbeitsbedingungen und die Löhne. Das beherrschende Motiv ist „Kostensenkung“. Sie können in den allermeisten Fällen nachweisen, dass die ausländische Konkurrenz innerhalb der europäischen Union nach der Osterweiterung und im globalen Wettbewerb unter niedrigeren Arbeitskosten als in Deutschland produziert und damit ihre Produkte weit unter den in Deutschland möglichen Preisen anbietet. Dies gilt auch unabhängig von der Tatsache, dass deutsche Unternehmen auch wegen der relativen „Härte“ des Euro gegenüber dem Dollar im Preiswettbewerb benachteiligt sind.

Eine gewichtige Rolle spielt überdies, dass die wichtigen Absatzmärkte sich zunehmend im Ausland befinden. Dies wiederum ist von Bedeutung für die Preis-Kostensituation und für das unternehmerische Argument der „Nähe zum Kunden“. Ein Beispiel war oben die Firma Miele, die 70% ihres Umsatzes im Ausland erzielt, aber 71% ihrer Mitarbeiter in Deutschland beschäftigt. Die Globalisierung schafft an allen Plätzen der Welt Situationen, in denen sehr konkret die Preise und Qualitäten vor Ort verglichen werden können. „Qualität“, ein Wertsiegel deutscher Industrieherstellung, ist bei heutigem Stand der Technik kein gesichertes und dauerhaft wirkendes Kriterium für den Absatz mehr. Andere sind genau so gut; andere sind auch besser als die Deutschen

Die Maximen des „Shareholder value“ schlagen zum Teil deutlich durch. Auch verfehlte Unternehmensziele, eine übertriebene Expansionspolitik und falsche Markteinschätzungen der Unternehmensleitungen werden mit einem Druck auf die Arbeitskosten kaschiert.

Den deutlichen Stellenabbau bei den deutschen Banken nannte die FAZ (4.2.2005) ein „deutsches Phänomen“. In anderen Ländern Europas seien die Banken nicht zu derartigen Reduktionen gezwungen, weil bei ihnen Programme zur Steigerung der Effizienz im Vordergrund stünden. Der Stellenabbau sei auch eine Folge verfehlter Expansionspolitik

Insgesamt betrachtet muss festgestellt werden, dass die Unternehmen ihre Forderungen nach Senkung der Arbeitskosten stets durchsetzen konnten. Schwierigkeiten erwuchsen ihnen allein aus der Tatsache, dass die Gewerkschaften sich auf die bestehenden Tarifverträge berufen konnten und deshalb immer als Verhandlungspartner im Spiel blieben. Weiter gedacht heißt dies, dass die Abkehr von der Unabdingbarkeit der Tarifnormen durch rechtsgültige betriebliche Bündnisabsprachen eine Erleichterung für die Unternehmen wäre, ihre Kostensenkungspläne durchzusetzen.

Die aktuellen Kostensenkungsstrategien der Unternehmen lassen sich folgendermaßen subsumieren:

1. Abbau übertariflicher Bezahlungen und Leistungen

Betroffen sind in der Regel freiwillige Leistungen der Unternehmungen und betriebliche Vergünstigungen individueller oder gesamtbetrieblicher Art, die zumeist auf Betriebsvereinbarungen beruhen. Ihre Rechtskraft liegt damit unterhalb tariflicher Festlegungen, so dass sie sich leichter abändern lassen.

2. Die Verlängerung der Arbeitszeit

Die tarifliche Arbeitszeit – 35 Stunden in der Woche in der Metallindustrie, sonst zwischen 35 und 40 Stunden – war fast immer der vorrangige Angriffspunkt der Unternehmensleitungen. Die IGM war dagegen zu keiner Abänderung der Tarifverträge bereit. Dieser Umstand hinderte beide Seiten aber nicht, fast immer zu Kompromissen betrieblicher Art zu gelangen. Durch die Vereinbarung flexibler Arbeitszeiten, vor allem in Form von Arbeitszeitkonten (Wochen-, Monats-, Jahresarbeitszeitkonten), gelang es, den Wunsch der Unternehmen nach Abbau/Abschaffung bezahlter Überstunden zu erfüllen und letztlich den gesamten Produktions- oder Betriebsablauf zu flexibilisieren. So wurden in der Regel bedeutende Kostenreduktionen erzielt, ohne die tarifliche Arbeitszeit förmlich zu verändern.

3. Der Abbau von Arbeitsplätzen

Der Stellenabbau bildet natürlich die weit härtere Kostensenkungs-Strategie. Allerdings gibt es gerade hier nennenswerte Hürden für die Unternehmensleitungen. Gesetzlich geregelte „betriebsbedingte“ Kündigungen können eine durchschlagende Maßnahme sein. Sie zwingen das Unternehmen aber auch zur Beachtung der sogenannten „Sozialauswahl“. Dies bedeutet, dass es keinen oder wenig auf Einfluss auf die Auswahl der zu Entlassenden hat. Betriebsbedingte Kündigungen wollen sowohl Unternehmen als auch Gewerkschaften möglichst vermeiden.

