

Zu diesem Heft

Die Energiekonzerne scheinen ihre Preise nach Belieben zu erhöhen, und die Politik steht machtlos davor. Wie komplex die Rechts- und die Marktlage sind, und wie stark deshalb die Position der Fast-Monopolisten, zeigen *Führmann* und *Schlösser* in ihrer volkswirtschaftlich geprägten Darstellung. Von hier aus lassen sich auch Vorgänge einordnen, die nicht Gegenstand des Aufsatzes sind, wie z.B. der jüngste Vorstoß von E.on, sein Stromnetz auf den Markt zu bringen.

Ein vielschichtiges, aber fest gefügtes Gebilde scheint die Europäische Union zu sein. Aber wie komplex ist die Lage, wenn es darum geht, dass die EU als Akteur mit einer Stimme in der Weltwirtschaft mitsprechen soll. Da konkurrieren die Denk- und Rechtssysteme WTO gegen EU, und da streiten die Länder innerhalb der Union gegen einander und gegen Brüssel um die Durchsetzung ihrer Interessen. *Fröhlich* kartiert die Landschaft und zeigt, wie die Konfliktlinien das Gesicht einer nur scheinbar einigen Europäischen Union zerfurchen.

Die wirtschaftliche Leistungskraft der neuen Bundesländer hat immer noch Aufholbedarf gegenüber der alten. „Clusterförderung“ ist der Schlüsselbegriff für eine Wirtschaftspolitik, die Fortschritt bringen soll, und die zugleich Enttäuschung und Neid dort auslöst, wo die bislang gleichmäßige Förderung nach dem Gießkannenprinzip durch gezielte Intervention an bestimmten Punkten ersetzt wird. Der Wirtschaftsexperte *Ragnitz* erläutert die Funktionsweise der neuen Politik, die dem Ganzen schließlich doch mehr nützen soll als das scheinbar gerechtere bisherige Verfahren.

Eine Vierteljahreszeitschrift wie GWP würde sich vergeblich bemühen, die Tagesereignisse einzufangen. Aber ihr ruhiges Tempo erlaubt es, den Dingen auf den Grund zu gehen, die dauerhaften Strukturen sichtbar zu machen, auf denen das Tagesgeschehen aufsetzt. So gewinnen die Phänomene ihre Begründung und ihren Zusammenhang.

Lesen Sie unter dieser Prämisse, was GWP in dieser Ausgabe – vom Umfang her wieder einmal eher ein Buch als ein Zeitschriften“heft“ – sonst bietet, z.B.: Chinas phänomenale Entwicklung (*Gareis*), die Kandidatenvorwahlen in USA bis zum „Super Tuesday“ (*Thunert*), das deutsche militärische Engagement in Afghanistan (*Bokermann* und *Oerding*) und vieles mehr.

Und im übrigen finden Sie manches aus dem Heft und einiges Ergänzende dazu auf der website www.gwp-pb.de

Die Herausgeber

Jahrgang 57, 2008, Heft 1– Inhalt

Brennpunkt

Roland Sturm, Deutschland in guter Verfassung?

Mit der Verfassung verbindet sich ein Wertekonsens, dessen greifbarer Ausdruck die Bereitschaft ist, den politischen Wettstreit auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Landes zu gründen. Aber haben Parteien und Regierungen, ja auch das Bundesverfassungsgericht, immer verstanden, was es heißt, mit einer Verfassung im politischen Alltag zu leben?

5

Aktuelle Analyse

Martin Thunert, “Yes, they can!“ Die faszinierenden Präsidentschaftsvorwahlen 2008 in den USA

Der Präsidentschaftsvorwahlkampf 2008 sollte bereits am „Super-Dienstag“, dem 5. Februar 2008, mit einem klaren Spitzenreiter in beiden Parteien enden. Aber es kam anders. Bei den Republikanern baute John McCains seinen Vorsprung faktisch uneinholbar aus. Bei den Demokraten dagegen verfestigte sich das Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen den Barack Obama und Hillary Rodham Clinton. Der Beitrag analysiert Wahlkampfstrategie und -taktik der Bewerber und die Erwartungen und Reaktionen der Wähler.

11

Aktuelle Analyse

Robert Fischer, Die Bundesregierung zwischen Berlin, Brüssel und Bali: Klimapolitik „made in Germany“ – Exportschlager oder Mogelpackung?

Der Weltklimarat stellte 2007 fest, dass es einen beobachtbaren Klimawandel gibt, dessen Folgen bereits heute nachweisbar und dessen Ursachen menschliche Aktivitäten sind. Da das Kyoto-Protokoll von 1997 verlängert werden muss, war der Handlungsdruck auf die internationale Staatengemeinschaft groß, als sich die 180 Teilnehmerstaaten der Klimakonferenz auf Bali trafen. Was wurde erreicht? Wurde Deutschland seiner Vorreiterrolle gerecht?

21

Wirtschaftspolitische Kolumne

Hans-Hermann Hartwich, Der Dollar-Fall. – Für die globale Wirtschaft ist der Dollar unersetzlich

Alarmmeldungen begleiten seit Monaten die Entwicklung des Dollar-Kurses, die Medien überbieten sich in düsteren Prognosen - sowohl für den Dollar wie für die deutsche Exportwirtschaft. H.-H. Hartwich plädiert in seiner Kolumne dafür, die Lage ruhiger einzuschätzen. Er skizziert die historische Entwicklung des Dollar zur Leitwährung und zeigt auf, wie die Interessen der Global Players ihn stützen.

33

Fachaufsatz

Sven Bernhard Gareis, Nachhaltiges Wachstum statt Überhitzung – Chinas ökonomischer Transformationsprozess steht vor neuen Weichenstellungen

Dreißig Jahre nach Beginn seines Transformationsprozesses hat sich China fest in der Spitzengruppe der Weltwirtschaft etabliert. Vornehmlich gestützt auf seine industrielle Produktion kann es eine dramatische Reduktion der Armut sowie auch erhebliche Steigerungen des Wohlstandes verzeichnen. Doch das Wunder hat auch seine Schattenseiten, die sich in einer gewaltigen sozialen Polarisierung, fortschreitender Umweltzerstörung und ausgreifender Korruption zeigen.

39

Fachaufsatz

Joachim Ragnitz, Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern

Trotz der aktuell guten Konjunkturlage in den neuen Ländern existiert nach wie vor eine Reihe struktureller Defizite. Weitere Förderung erscheint notwendig; infolge Knappheit öffentlicher Mittel ist es jedoch erforderlich, gezielt auf „zukunftsfähige“ Potentiale zu setzen. Auch wenn eine solche differenzierte Förderung höhere Anforderungen an die politischen Akteure stellt, erscheint sie erfolgversprechender als die bisherige „Gießkannenförderung“.

53

Fachaufsatz

Ingrid Gogolin, „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund FörMig“ – ein länderübergreifendes Programm zur Optimierung der Sprachbildung

Die Bedeutung von Sprachkompetenz für die Bildungskarriere von Kindern ist unumstritten. Weniger klar ist es, auf welchen Wegen die Sprachbildung am besten optimiert werden kann. Das Programm FörMig wurde aufgelegt, um hierzu etwas beizutragen. Eine gute Sprachbildung für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund ist nicht nur für diese nützlich, sondern kommt auch den Schülern zugute, die ohne Migrationsgeschichte und einsprachig aufwachsen und leben.

65

Jahrgang 57, 2008, Heft 1 – Inhalt

<i>Fachaufsatz</i>	Bettina Führmann/Hans Jürgen Schlösser, Liberalisierung und Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt Der gesamte Strommarkt wurde durch das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 vom Wettbewerb ausgenommen. Wettbewerb ist jedoch auf großen Teilen des Strommarktes möglich, wenn der Netzzugang für alle Wettbewerber sichergestellt ist. Dem folgt auch die EU bei der Liberalisierung des europäischen Strommarktes. Der Beitrag zeigt, weshalb der Erfolg der Liberalisierung wegen oligopolistischer Marktstrukturen und Verflechtungen bisher gering ist.	77
<i>Fachaufsatz</i>	Stefan Fröhlich, Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union Zwar ist eine Tendenz in Richtung Vergemeinschaftung der EU-Außenwirtschaftspolitik festzustellen. Jedoch leidet diese nach wie vor unter einem doppelten Spannungsverhältnis: zum einen unter dem zwischen den globalen Vereinbarungen im Rahmen von GATT/WTO und den eigenen Vereinbarungen als regionale Wirtschaftsgemeinschaft; zum anderen unter den internen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Kommission einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits.	91
<i>Kontrovers dokumentiert</i>	Simon Oerding und Florian Bokermann, Die Zukunft des deutschen Engagements in Afghanistan – eine Streitfrage @ Eine deutsche Beteiligung an internationalen Militäroperationen bleibt trotz einer aktiveren Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung strittig. Lange Zeit schien der Einsatz in Afghanistan konsensfähig. Seit dem Erstarken des Widerstandes der Taliban und der Al-Qaida und der dadurch zu Tage tretenden Probleme bei der Etablierung eines einigermaßen sicheren Arbeitsumfeldes für (auch deutsche) Aufbauhelfer, ist wieder eine heftige politische Diskussion entbrannt, deren Hauptpositionen hier dokumentiert sind.	105
<i>Rechtsprechung kommentiert</i>	Heiner Adamski, Rundfunkfreiheit und Rundfunkgebühren Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben einen vom Bundesverfassungsgericht definierten Auftrag der Grundversorgung. Streit entstand, als die Bundesländer auf die Gebührenhöhe Einfluss nahmen und dies mit inhaltlichen Überlegungen zu einer Strukturreform verbanden. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die Position der öffentlich-rechtlichen Anstalten nochmals gestärkt worden, wie aber erfüllen sie den Auftrag der Grundversorgung?	115
<i>www.Recherchehilfe</i>	Andreas Mergenthaler, Kernenergie, ionisierende Strahlen und Krebserkrankungen @ Im Beitrag werden sowohl Internetquellen dezidierter Kernenergiegegner und -befürworter als auch Homepages wissenschaftlicher Organisationen im In- und Ausland und jüngste Ergebnisse epidemiologischer Forschung in Deutschland präsentiert, um die Breite der Diskussion darzustellen.	125
<i>Didaktische Praxis</i>	Christian Fischer, Planspiel Planwirtschaft Das Planspiel ist eine handlungsorientierte Methode, bei der komplexe ökonomische oder politisch-soziale Funktionszusammenhänge in einem modellhaften Spielszenario simuliert werden. Im Planspiel Planwirtschaft sollen die politischen Rahmenbedingungen und die Funktionslogik der sozialistischen Planwirtschaft für die Schüler erfahrbar und zum Gegenstand anschließender Reflexion werden.	137
<i>Das besondere Buch</i>	Franz-Josef Meiers, Jack Goldsmith, The Terror Presidency. Law and Judgement inside the Bush Administration @ Die Terroranschläge vom 11. September 2001 sind zum bestimmenden Ereignis der Präsidentschaft George W. Bush geworden. Den Krieg gegen den Terror verband er mit dem zentralen Anliegen seiner Präsidentschaft, einen etwaigen zweiten Anschlag unter allen Umständen zu verhindern. Das Buch des Insiders schildert die Auswirkungen dieses Zieles auf das Regierungshandeln.	147
<i>Rezensionen</i>	Stefan Hahn: Identitätsdiskurse und Demokratie-Lernen im Unterricht. 152 Lange, Dirk/Himmelmann, Gerhard (Hg.): Demokratiebewusstsein. 152	

GWP 1-08 im Netz

Zu dieser Ausgabe ergänzend finden Sie auf unserer website

als Volltexte:

Brennpunkt:

Roland Sturm, Deutschland in guter Verfassung?

Kontrovers dokumentiert:

Simon Oerding und Florian Bokermann, Die Zukunft des deutschen Engagements in Afghanistan – eine Streitfrage

www.Recherchehilfe:

Andreas Mergenthaler, Kernenergie, ionisierende Strahlen und Krebserkrankungen

Das besondere Buch:

Franz-Josef Meiers, Jack Goldsmith, The Terror Presidency. Law and Judgment inside the Bush Administration

Materialien:

Zur Didaktischen Praxis: *Andreas Petrik, Basiskonzepte, Brückenbildung, Kompetenzentwicklung? Dewey, Spranger, Wagenschein und Piaget! Drei politikdidaktische Kontroversen und vier genetische Lösungsvorschläge.*

Archivtexte zum Nachschlagen:

- Zur Islamismus-Diskussion: Kontrovers dokumentiert in Heft 3-07: *Edmund Budrich, Der Streit um eine neue Moschee in Köln*
- www-recherchehilfe in Heft 3-07: *Alexander Niedermeier, Islam in Deutschland*
- Zur familienpolitischen Diskussion: die www.Recherchehilfe aus Heft 1-07 (*Marina Hennig, Internetressourcen zum Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf*) und die Kontrovers-Dokumentation aus Heft 2-07 (*Edmund Budrich, Streit um Kinderkrippen*)
- Zur Bahnprivatisierung: die Kontrovers-Dokumentation aus Heft 1-07 (*Florian Fuß, Getrennt oder gemeinsam – Die Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn*)
- Zur Journalisten-Strafverfolgung wegen „Beihilfe zum Geheimnisverrat“: die kommentierte Rechtsprechung aus Heft 2-07 (*Heiner Adamski, Pressefreiheit*)
- Zur Kontroverse um die Online-Durchsuchungen die Kontrovers-Dokumentation aus Heft 4-07 (*Constanze Kurz und Udo Thiedeke, Sicherheit statt Freiheit?*)

Ständige Inhalte:

- Ausführliche Inhaltsangaben zu jüngeren Ausgaben von GWP und die Vorschau auf das kommende Heft
- Das Archiv mit den Inhaltsangaben der Hefte ab dem Jahrgang 2000
- Leseproben
- Grundsatzinformationen für Interessenten und Autoren

Deutschland in guter Verfassung?

Roland Sturm



Roland Sturm

Spielregeln der Politik

1949 entstand ein Provisorium, das Grundgesetz. Trotz mehr als 50 Jahre politischen und sozialen Wandels erwies sich dieses Provisorium als echte Verfassung, die auch für das vereinigte Deutschland in ihren Grundprinzipien Gültigkeit behalten konnte. Deutschland ist also in guter Verfassung. Mit der Verfassung verbindet sich ein Wertekonsens. Greifbarer Ausdruck dieses Wertekonsenses ist die Bereitschaft, den politischen Wettstreit auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Landes zu gründen. Dolf Sternbergers Hoffnung, die Deutschen könnten einen „Verfassungspatriotismus“ entwickeln, wurde in der politischen Rhetorik parteiübergreifend konsensfähig.

Aber haben Parteien und Regierungen, ja auch das Bundesverfassungsgericht, immer verstanden, was es heißt, mit einer Verfassung im politischen Alltag zu leben? Hier möchte ich Zweifel anmelden. Der Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist ein Verständnis von Verfassung, das mich mit Theodor Eschenburg dazu führt, Verfassung nicht zuletzt als „Spielregeln der Politik“¹ zu übersetzen. Eschenburg konkretisierte diese notwendigerweise neutralen und für alle Bürgerinnen und Bürger verbindlichen Spielregeln mit den Worten: „Man muß Basen haben, von denen man ausgeht. Wenn man all diese Basen umgeht und sie durchlöchert, zersetzt man sie.“² Und – so wäre hinzuzufügen – man macht aus einer guten Verfassung eine problematische.

Nun steht außer Zweifel, dass es zu allen Zeiten eine Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit gab, und dass Verfassungen unterschiedlich interpretiert werden können. Interpretation und ein Wandel von Verfassungen, der ja häufig als Konsequenz der Diskrepanz von Verfassungstext und gesellschaftlicher Realität angestrebt wird, sind im Sinne des Erhalts neutraler Spielregeln unproblematisch. Sie stellen das *Prinzip* der Anerkennung allgemeingültiger neutraler Spielregeln der Politik nicht in Frage.

Verfassung in der Parteiendemokratie

Gleiches kann für den Wandel der Anwendung von Verfassung gesagt werden, der sich aus der Logik der Parteiendemokratie ergibt. Unser Grundgesetz äußert sich in Artikel 21 nur spärlich zu den Parteien und kennt den Begriff der Parteiendemokratie nicht. Dennoch ist die Überformung aller staatlichen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland durch die Mechanismen des Parteienwettbewerbs und der parteipolitischen Ämterpatronage eine unbestrittene und allgemein anerkannte Tatsache. Aber auch hier gilt wieder: Zwar werden die Spielregeln geändert, sie werden aber voraussehbar und für alle Bürgerinnen und Bürger erkennbar unabhängig von Problemhaushalten und der politischen Färbung von Regierungen und damit neutral und allgemeinverbindlich verändert. Beispiele hierfür sind die Dominanz der Fraktionsdisziplin (deshalb oft auch Fraktionszwang genannt) über die in Artikel 38 (1) GG festgelegte Garantie, dass Abgeordnete „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind.

Wir haben erlebt, dass hier haarsträubende Kompromisse zwischen dem Interesse der Parteien an politischen Mehrheiten und der Gewissensentscheidung möglich waren. So verabredete beispielsweise die Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen bei der Abstimmung im November 2001 über den Bundeswehreininsatz in Afghanistan im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“, die Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der Vertrauensfrage verbunden hatte, dass die Gewissensentscheidung zum Erhalt der Regierungsmehrheit „portioniert“ werden sollte. Von den acht Gegnern des Einsatzes stimmten vier nach einer internen Absprache gegen ihr Gewissen, also mit ja und vier mit ihrem Gewissen mit nein.

Ein weiteres Beispiel für die neue Verfassung, die sich aus der Logik der Parteiendemokratie und hier insbesondere der Koalitionsregierungen ergibt, ist die Einschränkung der vom Grundgesetz Artikel 64(1) dem Bundeskanzler zugewiesenen zentralen Rolle bei der Bildung der Bundesregierung. Im Grundgesetz heißt es hierzu: „Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt und entlassen.“ Tatsächlich aber kann der Bundeskanzler in dieser Souveränität bestenfalls über die Minister aus den Reihen seiner eigenen Partei entscheiden. Würde er dies auch für die Minister aus den Reihen eines Koalitionspartners versuchen, provozierte er einen Koalitionsbruch und damit das Ende seiner Regierung.

Bisher gelang es meist, die Form und damit den Anschein zu wahren als käme der Vorschlag zur Regierungsbildung tatsächlich vom Bundeskanzler. Eine bisher einmalige Fehlleistung in dieser Hinsicht stammt aus dem Jahre 1993 und vom damaligen designierten Nachfolger des FDP-Wirtschaftsministers Jürgen Möllemann im Kabinett Helmut Kohl, Günter Rexrodt. Rexrodt verkündete in der Presse, seine Partei habe ihn als Wirtschaftsminister ausgewählt. Dies veranlasste Helmut Kohl, auf sein Ernennungsrecht nach dem Grundgesetz hinzuweisen und provozierte eine Berichtigung des „Missverständnisses“ durch Günter Rexrodt.

Der politische Umgang mit Verfassung

Außerhalb der allgegenwärtigen parteipolitischen Überformung des Grundgesetzes macht sich aber in der Tagespolitik zusätzlich eine neue bedenkliche Herausforderung der Spielregeln der Politik breit, bedenklich deshalb, weil sie Spielregeln nicht mehr als neutrale für alle im politischen Prozeß Beteiligten gültige anerkennt, sondern diese selbst zum Gegenstand des politischen Machtkampfes macht. Damit verliert die Verfassung ihre „Überordnung“ im bezug auf die Tagespolitik und ihre Verlässlichkeit bezüglich der Garantie einer institutionellen Ordnung für alle Bürgerinnen und Bürger. Die zum Teil durch höchst-richterliche Urteile gestützte Möglichkeit, die Verfassung politisch zu deformieren, hat auch die häufig übersehene Folge, den Zynismus des Wahlvolks gegenüber dem Umgang mit Macht in Deutschland zu verstärken und eine Abkehr vom Vertrauen in die nun politisch „umstrittenen“ und in Frage gestellten, wiewohl durch das Grundgesetz eigentlich solcherart von Attacken entzogenen Institutionen zu provozieren.

Welche Indizien gibt es für eine unangemessene Politisierung der Spielregeln der Politik wie sie das Grundgesetz vorgibt? Eine Reihe von Beispielen aus den letzten beiden Jahrzehnten deutscher Politik lassen sich anführen:

Zunächst zu nennen ist der Umgang mit der so genannten Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers. In Artikel 65 GG heißt es: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“ Schon die Regierungspraxis Konrad Adenauers führte dazu, dass der Begriff der Richtlinienkompetenz relativ eng ausgelegt wurde. Dennoch blieb selbst in diesem Kontext, wie Theodor Eschenburg³ argumentierte, zu beachten: „Die Bestimmung der Richtlinien der Politik befreit den Kanzler in den meisten Fällen bei abweichender Auffassung von der Unterwerfung unter den Mehrheitsbeschluss der Regierung, aber nicht davon, alle Angelegenheiten von politischer Bedeutung der Regierung zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten.“ Ausgeschlossen ist also nach Verfassungstext und Verfassungspraxis zweierlei: Erstens die völlige Entwertung der Ressortautonomie, also die Reduktion des Ministers zum Befehlsempfänger, und zweitens die völlige Entwertung des Kabinetts als Ort politischer Entscheidung.

Beides wurde aber in einer Reihe von Fällen bestimmendes Merkmal beispielsweise der Regierungen Gerhard Schröder. So wurde Umweltminister Jürgen Trittin nach Intervention der deutschen Automobilindustrie beim Bundeskanzler 1999 gegen seine Überzeugung gezwungen, die Beschlussfassung über die EU-Altauto-Richtlinie im Ministerrat der Europäischen Union zu verhindern.⁴ Und er ließ sich auch zwingen, denn die Alternative, nämlich „Rücktritt“, wurde von ihm nicht erwogen.

Gesundheitsministerin Ulla Schmidt wurde am 8. November 2002 ins Kanzleramt eingeladen zum Kanzler und den Spitzenvertretern der Pharma-Industrie, die ihr ein Papier vorlegten, von dem sie nichts wusste, das aber die Zusage der Regierung enthielt, das Gesundheitsministerium werde von der Auflage einer

vierprozentigen Reduktion der Medikamentenpreise absehen, wenn die Pharmaindustrie 200 Millionen Euro an die Krankenkassenverbände überweist.⁵ Auch Ulla Schmidt blieb im Amt und exekutierte das politische Diktat.

Ganz ohne Kabinett kam ebenfalls die weichenstellende Hartz Gesetzgebung (I-IV) zustande. Hier stellte Bundeskanzler Schröder der Kommission um den VW-Personalvorstand Peter Hartz einen politischen Blankoscheck aus. Er garantierte die unverzügliche Umsetzung ihrer Vorschläge („eins zu eins“), noch bevor im Einzelnen klar war, auf welche Maßnahmen sich die Kommission verständigen würde.⁶

Der Versuch, die Spielregel der Politik in Frage zu stellen, machte auch vor eindeutigen Verfassungsbestimmungen nicht halt. So lautet Artikel 51 (3) GG u.a.: „Die Stimmen eines Landes (im Bundesrat) können nur einheitlich“ abgegeben werden. Im Streit um das Zuwanderungsgesetz und die Wertung des Abstimmungsverhaltens Brandenburgs wurde von denjenigen, die aus der uneinheitlichen Stimmabgabe des Landes doch noch eine einheitlich zustimmende machen wollten, eine neue Regel hinzuerfunden. Um dem Zuwanderungsgesetz die erforderliche Mehrheit im Bundesrat zu sichern, wurde eine Richtlinienkompetenz des brandenburgischen Ministerpräsidenten bei der Stimmabgabe des Landes unterstellt. Der politische Trick, eine Kompetenz im Rahmen der Landespolitik auch für die Abstimmung im Bundesorgan Bundesrat zu beanspruchen, wurde in der Öffentlichkeit erstaunlicherweise ernsthaft diskutiert.

Das Bundesverfassungsgericht musste schließlich klarstellen, dass das GG die einheitliche Stimmabgabe erwartet, eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Aber zwei Verfassungsrichterinnen meinten, durch Sezieren der Frage, wann ist eine Stimme überhaupt abgegeben, im Unterschied zu einer uneinheitlichen Stimmabgabe, von der Mehrheitsmeinung des Gerichts abweichen zu sollen. Ob damit die „Spielregeln“ des GG Kontur gewinnen, darf bezweifelt werden. Hier ein Auszug aus dem Votum der Richterinnen: „Dass die in der Literatur bisher ganz herrschende Meinung uneinheitlich abgegebene Stimmen als ungültig bezeichnet, kann nicht als Stellungnahme zu der Frage aufgefasst werden, ob bei uneinheitlicher Stimmabgabe zweier Minister eine Abgabe der Stimmen des Landes überhaupt vorliegt. Die Unterscheidung zwischen Abgegebensein ungültiger Landesstimmen und Nichtabgegebensein der Landesstimmen, um die es hier geht, war bis zum Streit über das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes in der Diskussion über die Rechtsfolgen einer uneinheitlichen Stimmabgabe mehrerer Landesvertreter so wenig präsent, dass die Verwendung des Wortes „ungültig“ nicht als Votum für die eine oder die andere Alternative gedeutet werden kann.“⁷

Weniger konsequent als im obigen Fall bei dem Schutz der Einstimmigkeitsregel vor politischer Willkür war das Bundesverfassungsgericht als es darum ging, die vom Grundgesetz nicht vorgesehene Selbstauflösung des Bundestages durch die Hintertür einer Kanzlerentscheidung zu verhindern. Auch hier wieder kommt das Ansinnen, die verbrieften Spielregeln der Politik aus Opportunitätsüberlegungen in Frage zu stellen, aus der Politik, diesmal von den Kanzlern Helmut Kohl und Gerhard Schröder. Beide gingen den Weg zu Neuwahlen nach einer Parlamentsauflösung über eine unechte Vertrauensfrage im Bundestag, die der Artikel 68 GG nicht kennt. Wenn hier in Absatz 1 von einem Antrag des

Kanzlers die Rede ist, ihm das Vertrauen auszusprechen, ist wohl nicht gemeint, alternativ ihm das Misstrauen zu heucheln, zumal es für den Misstrauensfall die Vorkehrungen des Artikels 67, also das konstruktive Misstrauensvotum, gibt. Dennoch gebot hier das Gericht der Regelverletzung keinen Einhalt, sondern erfand die „auflösungsgerichtete Vertrauensfrage“, die nicht nur den beliebigen Umgang mit als bisher geltend angesehenen Spielregeln der Politik rechtfertigt, sondern die Politik geradezu ermuntert, sich das Grundgesetz zurecht zu biegen. Und dies trotz der „Lehre“ aus Weimar, dass für stabile Regierungen zu sorgen sei. Die Entscheidung über die Zulässigkeit der auflösungsgerichteten Vertrauensfrage wird Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht faktisch höchst-richterlich „genommen“ und letztendlich, wie dies das Gericht formulierte, an die „höchstpersönliche“ Wahrnehmung“ des Bundeskanzlers und seine abwägenden Lagebeurteilungen gebunden.⁸

Die Liste des mangelnden Respekts gegenüber den Spielregeln der Politik ließe sich verlängern, beispielsweise um Verfahrensfragen: wieso spricht ein Ministerpräsident von der Bundesratsbank als Oppositionsredner zum Bundeshaushalt, wie beispielsweise Oskar Lafontaine 1998? Welche Kompetenzen hat ein Ländervertreter hierfür?

Oder um Fragen der Beachtung höchst-richterlicher Urteile, die den Spielregeln der Verfassung Geltung verschaffen wollen. Eine solche Spielregel ist die Festlegung des Artikels 115 GG: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“. Bereits 1989 hatte das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil gefordert, die Politik müsse den Investitionsbegriff konkretisieren, damit er als Verschuldungsbremse Wirksamkeit entfalten könne. Die Politik vermied es, dies zu tun. Eine solche Konkretisierung hätte ihren finanzpolitischen Handlungsspielraum beschränkt. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Frage des ausreichenden Haushaltsausgleich in der Regierungszeit Gerhard Schröders vom Juli 2007 erkannte die Mehrheit der Richter die Nichtbeachtung der Forderung des Urteils von 1989 im Hinblick auf den Investitionsbegriff entschuldigend an. Nur zwei Richtern fiel in einem von der Richtermehrheit abweichenden Votum die „verweigerte Konkretisierungsleistung des Gesetzgebers“⁹ hinsichtlich des Investitionsbegriffs negativ auf.

Ein Fazit

Damit genug der Beispiele. Wie lautet das Fazit? Zunächst: Opas Politikwissenschaft, die Institutionenkunde, ist zu Recht tot. Dies rechtfertigt aber weder in der Politikwissenschaft noch in der politischen Praxis eine Vernachlässigung der Rolle von Institutionen, die über deren bloßes Funktionieren hinausweist, weil sie Gesellschaften verlässliche Grundlage des Zusammenlebens liefert. Was ist eine Verfassung anderes als u.a. ein Plädoyer für die Anerkennung der Herrschaft der Institutionen in dem Sinne, dass alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ohne Ansehen der Person, diese respektieren müssen? Fehlt dieser Respekt vor der Verfassung, – und in Deutschland scheint dies, um kurzfristiger

politischer Triumphe halber, zunehmend der Fall zu sein – fällt es schwer, einem Gemeinwesen zu bescheinigen, es sei in guter Verfassung.

Anmerkungen

- 1 Theodor Eschenburg: Spielregeln der Politik. Beiträge und Kommentare zur Verfassung der Republik, Stuttgart 1987.
- 2 Theodor Eschenburg: Letzten Endes meine ich doch. Erinnerungen 1933-1999, Berlin 2000, S. 253.
- 3 Eschenburg: Spielregeln der Politik (Anm. 1), S. 268.
- 4 Joachim Raschke: Die Zukunft der Grünen, Frankfurt a.M./ New York 2001, S. 153ff.
- 5 Wolfgang Gehrman: Handel mit Hautgout, in: Die Zeit vom 31.1. 2002, S. 17.
- 6 Hans-Jörg Hennecke: Die dritte Republik. Aufbruch und Ernüchterung, München 2003, S. 322.
- 7 BVerfG, 2BvF 1/02 vom 18.12. 2002, Absatz-Nr. 159.
- 8 Heinrich Pehle: Verfassungspraxis im Zwielficht? Die Problematik „unechter Vertrauensfragen“ und „vorgezogener“ Bundestagswahlen, in: Eckhard Jesse/ Roland Sturm (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2006, S. 177-187.
- 9 BVerfG, 2 BvF 1/04 vom 9.7. 2007, Absatz-Nr. 172.

„Yes, they can!“ Die faszinierenden Präsidentschaftsvorwahlen 2008 in den USA

Martin Thunert



Martin Thunert

Nach der Dramaturgie der beiden großen politischen Parteien in den USA, Demokraten und Republikaner, wäre am Aschermittwoch alles vorbei gewesen. Der Präsidentschaftsvorwahlkampf 2008 sollte bereits am sogenannten „Super-Dienstag“, dem 5. Februar 2008, mit einem klaren Spitzenreiter in beiden Parteien de facto enden. Am Ende dieses Tages hatte mehr als die Hälfte aller US-Bundesstaaten Vorwahlen (Primaries) oder Parteiversammlungen (Caucuses) zur Kandidatennominierung abgehalten, alleine am Super-Dienstag selbst war in mehr als 20 Bundesstaaten gewählt worden. Aber es kam anders. Die gefühlte erste Halbzeit des Vorwahlzykluses brachte nur in einer der beiden großen US-Parteien etwas mehr als ein Zwischenergebnis. Innerhalb des Bewerberfeldes der Republikanischen Partei baute sich der Vorsprung Senator John McCains aus Arizona beim Sammeln von Delegiertenstimmen faktisch uneinholbar aus. Das Ausscheiden seines bis dahin schärfsten Rivalen Mitt Romney, ehemaliger Gouverneur aus Massachusetts, wenige Tage später, bestätigte diesen Befund. Bei den Demokraten verfestigte der Super-Dienstag das Kopf-an-Kopf Rennen zwischen den Senatoren Barack Obama und Hillary Rodham Clinton.

Die Republikaner: Der Durchbruch John McCains

Bei den Republikanern ist das Verfahren der Delegiertenvergabe vergleichsweise einfach: wer in einem Bundesstaat die einfache Mehrheit der Wählerstimmen eringt, erhält sämtliche dort zu vergebenen Parteitagsdelegierten. Nach Abschluss der im Februar 2008 absolvierten Vorwahlen fehlen Senator John McCain nur noch wenige Stimmen zur absoluten Mehrheit der Delegiertenstimmen auf dem Nominierungsparteitag Ende August 2008 in Minneapolis/St.Paul. Sein einzig verbliebener Rivale, der ehemalige Gouverneur von Arkansas, Mike Huckabee, liegt nach Delegiertenzahlen hoffnungslos zurück. Huckabees große Erfolge blieben bisher auf die dem ökonomischen Populismus zuneigenden und dem Internationalismus kritisch gegenüberstehenden Regionen des Mittelwestens und der Prärien beschränkt. Gleichwohl ist McCain bisher noch kein souveräner Sieger. Huckabees hartnäckiges Weigern aufzugeben und sich wie Romney hinter McCain zu stellen, um im Parteiinteresse Geschlossenheit zu demonstrieren, macht die Verwerfungen innerhalb des großen Wählerzeltes der in den USA als „Grand

Mike Huckabee

Mitt Romney

Grand Old Party Old Party“ bezeichneten Republikaner sichtbar. Das unerwartet starke Abschneiden des populistischen Außenseiterkandidaten Huckabee unterstreicht, dass breite Schichten gerade des konservativen amerikanischen Bevölkerungsteils das Vertrauen in die traditionellen Führungseliten verloren haben. Für diese Führungsschicht stand niemand exemplarischer als der gescheiterte Kandidat Mitt Romney. Huckabee dagegen fordert nicht nur gemäßigte Parteifreunde wie McCain, sondern auch wirtschaftsliberale Führungspersonen und kulturelle Ikonen der konservativen Bewegungen wie den Talk-Radiomoderator Rush Limbaugh frontal heraus, in dem er ihre Definitionshoheit und Führungsrolle angreift. Für Huckabee sind die New Yorker Wall Street und die Washingtoner Lobbyistenmeile K-Street nicht die Kraftzentren der konservativen Bewegung, sondern deren Problemzonen. Die sehr wahrscheinliche Nominierung des „unabhängigen“ und in sozialmoralischen Fragen gemäßigten Konservativen“ John McCain gepaart mit den Erfolgen des Populisten Huckabee leitet einen Umbruch in den Kräfteverhältnissen innerhalb der Republikaner und eine Neuausrichtung dessen ein, wofür die Republikanische Partei in Zukunft stehen wird. Ob der 71 Jahre alte John McCain – mit einem jüngeren Anwärter auf die Vizepräsidentschaft – in der Lage sein wird, ein neues Leitbild der Republikanischen Partei zu entwerfen und darauf eine neue und mehrheitsfähige Wählerkoalition zu schmieden – und das Ganze binnen eines knappen Jahres – ist fraglich. Ein solches Leitbild müsste die Abstiegsängste und Sicherheitsbedürfnisse der unteren Mittelschichten ernst nehmen ohne die Wall Street Elite, Big Business, die kleinen Kaufleute und Selbstständigen zu verprellen. Er müsste Perspektiven einer potenziell parteiübergreifenden Außenpolitik enthalten, müsste ein positives Verhältnis zur ethno-kulturellen Vielfalt der Supermacht entwickeln, statt in der Einwanderungsfrage an xenophobische Ängste in der Bevölkerung zu appellie-

ren. McCain hat sich als Senator über Jahre nicht nur mit den religiösen Fundamentalisten seiner Partei, sondern auch mit Teilen der Wirtschaftseliten angelegt, in dem er vehement für ein Zurückdrängen der Lobbyistenmacht und eine saubere Politikfinanzierung eintrat. McCain ist ein außen- und sicherheitspolitischer Falke, der die Truppenaufstockung im Irak vor Jahresfrist so sehr unterstützte, dass seine eigenen Anhänger sich von ihm abzuwenden drohten. Gleichwohl ist McCain für die Aufgabe einer Neudefinition des Republikanertums besser geeignet als jeder andere Präsidentschaftsbewerber der Partei im Jahr 2008. Ob er für seine Aufgabe auch die Unterstützung der Wirtschaftseliten und vor allem des religiös-konservativen Establishments erhalten wird, steht noch aus. Insbesondere für Teile der religiös-medialen Kraftzentren innerhalb und außerhalb der Partei ist das ideologische Kontrollbehalten über eine Partei auf der Verliererstraße wichtiger als das Gewinnen mit einem neuen Leitbild und neuen Kandidaten, über die man keine Kontrolle mehr hat. Sollten die fundamentalistischen Kräfte der Republikanischen Partei, die McCain einst treffend als „Agenten der Intoleranz“ bezeichnete, die Oberhand behalten und McCain durch Wahlabstinenz auf breiter Front die Unterstützung versagen, wird die Republikanische Partei ihren Neuentdeckungsprozess in der Nach-Bush-Ära außerhalb der Machtkorridore in Washington vornehmen müssen.

Doppelter Wechselwunsch bei den Demokraten?

Auf Seite der Demokratischen Partei ist die Lage vor dem Endspurt der Vorwahlphase unübersichtlicher. Dies liegt auch an einem sehr komplizierten Schlüssel bei der Delegiertenvergabe, der – grob gesprochen – eine proportionale Verteilung der gewonnenen Delegierten nach dem prozentualen Anteil

der Wählerstimmen vorsieht. Zudem haben mehr als 800 sog. „Superdelegierte“, die sich aus Würdenträgern, hohen Funktionären und Amtsinhabern der Demokratischen Partei zusammensetzen auf dem Nominierungsparteitag Anfang September 2008 in Denver Stimmrecht. Bei ca. 4250 Delegierten und knappen Wahlergebnissen – Ende Februar 2008 fehlen sowohl dem Spitzenreiter Barack Obama, als auch der Zweitplatzierten Hillary Clinton noch Hunderte von Delegierten zur absoluten Mehrheit – ist es wahrscheinlich, dass die Stimmen der Superdelegierten, die in ihrer Entscheidung frei sind, den Ausschlag geben werden. Außerdem ist unklar, was mit den Delegierten der Staaten Florida und Michigan geschehen wird, die sich trotz Androhung der Verbannung ihrer Delegierten vom Parteitag und entgegen des Wunsches der nationalen Parteiführung für sehr frühe Vorwahlen im Januar ausgesprochen hatten.

Insgesamt bestimmt bei den sehr stark mobilisierten Anhängern der Demokraten der diffuse Wunsch nach Wechsel und Veränderung die bisherige Vorwahlsaison. Einem Teil der demokratischen Wähler, insbesondere den älteren weißen Wählern mit niedriger bis mittlerer Schulbildung und mittleren Einkommen sowie den Latinos geht es dabei in erster Linie um einen parteipolitischen Wechsel im Weißen Haus nach 2009. Für Durchschnittsverdiener, aber auch für die Mehrheit der Rentner waren die Bush-Jahre wirtschaftlich und sozialpolitisch magere Zeiten. Die Latinos verübeln der Republikanischen Partei ihre zunehmend restriktivere Haltung in Zuwanderungsfragen. Mit der New Yorker Senator Hillary Rodham Clinton verfügen diese in „einfacher“ Wechselstimmung befindlichen Parteianhänger der Demokraten über eine erfahrene, sozial- und wirtschaftspolitisch ausgewiesene, in der Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner kampferprobte und zudem außen- und sicherheitspolitisch versierte Kandidatin, deren Ehe-

mann, der von 1993 bis 2001 amtierende 42. Präsident der USA, Bill Clinton, diese Wählerklientel an bessere wirtschaftliche Zeiten erinnert. Diese Unterstützung in Verbindung mit der Anziehungskraft der ehemaligen First Lady insbesondere auf reifere Wählerinnen machte Hillary Clinton über Monate zu einer nahezu unvermeidlichen Präsidentschaftskandidatin der Partei. Kurz vor Beginn der Vorwahlsaison wurde jedoch für alle sichtbar, was bisher im Verborgenen schlummerte und sich lediglich intimen Kennern der Parteibasis offenbart hatte: insbesondere jüngeren, gut ausgebildeten und besser verdienenden Anhängern der Demokraten geht es um weit mehr geht als um einen Politikwechsel im Weißen Haus durch einen Sieg ihrer Partei bei den Präsidentschaftswahlen am 4. November 2008 oder um eine Restauration der Clinton-Ära. Diese besser gestellten Wählergruppen innerhalb der Demokraten treibt weniger die Erinnerung an die Wirtschaftspolitik der Bill Clinton-Jahre als das Verlangen, die politische Ära der Polarisierung der politischen Klasse der USA und der gesellschaftlichen Spaltung sowie den dazu gehörigen Politikstil der Negativität hinter sich zu lassen. Ein Teil dieses Wählersegments hält die Regierungszeit Bill Clintons darüber hinaus für eine wenig attraktive und daher zu überwindende Epoche fauler politischer Kompromisse mit einer radikalisierten Republikanischen Partei, die zudem auf dem diskursiven Terrain des politischen Gegners stattfanden. Der doppelte Wechselwunsch dieser zur politischen Bewegung angewachsenen Wählersegmente der Demokratischen Partei hat den Sohn eines schwarzen afrikanischen Vaters und einer weißen amerikanischen Mutter, Senator Barack Obama aus Chicago, der seine Kindheit in Hawaii und Indonesien verbrachte, bei Redaktionsschluss dieses Beitrags zum Spitzenreiter der beiden noch verbliebenen demokratischen Kandidaten gemacht. Obama gewann nach

Superdelegierte

Barack Obama

Hillary Clinton

Florida und Michigan

besser gestellte Wählergruppen

ältere weiße Wähler mit niedriger bis mittlerer Schulbildung und mittleren Einkommen

Latinos

dem Super-Dienstag alle elf weiteren im Monat Februar 2008 von seiner Partei durchgeführten Vorwahlen und verwies Hillary Clinton, die Favoritin des Jahres 2007, überraschend deutlich auf die Ränge. Landesweite Umfragen behaupten, dass sich eine knappe Mehrheit der demokratischen Anhänger für Obama aussprechen und dass er in den Augen befragter Demokraten und Republikaner mittlerweile als der aussichtsreichere Kandidat gegen John McCain gelten kann. Programmatisch unterscheiden sich die beiden Duellanten der Demokraten allenfalls in Nuancen: beiden wollen den Truppenabzug aus dem Irak in den beiden ersten Monaten ihrer Amtszeit einleiten, obwohl Clinton dem Irak-Krieg 2002 zunächst als Senatorin ihre Zustimmung gegeben hatte, während Obama, als Landespolitiker seinerzeit nicht wirklich zu einer Entscheidung verpflichtet, beansprucht, den Irak-Krieg von Anbeginn abgelehnt zu haben. Beide wollen eine umfassende Krankenversicherung, unterscheiden sich aber im Grad der Absicherung der US-Bürger. Hillary Clinton möchte die Versicherungspflicht für alle Amerikaner, Obama für überwiegende Mehrzahl.

Statt um programmatische und inhaltliche Differenzen geht es im Duell Clinton und Obama um Fragen des Politikstils, um die Symbolik von Vergangenheit und Zukunft, um Glaubwürdigkeit und Charakter sowie um Wählbarkeit, unerschwellig aber auch um Fragen nach Rasse, Klasse und Geschlecht. Der Kontext der amerikanischen Politik hat sich aus Sicht der Anhänger der Demokratischen Partei im Laufe der „invisible primary“ – so bezeichnet man die seit Januar 2007 währende Phase vor Beginn der „offiziellen“ Vorwahlen – dramatisch verändert. Anders als 2004 scheint die Wahl innerhalb der Anhängerschaft der Demokraten nicht länger unter dem Vorzeichen terroristischer Gefahren, akuter weltpolitischer Bedrohung durch Irak, Iran oder Nordkorea oder unter dem Primat des Sicherheits-

themas zu stehen. Die scheinbare Entspannung der weltpolitischen Lage nach dem Geheimdienstbericht zu Iran von Ende November 2007 schadete Hillary Clinton zusätzlich, da eine scheinbar entspanntere Lage das Wagnis eines bedingungslosen Neuanfangs mit einem inspirierenden, aber unerfahrenen Kandidaten kalkulierbar macht, zumal die Demokraten vor vier Jahren mit einem erfahrenen und realistischen Kandidaten – dem Vietnam-Veteranen John Kerry – bekanntlich verloren hatten. Zudem ist es Obama im Laufe des Vorwahlkampfes langsam aber stetig gelungen, die Zweifel an seiner Sachkompetenz und seinen Führungsqualitäten zu reduzieren.

Eine knappe Mehrheit der Wähler der Demokratischen Partei scheinen einen kompletten Neuanfang zu wünschen, den nur Obama, nicht aber Clinton verkörpert. Der Wert langjähriger Regierungs- und Legislativpraxis gepaart mit politischer Kampferfahrung und Fachkenntnis wird eher gering geschätzt. Die Vorwahlen von 2008 innerhalb der Demokratischen Partei wurden daher auch zu einem Referendum über die Clinton-Ära der 90er Jahre. Hillary Clintons Kandidatur steht nicht nur für Anknüpfung und personelle Kontinuität zu den 90er Jahren, sondern auch für eine inhaltliche Vollendung der großen unvollendeten Projekte der Clinton-Jahre wie die Gesundheitsreform. In der jungen Generation der Demokraten scheint es keine Nostalgie für die Clinton-Jahre zu geben, das Clintonsche Erbe wird als ambivalent eingeschätzt, nicht wenige Wähler wollen verhindern, dass das seit 1988 anhaltende Wechselspiel Bush-Clinton-Bush für weitere vier bis acht Jahre weitergeht.

Bisherige Lektionen des Vorwahlkampfes 2008

Aus parteiübergreifender Sicht brachte der Vorwahlkampf zum Teil neue und

umfassende Krankenversicherung

Politikstil

Glaubwürdigkeit und Charakter

Rasse und Geschlecht

Gesundheitsreform

überraschende Erkenntnisse – einige Beispiele: Wahlerfolg ist nicht direkt proportional zu den im Wahlkampf eingesetzten Geldern und Ressourcen. Wäre dies der Fall, hießen die sicheren Kandidaten nicht McCain und vielleicht Obama, sondern Romney und Clinton. Der Vorwahlkampf 2008 enthält trotz immenser Kosten die beruhigende Botschaft, dass Wahlkämpfe und Wahlerfolge selbst in den USA nicht oder nur in bestimmten Umständen gekauft werden können, ansonsten wäre ressourcenschwache Kandidaten wie McCain nicht so erfolgreich. Von zentraler Bedeutung sind vielmehr die Wahlkampfbotschaft und die Wahlkampfstrategie. Die Beispiele Romney und Clinton zeigen, dass ein Amtsinhaber- und Erfahrungswahlkampf riskant ist, wenn Wechselstimmung herrscht. Die zu starke Fokussierung auf Umfragen kann in einer fluiden Umgebung mit diffuser Wechselstimmung trügerisch sein. Umfragen verführen dazu, die Momentaufnahmen der jüngsten Vergangenheit in die Zukunft fortzuschreiben und dabei die Wechselstimmung zu unterschätzen.

Eine zweite Überraschung: Die Kandidaten der Demokratischen Partei – insbesondere Barack Obama und Hillary Clinton – haben mehr Wahlkampfgelder gesammelt als die Kandidaten der Republikaner – der vermeintlichen Partei des großen Geldes: zwischen dem 1.1. 2007 und dem 31.1. 2008 sammelten von den Ende Februar 2008 verbliebenen Kandidaten Gelder wie folgt: Demokraten: Obama \$ 137 Millionen, Clinton \$ 118 Mio.; Republikaner: McCain \$48 Mill., Huckabee \$13 Mill. Für welche Posten wurden die Gelder ausgegeben¹: Für Medienwerbung, Umfragen und „Wählerkontakte“ gaben die Kandidaten zwischen 40 und 50% ihres Budgets aus. (Obama 50%, Clinton 42%, McCain 40%, Huckabee 48%). Für Gehälter wurden zwischen 7% und 15% aufgewendet. (Obama 15%, Clinton 15%, McCain 11%, Huckabee 7%). Reisekosten sind in der Regel der dritt-

größte Einzelposten. Auf sie entfallen zwischen 9 und 15%. (Obama 10%, Clinton 12%, McCain 9%, Huckabee 15%). Es folgen administrative Kosten zwischen 10-16% und sonstige Aufwendungen zwischen 13 und 28%.

Wahlerfolg ist nicht direkt proportional zu den im Wahlkampf eingesetzten Geldern und Ressourcen.

Ursachen für Niederlagen und Erfolge

Bei den Republikanern schlug die Strategie des ehemaligen Bürgermeisters von New York, Rudolph Giuliani, die ersten Vorwahlen in kleineren Bundesstaaten wie Iowa und New Hampshire auszulassen und seine Kräfte voll und ganz auf die Vorwahl im bevölkerungsreichen Florida am 29.1.2008 zu konzentrieren, komplett fehl. Die (Medien)Aufmerksamkeit, die den republikanischen Siegern der frühen Primaries – Huckabee, McCain und Romney – zuteil wurde, entwickelte auch in Florida einen Schwung, dem Giuliani Wochen später nichts entgegenzusetzen hatte. Dem wirtschaftskompetenten Kandidaten Romney, mormonischen Glaubens, fehlte schlicht die Authentizität, sein Bemühen, es allen Teilen der Republikaner Recht zu machen und dabei eigene Positionen aufzugeben, wirkte zu bemüht und künstlich, um zu überzeugen.

Wahlkampfbotschaft

Wahlkampfstrategie

zu starke Fokussierung auf Umfragen

Die Kandidaten der Demokratischen Partei haben mehr Wahlkampfgelder gesammelt als die Kandidaten der Republikaner

Auf der Seite der Demokratischen Partei wird der Präsidentschaftskandidat 2008 in jedem Fall Geschichte schreiben, denn entweder nominiert die Partei die erste Frau oder den ersten Afroamerikaner für das höchste Amt im Staate und das noch immer machtvollste der Welt. Dies bedeutet aber auch, dass einer von zwei potenziell „historischen“ Kandidaten bei der Nominierung scheitern wird. Sollte Barack Obama auf der Strecke bleiben, wird dies weniger Analysebedarf hervorrufen, als dies im Falle eines Scheiterns von Hillary Clinton der Fall wäre. In dieser Konstellation war es für den sehr wohlhabenden weißen Ex-Senator und Prozessanwalt John Ed-

entweder nominiert die Partei die erste Frau oder den ersten Afroamerikaner für das höchste Amt im Staate

John Edwards

wards, der sich früh als populistischer Arbeiterfreund präsentierte, sehr schwer, gegen die „historischen“ Kandidaturen einer Frau und eines schwarzen Amerikaners anzukommen.

Sollte Hillary Clinton die Nominierung als Präsidentschaftskandidatin versagt bleiben, so ist dies auch auf eine Mischung äußerer, von der Clinton-Kampagne kaum beeinflussbarer Umstände und interner Managementfehler zuzuschreiben. Gegen eine soziale Bewegung, die Aufbruchstimmung verbreitet, Wahlkampf zu machen, sei schwer, so war aus dem Beraterumfeld der Kandidatin Clinton zu hören. Die Präferenz der den Demokraten zugeneigten Meinungsmacher und weiter Teile der kulturellen Elite für Obama ist der Hauptgrund, dass dieser in der Presse bisher weitaus weniger penetrant ausgeforscht wurde als Hillary Clinton². Zu den hausgemachten Managementfehlern der Clinton-Kampagne gehört eine falsche Einnahmen- und Ausgabenpolitik. Anders ist kaum zu erklären, weshalb das Wahlkampfteam der New Yorker Senatorin das Geld im Januar 2008 mit vollen Händen ausgab, um kurz danach fast pleite zu gehen. Clinton startete den kritischen Vorwahlmonat Januar 2008 mit einem Kontovorsprung von 6 Millionen \$ vor ihrem schärfsten Konkurrenten Barack Obama – sie verfügte über 19 Mio. \$, er über 13 Mio. \$ Beide Kampagnen gaben ca. 1 Million \$ pro Januartag aus, allerdings nahm Clinton deutlich weniger ein als der zumeist siegreiche Obama und beendete den Monat vor Super-Dienstag mit einem Defizit. Folge: Clinton musste ihrer Kampagne einen Privatkredit von 5 Mio. \$ zukommen lassen, während Obama für die Zeit nach Super-Dienstag eine Kasse von mehr als 19 Mio. \$ besaß. Im Januar 2008 ließen Obamas Überraschungssiege vor allem in Iowa und South Carolina seine Kasse um das Eineinhalbfache der Clintonschen Vorräte anwachsen. Folge: Obama hatte für Fernsehwerbespots 4 Mio. \$ mehr zur Verfügung als Clinton, er sendete ca. 3000 Werbespots mehr als die Senatorin

von New York – speziell auch in Bundesstaaten, die erst nach dem Super-Dienstag wählen würden. Nach dem Super-Dienstag verlor Obama im Monat Februar 2008 keine einzige Vorwahl. Den für sein Abschneiden bei weißen männlichen Wählern aus der Arbeiterschicht zentralen Bundesstaat Missouri überzog Obama vor dem Super-Dienstag mit einer Werbeflut von 1 331 Spots. Er gewann diesen hart umkämpften Staat mit einem Vorsprung von 1% und bewies, dass er auch Staaten, die sozialstrukturell Clinton zuneigen müssten, gewinnen kann.

Würde man Clinton ihre Ausgabenpraxis vorwerfen, wenn sie häufiger gewonnen hätte und vorne läge? Vermutlich nicht. Die Wahlkampfstrategien der Gewinner gelten im Nachhinein meist als intelligent und clever, die der Verlierer als dumm und fehlerbehaftet. Auch Barack Obama stützt sich auf sehr gut bezahlte Wahlkampfmanager wie seinen Strategen Robert Axelrod, der allein im Januar 2008 175 000 \$ für seine Dienste erhielt³. Dennoch zeigt das Management der Clinton-Financen zwei Kardinalfehler – einen auf Einnahmeseite und einen auf der Ausgabenseite: Auf der Einnahmeseite sind Individualspenden pro Wahlkampfphase (Vorwahlen im Frühjahr sowie Hauptwahl im Herbst) auf maximal 2 300 \$ pro Person und Phase begrenzt. 53% der Spender Hillary Clintons spendeten diesen Höchstbetrag bereits vor dem Super-Dienstag, aber nur 32% der Geldgeber für Barack Obama⁴. 42% aller Obama-Spender und 48% aller Huckabee-Spender spendeten bis 31.1.2008 weniger als 500 \$, was bedeutet, dass bei diesen bei der Fortdauer des Vorwahlkampfes über den Super-Dienstag hinaus um weitere Spenden nachgesucht werden kann. Bei Hillary Clinton kamen nur 20% der Spender aus dem Kleinspendenbereich, eine deutlich schmalere Geldspenderbasis. Da bei 53% der Clinton-Spender die Finanzierungsobergrenze bereits vor dem Super-Dienstag ausgeschöpft war, benötigte sie anders als Obama für den weiteren Ver-

Obamanie

hausgemachte
Managementfehler

Wahlkampfmanager

Individualspenden

lauf der Vorwahlsaison weitaus mehr neue Spender, während Obama eine große Zahl von Kleinspendern um weitere Geldüberweisungen bitten konnte. Die Fixierung der Kampagne auf ein schnelles Ende des Vorwahlzykluses war auch auf der Ausgabenseite zu erkennen. Nur das Beste war für das Wahlkampfteam der New Yorker Senatorin gut genug. In Las Vegas diente die Nobel-Herberge Bellagio als Unterkunft zum Preis von 25 000 \$. Das Clinton-Team führte Wahlkampf im Präsidentschaftsstil eines Amtsinhabers – die größten Flugzeuge, die besten Hotels, die teuersten Restaurants, die teuersten New Yorker Beratungs- und Werbefirmen.

Profile

In den Vorwahlen der Demokraten war Obama der eindeutige Favorit der schwarzen Wähler, aber er war weit mehr: er war zudem der Kandidat der weißen Männer und der jüngeren Wähler. Andererseits waren die Vorbehalte hispanischer und asiatisch-stämmiger Wähler gegen Obama – zumindest bis zum Super-Dienstag – unübersehbar. Sie haben unzweifelhaft auch mit seiner Hautfarbe zu tun. Obama ist nicht der Bannerträger einer Regenbogenkoalition, die es so nicht gibt. Seine Bewegung ist in erster Linie eine von jungen Leuten und Prominenten getragene Welle, die mittlerweile die übergroße Mehrheit der Schwarzen erfasst hat und die insbesondere bei Besserverdienenden und höher Gebildeten auf große Resonanz stößt.

Hillary Clinton war bis zur Vorwahl in Wisconsin am 19.2.2008 dagegen die Kandidatin der weißen und insbesondere der urbanen weiblichen Arbeiter- und Mittelschicht, Hispanics und der den Demokraten zuneigenden Asiaten. Bei den weniger gut gestellten Amerikanern tut sie sich lediglich bei weißen Männern der ländlicheren Gebiete schwer. Obamas noch immer mögliches Schei-

tern innerhalb der Demokratischen Partei auf Rassismus oder seine Hautfarbe zurückzuführen, greift insgesamt zu kurz. Eine ganz andere Frage ist, ob Hautfarbe und Rasse Obamas Chancen bei der Präsidentschaftswahl im Herbst beeinträchtigen würden, wenn nicht nur die Sympathisanten der Demokraten, sondern alle Wähler über eine möglichen schwarzen Präsidenten abstimmen dürfen. Die Gründe für ein mögliches Scheitern Hillary Clintons im Nominierungsprozess der Demokraten sind indes vielschichtiger. Neben den bereits genannten Managementfehlern des Wahlkampfteams kursieren unterschiedliche Theorien: Wird Clinton der lange Schatten ihrer Irak-Abstimmung von 2002 zum Verhängnis? War der häufige und zumeist sehr parteiische Einsatz des Ex-Präsidenten und Ehemanns Bill Clinton kontraproduktiv? Hat Bill Clinton die „Clinton-Müdigkeit“ in der demokratischen Wählerschaft erweckt, statt die Erinnerung an vermeintlich goldene Zeiten wachzurufen? Wurde die unzweifelhafte Popularität der Person Bill Clinton fälschlich als Zustimmung zu seiner damaligen Regierungspolitik und als ein Wunsch nach seiner Rückkehr fehlinterpretiert? Hat die im Vorwahlkampf sehr sichtbare Einmischung Bill Clintons die Wähler zu sehr auf eine mögliche, aber ungewünschte Schattenpräsidentschaft des 42. Präsidenten im Rücken der möglichen 44. Präsidentin hingewiesen? Umfragen von New York Times/CBS von Ende Februar 2008 bestätigen die Vermutung, dass die Popularität des 42. Präsidenten im Laufe des Vorwahlkampfes kontinuierlich abnahm⁵.

Lehnt eine Mehrheit der Demokraten eine starke und kompetente Politikerin ab oder geht es um eine Zurückweisung der Person Hillary Clinton? Die Motive der Pro-Obama – Koalition aus weißen Männern des Mittelwestens, Schwarzen und einer postfeministischen Jugend, für den Senator aus Illinois und nicht für die natürliche Favoritin aus New York zu stimmen, mögen unter-

Obamas Chancen bei der Präsidentschaftswahl im Herbst

Obama

Clinton

schiedlich sein, ganz auszuschließen ist indes nicht, dass eine starke und „tough“ wirkende Politikerin auch in eigenen Kreisen als „kulturell unattraktiv“ gilt. Haben die unentschiedenen Wähler unter den demokratischen Anhängern mehr Vorbehalte gegen einen schwarzen Mann, der nicht explizit aus der Bürgerrechtsbewegung stammt oder gegen eine Frau, die sich zeitlebens für Emanzipation und Frauenrechte eingesetzt hat? Fast alle Daten zeigen, dass bei vorurteilsbeladenen Amerikanern – insbesondere wenn sie männlichen Geschlechts sind – der Sexismus stärker motiviert als der Rassismus. Die Mehrheit der Analytiker – stellvertretend für viele die New York Times Kolumnisten und Obama-Unterstützer Maureen Dowd und Frank Rich – neigt indes der Auffassung zu, es handle sich nicht um die Zurückweisung einer weiblichen Präsidentschaftskandidatin per se, sondern um einen spezifischen Anti-Hillary-Effekt, gespeist aus dem Charakter, der Vergangenheit und der Selbstdarstellung dieser spezifischen Kandidatin während des Vorwahlkampfes. Nach dieser Lesart ist Hillary schlicht die falsche Frau zur falschen Zeit.

Anti-Hillary-Effekt

die aussichtsreichste weibliche Präsidentschaftskandidatin

Andererseits dürfte Hillary Clinton auf absehbare Zeit die aussichtsreichste weibliche Präsidentschaftskandidatin der Demokratischen Partei – vielleicht sogar der gesamten politischen Klasse der USA – gewesen sein. Wer Hillary Clinton vorwirft, zu sehr auf Machtwillen, in der Vergangenheit zäh erworbene Kompetenz in männlich geprägten Politikfeldern wie Verteidigung, auf Auseinandersetzung und Konfrontation mit dem politischen Gegner usw. gesetzt zu haben, statt auf ein weniger konfliktorientiertes, klassisch weibliches Arsenal an politischen und wahlstrategischen Instrumenten zurückzugreifen, muss sich ernsthaft fragen lassen, ob eine Kandidatin, die diesen Rat beherzigt hätte und „weichere“ Qualitäten gezeigt hätte, überhaupt bis in die Nähe der Nominierung gelangt wäre.

zwei Drittel aller Wähler glauben, das Land bewege sich in die falsche Richtung

Gleichwohl kann und muss man Hillary Clinton die Frage stellen, ob sie die Eigendynamik der Vorwahlen innerhalb ihrer Partei nicht zu sehr unterschätzt und ihre Wahlstrategie zu früh auf die Logik der Hauptwahlen gegen einen republikanischen und männlichen Kandidaten ausgerichtet hat. Vermutlich sind insbesondere die jüngeren Wählerschichten der Demokraten nach knapp acht Jahren der Bush-Cheney-Administration für einen weicheren und emotionaleren Politikstil empfänglich und suchen 2008 nicht nur ein inhaltliches, sondern auch ein stilistisches und kulturelles Kontrastprogramm zum Macho-Stil der jetzigen Regierung. Vielleicht glaubte Hillary Clinton, in ihrer eigenen Anhängerschaft Schlachten schlagen zu müssen, die sie dort längst gewonnen hatte.

Zwischenresümee und Ausblick auf den November 2008

Ob Barack Obama aus Sicht der Demokratischen Partei der optimale Kandidat für Wahlen im Herbst sein wird, wird auch im Falle weiterer Vorwahlsiege umstritten bleiben. Seine Siegeschancen im November 2008 wären hoch, wenn sich die bei Demokraten verbreitete messianische Sehnsucht nach Neuanfang, auf die gesamte jüngere Bevölkerungsschicht der USA überträgt und dies die jüngeren Wähler überdurchschnittlich mobilisieren würde. Unvorstellbar ist dies nicht, wenn man bedenkt, dass mehr als zwei Drittel aller Wähler glauben, das Land bewege sich in die falsche Richtung und sich 9 von 10 Befragten für „change“ aussprechen. Die Wahlbeteiligung insbesondere jüngerer Wähler bei den Vorwahlen der Demokraten ist fast doppelt so hoch wie bei den Republikanern. Obamas Vision geeinter „Vereinigter Staaten von Amerika“ ohne tiefe gesellschaftliche und Verwerfun-

gen und politische Grabenkämpfe, sein Aufruf, gemeinsam das Land und später die Welt zu verbessern (yes, we can!), ist attraktiv, aber entbehrt nicht einer gewissen Realitätsferne. Welche nachhaltigen politischen Veränderungen wurden bisher in den USA ohne vehementen politischen Konflikt durchgesetzt? Wie beeindruckt würde sich die Lobbyindustrie Washingtons von einem Präsidenten Obama zeigen, würde die Polarisierung im Kongress und in den Medien über Nacht beendet werden? Die Sehnsucht nach einer geeinten Politik ist nach einem Jahrzehnt nahezu ungekannter Polarisierung der politischen Klasse sicherlich als hoch einzuschätzen, so hoch, dass sie Obama mindestens bis zur Nominierung nach Denver tragen könnte.

Eine ernste internationale Krise, die Rückkehr des Terrors ins Zentrum der US-Politik oder eine weitere drastische Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage im Zuge der Immobilienkrise könnte das Blatt jedoch wenden und Obamas Aufstieg zu einem einmaligen Wintermärchen herabstufen. Er könnte sich dann im Spätsommer als der falsche Kandidat herausstellen und könnte von einem gemäßigten Republikaner wie John McCain, der Kompetenz und Sicherheit sowie Authentizität und Dienst am Vaterland verkörpert, entgegen der heute kursierenden Umfragen leichter geschlagen werden als die erfahrene und getestete Hillary Clinton. Die Angriffsflächen, die offenen und die eher verdeckten, die Obama für die republikanische „Angriffsmaschine“ bietet, werden heute zumeist unterschätzt. Eine Niederlage der Demokraten mit dem Spitzenkandidaten Obama würde die Partei traumatisieren und würde sie auf Jahre ihres Führungspersonals berauben, da in diesem Fall sowohl die begabtesten Kandidaten der Baby-Boomer Generation nicht mehr zur Verfügung stünden als auch der vielversprechendste Leuchtturm der nachfolgenden Generation bereits verbraucht wäre. Auch die Ambitionen von Minderheiten und von Frauen wären schwer beschädigt. Kein schwarzer Politi-

ker und keine Frau würden auf absehbare Zeit für das höchste Amt auf Seiten der Demokraten in Frage kommen. Eine Niederlage mit Hillary Clinton würde die Demokratische Partei zwar ebenfalls hart treffen, aber mit Barack Obama stünde dann eine natürliche und unverbrauchte Führungsfigur für 2012 und danach zur Verfügung

Insgesamt favorisieren strukturelle Faktoren 2008 den Präsidentschaftskandidaten der Demokratischen Partei. Die Republikanische Partei ist heute so unbeliebt wie seit dem Ende der Nixon-Ära nicht mehr, die Wirtschaftslage wird von 75% der Wähler als schlecht eingeschätzt. Bei den halbwegs entschlossenen Wählern, die sich einer der beiden großen Parteien zugehörig fühlen, wächst der Vorsprung der Demokraten auf 50% zu 36%. Die Wählerschaft neigt bei fast allen politischen Sachfragen den Lösungsansätzen der Demokraten stärker zu als jenen der Republikaner. Einstellungen zu sozialmoralischen Fragen wie Homosexualität sind heute deutlich weniger konservativ als zum Höhepunkt der konservativen Welle 1994. Ähnliches gilt für die Intensität der Religiosität. Unabhängige, sich nicht einer der beiden Parteien zugehörig fühlende Wähler rücken bei fast allen Themenbereichen von den Positionen der Republikanischen Partei ab. Eine harte Linie in Einwanderungsfragen macht die Republikaner auch bei sozial konservativ eingestellten hispanischen Wählern und selbst bei vielen Asiaten unwählbar. Andererseits stellen mehr als 75% der Bürger nicht nur Präsident Bush, sondern auch dem von Demokraten kontrollierten Kongress verheerende Noten aus. Der gemäßigte Kandidat McCain ist jedoch bei geschicktem Vorgehen in der Lage, die Strukturdefizite seiner Partei in der Nach-Bush Ära zu kompensieren, wenn er die Unterstützung des gesamten Parteispektrums erhält.

Nachdem 2004 die Mobilisierung der eigenen Anhängerschaft im Vordergrund statt, wird sich die Aufmerksamkeit 2008 erneut den politisch nicht festgelegten

Eine Niederlage der Demokraten mit dem Spitzenkandidaten Obama würde die Partei traumatisieren

strukturelle Faktoren

politisch nicht festgelegte Wählerschichten in der Mitte

Wählerschichten in der Mitte zuwenden. Zu dieser Wählerkategorie zählen u.a. die sog. „Reagan Democrats“: Teile der nicht gewerkschaftlich orientierten Arbeiterschicht und der in Südstaaten lebenden Weißen mittlerer und unterer Einkommensschichten und Bildungsstandards, deren anti-kommunistischen Instinkte und sozial konservativen Werte z.B. bei den Themen Abtreibung und Homosexualität eine kulturell nach links driftende Demokratische Partei in den 80er Jahren nicht mehr ansprechen konnte. Ronald Reagan verstand es, diese Wählerschichten an sich zu binden, obwohl er ihnen eher rhetorisch als in der Substanz entgegenkam. In den 90er Jahren löste sich diese Wählergruppe wieder von den Republikanern und wanderte zum Teil zu den Neuen Demokraten Clintons zurück oder bildete den Unterstützungskern für die Reform Party des texanischen Unternehmers Ross Perot. Clintons chaotische beiden ersten Amtsjahre sowie Anfang des 21. Jahrhunderts der islamistische Terrorismus trieben die meisten Reagan-Democrats 1994 bzw. nach 2001 zur Republikanischen Partei zurück – im Grunde bleibt diese Gruppierung jedoch bis heute politisch heimatlos. Sie sind keine überzeugten Anhänger einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik oder des Freihandels. 2006 liefen die Reagan Democrats bereits in Scharen zur Demokratischen Partei über. Die Wirtschaftsverbrechen der frühen Jahre des Jahrzehnts sowie die Korruptionsskandale der Republikanischen Kongressmehrheit hatten den Ruf der Wirtschaft bzw. einer wirtschaftsnahen Partei schwer angeschlagen. Die Erfolglosigkeit im Irak und die Erkenntnis, das es die einfachen Dienstgrade des Heeres und der Marines aus den Soldatenfamilien des Landesinneren sind, die den Blutzoll im Irak und die Schwerverletzten in der Hauptsache zu tragen hatten, gaben den isolationistischen Tendenzen dieser Bevölkerungsgruppe neue Nahrung.

2008 hat das US-Vorwahlsystem seine demokratische Attraktivität unter Beweis gestellt. Am Ende des Auswahlprozesses stehen den amerikanischen Wählern die seit Jahrzehnten stärksten und attraktivsten Präsidentschaftsanwärter zur Auswahl: ein Parteiaußenseiter mit Heldenbiographie, eine sehr kompetente und erfahrene Politikerin und ein charismatischer und mitreißender Angehöriger einer Minderheit. Andere Demokratien können sich an diesem System ein Beispiel nehmen. Eines hat der Vorwahlprozess aber auch gezeigt: eine Präsidentschaftskandidatur ist nichts, was einem aufgrund von Status, Bekanntheitsgrad oder früherer Verdienst zu steht, sie muss aktiv in einer innerparteilichen Ausscheidung erworben werden. Möglich, dass neben Rudolph Giuliani und Mitt Romney auch Hillary Clinton diese Lektion auf die harte Art lernen muss.

Anmerkungen

- 1 Federal Election Commission zitiert nach New York Times vom 22.2. 2008.
- 2 Dieses Muster war nicht nur in den USA sichtbar. Exemplarisch dafür eine Sendung der ARD (7.2.08 24.00-00:45 Uhr) zum Super-Dienstag. Während im Obama-Portrait nur Fürsprecher des schwarzen Senators zu Wort kamen, erhielt im anschließenden Clinton-Portrait einer der eingefleischtesten und fragwürdigsten Kritiker der New Yorker Senatorin, der schleimige Politikberater Dick Morris, Gelegenheit, seine voreingenommenen Ansichten minutenlang zu verbreiten.
- 3 Der Vergleich mit Clintons Chefstrategen Mark Penn, der im selben Monat \$ 3.8 Mio. für sein Team erhielt, hinkt, da die Kampagnen Ausgaben unterschiedlich verbuchen.
- 4 Ein ähnliches Bild bei den Republikanern. Bei McCain spendeten 37% aller Spender den Höchstbetrag, bei Huckabee nur 24.
- 5 Quelle: International Herald Tribune vom 27.2.2008, S. 5.

Die Bundesregierung zwischen Berlin, Brüssel und Bali: Klimapolitik „made in Germany“ – Exportschlager oder Mogelpackung?

Robert Fischer



Robert Fischer

Seit dem Einsatz des damaligen deutschen Umweltministers Klaus Töpfer auf der UN-Konferenz „Umwelt und Entwicklung“ in Rio 1992 ist es eine Konstante der deutschen Außenpolitik, sich als Vorreiter im Klimaschutz zu profilieren. Das Jahr 2007, in dem die Weltöffentlichkeit wie selten zuvor auf die Erderwärmung achtete, bot eine günstige Gelegenheit, die Gültigkeit dieser Doktrin erneut unter Beweis zu stellen: Deutschland hatte sowohl die Präsidentschaft in der EU als auch den Vorsitz der G 8-Staaten inne, und am Ende des Jahres fanden die 13. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) der Klimarahmenkonvention und die 3. VSK des Kyoto-Protokolls auf der indonesischen Insel Bali statt. Da das Kyoto-Protokoll von 1997 verlängert werden musste, war der Handlungsdruck auf die internationale Staatengemeinschaft entsprechend groß. Würde dies nicht gelingen, würde das Protokoll 2012 automatisch auslaufen. Es stand also viel auf dem Spiel, als sich die 180 Teilnehmerstaaten der Klimakonferenz auf der Ferieninsel trafen.

Was wurde erreicht? Wurde Deutschland seiner Vorreiterrolle gerecht? Wie können die Ergebnisse bewertet werden? Werden sie ausreichen, eine gefährliche Störung unseres Klimasystems zu verhindern?

1. Wie ernst ist die Lage? Die Expertenempfehlungen des Weltklimarats

Der Weltklimarat (IPCC) legte 2007 seinen vierten Sachstandsbericht über Klimaänderungen vor (<http://www.ipcc.ch/>). Dieses Gremium wurde 1988 von der World Meteorological Organization (WMO) und dem United Nations Environment Programme (UNEP) gegründet, um die Ursachen und Risiken des Klimawandels zu erforschen und zu bewerten. Der vierte Bericht des IPCC wurde von 1250 Wissenschaftlern aus 130 Ländern erstellt und von 2500 Experten begutachtet. Die IPCC-Berichte bilden daher faktisch die herrschende Meinung der internationalen Klimaforschung ab. Die Kurzfassungen der Berichte werden gemeinsam von Regierungsvertretern und den IPCC-Experten verabschiedet. Dadurch kommen auch politische Einflussgrößen mit ins Spiel, die dazu führen, dass die Berichte tendenziell eher konservative Risikoprognosen beinhalten, die von allen Beteiligten mitgetragen werden können. Die Weltöffentlichkeit erschrak daher ziemlich, als die alarmierenden Ergebnisse des vierten Sachstandsberichts im Laufe des Jahres 2007 vorgestellt wurden. In aller Deutlichkeit stellte das IPCC fest, dass es einen beobachtbaren

Die IPCC-Berichte bilden die herrschende Meinung der internationalen Klimaforschung ab.

Klimawandel gibt, dessen Folgen bereits heute nachweisbar und dessen Ursachen mit hoher Wahrscheinlichkeit (mehr als 90%) menschliche Aktivitäten sind (IPCC 2007):

Elf der letzten zwölf Jahre (1995 – 2006) gehören zu den wärmsten Jahren seit Beginn der instrumentellen Messung der Erdoberflächentemperatur im Jahr 1850. Die weltweite CO₂-Konzentration ist um 35% von einem vorindustriellen Wert von etwa 280 ppm auf ca. 379 ppm im Jahr 2005 angestiegen. Damit haben wir heute einen Wert erreicht, wie er seit den letzten 650.000 Jahren nicht mehr vorgekommen ist. Allein im Zeitraum von 1970 bis 2004 sind die anthropogenen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) um 70% gestiegen. Trotz aller Klimaschutzanstrengungen der letzten Jahre nimmt die Kohlendioxidintensität in der weltweiten Energieversorgung seit 2000 wieder zu.

Auch die Folgen dieser Erderwärmung sind bereits zu besichtigen: Die Gebirgsgletscher, die schneebedeckten Flächen, die Eisschilde in Grönland und der Antarktis haben abgenommen, und der Meeresspiegel ist von 1961 bis 2003 mit einer durchschnittlichen Geschwindigkeit von 1,8 mm pro Jahr gestiegen. Es gibt seit 1970 eine zunehmende Aktivität starker tropischer Wirbelstürme in Nordatlantik, eine Zunahme von Temperaturextremen wie Hitzewellen sowie eine Zunahme von Starkniederschlagsereignissen. Gerade in den Tropen und Subtropen gab es längere und intensivere Dürreperioden.

Die Prognosen des Weltklimarats über zukünftig eintretende Risiken geben wenig Anlass, sich mit den bestehenden internationalen Klimavereinbarungen zufriedenzugeben: Aufgrund der Verschiebung der Jahreszeiten, Vegetationszonen und Niederschlagsmengen steigt das Risiko des Aussterbens von einzigartigen und bedrohten Ökosystemen wie z.B. Korallenriffen, Polar- und Hochgebirgsregionen mit jedem Grad Erderwärmung erheblich. Die Risiken

von extremen Wetterereignissen wie Hitzewellen, Trockenheit und Hochwasser nehmen deutlich zu. Diese Wetterextreme werden auch die Nahrungsmittelproduktion und Trinkwasserversorgung beeinflussen und stellen insofern auch ein Risiko für die innere und äußere Sicherheit dar.

Diese Erkenntnisse sind freilich nicht neu, man findet sie bereits in den früheren Berichten des Weltklimarats; neu ist hingegen, dass die Risiken in dem aktuell vorliegenden vierten Sachstandsbericht mit einer größeren Sicherheit eingeschätzt werden können und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eintreten werden als zunächst angenommen. Doch nicht nur die Abschätzungssicherheit der Risiken hat sich gegenüber früheren Berichten erhöht, auch die ungleiche Verteilung der Risiken ist nun deutlicher geworden. Gerade die Entwicklungsländer und ökonomisch schwachen Regionen, die am wenigsten zur Verursachung der globalen Erwärmung beigetragen haben und die über die geringsten finanziellen Kapazitäten für adaptive Maßnahmen verfügen, werden am meisten von den negativen Auswirkungen betroffen sein. Und innerstaatlich gilt, dass Arme und ältere Menschen stärker von den Klimarisiken bedroht sind. So starben an der Hitzewelle 2003 in Europa 35.000 Menschen – überwiegend Alte und Kranke (Ott 2007).

Die Szenarien des IPCC zeigen, dass es für eine Stabilisierung auf Höhe des vorindustriellen Wertes bereits zu spät ist. Aufgrund von Verzögerungswirkungen bräuchte selbst ein sofortiger Stopp der Treibhausgasemissionen die Erderwärmung nicht zum Stillstand. Nach den optimistischsten Schätzungen des IPCC erwärmt sich die Erde bis 2100 um 1,8° bis 4,0°C – größter Unsicherheitsfaktor in diesen Berechnungen ist der Mensch bzw. die durch sein Handeln verursachten THG-Emissionen. Es geht jetzt nurmehr darum, das immense Schadenspotenzial der Risiken zu reduzieren und eine "gefährliche Erwärmung" mit gravierenden Folgen zu ver-

ungleiche Verteilung
der Risiken ist
deutlicher
geworden.

Selbst ein sofortiger
Stopp der
Treibhausgas-
emissionen bräuchte
die Erderwärmung
nicht zum Stillstand.

hindern. Als akzeptables Risikoniveau wird vom Weltklimarat eine Begrenzung der Erwärmung auf 2,0°-2,4°C über den vorindustriellen Werten vorgeschlagen. Dieser Korridor wurde inzwischen von vielen Regierungen und wissenschaftlichen Beiräten (beispielsweise dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und dem Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU)) als Fernziel übernommen, auch wenn damit die oben beschriebenen Risiken keineswegs vermieden, sondern nur verringert werden. Die Europäische Kommission rechnet beispielsweise bei einem Temperaturanstieg von 2,2°C mit zusätzlich 36.000 jährlichen Todesfällen in der EU (European Commission 2007). Aber bereits diese 2°C-Marke ist mit erheblichen Reduktionsanstrengungen verbunden: Die globalen CO₂-Emissionen müssten bis 2050 um 50% gesenkt werden. Mittelfristig bedeutet dies eine globale Reduktion der Treibhausgase um 30% bis 2020, und auf die Industrieländer umgerechnet ergibt sich eine Verringerung um ehrgeizige 80% bis 2050 (SZ 29.11. 2007). Das sind die Zielvorgaben, an denen sich jegliche internationale Klimapolitik messen lassen muss. Die Empfehlungen der Experten an die Politik sind damit hinreichend klar formuliert. Damit ist aber noch nicht entschieden, wie dieses Ziel erreicht werden soll und wer welche Lasten zu tragen hat.

2. Was wurde bisher getan? Internationale Klimapolitik von Rio bis Bali

Startpunkt der internationalen Klimapolitik ist die 1992 in Rio unterzeichnete und 1994 in Kraft getretene Klima-Rahmenkonvention. Sie bildet die völkerrechtliche Grundlage für alle folgenden internationalen Vereinbarungen. Die Konvention enthielt jedoch keine verbindlichen Vor-

gaben, sondern stellte lediglich einen „Rahmen“ für zukünftige Verhandlungen dar. Aber immerhin einigte man sich auf das gemeinsame Ziel, gefährliche Einwirkungen des Menschen auf das Klimasystem zu vermeiden. 1995 auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz (1. VSK) in Berlin wurde unter der Leitung der damaligen deutschen Umweltministerin Angela Merkel ein Mandat für die Verhandlungen über ein verbindliches Minderungsprotokoll verabschiedet (Berliner Mandat). Bereits zwei Jahre später auf der 3. VSK in Kyoto kam es schließlich dazu, dass ein derartiges Protokoll mit verbindlichen Reduktionszielen für insgesamt sechs Treibhausgase (Kohlendioxid, Methan, Lachgas, wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Fluorkohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid) beschlossen wurde. Sanktionsmechanismen bei Nichterfüllung der Klimaschutzverpflichtungen wurden nicht vereinbart, dafür wurden aber flexible Mechanismen eingeführt, die von den Unterzeichnerstaaten freiwillig angewandt werden können. Im Einzelnen stehen drei Mechanismen zur Verfügung:

1. Der internationale Emissionshandel, der 2005 in einer Testphase gestartet wurde und ab 2008 bis 2012 (dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls) verbindlich werden soll.
2. Die Möglichkeit der Zusammenarbeit bei Klimaschutzprojekten zwischen zwei Industrieländern – „Joint Implementation“.
3. Die Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen zwischen einem Industrieland und einem Entwicklungsland – „Clean Development Mechanism“.

Zudem wurde auch die Frage nach der gerechten Verteilung der Umweltschutzkosten aufgeworfen: Angesichts der Tatsache, dass es vor allem die Industriestaaten sind, die den Treibhauseffekt verursacht haben und die nach wie vor zu den Hauptemittenten gehören, wird von ihnen erwartet, dass sie auch die Haupt-

1995: Berliner Mandat

1997: Kyoto-Protokoll

1994 in Kraft getretene Klima-Rahmenkonvention von Rio 1992

last der Kosten tragen. Mit anderen Worten ausgedrückt, während die Industrieländer reduzieren müssen, dürfen die Entwicklungsländer noch deutlich an CO₂-Ausstoß zulegen.

Während die Industrieländer reduzieren müssen, dürfen die Entwicklungsländer noch deutlich an CO₂-Ausstoß zulegen.

Das vereinbarte Reduktionsziel fiel dennoch enttäuschend niedrig aus: Lediglich ca. 5% der Emissionen der Industriestaaten (im Vergleich zu 1990) sollten bis 2012 vermieden werden. Außerdem wurden zahlreiche Schlupflöcher in den Vertragstext eingebaut, die es den Industriestaaten ermöglichten, ihre Reduktionsleistungen schönzurechnen. Auch die Verteilung der Kosten erfolgte weniger nach einem gerechten Verteilungsschlüssel (beispielsweise gleicher CO₂-Pro-Kopf-Verbrauch pro Jahr) als viel-

mehr nationaler Interessendurchsetzung und der eigenwilligen Logik von internationalen Verhandlungsprozessen. Die Einsparziele der drei Wirtschaftsräume EU 8%, USA 7%, Japan 6% lagen zwar nahe beieinander, aber dennoch zeichnete sich hier bereits eine Führungsrolle der EU ab, die ohne die deutsche Vorreiterposition nicht zustande gekommen wäre (Ott 2007).

Ein Blick auf die Mitgliedstaaten der EU zeigt die ambitionierten deutschen Ziele: So hatte sich die Bundesrepublik auf 21% Emissionsreduktion im Vergleich zum Stand im Jahr 1990 verpflichtet, während Spanien, Portugal und Griechenland noch deutliche Zuwachspielräume besitzen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Emissionsminderungsverpflichtungen und Zuwachspielräume für Kyoto-Treibhausgase nach der EU-Lastenverteilungsvereinbarung

	Emissionsminderungsverpflichtungen und Zuwachspielräume in Prozent
Belgien	- 7,5
Dänemark	- 21
Deutschland	- 21
Finnland	0
Frankreich	0
Griechenland	+ 25
Irland	+ 13
Italien	- 6,5
Luxemburg	- 28
Niederlande	- 6
Österreich	- 13
Portugal	+ 27
Schweden	+ 4
Spanien	+ 15
Vereinigtes Königreich	- 12,5

Quelle: (SRU 2002)

6. VSK-Konferenz 2000 in Den Haag

Die Bewertung des Kyoto-Protokolls fällt dementsprechend ambivalent aus. Einerseits ist durch die Einführung verbindlicher Reduktionsziele und des Emissionshandels ein internationaler Durchbruch im Klimaschutz gelungen, andererseits sind die vereinbarten Ziele zu niedrig ausgefallen und zu viele Ausnahmeregelungen zugelassen worden.

Die nachfolgenden Klimakonferenzen erreichten kaum noch Fortschritte. Im Gegenteil, die 6. VSK-Konferenz 2000 in Den Haag musste ergebnislos abgebrochen werden, obwohl der deutsche Umweltminister Jürgen Trittin mit einem umfassenden nationalen Klimaschutzprogramm angereist war, mit dem eine 25%-Reduktion der Treib-

hausgase bis 2005 erreicht werden sollte.

Ein Jahr später war die internationale Klimadiplomatie auf einem Tiefpunkt angelangt: Im März 2001 traten die USA aus dem Kyoto-Protokoll aus und damit der weltweit größte CO₂-Verursacher (25% aller THG-Emissionen). Von der Symbolwirkung auf andere zögerliche Staaten wie Japan, Russland oder Australien einmal abgesehen, wurde der amerikanische Austritt für das Kyoto-Protokoll zu einem ernsthaften Problem, da es erst in Kraft treten konnte, wenn mindestens 55 Staaten unterzeichnet hatten, die im Jahr 1990 zudem 55% der Treibhausgase emittierten. Die Verhandlungen gingen trotz dieses schweren Rückschlags für den internationalen Klimaschutz weiter. Auf der 10. VSK in Buenos Aires 2004 gelang es schließlich mithilfe großer Zugeständnisse, Russland zur Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls zu bewegen, so dass es im Februar 2005 in Kraft treten konnte.

Kaum war es in Kraft getreten, wurde Ende 2005 auf der 1. VSK des Kyoto-Protokolls in Montreal schon wieder an einer Revision gearbeitet. Da die Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls nur für den Zeitraum 2008 – 2012 galten, musste ein neuer Fahrplan für die Zeit nach 2012 aufgestellt werden; andernfalls würde der Klimaschutz wieder auf den unverbindlichen Stand vor 1997 zurückfallen. Seit Montreal wurde in zwei parallelen Strängen (unter der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll) auf den Klimakonferenzen verhandelt. Leider blieb die Klimakonferenz ohne konkretes Ergebnis, denn es wurde weder eine verbindliche Zeitvorgabe vereinbart noch kam es zu einer Verschärfung der Verpflichtungen. Auch der Vorstoß der EU, als Fernziel die globale Erderwärmung auf maximal 2°C zu begrenzen, scheiterte am Widerstand der Entwicklungsländer. Vielmehr zeichnete sich immer deutlicher ein Konflikt zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern ab, der zuneh-

mend in eine ungünstige Patt-Situation führte, in der keiner den ersten Schritt wagen wollte: Die Industrieländer wollten sich erst dann zu mehr verpflichten, wenn sich auch die Entwicklungs- und Schwellenländer (China, Indien und Brasilien) stärker in den internationalen Rahmen einbinden ließen. Umgekehrt wollten die Entwicklungsländer erst einmal abwarten, wie ernst die Industrieländer ihre eigenen Klimaschutzziele handhaben würden und ob sie tatsächlich zu umfassenden Transferleistungen bereit sein würden.

Dieses gegenseitige Misstrauen konnte auch in Nairobi 2006 nicht abgebaut werden. Die 12. VSK der Klimarahmenkonvention vertagte die wichtigsten Fragen auf die nächste Konferenz. Keiner wollte vorangehen. Umso größer war der Druck auf die internationale Gemeinschaft auf Bali, einen Aktionsplan für die Zeit nach 2012, zu verabschieden. Doch wie sollte angesichts der verfahrenen Situation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und dem klimapolitischen Amoklauf der amerikanischen Regierung ein Erfolg auf Bali möglich werden?

3. Die deutsche Klimapolitik vor der 13. Vertragsstaatenkonferenz auf Bali

Deutschland hatte im Klimaschutz schon immer eine Vorreiterrolle inne, so dass im Vorfeld von Bali die Blicke der internationalen Staatengemeinschaft unweigerlich auf die Bundesregierung gerichtet wurden. Mit der ehemaligen Umweltministerin und Physikerin Angela Merkel schienen die Voraussetzungen für eine engagierte Klimapolitik günstig zu sein, und im Laufe des Jahres 2007 machte die Bundeskanzlerin klar, dass sie erneut eine Vorreiterrolle anstrebte: Sie setzte den Klimaschutz auf die Tagesordnung des G 8-Gipfeltreffens in Heiligendamm und versuchte dort, den amerikanischen Präsidenten Bush für den Klimaschutz zu

Im März 2001 traten die USA aus dem Kyoto-Protokoll aus.

Nairobi 2006: 12. VSK der Klimarahmenkonvention

10. VSK in Buenos Aires 2004

2005: 1. VSK des Kyoto-Protokolls

2007: Gipfeltreffen in Heiligendamm

Klimagerechtigkeit

gewinnen, was ihr auch ansatzweise gelang. Ferner machte Merkel die Klimapolitik zu einem der vier wichtigsten Themen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union und forcierte das Thema der Klimagerechtigkeit, um bei den Entwicklungs- und Schwellenländern Vertrauen aufzubauen. Zusätzlich lud sie die nationalen Energieversorger ins Kanzleramt, um Eckwerte für eine Energieversorgung bis 2020 festzulegen (Bovensiepen 28.06.2007).

Doch um auf Bali glaubwürdig zu sein, würde es nicht ausreichen, auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene debattiert zu haben. Deshalb galt es, sowohl auf Bundesebene als auch innerhalb der EU frühzeitig Vertrauen durch konkrete Maßnahmen und verbindliche Ziele aufzubauen.

Auf europäischer Ebene gelang es unter der deutschen Präsidentschaft, den Europäischen Rat zu einem neuen, höheren Reduktionsziel und einer integrierten europäischen Klima- und Energiepolitik zu bewegen. Im Frühjahr beschloss der Europäische Rat, bis 2020 die THG-Emissionen bis um 20% zu verringern (Vergleichsjahr ist 1990). Die EU würde sogar eine Reduktion um 30% mittragen, sollten sich die anderen Industrieländer auf Bali zu einer ähnlichen Reduktion bereit erklären. Bis 2020 sollte der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch auf 20% ansteigen. Biokraftstoffe sollten 10% am europäischen Kraftstoffverbrauch erreichen, und die Energieeffizienz sollte um 20% gesteigert werden (Europäischer Rat 2007). Die EU konnte somit als einheitlicher Akteur auftreten und mit einer im Vergleich zu den anderen Vertragsstaaten sehr ambitionierten Klimapolitik in die Verhandlungen gehen.