Desweiteren lässt sich feststellen:

- Sozialverträglicher Stellenabbau wird die fortschreitende Ausdünnung einer Belegschaft genannt, wenn Ausscheidende nicht ersetzt werden.
 - Entlassungen mit Abfindungen sind ein teures Instrument des Stellenabbaus.
 - Bei größeren Entlassungen kommt es zur Gründung von „Auffanggesellschaften/Beschäftigungsgesellschaften“ aller Art. Das eigentliche Unternehmen erhält damit die gewünschte günstigere Kostenstruktur.
 - Infrage kommt auch die Auslagerung defizitärer Unternehmensbereiche bis hin zur „Schenkung“ einer Sparte an ein fremdes Unternehmen (Vgl. Siemens Handysparte an ein japanisches Unternehmen).
 - Die Werksschließung ist ein hartes Instrument, dessen Kosten jedoch zumeist sehr hoch sind.
 - Die Verlagerung von Fabriken und Unternehmensteilen ins Ausland ist nur dann kostensparend, wenn damit entsprechende Schließungen in Deutschland verbunden sind.
4. Die Nicht-Investition in Deutschland und die Platzierung von Erweiterungs- oder Restrukturierungs-Investitionen im Ausland ist schwer zu erfassen. Die Produktionskosten waren z.B. der Grund für den Plan des Volkswagenwerkes, den neuen Fahrzeugtyp „Marrakesch“ nicht in Wolfsburg, sondern in Portugal zu fertigen. Anders verhielt es sich mit MAN, das im August mit einem weiteren Werk für Lastkraftwagen in Polen nicht Kapazitäten verlagern, sondern erweitern wollte.
 5. Aufspaltungen von Unternehmen, die Zerschlagung von Konglomeraten, die Auslagerung defizitärer Unternehmensteile, mit anschließender Konzentration auf die profitablen Teile sind weitere arbeitsmarktrelevante Unternehmensstrategien. Eine solche Methode wird vor allem bei Investitionen durch Kapitalfonds wie Hedge Fonds oder auch Private Equity Gesellschaften bevorzugt und ist deshalb gefürchtet. Siemens ist ein andersgeartetes Beispiel. Hier wird erkennbar, dass die Abspaltung der weniger profitablen Bereiche sorgfältig mit dem Ziel in Einklang gebracht wird, eine längerfristige Linie zu verfolgen und damit ggfs. vorübergehend auch geringere Gewinne bzw. sogar Verluste hinzunehmen. Genannt wird in diesem Fall die Siemens Medizintechnik, die heute eine „Perle“ des Konzerns bilde (FASZ 19.9.05).
 6. Ein Unternehmen entgeht natürlich gänzlich den Bindungen an einen von Arbeitgeberverband und Gewerkschaft abgeschlossenen Flächentarifvertrag, wenn es aus dem Tarifverband austritt. Dann entfällt die Bindung an überbetrieblich fixierte Lohngestaltungen, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen. Es könnten dann allein die Einzelarbeitsverträge gelten. Ein solches Verfahren ist aber eher unpraktisch. Bevorzugt werden neben Haustarifverträgen mit einer Gewerkschaft betriebliche Vereinbarungen mit dem Betriebsrat. Damit kann – je nach Stärke der Arbeitsparteien – eine betriebsnähere Lohnkostenstruktur erreicht werden. Hierher gehört noch die reguläre Kündigung von Tarifverträgen durch die Arbeitgeberseite, ohne einen neuen Vertrag auszuhandeln. Dies kann erheblichen Druck auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen ausüben.
 7. Als Tarifbruch durch den Arbeitgeber gilt, wenn er mit dem Betriebsrat tarifwidrige Betriebsvereinbarungen abschließt, z.B. darüber, dass Mehrarbeit ohne

Lohnerhöhung oder Zuschläge möglich ist. Hierzu hatte allerdings das Bundesarbeitsgericht am 20 April 1999 entschieden, dass die Gewerkschaften dagegen klagen können (Das Parlament Nr.22 v.30.5.2005).

8. Bei einigen Unternehmen wurde die Kostensenkung dadurch erreicht, dass durch eine Öffnungsklausel im Manteltarifvertrag die Arbeitszeit ohne Lohnausgleich verkürzt werden kann (Solidarpakt bei Lanxess, IG BCE „Kompakt“ Nr.7-8/05). Ähnlich wurde überraschend und einvernehmlich bei Siemens im September 2005 verfahren.
9. Nicht übersehen werden sollte, dass es auch Fälle einer Rückverlagerung von Produktionen und Betriebsteilen nach Deutschland gibt. Gründe hierfür waren das Vorhandensein einer automatisierten Fertigung mit hohem Qualitätsniveau und offenkundige Logistikvorteile bzw. auch die Hintanstellung der Kostenfrage, weil ein „maßgeschneiderter Tarifvertrag“ abgeschlossen wurde (für ein Servicecenter der BASF in Berlin mit IG BCE).

4.2 Aktuelle tarifpolitische Abwehrstrategien der Gewerkschaften

Aus den gegenwärtig zu beobachtenden Bewegungen geht hervor, dass die IGM primär daran interessiert ist, die bestehenden Bedingungen der Flächentarifverträge formal zu bewahren. Denn solange dies gelingt, bleibt sie als Gewerkschaft auch in den Betrieben im Spiel. Um dieses Ziel zu erreichen, werden alle möglichen Umwege in den Unternehmen akzeptiert, die die Arbeitszeit de facto deutlich verlängern, die Löhne kürzen und günstige Zusatzleistungen der Unternehmen abbauen. So kann zur Arbeitszeit gesagt werden, dass sie de jure noch 35 Wochenstunden beträgt, de facto aber längst um 40 Stunden liegt. Das ist die Sachlage, die von den Arbeitsrechtlern die „Erosion des Tarifvertrages“ genannt wird. Dieses Verhalten der IGM zeigt vor allem auch, dass sie sich als Interessenvertretung der Arbeitnehmerschaft in toto versteht, nicht eigentlich als Kampforganisation für die konkret in den Betrieben in Schwierigkeiten steckenden Arbeitnehmer und Betriebsräte, die erhebliche Kosteneinsparungen verkraften müssen.