Auf der Klausurtagung in Meseberg im August 2007 legte die Bundesregierung noch einmal nach. Sie verpflichtete sich zu exakt den Reduktionszielen, die von den Klimaexperten des IPCC für die Industrieländer vorgeschlagen wurden, um 2050 auf eine globale Erwärmung

von ca 2°C zu kommen: Bis 2020 strebte die Regierung eine Verringerung der THG um 40% und bis 2050 um 80% an (BMU 2007). Mit diesen ambitionierten Zahlen war Deutschland eindeutig in einer Vorreiterrolle sowohl innerhalb der Staatengemeinschaft als auch in Bezug auf die Zielvorstellung einer Vermeidung von katastrophalen Klimarisiken. Allein fehlte es im Klimaschutz bisher nicht an vollmundigen Ankündigungen und Zielvorgaben, die dann verfehlt wurden. Um die Glaubwürdigkeit der eigenen Politik zu erhöhen, musste also noch gezeigt werden, wie man dieses Ergebnis erreichen wollte. Die Bundesregierung legte daher in Meseberg 29 Eckpunkte eines "Integrierten Klimaschutz- und Energieprogramms" vor, das im Dezember unmittelbar vor der Konferenz auf Bali von der Bundesregierung verabschiedet wurde (Bundesregierung 2007). Erklärtes Ziel des Programms war es, die festgefahrenen Verhandlungspositionen "wieder flott zu machen" und ein deutliches Signal für die anderen Konferenzteilnehmer zu setzen (BMU 2007).

Viele der beschlossenen Punkte finden sich zwar schon im Koalitionsvertrag, aber aufgrund der umfassenden Bündelung von klimapolitischen Maßnahmen ist (bis auf einige Ausnahmen) ein überzeugendes Gesamtpaket aus zahlreichen Gesetzen und Verordnungen entstanden. Da es der Koalition nicht gelang, sich in allen Punkten rechtzeitig bis zur Klimakonferenz zu einigen, wurde das Maßnahmenpaket in zwei kleinere Pakete aufgeteilt, von denen das erste am 5. Dezember verabschiedet wurde und das zweite spätestens bis zum 21. Mai 2008 angenommen werden soll. Das gesamte Paket gliedert sich in die Bereiche: Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Biokraftstoffe, Verkehr, andere Treibhausgase als CO₂ und wurde durch den auf europäischer Ebene eingeführten Emissionshandel ergänzt. Insbesondere der Emissionshandel soll zukünftig nach dem Ende der Pilotphase

Meseberg 2007:
29 Eckpunkte eines
"Integrierten
Klimaschutz- und
Energieprogramms"

2007 wesentlich zur Reduzierung der Treibhausgase in Deutschland beitragen. Nachdem man bisher die Verschmutzungsrechte sehr großzügig an die Industrie verschenkt hatte, sollen nun für den Zeitraum des Kyoto-Protokolls (2008 – 2012) die Regeln beträchtlich verschärft werden: Alte Kraftwerke erhalten ca. 30% weniger Verschmutzungsrechte, als ihr derzeitiges Emissionsniveau beträgt; außerdem werden 10 % der Zertifikatsmenge versteigert (BMU 2007). Die Vorhaben der Bundesregierung sind im Einzelnen in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 2: Maßnahmenpaket des integrierten Energie- und Klimaprogramms

Bereich	Vorhaben
Energieeffizienz:	Novelle des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes zur Liberalisierung des Messwesens und zum Ausbau des Stromnetzes Bericht und Entwurf der Novelle der Energieeinsparverordnung Saubere Kraftwerke durch 37. Bundesimmissionsschutz-Verordnung Leitlinien zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen Novelle der Heizkostenverordnung
Erneuerbare Energien bei Strom und Wärme:	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz Novelle Gasnetzzugangsverordnung
Biokraftstoffe:	Novelle Biokraftstoffquotengesetz Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung Kraftstoffqualitätsverordnung Hydrierungsverordnung
Verkehr:	Umstellung der Kfz-Steuer auf Schadstoff- und CO ₂ -Basis Novelle der Pkw-Kennzeichnungsverordnung Novelle der Mauthöheverordnung
Treibhausgasemissionen:	Chemikalienklimaschutzverordnung Emissionshandel

Quelle: eigene Darstellung nach: (BMU 2007)

Das Klimapakett trifft diesmal nicht nur die Energiewirtschaft, sondern auch Hausbesitzer, Stromkunden und Kfz-Halter: Der Anteil an erneuerbaren Energien soll bis 2020 von derzeit 13% auf 20-30% steigen. Beispielsweise soll der Ausbau von Windparks auf See erleichtert werden. Der Anteil der Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen an der Stromproduktion soll sich von 12% auf 25 % verdoppeln. Für die großen Energieerzeuger ist das insofern ein Verlust, als die Zugewinne an alternativer Energie automatisch zu Verlusten bei den fossilen Energieträgern führen. Für Hausbesitzer und Bauherren sieht es etwas günstiger aus, da sich die neu vorgeschriebenen Investitionen durch Einsparungen langfristig amortisieren dürften. So soll bei

Neubauten ein Großteil der benötigten Wärme aus Solarenergie, Geothermie oder Biomasse kommen. Hier wird eine Steigerung von 14 % angestrebt. Die Vorschriften für die Energieeffizienz bei der Sanierung von Altbauten werden um 30% verschärft. Die Kfz-Steuer soll von Hubraum auf Schadstoffemissionen umgestellt werden, und es werden höhere Beimischungsgrenzen von Bioethanol (10%) und Biodiesel (7%) vorgeschrieben. Geschont wurde allein die Automobilindustrie, da man sich hier nicht zu einer schärferen Reduzierung der CO₂-Emissionen von Neuwagen durchringen konnte. Auch die geplanten 25 neuen Kohlekraftwerke sind sicherlich nicht CO₂-neutral (Gersmann/ Kreutzfeldt 20.11.2007).

Energiewirtschaft
Hausbesitzer
Stromkunden
Kfz-Halter

Dennoch hat sich die Bundesregierung gegenüber Immobilienverbänden und der Energiewirtschaft mit einem umfassenden Klimaprogramm weitgehend durchsetzen können. Es bleibt abzuwarten, wie die Maßnahmen am Ende des Gesetzgebungsprozesses aussehen werden. Doch es kann bereits jetzt im Groben abgeschätzt werden, ob die

Bundesregierung mit ihrem integrierten Klima- und Energieprogramm das selbst gesteckte Ziel einer Reduktion von 40% bis 2020 erreichen wird. Das Umweltbundesamt hat in einer ersten Berechnung der Meseberger Eckpunkte eine Bilanz der Treibhausgase aufgestellt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Wirkung des Energie- und Klimaprogramms von Meseberg

Maßnahmentitel	CO ₂ -Einsparungen bis 2020 in Mio. t
Erneuerung fossile Kraftwerke	-15
Emissionshandel – NAP II sowie neue Regelungen ab 2013	
Erneuerbarer Energien Stromerzeugung	-54,4
Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, Förderkonzept Repowering Windkraft Onshore, Energieleitungsausbaugesetz, Ausweisung Vorranggebiete Wind-Offshore, Einspeiseregelung für Biogas	
Kraft-Wärme-Kopplung	-14,3
Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, Förderung KWK im Erneuerbare-Energien-Gesetz	
Gebäudesanierung und Heizungsanlagen	-31
CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm, Novelle Energieeinsparverordnung, Novelle Heizkostenverordnung, Erleichterung Contracting, Energetische Modernisierung der sozialen Infrastruktur, Programm zur energetischen Sanierung von Bundesgebäuden	
Erneuerbare Wärme	-9,2
Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Marktanzreizprogramm für erneuerbare Wärme im Altbaubestand	
Stromeinsparungen	-25,5
Top-Runner-Ansatz bei Umsetzung der Öko-Design-Richtlinie, Förderprogramme für Klimaschutz und Energieeffizienz, Energieverbrauchskennzeichnung von Geräten, Ersatz von Nachstromspeicherheizungen, Intelligente Messverfahren für Stromverbrauch, Beschaffungsleitlinien für die öffentliche Hand bei energieeffizienten Produkten und Dienstleistungen	
Verkehr	-33,6
CO ₂ -Strategie Pkw, Ausbau von Biokraftstoffen, Umstellung der Kfz-Steuer auf CO ₂ -Basis, Verbrauchskennzeichnung für Pkw, Verbesserte Lenkungswirkung der Lkw-Maut, Einbeziehung Flugverkehr in Emissionshandel, Maßnahmen beim Schiffsverkehr, Ausbau Elektromobilität	
Sonstige Treibhausgase (Methan, N ₂ O, F-Gase)	-36,4
Chemikalienklimaschutzverordnung, Beendigung der Ablagerung unvorbehandelter Abfälle, Rückgang Emissionen aus Kohlebergbau	
Summe	-219,4
in Prozentpunkten gegenüber Basisjahr	-36,6 %

Quelle: (Umweltbundesamt 2007)

Die größten Einsparpotenziale an Treibhausgasen ergeben sich nach dieser Berechnung durch die Einführung erneuerbarer Energien, die Chemikalienregulierung, im Verkehrssektor und durch die Gebäude- und Heizungsanlagensanierung. Laut Bundesamt können durch das integrierte Energie- und Klimaprogramm 219,4 Mio. t. CO₂ eingespart werden. Das entspricht einer Reduktion von 36,6 % bis 2020 (Basisjahr 1990). Das angepeilte Ziel von 40 % wird also knapp verfehlt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass das Bundesamt durchgehend zu optimistisch geschätzt hat, stellt das Programm dennoch einen Meilenstein in der Klimapolitik dar. Die fehlenden Prozentpunkte könnten durch den im jetzigen Programm stark vernachlässigten Verkehrssektor (z.B. durch eine Neuregelung der Besteuerung von Dienstwagen und Flugbenzin sowie die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen) und durch einen konsequenten Ausstieg aus der Kohleenergie eingebracht werden.

4. Die Ergebnisse von Bali

Bei seiner Ankunft auf Bali konstatierte Bundesumweltminister Sigmar Gabriel: „Der Klimagipfel in Nairobi funktionierte vor einem Jahr wie ein Mikadospiegel: Der Erste, der sich bewegt, hat verloren. Hier auf Bali ist es umgekehrt: Derjenige, der sich nicht bewegt, verliert“ (Reimer 15.12.2007). Zumindest Deutschland hatte sich bewegt und war mit konkreten, quantifizierbaren Minderungszielen nach Bali gereist. Jetzt kam es also darauf an, ob sich die USA auch bewegen würden und ob die Entwicklungs- und Schwellenländer zu Kompromissen bereit sein würden.

In letzter Minute konnte ein Scheitern verhindert werden, das Konferenzergebnis ist ein klassischer Kompromiss. Alle haben sich bewegt, zuletzt auch die USA. Das Hauptanliegen, eine „Bali-

Roadmap“ für die nächsten zwei Jahre aufzustellen, die den Weg zu einem Nachfolgeabkommen für das auslaufende Kyoto-Protokoll aufzeigen soll, konnte erreicht werden. Gerade für den internationalen Emissionshandel war das Signal wichtig, dass es nach 2012 mit dem Handel weitergehen wird.

Aus klimapolitischer Sicht gab es eine Reihe kleinerer Erfolge zu berichten: So wurde das Verhandlungstempo von zwei auf vier Verhandlungsrunden erhöht. Unter dem Kyoto-Protokoll bekannten sich alle Unterzeichnerstaaten zu den vom IPCC geäußerten Politikempfehlungen (eine Emissionsminderung von 25-40% bis 2020 gegenüber 1990). Leider handelt es sich dabei nur um eine unverbindliche Zielmarke, denn auf konkrete Reduktionsziele und bindende Vereinbarungen, gar mit Sanktionsmöglichkeiten versehen, konnten sich die Staaten nicht einigen. Auch gelang es nicht, diese Zielmarke in die Klimarahmenkonvention einzubringen. Überraschenderweise zeigten sich die Schwellenländer bereit, auch eigene Anstrengungen im Klimaschutz vorzunehmen. Im Gegenzug wurde vereinbart, dass der Technologietransfer der Industriestaaten in Zukunft mess- und damit verifizierbar sein soll. Angesichts der vielen offengebliebenen Fragen, der nur unverbindlichen Vereinbarungen und der zahlreichen Formelkompromisse kann, wie Umweltminister Sigmar Gabriel die Konferenz zusammenfasste, Bali lediglich als Startpunkt für das in Kopenhagen zu verabschiedende Nachfolgeprotokoll von Kyoto bezeichnet werden (SZ 29.11.2007). Es wird dann ganz entscheidend darauf ankommen, wie sich die neue amerikanische Regierung zur Klimafrage positionieren wird.

„Bali-Roadmap“ für die nächsten zwei Jahre

5. Fazit

Wie bewertet man die Ergebnisse von Bali und das deutsche Klimaprogramm?

Zwei Kriterien lassen sich dafür anführen: Erstens in Relation zu den Positionen der anderen Staaten bzw. zu den Ergebnissen der früheren Klimakonferenzen. Zweitens im Vergleich zu den vom IPCC geäußerten Zielvorgaben einer globalen 50%-Reduktion bis 2050, um eine katastrophale Erderwärmung zu vermeiden.

Betrachtet man die Konferenz von Bali, fällt die Bewertung gemischt aus. Zwar konnte ein Scheitern wie in Den Haag verhindert werden, es fand auch keine Verschiebung der wesentlichen Fragen auf die nächste Konferenz statt wie noch in Nairobi, sondern man einigte sich immerhin auf eine Bali-Roadmap, die den Weg nach Kopenhagen 2009 beschreiben soll. Gemessen an der Konferenz von Kyoto, bei der man sich erstmals in der Geschichte der internationalen Klimapolitik auf verbindliche Reduktionsvorgaben einigte, fällt Bali eindeutig zurück. Legt man an die Konferenzergebnisse die Messlatte des IPCC an, so ist klar, dass mit den in Bali gefällten Entscheidungen eine 25-40% Reduktion der Treibhausgase bis 2020 nicht erreicht werden kann. Obwohl hier Deutschland und auch die EU mit klaren Vorgaben vorangeprescht sind, zögerten die anderen Staaten dennoch, sich völkerrechtlich zu binden.

Wendet man den Blick der deutschen Klimapolitik zu, so bestätigte sich erneut die eindeutige Vorreiterrolle der Bundesrepublik. Sowohl innerhalb der EU als auch auf internationaler Ebene ist Deutschland die treibende Kraft der internationalen Klimadiplomatie. Selbst wenn man die IPCC-Ziele zum Vergleich hernimmt, fällt die deutsche Position nicht dahinter zurück, da sie deren Zielvorgaben im Wesentlichen übernommen hat. Mit dem im Dezember verabschiedeten integrierten Energie- und Klimaprogramm legte die Bundesregierung ein umfassendes und ehrgeiziges Paket für den Klimaschutz vor. Dass die 40% THG-Emissionsreduktion bis 2020 mit dem gegenwärtigen Klima-

programm nicht vollständig erreicht werden, ist weniger schlimm, da noch einige Reduktionspotenziale vorhanden sind, die ausgeschöpft werden könnten. So sind weder der Neubau von Kohlekraftwerken noch die Ausnahmen im Verkehrssektor nachvollziehbar. Die erste Bewährungsprobe für die Glaubwürdigkeit der nationalen Maßnahmen stellte sich bereits zum Jahreswechsel 2007/2008. Die Europäische Kommission stellte ihren Ansatz zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes für Neuwagen vor. Ziel der Kommission ist es, die Emissionen im Schnitt auf 130 Gramm pro Kilometer zu begrenzen (Europäische Kommission 2007). Schwere Ober- und Mittelklassewagen, wie sie bevorzugt von der deutschen Automobilindustrie hergestellt werden, wären davon besonders betroffen. Mercedes oder BMW müssten dem Kommissionsvorhaben entsprechend ab 2012 Modelle auf den Markt bringen, die 45 g weniger CO₂ emittieren. Peugeot-Modelle müssten dagegen nur durchschnittlich 16 g CO₂ einsparen und könnten zudem ihre überschüssigen Anteile an die deutschen Hersteller verkaufen (Weingärtner 20.12.2007). Die Reaktionen in Deutschland fielen denn auch entsprechend ablehnend aus. Der deutsche Umweltminister Gabriel stellte sich hinter die Automobilindustrie und lehnte die Kommissionsvorschläge wegen ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung ab – dabei wäre diese Maßnahme doch genau die ideale Ergänzung für den im deutschen Klimaschutzprogramm nur unzureichend berücksichtigten Verkehrssektor gewesen (SZ 20.12.2007).

Literatur

BMU (2007): Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung. Hintergrundpapier Dezember 2007. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_meseberg.pdf, [4.02.2008].

- Bovensiepen, Nina (28.06.2007): Schlechtes Klima vor dem Gipfel. Nächste Woche ist das letzte Treffen zur Zukunft der Energieversorgung bei der Kanzlerin – die Stimmung davor ist gereizt. Süddeutsche Zeitung: 19.
- Bundesregierung (2007): Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug_2007.pdf, [4.02.2008].
- Europäische Kommission (2007): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, Brüssel, den 19.12.2007, KOM(2007) 817 endgültig.
- Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 8./9. März 2007.
- European Commission (2007): Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Communication from the Commission “Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius. The way ahead for 2020 and beyond.” Impact Assessment: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ia_sec_8.pdf, [4.02.2008].
- Gersmann, H./Kreutzfeldt, M. (20.11.2007): UN fordern Stopp für Kohlekraftwerke. taz, die tageszeitung: 8.
- IPCC (2007): Klimaänderung 2007: Wissenschaftliche Grundlagen. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. Beitrag der Arbeitsgruppe 1 zum Vierten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung (IPCC): http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ipcc_entscheidungsstraeger_gesamt.pdf, [4.02.2008].
- Ott, Hermann E. (2007): Internationale Klimapolitik 2020. Herausforderung für die deutsche (Umwelt-) Außenpolitik, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04691.pdf> [4.02.2008].
- Reimer, Nick (15.12.2007): Der Fehler im System. Wer das Klima schützen will, muss eine schlagkräftige internationale Institution schaffen: einen mit der UN vergleichbaren Klimarat, der mit Boykotten reagieren kann. taz, die tageszeitung: 11.
- SRU (2002): Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen: Für eine neue Vorreiterrolle. 14/8792, Deutscher Bundestag Drucksache.
- SZ (20.12.2007): “Dem Klima ist wenig geholfen” Sigmar Gabriel zu den EU-Plänen. Süddeutsche Zeitung: 2.
- SZ (29.11.2007): “Wir haben nicht mehr viel Zeit”. Vor der Klimakonferenz auf Bali dringt Umweltminister Sigmar Gabriel darauf, bis 2050 den Ausstoß von Treibhausgasen weltweit zu halbieren. Süddeutsche Zeitung: 7.
- Umweltbundesamt (2007): Wirkung der Meseberger Beschlüsse vom 23. August 2007 auf die Treibhausgasemission in Deutschland im Jahr 2020. UBA: <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/meseberg.pdf>, [4.02.2008].
- Weingärtner, Daniela (20.12.2007): Freie Fahrt für reiche Bürger. taz, die tageszeitung: 2.



Gunter Steinmann
Kindermangel in Deutschland
 Bevölkerungswirtschaftliche Analysen
 und familienpolitische Lösungen

2007. 150 S., zahlr. Abb. und Tab.
 ISBN 978-3-631-56857-6 · br. € 34.–

In Deutschland herrscht Kindermangel. Rund ein Viertel aller Frauen bleibt kinderlos, und die übrigen Frauen haben nur wenige Kinder. Warum bekommen Frauen in Deutschland so wenige Kinder? Welche Probleme schafft der Kindermangel der deutschen Volkswirtschaft? Warum ist eine bevölkerungspolitisch orientierte Familienpolitik wünschenswert und notwendig? Welche familienpolitischen Maßnahmen versprechen Erfolge und führen zu einer höheren Zahl gut ausgebildeter Kinder? Diese Fragen werden in diesem Buch erörtert. Im Mittelpunkt stehen die ökonomischen Anreize für Kinderentscheidungen, die Kluft zwischen der optimalen Kinderzahl der Haushalte (individuelle Rationalität) und der gesellschaftlich wünschenswerten Kinderzahl (kollektive Rationalität) sowie die Möglichkeiten einer aktiven und nachhaltigen Familienpolitik.



Horst Zillessen / Stefan Kessen (Hrsg.)
Wie gestalten wir Veränderungen?
 Herausforderungen für die Kommunen
 durch den demographischen Wandel

2007. 266 S., zahlr. Abb., Tab. und Graf.
 ISBN 978-3-631-56208-6 · br. € 45.50

Der demographische Wandel stellt die Kommunen vor immer größere Herausforderungen. Der Rückgang der Bevölkerungszahlen, eine steigende Zahl immer älterer Menschen, das Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsbereichen sowie die vielfältigen Folgen von Zuwanderungsbewegungen sind die Hauptthemen, für die es nachhaltige und akzeptable Lösungen zu finden gilt. Wie können diese aussehen oder sind verschärfte gesellschaftliche Auseinandersetzungen die zwangsläufige Folge? Die Autorinnen und Autoren zeigen in ihren Analysen und Praxisbeispielen anschaulich auf, welche Chancen die anstehenden Veränderungsprozesse für zukunftsfähige und kreative Wege bieten. Voraussetzungen dafür sind neue kooperative Formen der Zusammenarbeit, eine gute Kommunikation sowie ein konstruktiver Umgang mit Konflikten.



Der Dollar-Fall

Für die globale Wirtschaft ist der Dollar unersetzlich

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Währungsmärkte zwischen Hektik und Besinnung

Das Jahr 2007 brachte zum Teil hektische Turbulenzen für die großen Währungen der Welt: den Dollar, den Euro, das Pfund, den Yen, den Yuan und auch für das Gold. Am 26. November 2007 meinte der SPIEGEL (Nr. 48) mit der reißerischen Aufmachung „Dollar Sturzflug“ den „Niedergang der US-Währung“ verkünden und die „Gefahren für die Weltwirtschaft“ in düsteren Farben schildern zu müssen. Zugleich sorgten sich in Deutschland „Regierung und Wirtschaft wegen der starken Gemeinschaftswährung“, wie die Süddeutsche Zeitung (24./25. November 2007) unter der Überschrift „Ein Hoch auf das Hoch des Euro“ meldete. Zugleich untersuchte diese Zeitung „wie die amerikanische Währung schon seit langem nicht mehr das Maß aller Dinge ist – und was den rapiden Verfall ausgelöst hat.“ „Mythos Dollar“ hieß der Leitartikel der „Süddeutschen“ einen Tag zuvor (23.11.07)

Ja, und dann hieß es nur drei Wochen später „Mit dem Euro geht es abwärts“ (FAZ v. 19.12.07: Der Kurs des Euro hatte am 23.11. den höchsten Stand gegenüber dem Dollar mit 1,4967 erreicht und ging danach wieder zu-

rück). Auch der japanische Yen folgte dieser Richtung (SZ v.15./16.12.07). Zum Jahreswechsel drückte der nun wieder „starke Dollar“ auch den Goldpreis. Allerdings hielt dieser Trend nicht lange an. Vielmehr sorgten pessimistische Prognosen für die amerikanische Wirtschaft dafür, dass der Goldpreis im Januar 2008 auf mehr als 900 Dollar (für die Feinunze, 31,1 Gramm) stieg (SZ v.11.1.08). Gold kostete Mitte Januar 2008 „so viel wie noch nie“ (FAZ vom 9. und vom 10.1. 2008). Warum der plötzliche Run zum Gold?

Es geht bei den Währungen nicht zu wie auf der Börse mit ihren täglichen Kursschwankungen. Aber es ist wichtiger. So kurios sich die Aneinanderreihung der Meldungen auch liest. Man sollte trotz der kurzzeitigen Beobachtung zwei grundsätzliche Erkenntnisse aufnehmen: Es gab eine erstaunlich schnelle Rückkehr des Dollar, und am Ende stand eine Art „Flucht in das Gold“. Gold ist das begehrteste Edelmetall, seitdem Menschen wirtschaften. Es ist knapp, nicht beliebig vermehrbar, handlich auch bei hohem Wert, begehrt im Ausdruck von Münzen, kompakter in Form von Barren und vor allem als Schmuck. Goldbesitz verleiht eine Sicherheit, die kein Papiergeld der Welt bieten kann, zu keiner Zeit bieten konn-

te. Aber es bringt keine Zinsen! Wie nervös müssen die Käufer gegenwärtig sein? Kann man ihr Verhalten „begründet“ nennen?

Vom Goldstandard zum Bretton Woods-System und zum Floating

Die Sicherheit im Gold wird seit dem „Goldstandard“ der Industrieländer vor 1914 stets aufs Neue dann gesucht, wenn Vermögen gefährdet erscheinen und vor Entwertungen bewahrt werden sollen. „Goldstandard“ kennzeichnete ein von den Staaten eingehaltenes Regelsystem, durch das sie ihre Währungen an eine bestimmte Goldeinheit (z.B. eine Reichsmark gleich 0,358 Gramm Gold) banden. Es gab entweder Goldmünzen, oder die nationalen Zentralbanken verpflichteten sich, zu diesem Einlösekurs die nationale (Papier-) Währungseinheit jederzeit und frei in Gold einzutauschen. Wurde eine derart gebundene nationale Währung durch die Notenausgabe zu weit (inflationistisch) aufgebläht, dann wurde die Expansion schlicht durch die vorhandene Goldmenge begrenzt.

Nun ist klar, dass keine nationalen oder globalen Finanzbeziehungen eine lange Zeit hindurch allein auf Goldbasis funktionieren können. Die Knappheit der auf Gold basierenden Zahlungsmittel würde jede wirtschaftliche Entfaltung erdrosseln. Deshalb gehörten bald Devisen, also Zahlungsverpflichtungen in fremder Währung, mit zum Portfolio der Zentralbanken. Details der Wirtschaftsgeschichte kann man sich ersparen, wenn man von dieser Perspektive aus die Entfaltung der westlichen Wirtschaften nach dem Zweiten Weltkrieg, also nach 1945 betrachtet.

Schon vor Kriegsende hatten internationale Verhandlungen über die Weltwirtschaft nach dem Kriege zum Abkommen von Bretton Woods geführt. Mit diesem Abkommen von 1944 wur-

den die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) gegründet und es wurde festgelegt, dass die Mitgliedsländer feste Wechselkurse einführen und bei fundamentalem Ungleichgewicht ihrer Zahlungsbilanz ihre Währungen auf- oder abzuwerten hatten. Die nationalen Wechselkurse mussten in einem bestimmten Wertverhältnis zum Dollar fixiert werden. Der Dollar selbst wurde in einer festen Relation an einen Goldpreis gebunden. Damit gab es für die Währungen aller Mitglieder des IWF wieder eine indirekte Goldparität. Allerdings konnten nun neben dem Gold auch Devisen, die Zahlungsmittel besonders leistungsfähiger Länder, als Reserven gehalten werden. So wurde der Dollar zur „Leitwährung“. Später bildeten sich noch andere „Leitwährungen“ heraus. Sie zeichneten sich durch allgemein großes internationales Vertrauen und durch eine hohe Konvertibilität aus. Der Dollar nahm immer die erste Stelle ein. Das britische Pfund konnte seine ihm zugedachte Rolle nicht halten. Später stieg die D-Mark zu einer solchen Währung auf.

1971 gaben die USA die feste Bindung des Dollar an das Gold auf. Der Dollarbestand war durch den Vietnamkrieg und andere weltweite Engagements der USA aufgebläht, der Dollar selbst hatte deutlich an Wert verloren. Das Bretton Woods-System brach zusammen. Ab 1973 „floateten“ die nationalen Währungen. Für die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft entstand ein neues einheitliches „Europäisches Währungssystem (EWS)“ und um die Jahrhundertwende das „Europäische System der Zentralbanken (ESZB)“.

Es gibt also heute in der globalen Wirtschaft keine förmliche Bindung der Währungen mehr an das Gold. Aber es gibt nach wie vor den Dollar als weltweit anerkanntes Zahlungsmittel, das neben den Handels- und Finanzbeziehungen den Zentralbanken auch als Währungsreserve dient.

Wenn der Goldpreis, wie Anfang des Jahres 2008, signifikant stieg, so war die

Nachfrage also durchaus gespeist vom Misstrauen in die Wertbeständigkeit des Dollar. Hinzu kamen die Finanzkrise und die Konjunktorentwicklung in den USA. Beides zusammen war und ist Grund zur Sorge. Aber an der Position des Dollar in der Weltwirtschaft ändert dies alles nichts.

Was bedeuten denn nun „Dollar-Sturzflug“ (Spiegel), „Rückkehr“ des Dollar (Süddeutsche Zeitung), „Euro-Höhenflug“ (FAZ)? Gelegentlich wird „das Pfund leichter“ (FAZ) und „Peking lässt Yuan-Anstieg zu“ (SZ). Das alles sind keine weltbewegenden Ereignisse, obwohl sie gelegentlich – vor allem in Deutschland – von einzelnen Medien so dargestellt werden. Aber sie sind natürlich als wirtschaftliche Daten (für Kosten, Profit, Finanzinvestitionen, Optionen usw.) von Bedeutung. Normale Bewegungsabläufe dieser Art haben einen erheblichen Einfluss auf „Stimmungen“ an den Handels- und Finanzmärkten. Der Niederschlag dieser Stimmungen sind vor allem verstärkte Verkäufe von Dollarbeständen und Käufe von Währungen, denen eine größere Wertbeständigkeit zugeschrieben wird. Also dem Euro etwa. Aber auch diesen Dollarverkäufen folgen wieder Dollarkäufe.

Die Globalisierung der Weltwirtschaft braucht eine monetäre Konstante

Diese Konstante ist der Dollar auch nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems geblieben. Konstant ist der Dollar als Rechnungseinheit. Diese ist weder durch Gold „gedeckt“, noch auf einen Goldwert bezogen. Der Preis des Dollar wird durch seinen Tauschwert bestimmt. Das setzt freie Austauschbarkeit, die Konvertibilität der Währungen, voraus. Diese Konvertibilität der Währungen ist ein grundlegendes Kriterium der globalen Finanzmärkte.

Die Währungen der westlichen Länder haben seit langem kein staatli-

ches Wechselkurs„regime“ mehr. Nicht die Staaten, sondern die Austauschverhältnisse bestimmen die Kurse. Allerdings scheuen auch die Staaten die „Intervention“ in die Finanz- und Kapitalmärkte mittels An- und Verkauf von Währungen nicht, wenn es ihnen geboten erscheint. Die geschieht gegebenenfalls durch die amerikanische Notenbank oder durch die Europäische Zentralbank, auch gemeinsam mit der Bank of Japan. Freilich sind bei derartigen Interventionen stets die Finanzministerien mehr oder weniger maßgeblich beteiligt. Dies, die Zuständigkeit, ist übrigens eine jener Fragen, die im Europäischen System der Zentralbanken noch immer umstritten ist.

Die anderen großen Währungen respektieren den Dollar

Für den globalen Kapital- und Finanzverkehr und die dominierenden Währungen des amerikanischen Federal Reserve Systems, der Europäischen Zentralbank und der Bank of Japan gilt unbestritten der Dollar als zentrale monetäre Bezugsgröße.

Die Europäer haben in den siebziger und achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts in einem mühsamen Prozess, der für Deutschland die schmerzliche Aufgabe der erfolgreichen D-Mark beinhaltete – die in den achtziger Jahren selbst eine „Leitwährung“ der Europäischen Union geworden war –, zu einer eigenen Währungseinheit, dem Euro, gefunden. Er konnte sich nach erheblichen Anfangsschwierigkeiten durchsetzen. Die regierungsunabhängige Europäische Zentralbank (EZB) darf heute als eine der mächtigsten währungspolitischen Institutionen der Welt angesehen werden. Ihre Autonomie entspricht in ihrer Konsequenz jener der Deutschen Bundesbank von 1948 bis 1999. Sie handelt in ihrer Geldpolitik weitgehend nach den strengen Stabilitäts-

kriterien, die einst die „Härte“ und europäische Führungsposition der D-Mark ausmachten. Gegenüber dem Federal Reserve System gibt es keine Abhängigkeit der EZB, wohl aber Sichtkontakt. Deutliche Unterschiede bestehen in der Orientierung an der Geldwertstabilität, was sich z.B. im Wechselkursverhältnis Euro : Dollar ausdrückt. Aber die komplexen Zusammenhänge erfordern zwingend ein Eingehen der europäischen Währungspolitik auf die amerikanische, wenn, wie zum Jahreswechsel 2007/08, die von den USA ausgehende Kredit- und Bankenkrise die US-Notenbank zu verstärkter Liquiditätspolitik veranlasst. Im Konflikt zwischen Inflationsbekämpfung durch eine restriktive Leitzinspolitik (in der EU) und der offensiven Zins- und Kreditpolitik der amerikanischen Notenbank nahm die EZB deutlich Rücksicht auf letztere.

Eine ähnliche Entwicklung wie D-Mark und Euro nahm der japanische Yen, der zunächst auch zum Bretton Woods-System gehört hatte und sich anschließend als Weltwährung durchsetzen konnte. Er wird naturgemäß vor allem in Ostasien als Reservewährung gehalten. Das englische Pfund sollte nicht vergessen werden. Zwar gehört Großbritannien zur EU, es weigert sich aber, dem Europäischen Währungssystem beizutreten. Als Währung einer starken Volkswirtschaft spielt das Pfund nach wie vor eine Rolle als Reservewährung, ist aber in seiner aktiv globalen Bedeutung vom Euro gleichsam überholt worden.

Dollar – Währung der weltstärksten Volkswirtschaft

Ungeachtet der starken währungspolitischen Konkurrenzen, des schwächelnden Dollarkurses und der gegenwärtig unübersehbaren Unterbewertung des Dollar (geschätzt werden 25%), ist der Dollar also nach wie vor so etwas wie eine inoffizielle Welt-Leitwährung geblieben. Dar-

über sollte auch nicht die wachsende Stärke des Euro-Kurses hinwegtäuschen. Nach wie vor werden Währungsreserven von den Notenbanken überwiegend in Dollar gehalten. Der Ölpreis in Dollar ist eines der bekanntesten Daten der Weltwirtschaft. Rohstoffe ebenso wie internationale Finanzinvestitionen werden in Dollar gerechnet. Der Goldpreis bezieht sich auf den Dollar. Daraus ergibt sich die Frage, worin eigentlich die konstitutiven Elemente einer dauerhaften Stärke des Dollar liegen.

Die einfachste Antwort auf diese Frage ist, dass die USA nach wie vor die mit Abstand größte und stärkste Volkswirtschaft der Welt haben. Die inneren Märkte für Kapital, Arbeit, Unternehmen, Dienstleistungen und Steuern, um wichtige zu nennen, sind frei und riesig, und sie sind in einem für Europäer kaum verständlichem Ausmaß flexibel. Dadurch können sich in den USA Hausse und Baisse unglaublich rasch ablösen. Schließlich sind die Vereinigten Staaten eine alte Demokratie mit freier Meinungsäußerung und freier Presse. Sie blieben in ihrer Geschichte immer ein politisch stabiles großes Land. Auch dies spielt eine gewichtige Rolle.

In diesem Land, dieser Volkswirtschaft, lassen sich große Vermögen nicht nur bilden, sondern sie lassen sich auch, aus unsicheren Weltgegenden kommend, gerne nieder (das Kapital eines Diktators ist im wirtschaftlichen Sinne ebenso willkommen wie das eines saudiarabischen Scheichs und das eines deutschen Internetartisten). Die Ausländer beteiligen sich wie Unternehmen und Inländer an der Kapitalbildung und Kapitalvermehrung. Letztere gehörte in der neueren Wirtschaftsgeschichte schon immer zu den einfalls- und ertragreichsten wirtschaftlichen Aktivitäten. Ausländisches Kapital findet die USA also so attraktiv, dass es mit seinem Kapitalimport indirekt auch deren Leistungsbilanz- und Haushaltsdefizite infolge gewaltiger Dollarausgaben für die amerikanische Kriegführung ausgleicht.

Mit dem Dollar als Währung verbinden sich mithin fundamentale Interessen fast aller bedeutenden Wirtschaftsmachte der Erde. Der Dollar ist für die Weltwirtschaft so wichtig, dass verschiedene internationale Interventionen erfolgten, um (1985) durch massive Aufkäufe die Aufwertung des Dollar zu stoppen oder 1987 seine Abwertung abzublocken..

Die Bedeutung des Dollar macht die USA in der globalen Wirtschaft dominant, aber auch jenseits der Kursturbulenzen nicht völlig unabhängig. Das wird zum Beispiel am währungspolitischen Verhältnis zur Volksrepublik China deutlich.

China: Aufgabe der Dollar-Koppelung aber Festhalten am Dollar

Die aufstrebende Wirtschaftsmacht China war nicht in das Bretton Woods-System eingebunden und hält nach wie vor ein strenges staatlich gesteuertes Wechselkursregime aufrecht. Es gibt keine freie Konvertibilität der chinesischen Währung „Renminbi“ mit dem Yuan als Währungseinheit, obwohl das Land über hohe Devisenreserven verfügt. Im Verhältnis der chinesischen Währungspolitik zum Dollar kommen typische Elemente der vielschichtigen Dollarrolle in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zum Ausdruck. China verfügt heute über gewaltige Währungsreserven (1500 Mrd. Dollar, FAS v.13.1.2008), die es überwiegend in Dollar hält. Seine Währung hatte China Mitte der neunziger Jahre an den Dollar gekoppelt. 2005 hat es die Koppelung aufgegeben und pflegt seitdem eine Währungspolitik der kontrollierten Aufwertung des Yuan gegenüber dem Dollar. Diese Aufwertung ist international gesehen dringend, denn Chinas Währung ist unterbewertet und verschafft dem riesigen Land damit Son-

dervorteile beim Export gegenüber den konkurrierenden Ländern mit frei floatenden Währungen.

Das chinesische „Wechselkursregime“ agiert statt mit freier Kursbildung mit gezielten Devisenmarktinterventionen, um den vorgegebenen Wechselkurs einzuhalten. Das feste Wechselkurssystem dient überdies unter anderem der Kapitalverkehrskontrolle. Das geringe Wechselkursrisiko führt zu beträchtlichen Zuflüssen ausländischen Kapitals.

Die Folgen von Dollarbesitz und Dollarorientierung der chinesischen Währungspolitik für die USA sind ambivalent. Wie wichtig diese Fragen aus Sicht der USA sind, ließ sich zum Beispiel daran ablesen, dass der amerikanische Finanzminister im Dezember 2007 trotz der heimischen Hypothekenkrise nach China reiste, um das Land zu einem flexibleren Wechselkurs oder zumindest zu einer weiteren Aufwertung des Yuan zu drängen. Dahinter steht das innenpolitische Problem der Amerikaner, dass die Unternehmen dort den niedrigen Kurs des Yuan für die Flut an chinesischen Waren auf den amerikanischen Markt verantwortlich machen. China wertete bislang den Yuan seit 2005 schrittweise um 12% auf (FAZ v.12.12.07). Als Gegenleistung orderten die Chinesen nun Aufträge in mehrstelliger Milliardenhöhe aus den USA. Eine Kompensation war dies aber eigentlich nicht. Denn China kann die amerikanischen Produkte und auch längerfristige Investitionen dort allein aus seinen Währungsreserven bezahlen. So würde das Wechselkursverhaltnis Dollar : Yuan durch derartige Aufträge zunächst nicht berührt.

Theoretisch könnte sich China (wohl in Form von Staatsfonds) auch massiv in den USA und in Europa einkaufen. Entscheidungen darüber stehen allerdings immer in Relation zur Entwicklung von Wachstum und Inflation im Inland, also in China selbst. Kurz, die Wechselkurspolitik ist ein zentrales Instrument in der Wirtschaftsentwicklung

dieses Landes. Der rasche Aufstieg Chinas wird auch von seiner Währungspolitik getragen. Der Dollar ist als weltweit anerkannte Zahlungs- und Anlagewährung in diesen Aufstieg integriert. Dieses Faktum besteht ungeachtet machtpolitischer Kontroversen der Staaten. Letztere werden aber durchaus auch durch währungspolitische Abhängigkeiten beeinflusst.

China kann aus den geschilderten Gründen – wie andere Länder mit hohen Dollar-Reserven auch – im Prinzip kein Interesse an einem tief greifenden Dollar-Crash haben. Ein solches Interesse ist auch von Russland, dessen Rubel seit Juli 2006 eine frei konvertible Währung ist, nicht anzunehmen.

Der Dollar – weiterhin monetäres Vehikel der globalen Weltwirtschaft

Die fundamentale Bedeutung des Dollar verhindert keine akuten Währungsturbulenzen zwischen anderen Währungen und dem Dollar. Die unübersehbare Stärke des Euro in Relation zum Dollar sollte jedoch nicht zu der Annahme verführen, das europäische Zahlungsmittel sei dabei, den Dollar als Zahlungs- und Bewertungsmittel sowie als Reservewährung im globalen Maßstab abzulösen. Natürlich könnten sich auch im fundamentalen Bereich die Proportionen eines Tages verschieben. Aber dann gibt es mit einiger Sicherheit neben dem Euro noch andere Währungen mit einem starken wirtschaftlichen Potential. Auf absehbare Zeit wird sich an dem Befund, dass der Dollar das monetäre Vehikel der globalen Weltwirtschaft und Finanzbeziehungen ist, nichts wesentlich ändern. Wohlgermerkt: Der Dollar ist dies nicht mehr als „big stick“ wirtschaftlicher Macht, nicht mehr als Herrschaftssymbol der USA. Er ist nicht einmal mehr eine völkerrechtlich fixierte Leitwährung. Aber er ist ein notwendiges Instrument funktionierender globaler Märkte und Finanzbeziehungen.

Nachhaltiges Wachstum statt Überhitzung

Chinas ökonomischer Transformationsprozess steht vor neuen Weichenstellungen

Sven Bernhard Gareis



Sven Bernhard
Gareis

Zusammenfassung

Dreißig Jahre nach Beginn seines Transformationsprozesses hat sich China fest in der Spitzengruppe der Weltwirtschaft etabliert. Durch tiefgreifende Reformen gelang es Deng Xiaoping und seinen Nachfolgern, das Chaos und die Rückständigkeit der Mao-Ära zu überwinden und eine atemberaubende Aufholjagd zu starten. Vornehmlich gestützt auf seine industrielle Produktion kann China eine dramatische Reduktion der Armut sowie in einigen Bereichen der Bevölkerung auch erhebliche Steigerungen des Wohlstandes verzeichnen. Doch das chinesische Wunder hat auch seine Schattenseiten, die sich in einer gewaltigen sozialen Polarisierung, fortschreitender Umweltzerstörung und ausgreifender Korruption zeigen. Chinas Führung um Hu Jintao wird daher um Weichenstellungen in Richtung sozialen Ausgleichs, ökologischer Nachhaltigkeit und politischer Partizipation nicht umhinkommen.

Im Jahr der Olympischen Spiele von Beijing sonnt sich die Volksrepublik China in ihren Erfolgen: Nach mehr als zwei Jahrzehnten dynamischen Wachstums konnte sie im Vorjahr mit 11,4 Prozent wiederum eine zweistellige Steigerung ihres Bruttoinlandsproduktes auf nunmehr rd. 2,9 Billionen US-Dollar verzeichnen. Damit dürfte sie 2008 Deutschland von Platz Drei der weltgrößten Volkswirtschaften verdrängen, selbst wenn die Weltbank das Wachstumspotenzial der chinesischen Wirtschaft etwas abgeschwächt bei nur 9,6 Prozent im Jahresverlauf sieht.¹ Als Handelsnation mit rasant wachsenden Überschüssen in der Export-Import-Bilanz (262 Mrd. US-Dollar bei einem Gesamtvolumen von 2,21 Billionen US-\$ in 2007) wird China von Deutschland wohl auch den Titel des Exportweltmeisters übernehmen. Mit über 1,5 Billionen² US-\$ verfügt China nicht nur über die weltweit größten Devisenreserven, sondern zugleich über ein strategisches Instrument zur Verfolgung seiner politischen Interessen. So ist China etwa längst Grglubiger auf den US-Finanzmärkten und schickt sich an, sich als Alternative zu den klassischen multilateralen Finanzinstitutionen in der Entwicklungszusammenarbeit vor allem in Afrika zu etablieren. Anfang 2008 wurde zudem der an der Beijing-Universität lehrende Wirtschaftswissenschaftler Justin Yifu Lin zum Chefkonomen der Weltbank berufen, ein „top economic strategist of Communist China“, von dem sich deren Präsident Robert Zoellick spezifische Erfahrungen aus der Transformation von Entwicklungsln-

dem erwartet.³ Chinas Erfolgsmodell soll demnach auch in anderen Ländern und Regionen Schule machen.

Tatsächlich steht China knapp dreißig Jahre nach Beginn seines Reformprozesses glänzend da, hat den Sprung vom rückständigen Entwicklungsland in die Spitzengruppe der Weltwirtschaft geschafft. Zugleich aber treten auch immer deutlicher die belastenden Begleiterscheinungen dieses rasanten Aufholprozesses zutage, die ein einfaches Festhalten an den bisherigen Strategien und Konzepten verbieten. So hinkt die soziale und politische Modernisierung der wirtschaftlichen weiterhin stark hinterher, die Schere zwischen Arm und Reich, Land und Stadt schließt sich nicht, sondern geht weiter auseinander. Den ökonomischen Gewinnen der letzten Jahrzehnte stehen dramatische ökologische Kosten durch die fortschreitende Umweltzerstörung gegenüber. Eine ausufernde Korruption hat sich wie Mehltau über die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen gelegt und erschwert die Durchsetzung von Rechtsvorschriften und Reformansätzen. Einige dieser Begleiterscheinungen sind bereits in der einseitigen wirtschaftspolitischen Ausrichtung auf eine kapital- und ressourcenintensive Industrialisierung als Wachstumsmotor angelegt. Andere haben ihre Wurzel im Festhalten der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) an ihrem zentralistischen und autoritären Führungsanspruch, der mangelhaften Bindung politischen Handelns an Rechtsstaatlichkeit und Rechenschaftspflicht und schließlich der Verweigerung erweiterter gesellschaftlicher Partizipationsrechte.

Um ihr Potenzial in der Weltwirtschaft auch weiterhin ausbauen zu können, wird die Volksrepublik also um eine Reihe von Adjustierungen ihres bisherigen Kurses nicht umhinkommen; eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen sind auch bereits auf den Weg gebracht worden. Der vorliegende Beitrag untersucht die Voraussetzungen und Faktoren für Chinas wirtschaftlichen Aufschwung nach Überwindung der katastrophalen Hinterlassenschaften der Mao-Ära, geht auf die Grenzen ein, an die der bisherige Kurs geführt hat und zeigt Wege zu mehr Nachhaltigkeit bzw. sozialer Ausgewogenheit als Voraussetzungen für ein dauerhaftes Wachstum auf.

1. Mao Zedongs Erbe

Als Mao Zedongs 37jährige Herrschaft über China am 9. September 1976 mit seinem Tod zuende ging, hinterließ er ein durch fortdauerndes politisches Chaos, wirtschaftliche und technologische Rückständigkeit sowie eine selbstgewählte politische Isolation ruiniertes Land. Dabei hatten nach Gründung der Volksrepublik am 1. Oktober 1949 die politischen und wirtschaftlichen Zeichen zunächst auf Konsolidierung und Aufbau gestanden: Die ‚Befreiung‘ Chinas durch die KPCh sollte dem von einer einhundertjährigen Abfolge von Kriegen, semikolonialen Landnahmen durch fremde Mächte sowie einem jahrzehntelangen Bürgerkrieg geschundenen Volk den Weg in eine stabile Zukunft weisen.⁴

Ökonomische Fehlentwicklungen

Allerdings verwandelte Mao das Land binnen weniger Jahre in einen zentralistischen totalitären Einheitsstaat, der sich unter intensiver Unterstützung durch die verbündete Sowjetunion rasch am Modell einer sozialistischen Planwirtschaft zu orientieren begann. Der Anfang 1953 gestartete erste Fünf-Jahres-Plan sah eine radikale Modernisierung des Landes durch Hinwendung zur Schwerindustrie nach sozialistischem Vorbild vor: Stahlproduktion, Lastwagen-, Traktoren und Maschinenbau, Elektrifizierung, Chemiefabriken. Wie Seitz (2000: 160) festhält, gingen 90 Prozent der Investitionen des Plans in die Industrie und nur zehn Prozent in die Landwirtschaft. Von den Industrieinvestitionen floss wiederum nur etwas mehr als ein Zehntel in den Konsumgüterbereich, die große Masse dagegen in den Anlagenbau der Schwerindustrie, deren Wachstum um jeden Preis das zentrale Ziel chinesischer Wirtschaftspolitik unter Mao war (vgl. Saich 2004: 233).

radikale
Modernisierung des
Landes durch
Hinwendung zur
Schwerindustrie

Diese Strategie, an deren Grundmuster die Volksrepublik bis in die späten 1970er Jahre festhielt, war durch gravierende Entwicklungshemmnisse gekennzeichnet: Der kapitalintensive Ausbau der Schwerindustrie in riesigen Staatsunternehmen (*state-owned enterprises*, SOE) vollzog sich zulasten der seit 1955 wieder zwangskollektivierten Landwirtschaft, die mit der Ernährung der Städte immer wieder überfordert war – und in der 80 Prozent der chinesischen Bevölkerung faktisch auf Subsistenzniveau um ihr Überleben kämpfen mussten. Die Industrie wuchs zwar dynamisch, konnte aber nur unzureichend produktive Arbeitsplätze für eine sich noch rascher vergrößern Gesellschaft bereitstellen. Ein großer Teil der Absorption neuer Arbeitskräfte vollzog sich durch das Aufblähen des Personalbestandes der SOEs. Die bewusste Vernachlässigung von Dienstleistung und Handel verhinderte die Entstehung von Arbeitsplätzen in diesen Sektoren (vgl. Naughton 2007: 80f.). Diese Entwicklung führte insgesamt zu real sinkenden Löhnen, was in Verbindung mit einer ebenfalls absichtlich klein gehaltenen Konsumgüterproduktion dazu führte, dass der Lebensstandard der chinesischen Gesellschaft über zwei Jahrzehnte auf äußerst bescheidenem Niveau stagnierte. Der Rückzug aus den weltwirtschaftlichen Verflechtungen und die fast exklusive handelspolitische Hinwendung zur Sowjetunion und der sozialistischen Welt wiederum hatte einen weitgehenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Produkte zur Folge.

Ausbau der
Schwerindustrie
zulasten der
zwangs-
kollektivierten
Landwirtschaft

bewusste
Vernachlässigung
von Dienstleistung
und Handel

fast exklusive
handelspolitische
Hinwendung zur
Sowjetunion und
der sozialistischen
Welt

Politische Steuerung der Wirtschaft

Diese Hemmnisse waren Ausdruck einer politischen Ordnung, in der Allokationsentscheidungen zu allen wesentlichen ökonomischen Faktoren von Kapital über Ressourcen und Energie bis hin zur menschlichen Arbeitskraft in den Händen Maos und seiner unmittelbaren Umgebung lagen. Ideologisch motivierte abrupte Richtungswechsel und blutig ausgetragene Machtkämpfe innerhalb der KPCh führten in politische Instabilität und zu einer raschen Wechselfolge von wirtschaftlicher Erholung und Katastrophen. Die ‚Hundert-Blumen-Bewegung‘, mit der die skeptischen Intellektuellen Chinas in den Aufbauprozess des Landes einbezogen werden sollten, endete 1955 mit Verfolgung und Tod zehntausender Fachleute. Der ‚Große Sprung nach Vorn‘ (*da yue jin*), mit dem Mao den Schwächen des sowjetischen Modells eine umfassende Industrialisierung im ländli-

Hundert-Blumen-
Bewegung

Große Sprung nach
Vorn

Große Proletarische
Kulturrevolution

chen Raum erzwingen wollte, führte 1958-1960 zum Zusammenbruch der Landwirtschaft und zog eine dreijährige Hungerperiode nach sich, der zwischen 20 und 30 Millionen Menschen zum Opfer fielen. Nach einer kurzen Phase der Erholung und seinem Rückzug in die zweite Reihe der chinesischen Politik kehrte Mao Zedong mit der von ihm entfesselten Großen Proletarischen Kulturrevolution (*wuzhanjieji wenhua da geming*) an die Macht zurück und stürzte China in das Chaos der ‚zehn verlorenen Jahre‘.⁵

Allerdings war auch in der Mao-Ära mit ländlichen Betrieben (Vorformen der später sog. *township and village enterprises*, TVE) oder mit Ansätzen marktorientierter Landwirtschaft experimentiert worden und konnten gerade in den südöstlichen Küstenregionen Erfahrungen und Kontakte mit ausländischen Wirtschaftspartnern aufrechterhalten werden. Nach Maos Tod konnten Deng Xiaoping und seine Reformkräfte also an einigen Konzepten und Ideen anknüpfen.

2. Deng Xiaopings Reformen

Politik der Öffnung
zur Welt

Nach einem zweijährigen Machtkampf mit Maos Nachfolger Hua Guofeng konnte sich Deng Xiaoping im Dezember 1978 auf der historischen 3. Plenarsitzung des 11. Zentralkomitees der KPCh mit seinem Programm zu grundlegenden Strukturreformen (*gaige*) und einer Politik der Öffnung zur Welt (*kaifang*) als Partei- und Staatsführer durchsetzen. Dieser Wechsel markiert den entscheidenden Wendepunkt in der chinesischen Politik: Deng hatte sich bereits in den 1950er und 1960er Jahren als unideologischer Pragmatiker profiliert, war mit Thesen wie ‚Die Wahrheit in den Tatsachen suchen‘ oder mit seiner berühmten ‚Katzentheorie‘⁶ wiederholt mit Mao über dessen erratische Politik in Konflikt geraten, mehrfach entmachtet und zu Beginn der Kulturrevolution in ein Arbeitslager verbannt worden.

Es ist ehrenvoll reich
zu werden

Deng und seine Mitsreiter vom pragmatischen KP-Flügel wie Hu Yaobang, Zhao Ziyang, oder Li Xiannian standen jedoch nicht nur vor einer disparaten ökonomischen Situation, sondern sahen sich nach den dramatischen Verwerfungen, die Maos Dauerrevolution in Land und Bevölkerung verursacht hatte, vor allem mit der Gefahr einer rasanten Erosion der Legitimation des Herrschaftsanspruchs der KPCh konfrontiert. Die von der neuen Führung unter der Parole ‚Es ist ehrenvoll reich zu werden‘ eingeleiteten Wirtschaftsreformen, die zu einer spürbaren Verbesserung der Lebensbedingungen für die Bevölkerung führen sollten, waren somit auf das Engste mit dem Überleben des politischen Systems der Volksrepublik verknüpft.

Experimentelle Reformen

In dieser Situation mussten die Reformen dort ansetzen, wo die große Masse der Menschen lebte, auf dem Land. Bereits auf der oben erwähnten 3. Plenarsitzung beschloss das Zentralkomitee, die zwangskollektivierte Landarbeiter von den Belastungen hoher Pflichterträge zu niedrigen Preisen zu befreien und ihnen die Möglichkeit zum eigenverantwortlichen Wirtschaften zu eröffnen. Dazu wurden

schrittweise die Kollektive aufgelöst und das Land zur Bewirtschaftung an die Bauern zurückgegeben, wobei der Staat indes Eigentümer blieb. Diese *de-facto-Privatisierung* erlaubte es den Bauern, ihre über die zu festen Preisen aufgekauften Planleistungen hinaus hergestellten Produkte selbst zu vermarkten. Die Folge war ein rasanter Anstieg der landwirtschaftlichen Produktion, durch den binnen drei Jahren die notorischen Versorgungsengpässe der zurückliegenden Jahrzehnte in Überschüsse verwandelt wurden. Zudem ließ die höhere Produktivität in der Landwirtschaft mehr Raum für die Arbeit in den TVEs, die sich – frei von Planvorgaben – ebenfalls rasant entwickelten (vgl. Naughton 2007: 272f.). Bis in die 1990er Jahre hinein war die Entwicklung auf dem Land eine wesentliche treibende Kraft des chinesischen Reformprozesses.

de-facto-Privatisierung

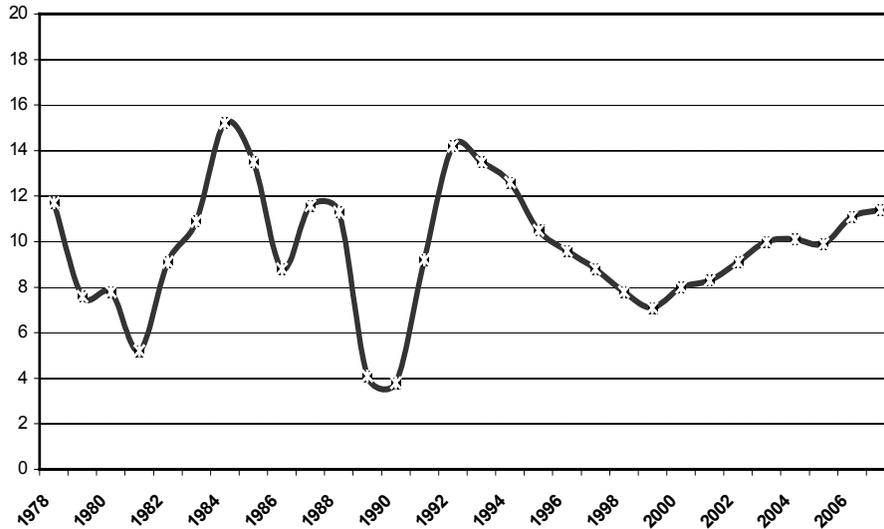
Das auf dem Land erprobte System der Eigenverantwortung (*chengbaozhi*) wurde schrittweise auch im Dienstleistungsbereich und in der Industrie eingeführt, wobei in letzterem Sektor ein Nebeneinander von Planvorgaben und Marktorientierung (*shuangguizhi*) etabliert wurde (s. Schüller 2005: 42). Wie in der Landwirtschaft entstanden so auch im Bereich der industriellen Produktion Güter zu staatlich festgelegten (und subventionierten) sowie zu marktbestimmten Preisen – ein System, das bald an seine Grenzen stoßen musste. Zunächst noch verhalten und aufgrund fortbestehender ideologischer Vorbehalte vielfachen Beschränkungen unterworfen entwickelte sich über Klein- und Familienunternehmen schrittweise ein privatwirtschaftlicher Sektor, der dann ab den 1990er Jahren dynamisch an Bedeutung gewinnen sollte. ‚Nach den Steinen tastend den Fluss durchqueren‘ – dieses von Deng Xiaoping stammende Bild beschreibt treffend die ersten Reformjahre, in denen noch versucht wurde, die sozialen Versprechen des Sozialismus mit den Wohlstandsheißen des Kapitalismus in Einklang zu bringen.

Wirtschaftspolitische Weichenstellungen

Doch kristallisierten sich nach einem Jahrzehnt die inneren Widersprüche immer klarer heraus. Die Kosten für die Subventionen in Landwirtschaft und Industrie überstiegen nicht nur die Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte, sondern auch der vier großen Staatsbanken, die durch platzende Kredite an unrentable SOEs in Schieflage gerieten. Die 1992 auf dem 14. Parteitag der KPCh proklamierte ‚sozialistische Marktwirtschaft‘ bedurfte harter ordnungspolitischer Maßnahmen. Der Staat zog sich immer mehr aus der Unternehmerrolle zurück, den SOEs wurde die Verantwortung für Erfolg und Misserfolg ihrer Arbeit übertragen – einschließlich der Möglichkeit, Arbeitskräfte zu entlassen. Ab Mitte der 1990er Jahre begann eine radikale Verkleinerung des SOE-Sektors, durch Überführung in genossenschaftliche Organisationsformen, Aktiengesellschaften, Privatunternehmen oder auch durch Schließung. Beschäftigte der Staatssektor 1995 noch rd. 76 Prozent der Angestellten in den Städten, waren es 2005 nur noch 26 Prozent (NBS 2006: 5-4). Insgesamt wurden mehr als 30 Millionen Arbeitskräfte freigesetzt, was fast der Hälfte der Angestellten in den Städten entsprach (vgl. Naughton 2007: 184).

radikale Verkleinerung des SOE-Sektors

Abbildung 1: Jährliche Wachstumsraten 1978-2007 (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten National Bureau of Statistics China

jährliche
Wachstumsraten
von bis zu 15
Prozent mit
galoppierenden
Inflationsraten von
über 20 Prozent

Die „Reform ohne Verlierer“ (Lau et al. 2000) gelangte mit der fortschreitenden Privatisierung und Marktorientierung an ihr Ende. Zugleich setzte mit diesen Reformen ein beispielloser, bis zur Überhitzung reichender Boom mit jährlichen Wachstumsraten von bis zu 15 Prozent ein – mit galoppierenden Inflationsraten von über 20 Prozent als Begleiterscheinung. Durch die nachdrückliche Stärkung makroökonomischer Steuerungsmechanismen, insbesondere durch finanzpolitische Maßnahmen wie den Aufbau eines effektiven Steuerwesens, Zinspolitik, Kreditverknappung und Geldmengenbegrenzung gelang es Dengs Nachfolgern Jiang Zemin und Zhu Rongji, die konjunkturellen Ausschläge in ein sich verstetigendes Wachstum in einem Korridor zwischen acht und zwölf Prozent bei kontrollierten Inflationsraten von deutlich unter fünf Prozent zu überführen (s. Abbildung 1). Waren diese ökonomischen Reformen wesentliche Voraussetzungen für den Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001, haben sich die Anforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Wirtschaft weiter verstärkt. Die staatliche Protektion unproduktiver Wirtschaftsbereiche wird seither schwieriger, auch wenn gerade im Bereich der Unternehmen im Kollektivbesitz die Verbindungen in den politischen Bereich weiter eng sind, was auch vielen weniger rentablen Staatsunternehmen das Überleben sichert. Chinas Volkswirtschaft weist damit noch staatsbürokratische Züge auf, ist auch weiterhin noch stark in kleinteiligen Unternehmen fragmentiert, was sich in einer vergleichsweise kleinen Zahl privater Erfolgskonzerne wie dem Computer- und Kommunikationsunternehmen Lenovo oder dem Haushaltsgerätehersteller Haier zeigt. Insgesamt aber dürften die Reformen seit 1978 China unumkehrbar auf den Weg Richtung Marktwirtschaft gebracht haben.

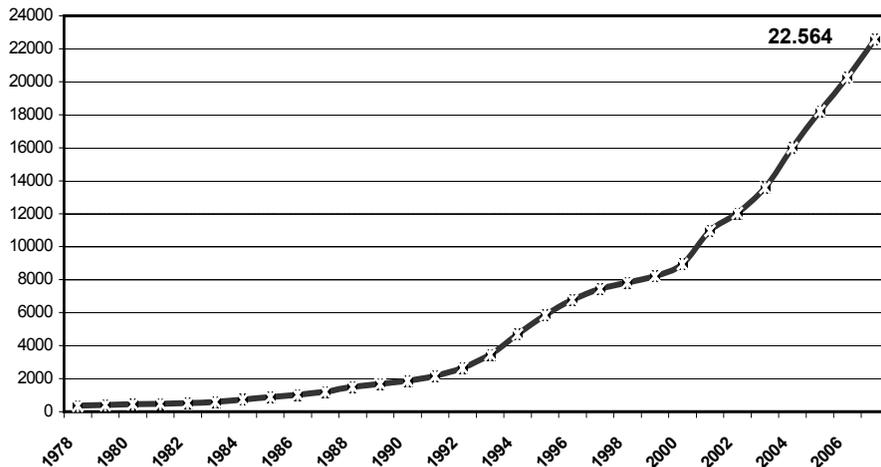
Beitritt Chinas zur
Welthandelsorganisa-
tion (WTO) im Jahr
2001

seit 1978
unumkehrbar auf
dem Weg Richtung
Marktwirtschaft

3. Chinas Wirtschaft – Fakten und Faktoren

Beflügelt von den oben skizzierten Reformen kann die chinesische Wirtschaft auf ein seit nunmehr drei Jahrzehnten anhaltendes dynamisches Wachstum von durchschnittlich zehn Prozent pro Jahr zurückblicken. 2008 wird Chinas Bruttoinlandsprodukt (BIP) die Marke von 3 Billionen US-\$ überspringen und sich das Land als eine der drei größten Volkswirtschaften der Welt etablieren.

Abbildung 2: Chinas Bruttoinlandsprodukt 1978-2007 (in Mrd. RMB)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten National Bureau of Statistics of China

Bezogen auf eine Bevölkerung von rd. 13 Mrd. Menschen ergibt dies in 2007 einen durchschnittlichen Pro-Kopf-Anteil am BIP von ca. 2 200 US-\$ im Jahr, was etwa 5 Prozent des Vergleichswertes in den USA bzw. 7 Prozent in Deutschland entspricht. Betrachtet man – wie etwa die Weltbank oder das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen – diese Verteilung nach der Kaufkraftparität, also danach, wie viele Güter und Dienstleistungen für einen US-Dollar in China gekauft werden können, ergibt sich ein günstigeres Bild, nämlich ein Wert von US-\$ 6 757 (s. UNDP 2007: 230).⁷ Damit hat China seit Beginn der Reformen den Lebensstandard im Land deutlich steigern und die Armutsrate dramatisch senken können. Nach dem jüngsten Human Development Report (UNDP 2007: 238) ging der Anteil der in absoluter Armut lebenden Chinesen (Einkommen von weniger als einem US-\$/Tag) auf 9.9 Prozent im Jahr 2005 zurück, verglichen mit rd. 64 Prozent im Jahr 1980⁸ und leistete damit einen erheblichen Beitrag zur weltweiten Armutsreduzierung. Auf dem Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index, HDI) rückte China 2007 mit einem Wert von .777 auf Platz 81 von 177 erfassten Ländern und damit in die Spitzengruppe der ‚Länder mittlerer Entwicklung‘ vor (UNDP 2007: 230).

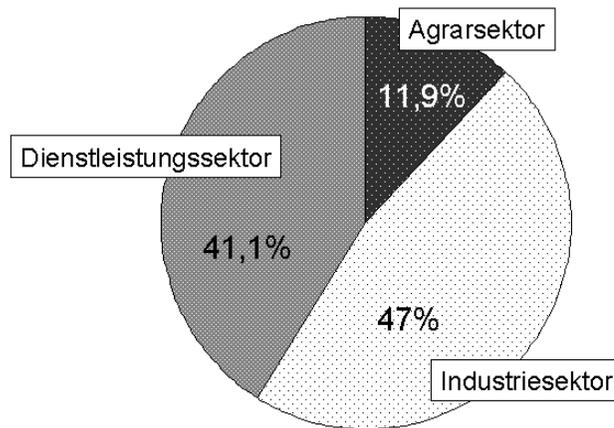
China hat seit Beginn der Reformen den Lebensstandard im Land deutlich steigern und die Armutsrate dramatisch senken können.

Die Bedeutung der Wirtschaftssektoren

Industriesektor

Hauptträger des chinesischen Wirtschaftsaufschwungs war und ist der Industriesektor (Sekundärsektor), der seinen Anteil am Bruttoinlandsprodukt kontinuierlich auf rd. 47 Prozent, davon ca. 5,5 Prozent im Bausektor, steigerte. Dabei machen die Zuwächse in der industriellen Produktion seit Jahren fast zwei Drittel des gesamten Wirtschaftswachstums aus. Der Industriesektor ist – dank massiver Kapitalinvestitionen und forciertem Technologieeinkauf/-transfer aus der Kooperation mit dem Ausland bzw. aus *joint ventures* – hochproduktiv und beschäftigt 23,8 Prozent der in einem Anstellungsverhältnis stehenden rd. 758 Millionen Chinesen.⁹ Dank auch gezielter Industrieförderung (s.u.) gelingt es China seit den 1990er Jahren immer größere Anteile der weltweiten Produktion ins Land zu ziehen. Allerdings ist China längst nicht mehr die Werkbank der Welt, wo ausländische Unternehmen günstig produzieren lassen, um im eigenen Land hohe Gewinnmargen zu erzielen. China ist in einer ganzen Reihe von Bereichen wie bei Kleidung und Textilien, Mikro-, Kommunikations- und Unterhaltungselektronik, Spielwaren sowie praktisch allen arbeitsintensiven Bereichen Weltmarktführer und wird in Zukunft – etwa auf dem Automobil- oder dem Flugzeugmarkt – etablierte Akteure bedrängen.¹⁰

Abbildung 3: Chinas Wirtschaft nach Sektoren (2005)



Quelle: Eigene Darstellung; Daten Weltbank 2008

Dienstleistungs-
sektor

Anders verhält es sich noch im Dienstleistungssektor (Tertiärsektor). Hier stagniert die Zahl der Beschäftigten bei 31,4 Prozent, während der relative Beitrag zum BIP sich nach und nach auf knapp 41 Prozent steigern konnte. Die substantziellen Steigerungen bei den Dienstleistungen vollzogen sich insbesondere in den 1980/90er Jahren, während derer der große Nachholbedarf aus der Mao-Zeit gedeckt werden musste. Das Wachstum spielte sich insbesondere in kleinteiligen, personalintensiven Dienstleistungsunternehmen im Handel, bei Restaurants, Friseur- und Kosmetikbranche, privaten Sicherheitsunternehmen etc. ab, wo menschliche Arbeitskraft zu nach wie vor niedrigen Löhnen vergütet wird.

Im Gegensatz zum Industriesektor konnten Dienstleistungen in hochqualifizierten Schlüsselbereichen wie Finanzen, Transport, Logistik etc. bislang kaum von ausländischem Kapital und Know-how profitieren, weil hier bis in die Gegenwart staatliche Vorgaben und Ansprüche dominieren.

Das Schlusslicht der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas bildet der Agrarsektor (Primärsektor), der mit 44,8 Prozent zwar fast die Hälfte der Arbeitskräfte absorbiert, aber bei geringem Wachstum nur zu einem guten Zehntel zum BIP beiträgt. Der Agrarsektor ist traditionell kleinteilig strukturiert und unterkapitalisiert, mit menschlicher Arbeitskraft (und Nutztieren) als dem entscheidenden Produktionsfaktor.

Agrarsektor

Verflechtung mit dem Ausland

Der Ausbruch aus der durch Maos Autarkiestreben verursachten politischen und ökonomischen Isolation und die Hinwendung zur Weltwirtschaft bildete neben den inneren Reformen von Beginn an die zweite tragende Säule des chinesischen Transformationsprozesses. Im Reformjahr 1978 war klar, dass ein wirtschaftlicher Neuanfang in China angesichts der vielfältigen Rückständigkeiten in hohem Maße auf technologisches und ökonomisches Know-how sowie Geld aus dem Ausland in Form von *Foreign Direct Investment* (FDI) angewiesen war. Die ab 1979 im Süden Chinas eingerichteten Sonderwirtschaftszonen,¹¹ wirkten denn zunächst als Versuchslaboratorien, in denen jedoch bald sehr erfolgreich *joint ventures* mit ausländischen Firmen eingeübt und erste erhebliche ausländische Direktinvestitionen eingeworben wurden. Seit Anfang des 21. Jahrhunderts ist China zusammen mit den USA Spitzenreiter bei der Anwerbung ausländischen Kapitals; 2005 betrug die Gesamtsumme des realisierten FDI in China US-\$ 60,3 Mrd. (NBS 2006: 18-16) Dabei stammt mehr als die Hälfte des Aufkommens aus der asiatischen Region (in Mrd. US-\$: Hongkong: 18; Japan: 6,5; Südkorea 5,2), gefolgt von Steueroasen wie den Virgin Islands (9 Mrd.) oder den Cayman Islands (1,9 Mrd.). In Europa ist Deutschland mit rd. 1,5 Mrd. US-\$ der größte europäische Investor in China. Die so im Laufe der Transformationsperiode in China entstandenen 260 000 mit ausländischem Kapital ausgestatteten Unternehmen sind in ihrer überwiegenden Zahl im Bereich der produzierenden Industrie angesiedelt, während der Dienstleistungs- und insbesondere Finanzbereich sich nur zögerlich und unter dem Druck der WTO-Regeln seit 2001 öffnete (vgl. Naughton 2007: 419f.). Trotz hoher jährlicher Zuflüsse an FDI geht die Bedeutung dieser Mittel für das chinesische Wachstum allerdings zurück. Machten sie in der Mitte der 1990er Jahre noch bis zu sechs Prozent des gesamten BIP aus, bewegt sich ihr Anteil seit einigen Jahren in einem Bereich zwischen 2 und 3 Prozent. Die für das Wachstum erforderlichen Investitionsmittel werden zum ganz überwiegenden Teil aus einheimischen Rücklagen finanziert.

Foreign Direct Investment
Sonderwirtschaftszonen

Mit geradezu explodierenden Wachstumsraten präsentiert sich der Außenhandel, der 2007 mit über US-\$ 2,2 Billionen einen neuen Rekord erreichte (s. Abb. 4). Mehr als zwei Drittel des chinesischen BIP hängen so direkt mit den auswärtigen Handelsbeziehungen Chinas zusammen, wobei die ständig wachsenden Handelsbilanzüberschüsse (2007: US-\$ 262 Mrd.) auch auf eine zunehmende Abhängigkeit der chinesischen Wirtschaft vom Export verweisen. Der

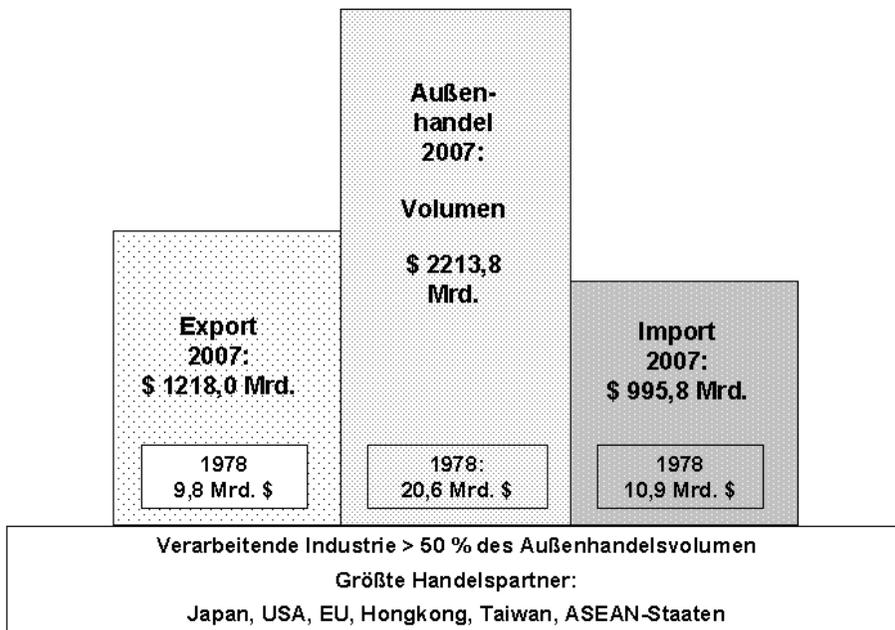
explodierende Wachstumsraten im Außenhandel

zunehmende Abhängigkeit der Wirtschaft vom Export

im Nahrungs-,
Rohstoff- und
Energiebereich ist
China seit
anderthalb
Jahrzehnten
Nettoimporteur

starken Produktionsorientierung der chinesischen Wirtschaft entsprechend, sind mehr als 90 Prozent der Exporte Industrieprodukte (Maschinen, Elektronik, Textilien), während mehr als ein Drittel der chinesischen Importe aus Primärgütern wie Getreide, Rohstoffen und Energie besteht. Gerade im Nahrungs-, Rohstoff- und Energiebereich ist das durchaus nicht ressourcenarme China seit anderthalb Jahrzehnten zum Nettoimporteur geworden, weil die eigenen Reserven die Bedürfnisse einer rasant wachsenden Wirtschaft nicht mehr erfüllen können.¹² Die so von China aber auch anderen aufstrebenden Nationen wie Indien ausgehende Mehrnachfrage auf dem Weltmarkt, hat zu höheren Herstellungspreisen auch in China geführt, was im Land zu einem deutlichen Wiederanstieg der Inflation auf rd. 6,5 Prozent, im Nahrungsmittelbereich teils bis zu 25 Prozent führte.

Abbildung 4: Chinas Außenhandel



Quelle: Eigene Darstellung, Daten NBS 2006; China Customs Office 2008

Die Außenhandelsbilanzen differieren indes stark zwischen Chinas Partnern. Insbesondere die USA mit ihrer hohen Nachfrage nach chinesischen Verbrauchsgütern tragen bei vergleichsweise geringen eigenen Absätzen in China wesentlich zu den Überschüssen bei (2005: 114 Mrd. US-\$ bei einem bilateralen Handelsvolumen von rd. 212 Mrd.; NBS 2006: 18-8).¹³ Auf niedrigerem Niveau, aber noch beachtlich tragen die übrigen Industrieländer zu Chinas Handelsüberschüssen bei (Deutschland 2005: rd 1,5 Mrd. US-\$ bei einem bilateralen Handelsvolumen von 63,3 Mrd. US-\$). Demgegenüber tritt China vor allem in der asiatischen Region als Großkunde auf und beschert damit seinen Nachbarn teils deutliche Bilanzüberschüsse (Taiwan rd. 58, Südkorea rd. 42, Japan rd. 13, Malaysia rd. 10 Mrd. US-\$; NBS 2006: 18-8).

China ist mit seinen zunehmend wettbewerbsfähigen Produkten zu einem der großen Gewinner der Globalisierung geworden. Dazu haben wirtschaftspolitische Weichenstellungen ebenso beigetragen wie die Fähigkeit der zügigen Adaptation seiner Produktion an den weltweiten Technologiefortschritt, der zum einen über *joint ventures*, zum anderen aber auch durch erhebliche Verstöße gegen geistiges Eigentum (Kopieren) ins Land geholt wurde. Insbesondere der Privatsektor ist zur entscheidenden Plattform der wirtschaftlichen Entwicklung geworden und trägt – in seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen von der Aktiengesellschaft über Privatunternehmen bis hin zu Selbständigen – rd. zwei Drittel zum BIP bei. Gleichwohl hat der chinesische Aufschwung auch eine Reihe von Problemen bewirkt, deren Bewältigung eine wesentliche Voraussetzung für die weitere positive Entwicklung Chinas ist.

Gewinner der Globalisierung

der Privatsektor ist zur entscheidenden Plattform der wirtschaftlichen Entwicklung geworden

4. Grenzen und Gefahren

Die nach wie vor starke Ausrichtung der chinesischen Volkswirtschaft an der Industrieproduktion folgt klaren politischen Prioritäten, die – durchaus in einer gewissen Fortsetzung der Bemühungen aus der Vor-Reform-Ära – stets dem industriellen Fortschritt Vorrang vor der Entwicklung des Dienstleistungs- und Agrarsektors eingeräumt hat. Zugunsten größerer Wachstumsraten werden Industrieunternehmen günstigere Kredite zugeteilt, die Kosten für Energie, Wasser, Strom etc. niedrig gehalten, was tendenziell zur ineffizienten Nutzung und Verschwendung dieser Ressourcen führt und schlussendlich zu der grassierenden Umweltzerstörung in China beiträgt (s.u.). He und Kuijs (2007: 9) verweisen in einer Studie für die Weltbank darauf, dass China für die Herstellung einer Produkteinheit 4,5 mal mehr Energie verbraucht als die USA bzw. 7,5 mal mehr als Japan. Als weltgrößter Produzent von Schwefeldioxid wird China bald auch im CO₂-Bereich an den USA vorbeiziehen. Das industrielle Wachstum ist kapitalintensiv und wird stärker von Produktivitätssteigerungen als durch Ausdehnung der Beschäftigung getragen, was auch in Chinas Industrie über kurz oder lang zu *jobless growth* führen könnte.

grassierende Umweltzerstörung

Zu den Begleiterscheinungen des chinesischen Wirtschaftswachstums gehört seit langem eine starke soziale Disparität zwischen den Städten und dem Land aber auch zwischen den wirtschaftlich starken Küstenprovinzen im Osten und Süden und dem rückständigen Zentral- und Westchina. Während in den Boomregionen im Osten die Politik im Kampf gegen Überhitzungstendenzen und ungezügelter Wachstum kaum nachkommt, bleiben die Modernisierungskampagnen im Westen noch ohne greifbare Erfolge. Ein – trotz handfester Maßnahmen zur Eindämmung der Binnenmigration – gewaltiges Heer von rd. 150-200 Millionen Wanderarbeitern drängt auf der Suche nach Arbeit in die Städte, um dort jedoch oft genug nur *from rural poverty to urban poverty* zu gelangen (Zhang 2007).

jobless growth

starke soziale Disparität zwischen den Städten und dem Land

Wanderarbeiter from rural poverty to urban poverty

Die durch rücksichtslose Wachstumsorientierung ausgelöste Umweltzerstörung nimmt in einer Reihe von Regionen existenziell bedrohliche Ausmaße an. Giftige Einleitungen in Flüsse, Schadstoffemissionen, aber auch Bodenerosion

Umweltzerstörung

und Überdüngung tragen zur systematischen Zerstörung der Lebensgrundlagen in China bei. Eine gemeinsam von der chinesischen Umweltschutzbehörde SEPA und der Weltbank vorgelegte Studie beziffert – je nach den zugrundegelegten Berechnungsmodellen – die volkswirtschaftlichen Schäden durch die Verschmutzung von Luft und Wasser zwischen 2,68 und 5,78 Prozent des BIP (SEPA 2007: xvii). SEPA-Vizeminister Pan Yue sieht gar alle volkswirtschaftlichen Gewinne der letzten Jahrzehnte durch die Umweltkosten aufgezehrt (Pan 2006). Pro Jahr soll die Umweltverschmutzung bis zu 750 000 Todesopfer fordern (Financial Times China vom 3. Juli 2007).

Gesetze zum Schutz
des Eigentums
Maßnahmen zum
Schutz der Arbeiter
vor Ausbeutung
Korruption

Die politische Führung Chinas hat längst begonnen, aus diesen bedrohlichen Begleiterscheinungen Konsequenzen zu ziehen. Gesetze zum Schutz des Eigentums wurden ebenso auf den Weg gebracht wie Maßnahmen zum Schutz der Arbeiter vor Ausbeutung bis hin zu modernen Umweltschutzbestimmungen. Allerdings sorgt eine alle Bereiche von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zersetzende Korruption dafür, dass diese Vorgaben immer wieder unterlaufen werden.¹⁴ Die Bekämpfung dieses Krebsgeschwürs ist die wichtigste, vielleicht aber auch die aussichtsloseste Aufgabe, vor der die politische Führung Chinas steht (vgl. Liu 2007).

Dabei steht für das politische System der Volksrepublik nicht weniger auf dem Spiel als die Akzeptanz des Herrschaftsanspruchs der Kommunistischen Partei – dreißig Jahre nach Beginn der Reformen stehen Staats- und Parteichef Hu Jintao und seine Mannschaft vor dem Problem der Diskreditierung ihrer Fähigkeiten zur Führung des Landes. Soziale Lage, Umweltzerstörung und Korruption sind die wichtigsten Faktorenbündel für immer zahlreichere und größere Unmutsäußerungen in China (s. Schucher 2006; Willmann 2006). Trotz aller Erfolge wird die Volksrepublik also um einige Kurskorrekturen nicht umhinkommen.

5. Wie geht es weiter? Perspektiven des künftigen Transformationsprozesses

eine Gesellschaft
von allgemeinem,
bescheidenem
Wohlstand

Den Ernst der Lage hat die Kommunistische Partei bereits seit einiger Zeit erkannt. Auf ihrem 16. Parteitag im Jahr 2002 legte sie ein Programm vor, das in China bis zum Jahr 2020 eine Gesellschaft von allgemeinem, bescheidenem Wohlstand (*xiaokang*) etablieren soll. Mit diesem Versprechen verbunden ist allerdings auch eine Vervierfachung des im Jahr 2000 erzielten chinesischen BIP, was ein ununterbrochenes jährliches Wachstums von sieben Prozent impliziert. Mit der von Hu Jintao auf dem 17. Parteitag im Oktober 2007 ausgerufenen ‚wissenschaftlichen Entwicklung‘ (*kexue fazhanguan*) soll das weitere erforderliche Wachstum mit größerer ökologischer Nachhaltigkeit verbunden werden (Hu 2007: Kap 3). Unter dem Eindruck der dokumentierten Umweltzerstörung hat China massive Anstrengungen zur Realisierung eines ‚Green GDP‘ unternommen (s. Steinhardt/Jiang 2007)

Green GDP

Hierzu wäre zuallererst ein Strukturwandel geeignet, der den Fokus von der kapital- und ressourcenzehrenden Industrieproduktion auf den Dienstleistungs-

sektor verlagert. Ein solcher Trend wird auch dadurch erforderlich, dass zunehmende Produktivität das Beschäftigungswachstum im Industriesektor begrenzt. Daher ist der Dienstleistungssektor dafür prädestiniert, den wachsenden Druck von freiwerdenden Arbeitskräften aus dem Agrarsektor zu kompensieren. Für einen solchen Strukturwandel wären massive Investitionen in Erziehung, Bildung und Forschung ebenso erforderlich wie eine den tatsächlichen Umweltkosten angemessene Belastung der Industrie bei ihrem Ressourcenverbrauch. Eine Verteuerung der *input*-Faktoren hätte neben den Umweltaspekten zudem den Vorteil eines ausgeglicheneren, spannungsärmeren Wettbewerbs mit Europa und den USA. Erforderlich bleiben aber auch weitere Verbesserungen der desolaten Energieeffizienz sowie deutliche Investitionen in erneuerbare Energien – ein Bereich, in dem China intensiv mit Deutschland kooperiert. China könnte sich hierbei an Taiwan orientieren, das rd. 75 Prozent seines BIP im Dienstleistungssektor und knapp über 20 Prozent in einem topmodernen und umweltverträglichen Industriesektor erwirtschaftet.

In der weiteren Perspektive wird die Volksrepublik jedoch nicht umhinkommen, den von Deng Xiaoping angestoßenen Modernisierungen auch politische Reformen folgen zu lassen. Der Dezentralisierung wirtschaftspolitischer Verantwortung wird über kurz oder lang auch eine größere Partizipation der betroffenen Bevölkerungsgruppen folgen müssen. Die in drei Jahrzehnten gewachsene Komplexität in Chinas Wirtschaft und Gesellschaft ist nicht länger durch zentrale Kontrolle von oben zu steuern.

politische Reformen

größere Partizipation der betroffenen Bevölkerungsgruppen

Chinas ökonomische Transformation steht also vor neuen Weichenstellungen. Angesichts seiner bisherigen Anpassungsfähigkeit an neue Erfordernisse dürfte zu erwarten sein, dass es auch die genannten Probleme meistert. China bleibt damit eine echte Herausforderung für die etablierten Industrienationen.

Anmerkungen

- 1 s. Weltbank 2008: 8
- 2 Schätzungen der Weltbank gehen für 2008 von einem Anstieg der Devisenreserven auf US-\$ 1,987 Billionen aus. s. Weltbank 2008: 9
- 3 s. The China Post vom 6. Februar 2008. Hervorgehoben wurden diese Erfahrungen insbesondere in Bezug auf Afrika, wo China sein Engagement seit geraumer Zeit intensiv ausbaut.
- 4 Zu dem in der chinesischen Geschichtsschreibung so bezeichneten Jahrhundert der Schande gibt es mannigfache Literatur. Hier sei empfehlend auf Fairbank 1991 verwiesen.
- 5 zu diesem Abschnitt der Geschichte Chinas s. Fairbank/Goldman 1998: Part Four
- 6 Die ‚Katzentheorie‘ (*heimao baimao zhuyi*) ist benannt nach Dengs Diktum, wonach es egal sei, ob eine Katze schwarz sei oder weiß, Hauptsache, sie fange Mäuse.
- 7 Im Dezember 2007 legte jedoch das International Comparison Program (ICP) einen auf neuen Erhebungsmethoden beruhenden Bericht vor, nach dem der chinesische Lebensstandard mit US-\$ 4 091 nach PPP um rd. 40 Prozent niedriger angesetzt werden müsse als bislang angenommen. Zum Bericht s.: The World Bank 2007; http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/ICPregionalsummaries_EAP.doc
- 8 Die Neuberechnungen des ICP haben auch hinsichtlich der Armutsquoten zu veränderten Einschätzungen geführt. Demnach wäre die absolute Armut in China zwischen 1980 und 2004 von 71-77 % auf 13-17 % zurückgegangen. S. Weltbank 2008: 22
- 9 Stand 2005; vgl NBS 2006: 5-2
- 10 Einen guten und aktuellen Überblick gibt das Sonderheft China 2007 der Wirtschaftswoche vom 1. Oktober 2007

- 11 Sonderwirtschaftszonen wurden in den Städten Shenzhen, Zhuhai, Shantou (Provinz Guangdong), Xiamen (Provinz Fujian) eingerichtet. Später kam die Inselprovinz Hainan hinzu.
- 12 Zum Verbrauch Chinas im Bereich von Ressourcen s. Streifel 2007
- 13 Das Censusbüro der USA weist für das gleiche Jahr hingegen eine wesentlich größere Differenz von US-\$ 201 Mrd. auf (<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2005>), ein Unterschied, der vor allem auf unterschiedlichen Kalkulationen des Wertes der jeweiligen Güter beruht. Die USA und China nutzen diese unterschiedlichen Größenordnungen um ihre jeweiligen Positionen in der Diskussion um angemessene Wechselkurse zwischen US-Dollar und chinesischem Renminbi (RMB) zu untermauern.

Quellen und Literatur:

- Fairbank, John K. (1999): Geschichte des modernen China 1800-1985. München
- Fairbank, John King/Goldman, Merle (1998): China. A New History. Cambridge, Mass. and London, England
- He Jianwu/Kuijs, Louis (2007): Rebalancing China's Economy – Modeling a Policy Package. World Bank China Research Paper no 7. Washington
- He, Qinglian (2006): China in der Modernisierungsfall. Hamburg
- Hu, Jintao (2007): Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in All Aspects. Report to the 17th National Congress of the Communist Party of China on Oct. 15, 2007. verfügbar: http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749.htm
- Lau, Lawrence/Qian Yingyi/Roland, Gérard (2000): Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual Track Approach to Transition. In: Journal of Political Economy (1): 120-143
- Liu Jen-Kai (2007): Korruption und Korruptionsbekämpfung in China – ein Kampf gegen Windmühlen. In: China aktuell (5): 70-95
- Naughton, Barry (2007): The Chinese Economy. Transitions and Growth. Cambridge, Mass. and London, England
- NBS National Bureau of Statistics of China (2006): China Statistical Yearbook. Beijing
- Pan, Yue (2006): Umwelt in China. Fast alles wieder verloren. In: Süddeutsche Zeitung vom 11. Dezember 2006
- Saich, Tony (2004): Governance and Politics in China. Houndmills and New York
- Schüller, Margot (2005): Vom Boom zur Nachhaltigkeit: Trendwende in der chinesischen Wirtschaftspolitik. In: Woyke, Wichard (Hrsg.)(2005): China – eine Weltmacht im Aufbruch? Königstein/Ts.
- Schucher, Günter (2006): Ein Gespenst geht um in China – das Gespenst sozialer Instabilität. In: China aktuell (5): 47-63
- Seitz, Helmut (2000): China. Eine Weltmacht kehrt zurück. Berlin
- State Environmental Protection Administration SEPA/The World Bank (2007): Cost of Pollution in China. Economic Estimates of Physical Damages. Beijing
- Steinhardt, H.-Christoph/Jiang, Yihong (2007): Die politischen Determinanten des chinesischen 'Green GDP'-Projekts. In: China aktuell (5): 25-39
- Streifel, Shane (2007): Impact of China and India on Global Commodity Markets. World Bank Working Paper. Washington
- The World Bank (2007): 2005 International Comparison Program. Preliminary Results. Washington
- United Nations Development Program UNDP (2007): Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. New York
- Willmann, Katrin (2006): Der Chemieunfall von Songhua und das Potenzial für soziale Proteste. In: China aktuell (1): 57-65
- World Bank Office (2008): Quarterly Update February 2008. Beijing
- Zhang, Mei (2007): From Rural Poverty to Urban Poverty: A Case Study in Shanxi. In: China aktuell (2): 9-38

Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern

Joachim Ragnitz



Joachim Ragnitz

Zusammenfassung

Trotz der aktuell guten Konjunkturlage in den neuen Ländern existiert nach wie vor eine Reihe struktureller Defizite, so etwa bei den Betriebsgrößenstrukturen oder den sektoralen und funktionalen Spezialisierungsmustern. Wegen der künftig wohl eher noch zunehmenden Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern erscheint weitere Förderung notwendig; infolge der Knappheit öffentlicher Mittel ist es jedoch erforderlich, verstärkt auf eine gezielte Förderung „zukunftsfähiger“ Potentiale zu setzen. Eine derartige Konzentrationsstrategie sollte jedoch nicht allein räumlich abgegrenzt werden, sondern sich eher an (vorhandenen) Branchenclustern orientieren und vor allem die regionalen Akteure stärker in die jeweiligen Entwicklungsprozesse einbinden. Auch wenn eine solche differenzierte Förderung höhere Anforderungen an die politischen Akteure stellt, scheint sie mit Blick auf ein Gelingen des „Aufbau Ost“ erfolgsversprechender als die bisher immer noch in weiten Teilen anzutreffende „Gießkannenförderung“. Selbst dann ist aber erkennbar, dass die viel beschworene „Angleichung der Lebensverhältnisse“ als ein generationenumspannender Prozess angesehen werden muss; kurzfristige Erfolge sind auch bei einer modifizierten Förderpolitik nicht zu erwarten.