Allerdings sucht sie Kompromisse. So veröffentlichte die IGM Anfang 2005 Kriterien für Abweichungen vom Flächentarif. Grund war die Tatsache, dass 2004 insgesamt 383 abweichende Verträge, fast dreimal soviel wie 1998, allein in der Metallindustrie festgestellt wurden. 143 hatten die Arbeitszeit, 119 die Löhne und 80 Sonderzahlungen zum Inhalt. Künftig, so der IGM-Vorstand, sollten Abweichungen nur akzeptiert werden, wenn sie dem Betrieb, Standort, Unternehmen eine Perspektive und eine Rückkehr zum Flächentarif ermöglichten, wenn sie die Beschäftigung sicherten, andere betriebliche Möglichkeiten (Kurzarbeit, übertarifliche Leistungen, Zeitguthaben) ausgeschöpft seien, wenn Standortgarantien, Investitionen, Beschäftigungssicherungsklauseln, zusätzliche Ausbildungsplätze als Gegenleistungen vereinbart werden könnten. Abweichungen sollten zeitlich befristet werden. „Längere Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich sind nur in Ausnahmefällen möglich...und werden im Vorstand entschieden.“(IGM „direkt“ 2/05).

Zusammengefasst sind folgende Ziele erkennbar:

1. Die Gewerkschaften verweisen auf bislang schon übliche tarifvertragliche Öffnungsklauseln. Dies liegt ganz auf der Linie der traditionellen kollektivrechtlichen Verträge
2. Dasselbe gilt für vertraglich festgeschriebene Beschäftigungssicherungs-Verträge mit Unternehmen
3. Firmentarifverträge, das sind Tarifverträge der Gewerkschaft mit einzelnen zumeist größeren Unternehmen, unterliegen nicht dem Flächentarifvertrag. Das heißt aber keineswegs, dass sie für das Unternehmen günstigere Bedingungen enthalten. Eher ist – wie etwa bei VW – das Gegenteil der Fall
4. Die Gewerkschaften akzeptieren inzwischen die Arbeitszeit flexibilisierende Arbeitszeitkonten, die de facto die betriebliche Arbeitszeit verlängern
5. Sie stellen zwar der Konjunkturlage widersprechende Lohnforderungen, akzeptieren aber Ergebnisse, die als Lohnzurückhaltung charakterisiert werden können
6. Uneinig sind sich die Gewerkschaften in der Bewertung branchenbezogener Mindestlohn-Regelungen. Die einen, die eher schwächeren Gewerkschaften, sehen darin eine Absicherung der Löhne nach unten. Die anderen sehen darin eine Bindung, die sie nicht akzeptieren wollen, da sie sich stark genug fühlen.
7. Schwierig wird die Situation für eine Gewerkschaft, wenn ihre Mitglieder im Betrieb das Spiel um die Aufrechterhaltung der Tarifverträge nicht mitspielen. Z.B. lehnte bei Philips in Hamburg die Tarifkommission eine Verlängerung der Arbeitszeit von 35 auf 40 Stunden ab. Daraufhin kürzte das Unternehmen die übertariflichen Schichtzulagen für rd. 800 Mitglieder. Dies führte zu empfindlichen Einkommensverlusten mit entsprechenden Protesten der Betroffenen gegen ihre Gewerkschaft.
8. Bekämpft wird in jedem Fall von der Gewerkschaftszentrale die Verselbständigung von Betriebsvertretungen bei der außertariflicher Gestaltung der Arbeitsbedingungen im Betrieb
9. Mit den Arbeitgeber weitgehend einig sind sich die Gewerkschaften in der Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen

5. Ergebnisse

5.1 Arbeitsplatzabbau

Gesamtwirtschaftlich ausgelegte Statistiken zeigen, dass der Arbeitsplatzabbau im 1. Halbjahr 2005 nicht ganz so gravierend ausgefallen ist, wie es die Vorgänge in einzelnen Unternehmen nahe legen. Denn natürlich werden stets auch Arbeitsplätze neu geschaffen.

So zeigt eine Tabelle der FAZ (9.7.05) über die öffentlichen Ankündigungen von Abbau und Aufbau von jeweils mehr als 400 Stellen im 1. Halbjahr 2005 einen Abbau von insgesamt 56075 Stellen bei einem gleichzeitigen Stellenaufbau von 32.272 Stellen an. Zu den abbauenden Unternehmen zählen hier Opel mit 9.500 Stellen ebenso wie die Telekom (8.000), Karstadt Quelle (5.700), Hypo-Vereinsbank (4.200), Walter Bau (3.500) und Deutsche Bank (1920) sowie weniger bekannte Unternehmen wie etwa Schwan-Stabilo mit 400 Stellen am Ende der Skala.

5.2 Arbeitszeitverlängerungen

Nach einer Grafik in IGM „direkt“ 4/2005 betrug die Kluft zwischen der tariflichen und der tatsächlichen wöchentlichen Arbeitszeit in Deutschland im Westen

1986 – 39,4 nach Tarif, real 40,8 Stunden,

1994 – 37,7 39,5

1998 – 37,4 40,0,

2002 – 37,4 39,9

2003 waren es dann real im Durchschnitt 42,7 Wochenstunden bei Männern und 40,9 Wochenstunden bei Frauen (direkt 16/2005).

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug die Wochenarbeitszeit für Männer durchschnittlich 40 Stunden im Mai 2003 und 40,3 Stunden im März 2004 (FAZ 23.3.05). Im Osten war die Kluft stets geringer. Die Fixierung der Arbeitszeit durch den Flächentarifvertrag ist in steter Auflockerung begriffen. Offensichtlich hat sich der Trend in Richtung Arbeitszeitverkürzung (achtziger Jahre) umgekehrt.