1. Einführung

Auch 17 Jahre nach der Vereinigung hat die ostdeutsche Wirtschaft noch lange nicht zu westdeutschen Vergleichsmaßstäben aufschließen können. Zwar ist viel erreicht worden: Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist von 33,6% des westdeutschen Niveaus im Jahr 1991 auf 67,9% im Jahr 2006 angestiegen, die Arbeitsproduktivität hat sich im gleichen Zeitraum von 35,6% des westdeutschen Durchschnittswerts auf 77,8% erhöht, und in der Industrie ist nach der tiefgreifenden Deindustrialisierung der frühen 1990er Jahre inzwischen ein dynamischer Wachstumsprozess in Gang gekommen. Zunehmend zeigt sich aber, dass die wirtschaftliche Entwicklung nur in einigen wenigen regionalen Wachstumspolen wirklich positiv verläuft (und selbst hier den westdeutschen Durchschnitt im Regelfall nicht erreicht); schwerwiegender ist aber, dass viele Regionen dauerhaft abgehängt zu werden drohen, weil sich hier kumulative Abwärtsspiralen von schrumpfender Bevölkerung und zurückbleibender Wirtschaftskraft

kumulative
Abwärtsspiralen von
schrumpfender
Bevölkerung und
zurückbleibender
Wirtschaftskraft

herausbilden. Hinzu kommt, dass die Arbeitslosigkeit trotz der aktuell günstigen Konjunktorentwicklung nach wie vor in etwa doppelt so hoch ist wie in Westdeutschland. Dies gilt auch für die meisten ostdeutschen Wachstumszentren; niedrige Arbeitslosenquoten sind am ehesten dort anzutreffen, wo geographische Nähe das Pendeln in den Westen erleichtert. Gemessen an den anfänglichen Erwartungen, aber auch gemessen an den der deutschen Wirtschaftspolitik zugrunde liegenden Vorstellungen einer regional ausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung kann das Erreichte somit nicht zufrieden stellen. Hinzu kommt, dass die weiteren Wachstumsaussichten keineswegs günstig einzuschätzen sind, vor allem weil die Erosion der Humankapitalbasis infolge demographischer Entwicklungen (Alterung des Erwerbspersonenpotentials, Abwanderung insbesondere gut ausgebildeter jüngerer Bevölkerungsschichten) anhält und weil mit der Degression des Solidarpaktes II ab dem Jahr 2009 auch von Seiten der öffentlichen Ausgaben die Nachfrageimpulse eher nachlassen werden. Dies begründet den Bedarf an weiteren wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern. Jedenfalls wäre es verfehlt, angesichts der günstigen konjunkturellen Entwicklung den Fortbestand struktureller Defizite zu negieren.

Vor allem in der westdeutschen Öffentlichkeit wird diese Schlussfolgerung nicht uneingeschränkt geteilt. Tatsächlich ist nicht zu verkennen, dass es auch in Westdeutschland eine Reihe von Regionen mit ähnlichen Problemen gibt. So ist die Arbeitslosigkeit in einigen wenigen Städten und Landkreisen des Westens infolge eines unbewältigten Strukturwandels inzwischen genauso hoch wie im ostdeutschen Durchschnitt, und unverkennbar ist, dass die Infrastruktur in den westdeutschen Ballungszentren infolge unterlassener Investitionen inzwischen teilweise in einem schlechteren Zustand ist als in weiten Teilen Ostdeutschlands. Allerdings spiegelt letzteres eben auch wieder, dass zunächst einmal infrastrukturelle Defizite in den neuen Ländern zu bewältigen waren, um auf diese Weise überhaupt die Grundlage für einen selbsttragenden Wachstumsprozess zu schaffen; bei begrenzten Ressourcen konnte dies nur zulasten von Investitionen in den alten Ländern bewerkstelligt werden. Wichtiger ist aber, dass es in Westdeutschland tendenziell nur einige wenige Regionen in einem ansonsten durchaus prosperierenden Umfeld sind, die von hoher Arbeitslosigkeit und niedriger Wirtschaftskraft geprägt sind, während dies in den neuen Ländern nahezu flächendeckend der Fall ist. Ausweichmöglichkeiten durch Pendelbewegungen oder kleinräumige Wanderungen wie im Westen sind daher in Ostdeutschland kaum möglich, und auch die „Ausstrahleffekte“ der wirtschaftlichen Zentren sind hier nicht so stark, dass sie die weiter entfernten Regionen überhaupt erreichen. Dies rechtfertigt nach wie vor eine Sonderbehandlung des Ostens, wirft darüber hinaus aber auch die Frage auf, ob bisherige Konzepte noch adäquat sind oder ob es – auch im Lichte neuer regionalökonomischer Theorieansätze – einer Anpassung der Förderstrategie für die neuen Länder bedarf.

weitere Wachstums-
aussichten
keineswegs günstig

Degression des
Solidarpaktes II ab
dem Jahr 2009

2. Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern: Ein Überblick

Betrachtet man die Förderstrategie für die neuen Länder in den vergangenen Jahren, so sind im wesentlichen drei Schwerpunkte auszumachen:

- Die erste Säule der Förderung ist die Verbesserung der für Unternehmen relevanten Standortbedingungen, so insbesondere durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die Ausweisung und Erschließung von Gewerbegebieten und die Schaffung einer Forschungsinfrastruktur durch Gründung und Unterstützung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Letzteres beinhaltet dabei nicht allein die aus Westdeutschland bekannten öffentlich-rechtlich organisierten Forschungsinstitute der großen Forschungsgemeinschaften (Max-Planck-Gesellschaft; Helmholtz-Gesellschaft; Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz und Fraunhofer-Gesellschaft), sondern auch eine große Zahl von privatrechtlich organisierten Instituten der angewandten Industrieforschung. Diese sind häufig aus privatisierten Forschungsabteilungen der großen Industriekombinate der DDR entstanden, haben sich aber inzwischen, unterstützt auch durch eine staatliche Anschubfinanzierung, auf neue Marktfelder begeben und können eine beachtliche Anzahl von drittmittelfinanzierten Forschungsprojekten für kommerzielle Zwecke aufweisen. Inzwischen ist bei den wirtschaftsrelevanten Infrastruktureinrichtungen eine weitgehende Angleichung an westdeutsche Standards erreicht, so dass sich die noch erforderlichen Maßnahmen auf verbleibende Lückenschlüsse in der Verkehrsinfrastruktur bzw. auf die Neugründung von Forschungseinrichtungen zur Unterstützung sich herausbildender sektoraler Schwerpunkte konzentrieren.¹
- Die zweite Säule der Wirtschaftsförderung für die neuen Länder ist die Investitionsförderung. Diese geschieht zum einen über die Investitionszulagenregelungen, die (trotz mehrfacher Eingrenzung des Berechtigtenkreises und schrittweiser Reduktion der Förderhöchstsätze) noch immer weitgehend undifferenziert alle Investitionen von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und ausgewählter Zweige des (produktionsnahen) Dienstleistungssektors erfasst. Zum anderen können Investitionen in Produktionszweigen, die auf überregionalen Absatz abzielen, unter bestimmten Bedingungen mit Hilfe von Investitionszuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefördert werden. Der Hauptunterschied gegenüber den Investitionszulagenregelungen liegt darin, dass hierbei Einzelfallentscheidungen möglich sind, die Förderung also auf besonders strukturelevante Investitionsvorhaben konzentriert werden kann. Schließlich sind auch Darlehensprogramme insbesondere für neu gegründete Unternehmen und für Erweiterungsinvestitionen von kleinen und mittleren Unternehmen unter diese Kategorie der Förderung zu fassen.
- Dritte Säule der Wirtschaftsförderung ist schließlich die Innovationsförderung. Dabei sind zum einen technologieorientierte Programme zu unterscheiden, die prinzipiell gesamtdeutsch angelegt sind, zum anderen aber auch Programme, die speziell für die neuen Bundesländer konzipiert wurden und hier

Die erste Säule

Verbesserung der für Unternehmen relevanten Standortbedingungen

Die zweite Säule

Investitionsförderung

Die dritte Säule

Innovationsförderung

nicht so sehr den technologischen Fortschritt vorantreiben sollen, sondern die Herausbildung regionaler Innovationssysteme begünstigen oder zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bestehender Unternehmen beitragen sollen. Programme dieser Art werden sowohl von verschiedenen Bundesressorts als auch von den zuständigen Ministerien der einzelnen Bundesländer aufgelegt.

Flankiert wird dies alles durch Programme zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitslosigkeit betroffener Personengruppen, so durch Weiterbildungsaktivitäten und finanzieller Anreize für die Einstellung von Arbeitslosen. Auch wenn diese im Regelfall primär eine arbeitsmarktpolitische Motivation aufweisen, kommen diese indirekt auch den Unternehmen zugute. Regionalpolitische Zielsetzungen spiegeln sich zum Beispiel darin wider, dass diese Maßnahmen häufig auf Regionen mit ungünstigen Arbeitsmarktprognosen konzentriert sind.

Alles in allem scheint die förderpolitische Strategie, wie sie in diesen drei Säulen zum Ausdruck kommt, den Problemlagen in den neuen Ländern angemessen. Fraglich ist bestenfalls, inwieweit die (finanzielle) Prioritätensetzung tatsächlich sinnvoll ist; so scheint die Innovationsförderung gegenüber den übrigen Förderschwerpunkten eher unterrepräsentiert, obwohl gerade sie wegen ihres Beitrags zur Modernisierung der von ostdeutschen Unternehmen angebotenen Produktpalette am ehesten dazu beitragen dürfte, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen. Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass gerade bei der Innovationsförderung die Unsicherheiten über die Erreichung der Förderziele höher sind als in den anderen Förderbereichen.² Insoweit sollte dieses Gegenargument nicht überbewertet werden.

Konzentration der Förderung auf Projekte oder Standorte mit hohen regionalökonomischen Wirkungen

Problematischer ist indes, dass die Förderung bislang nur in Ansätzen eine gezielte Schwerpunktsetzung erkennen lässt; dies gilt vor allem für die Investitionszulage, die trotz erheblicher Bedenken von wissenschaftlicher Seite noch immer eines der wichtigsten Förderinstrumente für den Aufbau Ost darstellt.³ Geht man von der Zielvorstellung aus, mit einem gegebenen Mittelvolumen möglichst hohe Effekte mit Blick auf das regionale und gesamtwirtschaftliche Wachstum sowie auf die Beschäftigung zu erzielen, so erscheint eine Konzentration der Förderung auf Projekte oder Standorte mit hohen regionalökonomischen Wirkungen angebracht. Dies gilt um so mehr, als dass künftig eher weniger als mehr Mittel für die Wirtschaftsförderung zur Verfügung stehen werden: Insbesondere auf der Ebene der Bundesländer werden infolge der Abschmelzung des Solidarpaktes II ab dem Jahre 2009 und der mit schrumpfender Bevölkerung rückläufigen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich erhebliche Ausgabenkürzungen vorzunehmen sein, die angesichts geringer Flexibilität in den öffentlichen Haushalten auch die weitgehend disponiblen Ausgaben für die Wirtschaftsförderung i.w.S. nicht verschonen können. So deuten Schätzungen darauf hin, dass die ostdeutschen Länder und ihre Gemeinden ihre Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinszahlungen) bis zum Jahre 2020 um fast 15% gegenüber dem heutigen Stand reduzieren müssen, um den zu erwartenden Einnahmerückgang zu kompensieren und die Pro-Kopf-Verschuldung auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren.⁴ Auf Bundesebene gilt dies zwar nicht in gleichem Ausmaß; allerdings ist auch hier ein Zwang zur Konsolidierung des Budgets ge-

geben. Hier kommt hinzu, dass es zunehmend erforderlich sein wird, aufgeschobene Investitionen in Westdeutschland nachzuholen.

Grundsätzlich ist angesichts des skizzierten Bildes dazu zu raten, dass für Ostdeutschland insgesamt auch künftig eine Förderpräferenz bestehen bleiben sollte, denn die Unterschiede in der Wirtschaftskraft und in den regionalen Wachstumsperspektiven gegenüber Westdeutschland sind noch immer so groß, dass eine vollständige Gleichbehandlung mit strukturschwachen Regionen in Westdeutschland nicht zur Debatte stehen kann.⁵ Vielmehr sollten sich die Überlegungen auf eine effizientere Ausgestaltung der Förderung richten, was inzwischen von Seiten des Bundes auch weitgehend akzeptiert wird, aber zumindest in den ostdeutschen Ländern und Regionen häufig noch auf Widerstand stößt, weil damit eine Zunahme regionaler Unterschiede vorprogrammiert ist. Angesichts der Knappheit öffentlicher Mittel führt aber wohl kein Weg daran vorbei, sich über diese eher verteilungspolitisch motivierte Bedenken hinwegzusetzen.

verteilungspolitisch
motiviert Bedenken

Auch dann bestehen aber hinsichtlich einer Konzentrationsstrategie wenigstens zwei Alternativen zur Auswahl. Denkbar ist zum einen eine Konzentration auf die strukturschwächsten Regionen in den neuen Ländern (mit dem Ziel, auf diese Art und Weise dem Ziel einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ näher zu kommen). Tatsächlich ist diese „ausgleichspolitische“ Zielsetzung ein wesentliches Kennzeichen der deutschen Regionalpolitik, was sich bis zum Jahr 2006 auch in einer entsprechenden Förderpräferenz für die besonders wirtschaftsschwachen „A-Fördergebiete“ innerhalb Ostdeutschlands widerspiegelte. Zum anderen ist aber auch eine Konzentration auf die stärkeren Regionen innerhalb Ostdeutschlands vorstellbar, wenn man davon ausgeht, dass hier aufgrund einer günstigeren Ausstattung mit Potentialfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung höhere Effekte der eingesetzten Mittel zu erwarten sind. Aus Sicht der Wirtschaftstheorie wären dies insbesondere die ostdeutschen Agglomerationszentren, da hier neben einer günstigen verkehrlichen Anbindung, einer guten Ausstattung mit Forschungseinrichtungen insbesondere auch eine hohe Bevölkerungsdichte mit einem entsprechend günstigen Angebot an Fachkräften besteht. Ob allerdings eine Definition von Wachstumspolen allein anhand der Bevölkerungsdichte in einer Region tatsächlich sinnvoll ist, muss zumindest genau geprüft werden; uneindeutig ist der Zusammenhang zwischen Agglomerationsgrad und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nämlich nicht. Dennoch: Wenn es gelingt, der wirtschaftlichen Entwicklung in regionalen Wachstumspolen (wie auch immer diese abgegrenzt werden) einen entsprechenden Schub zu verleihen, so können hiervon, so die Erwartung, auch die peripheren Regionen durch entsprechende „Ausstrahleffekte“ profitieren.

Konzentration auf
die struktur-
schwächsten
Regionen

Konzentration auf
die stärkeren
Regionen

„Ausstrahleffekte“

3. Konzentration der Wirtschaftsförderung auf regionale Wachstumspole?

Aus theoretischer Sicht ist die Konzentration von regionalpolitischen Hilfen auf die Wachstumspole eine überzeugende Vorgehensweise, da die „Grenzproduk-

sieben bis acht
Agglomerations-
zentren

tivität des Kapitals“ hier im Zweifel höher sein wird als in den peripher gelegenen Regionen. Allerdings gibt es in Ostdeutschland – folgt man einer entsprechenden Klassifikation des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – nur sieben bis acht Agglomerationszentren, die von ihrer Ausstattung mit Potentialfaktoren her die Bedingungen dafür erfüllen, als Wachstumspol zu fungieren (Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau, Jena, Erfurt, Halle und Berlin).⁶ Mit Ausnahme Berlins sind diese alle im Süden der neuen Länder gelegen. Dies bedeutet, dass weite Teile Ostdeutschlands bei einer derartigen regionalen Konzentrationsstrategie von möglichen Ausstrahleffekten nicht oder nur in eingeschränktem Maße erfasst würden. Hinzu kommt, dass empirische Studien zeigen, dass die genannten Städte im Vergleich aller ostdeutschen Stadt- und Landkreise keineswegs von Wirtschaftskraft und – wachstum her als besonders leistungsstark eingeschätzt werden können – mit Ausnahme von Dresden und Jena ist die wirtschaftliche *performance* der Agglomerationszentren bestenfalls durchschnittlich.⁷

Ein Grund hierfür ist es wohl, dass in der DDR – in Anknüpfung an bestehende Strukturmuster – die großen Städte vergleichsweise stark industrialisiert waren, während sich in Westdeutschland im Zuge des Strukturwandels die Agglomerationszentren zunehmend auf Dienstleistungsaktivitäten konzentriert hatten. Die (häufig flächenintensive) Industrie hat sich in den alten Ländern im Laufe der Jahre hingegen mehr und mehr in das Umland zurückgezogen. Dies reflektiert unter anderem veränderte Anforderungen der Menschen an die Lebensqualität an ihrem Wohnort, eine gestiegene Mobilität der Beschäftigten und nicht zuletzt auch Kostenüberlegungen seitens der Unternehmen. Nach der Vereinigung setzten sich diese Strukturmuster schlagartig dann auch in den neuen Ländern durch, mit der Folge, dass die Privatisierung der ehemals volkseigenen Betrieben in den großen Städten nur schleppend verlief, während ansiedlungswillige Unternehmen für Neuinvestitionen von vorneherein Standorte im Umland der Zentren bzw. an den großen Verkehrsachsen favorisierten. Da der Aufbau neuer Strukturen im Dienstleistungssektor – nicht zuletzt wegen bestehender Nachteile Ostdeutschlands in diesem Wirtschaftssektor und hoher absoluter Vorteile der etablierten Standorte in den alten Bundesländern – ebenfalls nur langsam vorankam, leiden viele ostdeutsche Städte bis heute unter den unbewältigten Problemen der DDR-Vergangenheit, so dass sie ihre Funktion als Wachstumspol nur eingeschränkt wahrnehmen können. Die wenigen Ausnahmen hiervon hingegen konnten vor allem davon profitieren, dass mit erheblicher staatlicher Anschubhilfe sich hier leistungsstarke industrielle Kerne (Jena: Optoelektronik im Umfeld von Jenoptik, Dresden: Mikroelektronik im Umfeld von Infineon und AMD) herausgebildet haben, die in den übrigen Agglomerationszentren weitgehend fehlen bzw. erst allmählich entstehen.

Ansiedlung eines
oder einiger weniger
international
aufgestellter
Großunternehmen

Genau dieses strukturbestimmende Merkmal – die Ansiedlung eines oder einiger weniger international aufgestellten Großunternehmen – ist aber auch kennzeichnend für die leistungsstarken Standorte in Ostdeutschland außerhalb der großen Agglomerationen. Die Landkreise mit der höchsten Wirtschaftskraft in den neuen Ländern sind der Landkreis Merseburg-Querfurt (Standorte der Mineralölverarbeitung und der Chemieindustrie um Merseburg), der Landkreis Teltow-Fläming (Standorte des Fahrzeugbaus entlang des Berliner Autobahn-

rings), der Landkreis Sömmerda (Standort der Mikroelektronik und des Luftfahrzeugbaus) sowie die Stadt Eisenach (Standort des Kraftwagenbaus). Dementsprechend sind wohl eher diese Regionen bzw. Städte nach aktuellem Stand als die Wachstumspole der neuen Länder einzuschätzen. Ob dies allerdings nur ein Übergangsphänomen darstellt (oder auch auf Dauer so gilt), ist derzeit noch ungewiss. Zumindest die erhebliche Dynamik in einzelnen Sektoren – zum Beispiel in Bereich der erneuerbaren Energien oder in der Logistik – deutet darauf hin, dass sich die regionalen Wachstumsmuster in Zukunft nochmals verschieben könnten.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass sich die Herausbildung von Wachstumspolen in den neuen Ländern nicht unbedingt entsprechend westdeutschem Muster vollzieht, sondern sehr stark von Zufälligkeiten der Transformationshistorie abhängig ist. Zudem spielt eine wichtige Rolle, dass gerade in den Branchen, die nach herkömmlichen Verständnis in Deutschland als besonders wettbewerbsfähig gelten (in der Industrie: Maschinenbau, Chemieindustrie, Elektrotechnik und Fahrzeugbau) die Märkte zum Zeitpunkt der Vereinigung bereits weitgehend zwischen etablierten Herstellern aus Westdeutschland (und dem westeuropäischen Ausland) aufgeteilt waren. Dementsprechend gab es hier für Unternehmen aus Ostdeutschland – seien sie neugegründet oder aus ehemaligen Treuhandunternehmen entstanden – kaum Marktpotenziale. Zwar wurden von westdeutschen Unternehmen zur Bedienung des ostdeutschen Absatzmarktes oder zur Ausnutzung von Kostenvorteilen teilweise Produktionsstätten in den neuen Ländern errichtet, zu Kapazitätsverlagerungen von West- nach Ostdeutschland kam es aber in größerem Umfang nicht. Dies hat zur Folge, dass sich neue industrielle Schwerpunkte in den ostdeutschen Ländern vor allem in solchen Produktionszweigen bilden konnten, bei denen es – zum Beispiel weil es sich um „neue“ Branchen handelte – in Westdeutschland keine etablierten Hersteller gab. Beispiele hierfür finden sich insbesondere in der Umwelt- und Energiewirtschaft (und hier insbesondere bei den regenerativen Energien), in der Halbleiter- und Optoelektronik und nicht zuletzt auch in der Biotechnologiebranche. Vielfach handelt es sich hierbei bislang noch um eher kleine „industrielle Kerne“, die aber durchaus zu den Marktführern auf ihrem Gebiet zählen.

Hinzu kommt, dass die Ausstrahleffekte dieser Wachstumspole räumlich eher beschränkt sind. Zwar führen einschlägige empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass es derartige Ausstrahleffekte durchaus gibt, doch reichen diese häufig nur in das unmittelbare Umland hinein. Dies gilt in besonderem Maße in den neuen Ländern.⁸ Dies kann dadurch erklärt werden, dass Vernetzungen zwischen Unternehmen als wesentliche Quelle von regionalen *spillover*-Effekten oftmals nur lokal bestehen und gerade in Ostdeutschland nur unzureichend ausgeprägt sind, zum Beispiel weil überregional orientierte größere Unternehmen hier häufig ihre angestammten Absatz- und Zulieferbeziehungen zu den Altstandorten aufrechterhalten haben. Dementsprechend gering ist der Effekt, der sich aus einer Konzentration auf (bestehende oder vermutete) Wachstumspole für das Umland ergeben dürfte.

Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass eine rein regional orientierte Konzentrationsstrategie in der Wirtschaftsförderung nur in eingeschränktem Maße dazu beitragen kann, die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland in hin-

die Herausbildung von Wachstumspolen in den neuen Ländern erfolgt nicht unbedingt entsprechend westdeutschem Muster

eine rein regional orientierte Konzentrationsstrategie in der Wirtschaftsförderung kann nur in eingeschränktem Maße dazu beitragen, die wirtschaftliche Entwicklung zu stimulieren.

reichendem Maße zu stimulieren. Es scheint vielmehr erforderlich, branchenspezifische „Entwicklungskerne“ in den einzelnen Regionen zu identifizieren und diese besonders zu fördern. In der öffentlichen Diskussion wird dies unter „Clusterpolitiken“ subsumiert.

4. Clusterpolitik“ als alternative Form konzentrierter Wirtschaftsförderung

Theoretischer Hintergrund hierbei ist die Vorstellung, dass wirtschaftlicher Erfolg auf der Unternehmensebene als das Ergebnis eines systemischen Prozesses angesehen werden muss, der alle Stufen der relevanten Wertschöpfungskette einbezieht. Diese kann zwar auch global aufgestellt sein, so im Falle international tätiger Großunternehmen, fußt aber im Regelfall auf einer regionalen Basis von spezialisierten Zulieferbetrieben und Dienstleistungsanbietern. Insoweit sind auch wirtschaftlich leistungsstarke Regionen im Regelfall durch ein Geflecht an formellen und informellen Beziehungen zwischen Unternehmen entlang einer Wertschöpfungskette gekennzeichnet, was als „Cluster“ bezeichnet wird.⁹ Derartige Unternehmenscluster können hierarchisch aufgebaut sein, also aus Zulieferunternehmen eines erfolgreichen „Finalproduzenten“ bestehen, genauso häufig sind aber auch Cluster von Unternehmen der gleichen Produktionsstufe. Wesentlich ist in beiden Fällen, dass die Clusterbildung für alle beteiligten Unternehmen Vorteile bietet, die über die rein marktmäßigen Beziehungen hinausgehen, also zum Beispiel durch fallweise Kooperation, durch institutionalisierten Informationsaustausch in Netzwerken und durch eine dadurch intensivierte Generierung neuen (technologischen) Wissens. Cluster haben deswegen neben der branchenbezogenen Komponente stets auch eine regionale Komponente, da die Entstehung von derartigen externen Effekten durch räumliche Nähe begünstigt, wenn nicht sogar erst ermöglicht wird.

Hieraus folgt, dass die Wirtschaftsentwicklung auf der regionalen Ebene am ehesten dadurch gefördert werden kann, dass mittels geeigneter Maßnahmen die Entstehung von Unternehmensclustern begünstigt wird. Anders als bei einer ausschließlich auf der Ausstattung mit wachstumsrelevanten Potentialfaktoren oder wirtschaftlichen Ergebnissen der Vergangenheit beruhenden Konzentrationsstrategie sind derartige Cluster-Politiken nicht von vorneherein auf bestimmte Regionen beschränkt. Sie ermöglichen daher prinzipiell auch die Förderung von Regionen, die nach gängigen Kriterien eher als wirtschaftsschwach gelten und erlauben damit eine gezielte Förderung auch in den Problemregionen der neuen Länder – vorausgesetzt, es finden sich hier entsprechende „ökonomische Entwicklungskerne“.

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle hat in einer großangelegten Untersuchung diese ökonomischen Entwicklungskerne zu identifizieren versucht und dabei festgestellt, dass trotz einer gewissen Ballung in dicht besiedelteren Regionen auch im ländlich geprägten Raum durchaus eine ganze Reihe derartiger Kompetenzzentren anzutreffen sind.¹⁰ Das Land Brandenburg wiederum hat als erstes eine entsprechende Konzentrationsstrategie in der Förderung ein-

Cluster: ein Geflecht an formellen und informellen Beziehungen zwischen Unternehmen entlang einer Wertschöpfungskette

Cluster-Politik ist nicht von vorneherein auf bestimmte Regionen beschränkt

ökonomischen Entwicklungskerne

geführt, bei der die als entwicklungsfähig eingeschätzten Branchenschwerpunkte eine über eine Basisförderung hinausgehende Begünstigung erfahren. In anderen Ländern wird diese Strategie zwar nicht so deutlich vertreten, clusterbezogene Politiken sind aber auch hier anzutreffen. Der Bund wiederum verfolgt mit den Förderprogrammen des BMBF („Unternehmen Region“) und mit netzwerkunterstützenden Förderinitiativen des BMWi eine ähnliche Strategie. Darüber hinaus sind in vielen Regionen – teils als Reaktion auf die entsprechenden Fördermaßnahmen, teil in Eigenregie regionaler Akteure – Initiativen zur stärkeren Vernetzung von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Hochschulen sowie der lokalen Administration entstanden.

netzwerkunterstützende Förderinitiativen des BMWi

Die bisherigen Versuche einer clusterorientierten Wirtschaftsförderung zeigen allerdings auch, dass die politischen Möglichkeiten hierfür begrenzt sind. Ein Weg ist es, unternehmerische Neuansiedlungen entsprechend vorhandener regionaler Kompetenzfelder zu attrahieren – es ist allerdings nicht zu verkennen, dass der Spielraum hierfür in den letzten Jahren deutlich geschrumpft ist; insbesondere Großansiedlungen in den neuen Ländern gibt es kaum noch.¹¹ Gravierender ist, dass es auch kaum vertretbar scheint, die Standortentscheidungen von Unternehmen, die diese ja gemeinhin nach Kriterien der ökonomischen Rentabilität vornehmen, entsprechend regionalpolitischer Ziele lenken zu wollen: Wenn Unternehmen durch förderpolitische Anreize dazu bewegt werden, an aus ihrer Sicht suboptimalen Standorten zu investieren, besteht die ernste Gefahr der Entstehung dauerhaft unrentabler Strukturen. Hiervon ist also mit Blick auf eine nachhaltige regionale Wirtschaftsentwicklung abzuraten, was nicht ausschließt, dass durch Maßnahmen des Standortmarketings clusterbezogene Standortvorteile besonders hervorgehoben werden.

Wenn Unternehmen durch förderpolitische Anreize dazu bewegt werden, an suboptimalen Standorten zu investieren, besteht die ernste Gefahr der Entstehung dauerhaft unrentabler Strukturen.

Ein anderer Weg besteht darin, bestehende Branchenschwerpunkte in den einzelnen Regionen mittels Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zu stärken. Dabei geht es zum einen um den Ausbau branchenrelevanter Infrastrukturen, vor allem aber darum, Vernetzungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren (Unternehmen, Forschungseinrichtungen, regionale Verwaltungen) zu unterstützen. Hier ist beispielsweise an die Vermittlung von Informationen über regionale Branchenschwerpunkte, die (temporäre) Finanzierung von Koordinationsbüros oder die Förderung von Kooperationsprojekten zu denken. Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass die politischen Möglichkeiten hierfür beschränkt sind; letzten Endes wird ein erfolgreicher Cluster-Prozess nur dann zu erreichen sein, wenn alle Beteiligten einen (wirtschaftlichen) Nutzen hieraus ziehen können. Dies spricht dafür, eine netzwerkunterstützende Förderung, wie auch immer sie aussehen mag, im Zeitablauf degressiv auszugestalten und sie nur als einen Baustein in einer auch andere Maßnahmen umfassenden „regionalen“ Entwicklungsstrategie aufzufassen.

Genau diese Überlegungen finden auch Unterstützung durch eine aktuelle Studie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), nach deren zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren regionaler Entwicklung das Vorhandensein von Netzwerkstrukturen zählt.¹² Dies gilt insbesondere dann, wenn diese nicht nur die ansässigen Unternehmen einbeziehen, sondern auch die relevanten Akteure aus der öffentlichen Verwaltung (z.B. Wirtschaftsfördergesellschaften), dem Bankenwesen, der Arbeitsverwaltung und Unternehmensverbänden bzw. Ge-

Netzwerkstrukturen

Bedeutung des Faktors „Sozialkapital“ für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse

werkschaften. Zudem wirkt sich das Engagement einzelner Personen und eine hohe Identifikation von Unternehmern und Arbeitnehmern mit ihrer Region positiv aus. Dies passt zu Forschungsergebnissen, die die Bedeutung des Faktors „Sozialkapital“ für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse betonen. Jedenfalls zeigt es sich daran, dass „harte“ Standortfaktoren (wie Infrastruktur und Forschungseinrichtungen) und Wirtschafts- und Unternehmensstruktur zwar eine begünstigende, aber letzten Endes nicht hinreichende Voraussetzung für eine günstige Regionalentwicklung darstellen.

Zum einen wird die weitgehende Gleichbehandlung aller förderfähigen Projekte überwunden, zum anderen eine höhere Zielgenauigkeit als bei „traditionellen“ Fördermaßnahmen erreicht.

Alles in allem muss man wohl festhalten, dass eine clusterorientierte Wirtschaftspolitik in mehrerer Hinsicht eine zu begrüßende Weiterentwicklung bisheriger förderpolitischer Strategien darstellt. Zum einen wird damit die weitgehende Gleichbehandlung aller förderfähigen Projekte überwunden – was mit Blick auf unterschiedlich gute Zukunftsaussichten, aber auch mit Blick auf unterschiedliche Impulse für die regionale Wirtschaftsentwicklung notwendig und sinnvoll erscheint. Zum anderen kann damit – weil eine Clusterförderung typischerweise „ganzheitlich“ angelegt ist – eine höhere Zielgenauigkeit erreicht werden als bei „traditionellen“ Fördermaßnahmen. Allerdings stellt gerade dieser ganzheitliche Ansatz, der aus einer Kombination aus Maßnahmen der Gründungs-, Innovations- und Investitionsförderung einerseits und Koordinations- und Beratungsmaßnahmen andererseits besteht, die Politik vor erhebliche Anforderungen bei der Auswahl der Projekte sowie der Konzipierung geeigneter Maßnahmen. Die Gefahr einer „anmaßenden“ Industriepolitik ist dabei keineswegs von der Hand zu weisen. Hinzu kommt, dass unter Umständen zukunftssträchtige Projekte nur deswegen unterbleiben, weil sie nicht in eine a priori festgelegte Vorstellung über die sektoralen Entwicklungsmöglichkeiten in einer Region passen. Eine clusterorientierte Förderpolitik sollte deshalb nicht an die Stelle, sondern an die Seite insbesondere solcher Maßnahmen gestellt werden, die auf eine Erweiterung der sektoralen und technologischen Basis in einer Region abzielen.

Problem der Regionen, in denen keine entwicklungs-fähigen Cluster identifizierbar sind

Ohnehin stellt sich bei einer clusterorientierten Förderpolitik das Problem, wie mit Regionen umzugehen ist, in denen keine entwicklungs-fähigen Cluster identifizierbar sind. Wie die bereits angesprochene Untersuchung des IWH zeigt, sind ökonomische Entwicklungskerne mit vernetzten Strukturen am ehesten im Süden der neuen Länder anzutreffen; vor allem in Nordostdeutschland, aber auch in einigen peripheren Regionen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben sich vergleichbare Strukturen noch nicht herausgebildet. Geht man davon aus, dass eine „passive Sanierung“ dieser Regionen mit den Leitbildvorstellungen der deutschen Regionalpolitik nicht vereinbar ist, wird man hier zunächst darauf setzen müssen, dass in den Regionen selbst tragfähige Entwicklungskonzepte erarbeitet werden. Dabei ist vor allem Realitätssinn gefragt, denn es wird kaum erfolgversprechend sein, in ländlich geprägten Regionen auf eine „High-Tech-Strategie“ zu setzen. Vielmehr wird es hierbei vor allem um landwirtschaftliche, touristische oder gesundheitsorientierte Spezialisierungen gehen müssen, teilweise mag man sich auch darauf konzentrieren, sogenannte „NIMBY“-Produktionen (*Not-in-my-backyard*) hier anzusiedeln, wie zum Beispiel umweltbelastende Sektoren, die in der Nähe der Zentren infolge externer Effekte kaum mehrheitsfähig sein dürften. In grenznahen Räumen dürfte schließlich auch eine verbesserte Bereitschaft zu grenzüberschreitender

„NIMBY“-Produktionen (*Not-in-my-backyard*)

Kooperation ein erfolgsversprechender Weg sein, die regionale Entwicklung voranzubringen, was natürlich entsprechende Potentiale auch auf der anderen Seite der jeweiligen Grenze voraussetzt. Dabei ist nicht nur an Ostvorpommern (Nähe zum Wachstumspol Stettin) zu denken, sondern durchaus auch an Regionen an der sächsischen Grenze zu Polen (Wachstumspol Breslau) und Tschechien (Wachstumspol Prag), die bislang kaum mit derartigen Überlegungen in Verbindung gebracht worden sind.

Derartige Konzepte quasi „von oben“, also durch bundes- oder landespolitische Entscheidungen vorzugeben, wird aber infolge von Informationsdefiziten und Akzeptanzproblemen kaum möglich sein. Die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für derartige, in den Regionen selbst entwickelte Konzepte sollte aber von der jeweils übergeordneten föderalen Ebene erfolgen. Die von verschiedenen Bundesressorts durchgeführten Wettbewerbe und Modellprojekte stellen einen sinnvollen, aber noch längst nicht bis zum Ende ausgereizten Weg in diese Richtung dar.

5. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass es mit Blick auf die absehbare Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern sinnvoll scheint, verstärkt auf eine gezielte Förderung „zukunftsfähiger“ Potentiale zu setzen. Hierzu zwingt zum einen die zunehmende Knappheit öffentlicher Mittel, zum anderen aber auch die Tatsache, dass heute eher als in früheren Jahren erkennbar ist, welche regionalen Spezialisierungen sich künftig herausbilden werden. Eine derartige Konzentrationsstrategie sollte jedoch nicht allein räumlich abgegrenzt werden, sondern sich eher an (vorhandenen) Branchenclustern orientieren und vor allem die regionalen Akteure stärker in die jeweiligen Entwicklungsprozesse einbinden. Auch wenn eine solche differenzierte Förderung höhere Anforderungen an die politischen Akteure stellt, scheint sie mit Blick auf ein Gelingen des „Aufbau Ost“ erfolgsversprechender als die bisher immer noch in weiten Teilen anzutreffende „Gießkannenförderung“. Selbst dann ist aber erkennbar, dass die viel beschworene „Angleichung der Lebensverhältnisse“ als ein generationenumspannender Prozess angesehen werden muss; kurzfristige Erfolge sind auch bei einer modifizierten Förderpolitik nicht zu erwarten.

Anmerkungen

- 1 Dies bedeutet nicht, dass der ursprünglich bestehende „Nachholbedarf“ in der Infrastruktur insgesamt bereits abgebaut wäre; insbesondere auf der kommunalen Ebene (z.B. bei kommunalen Gemeinschaftsdiensten) sowie bei der Anpassung der Infrastrukturen an den demographischen Wandel bestehen noch Investitionsbedarfe.
- 2 Vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW, Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Halle 2003. Derzeit wird von Bundesseite die Verlängerung der Investitionszulagenregelungen bis zum Jahr 2013 vorbereitet.
- 3 Vgl. die Evaluationsergebnisse in DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2003), a.a.O.

- 4 Vgl. Ragnitz, J./Seitz, H., Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern, Halle 2007, S. 83.
- 5 So hat die jüngste Anpassung der Förderbestimmungen in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die eine Förderung nach einheitlichen Kriterien in ganz Deutschland vorsieht, im Ergebnis zu einer fortbestehenden Förderpräferenz für die neuen Länder geführt. Vgl. 35. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2006-2009, BT-Drucksache 16/1790, S. 24f.
- 6 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 2004/2005, Tz 619ff.
- 7 Vgl. Ragnitz, J., Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als Rechtfertigung besonderer Förderung?, in: Wirtschaftsdienst Heft 5/2007, S. 289-296.
- 8 Vgl. z.B. Eckey, H.-F./Kosfeld, R./Türck, M., Regionale Entwicklung mit und ohne räumliche Spillover-Effekte, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Heft 1/2007, S. 23-42.
- 9 Zur genaueren Definition von Clustern und ihrer Abgrenzung von eher lockeren Kooperationsbeziehungen und institutionellen Netzwerken vgl. z.B. Günther, J., Innovation Cooperation in East Germany – only a half way success, IWH-Diskussionspapier Nr. 170, Halle 2003.
- 10 Vgl. Rosenfeld, M., Ökonomische Entwicklungskerne in ostdeutschen Regionen: Branchenschwerpunkte, Unternehmensnetzwerke und innovative Kompetenzfelder der Wirtschaft, IWH-Sonderheft 5/2006, Halle.
- 11 Dies bedeutet nicht, dass die Ansiedlungsförderung aufgegeben werden sollte; auch künftig sollten alle Chancen genutzt werden, wettbewerbsstarke Finalproduzenten für die neuen Länder zu gewinnen.
- 12 Vgl. BBR (Hrsg.), Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, Studie im Auftrag des BBR, erscheint demnächst (2008). Kurzfassung unter http://www.bbr.bund.de/cIn_005/nn_21288/DE/Forschungsprogramme/Modellvorhaben/Raumordnung/Studien/Wachstumsmotoren/04__Ergebnisse.html.

„Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund FÖRMIG“ – ein länderübergreifendes Programm zur Optimierung der Sprachbildung¹



Ingrid Gogolin

Ingrid Gogolin

Zusammenfassung

Die Bedeutung von Sprachkompetenz für die Bildungskarriere von Kindern – seien sie mit oder ohne Migrationshintergrund – ist inzwischen unumstritten. Die zentralen Ergebnisse von Studien wie PISA oder IGLU haben dies einmal mehr untermauert. Weniger klar ist es, auf welchen Wegen die Sprachbildung am besten optimiert werden kann. Hier besteht ein beträchtliches Desiderat an zielgerichteten und in ihren Wirkungen überprüften Modellen. Das Programm FÖRMIG wurde (noch von der BLK) aufgelegt, um zum Schließen dieser Lücke etwas beizutragen. Aus der internationalen Forschung und Entwicklung zum Thema liegt ein Ergebnis vor, an dem man sich in Deutschland orientieren kann und an dem das Programm FÖRMIG ansetzt: Eine gute Sprachbildung für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund ist nicht nur für diese nützlich, sondern kommt auch den Schülern zugute, die ohne Migrationsgeschichte und einsprachig aufwachsen und leben. – Mein Beitrag informiert über den Kontext der Etablierung des Programms FÖRMIG (1), Ziele und Inhalte des Programms (2), organisatorische Prinzipien (3) und über erste Ergebnisse zur Frage, unter welchen Bedingungen gute Sprachbildung gelingt (4).

1. Kontext der Etablierung des Modellprogramms FÖRMIG

Das Thema „Integration von Zuwanderern“ steht, schenkt man den Bekundungen von politischer Seite Glauben, neuerdings ganz hoch auf der politischen Agenda in der Bundesrepublik Deutschland. Die wohl deutlichsten symbolischen Akte in diesem Kontext sind die „Gipfel-Einberufungen“ – der Integrationsgipfel, die Islamkonferenz. Der „Nationale Integrationsplan“, das Textprodukt zum „Integrationsgipfel“, enthält ein Kapitel über Bildung und Ausbildung (vgl. Nationaler Integrationsplan 2007). Weitere Aktivitäten ranken sich um diese Ereignisse. So wurde – mit Unterstützung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – die „Charta der Vielfalt“ von Unternehmerseite entwickelt und verbreitet. Erstunterzeichner waren DaimlerChrysler, die Deutsche Bank, die Deutsche BP und die Deutsche Telekom (vgl. www.vielfalt-als-chance.de). Inzwischen hat die Charta bereits weit mehr als 100 Unterzeichner gefunden – die Zahl wächst beinahe täglich: vom Großbetrieb über Ministerien bis zur Sozial- oder Bildungseinrichtung im

Nationaler Integrationsplan

Charta der Vielfalt

Stadtteil. Eine weitere flankierende Maßnahme der Bundesregierung ist die Auflegung eines „Bundesweiten Integrationsprogramms nach § 45 Aufenthaltsgesetz“ unter Federführung des Bundesministeriums des Inneren (vgl. <http://www.integration-in-deutschland.de/>). Dessen konkrete Realisierung liegt in den Händen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Bis zum Ende des Jahres 2007 ist ein von Expertengruppen ausgearbeiteter Plan zu erwarten, der die Maßnahmen beschreibt, die mit Unterstützung des Bundes in absehbarer Zeit zur Förderung der Integration von Zuwanderern ergriffen werden sollen. Anders als bisherige Aktivitäten des Bundesamts bzw. des Innenministeriums, sind in diesen Aktionsplan auch Maßnahmen eingeschlossen, die Kinder und Jugendliche betreffen; Adressaten sollen nicht allein Neuzuwandernde sein, sondern auch diejenigen, die in der Bundesrepublik Deutschland schon seit langem leben – vielleicht hier geboren und aufgewachsen sind.