5.3 Arbeitskosten

Die Arbeitskosten je Stunde stiegen 2004 im Euro-Raum nach Angaben des Statistischen Amtes der EU um durchschnittlich 2,7% (FAZ 22.6.05). Unter den großen Staaten lag Spanien mit einem Plus von 4,5% vorne, gefolgt von Frankreich mit 3,3%. Deutschland erhöhte dagegen seine Wettbewerbsfähigkeit mit einem Plus von nur 1,2% (FAZ 10.6./23.7.05).

Dieser Trend hat sich 2005 nachweislich fortgesetzt (Statistiken liegen natürlich noch nicht vor). Deutschland hat durch die harten Sanierungskurse der Unternehmen langsam seine Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu den europäischen Nachbarn verbessert. Das Resümee fasste ein Kommentar der FAZ (23.7.05) so zusammen: Wenn auch die deutschen Löhne vielfach noch immer über denen der Nachbarn lägen, so „entfalten Lohnzurückhaltung und Arbeitszeitverlängerung langsam, aber sicher ihre segensreiche Wirkung. Im Ergebnis hat Deutschland im Euro-Raum real abgewertet. Das heißt: Die Lohnstückkosten, die auch die Produktivität einschließen, sind spürbar gesunken, was der Exportstärke dient“. Die Hoffnung, dass damit auch die Binnenwirtschaft in Schwung kommt, habe sich allerdings bislang nicht erfüllt. Ähnlich sah es „The Economist“ („Germany’s surprising economy“, London, 20.8.05). Die Lohnstückkosten seien in Deutschland seit Ende der neunziger Jahre um mehr als 10% gefallen.

In diesem Zusammenhang muss allerdings auch auf die Beliebigkeit verwiesen werden, mit der offenbar Statistiken veröffentlicht und kommentiert werden. So brachte die FAZ am 6.10.2005 die Überschrift: „Mit den Lohnstückkosten belegt Deutschland einen Spitzenplatz“. Hier wurde auf die „Lohnstückkosten“ und nur im Verarbeitenden Gewerbe abgestellt. Diese seien wegen einer nur durchschnittlichen Produktivität so hoch. Insgesamt aber seien sie im internationalen Vergleich deutlich gesunken, so dass Deutschland seine Position verbessern konnte.

5.4 De-Industrialisierung

Schon in der „Restrukturierung“ der Unternehmen war die Tendenz zur De-Industrialisierung unübersehbar. So scheint z.B. die klassische Industrieregion Franken besonders bedroht. Weil es dort traditionell einen hohen Industrialisierungsgrad gibt, führen gerade dort die Kostensenkungen und Stilllegungen zu wirtschaftlichen Einbrüchen, die weit über die Unternehmen selbst hinausgehen. Genau so wirkten die Zusammenbrüche der ehemaligen Industriekombinate der DDR in den neuen Bundesländern seit Mitte der neunziger Jahre.

Ein Blick über die Vorgänge bei der „Restrukturierung“ einzelner Unternehmen und in den Branchen hinaus auf die Gesamtwirtschaft bestätigt die Entwicklung. Unbestreitbar ist, dass die deutschen Tariflöhne dem hochindustrialisierten Land zwar angemessen sind, im globalen Wettbewerb jedoch zunehmend ein Problem darstellen. „Die Industrie wandert ab“ titelte die Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (16.10.05) einen Artikel des Präsidenten des Ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn. Die hohen Löhne, so Sinn, „vernichten die arbeitsintensiven Produktionsprozesse und treiben das dort beschäftigte Kapital und die Arbeit in die kapitalintensiven Exportsektoren, wo sie noch am ehesten zu verkraften sind.“ Dieser Wandlungsprozess, der Deutschland einst zu hoher Technisierung und Produktivität getrieben hat, bedeute heute einen „pathologischen Boom“ der exportinduzierten Wertschöpfung, weil er mit einer allgemeinen Wachstumsschwäche und einer Massenarbeitslosigkeit einhergehe.

5.5 Aushöhlung des Tarifvertragsrechts

Wenn die tatsächlichen Arbeitsverhältnisse nicht mehr durch die kollektiven Verträge der Verbände eingefangen werden, ist es an der Zeit, die „Erosion“ des Flächentarifvertrages zu konstatieren. Denn in der Regel ist bei allen Arbeitszeitverlängerungen und Reduzierungen von Lohneinkommen der zuständige Tarifvertrag unangetastet geblieben. Die Kluft zwischen nominal und real vergrößert sich.

Auskunft über die reale Bedeutung des Flächentarifvertrages gab auch der tarifpolitische Jahresbericht 2004 des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der gewerkschaftseigenen Hans-Böckler-Stiftung (FAZ v. 5.2.05). Für die Bruttolöhne und -gehälter sei in den Tarifverträgen (für rd. 7,9 Mio Beschäftigte) eine Erhöhung von 1,6% vereinbart worden. Unter Einschluss der schon 2003 für 2004 vereinbarten Verträge habe sich eine tarifvertragliche Steigerung um 2,0% ergeben. Tatsächlich aber seien die Bruttolöhne 2004 nur um 0,1% (bei einer Teuerungsrate von 1,6%) gestiegen. Die tariflich vereinbarten Lohnsteigerungen seien komplett durch den Abbau übertariflicher Leistungen, eine zunehmende Flucht aus der Tarifbindung, eine wachsende Zahl von Mini-Jobs sowie durch die Inanspruchnahme von Öffnungsklauseln zwecks Unterschreitung der Flächentarife aufgezehrt worden. Alle diese Aktivitäten außerhalb der Tarifverträge gehörten heute zum Kostenmanagement.

6. Fragen der Zukunft

6.1 Aufrechterhaltung des Flächentarifvertrages ?

Interesse an der Aufrechterhaltung der Tarifautonomie und des Tarifvertragssystems signalisieren in erster Linie die Gewerkschaften und ihre jeweiligen Tarifpartner, die Verbände der Arbeitgeber. Aber auch diese sind uneins über die Frage, wo Flächentarifverträge enden und betriebliche Bündnisse beginnen sollten. Man möchte erstere lockern, aber nicht abschaffen.

„Auch ohne eine gesetzliche Änderung der Tarifautonomie befindet sich der klassische Mechanismus des Flächentarifvertrages in Auflösung.“ Betriebliche Arbeitsbündnisse seien auch im größten deutschen Wirtschaftszweig, der Metall- und Elektroindustrie gängige Praxis, schrieb die Wochenzeitung DAS PARLAMENT (Nr. 22 v. 30.5.05, S. 16). Reinhard Bispinck vom WSI-Tarif-Archiv (WSI-Mitteilungen 2/05, S. 63) spricht gar von „fortschreitender Verbetrieblung“. Die Arbeitgeber seien nicht an punktuellen Änderungen interessiert. Vielmehr ginge es ihnen um eine grundlegende Änderung des Normcharakters von Tarifstandards, weg von unabdingbaren Mindestvorgaben, hin zu Rahmen- und Bandbreitenregelungen mit Empfehlungscharakter.

Der Arbeitgeberverband Gesamtmetall beschloss Anfang Februar 2005, auch Betriebe ohne Tarifbindung zu vertreten (sogenannte OT-Verbände). In den vergangenen Jahren hatten schon sämtliche (auch regionale) Arbeitgeberverbände der Metallindustrie jeweils einen eigenen OT-Verband gegründet. Gesamtmetall verlor im Jahr 2003 233 Mitglieder an den OT-Bereich, 350 waren ganz ausgetreten. Mittlerweile, so das PARLAMENT, stünden bei Gesamtmetall 2.000 OT-Mitglieder 5.100 Mitgliederverbänden mit Tarifbindung gegenüber.

Dies ist in doppelter Hinsicht bedeutsam. Für die Gewerkschaft heißt dies, dass sie bei Druck auf Gesamtmetall Grenzen der Belastbarkeit einkalkulieren muss, die im Übertritt der Mitgliedsfirmen in den OT-Bereich liegen. Als Tarifpartei könnte Gesamtmetall eines Tages ausfallen, als Verband aber überleben. Damit wäre der Gewerkschaft der Tarifvertragspartner abhanden gekommen. Die Tarifbindung auf Arbeitgeberseite bröckelt. So heißt es auch nach einschlägigen Untersuchungen: „Die IT-Branche organisiert sich – in Verbänden ohne Tarifbindung“ (DAS PARLAMENT; Nr. 22, S. 11)

Zu diesen für den Flächentarifvertrag relevanten Entwicklungen auf Arbeitgeberseite gehört, dass die IGM sich im Februar 2004 genötigt sah, einer „Öffnungsklausel“ zuzustimmen, die Unternehmungen Abweichungen vom Tarifvertrag auch ohne akute Notlage erlaubt. Die Gewerkschaft bezeichnet dies als Klausel für den Strukturwandel, dem eine Garantie zur Beschäftigungssicherung gegenüberstehen müsse. Diese Neuerung trat zu anderen Formen von Öffnungsklauseln hinzu: Zum einen die Öffnungsklausel für Regelungen der Betriebsparteien (Aufhebung der Tarifsperr/Vorrang des TV nach §§ 77 Abs.3 Betriebsverfassungsgesetz); die allgemeine Öffnungsklausel, die z.B. die Regelung der Arbeitszeit den Betriebsparteien überlässt; die spezielle Öffnungsklausel z.B. für die Sanierung eines Betriebes und schließlich noch der „Beschäftigungssicherungsvertrag“, der den Betriebsparteien bei Auftragsmangel erlaubt, die wöchentliche Arbeitszeit und das entsprechende Entgelt zu verringern.

Nach Erhebungen der Böckler-Stiftung haben drei Viertel aller tarifgebundenen Betriebe Öffnungsklauseln vereinbart, die am meisten in großen Unternehmen, seltener in kleinen auch angewandt werden (IGM direkt 14/2005, S.6).

Öffnungsklauseln könnten auch die Erweiterung des „Günstigkeitsprinzips“ dadurch bewirken, dass die Regel, Abweichungen vom Tarifvertrag dürften nur zu Gunsten des Arbeitnehmers erfolgen, ausgedehnt wird auf den Fall, dass im Interesse der Erhaltung seines Arbeitsplatzes eine Absenkung seines Tariflohnes erfolgt.

Die Gewerkschaften müssen beachten, dass mit dem Fortfall der Industriearbeiterschaft eigentlich auch die Basis für die Flächentarifverträge bröckelt. Denn gerade die Arbeiterschaft in den industriellen Großbetrieben machte es für die Arbeitgeber sinnvoll, „Massen-Verträge“ statt Einzelarbeitsverträge abzuschließen. Für die Gewerkschaften war sie die Basis ihrer Macht und Kampfkraft. Heute sind sie auf dem Wege, nur noch bei industriellen Großunternehmen ein wirkliches Interesse am klassischen Tarifvertrag voraussetzen zu können.

Entschieden wehren sich die Gewerkschaften gegen jede gesetzliche Öffnungsklausel. In dieser Hinsicht ist die Haltung der Arbeitgeber ambivalent. Ihr Zögern und das Festhalten der Gewerkschaften am Flächentarifvertrag hängt mit dem drohenden Machtverlust zusammen, der in der Preisgabe des Flächentarifvertrages läge. Mit einer unnachsichtigen Tarifpolitik gefährden beide Tarifparteien ihre eigene Basis. Deshalb werden die Tarifverhandlungen in der Metall- und Elektroindustrie im Jahr 2006 von grundsätzlicher Bedeutung sein. Lohnmutorien oder geringfügige Lohnanpassungen könnten helfen. Drückt aber die IGM unnachsichtig unter Hinweis auf die verbesserte Kostensituation und steigende Gewinne der Unternehmen hohe Tarifabschlüsse durch, wird in der Realität die Kluft zwischen Tariflohn und Effektiveinkommen noch weiter wachsen. Das ist eine Entwicklung, die die Mitgliedsunternehmen der Arbeitgeberverbände und wohl auch Rechtsprechung und Gesetzgebung mittelfristig nicht ohne einen Eingriff in die Tarifautonomie hinnehmen werden.