Ein erheblicher Teil der Aufmerksamkeit in allen diesen Aktivitäten gilt dem Thema der sprachlichen Integration. Dass die Teilhabe an der Verkehrssprache im neuen Lebensland für Zugewanderte eine Voraussetzung *sine qua non* für Teilhabe überhaupt ist, ist dabei keineswegs umstritten. Über die Frage aber, was dies konkret bedeutet, gibt es durchaus auch kontroverse Diskurse. Diese drehen sich zum einen darum, in wessen Hauptverantwortung es liegt, dass sprachliche Teilhabe möglich wird: Sind die Zugewanderten selbst die Träger dieser Verantwortung, oder ist es auch – und wenn ja: in welcher Weise, in welchem Maße – die aufnehmende Gesellschaft? Zum anderen, und mit mehr Streitpotential geführt, gibt es den Disput darüber, wie viele Sprachen ein Land ‚verträgt‘. Hier wird im einen Extrem die Position vertreten, dass es der gesellschaftlichen Kohäsion abträglich sei, wenn Menschen in einem Staat mehr als eine Sprache alltäglich pflegen. Auf der anderen Seite steht die Position, dass Vielsprachigkeit eine Bereicherung für eine Gesellschaft sei, sofern gesichert ist, dass es eine Hauptverständigungssprache zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft gibt.²

Jenseits allen Disputs aber besteht inzwischen ein breit getragener Konsens darüber, dass dem allgemeinen Bildungssystem eine Schlüsselrolle dabei zukommt, die Voraussetzungen für sprachliche Teilhabe an der deutschen Gesellschaft zu schaffen. Die Ergebnisse von Studien wie PISA haben viel dazu beigetragen, diesen Konsens herzustellen. Sie haben nämlich vor Augen geführt, dass das deutsche Schulsystem einigen Nachholbedarf dabei hat, Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund zur sprachlichen Teilhabe zu befähigen. Das Ergebnis der ersten PISA-Studie, dass etwa ein Viertel der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die ihren gesamten Bildungsweg einer deutschen Schule verdanken, im Alter von 15 Jahren als funktionale Analphabeten gelten müssen, hat viele Verantwortliche aus dem bildungspolitischen Raum ebenso aufgeschreckt wie Lehrerinnen und Lehrer, Eltern und andere Beteiligte (siehe hierzu die Gesamtdarstellung der Ergebnisse von Bildungsforschung im Kontext von Migration im ersten „Bildungsbericht für Deutschland“: Konsortium Bildungsberichterstattung 2006; vgl. auch OECD 2006).

Zu den Folgen des öffentlichen Erschreckens über die Resultate von internationalen Schulleistungsvergleichsstudien gehörte die Etablierung von Modellmaßnahmen in gemeinsamer Verantwortung des Bundes und der Länder. Die

Institution, die solche gemeinsamen Maßnahmen initiierte und trug, war die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Erstes prominentes Beispiel für Maßnahmen in Reaktion auf einen internationalen Schulleistungsvergleich war das BLK-Modellprogramm „SINUS“ – ein Programm zur Optimierung des Mathematik- und Naturwissenschaftsunterrichts in deutschen Schulen als Konsequenz aus dem schlechten Abschneiden in der Third International Mathematics and Science Study (TIMSS). Dieses Programm wurde bis 2003 gefördert; im Anschluss daran wurde ein Programm zum Transfer guter Praxis aufgelegt (SINUS-Transfer, vgl. <http://www.sinus-transfer.de/>). Neben anderen kleineren Initiativen und länderspezifischen Maßnahmen ist das Modellprogramm FöRMIG, von dem der Rest meines Beitrags handeln wird, die große Modellinitiative der BLK in Reaktion auf das angedeutete Ergebnis der ersten PISA-Studie (PISA 2000) über die schwachen Leistungen deutscher Schulen bei der Erzeugung von Lesekompetenz unter *allen* Schülerinnen und Schülern. Das Programm ging Ende 2004 an den Start. In der Zwischenzeit hat die Föderalismusreform stattgefunden, und die BLK existiert nicht mehr, aber die Länder kamen überein, die laufenden Programme wie FöRMIG in eigener Verantwortung zu Ende zu führen. Das Programm FöRMIG wird deshalb, wie bei seiner Einrichtung vorgesehen, noch bis Ende 2009 durchgeführt werden, und die nachfolgende Schilderung ist ein Werkstattbericht: aus der Halbzeit des Programms.

2. Ziele und Inhalte von FöRMIG

Das Modellprogramm FöRMIG soll den Bundesländern die Möglichkeit bieten, innovative Ansätze zur sprachlichen Bildung und Förderung weiterzuentwickeln bzw. bestehende Förderkonzepte zu optimieren und für einen Transfer guter Praxis zu sorgen. Der Frage, was als gute Praxis identifiziert werden kann, widmen sich eingehende Evaluationen des Programms: Zum einen die in den beteiligten Ländern durchgeführten Überprüfungen des Erfolgs, zum anderen die vom Programmträger geleitete zentrale Evaluation. In der zentralen Evaluation geht es darum, die sprachliche Entwicklung der einbezogenen Kinder bzw. Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu überprüfen und die Ergebnisse vor der Folie von individuellen Voraussetzungen (Intelligenz, Sprachbiographie), Kontextbedingungen (sozialer Status der Familien, kulturelles Kapital und Migrationsstatus) und Informationen über die Handlungsbedingungen der beteiligten Institutionen (personelle und materielle Ressourcen; Merkmale des Förderkonzepts) so fair wie möglich zu interpretieren (vgl. Klinger/Schwippert 2008). Die aus den Evaluationen hervorgehenden Resultate werden nicht nur für die Bildungsplanung bereitgestellt, sondern auch mit Blick auf praktisches Handlungswissen aufbereitet. Eines der Begleitprodukte des Modellprogramms wird eine interaktive elektronische Lernplattform sein, mit deren Hilfe Lehrerinnen und Lehrer oder anderes pädagogisches Personal sich für die Aufgabe der bestmöglichen Förderung von Schülerinnen und Schülern in heterogenen Lerngruppen in der Sekundarstufe I qualifizieren können (vgl. Gogolin/Michel 2008).

innovative Ansätze
zur sprachlichen
Bildung und
Förderung

bestehende
Förderkonzepte
optimieren

Transfer guter Praxis
zentrale Evaluation

Übergänge	<p>Im Zentrum des Programms FÖRMIG stehen die Schnittstellen in einer Bildungsbiographie und im Bildungssystem. Das Hauptaugenmerk richtet sich auf die Übergänge vom Elementar- in den Primarbereich, vom Primar- in den Sekundarbereich, von allgemeinbildenden in berufsbildende Schulen bzw. in die Arbeitswelt.</p>
Sprachdiagnostik	<p>Die am Modellprogramm beteiligten Einheiten arbeiten zu zwei Themenfeldern: „Sprachdiagnostik“ und „Durchgehende Sprachbildung in allen Unterrichtsfächern und Lernbereichen“. Querschnittsaufgaben und übergreifende Prinzipien im Programm sind – neben der Evaluation – die Qualifizierung des beteiligten Personals sowie die frühzeitige Etablierung von Transfermaßnahmen für solche Praxis und Erfahrungen, die sich im Laufe der Zeit – und durch die Evaluation überprüft – als Gelingensbedingung für förderliche Sprachbildung erweisen.</p>
Durchgehende Sprachbildung in allen Unterrichtsfächern und Lernbereichen	<p>Die Arbeiten zum Themenbereich der Sprachdiagnostik lassen sich zwei Modulen zuordnen, zu deren inhaltlicher Ausfüllung die FÖRMIG-Projekte beitragen: „Umgang mit Instrumenten der pädagogischen Sprachdiagnose“ und „Anschluss von Förderentscheidungen an Ergebnisse der Sprachdiagnose“. Aus den einschlägigen internationalen Erfahrungen ist bekannt, dass differenzierte Einsichten in die sprachlichen Bildungsvoraussetzungen sowie den Sprachstand von Kindern oder Jugendlichen einer angemessenen Förderung vorausgehen (vgl. Reich/Roth 2002). FÖRMIG-Projekte – sie werden „Basiseinheiten“ genannt, was im folgenden Abschnitt meines Beitrags erläutert wird – greifen dies auf, indem sie Erfahrungen mit dem Einsatz bereits vorliegender Instrumente sammeln, ihre Praktikabilität und ihre Aussagefähigkeit unter Praxisbedingungen prüfen und ermitteln, welche Qualifikationsvoraussetzungen beim pädagogischen Personal vorhanden sein müssen, damit die Instrumente adäquat eingesetzt werden können. In einigen Basiseinheiten werden darüber hinaus sprachdiagnostische Verfahren für ihre spezifischen Zwecke entwickelt. Hier werden verschiedene Strategien ergriffen: vom punktuellen Einsatz der Instrumente bis zur systematischen Erprobung neuer Wege der Diagnostik. Eine länderübergreifende Arbeitsgruppe des Programms erarbeitet Möglichkeiten unterrichtsbegleitender Sprachdiagnostik, insbesondere mit Blick auf die sprachlichen Anforderungen in den natur- und sozialwissenschaftlichen Unterrichtsfächern in der Sekundarstufe I.</p>
Umgang mit Instrumenten der pädagogischen Sprachdiagnose	<p>Der Programmträger FÖRMIG, das Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg, begleitet und bündelt die Erfahrungen der Basiseinheiten. Darüber hinaus entwickelt er selbst zwei Instrumente für die Schriftsprachdiagnose, die sich für den Einsatz am Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe sowie von der Schule in den Beruf eignen.</p>
Anschluss von Förderentscheidungen an Ergebnisse der Sprachdiagnose	<p>Im zweiten Modul dieses Themenbereichs – Anschluß von Förderentscheidungen an die Sprachdiagnose – steht die Verzahnung von individueller Diagnostik mit der Planung, Entwicklung und Überprüfung von Förderkonzepten im Mittelpunkt. Hier betreten die Basiseinheiten Neuland, denn zu dieser Aufgabe liegen kaum Erfahrungen aus Deutschland vor. Der Programmträger begleitet die Entwicklungen, hat aber auch dafür gesorgt, dass bewährte Erfahrungen aus dem Ausland (insbesondere aus Großbritannien und Australien sowie der Schweiz) im Programm bekanntgemacht werden.</p>
Erfahrungen aus dem Ausland	

Der zweite – und größte – Themenbereich im Programm steht unter der Überschrift „Durchgängige Sprachbildung“. Diesem Bereich sind insgesamt sechs Module zugeordnet. Im ersten Modul geht es um die Förderung der allgemeinsprachlichen Fähigkeiten, die eine Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Bildungsweg sind. Zwar sind die Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die in deutschen Schulen unterrichtet werden, zum größten Teil in Deutschland geboren oder aufgewachsen, und man kann meist voraussetzen, dass sie grundlegende Fähigkeiten des Verstehens und sich Ausdrückens im Deutschen in den Bildungsgang mitbringen. Dennoch berichten viele Kindertagesstätten und Schulen, dass den Kindern oft wichtige Teilkompetenzen fehlen – insbesondere in den Bereichen der sprachlichen Korrektheit und einer gehobenen Allgemeinsprache. Die Förderung dieser Fähigkeiten wird in den darauf spezialisierten Basiseinheiten als Hinführung zur schrift- und bildungssprachlichen Kompetenz verstanden, deren Beherrschung schließlich eine Voraussetzung für die Chance auf guten Schulerfolg ist. Dabei geht es auch darum, den Kindern mehr Sicherheit in der Verwendung der Zweitsprache Deutsch zu vermitteln.

Durchgängige
Sprachbildung

Förderung der
allgemein
sprachlichen
Fähigkeiten

Im zweiten Modul dieses Themenbereichs geht es um die Förderung der Entwicklung literaler Kompetenzen. Damit ist eine grundlegende Hinführung zum erfolgreichen Umgang mit der Schriftkultur gemeint. Die Fähigkeit, auf vielfältige Weise rezeptiv und produktiv mit der Schriftwerken umzugehen, wird hier unterstützt – nicht zuletzt durch Ansätze, die die Lese- und Schreibmotivation der Kinder und Jugendlichen erhöhen.

Entwicklung literaler
Kompetenzen

Besondere Aufmerksamkeit liegt im Modellprogramm auf Ansätzen, die erfolgreich dabei sind, ‚bildungssprachliche Kompetenz‘ zu vermitteln. Die Unterscheidung zwischen Alltags- und Bildungssprache geht auf internationale Forschungsergebnisse zurück, die zeigen, dass die Fähigkeit zur umgangssprachlichen Verständigung nicht ausreicht, um einen Bildungsweg erfolgreich zu durchlaufen. Vielmehr sind Kompetenzen erforderlich, die im alltäglichen Umgangssprachegebrauch eine geringe Rolle spielen. Das Register ‚Bildungssprache‘ beruht eher auf den Merkmalen formaler Rede, wie sie im Schriftsprachegebrauch üblich sind, als auf Merkmalen mündlicher Alltagssprache. Themen werden in längeren kohärenten Texten entfaltet, die syntaktische Struktur ist komplexer als im alltäglichen mündlichen Sprachgebrauch und es kommt im Verlauf einer Schulkarriere zunehmend zum Einsatz fachsprachlicher Redemittel aus den verschiedenen Wissensbereichen, die in den Unterrichtsfächern angesprochen sind. In den FÖRMIG-Basiseinheiten werden verschiedene Facetten dieses komplexen Themenbereichs bearbeitet – von der Entwicklung kooperativer und fächerübergreifender Ansätze der Sprachbildung, an denen Lehrerinnen und Lehrer aller Unterrichtsfächer beteiligt sind, bis zu Konzepten, die die Eltern in die Förderung der bildungssprachlichen Fähigkeiten einbeziehen oder solchen, in denen es um die spezifischen Anforderungen beruflicher Fachsprachen und das ‚Knacken‘ von Fachtexten geht.

bildungssprachliche
Kompetenz

Um eine Optimierung der sprachlichen Bildung und Förderung zu erreichen, ist das Modellprogramm nicht nur auf die deutsche Sprache oder die kognitive Dimension sprachlicher Kompetenz gerichtet, sondern es wird die sprachliche Gesamtkompetenz der Kinder und Jugendlichen berücksichtigt. Einige Basis-

Entwicklung von
Zweisprachigkeit

einheiten richten sich auf die Entwicklung von Zweisprachigkeit, also neben der Förderung des Deutschen darauf, dass die Kinder und Jugendlichen ihre Fähigkeiten in der mitgebrachten Familiensprache erweitern, mindestens auch in dieser lesen und schreiben lernen. Hier werden internationale Forschungsergebnisse aufgegriffen, die zeigen, dass Mehrsprachigkeit als individuelle und gesellschaftliche Ressource fungiert, wenn Kinder und Jugendliche, die in zwei Sprachen leben, in ihren beiden Sprachen Zugang zur Schrift erhalten. Die Förderung von Kommunikationsfähigkeit und Literalität in einem umfassenden Verständnis bezieht daher das Deutsche, die weitere Lebenssprache der Kinder und Jugendlichen und das Lernen von Fremdsprachen ein.

Entwicklung von
lokalen und
regionalen
Sprachförder-
netzwerken

Ein weiteres Modul im Themenfeld „Durchgängige Sprachbildung“ richtet sich auf die Entwicklung von lokalen und regionalen Sprachfördernetzwerken. Sprachliche Bildung manifestiert sich nicht nur im schulischen Kontext, sondern im gesamten kommunikativen Handeln. An der Förderung sprachlicher Fähigkeiten können – und müssen – daher viele Personen und Institutionen mitwirken. Diese Mitwirkung ist umso wirkungsvoller, je besser die Beiträge der Beteiligten aufeinander abgestimmt sind. Alle FÖRMIG-Basiseinheiten entwickeln daher Partnerschaften – beispielsweise mit Eltern und ihren Vertretungen, Migrantenvereinen, Ehrenamtlichen, Bibliotheken oder anderen Einrichtungen der Leseförderung, Betrieben –, die mit ihrer je spezifischen Expertise und Kompetenz zu einem umfassenden Sprachbildungskonzept beitragen. Besonderes Gewicht dabei liegt auf der Vernetzung der Bildungsinstitutionen an den Übergängen im Bildungssystem. Hierbei besteht die besondere Gestaltungsaufgabe darin, den Neuanfang in einer neuen Institution so gut wie möglich mit dem schon Erreichten zu verbinden.

3. Organisatorische Prinzipien

Transfer-Programm

Ziel des Modellversuchsprogramms FÖRMIG ist es nicht nur, spezielle Förderkonzepte zu entwickeln und zu erproben, sondern dafür zu sorgen, dass Ansätze, die sich in der wissenschaftlichen Prüfung als erfolgreich erwiesen haben, auch regelhaft in das deutsche Bildungssystem integriert werden. Anders, als das bei vorherigen BLK-Programmen wie etwa dem oben erwähnten „SINUS“ üblich war, wird es bei FÖRMIG möglicherweise nicht dazu kommen, dass ein Transfer-Programm aufgelegt wird – aus dem schlichten Grund, dass die dafür verantwortliche Instanz, die BLK, nicht mehr existiert. Es ist daher erforderlich, schon während der Laufzeit des Programms Transferansätze zu entwickeln.

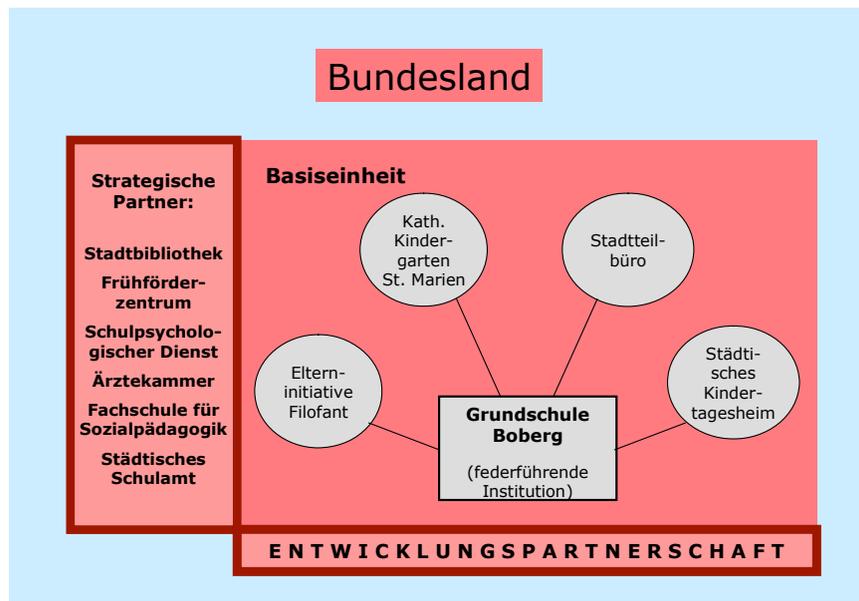
Um dies im Rahmen des Modellprogramms angehen zu können, wurden bei seiner Vorbereitung positive Erfahrungen – aus anderen Modellprogrammen in Deutschland, aber auch aus anderen Ländern – unter dem Gesichtspunkt ausgewertet, was zu ihrem Erfolg beigetragen hat (vgl. Gogolin/Neumann/Roth 2003). Dabei erwies sich, dass die Umsetzung der angestrebten Ziele in der organisatorischen Form von lokalen Kooperationsverbänden, in die die Beteiligten über das Instrument verbindlicher Zusammenarbeitsverträge eingebunden sind, besonders erfolgversprechend wäre. Für die Realisierung dieses Prinzips

im Modellprogramm FÖRMIG wurde die Entwicklung von „Basiseinheiten“ und von „Strategischen Partnerschaften“ vorgeschlagen. Bedeutendes Motiv dabei ist es, dass eine so grundlegende Reform wie die der Sprachbildung in Deutschland möglichst unabhängig davon gemacht werden muss, dass besonders engagierte Individuen den guten Ansatz auf ihren Schultern tragen. Vielmehr ist die Etablierung von Strukturen erforderlich, die einen Rahmen dafür setzen, dass nach und nach eine zunehmende Zahl engagierter Beteiligter gewonnen werden kann, damit ein erfolgreiches Konzept die Chance hat, zu überdauern (vgl. Bourne 2007).

Basiseinheiten
Strategische
Partnerschaften

Eine FÖRMIG-Basiseinheit besteht aus einer federführenden Institution sowie weiteren kooperierenden Institutionen – dies können Schulen oder andere Institutionen des Bildungsbereichs sein. Sie bilden lokale Netzwerke und weiten im Verlaufe des Programms ihre Zusammenarbeit mit Partnern auf lokaler und regionaler Ebene aus. Intendiert ist, dass es unter anderem zu Partnerschaften zwischen Einrichtungen kommt, in deren Rahmen eine Dissemination der Erfahrungen und Ergebnisse erfolgt, die im Kontext des Modellprogramms gewonnen werden konnten. Zugleich ist angestrebt, dass Einrichtungen, die an FÖRMIG beteiligt sind, auf diese Weise – die ja die explizite Darstellung und Reflexion ihrer Ansätze erforderlich macht – auch Schritte der Selbstvergewisserung und Qualitätsentwicklung gehen. Die im Verlaufe des Programms entstehenden Entwicklungspartnerschaften sollen auch dazu dienen, dass Erreichtes und Bewährtes über die Laufzeit des Programms hinaus lokal oder regional gesichert werden kann.

Abb. 1: Modell einer Entwicklungspartnerschaft



In den an FÖRMIG beteiligten zehn Bundesländern ist eine unterschiedliche Anzahl von Basiseinheiten und beginnenden Entwicklungspartnerschaften zustande gekommen, deren inhaltliche Akzentuierung in den oben beschriebenen Themenschwerpunkten erfolgt. Ein wesentliches Element der Funktion von Basiseinheiten ist es, dass die Beteiligten in kooperativen Formen für die generelle Aufgabe der Sprachbildung und ihre jeweils spezielle Funktion dabei qualifiziert werden. Während der Laufzeit des Programms übernimmt der Programmträger zahlreiche Qualifizierungsaufgaben in zentralen und dezentralen Formen.

4. Erste Evaluationsergebnisse

Die Arbeiten an den Daten der ersten im Programm evaluierten Kohorte dauern noch an, so dass ein vollständiges Bild der erzielten Ergebnisse hier nicht gezeichnet werden kann. Folgende Ergebnisse, die für Bildungsplanung und Bildungsmonitoring relevant sind, zeichnen sich aber bereits ab:

4.1 Heterogenität und Fluktuation

kleinräumig und
flexibel auf lokale
Problemlagen
reagieren

In dem Gutachten, das der Vorbereitung des Programms vorausging (Gogolin/Neumann/Roth 2003), waren Argumente dafür zusammengetragen worden, dass es für die adäquate Bewältigung der Aufgaben, die eine sprachlich, kulturell und sozial heterogene Schülerschaft stellt, keine großen, flächendeckend verbindlichen Lösungen geben kann, sondern kleinräumig und flexibel auf lokale Problemlagen reagiert werden muss. Die Gründe hierfür konnten aus der Beobachtung der Migrationsgeschichte in die Bundesrepublik Deutschland hergeleitet werden. Bei deren Betrachtung zeigt sich einerseits, dass Migration ein hochgradig dynamisches Phänomen ist. Die Anstöße für Wanderungsbewegungen – zu denen ebenso Zuwanderung wie Abwanderung gehört – sind vielfältig, komplex und in weiten Teilen unvorhersehbar. Zu rechnen ist daher mit einer hohen Fluktuation unter der wandernden Bevölkerung einerseits, andererseits damit, dass Regionen zu unterschiedlichen Zeiten ganz verschieden von Auswirkungen der Migration betroffen sein können. Historisch erwiesen ist zwar, dass die Großstädte erste Anziehungspunkte für Migranten sind und daher auch stärker dabei gefordert werden, Integrationspraktiken zu entwickeln. Gleichwohl sind auch ländliche Regionen herausgefordert, in denen das Problem zu lösen ist, eine weniger dichte Migrantenbevölkerung zu haben, aber dennoch Maßnahmen zu ihrer Eingliederung und Partizipation vorzuhalten.

Flächenländer

Städte

In der konkreten Gestalt der an FÖRMIG beteiligten Einrichtungen in zehn Bundesländern haben sich diese Vorannahmen voll und ganz bestätigt. Es stellte sich heraus, dass die häufig öffentlich angenommene Dichotomie „östliche Bundesländer“/„westliche Bundesländer“ im Migrationskontext keinen Sinn hat. Vielmehr sind die Problemlagen in westlichen dünner besiedelten Flächenländern (wie Schleswig-Holstein) und den entsprechenden östlichen (wie Mecklenburg-Vorpommern) einander ähnlich, ebenso wie die Problemlagen in ostdeutschen Städten (wie Leipzig) und westdeutschen Städten (wie Saarbrü-

cken). Eine eigene Kategorie bilden die Stadtstaaten; am Programm sind Berlin, Bremen und Hamburg beteiligt. Aber auch hier kann man nicht davon ausgehen, dass es flächendeckend einheitliche gute Lösungen geben wird. Vielmehr zeigen die Daten der FöRMIG-Evaluation, dass sich Problemlagen sehr kleinräumig entwickeln und daher auch ihre maßgeschneiderten Lösungskonzepte verlangen. Es ergab sich etwa, dass die Klientel in einander benachbarten Schulen oder anderen Bildungseinrichtungen nach Bildungs-, Migrations- und Sprachhintergrund sowie sozialer Zusammensetzung höchst unterschiedlich ausfallen kann und die Einrichtungen somit sehr verschiedene Integrationsaufgaben zu bewältigen haben, obwohl sie Tür an Tür existieren.

Stadtstaaten

Dieses Ergebnis ist einerseits für die Bildungsplanung relevant, denn es eröffnet Fragen mit Blick auf die Möglichkeit der Steuerung von Schülerströmen und der Allokation von Ressourcen. Es wirft andererseits ein Licht auf die Erfordernisse, die sich an die Planung von Qualifikationsstrategien für pädagogisches Personal richten. Die Erfolgsaussichten von flächendeckend angebotenen allgemeinen Qualifizierungsmaßnahmen sind möglicherweise dann gering, wenn sie nicht von Maßnahmen flankiert werden, die sich unmittelbar auf die Problemlage beziehen, welche die jeweiligen Einzelinstitutionen konkret zu bewältigen haben.

Bildungsplanung

Qualifikationsstrategien

4.2 Kooperation

Die organisatorische Leitvorstellung des Programms – die Etablierung von Basiseinheiten und Strategischen Partnerschaften – scheint sich zu bewähren; die Daten zur Frage, welche Kooperationsformen in positiven Resultaten der Sprachförderung wiedererkennbar sind, müssen jedoch noch tiefer ausgewertet werden. Was sich aber aus den vorliegenden Informationen der beteiligten Einheiten klar ergeben hat, ist die Handlungsbedingung, dass die strukturellen Hürden, die bei der gewünschten Etablierung der Kooperationsformen zu überwinden sind, erstaunlich hoch sind – weitaus höher, als dass sie im Einzelfälle von den gutwilligen Institutionen allein überwunden werden können. Hier wirkt sich die traditionelle Aufspaltung des Bildungssektors in den stärker sozial orientierten Bereich und den Unterricht – also außerschulischer Bildungsraum und Schule – dramatisch hemmend aus. Ein Beispiel dafür ist die Qualifizierung des beteiligten Personals. Es ist einerseits unabdingbar, dass Lehrkräfte und andere pädagogische Fachkräfte, die bei der Realisierung eines aufeinander abgestimmten Sprachbildungskonzepts zusammenarbeiten sollen, dieses auch gemeinsam entwickeln müssen und für diese Tätigkeit gemeinsam qualifiziert werden müssen. Dem aber steht in der Regel entgegen, dass die Institutionen in unterschiedlicher Trägerschaft existieren. Es erfordert einen großen – und oft, allzu oft leider vergeblichen – Kraftakt, die unterschiedlichen Verantwortlichen vom Nutzen der Zusammenarbeit zu überzeugen, so dass sie dem ihnen unterstehenden Personal die zeitlichen und logistischen Möglichkeiten einräumen, sich beispielsweise an Planungssitzungen oder an Fortbildungsangeboten zu beteiligen. Das führt dazu, dass die Schaffung der Voraussetzungen für die Kooperation in vielen Fällen an das persönliche Engagement und die über die be-

traditionelle Aufspaltung: außerschulischer Bildungsraum und Schule

ruflichen Pflichten hinausgehende Investition der einzelnen Beteiligten gebunden ist. Damit aber schwindet die Möglichkeit der Verstetigung und des Transfers von bewährter Praxis. Hier eröffnet sich also ein weites Feld von Schwierigkeiten, deren Lösung nur zu erwarten ist, wenn eine politische Neuausrichtung im Bildungssektor erfolgt, durch die die Hürden für lokale oder regionale Bildungspartnerschaften verringert werden.

4.3 Qualifikation

Ein drittes Ergebnis der Beobachtungen, die über die erste Halbzeit des Programms hinweg angestellt wurden, betrifft die Qualifikation der Beteiligten für die Aufgabe der Sprachbildung in heterogenen Konstellationen. Bei der Vorbereitung des Programms war davon ausgegangen worden, dass in einigen Bundesländern auf einem guten Grundstock von Qualifikation des pädagogischen Personals aufgebaut werden kann, da dieses schon seit Jahrzehnten mit Zuwanderung zu tun hat und entsprechende Fortbildungsangebote etabliert waren. In den FÖRMIG-Basiseinheiten stellt sich nun aber heraus, dass diese Annahme nicht zutrifft. Offenbar wurde in der Vergangenheit auch in den Bundesländern, die mit hohen Anteilen von Kindern oder Jugendlichen mit Migrationshintergrund schon seit langem konfrontiert sind, zwar eine mehr oder weniger große Zahl von Spezialisten für dieses Gebiet qualifiziert. Keineswegs aber ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an sprachliche Bildung in heterogenen Konstellationen dem pädagogischen Personal insgesamt bekannt sind, geschweige denn, dass es über Handlungskompetenz in diesem Feld verfügt. Insgesamt sind Wissen, Erfahrung und Handlungsfähigkeit der Pädagoginnen und Pädagogen deutlich geringer, als dies vor der Einrichtung des Programms angenommen wurde – von den Spezialistinnen und Spezialisten einmal abgesehen. Da der ganz überwiegende Teil der beteiligten Einrichtungen freiwillig in das Programm aufgenommen wurde, ist davon auszugehen, dass wir es mit einer positiv selektierten Gruppe von Pädagoginnen und Pädagogen zu tun haben. Dies wirft ein Licht auf den Qualifikationsbedarf, der sich vermutlich stellt, wenn man an alle pädagogischen Einrichtungen denkt, die mit den Folgen von Zuwanderung in ihrer Klientel konfrontiert werden.

Handlungs-
kompetenz

Qualifikationsbedarf

politisches Handeln
erforderlich

Auch in diesem Problemkomplex ist politisches Handeln erforderlich, wenn man darauf hoffen will, dass der Bildungsnachteil der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland verringert wird. Eine Veränderung der grundlegenden Regelungen müsste darin liegen, dass pädagogisches Personal auf kontinuierliche Begleit- und Unterstützungseinrichtungen zählen kann, deren Expertise bei der Qualifikation ebenso wie bei der Lösung von Einzelproblemen und der Entwicklung von maßgeschneiderten Strategien für Lerngruppen angefordert werden kann. Die Etablierung solcher Einrichtungen hat sich in anderen Ländern bewährt – England und die Schweiz bieten hierfür Beispiele (Ethnic Minority Achievement Services in England; das Projekt „Qualität in multikulturellen Schulen“ im Kanton Zürich; vgl. die Darstellung in Gogolin 2005).

Das Modellprogramm FÖRMIG selbst wird in inhaltlicher Hinsicht zu der Lösung dieses Problems beitragen. Zu seinen Produkten wird unter anderem ein

modularisiertes Qualifizierungsangebot gehören, das eine Einführung von Lehrkräften und anderen Pädagoginnen und Pädagogen in die pädagogischen und didaktischen Kompetenzen, aber auch in die Kommunikations- und Managementfähigkeiten bietet, die erforderlich sind, um in sprachlich, kulturell und sozial heterogenen Bildungskonstellationen so viele Kinder und Jugendliche wie möglich zu erstklassigen Bildungserfolgen zu führen – ganz gleich, ob sie eine Migrationsgeschichte besitzen oder nicht. Dieses Qualifizierungsangebot soll noch im laufenden Modellprogramm pilotiert und evaluiert werden, und es stellt einen der vielen Bausteine dar, die das Programm zur generellen Qualitätsverbesserung des deutschen Bildungssystems leisten wird.

Anmerkungen

- 1 Das (BLK-)Modellprogramm FöRMig wird 2004 bis 2009 durchgeführt; zehn Bundesländer sind beteiligt. Programmträger ist das Institut für International und interkulturell vergleichende Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg. Sprecherin des Programmträgers ist Ingrid Gogolin. Weitere Informationen über www.blk-foermig.uni-hamburg.de
- 2 Eine wissenschaftliche Fachtagung über den „Streitfall Zweisprachigkeit“, bei der die nationalen und internationalen Forschungsergebnisse zu diesem Thema ausgetauscht wurden, fand im Oktober 2007 in Hamburg statt. Über Publikationen im Anschluss an diese Tagung informiert die homepage www.streitfall-zweisprachigkeit.de.

Literatur

- Bourne, Jill (2007): Making the Difference: teaching and learning strategies in multi-ethnic schools. In: Gogolin, Ingrid/Lange, Imke (Hrsg.): Bildungssprachliche Kompetenz. Durchgängige Sprachförderung im Modellprogramm FöRMig. Münster u.a.: Waxmann, FöRMig edition, im Erscheinen.
- Gogolin, Ingrid (2005): Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund: Herausforderungen für Schule und außerschulische Bildungsinstanzen. In: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Kompetenzerwerb von Kindern und Jugendlichen im Schulalter. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut, S. 301-388.
- Gogolin, Ingrid/Michel, Ute (2008): „FöRMig online Durchgängige Sprachförderung“: Ein Qualifizierungsbaustein für Lehrkräfte aller Fächer in der Sekundarstufe I. Projektdarstellung: www.blk-foermig.uni-hamburg.de.
- Gogolin, Ingrid/Neumann, Ursula/Roth, Hans-Joachim (2003): Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Gutachten im Auftrag der Bund-Länder-Kommission. Bonn: Bund-Länder-Kommission, Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 107.
- Klinger, Thorsten/Schwippert, Knut (Hrsg., 2008): Evaluation im Modellprogramm FöRMig. Z.P.v. in der Reihe FöRMig edition, Münster u.a.: Waxmann.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: W. Bertelsmann-Verlag.
- Nationaler Integrationsplan (2007): Gute Bildung sichern, Ausbildungschancen erhöhen. Ergebnis der Arbeitsgruppe 3 zum Nationalen Integrationsplan. Berlin (Bundesministerium für Arbeit und Soziales; download: http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/Personal/Gogolin/cosmea/core/corebase/mediabase/foermig/website_gogolin/NIP_Gesamtdokument_Endbericht_23_03_07_I.pdf).
- OECD (Stanat, P./Christensen, G.) (2006): Where immigrant students succeed. Paris: OECD.
- Reich, Hans-H./Roth, Hans-Joachim u.a. (2002): Spracherwerb zweisprachig aufwachsender Kinder und Jugendlicher. Ein Überblick über den Stand der nationalen und internationalen Forschung. Hamburg, Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Bildung und Sport.

ELMAR ALTVATER
BIRGIT MAHNKOPF



Konkurrenz für das Empire

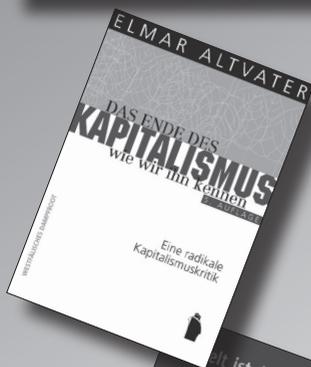
Die Zukunft der Europäischen Union
in der globalisierten Welt

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



Elmar Altvater/ Birgit Mahnkopf Konkurrenz für das Empire

Die Zukunft der Europäischen Union
in der globalisierten Welt
2007 - 304 S. - € 24,90
ISBN: 978-3-89691-652-5



Elmar Altvater

Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen

Eine radikale Kapitalismuskritik

5. Auflage

2007 - 240 S. - € 14,90

ISBN: 978-3-89691-627-3



Gerd Peter/ Frieder Otto Wolf

Welt ist Arbeit

Im Kampf um die neue Ordnung
unter Mitarbeit von Pia Paust-Lassen
und Andreas Peter

2008 - 373 S. - € 29,90

ISBN: 978-3-89691-661-7



Alexandra Scheele

Arbeit als politisches Feld

Politikwissenschaftliche Perspektiven
für die feministische Arbeitsforschung
(Arbeit - Demokratie - Geschlecht Band 6)

2008 - 243 S. - € 27,90

ISBN: 978-3-89691-677-8



Liberalisierung und Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt

Bettina Führmann/Hans Jürgen Schlösser



Bettina Führmann



Hans Jürgen
Schlösser

Zusammenfassung

Da das Stromnetz Eigenschaften aufweist, die eine Bereitstellung durch einen einzigen Anbieter günstiger erscheinen lassen, wurde der gesamte Strommarkt durch das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 vom Wettbewerb ausgenommen. Es lässt sich jedoch zeigen, dass Wettbewerb auf großen Teilen des Strommarktes möglich ist, wenn der Netzzugang für alle Wettbewerber sichergestellt ist. Dem folgt auch die EU bei der Liberalisierung des europäischen Strommarktes. Der Erfolg der Liberalisierung ist jedoch wegen oligopolistischer Marktstrukturen und Verflechtungen bisher gering, woraus wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf folgt.

1. Einleitung

Der Strommarkt war in Deutschland lange Zeit ein sogenannter Wettbewerbsausnahmebereich. Da das Stromnetz Eigenschaften aufweist, die eine Bereitstellung durch einen einzigen Anbieter günstiger erscheinen lassen, wurde der gesamte Strommarkt durch das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 vom Wettbewerb ausgenommen. Anders als in anderen europäischen Staaten, wo die Stromerzeugung, der Stromtransport und die Stromverteilung in der Hand staatlicher Unternehmen lagen, war Deutschland in sogenannte Gebietsmonopole aufgeteilt. Das bedeutet, dass flächendeckende geschlossene Versorgungsgebiete bestanden, in denen der betreffende regionale oder lokale Energieversorger eine Monopolstellung innehatte. Die Energieversorgungsunternehmen waren entweder öffentlich-rechtlich oder privatwirtschaftlich organisiert, wobei die Gebietskörperschaften häufig maßgebliche Anteilseigner privatrechtlich organisierter Energieunternehmen waren. Zur Abgrenzung der Versorgungsgebiete wurden Demarkationsverträge zwischen den Energieversorgungsunternehmen geschlossen. Gleichzeitig wurde den Energieunternehmen von den Gebietskörperschaften in Konzessionsverträgen die ausschließliche Nutzung von Straßen und Wegen eingeräumt, um gegen Zahlung von Konzessionsabgaben eigene Leitungsnetze für die Versorgung der örtlichen Endverbraucher einrichten zu können. Die Strompreise für Haushaltskunden unterlagen einer Genehmigungspflicht (vgl. BMWi 2006: 14).

Wettbewerbs-
ausnahmebereich

Abgrenzung der
Versorgungsgebiete

Monopole nutzen
ihre Marktmacht aus

Allerdings gerieten die auf diese Weise organisierten Märkte zunehmend in die Kritik, da die nationalen oder lokalen Monopole ihre Marktmacht ausnutzten und überhöhte Preise verlangten. Aus theoretischer Sicht wurde aufgezeigt, die Schaffung von Wettbewerb auf großen Teilen des Strommarktes möglich ist und zu Kostensenkungen führt. Lediglich das Stromnetz erlaubt wegen seiner besonderen Eigenschaften keine wettbewerbliche Lösung, weshalb es reguliert werden muss. Wird der Zugang zu den Netzen für alle Wettbewerber sichergestellt, ist Wettbewerb auch auf dem Strommarkt möglich. Dieser Vorstellung folgte auch die Europäische Union, die 1998 den europäischen Strommarkt liberalisiert hat.

Zugang zu den
Netzen

Gleichwohl können in Deutschland die erwarteten Effekte nicht festgestellt werden: Anstelle einer durch den Wettbewerb hervorgerufenen Preissenkung ist es in Deutschland zu Erhöhungen der Strompreise gekommen, die immer wieder für Schlagzeilen sorgen. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, worauf diese Entwicklung zurückzuführen ist. Dazu werden in einem ersten Schritt die Charakteristika des Strommarktes und der wirtschafts-/ordnungspolitische Umgang mit diesem Markt dargestellt. In einem zweiten Schritt wird die Historie der Liberalisierung seit 1998 skizziert und werden ausgewählte Liberalisierungs- und Regulierungsmaßnahmen vorgestellt. Im vierten Abschnitt wird eine Bilanz der bisherigen Reformen (im Wesentlichen auf Grundlage des Sondergutachtens 49 der Monopolkommission) gezogen.

2. Der Strommarkt: Besonderheiten und Rahmenbedingungen

Die staatliche Regulierung der Stromwirtschaft sowie der Gas und Wasserwirtschaft wird aus wirtschaftstheoretischer Sicht damit begründet, dass in diesen Industrien „natürliche“ Monopole vorliegen, welche eine Ursache für Marktversagen darstellen (Viscusi/Vernon/Harrington 2000: 337). Auch andere „Netzindustrien“ wie Telekommunikation oder Eisenbahnen gehören dazu. In der Regel wird aber nicht das gesamte Spektrum der Geschäftstätigkeit als natürliches Monopol angesehen, sondern lediglich der Betrieb des Netzes, also des Stromnetzes, des Gasnetzes oder des Schienennetzes. Häufig wird daraus die Forderung nach der Trennung von Netz und Betrieb abgeleitet: Das Netz als natürliches Monopol bleibt in der Hand eines Monopolisten, der von einer Regulierungsbehörde reguliert wird, während es von verschiedenen Unternehmen genutzt wird, die miteinander im Wettbewerb stehen.

2.1 Die Theorie des natürlichen Monopols

In Netzindustrien treten nur selten konkurrierende Unternehmen mit jeweils eigenen Netzen gegeneinander an. Beispielsweise gibt es in den Wohnungen der privaten Haushalte nicht zwei oder drei Steckdosen, die zu verschiedenen Netzen von Stromanbietern gehören, zwischen denen sich der Kunde entscheidet. Es gibt nur ein Netz eines einzigen Anbieters.

Dies liegt daran, dass bei den Netzkosten das Ganze weniger ist als die Summe seiner Teile: Wenn ein Anbieter die Netzdienstleistungen von zwei Anbietern übernimmt, ergeben sich die Gesamtkosten des Netzes nicht aus der Addition der bisherigen Kosten. Die Kosten für den einzigen sind niedriger als die Summe der Kosten von den beiden: Die Kosten sind „subadditiv“.

Subadditivität

Subadditivität von Kosten bedeutet also, dass die Kosten eines einzigen Anbieters zur Produktion einer bestimmten Gütermenge nicht gleich der Summe der Kosten von mehreren Anbietern sind, die zusammen die gleiche Menge herstellen, sondern die Kosten des einzelnen sind geringer. Dies ist das Kennzeichen eines natürlichen Monopols (Kruse2002: 72ff.).

Häufig fallen im natürlichen Monopol die Durchschnittskosten mit steigender Produktionsmenge. Bei der Einproduktunternehmung stellen solche „Economies of Scale“ eine hinreichende, allerdings keine notwendige Bedingung für ein natürliches Monopol dar. In der Realität gibt es jedoch nur wenige Einproduktunternehmen. Auch die Stromwirtschaft kann als Mehrproduktunternehmung angesehen werden. Billiger Nachtstrom und teurerer Strom zur Spitzenlast am Morgen mögen zwar physikalisch dasselbe sein, wirtschaftlich müssen sie aber als zwei verschiedene Güter behandelt werden. Eine weitere Diversifizierung sind beispielsweise Hochspannungs- und Niederspannungsnetze.

Economies of Scale

Natürliche Monopole bringen die Wirtschaftspolitik in ein Dilemma: Erzwingt die Politik den Wettbewerb, also die Produktion durch mehrere Anbieter, dann ist die Produktion ineffizient; schließlich könnte ein einzelner großer Anbieter mit niedrigeren Kosten produzieren als die vielen kleinen zusammen. Nimmt die Wirtschaftspolitik um der niedrigeren Kosten willen das Monopol hin, so sind die Nachfrager der Marktmacht des Monopolisten ausgeliefert, der überhöhte Preise setzen kann, die ebenfalls volkswirtschaftlich ineffizient sind.

Dilemma der Wirtschaftspolitik

Das Netzmonopol hat ein hohes „Diskriminierungspotential“. Der Monopolist kann seine Preise so setzen, dass er die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager zu seinen Gunsten abschöpft. Dies reduziert die soziale Wohlfahrt.

Wir nehmen an, dass die Wirtschaftspolitik das Ziel verfolgt, die soziale Wohlfahrt zu maximieren. Manager von privaten Unternehmen dagegen sind an Gewinnmaximierung interessiert, nicht an der Wohlfahrt der Volkswirtschaft insgesamt. Der Wettbewerb ist es, der sie auf den Pfad der Tugend zwingt. In der modernen Volkswirtschaftslehre geht man davon aus, dass auch die Leiter öffentlicher Betriebe eigene Ziele und nicht die volkswirtschaftliche Wohlfahrt verfolgen, wenn sie mit Monopolmacht ausgestattet werden. Eine Verstaatlichung des natürlichen Monopols hilft daher auch nicht weiter.

Eine Verstaatlichung des natürlichen Monopols hilft daher auch nicht weiter.

Die Lösung des Dilemmas kann darin bestehen, das natürliche Monopol zu „regulieren“, zum Beispiel dadurch, dass eine Regulierungsbehörde, welche eine gehörige Distanz zur Unternehmensleitung einnehmen muss, die Preise setzt oder genehmigt. Das Ziel der Regulierungsbehörde besteht darin, einerseits die Kostenvorteile des natürlichen Monopols zu nutzen und andererseits die ineffizienten Monopolpreise durch volkswirtschaftlich effiziente Preise zu ersetzen. Volkswirtschaftlich effiziente Preise für Mehrproduktunternehmen im natürlichen Monopol, die „Ramsey-Preise“, sind zwar theoretisch in der Regel klar zu bestimmen, in der Praxis fehlen der Regulierungsbehörde jedoch oft die Daten zur ihrer Berechnung.

das natürliche Monopol regulieren

Hinzu tritt, dass wichtige Informationen „asymmetrisch“ verteilt sind: Der Monopolist kennt seine Kostenfunktion besser als die Regulierungsbehörde. Die Wirtschaftstheorie sagt voraus, dass er eine Neigung entwickeln wird, überhöhte Kosten anzugeben, denn schließlich stellen diese die Basis dar, auf der die Regulierungsbehörde die Preise kalkuliert. Die Regulierungsbehörde genehmigt die Preise unter anderem nach dem Kriterium, dass die Kosten des Monopolisten – gerade – gedeckt werden.