Dann aber ginge nicht nur eine Tradition, sondern eine bedeutende gesellschaftspolitische Einrichtung verloren. Das deutsche Tarifsysteem basiert traditionell auf einem annähernd stabilen Machtgleichgewicht der Tarifparteien. Ein Diktat, von welcher Seite auch immer, zerstört den Grundgedanken des kollektiven („Friedens“-) Vertrages.

Bei aller berechtigten Kritik am Flächentarifvertrag dürfen auch die sozialen Kosten einer Einschränkung der Tarifautonomie und des Machtgleichgewichts der Parteien nicht unbeachtet bleiben. Falsch wäre es allerdings, das eine gegen das andere zu stellen oder beides alternativ zu sehen. Es macht keinen Sinn, auf allen sozialen Leistungen der reich gewordenen Industriegesellschaft zu beharren, wenn die Basis wegbricht. Allerdings gilt umgekehrt auch: Der gesamtgesellschaftliche und staatliche Zusammenhalt ist in Gefahr, wenn nicht die Einzelschicksale der „freigesetzten“ Arbeitnehmer/Wähler öffentlich ernst genommen werden.

6.2 Gesetzlich sanktionierte „betriebliche Bündnisse“ für die Lohnpolitik ?

Die zunehmenden Differenzierungen der Arbeitnehmer, Arbeitsformen und Arbeitsmärkte legen natürlich den Gedanken nahe, statt großflächiger Regelungen über ganze Branchen und Unternehmensgruppen eine eher „betriebsnahe“ Tarifpolitik zu ermöglichen. Dies ist aber heute durch den Grundsatz des „Vorranges des Tarifvertrages“ im Betriebsverfassungsgesetz formal ausgeschlossen, soweit damit abweichende Regelungen rechtlich verbindlich geschaffen werden. Ist es vorteilhaft, diese Barriere per Gesetz zu beseitigen?

Betriebsräte als die Vertretung der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer stehen nicht dem Kapitaleigner oder der Geschäftsführung gegenüber, sondern arbeiten zusammen mit diesen zum Wohl gleichsam einer höheren Instanz, zum Wohle des Unternehmens. Das ist die Philosophie der deutschen Betriebsrätegesetzgebung seit 1920. Das ist auch der Grundgedanke des geltenden Betriebsverfassungsgesetzes. Aus dieser gesetzlichen Einordnung folgt, dass der Betriebsrat keine Tarifpartei sein kann und keine Arbeitskampffreiheit besitzt. Er unterliegt vielmehr der Friedenspflicht. Dafür werden ihm weitreichende Befugnisse in betrieblichen Angelegenheiten zugestanden. Betriebsratsmitglieder genießen Kündigungsschutz.

Die Tendenz hin zu betriebsnahen Tarifen durch betriebliche Bündnisse setzt den Betriebsrat an die Stelle einer zentral organisierten Gewerkschaft. Das ist unvereinbar mit dem „Vorrang des Tarifvertrages vor der Betriebsvereinbarung“ in allen Teilen, die üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt werden. § 77 Abs. 3 BetriebsVerfG würde förmlich aufgehoben, die „Unabdingbarkeit“ der Tarifnormen angetastet. Der Betriebsrat müsste von der „Friedenspflicht“ entbunden werden. Ohne „Kampffreiheit“ könnte er nicht Tarifpartei sein.

Konsequenterweise lehnt deshalb der Vorsitzende des mächtigen Arbeitgeberverbandes „Gesamtmittel“, Kannegießer, ein Vertragsrecht für Betriebsräte ab. Er warnt davor, die Betriebsräte systematisch und grundsätzlich zur Tarifpartei zu machen. Dann „haben wir am Ende nur noch Betriebsgewerkschaften wie die Pilotenvereinigung Cockpit“ (FAZ v.28.2.05).

Deutliche Warnungen kommen auch vom Arbeitsrechtler Volker Rieble, Universität München: Man komme vom Regen in die Traufe, wenn Betriebsräte den Gewerkschaften die Macht aus der Hand nähmen. Man müsse sich vielmehr auf den individuellen Arbeitsvertrag konzentrieren, also die Individualisierung weiter treiben. Diese radikale Lösung, die nach Rückkehr zum 19. Jahrhundert klingt, aber wahrscheinlich die Verhältnisse in den modernen IT-Bereichen meint, dürfte kaum für die großen Industriekomplexe gelten können. Überzeugend ist allerdings seine Andeutung, wenn es zu einer schleichenden Verlagerung von Tarifkompetenzen auf die betriebliche Ebene komme, insbesondere auch Rechtsbruch geduldet werde, dann würde die Arbeitsgerichtsbarkeit mittelfristig mit einer neuen Interpretation der Koalitionsfreiheit aufwarten, „die die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als heiligen Zweck betrachtet, der weitgehende Einschränkungen der Tarifautonomie rechtfertigt“. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebe es dafür bereits Anzeichen. (Volker Rieble, Alle Macht den Betriebsräten, in FAZ vom 19.2.05, S. 13)

Die Drohung mit der Zulassung betrieblicher Vereinbarungen anstelle der tarifvertraglichen Normen wirft sehr komplizierte Rechtsfragen auf. Vermutlich würden

gesetzliche Änderungen stets beim (von den Gewerkschaften angerufenen) Bundesverfassungsgericht als Verstoß gegen Art. 9,3 GG beklagt. Alle diese Schwierigkeiten sprechen eher dafür, es bei der Tarifautonomie und dem Tarifvertrag zu belassen und das Prinzip tariflicher Öffnungsklauseln systematisch weiter auszubauen.