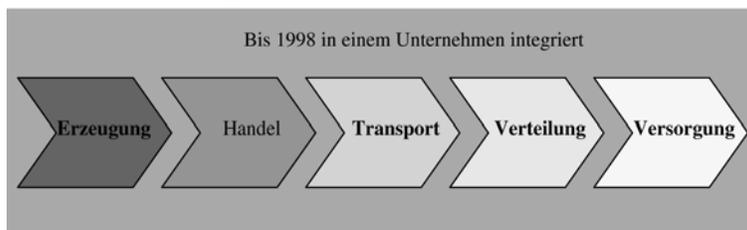
Außerdem besteht die Gefahr, dass der Monopolist kaum Anreize hat, seine Produktivität zu steigern, wenn er davon ausgehen kann, dass Kostenerhöhungen von der Regulierungsbehörde als Begründung für Preiserhöhungen akzeptiert werden. Deshalb wird die Regulierungsbehörde Kostenvergleiche mit Unternehmen, die in anderen Regionen unter ähnlichen Bedingungen operieren, anstellen. Da sich aber niemals zwei Unternehmen in einer identischen Lage befinden, entsteht dabei Spielraum für unterschiedliche Interpretationen und es kommt zu schwer lösbaren Streitfällen.

2.2 Die Bedeutung des Netzzugangs

Das Netz stellt ein
Machtinstrument
dar.

Es ist volkswirtschaftlich zweckmäßig, das Netz als natürliches Monopol nur von einem einzigen Anbieter vorhalten zu lassen. Wegen seines hohen Diskriminierungspotentials stellt das Netz allerdings ein Machtinstrument dar. Dies gilt für die Stromwirtschaft in besonderem Maße, weil hier eine starke „vertikale Integration“ zwischen wettbewerbsfähigen Bereichen und dem monopolistischen Netzbereich vorliegt. Für den Stromsektor lassen sich vereinfacht die fünf Bereiche Stromerzeugung, der Handel, der Transport, die Verteilung über das Leitungsnetz und die Stromversorgung unterscheiden. Wettbewerbsfähig ist beispielsweise der Kraftwerksbereich, denn die Stromerzeugung ist kein natürliches Monopol. Vertikale Integration bedeutet, dass vor- und nachgelagerte Produktionsstufen nicht zu verschiedenen, sondern zum selben Unternehmen gehören (vgl. Abb. 1). Verfügt aber ein Unternehmen sowohl über das Netz als auch über die – vorgelagerte – Stromerzeugung, so besteht der Anreiz, das Netzmonopol dazu zu missbrauchen, andere Stromerzeuger zu diskriminieren.

Abb. 1: Die Wertschöpfungskette im Stromsektor



Quelle: Eigene Darstellung

Stromanbieter ohne eigene Netzinfrastruktur müssen dem Besitzer des Netzes für den Netzzugang ein Entgelt bezahlen, denn das Vorhalten des Netzes verursacht Kosten. Als Monopolist kann der Besitzer des Netzes allerdings über-

höhte Preise fordern und so diejenigen ausbeuten, die den Netzzugang brauchen, seien es Kraftwerksbetreiber oder Bauernhöfe, die Biostrom erzeugen. Deshalb muss das Netzmonopol auf jeden Fall einer Regulierungsbehörde unterworfen werden.

Ein Missbrauch von Marktmacht hat bei vertikaler Integration von wettbewerbsfähigen und monopolistischen Bereichen viel weitreichendere Folgen. Wegen des hohen Diskriminierungspotentials kann der Besitzer des Netzes den monopolistischen Bereich auf die vorgelagerten und nachgelagerten wettbewerbsfähigen Bereiche ausdehnen. Das Hauptmotiv für überhöhte Preise ist dann nicht die Ausbeutung der Netznachfrager, also Ausbeutungsmissbrauch von Marktmacht, sondern Behinderungsmissbrauch von Marktmacht: Andere Unternehmen, die Strom ins Netz einspeisen wollen, werden durch überhöhte Preise für den Netzzugang daran gehindert, als Konkurrenten in den Markt einzutreten. Schließlich hat der Netzmonopolist bei vertikaler Integration kein Interesse daran, dass seine Stromkunden über sein eigenes Netz von anderen, konkurrierende Anbieter bedient werden können.

Missbrauch von Marktmacht

Eine Lösung kann darin bestehen, Netz und Betrieb zu trennen. Im Bereich der Bahnreform wird dies seit Jahren kontrovers diskutiert. Der Grundgedanke ist, dass ein Unternehmen, das lediglich das Netz besitzt, aber selbst keinen Strom erzeugt und verkauft, kein Interesse daran hat, andere vom Netz fernzuhalten. Im Gegenteil wird das Management versuchen – effiziente Regulierung vorausgesetzt – das Netz an möglichst viele Kunden zu „verkaufen“. Diese Lösung hat viel wirtschaftstheoretischen Charme, kann aber in der Praxis zu organisatorischen Problemen und Reibungsverlusten führen.

Netz und Betrieb trennen

Bei der „Durchleitung“ von Strom handelt es sich um etwas anderes als beispielsweise bei der Durchleitung eines Zuges durch das Schienennetz eines anderen Anbieters. Im physikalischen Sinne findet keine Durchleitung statt. Man kann sich den Prozess eher so vorstellen, dass in einem Leitungssystem ein gewisser Druck herrscht, der nicht wesentlich über- oder unterschritten werden darf. Speist jemand an einer Stelle des Leitungssystems etwas ein, so steigt der Druck, und zum Ausgleich muss an einer anderen Stelle des Systems jemand etwas entnehmen, und umgekehrt. Das Management eines Stromnetzes wirft also andere und zum Teil schwierigere Probleme auf als es der Begriff „Durchleitung“ assoziiert.

Wird das Netz wegen möglicher „Economies of Common Ownership“ in den vertikal integrierten Unternehmen belassen, dann stellt dies eine besonders hohe Herausforderung an das Regulierungskonzept dar. Gleichwohl ist aus theoretischer Sicht ein Wettbewerb im Netz möglich, auch wenn das Netz selbst ein natürliches Monopol darstellt. Dieser Leitlinie ist auch die Europäische Union gefolgt, die Ende der 1990er Jahre den Strommarkt liberalisiert hat.

Economies of Common Ownership

3. Die Liberalisierung und Regulierung des deutschen Strommarktes

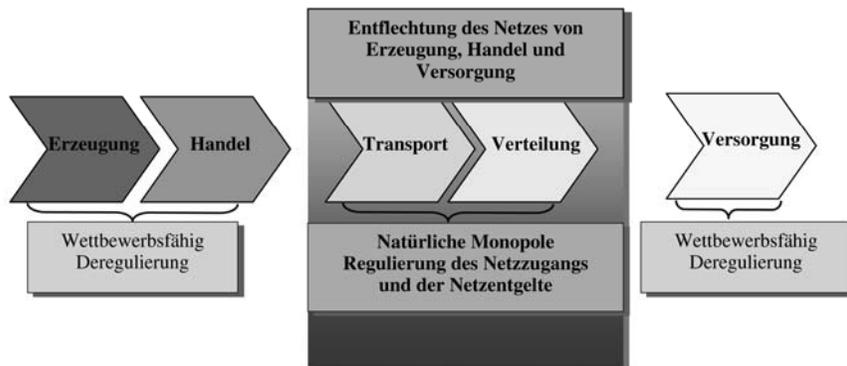
1998 wurden die staatlich eingerichteten Gebietsmonopole abgeschafft und der deutsche Strommarkt vollständig für den Wettbewerb geöffnet. Das Ende der

Das Ende der Monopole sollte Wettbewerb bringen.

Monopole sollte Wettbewerb bringen und damit Rationalisierungspotenziale in den Wettbewerbsbereichen Erzeugung und Vertrieb freisetzen sowie Monopolgewinne abbauen bzw. verhindern. Als Resultat sollten die Strompreise sinken, neue Anbieter in den Markt treten und der Endverbraucher in der Wahl seines Energielieferanten frei sein. Den Anstoß zur Liberalisierung gab die EU-Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt, welche in Deutschland im April 1998 durch ein neues Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) in nationales Recht umgesetzt wurde. Ziel der Liberalisierung der Gebietsmonopole ist die wettbewerbliche Gestaltung dieses Sektors und die Schaffung von Wettbewerb im Markt. Aufgrund der spezifischen Struktur des Stromsektors als natürliches Monopol stellt die Beseitigung des Marktschutzes allerdings nur eine notwendige und keine hinreichende Bedingung für Wettbewerb dar. Zusätzlich bedarf es einer marktöffnenden Regulierung (vgl. Blankart/Cwojdzinski/Fritz 2004: 498). Die Ausgestaltung der Regulierung ist entscheidend für den Erfolg der Liberalisierung. Grundsätzlich soll nur dort regulierend in den Markt eingegriffen werden, wo Regulierungsbedarf besteht. Aus ökonomischer Sicht ist dies dort der Fall, wo ein dauerhaftes Monopol vorliegt, d.h. im Bereich der Netzinfrastruktur. Die vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen, in denen die Voraussetzungen für wirksamen Wettbewerb erfüllt sind, müssen dagegen nicht reguliert werden (siehe Abb. 2). Vielmehr ist es entscheidend, dass sie diskriminierungsfreien Zugang zu den monopolistischen Übertragungs- und Verteilungsnetzen haben.

Die Ausgestaltung der Regulierung ist entscheidend für den Erfolg der Liberalisierung.

Abb. 2: Die wettbewerbspolitische Behandlung des deutschen Strommarktes



Quelle: Eigene Darstellung

Diskriminierungsfreier Netzzugang

Diskriminierungsfreier Netzzugang bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich neue Marktteilnehmer zu fairen Bedingungen Zutritt zum Markt verschaffen können müssen. D.h. die bisherigen Gebietsmonopole müssen Wettbewerbern ihr „Versorgungsnetz für Durchleitungen zu Bedingungen zur Verfügung zu stellen, die guter fachlicher Praxis entsprechen und nicht ungünstiger sind, als sie von ihnen in vergleichbaren Fällen für Leistungen innerhalb ihres Unternehmens oder gegenüber verbundenen oder assoziierten Unternehmen tatsächlich oder kalkulatorisch in Rechnung gestellt werden“ (EnWG 1998 § 6 (1)). Dabei gilt die wirtschaftliche Trennung, die Entflechtung der monopolistischen

Netzsparte von den wettbewerblichen Unternehmensaktivitäten als Grundvoraussetzung für funktionsfähigen Wettbewerb. Entflechtung bzw. Unbundling bedeutet, dass die verschiedenen Leistungen wie Erzeugung, Handel, Transport, Verteilung und Vertrieb, die bisher gebündelt in der Hand eines Unternehmens lagen, als getrennte Leistungen von unterschiedlichen Unternehmen angeboten werden. Falls keine rechtliche Trennung erfolgt und diese Leistungen weiterhin alle von einem Unternehmen angeboten werden, müssen sie zumindest eine getrennte Buchhaltung aufweisen (vgl. Wirtschaftswoche 2003: 16). Die Vorteile der Entflechtung der verschiedenen Geschäftsbereiche werden darin gesehen, dass der Monopolist unternehmensfremde Netznutzer nicht mehr diskriminieren und keine intransparenten Quersubventionierungen vornehmen kann (vgl. Schulze 2003: 15). Um wettbewerbsbegründeten Konkurrenten ohne eigene Netzinfrastruktur einen Netzzugang zu gewähren, gibt es unterschiedliche Netzzugangssysteme, die sich hinsichtlich der Verfahren zur Bestimmung der Netzzugangsbedingungen unterscheiden. Deutschland hat seit der Liberalisierung des Strommarktes zwei verschiedene Modelle verfolgt: Den „verhandelten Netzzugang“ (1998-2005) und den „regulierten Netzzugang“ (seit 2005).

3.1 Verhandelter Netzzugang

Beim „verhandelten Netzzugang“ einigen sich Netzbetreiber und Netznutzer grundsätzlich privat über die jeweiligen Zugangskonditionen. In Deutschland bedeutete das konkret, dass Verbände der Stromwirtschaft und Netznutzerverbände (die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK)) auf freiwilliger Basis gemeinsam Regelungen zur Struktur der Netznutzungspreise und anderweitiger Netzzugangsbedingungen aushandelten und diese in sogenannten „Verbändevereinbarungen“ festlegten. Diese enthielten jedoch keine konkreten Netzzugangsentgelte, sondern lediglich allgemeine Kalkulationsgrundlagen zu deren Berechnung. Das Niveau der Netzzugangstarife wurde dem einzelnen Netzbetreiber überlassen. Die Überwachung der Diskriminierungsfreiheit lag bei den Kartellämtern (vgl. Brunekreeft/Keller 2001: 6). Der Vorteil dieser Art der Regulierung liegt darin, dass die privaten Anbieter die Kostenstrukturen und Netzbesonderheiten im Sektor besser kennen als der Staat und sie mit geringem bürokratischem Aufwand verbunden ist.

Verbände-
vereinbarungen

Im Ergebnis kam durch den verhandelten Netzzugang jedoch wegen des hohen Konzentrationsgrades und der daraus resultierenden Marktmacht von wenigen Unternehmen kein Wettbewerb zustande und die Strompreise blieben hoch. Dies war in erster Linie darauf zurück zu führen, dass potenziellen Neuunternehmen kein diskriminierungsfreier Netzzugang gewährt wurde. Da die Newcomer kein Mitspracherecht bei der Festlegung der Netzpreise hatten, konnten die bestehenden Unternehmen ihnen hohe Netznutzungsgebühren berechnen. Durch diese zusätzlichen Kosten waren effiziente neue Stromproduzenten aus Sicht der Verbraucher nicht kostengünstiger als ineffiziente alte Netzbetreiber, die keine höheren Transportkosten tragen mussten. Neue Unternehmen hatten somit keine Chance, Kunden zum Wechsel zu bewegen und traten erst gar nicht

Potenziellen
Neuunternehmen
wurde kein dis-
kriminierungsfreier
Netzzugang
gewährt.

der potenzielle
Wettbewerb blieb
aus

in den Markt ein. Durch ihre gefestigte monopolistische Stellung konnten die bestehenden Unternehmen überhöhte Preise für Strom verlangen, denn der potenzielle Wettbewerb blieb aus: Die Strommärkte waren nicht „bestreitbar“ (vgl. Baumol/Panzar/Willig 1982).

3.2 Regulierter Netzzugang

Als Reaktion auf die bislang nur sehr langsam verlaufenden Liberalisierung des Strommarktes wurde im Jahr 2003 eine EU-Beschleunigungsrichtlinie erlassen. Sie hatte zum Ziel,

- den Netzzugang gesetzlich zu regulieren, ihn also nicht mehr nur vertraglich vereinbaren zu lassen,
- die Netzentgelte einer Kontrolle zu unterwerfen,
- die Entflechtungsvorschriften für vertikal integrierte Versorger zu verschärfen
- und in jedem Mitgliedsland Regulierungsbehörden zu etablieren (vgl. BMWi 2006: 15).

Deutschland setzte die Beschleunigungsrichtlinie durch eine Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG 2005) um. Mit Inkrafttreten der Energierechtsnovelle im Juli 2005 erfolgte in Deutschland der Übergang vom verhandelten zum regulierten Netzzugang.

Nun werden die Geschäftsbedingungen und die Entgelte des Netzzugangs nicht mehr wie bei der Verbändevereinbarung durch die Marktteilnehmer frei ausgehandelt, sondern sind durch die Netzentgeltverordnung für Strom und Gas staatlich geregelt. Eine Regulierungsbehörde – auf Bundesebene ist das die Bundesnetzagentur – schreibt die Netzzugangskonditionen und -gebühren vor, um den Wettbewerb im Netz sicherzustellen. Zentrale Aufgabe der Bundesnetzagentur ist es, durch Entflechtung und Regulierung der Elektrizität- und Gasversorgungsnetze die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb auf den vor- und nachgelagerten Märkten zu schaffen. Die Regulertätigkeit der Bundesnetzagentur umfasst neben der Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs und der Kontrolle der Netznutzungsentgelte, die von den Energieversorgungsunternehmen erhoben werden, auch die Missbrauchsaufsicht sowie die Überwachung der Vorschriften zur Entflechtung der Netzbereiche und zur Systemverantwortung der Versorgungsnetzbetreiber (vgl. Bundesnetzagentur 2007). Die Netze werden als natürliches Monopol nun reguliert, bleiben aber im Eigentum der etablierten Energieunternehmen.

Bundesnetzagentur

Missbrauchsaufsicht

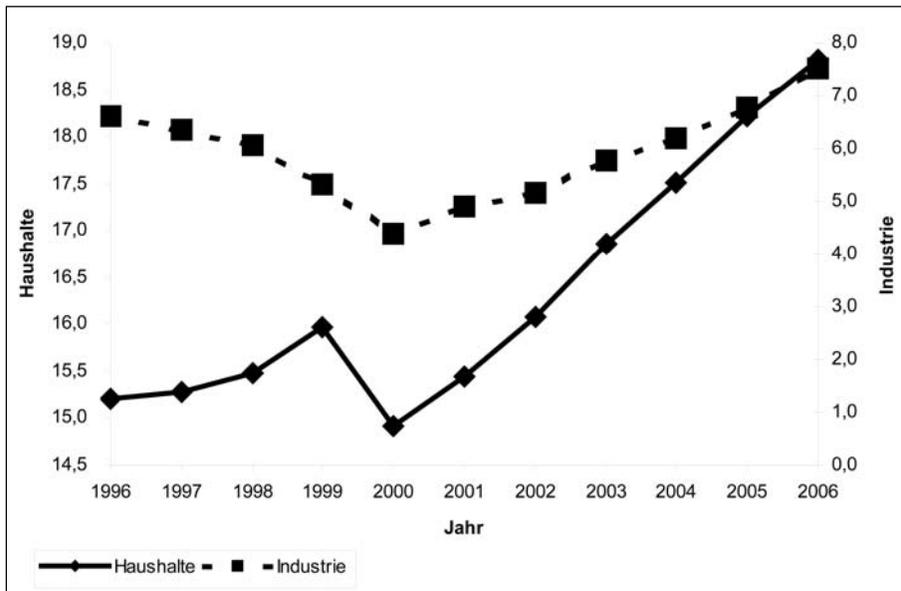
4. Bilanz der bisherigen Liberalisierungsschritte

In diesem Kapitel wird nun überprüft, inwiefern die Ziele der Liberalisierung in Deutschland erreicht wurden. Als Kriterien zur Bewertung der Liberalisierungsschritte werden die Preis- und die Wettbewerbsentwicklung auf dem deutschen Strommarkt herangezogen.

4.1 Strompreisentwicklung

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Entwicklung der Strompreise: Es wird davon ausgegangen, dass sich bei Wettbewerb ein Strompreis einpendeln wird, der unter sonst gleichen Bedingungen unterhalb des ehemaligen Monopolpreises liegt. In Abb. 3 ist die Entwicklung des Strompreises in Deutschland nach und während der oben beschriebenen Reformen abgebildet.

Abb. 3: Entwicklung der Strompreise (in Cent(KWh) für Haushalte und Industrie in Deutschland, 1996-2006



Haushalte: Tarifabnehmer (Haushaltsbedarf), incl. Ausgleichsabgabe, Stromsteuer und Mehrwertsteuer; Industrie: ohne Mehrwertsteuer

Quelle: Eigene Darstellung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Es zeigt sich, dass der Strompreis nach der Liberalisierung zwar zunächst gesunken, danach aber weit über das Niveau des Monopolpreises hinaus angestiegen ist. Neben Steuererhöhungen¹ werden steigende Preise für Energieträger² von den ehemaligen Gebietsmonopolisten als Ursache für die steigenden Preise genannt. Da allerdings in anderen Ländern zur gleichen Zeit sinkende Strompreise zu beobachten sind, wird mangelnder Wettbewerb als eine zentrale Ursache für die hohen Strompreise in Deutschland angesehen.

4.2 Wettbewerbsentwicklung

Die Monopolkommission (MK) stellt in ihrem Sondergutachten 2007 fest, dass aufgrund struktureller und verhaltensbedingter Wettbewerbsbeschränkungen, hoher Markteintrittsbarrieren für neue Unternehmen und der geringen Wechsel-

Monopolkommission

quote der Lieferanten durch die Endverbraucher „immer noch nicht von einem funktionsfähigen Wettbewerb gesprochen werden kann“ (MK 2007: 3).

E.ON und RWE nehmen eine duopolistische marktbeherrschende Stellung auf der Erzeugerebene ein.

Die vier größten Unternehmen besaßen gemeinsam einen Anteil von 86% (2003) bzw. 89% (2004) an der inländischen Stromerzeugungskapazität.

Eine erste strukturelle Wettbewerbsbeschränkung ergibt sich daraus, dass die beiden Verbundunternehmen E.ON und RWE eine duopolistische marktbeherrschende Stellung auf der Erzeugerebene einnehmen (vgl. ebd.: 84). Der gemeinsame Anteil der beiden Verbundunternehmen an der Nettostromerzeugung betrug 2003 57% und 2004 59%. EnBW und Vattenfall Europe vereinigten zusammen 29% bzw. 30% der inländischen Kraftwerkskapazität auf sich, womit die vier größten Unternehmen gemeinsam einen Anteil von 86% (2003) bzw. 89% (2004) an der inländischen Stromerzeugungskapazität besaßen (vgl. Monopolkommission 2007: 65). Darüber hinaus ist eine hohe vertikale Integration der vier Verbundunternehmen auf dem Strom-Großkundenmarkt zu beobachten: E.ON besitzt 193, RWE 71, EnBW 40 und Vattenfall Europe zehn Minderheitsbeteiligungen an regionalen Stromversorgern, beispielsweise an Stadtwerken. Die Monopolkommission geht davon aus, dass die Minderheitsbeteiligungen den Verbundunternehmen ermöglichen, gewissen Einfluss auf die regionalen Versorger auszuüben (vgl. MK: 67). Ferner können die marktstrukturelle Voraussetzungen wie Homogenität des Gutes, hohe Markttransparenz und oligopolistische Anbieterstrukturen die beteiligten Oligopolisten zu einer Kollusion befähigen. Das bedeutet, dass sie auch ohne eine ausdrückliche Absprache einen gemeinsamen Monopolpreis beispielsweise durch einen Preisaufschlag auf die Grenzkosten setzen (vgl. MK: 85). Darüber hinaus ist durch die Gemeinschaftsbeteiligungen von E.ON und RWE an Kraftwerken, Stadtwerken und regionalen Energieversorgern der Wettbewerb zwischen den Verbundunternehmen stark eingeschränkt (vgl. MK: 68f.). Die Monopolkommission sieht in den gleichgerichteten Interessen, also letztlich den gemeinsamen Gewinnmaximierungsinteressen, die sich aus Gemeinschaftsbeteiligungen ergeben, eine erhöhte Gefahr ein(es) gleichgerichtete(n) nichtwettbewerbliches Verhalten(s)“ (MK: 67). Da die Verbundunternehmen auf dem regional abgegrenzten Kleinkundenmarkt zahlreiche Mehr- und Minderheitsbeteiligungen an den regionalen Grundversorgern besitzen, weist dieser sogar noch monopolistische Strukturen auf (MK: 67 und 84).

Weder die Händler und Weiterverteiler noch die Endverbraucher sind in der Lage, den überhöhten Erzeugerpreisen entgegen zu wirken.

Die Monopolkommission geht davon aus, dass weder die Händler und Weiterverteiler auf den nachgelagerten Stufen noch die Endverbraucher in der Lage sind, den überhöhten Erzeugerpreisen entgegen zu wirken. Sie führt dies im Wesentlichen auf drei Gründe zurück: Erstens sind die Händler und Weiterverteiler aufgrund der Nichtspeicherbarkeit des Gutes Strom nicht in der Lage, disziplinierend auf die Erzeuger einzuwirken, indem sie z.B. in Niedrigpreisphasen gezielt überschüssige Mengen einkaufen und diese in Hochpreisphasen verbrauchen bzw. verteilen. Zweitens haben die Stromnachfrager keine Möglichkeit – zumindest nicht kurzfristig – mit einer deutlichen Senkung ihres Stromverbrauchs auf Preiserhöhungen zu reagieren. Drittens können sie nicht auf substitutive Güter ausweichen (vgl. MK: 84f.).

Der Wettbewerb wird weiter durch hohe Marktzutrittschranken behindert.

Der Wettbewerb wird weiter durch hohe Marktzutrittschranken behindert. Eine wesentliche Marktzutrittschranke ergibt sich aus der zuvor beschriebenen vertikalen Integration der vier großen Verbundunternehmen. Da insbesondere E.ON und RWE auf allen Wertschöpfungsstufen aktiv und auf den meisten Wertschöpfungsstufen als bedeutende bzw. dominante Anbieter tätig sind, sind

neue Unternehmen, die eigenständig auf dem Strommarkt agieren möchten, gezwungen, selbst auch alle relevanten Marktstufen abzudecken. Ferner sehen sich neue Unternehmen langen Planungs- und Genehmigungszeiten von bis zu zehn Jahren beim Bau eines Kraftwerkes sowie Verweigerung bzw. Diskriminierung beim Netzzugang bzw. -anschluss gegenüber (vgl. MK: 85). Ohne Anschluss an ein Netz und die Möglichkeit, den produzierten Strom in das Netz einzuspeisen, hat ein neues Unternehmen keine Möglichkeit, die Abnehmer zu erreichen (vgl. MK: 3). Eine weitere Marktzutrittsschranke im Stromvertrieb, im Besonderen auf dem Kleinkundenmarkt, ergibt sich aus der mangelnden Wechselbereitschaft der Endverbraucher. Da diese, trotz bestehender Preisunterschieden, selten den Stromanbieter wechseln, gibt es für potentielle Neuunternehmen kaum Chancen zur Erschließung des Strommarktes (vgl. MK: 85).

4.3 Fazit

Aufgrund der genannten Wettbewerbshindernisse

- oligopolistische bzw. monopolistische Marktstruktur,
- vertikale und horizontale Verflechtungen der vier Verbundunternehmen
- wettbewerbswidriges Verhalten der Verbundunternehmen und
- hohe Marktzutrittsschranken für neue Unternehmen

ist der Erfolg der Liberalisierung bislang als gering zu bewerten. Zwar wurde das Ziel erreicht, dass nun jeder Konsument in der Wahl seines Stromanbieters frei ist, doch eine nachhaltige Preissenkung lässt sich nicht verzeichnen. Darüber hinaus schränkt auf der Nachfrageseite die geringe Wechselbereitschaft der Privatkunden den Wettbewerb auf den Strommärkten ein. Zwar haben sich dem aktuellen VDEW-Kundenfokus 2007 zu Folge im Jahre 2007 mehr private Haushalte (7,3%) für einen neuen Stromanbieter entschieden als noch 2006 (6%) (vgl. VDEW-Pressemitteilung vom 13. August 2007), doch ist dieser Anteil nach wie vor sehr gering. Diese „Trägheit“ der privaten Nachfrager stellt eine nicht unerhebliche Marktzutrittsschranke für potentielle Neuanbieter auf dem Strommarkt dar.

Diese Bilanz des Liberalisierungserfolgs sowie die jüngsten Strompreiserhöhungen zeigen, dass es mehr Wettbewerb im Energiesektor bedarf. Diskutiert wird insbesondere eine schärfere Trennung des Betriebs von Stromverteilungsnetzen von der Versorgung und der Erzeugung. Im Zentrum der Vorschläge der EU-Kommission von September 2007 und der öffentlichen Debatte steht die eigentumsrechtliche Entflechtung, das so genannte „Ownership Unbundling“⁴³. Bei der eigentumsrechtlichen Entflechtung darf derjenige, der die direkte oder indirekte Kontrolle über Stromerzeugung oder -versorgung ausübt, nicht gleichzeitig an einem Netz Beteiligungen halten oder Rechte ausüben. Umgekehrt darf derjenige, der die direkte oder indirekte Kontrolle über ein Netz ausübt, nicht zugleich die Kontrolle über ein Erzeugungs- oder Vertriebsunternehmen haben, daran Beteiligungen halten oder Rechte ausüben (vgl. BMWi 2008: 27).

eigentumsrechtliche
Entflechtung

Von einer solchen Entflechtung werden die folgenden positiven Effekte erwartet:

- Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs
- Investitionsanreize auf den Netzebenen
- Optimierung eigentumsübergreifender Netzinfrastrukturen durch Kooperationen und grenzüberschreitende Zusammenschlüsse zwischen Netzbetreibern
- Geringere Regulierungskosten durch eine effektive Netzregulierung
- Höhere Transparenz über das Marktgeschehen (vgl. MK: 161)
- Positive Preise (vgl. BMWi 2008:28).

Während die EU-Kommission und einige deutsche Politiker den Weg der vollständigen Entflechtung als Motor für die Entfaltung eines dynamischen Wettbewerbs sehen, stehen Wissenschaftler oder unabhängige Stelle wie beispielsweise die Bundesnetzagentur und die Monopolkommission dieser Lösung eher skeptisch gegenüber. Sie bezweifeln, dass sich dadurch, dass vertikal integrierte Energieversorger zur Aufgabe ihrer Netze gezwungen werden, die Anbieterzahl tatsächlich erhöht. Auch die positiven Effekte auf Investitionen und Preise stellen sie mit Blick auf die Länder, in denen die Strompreise ohne Eigentumsentflechtung gesunken sind, in Frage. Die Monopolkommission geht sogar davon aus, dass durch eine Eigentumsentflechtung die Investitionsanreize der Netzbetreiber und der Kraftwerksbetreiber nachhaltig reduziert werden (vgl. MK: 5). Skeptiker befürchten außerdem, dass sich auf Märkten, die durch einen oder mehrere dominante Erzeuger bestimmt sind, sich nach der Eigentumsentflechtung der neue Eigentümer des Netzmonopols mit dem oder den dominanten Erzeugern in seiner Netzregion zusammenschließt. Des Weiteren sehen sie in der Eigentumsentflechtung einen weitreichenden staatlichen Eingriff in die Eigentumsrechte (vgl. BMWi 2008: 28). Weitere mögliche Nachteile sind ökonomische Ineffizienzen in der Organisation des Geschäftsbetriebes, ein steigendes Geschäftsrisiko der ehemals verbundenen Unternehmenseinheiten und die mit solchen Eingriff verbundene Rechtsunsicherheit (vgl. MK: 161)

Während es außer Frage steht, dass grundsätzlich Handlungsbedarf bei der Entflechtung besteht, sollte angesichts der aufgezeigten Nachteile einer vollständigen Entflechtung geprüft werden, ob die mit der Eigentumsentflechtung verfolgten Ziele nicht auch auf anderem Wege zu erreichen sind. Als Alternative kann zum einen die deutsche Kraftwerks-Netzanschlussverordnung werden, die mögliche Diskriminierung beim Anschluss neuer Kraftwerke ans Netz beseitigt (vgl. BMWi 2008: 29). Zum anderen das von der Monopolkommission vorgeschlagene zeitlich befristete Moratorium für die Erweiterung von Erzeugungskapazitäten durch die marktbeherrschenden Unternehmen, um andere Unternehmen die Gelegenheit zu geben, konkurrierende Erzeugungskapazitäten aufzubauen (vgl. MK: 163).

deutsche
Kraftwerks-
Netzanschluss-
verordnung

Moratorium für die
Erweiterung von
Erzeugungskapazitäten

Anmerkungen

1 Einführung der Ökosteuer im April 1999.

2 Steigende Weltmarktpreise für Rohöl und daran gekoppelte höhere Erdgaspreise

- 3 Daneben steht noch ein zweites Konzept zur Diskussion: die Entflechtung durch einen unabhängigen Netzbetreiber, auch Independent System Operator (ISO). Dieses Konzept weist gegenüber der vollständigen Entflechtung einige Vorteile auf, kann an in dieser Stelle nicht weiter behandelt werden.

Literatur

- Baumol, William J./Panzar, John C./Willig, Robert D. 1982: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego.
- BMWi 2006: Monatsbericht 12-2006, Berlin.
- BMWi 2008: Monatsbericht 01-2008, Berlin.
- Blankart, Charels B./Cwojdzinski, Lisa/Fritz, Marco 2004: Netzregulierung in der Elektrizitätswirtschaft: Was bringt das neue Gesetz?, in: Wirtschaftsdienst 2004, Nr. 8, S. 498-505.
- Brunekreeft, Gert/Keller, Katja 2001: Sektorspezifische Ex-ante-Regulierung der deutschen Stromwirtschaft?, Freiburg.
- Bundesnetzagentur 2007:
http://www.bundesnetzagentur.de/enid/6ef2abe77988d38bc5797a8f61ec996e,0/Allgemeine_Informationen/Zustaendigkeit_und_Aufgabenabgrenzung_xf.html (Zugriff: 01.12.2007)
- Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 24. April 1998
- Kruse, Jörn 2002: Deregulierung in netzbasierte Sektoren, in: Hartmut Berg (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin, S. 72-88.
- Monopolkommission 2007: Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung. Sondergutachten gemäß § 62 Abs. 1 EnWG, Bonn.
- Schulze, Andreas 2003: Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien – Ordnungspolitisches Paradoxon oder wettbewerbsökonomische Notwendigkeit? Diskussionsbeitrag Nr. 53, Potsdam.
- VDEW-Pressemeldung vom 13. August 2007: http://www.strom.de/vdew.nsf/id/DE_2007_0813_Wechselverhalten_Stromversorger?open&l=DE&ccm=300010 (Zugriff: 20.01.2008)
- Viscusi, W. Kip/Vernon, John M./Harrington, Joseph E. 2000: Economics of Regulation and Antitrust, Cambridge: MA, 3. Aufl.
- Wirtschaftswoche 2003: Die Liberalisierung der Energiemärkte, Nr. 22/2003, S. 4-36.

WIDERSPRUCH

Beiträge zu
sozialistischer Politik

53

Weltordnung, Kriege und Sicherheit

Nukleare Abschreckung; Mittlerer und Naher Osten; Militärmacht EU, Bundeswehr in Afghanistan und Völkerrecht; Schweiz: Gesamtverteidigung, Rüstungsindustrie, Sicherheits- und Friedenspolitik; Geschlechterordnung und Militärgewalt; Terrorismusbekämpfung, Justiz, Feindstrafrecht und Folter

D. Senghaas, M. Massarat, Th. Roithner,
N. Paech / K. Seifer, R. Moosmann / J. Lang,
A. Cassee / T. Cassee, R. Gysin, B. Degen,
R. Seifert, S. Krasmann, H. Busch, V. Györffy

Diskussion

R. Kurz: Rüstungsdollar und US-Militärmaschine
J. Wagner: Neoliberaler Kolonialismus
J. Wissel: Neuer Imperialismus
K. Majchrzak: H. Arendts Imperialismus-Kritik
N. Levine / F.O. Wolf: Kapital-Lektüren

232 Seiten, € 16.- (Abonnement € 27.-)

zu beziehen im Buchhandel oder bei

WIDERSPRUCH, Postfach, CH - 8031 Zürich

Tel./Fax 0041 44 273 03 02

vertrieb@widerspruch.ch

www.widerspruch.ch

Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union

Stefan Fröhlich



Stefan Fröhlich

Zusammenfassung

Zwar ist eine Tendenz in Richtung Vergemeinschaftung der EU-Außenwirtschaftspolitik festzustellen. Jedoch leidet diese nach wie vor unter einem doppelten Spannungsverhältnis: zum einen allgemein unter dem zwischen den globalen Vereinbarungen im Rahmen von GATT/WTO und den eigenen Vereinbarungen als regionale Wirtschaftsgemeinschaft; zum anderen eben unter den internen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Kommission einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits.

1. Einleitung

Die EU hat sich zu einem wichtigen Akteur bei der Gestaltung internationaler (Wirtschafts-)Politik entwickelt, auch wenn für ihre internationale Präsenz insgesamt nach wie vor ein Nebeneinander von EU und Mitgliedstaaten charakteristisch ist. Entsprechend ist sie auf der internationalen Bühne je nach Sachlage unterschiedlich präsent, so dass wir zwar zwischen Außenpolitik auf der Grundlage des EG-Vertrages innerhalb der ersten Säule¹ und Außenpolitik auf der Grundlage des EU-Vertrages innerhalb der zweiten Säule (GASP/ESVP) unterscheiden können, die einzelnen Politikfelder aber teilweise derart ineinander greifen, dass eine schematische Trennung entlang der beiden Pfeiler nicht nur der Komplexität europäischer Außenpolitik nicht gerecht wird, sondern darüber hinaus Effizienz mindernd wirkt. So fallen die Außenwirtschaftspolitik und die Assoziationspolitik bzw. Entwicklungszusammenarbeit unter die erste, vergemeinschaftete Säule, und die klassische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter die zweite, intergouvernementale Säule. Gerade im Bereich ihrer Dialog- und Abkommenspolitik aber verfügt die EU über ein Instrumentarium, das auch starke politische Komponenten ihrer „Gemeinsamen Strategien“ im Rahmen der zweiten Säule umfasst; umgekehrt reichen diese Strategien in die Außenwirtschaftspolitik der ersten Säule hinein. Es geht also für die EU um eine sinnvolle Verzahnung von supranationalen und intergouvernementalen Elementen der europäischen Außenbeziehungen, will man ihre internationale Handlungsfähigkeit verbessern.

ein Nebeneinander von EU und Mitgliedstaaten in der internationalen Präsenz

Der Maastrichter Vertrag hat dieser Schnittstellenproblematik in der Abstimmung von Außenwirtschaftspolitik (bspw. wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen) und Außenpolitik mit Einführung von Art. 228a EGV bereits entsprochen. So werden Handelsmaßnahmen ganz bewusst zu politischen Zwecken eingesetzt. In der GASP können gemeinsame Standpunkte und Aktionen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden, die zur vorübergehenden Aussetzung, zur Einschränkung des Handels mit bestimmten Produkten oder auch zur völligen Einstellung der Wirtschaftsbeziehungen mit einem Land führen. Sie unterliegen damit auch dem Rechtsschutz des EuGH und bilden so ein Einfallstor für denselben, erste Schritte in den Bereichen der Überprüfung außenpolitisch motivierter Akte innerhalb der zweiten Säule zu machen. Der Rat kann schließlich Sofortmaßnahmen ohne Rücksicht auf die WTO treffen, auch wenn er bemüht sein wird, solche Maßnahmen international abzustimmen.

2. Das Instrumentarium der EU in den Außenbeziehungen

Grundsätzlich lässt sich das Instrumentarium der Union im Bereich der Außenbeziehungen heute in vier Komponenten zusammenfassen.

- Die EU verfügt *erstens* über ein weitmaschiges und ausdifferenziertes Netz auswärtiger Beziehungen, die sowohl bilateral wie multilateral organisiert sind.

Sie unterhält mit mehr als 160 Staaten diplomatische Beziehungen und steht mit mehr als 30 Staaten oder regionalen Staatengruppen in institutionalisierten Dialogen (Smith 2002). In zahlreichen internationalen Organisationen verhandelt in der Regel die Kommission – in bestimmten Sachfragen auch der Rat – stellvertretend für die Union mit einer Stimme. Nicht zuletzt häufen sich auch die Fälle, in denen die Union zu internationalen Ereignissen und Krisen gemeinsame Positionen bezieht. Letzteres ist vor allem das Ergebnis der seit 1995 üblichen Praxis in der Union, internationale Vereinbarungen mit Drittstaaten grundsätzlich mit einer Klausel („Konditionalitätsklausel“) zu versehen, wonach solche im Falle der Missachtung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien suspendiert werden können (Smith 2001: 185).

- Die EU bietet *zweitens* einer Reihe von Drittstaaten und regionalen Staatengruppen abgestufte finanzielle Unterstützungs-, Förder- und Aufbauprogramme an, um entweder deren ökonomische und politische Entwicklung zu fördern (Kooperations- und Entwicklungshilfeprogramme) oder sie an die Union heranzuführen (Assoziierungsabkommen).

Zu solchen Programmen zählen PHARE (Poland and Hungary: Aid for Reconstruction of the Economics), TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States – seit 1991) zur Unterstützung der früheren Sowjetrepubliken und der Mongolei, CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – seit 1996) zum Wiederaufbau und zur Entwicklung des westlichen Balkans, MEDA (Financial and technical measures to accompany the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership – seit 1995) zur technischen und finanziellen Unterstützung der Mittelmeerländer, ALA (Asia and Latin America – seit 1992) zur ökonomischen wie technischen Kooperation mit Asien und Lateinamerika, oder aber der Europäische Entwicklungshilfefonds (European Development Fund – EDF) für die

AKP-Staaten (Afrika/Karibik/Pazifik-Staaten). Rechnet man die bilateralen Entwicklungshilfeprogramme der Mitgliedstaaten hinzu, so ist die EU heute mit einem Anteil von rund 47% an der weltweit geleisteten Hilfe der größte Entwicklungshelfer – im Vergleich Japan 27,5; USA 16% (Devuyt 2005: 124).

- Eng mit diesen Programmen verbunden sind *drittens* die Bemühungen der Union, nach dem eigenen Modell als externer Förderator weltweit regionale Integration und intraregionale Zusammenarbeit zu fördern.

Zu diesem Zweck hat die Gemeinschaft früh eine spezielle Abkommenspolitik gegenüber ost- und südostasiatischen sowie lateinamerikanischen Ländern entwickelt, die primär entwicklungshilfepolitische Komponenten enthält. Die Partnerschaft mit den AKP-Staaten wurde im Juni 2000 in Cotonou (Benin) durch ein auf 20 Jahre abgeschlossenes Abkommen mit 77 AKP-Staaten neu ausgerichtet, in dessen Rahmen die Union die Bildung von regionalen Entwicklungspartnerschaften besonders fördert. Regionale Integration unterstützt die Union darüber hinaus seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt in Dialogen mit der Organisation der Südostasiatischen Staaten (ASEAN), dem Golf-Kooperationsrat und dem Südamerikanischen Markt (MERCOSUR). Ziel dieser Dialoge ist die Förderung ökonomischer Interdependenz und vertrauensbildender Maßnahmen sowie der Abbau politischer Spannungen in den Regionen.

- Mit einem Anteil von knapp 25% am Weltbruttosozialprodukt und rund 20% am Welthandel gehört die EU *viertens* neben den USA zu den wichtigsten Protagonisten einer Liberalisierung des Welthandels im Rahmen des Welthandelsregime GATT/WTO.

Grundlage einer gemeinsamen Handelspolitik bietet seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Art. 3 des EWG-Vertrages als funktionale Entsprechung der Zollunion, die mit der Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern errichtet wurde. Als größter Warenexporteur und Direktinvestor weltweit sowie wichtigster Importmarkt für die Schwellen- und Entwicklungsländer (55% aller Exporte aus diesen Ländern gehen nach Europa im Vergleich zu nur 38% in die USA sowie 6% nach Japan) übt die EU unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung dieser Länder aus, insbesondere durch die o.a. handelspolitischen Präferenzabkommen, über die bestimmten Ländern oder Ländergruppen ein bevorzugter Zugang zum europäischen Markt ermöglicht wird. Ziel dieser Abkommen ist es, auf diese Weise engere politische Bindungen mit den betroffenen Handelspartnern herzustellen oder im Gegenzug ebenfalls bevorzugten Zugang zu deren Märkten zu erhalten. Die Außenwirtschaftspolitik der Union ist somit nicht nur ein ökonomisches Instrument zur Aufrechterhaltung eines freien Welthandels in Abstimmung mit den Besonderheiten des regionalen Handelsregimes der EU, sondern dient auch zur Verfolgung bestimmter politischer Interessen.

Das Instrumentarium der Union in den genannten Punkten ist Ausfluss der in Art. 300 des konsolidierten Gemeinschaftsvertrages festgelegten weit reichenden Kompetenzen der Gemeinschaft zum Abschluss internationaler Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen. Diese wiederum ergeben sich aus der Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Gemeinschaft, d.h. aus ihrer völkerrechtlichen Anerkennung durch Drittstaaten und andere internationale Organisationen. Seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 ist die Union zudem zum Abschluss internationaler Vereinbarungen zur Implementierung von Beschlüssen im Rahmen des zweiten (Außen- und Sicherheitspolitik) und des dritten (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) Pfeilers befugt (Art. 24, EUV).

Kompetenzen der Gemeinschaft zum Abschluss internationaler Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen

In der Praxis werden vier Arten internationaler Vereinbarungen unter Beteiligung der Union wie der Mitgliedstaaten unterschieden:

- internationale Vereinbarungen, die in die *ausschließliche Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft* (ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten) fallen;
- internationale Vereinbarungen, die von der Union *im Rahmen der zweiten und dritten Säule* (ohne formalen Einschluss der Mitgliedstaaten) getroffen werden;
- internationale Vereinbarungen, die gemeinsam von EG/EU und den Mitgliedstaaten getroffen werden (*geteilte Kompetenzen*); und
- internationale Vereinbarungen, die in die *ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten* fallen.

Grundsätzlich unterscheiden sich die Verfahrensweisen bei Vereinbarungen nach ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz (etwa Außenhandel, Fischerei- und Agrarpolitik) und solchen, die im Rahmen der zweiten und dritten Säule getroffen werden. Bei ersteren (Kooperations- und Assoziationsabkommen nach Art. 310 EGV) ist die Kommission, ähnlich wie in anderen Bereichen der Außenwirtschaftspolitik, zwar alleiniger Verhandlungsführer, benötigt dazu aber die Autorisierung durch die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten. Die Kommission verhandelt demnach nach Maßgabe eines von der Kommission erteilten Mandats und im Benehmen mit dem in Art. 133 (3) EGV vorgesehenen Ausschuss oder anderen vom Rat bestellten Ausschüssen. Der Rat entscheidet bei solchen Abkommen in der Regel mit qualifizierter Mehrheit über Annahme oder Ablehnung von Verhandlungsergebnissen. Einstimmige Beschlüsse gelten in solchen Abkommen, in denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit vorgesehen ist. In der Regel muss das Europäische Parlament vor Beschluss des Rates konsultiert werden (Di Paola 2003: 75).

Kooperations- und
Assoziationsabkom-
men nach Art. 310
EGV

Verhandlungen von
internationalen
Vereinbarungen

Demgegenüber werden die Verhandlungen von internationalen Vereinbarungen im Rahmen der zweiten und dritten Säule von der jeweiligen Ratspräsidentschaft durchgeführt, je nach Sachlage unterstützt durch die Kommission. Das Mandat dafür erhält die Präsidentschaft durch einstimmigen Beschluss des Rates. Ratsvereinbarungen auf Empfehlung der Präsidentschaft wiederum bedürfen gleichsam der Einstimmigkeit.