6.3 Auflockerung des Arbeitsmarktes durch Gesetzgebung und Rechtsprechung?

Die Politik neigt dazu, vor allem in Wahlkämpfen, eine Handlungskompetenz zu suggerieren, die in keinem Verhältnis zu den heutigen staatlichen Handlungsmöglichkeiten steht. Den Nationalstaat, auf den sich immer noch fast alle Theorien und Konzepte beziehen, gibt es nicht mehr. Die europäischen Staaten haben sich durch Deregulierungen, die fortschreitende Verwirklichung des „Gemeinsamen Binnenmarktes“ mittels Abschleifung von nationalen Regulierungen, um einen „fairen“ Wettbewerb zu ermöglichen, weitgehend ihrer Mittel beraubt, um noch eine nationale Beschäftigungspolitik à la Keynes oder eine ordoliberalen Gestaltung der wirtschaftlichen „Ordnungsformen“ (Eucken) betreiben zu können.

Es sind vor allem zwei Ebenen, die für den Arbeitsmarkt eine besondere Rolle spielen. Zum einen ist es der Schutz deutscher Unternehmen vor unfairen Konkurrenzpraktiken und aggressiver, unkontrollierter Kapitalmacht unter dem Vorzeichen der Globalisierung. Zum anderen sind es alle jene sozialpolitischen Einrichtungen, deren Finanzierung weitgehend auf das Erwerbseinkommen bezogen ist. Das sind die Lohnzusatzkosten.

Schutz in dem genannten Sinne verdienen die Unternehmen, weil sie es sind, die allein Arbeitsplätze außerhalb des öffentlichen Sektor bereit zu stellen in der Lage. Dabei lassen sich folgende Kriterien erkennen:

1. Schutz vor den Auswüchsen global agierenden Kapitals und internationalen Machtkomplexen, soweit dies außerhalb der EU möglich ist.
2. Schutz vor Benachteiligungen/Diskriminierungen innerhalb der komplexen Binnenmarktpolitik der EU
3. „Ent-Industrialisierung“ Deutschlands und „Basarökonomie“ (Sinn) vermeiden
4. Schaffung von Rahmenbedingungen, die der unterschiedlichen Situation deutscher Unternehmen gerecht werden, vor allem auch die Interessen der arbeitskräfteintensiven mittelständischen Unternehmen berücksichtigen:
 - mittels der Steuerpolitik
 - mittels günstiger Standortbedingungen
 - mittels einer engagierten Ausbildungs- und Bildungsförderung
 - mittels enger Verknüpfung von Forschung, Entwicklung und Anwendung

Die Lohnzusatz- oder Lohnnebenkosten erwachsen traditionell aus der Finanzierung der großen Pflichtversicherungen in Anbindung an das Arbeitsverhältnis. Die Frage, ob dies noch zeitgemäß ist, steht schon seit Jahren auf der politischen Agenda.

Mit der Pflegeversicherung wurde unter der Regierung Kohl ein umstrittener Schritt hin zur kapitalgedeckten Zusatzversicherung getan und damit die Arbeitgeber aus ihrem Pflichtanteil entlassen.

Die Arbeitslosenversicherung steht spätestens seit der Agenda 2010 in der Diskussion, da das schon immer bestehende Missverhältnis von Beitrag und Leistung zu offensichtlich geworden ist. Eine Senkung der Beitragssätze führt unmittelbar zur Entlastung der Arbeitnehmer und ihrer Betriebe. Die Lohnkosten würden also gesenkt. Hier wie auch bei der gesetzlichen Krankenversicherung, bei der auch eine Finanzierung ohne den Arbeitgeberanteil diskutiert wird, stellt sich die grundsätzliche Frage einer Finanzierung durch die öffentlichen Haushalte. Das wäre eine umwälzende Neuerung mit enormen Schwierigkeiten für die Haushalte, aber eine deutliche Entlastung der deutschen Unternehmen von den Arbeitskosten. Eine solche Umstellung ist allerdings nicht in Sicht.

Der Gesetzgeber hat es eher in der Hand, einen Niedriglohnsektor zu fördern, den die Gewerkschaften mit aller Kraft zu verhindern trachten. Wird den Arbeitgebern gestattet, den durchschnittlichen Tariflohn zu unterschreiten, z.B. bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen, dann könnte aus öffentlicher Kasse, etwa von der Bundesagentur für Arbeit, ein Lohnkostenzuschuss auf dieses neu geschaffene Arbeitsverhältnis geleistet werden („Kombi-Lohn“). Ziel wäre es, dem Neueingestellten ein Lohneinkommen oberhalb des Sozialhilfesatzes zu verschaffen. Auswirkungen auf das Lohnniveau im unteren Einkommensbereich wären dann auch bei Tarifverhandlungen zu erwarten. Die Erfahrungen mit diversen Formen der Subventionierung gering entlohnter Arbeit sind allerdings nicht sehr überzeugend, wie etwa die zu geringe Inanspruchnahme der Eingliederungszuschüsse für Langzeitarbeitslose und Schwervermittelbare zeigt (FAZ v.30.6.05).

Mit der gesetzlichen Fixierung von Mindestlöhnen ist eher ein Schutz deutscher Unternehmen vor Lohndumping ausländischer Arbeitskräfte verbunden. Gefordert wird dies deswegen auch hauptsächlich von den betroffenen Branchen, wie der Bauindustrie. Arbeitsmarktpolitisch dient diese Maßnahme nicht der Entlastung der Unternehmen. Das Gegenteil ist der Fall.

Der Kündigungsschutz steht schon seit längerem zur Disposition des Gesetzgebers. Die CDU/CSU plante im Wahlkampf 2005, ihn für Betriebe bis zu 20 Mitarbeitern auszusetzen. Schon die Anhebung auf 10 Mitarbeiter war nicht nur sozialpolitisch umstritten. Dann würden nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) rd. 90% der Unternehmen nicht mehr unter den Kündigungsschutz fallen (9 Mio Beschäftigte, FAZ v. 14.7.05). Die Vorstellung allerdings, dass Neueinstellungen schneller erfolgen könnten, wenn die Unternehmen schneller entlassen dürften, gilt nur eingeschränkt. Denn entscheidend für Neueinstellungen ist in erster Linie die wirtschaftliche Lage des Betriebes, Nachfrage etc. Noch wichtiger ist für die Beschäftigten der Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht 1998 festgestellt hat, dass es in jedem Fall einen Mindestschutz gibt. Er resultiert aus Art.12 GG. Die Berufsfreiheit schützt auch den Arbeitsplatz. Die Generalklausel von Treu und Glauben schützt zumindest vor willkürlicher Entlassung. So ist letztlich die Wirkung eines neuen Kündigungsschutzgesetzes auf eine Flexibilisierung der Arbeitsmarktverhältnisse begrenzt.

Mit dem Umbau von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nach der „Agenda 2010“ hat der Gesetzgeber hingegen einen überzeugenden Schritt getan. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe darf allerdings nicht als eine Art Bereitstellung von Arbeit durch die Politik bzw. die öffentliche Anstalt „Bundesagentur für Arbeit“ verstanden werden. Denn damit würde die Le-

gende untermauert, der demokratische und marktwirtschaftlich organisierte Staat könne Arbeitsplätze schaffen oder garantieren. Politiker sind gut beraten, wenn sie diesen Eindruck vermeiden. Eher wäre es geboten, auf der Arbeitsplatzverantwortung der autonomen Tarifverbände eindringlich zu bestehen.

Literatur

- Allmendinger, Jutta (2005): Aktuelle Entwicklung der Probleme des Arbeitsmarktes, Vortrag auf dem Sozialstaatskongress der IGM am 5.4.05 in Berlin (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit.
- Adomeit, Klaus (2005): Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht, München.
- Bisping, Reinhard (2005) : Tarifstandards unter Druck. Tarifpolitischer Jahresbericht 2004, in: WSI-Mitteilungen 2/2005, S. 59-68 (mit weiterer Lit.).
- Franz, Wolfgang u.a. (2000): Flexibilisierung der Arbeitsentgelte und Beschäftigungseffekte, ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaft)-Dokumentation, Nr.00-09/2000, S.1-38.
- Hartwich, Hans-Hermann (1967): Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1932. Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, Band 23, Berlin.
- Hartwich, Hans-Hermann: Der Flächentarifvertrag. Instrument und Symbol kollektivrechtlicher Arbeitsbeziehungen in Deutschland, in: Gegenwartskunde, Heft 1/1997, S. 101ff.
- Höland, Armin/U.Reim/H.Brecht (2000): Flächentarifvertrag und Günstigkeitsprinzip, ZERP- (Zentrum für Europäische Rechtspolitik) – Diskussionspapier 1/2000, Bremen.
- Löwisch, Manfred/V.Rieble (2004): Arbeitsrecht, 7.A. Düsseldorf.
- Peter, Gabriele/O.E.Kempen/U.Zachert (2004): Die Sicherung tariflicher Mindeststandards, Baden-Baden.
- Rieble, Volker/M.Löwisch (2004): Tarifvertragsgesetz (TVG). Kommentar, 3.A. München.

Für die Internet-Recherche

- <http://www.destatis.de> (Statistisches Bundesamt)
- <http://www.iab.de> (IAB. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) „Mitteilungen“ (MittAB); IAB Online
- <http://www.wsi.de> (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung) „WSI-Mitteilungen“, „WSI-Tarifarchiv“

Anschriften der Autoren

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

Sonja Glaab, M.A. Institut für Publizistik, Johannes Gutenberg-Universität Mainz,
Colonel Kleinmann Weg 2, 55099 Mainz
E-Mail: glaab@uni-mainz.de

Prof. Dr. Tilman Grammes, Universität Hamburg, Fachbereich Erziehungswissenschaft, Arbeitsbereich Didaktik der Sozialwissenschaften, Von-Melle-Park 8, 20146 Hamburg
E-Mail: grammes@erzwiss.uni-hamburg.de

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

Prof. Dr. Walter Krämer, Institut für Wirtschafts- und Sozialstatistik, Universität Dortmund, 44221 Dortmund
E-Mail: walterk@statistik.uni-dortmund.de

Priv.-Doz. Dr. Stefan Marschall, Universität Düsseldorf, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf
E-Mail: stefan.marschall@uni-duesseldorf.de

Prof. Dr. Klaus Moegling, Am Ahlberg 10, 34376 Immenhausen
E-Mail: klaus@moegling.de

Dr. Markus M. Müller, Institut für Politische Wissenschaft, Kochstr. 4, 90154 Erlangen
E-Mail: markus.mueller@wm.bwl.de

Brisca Sobat

E-Mail: bsobat@web.de

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

E-Mail: prof@rainertetzlaff.de

Prof. Dr. Michael Wagner, Universität zu Köln, Forschungsinstitut für Soziologie,
Greinstr. 2, 50939 Köln

E-Mail: mwagner@wiso.uni-koeln.de

Frieder Wolf, Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstr. 6, 69117 Heidelberg

E-Mail: wolf@uni-hd.de