Die Frage nach einer klaren Festlegung der ausschließlichen Kompetenzen der Gemeinschaft ist seit langem Gegenstand der Diskussion zwischen der traditionell extensiven Interpretation durch die Kommission und der restriktiven Haltung des Rates. Der Europäische Gerichtshof hat in diesem Kontext festgehalten, dass der Gemeinschaft sowohl vertraglich festgelegte Kompetenzen erwachsen wie auch solche, die sich implizit aus den Vertragsvorschriften ableiten lassen (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung; vgl. insbesondere Art. 5 (1) EGV) und in aller Regel bereits die Form paralleler innerer und äußerer Kompetenzen angenommen haben (Devuyst 2005: 130f.). Die Schaffung darüber hinausgehender Kompetenzen der Gemeinschaft bedarf gemäß Art. 48 des Unionsvertrages einer entsprechenden vertraglichen Ergänzung, die einen neuen Vertrag und dessen Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften erfordert.

Die meisten internationalen Vereinbarungen sind im Ergebnis somit solche, bei denen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zur Kooperation angehalten sind und die sowohl der Unterschrift der Mitgliedstaaten wie auch der Gemeinschaft bedürfen. Als Grundlinie gilt auch in diesen Fällen, dass die Kommission neben ihrem üblichen Vorschlagsrecht Verhandlungen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen durch Ratsermächtigung führt, während der Rat Vereinbarungen beschließt und abschließt.

3. Die Entscheidungsstrukturen in der EU-Außenwirtschaftspolitik

Als Konsequenz der Entscheidung für einen Binnenmarkt auf der Grundlage einer Zollunion (Art. 3 (1 lit. a), und 23 (1) EGV) und für ein System zum Schutz des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes war es nahe liegend, die politische Zuständigkeit im Bereich der Außenhandelspolitik gleichsam zu zentralisieren (Elsig 2002: 25-46). In die alleinige Zuständigkeit des Rates fällt es zwar, die Sätze des gemeinsamen Zolltarifes gegenüber Drittstaaten mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission festzulegen (Art. 26 EGV). Um wettbewerbsverzerrende Auswirkungen einzelstaatlich unterschiedlicher Handelspolitiken zu vermeiden, sind jedoch der Gemeinschaft seit 1970 zusätzliche Kompetenzen in der Außenhandelspolitik übertragen worden (Art. 132ff. EGV). Mit der Realisierung des Binnenmarktes 1993 waren schließlich die letzten nationalen Nischen in der Handelspolitik, so etwa die Möglichkeiten mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen (Quoten) oder Selbstbeschränkungsabkommen (Voluntary Export Restraints) und Marktordnungen (Orderly Marketing Arrangements), endgültig geschlossen. So ist die Kommission heute insbesondere zuständig für „die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen“ (Art. 113 (1) EWG-V, jetzt Art. 133 EGV). Erfasst sind dabei auch die für die Ausfuhr in Drittländer gewährten Beihilfesysteme der Mitgliedstaaten, die wiederum für jede Abweichung von der gemeinsamen Handelspolitik ausdrücklich der Ermächtigung durch die Kommission bedürften.

Inwieweit diese Entwicklung zu einer eher restriktiven Handelspolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten geführt hat, ist in diesem Kontext von zentraler Bedeutung. Grundsätzlich gilt für die politische Ökonomie der Handelspolitik, dass Präferenzhandelszonen dann politisch akzeptabel sind, wenn sie Handel umlenken können. In der Regel wird der mit der internen Liberalisierung erzeugte Wettbewerbsdruck auf Drittländer v.a. durch Antidumpingmaßnahmen abgewälzt (Grossmann/Helpman 1995: 667-690; Bhagwati/Greenaway 1998: 1128-1148). Im Falle der EU aber haben Untersuchungen vor allem in den 90er Jahren gezeigt, dass trotz schwacher makroökonomischer Rahmenbedingungen und eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit in mehreren Mitgliedstaaten der Protektionismus – mit wenigen Ausnahmen vor allem im Agrar-

die politische Zuständigkeit im Bereich der Außenhandelspolitik zentralisieren

restriktive Handelspolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten

bildung im Ausschuss, sondern auch während der internationalen Verhandlungen ausüben. In der Regel werden die inhaltlichen Positionsbestimmungen einvernehmlich, d.h. im Konsens getroffen, dann über den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) an den zuständigen Ministerrat weitergeleitet und dort „abgesegnet“. Wird kein Einvernehmen erzielt, entscheidet der Ministerrat „originär“ auf der Basis qualifizierter Mehrheit, tatsächlich aber sind solche Abstimmungen eher die Ausnahme, zumal in der Praxis handelspolitische Entscheidungen häufig im Rahmen von „Paketlösungen“ (package deals) miteinander – oder mit anderen politischen Entscheidungen – verbunden werden.

Im Ergebnis stellt sich somit auch im Bereich der vermeintlich ausschließlichen Kompetenzen der Gemeinschaft die Situation so dar, dass die Kommission zwar im Namen der Gemeinschaft Verhandlungen führt – und zwar sowohl im Bereich der exklusiven wie auch im Bereich der „geteilten“ Kompetenzen –, sie aber dennoch ein hohes Maß an Flexibilität aufbringen muss in der Frage der Interpretation der Vorgaben durch den Rat. Denn je mehr Ermessensspielraum sie gewinnt – was für den Verhandlungserfolg manchmal wesentlich ist –, desto eingeschränkter ist die Kontrolle der Mitgliedstaaten, was diese wiederum reflexartig zum Blockieren der gesamten Beschlussvorlage veranlassen kann. Die Arbeit der Kommission entspricht daher immer der Gratwanderung zwischen diesen beiden Polen und selbst im Bereich der exklusiven Kompetenzen, in dem Verhandlungsergebnisse im Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden, hat sie als Grundprinzip zu berücksichtigen, dass es de facto vermieden wird, einen Mitgliedstaat zu überstimmen. Aufgrund dieser EG-spezifischen Ausformung des handelspolitischen Entscheidungsprozesses sprechen nicht wenige Autoren davon aus, „dass die Menge der gewinnträchtigen Lösungen (win-set)“ auf der internationalen Ebene für die Gemeinschaft nicht selten geringer ist als für die einzelnen Regierungen, mit denen sie verhandelt (Koopmann 2004: 10).

Umgekehrt ist traditionell aber auch das Bedürfnis der Mitgliedstaaten ausgeprägt, gerade in der Außenwirtschaftspolitik mit „einer Stimme“ zu sprechen und die Position der Gemeinschaftsvertretung nicht zu unterminieren. So laufen Verhandlungen in der Praxis eben auch auf die berühmten und viel zitierten Kompromisse zwischen Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten hinaus, bei denen exklusive und geteilte Kompetenzen zunehmend verwischen, insgesamt jedoch, nicht zuletzt aus Effizienz- und Zeit-, aber auch aus Prestige Gründen (man denke bspw. an Verhandlungen im Rahmen der Streitbeilegungsverfahren der WTO, deren Reform zu einer erheblichen Straffung der Verfahren geführt hat und daher einen möglichst raschen Abstimmungsprozess erforderlich macht), eine Tendenz in Richtung Vergemeinschaftung der Außenwirtschaftspolitik festzustellen ist. Einzig formal ändert sich so gesehen der Handlungsspielraum je nachdem, ob es sich um exklusive Zuständigkeiten handelt, für welche die Kommission nur die Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedstaaten benötigt, oder um geteilte Zuständigkeiten, für welche Einstimmigkeit und die Zustimmung der nationalen Parlamente erforderlich sind.

Kompetenzen der Gemeinschaft und Interpretation durch den Rat

Grundprinzip: Es wird de facto vermieden, einen Mitgliedstaat zu überstimmen.

Bedürfnis der Mitgliedstaaten, in der Außenwirtschaftspolitik mit „einer Stimme“ zu sprechen

3.1 Das Spannungsverhältnis zwischen Welthandel und regionaler Wirtschaftsgemeinschaft

Die Außenwirtschaftspolitik der EU leidet unter einem doppelten Spannungsverhältnis: zum einen allgemein unter dem zwischen den globalen Vereinbarungen im Rahmen von GATT/WTO und den eigenen Vereinbarungen als regionale Wirtschaftsgemeinschaft; zum anderen unter den internen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Kommission einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits.

Vereinbarkeit beider
Regime

Die Frage nach der Vereinbarkeit beider Regime wird in der Regel nach bestimmten ökonomischen Strukturbedingungen wie Nachfrageelastizität, Wachstumspotential oder Grad des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs beurteilt, ist jedoch auch in hohem Maße von politischen Erwägungen bestimmt. Zentrales Beurteilungskriterium ist dabei die Frage, inwieweit die jeweilige Höhe des regionalen Außenschutzes dem Ziel einer weltweiten Liberalisierung des Handels entgegenwirkt oder dieses gar befördert. Ist das politische Interesse an regionaler Zusammenarbeit mit dem Willen zur Liberalisierung der Weltwirtschaft verknüpft, dann wird letztere befördert.

Betreibt die regionale Wirtschaftsgemeinschaft wie die EG über Jahrzehnte im Falle ihrer Agrarpolitik jedoch eine Abschottung der eigenen Märkte, so wirkt sich dies auch negativ auf die globalen Handelsrunden aus (Winters 1998: 47-60). Durch hohe Zölle und parallele Subventionierung heimischer Produkte werden ausländische Erzeugnisse vom europäischen Markt ferngehalten (Abschottungsvariante), zugleich werden inländische Erzeugnisse mittels Exporterstattung auf den Weltmarkt gedrückt (Erschließungsvariante). Auf diese Weise stützt die Gemeinschaft den Agrarmarkt mittlerweile mit annähernd der Hälfte der Summe (rund 235 Mrd. \$), die in der gesamten OECD-Welt für Agrarsubventionen aufgebracht wird. Umgekehrt entstehen Handelspartnern durch die von der Gemeinschaft bewirkte Reduktion der Weltmarktpreise zusätzliche Kosten in Form entgangener Absätze und Erlöse in der Gemeinschaft, in Drittländern und im eigenen Land. Nach Borrell und Hubbard tragen so die Handelspartner mittlerweile mehr als ein Drittel der gesamten volkswirtschaftlichen Kosten der Gemeinsamen Agrarpolitik – GAP (Borrell/Hubbard 2000: 18-26).

politische
Diskussionen über
Europas
„Protektionismus“

Gerade im Zusammenhang mit der Agrarpolitik hat es daher in der Vergangenheit immer wieder politische Diskussionen über Europas „Protektionismus“ gegeben, der vor allem den USA die Argumente lieferte für eigene Abwehrmaßnahmen gegen die unzulässige Behinderung ihrer Exporte. Höhepunkt dieser Auseinandersetzungen in der vergangenen Dekade war sicherlich der amerikanische Vorwurf von der „Festung Europa“, mit dem Washington zu Beginn der neunziger Jahre auf die Fortentwicklung des gemeinsamen Marktes zum Binnenmarkt reagierte.

konkurrierende
Prinzipien des EU-
Handelsregimes im
Vergleich zu dem
WTO-Regime

Solche Diskussionen entstehen – auch in anderen Sektoren – nicht zuletzt auf Grund der teilweise konkurrierenden Prinzipien, auf denen das EU-Handelsregime im Vergleich zu dem WTO-Regime beruht. Die Gemeinschaft ist weit mehr als eine Freihandelszone. Bei der WTO werden zwar ebenfalls die Zölle zwischen den teilnehmenden Staaten abgebaut, für die Handelspolitik gegenüber Drittstaaten bleiben aber weiterhin die einzelnen Länder zuständig. Im Falle der EU aber ist das Freihandelsprinzip neben den Grundsätzen der Entwicklungshilfepolitik, der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit oder historisch begründeten Verantwortungen nur eines unter vielen Prinzipien, so dass Widersprüche und Konflikte mit der WTO-Ordnung vorprogrammiert sind. In

all diesen Bereichen handelt es sich um Politiken, die nicht nur durchweg nicht-ausschließliche Kompetenzen betreffen, sondern auch tendenziell binnenmarkt-übergreifenden Charakter haben. Die Bananenordnung, durch die die Einfuhr von Bananen aus Lateinamerika lange benachteiligt wurde, oder das Importverbot von Hormonfleisch sind nur zwei Beispiele, in denen sich die Widersprüche zwischen einem den Marktkräften überlassenen liberalen Wettbewerb und der Bevorzugung bzw. Diskriminierung der Importe aus einer bestimmten Ländergruppe, wie sie sich aus der breiten Zuständigkeit ergeben, offenbaren.

Aus der komplexen Zuständigkeit der Gemeinschaft in der europäischen Außenwirtschaftspolitik ergibt sich ein entsprechend breites handelspolitisches Instrumentarium, welches teilweise engen formalen Beschränkungen durch die GATT/WTO-Vereinbarungen unterliegt. Die Zollpolitik der Union ist dabei bereits seit langem als europäisches Instrument überholt, da Zölle in der Regel im Rahmen der WTO festgelegt werden. Problematischer wird es bei „Anti-Dumping“- und „Anti-Subventionsmaßnahmen“, welche beide ergriffen werden dürfen, wenn die Kommission nachweisen kann, dass Importe aus einem Drittstaat in der EU billiger angeboten werden, als dies auf dem heimischen Markt des betreffenden Staates der Fall ist, oder wenn sie unter den Produktionskosten des Exporteurs liegen. Zwar stehen solche Maßnahmen in Einklang mit dem WTO-Recht, nicht selten aber landen sie in einem Streitbeilegungsverfahren vor dem entsprechenden WTO-Ausschuss mit dem Ergebnis, dass Ausgleichszölle oder Anti-Dumping-Maßnahmen eingeführt bzw. verhängt werden können.

Ähnliches gilt schließlich für so genannte „Schutzklauselmaßnahmen“, die dann ergriffen werden können, wenn es auf Grund von Importen zu einer „ernsthaften Schädigung“ eines Wirtschaftszweiges kommt (mengenmäßige Beschränkungen; Importüberwachungen), oder das Aushandeln von „Selbstbeschränkungsabkommen“ mit exportierenden Staaten zur freiwilligen Beschränkung des Exports bestimmter Produkte als Voraussetzung für den Zugang zum europäischen Markt. In beiden Fällen ist die Zulassung solcher Verfahren durch die WTO noch restriktiver, so dass Streitbeilegungsverfahren beinahe vorprogrammiert sind.

Auf diese Weise wird das Problem der konkurrierenden Prinzipien der EU-Handelspolitik zusätzlich erschwert durch die Frage nach der Vorrangstellung von WTO-Recht oder Gemeinschaftsrecht in solchen Streitbeilegungsverfahren vor der WTO. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in mehreren Urteilen bestätigt, dass WTO-Normen nicht zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns von EU-Organen herangezogen werden können, da internationales Recht nur durch Umsetzung in nationales Recht Geltung erlangen könne. Analog können WTO-Normen keine direkte Wirkung auf die Gemeinschaft entfalten, sofern diese sich nicht explizit auf solche Prinzipien beruft. Schließlich hat die Union selbst durch Einführung der Handelshemmnis-Verordnung (HHV – „Trade Barrier Regulation“ – TBR) 1994 versucht, ihre internationale Verhandlungsposition zu stärken, indem sie seither das Recht in Anspruch nimmt, auf unilaterale Abschottungsmaßnahmen bzw. unfaire Handelspraktiken von Drittstaaten (vor allem USA) direkt, allerdings unter Achtung von WTO-Recht, zu reagieren: Befolgt ein Drittstaat die Entscheidungen der WTO nicht, so behält sich die EU vor, Sanktionen gegen diesen Staat zu verhängen (EG-Verordnung 3286/94, 22. Dezember 1994).

„Anti-Dumping“-
und „Anti-Subven-
tionsmaßnahmen“

Schutzklausel-
maßnahmen

Frage nach der
Vorrangstellung von
WTO-Recht oder
Gemeinschaftsrecht

Die Verordnung ersetzt das „Neue Handelspolitische Instrument“ (NHI) der Gemeinschaft, das 1984 als europäische Antwort auf die Section 301 des US-Handelsgesetzes von 1974 geschaffen wurde. Ähnlich wie der in den USA in den 80er Jahren vollzogene Richtungswechsel setzt sie auf ein offensives „Aufbrechen“ ausländischer Märkte, wie es auch in der im Februar 1996 eingeleiteten „neuen“ Marktöffnungsstrategie der Gemeinschaft gefordert wird (EU-Kommission 1996). Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich auf alle Handelspraktiken in Drittländern, die von internationalen Handelsregeln erfasst werden. Dies schließt außer Praktiken im Warenverkehr auch solche im Dienstleistungssektor ein. Anders als die US-Section 301 aber fordert die HHV, dass Strafmaßnahmen wie Zölle oder Quoten stets im Einklang mit den bestehenden internationalen Verordnungen der Gemeinschaft (bspw. Streitbeilegungsverfahren bei der WTO) stehen müssen, d.h. unilaterale Maßnahmen vorbehaltlich multilateraler Genehmigung erfolgen. Seither zeigt die Praxis, dass der über die WTO geregelte Konfliktaustrag bzw. die Regeln und Normen der WTO zunehmend auch für die EG/EU Bedeutung erlangt hat.

Marktöffnungs-
strategie der
Gemeinschaft

Beschränkungen ist die Gemeinschaft zudem durch ihre zahlreichen, o.e. bi- und plurilateralen Handelsabkommen unterworfen (vgl. nächstes Kapitel). So sind Antidumpingmaßnahmen in bestimmten Sektoren beispielsweise grundsätzlich vertraglich ausgeschlossen im Falle des Abkommens der Gemeinschaft über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Geprägt werden solche Abkommen in der Regel durch so genannte Präferenzhandelsabkommen auf der Basis gegenseitiger Öffnung der Märkte, die bestimmte Handelspartner gegenüber anderen bevorzugen und letztere damit indirekt benachteiligen bzw. diskriminieren. Mit ihnen verfolgte die Gemeinschaft lange Zeit vor allem gegenüber europäischen Nachbarländern eine Strategie der allmählichen Heranführung an die Gemeinschaft. Mittlerweile aber werden solche Abkommen immer häufiger auch mit nichteuropäischen Ländern und Ländergruppen ohne Beitrittsperspektive geschlossen. Einseitige Präferenzregelungen zugunsten dieser Handelspartner werden durch Abkommen ersetzt, die zunehmend auf Reziprozität angelegt sind und der Gemeinschaft ihrerseits Zugang zu deren Märkten verschaffen (Sapir 2000: 1135ff.).

Antidumping-
maßnahmen

Präferenzhandels-
abkommen

europäischer
Regionalismus

Insgesamt hat diese in erster Linie politisch motivierte Präferenzhandelspolitik der Gemeinschaft dazu geführt, dass nur noch für wenige Handelspartner der Union (unter ihnen aber die gewichtigen wie die USA, Japan, Kanada, Australien, Singapur oder Südkorea) „die im Rahmen des GATT vereinbarten Meistbegünstigungszölle (und damit faktisch Meistbenachteiligungszölle) gelten“ (Koopmann 2004: 26). Ungeachtet der Frage, inwieweit diese Strategie in den beteiligten Ländern den Anreiz zu multilateraler Liberalisierung befördert – was zahlreiche Studien bezweifeln –, ist sie jedenfalls Ausdruck eines europäischen Regionalismus, der in der Praxis immer wieder mit dem multilateralen Regelwerk der WTO kollidiert und insofern einer ständigen Überprüfung und partiellen Erweiterung der Zulassungskriterien im Rahmen der handelspolitischen Überprüfungsmechanismen der WTO bedarf.

3.2 Das interne Spannungsverhältnis

Mit Blick auf die internen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Kommission einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits ist zunächst festzuhalten, dass die Gemeinschaft einerseits von Anfang an daran mitgewirkt hat, die Zuständigkeiten des GATT auszuweiten und sich ihnen in ihrer Außenwirtschaftspolitik auch anzupassen. Andererseits ergab sich für sie durch diese inhaltliche Ausweitung das Problem einer zunehmenden Asymmetrie zwischen WTO-Ordnung und innergemeinschaftlicher Kompetenzverteilung. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft beschränkte sich auf den Handel mit Gütern, der lange Zeit auch der ausschließliche Kompetenzbereich des GATT war, ohne dass die Gemeinschaft je den formalen Status eines GATT-Verhandlungspartners erhielt. Andere Bereiche der Außenwirtschaftspolitik waren lange Zeit von weitgehenden nationalen Ausnahmeregelungen gekennzeichnet. Gemäß Art. 134 EGV können die Mitgliedstaaten von der Kommission ermächtigt werden, nationale handelspolitische Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um wirtschaftliche Schwierigkeiten zu überwinden. Darüber hinaus behielten die Mitgliedsländer handelspolitische Kompetenzen gegenüber Drittstaaten für solche Produkte, über die sie bereits vor Einführung der gemeinsamen Handelspolitik bilaterale Verträge abgeschlossen hatten. So existieren Sonderregelungen der Gemeinschaft für den Handel vor allem mit landwirtschaftlichen Produkten ebenso wie Sonderbeziehungen zu einigen Ländern.

zunehmende Asymmetrie zwischen WTO-Ordnung und innergemeinschaftlicher Kompetenzverteilung

Durch die Vollendung des Binnenmarktes und den partiellen Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der Gemeinschaft wurde es den Mitgliedstaaten zwar generell erschwert, nationale Sonderegelungen aufrechtzuerhalten; aus diesem Grund beschloss die Kommission, solche Regelungen im Sinne von Art. 134 EGV nur noch in begründeten Ausnahmefällen zuzulassen. Allerdings sind alle weitergehenden Pläne einer möglichen ersatzlosen Streichung solcher Regelungen bislang am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert.

Zugenommen haben hingegen solche Bereiche, in denen sowohl die Mitgliedstaaten wie auch die Gemeinschaft Kompetenzen besitzen. Zu ihnen zählen der Dienstleistungshandel sowie Regelungen über geistiges Eigentum (Copyright-Rechte, Investitionsabkommen). In diesen Fällen sind die Grenzen nicht immer eindeutig zu bestimmen, so dass Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Kommission über die formale Zuständigkeit nicht nur immer wieder den Integrationsprozess stören, sondern auch zu Disputen mit der WTO-Ordnung in dem Maße führen, wie diese mittlerweile auch auf diese Bereiche ausgedehnt wurde (Paemen/Bensch 1995). Der EuGH hat traditionell eher eine extensive Auslegung der Verträge zugunsten der Kommission unterstützt. Mit Blick auf den Widerstand aus einer Reihe von Ländern in solchen den Dienstleistungshandel und Regelungen des geistigen Eigentums betreffenden Fragen aber folgte er in einem wegweisenden Urteil aus dem Jahr 1994 der Linie der Mitgliedstaaten und entschied sich somit erstmals für eine engere Interpretation der Doktrin von den „impliziten Kompetenzen“ der Gemeinschaft in den Außenbeziehungen bzw. gegen die Gemeinschaftsmethode EuGH 1994). Allerdings erkannte er auch die Schwierigkeit einer Trennung der Handels- von Dienstleistungsfragen an und plädierte salomonisch dafür, künftig in internationalen

Bereiche, in denen sowohl die Mitgliedstaaten wie auch die Gemeinschaft Kompetenzen besitzen

EuGH: extensive Auslegung der Verträge zugunsten der Kommission

Verhandlungen mit einer Stimme zu sprechen. Folgerichtig spricht er in seinem Urteil nicht von einer gemischten, sondern geteilten Zuständigkeit und weist damit auch auf die teilweise zwar unvermeidbare, jedoch absurde Trennung gemeinschaftlich ausübender Kompetenzen hin, die Drittstaaten gegenüber Brüssel immer wieder monieren.

Kommission und Mitgliedstaaten einigten sich auf dieser Grundlage zwar auf eine Art Verhaltenskodex, demzufolge die Kommission in entsprechenden Verhandlungen gegenüber der WTO als alleiniger Verhandlungspartner auftreten sollte, die Mitgliedstaaten aber an den Verhandlungen teilnehmen dürfen. Eine formale Vereinbarung aber erfolgte nicht, so dass die Kommission anlässlich der Regierungskonferenz von Amsterdam 1996 erneut einen Vorstoß unternahm, um die Kompetenzfrage endgültig in ihrem Sinne zu klären. Auch jetzt blieb es jedoch bei einem wenig ergebnisreichen Formelkompromiss. Danach konnte der Rat lediglich durch einstimmigen Beschluss die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf die Bereiche geistiges Eigentum und Direktinvestitionen ausdehnen. Erst mit dem Vertrag von Nizza erfolgte eine weitere Zentralisierung, als die Zuständigkeit der Gemeinschaft explizit auf „Übereinkünfte betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums“ (Art. 133 (5) EGV) ausgedehnt wurde (Krenzler/Pitschas 2001: 313). Damit konnten Entscheidungen auf diesen Gebieten grundsätzlich auch mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden (Art. 133 (4) EGV). Allerdings machten auch hier Griechenland, Dänemark und vor allem Frankreich nationale Vorbehalte geltend und setzten in Art. 133 (6) EGV erhebliche Ausnahmen durch: So fielen „Übereinkünfte im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen“ weiterhin in die gemischte Zuständigkeit (European Report 2000).

Fazit

In der Praxis haben die durch Nizza eingeführten Änderungen somit kaum zu einer Stärkung der Außenwirtschaftspolitik der EU geführt. Es bleibt für die Gemeinschaft oftmals schwierig, eine einheitliche Linie in internationalen Verhandlungen zu vertreten. Kompensationsgeschäfte mit den Mitgliedstaaten auf bestimmten Feldern zur Erreichung einstimmiger Beschlüsse gehören zum Alltagsrepertoire der Kommission und dürften nach der Erweiterung eher noch zunehmen. Einen weiteren Beweis dafür lieferte im Oktober 2005 wieder einmal Frankreich im Rahmen der Klärung der europäischen Position zu den WTO-Agrarverhandlungen, indem es eine engere Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten forderte. Die Regierung in Paris hatte verlangt, jeden Vorschlag der Kommission im Rahmen der als Entwicklungsrunde konzipierten Doha-Runde im Vorhinein von einem Fachausschuss prüfen und von den Staaten bestätigen zu lassen (Financial Times, 19. Oktober 2005). Der Vorstoß fand zwar keine Unterstützung und die EU-Kommission gewann diesen Machtkampf. Dennoch zeigte er, wie begrenzt der Spielraum der Kommission ist, wenn sie

allzu flexibel agiert und, wie im Agrarstreit, etwaige Konzessionen in Sachen Marktöffnung gegenüber den USA und den ärmeren Ländern macht.

Anmerkung

- 1 Die Säulenstruktur der EU:
 - I. Säule: Europäische Gemeinschaft (E[W]G, EGKS, EAG)
 - II. Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
 - III. Säule: Zusammenarbeit bei Innen- u. Justizpolitik

Literatur

- Bhagwati, Jagdish/David Greenaway, Arvind Panagariya: Trading Preferentially: Theory and Policy, in: *The Economic Journal*, 108 (1998), S. 1128-1148.
- Borrell, Brent/Lionel Hubbard: Global Economic Effects of the EU Common Agricultural Policy in: *Economic Affairs*, 20, 2 (2000), S. 18-26.
- Bretherton, Charlotte/John Vogler: The EU as an economic power and trade actor, in: *Dies: The European Union as a global actor*, London/New York: Routledge 1999, S. 46-79
- Devuyt, Youri: *The European Union Transformed*, Brussels: Peter Lang 2005.
- Di Paola, Stefania: International Treaty-Making in the EU: What Role for the European Parliament?, in: *International Spectator*, 38 (2003).
- Elsig, Manfred: *The EU's Common Commercial Policy. Institutions, interests and ideas*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited 2002.
- Europäische Gemeinschaft, Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insb. den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, in: *ABIEG* 1994 Nr. L 349, S. 71, geändert durch VO (EG) Nr. 356/95, in: *ABIEG* 1995, Nr. L 41, S. 3.
- EuGH Report 1994, I-5267 (15. November 1994).
- EU-Kommission, Welthandel als globale Herausforderung. Eine Marktöffnungsstrategie der Europäischen Union, Brüssel 1996.
- EU-Kommission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market, COM(2004) 2 final/3, Brüssel, 5. März 2004.
- European Report, October 18, 2000, I-5; European Report, December 6, 2000, I-2 December 13, 2000, I-7.
- Financial Times, 19. Oktober 2005.
- Grossmann, Gene/Elhanan Helpman: The Politics of Free Trade Agreements, in: *American Economic Review*, 85, 4 (1995), S. 667-690.
- Hanson, Brian: What happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union, in: *International Organization*, 52, 1 (1998), S. 55-85.
- Knöbl, Wolfgang: Europäische Sicherheit aus soziologischer Perspektive, in: Franz Kernic/Guther Hauser (Hg.), *Handbuch zur europäischen Sicherheit*, Frankfurt: Peter Lang 2005 S. 29-40.
- Koopmann, Georg: Handelspolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Institutioneller Rahmen, Verhältnis zur Binnenmarktpolitik und Rolle in der Weltwirtschaft. *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)*, Hamburg Institute of International Economics, Discussion paper 279 (ISSN 1616-4914), Hamburg 2004.
- Krenzler, Günter/Christian Pitschas: Progress or Stagnation? The Common Commercial Policy after Nice, in: *European Foreign Affairs*, 6 (2001), S. 313.
- Paemen, Hugo/Alexandra Bensch: *From the GATT to the WTO. The European Community in the Uruguay Round*, Leuven: Leuven University Press 1995.
- Sapir, André: EC Regionalism at the Turn of the Millenium: Toward a New Paradigm? In: *The World Economy*, 23, 9 (2000), S. 1135-1432.

- Smith, Hazel: *European Union Foreign Policy. What it is and what it does*, London: Pluto Press 2002.
- Smith, Karen: *The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: Foreign Policy with an Ethical Dimension?*, in: Karen Smith/Margot Light (Hg.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.
- Winters, Alan: *Regionalism and the Next Round*, in: Jeffrey Schott (Hg.), *Launching new Global Trade Talks. An Action Agenda*, Washington D.C.: Institute for International Economics, Special Report (September 1998), S. 47-60.
- Woolcock, Stephen: *European Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints*, in: Wallace/Walace, *Policy Making in the EU*, Oxford: Oxford University Press 2000, S. 373-400.

Die Zukunft des deutschen Engagements in Afghanistan – eine Streitfrage

Simon Oerding und Florian Bokermann



Simon Oerding



Florian Bokermann

Eine deutsche Beteiligung an internationalen Militäroperationen bleibt trotz einer aktiveren Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung ein strittiges Thema. Lange Zeit schien der Einsatz in Afghanistan konsensfähig zu sein. Seit dem Erstarken des Widerstandes der Taliban und der Al-Qaida und der dadurch offen zu Tage tretenden Probleme bei der Etablierung eines zumindest einigermaßen sicheren Arbeitsumfeldes für (auch deutsche) Aufbauhelfer ist wieder eine heftige politische Diskussion entbrannt.

Die Beteiligung Deutschlands am internationalen Einsatz in Afghanistan beruht nunmehr auf zwei Beschlüssen des Deutschen Bundestages, nachdem am 12. Oktober 2007 die Mandate für die Beteiligungen an der International Security Assistance Force (ISAF) und das sog. Tornado-Mandat über den Einsatz deutscher Aufklärungsflugzeuge zusammengeführt wurden. Am 15. November 2007 erneuerte das Parlament seine Zustimmung zur Beteiligung von Bundeswehrsoldaten an der von den USA geführten Operation Enduring Freedom (OEF).

Die Befriedung der südlichen Provinzen Afghanistans sowie der Grenzregion zu Pakistan gehört zu den Aufgaben der OEF. Mandat und Organisation der Friedenstruppe ISAF sind davon strikt getrennt. Die International Security Assistance Force (ISAF) beruht auf der Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrates. Diese beinhaltet die „Einrichtung einer internationalen Sicherheitsbeistandstruppe für einen Zeitraum von sechs Monaten, um die afghanische Interimsbehörde bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und seiner Umgebung zu unterstützen, damit die afghanische Interimsbehörde wie auch das Personal der Vereinten Nationen in einem sicheren Umfeld tätig sein können“.

Eine Dokumentation der Diskussion um den deutschen Afghanistan-Einsatz kann nicht vollständig geleistet werden. Ob der aktuellen und anstehenden Entscheidungen um die Mandate im Bundestag bietet sich der politische Diskurs der Parteien, mithin wesentlicher Bestandteil der Diskussion, als zu betrachtender Ausschnitt an. Weiterhin haben wir an gegebenen Stellen die politische Arena verlassen und Elemente der wissenschaftlichen und journalistischen Diskussion aufgenommen (Stand der Dokumente: 21.01.08).

Sollte Deutschland seine Soldaten aus Afghanistan abziehen?

In ihrem „Afghanistan-Konzept“ von 2006 veröffentlicht die Bundesregierung ihre offizielle Haltung zum deutschen Engagement in Afghanistan.

Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, zitiert nach <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/09/Anlagen/2007-09-05-afg-konzept,property=publicationFile.pdf>

Verschiedene Insurgentengruppen – an vorderster Stelle die Taliban – haben in den letzten Monaten ihre terroristischen und militärischen Aktionen in Afghanistan verstärkt. Sie hoffen auf Handlungsunfähigkeit der demokratisch legitimierten afghanischen Regierung und Ermüdung bei den in Afghanistan engagierten Staaten. Ein Zurückfahren der internationalen Unterstützung in dieser kritischen Phase würde erhebliche Risiken bergen und Raum schaffen für ein Wiederaufleben terroristischer Strukturen. Dies käme in der internationalen Auseinandersetzung mit dem gewaltbereiten radikalen Islamismus einer Niederlage der auf politische Lösungen und Konfliktvermeidung setzenden Staatengemeinschaft gleich. Eine erfolgreiche Stabilisierung Afghanistans hätte andererseits eine positive internationale Ausstrahlung. Unser Engagement in Afghanistan profitiert von der weit überwiegenden Zustimmung der Afghanen selbst und von breiter Einigkeit innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Die Bundesregierung ist weiterhin davon überzeugt, dass die Stabilisierung Afghanistans gelingen kann.

Außenminister Steinmeier erläutert am 12. Oktober 2007 im Bundestag die Erfolge des bisherigen deutschen Engagements aus Sicht der SPD.

<http://www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp/119/index.htm>

Aus meiner Sicht kann kein Zweifel daran bestehen – wie ich weiß, haben sich viele von Ihnen in den letzten Monaten davon überzeugen können –, dass wir in Afghanistan einiges erreicht haben. Nach den jahrzehntelangen Kriegen bzw. Bürgerkriegen, durch die vieles in Trümmer gelegt wurde, ist die Wirtschaft etwas in Gang gekommen. Nach inzwischen fast sechs Jahren haben sich die staatlichen Institutionen – das gilt auch für die Regierung – etwas Freiraum erkämpft. Besonders im Norden, wo wir Verantwortung tragen, sind neue Schulen und neue Straßen gebaut sowie Brunnen gebohrt worden. Über 6 Millionen Kinder können dort wieder eine Schule besuchen. Die Schülerzahl hat sich in den letzten sechs Jahren mehr als verfünffacht. Immerhin 80 Prozent der dortigen Bevölkerung haben wieder Zugang zu medizinischer Versorgung.

<http://www.tagesspiegel.de/politik/international/afghanistan/Afghanistan;art15872,2398316>

Stellvertretend für die FDP bezieht Westerwelle eine klare Position gegen einen deutschen Abzug.

FDP-Chef Guido Westerwelle machte deutlich, dass die Liberalen als einzige Oppositionspartei klar für den ISAF-Einsatz seien. Einen Rückzug lehnte auch er ab: „An dem Tag würde Kabul wieder zur Hauptstadt des Terrorismus in der Welt.“

<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/765/137488/>

Westerwelle lehnte einen Rückzug aus Afghanistan strikt ab. [...]Er betonte, es gehe nicht nur um einen Akt der Solidarität mit dem afghanischen Volk, sondern auch „handfest um unsere eigene Sicherheit und Freiheit“. „Wir tun das für Afghanistan und noch mehr für uns selbst“, sagte Westerwelle. In Afghanistan sei unglaublich viel erreicht worden. Wer dies nicht sehe, sei ungewöhnlich ignorant.

Westerwelle forderte verstärkte Anstrengungen beim Polizeiaufbau. Es reiche nicht, einige Beamte und ein „paar Handschellen und Gummiknüppel“ zu liefern. „Wenn wir jemals aus Afghanistan wieder raus wollen, müssen wir dafür sorgen,

dass dort eigene staatliche Strukturen entstehen. Und dazu zählt auch eine funktionierende Polizeistruktur“. Dies müsse Schwerpunkt des deutschen Engagements werden.

In Abgrenzung zu den übrigen im Bundestag vertretenen Parteien vertritt die Fraktion der Partei „Die Linke“ eine deutlich gegen den Bundeswehreinsatz gerichtete Position.

Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung lehnt die Beteiligung am Kriegseinsatz in Afghanistan ab. Trotzdem hat die Bundesregierung mit der Entsendung von Kampf- und Aufklärungsflugzeugen Deutschland vollends in den Krieg hineingezogen. Dabei ist der Kriegskurs in Afghanistan längst gescheitert. Die immer größere Opferzahl unter der Zivilbevölkerung verstößt gegen das Völkerrecht. Und wer das Völkerrecht missachtet, kann Terrorismus nicht bekämpfen, sondern wird ihn weiter befördern. Die erhöhte Terrorgefahr hierzulande ist Folge dieses Krieges.

http://die-linke.de/politik/themen/positionen_a_z/afghanistan/

Die Linke fordert 1. den sofortigen Abzug der deutschen Truppen aus Afghanistan, 2. Geld für Wirtschaftshilfe, Armutsbekämpfung, den Aufbau der Polizei und die Sicherung der Grenzen, anstatt für militärische Zwecke, 3. eine sinnvolle Drogenpolitik für Afghanistan, die Existenzen nicht blind zerstört, sondern den Mohnanbau für die Produktion von Schmerzmitteln legalisiert und kontrolliert sowie schließlich 4. die Subventionierung alternativer landwirtschaftlicher Produktion.

Weiterhin stellt „Die Linke“ die Effektivität des Einsatzes bei der Befriedung und dem Wiederaufbau Afghanistans in Frage.

Die Regierung behauptet, es gebe keine Alternative zum Bundeswehreinsatz. DIE LINKE sagt: Es gibt Alternativen..., wenn die Bundeswehr abzieht. Krieg ist keine Lösung, sondern führt zu mehr Gewalt. Frei werdende Gelder müssen für zivile Projekte aufgewendet werden. Zivile Hilfe darf nicht mit Militär verquickt werden, da sie sonst ihre Neutralität verliert. Frieden kann nicht von außen verordnet werden, sondern muss im Land selber wachsen. Der afghanischen Bevölkerung muss zugestanden werden, einen eigenen demokratischen Prozess zu organisieren. Dieser Prozess kann nicht durch die geschützt werden, die eigene wirtschaftliche Interessen in der Region haben oder meinen, ihr Land am Hindukusch verteidigen zu müssen.

http://die-linke.de/politik/aktionen/bundeswehr_raus_aus_afghanistan/argumente

Die Linkspartei löste mit ihrem kategorischen Nein zu allen Afghanistan-Einsätzen heftige Kritik aus. [...] Der Fraktionschef der Linkspartei, Gregor Gysi, ging mit der Afghanistan-Politik der Regierung scharf ins Gericht. Die Soldaten schützten den Wiederaufbau nicht, sondern behinderten ihn. Nach der Logik, mit dem Militäreinsatz Menschenrechte in Afghanistan durchzusetzen, müsse man auch in Saudi-Arabien und vielen anderen Ländern militärisch eingreifen, sagte er. Es sei auch Unsinn zu behaupten, bei einem Abzug des Militärs würden die Taliban an die Macht zurückkehren. „Die Mehrheit der Bevölkerung steht auf unserer Seite, nicht auf Ihrer“, sagte er unter Berufung auf Umfragen an die Adresse der Regierung.

<http://www.abendblatt.de/daten/2007/09/20/796418.html>

Die Grünen beziehen eine differenziertere Position zum deutschen Einsatz. Nicht zuletzt ist dies zurückzuführen auf Spannungen zwischen Parteivorstand und Basis zu diesem Thema, so aufgetreten während des Kölner Parteitages 2007.

Der Grünen-Sicherheitsexperte Winfried Nachtwei sagte dagegen, die Stabilisierung des Aufbaus in Afghanistan bedürfe der militärischen Absicherung. OEF sei notwendig gewesen, um die Taliban zu vertreiben. Angesichts der explodierenden Gewalt stelle sich aber die Frage der Wirksamkeit von OEF. Die Mission sei „längst

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,516134,00.html>

kontraproduktiv“ geworden und fache Gewalt eher an. OEF schade zudem dem Isaf-Auftrag. Deshalb sei der Einsatz von KSK-Soldaten in Afghanistan nicht mehr verantwortbar.

http://www.gruene.de/cms/themen/dok/190/190328.neue_strategie_statt_mehr_soldaten.htm

Bundesvorsitzende Claudia Roth hat Überlegungen von Regierungspolitikern zur Zukunft des Afghanistan-Einsatzes kritisiert. Mehr Soldaten und ein verstärkter Einsatz der Bundeswehr im Süden des Landes seien „der falsche Weg“. In Afghanistan zeige sich: „Mit Militär lässt sich kein Staat aufbauen.“

Die Äußerungen der schwarz-roten Koalition über die Zukunft des Einsatzes am Hindukusch erinnerten sie an einen „Autofahrer, der in eine Sackgasse rast und dabei noch sein Tempo erhöht“, so Roth am Montag nach einer Sitzung des Bundesvorstands ihrer Partei in Berlin.

Bündnis 90/Die Grünen fordern nach Angaben von Roth eine neue Strategie bestehend aus einer politisch-zivilen Offensive für den Wiederaufbau des Landes. Zudem fordert die Partei das Ende der „Operation Enduring Freedom“ unter Führung der USA.

Kann man die verschiedenen Mandate in Afghanistan trennen? Werden so Probleme in Afghanistan vor der Öffentlichkeit verschleiert?

Unübersichtlich bleibt die Debatte um das deutsche Engagement in Afghanistan vor allem aufgrund der verschiedenen Mandate, unter denen deutsche Soldaten stationiert sind. Potentiell lassen sich so Unterschiede in den Mandatsstrukturen für politische Zwecke ausnutzen.

Die in Berlin ansässige Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP), ein Forschungsinstitut zu internationaler Politik und Sicherheit, konstatiert, dass die komplizierten Mandate ein Vermittlungsproblem verursachen.

http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4212

Die laufende Debatte über die Verlängerung der drei deutschen Afghanistan-Mandate zeigt, dass der Öffentlichkeit immer weniger vermittelbar ist, warum die Bundeswehr unter drei verschiedenen Mandaten mit unterschiedlichen Zielsetzungen im gleichen Land operiert, warum sie dabei jeweils andere Handlungsspielräume genießt und in unterschiedliche Kommandostrukturen eingebunden ist. Daher erscheint es mit Blick auf den angestrebten Erfolg in Afghanistan, die weitere innenpolitische Unterstützung für die Mission und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik geboten, die drei Mandate in einem einzigen, kohärenten Mandat für die International Security Assistance Force (ISAF) zusammenzuführen und das deutsche Mandat für die Operation Enduring Freedom (OEF) nicht zu verlängern. Gleichzeitig sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass auch die anderen Alliierten die OEF in Afghanistan beenden und ihre Truppen vollständig der ISAF unterstellen. Diese quantitativ erweiterte ISAF-Mission könnte dann auch die Grundlage bilden, um die transatlantische Lastenteilung in Afghanistan neu auszutarieren.

http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4355

Zwar wurde die Aufgabenstellung des ISAF-Mandats – Unterstützung der Regierung Karzai – formal beibehalten. Faktisch jedoch verwischten die Grenzen zwischen dem ISAF- und dem OEF-Mandat zunehmend, weil die NATO begann, ihre Aktivitäten auf das gesamte afghanische Territorium auszuweiten. Dies gilt insbesondere für das militärische Vorgehen im Süden, Südosten und Osten Afghanistans.

Folglich kann man dort von einer schleichenden „OEFisierung“ der Nato-geführten ISAF-Operationen sprechen.

Die deutschen Streitkräfte konnten sich bislang dieser schleichenden Veränderung des Vorgehens entziehen und ihre Aufgabe im Sinne des ursprünglichen Unterstützungsmandats erfüllen. Denn das deutsche Kontingent operiert im Norden unter anderen politischen Rahmenbedingungen und in einer anderen Sicherheitslage als die ISAF-Truppen im Süden des Landes. Doch Deutschland geriet mit anhaltender Verschlechterung der Sicherheitslage im Süden im Verlauf des Jahres 2006 zunehmend unter Druck, den die USA und diejenigen Nato-Partner ausübten, deren Kontingente in den Aufstandsgebieten aktiv sind. Sie forderten, dass sich Deutschland stärker an der Bekämpfung der aufständischen Gruppen im Süden Afghanistans beteiligen sollte.

Die Grünen prangern eine Taktik der Verschleierung aus den Reihen der Bundesregierung während der Abstimmung zur Verlängerung der deutschen Mandate an.

Die Bundesregierung plant aus partei- und koalitionstaktischen Überlegungen, die Abstimmungen im Bundestag in der Art zu manipulieren, dass OEF getrennt und später, ISAF und die Tornado-Einsätze jedoch zusammen im Oktober abgestimmt werden sollen. Bildlich gesprochen wird ISAF von der Bundesregierung somit als „Geisel“ für die Tornados genommen und ein faktischer Strategiewechsel damit unmöglich gemacht.

Für diesen Fall fordert die Sonder-Bundesdelegiertenkonferenz die Mitglieder der grünen Bundestagsfraktion auf, dieses Verfahren als „der Sachlage unangemessen“ zu brandmarken und in der Abstimmung – bei Ablehnung der Verlängerung des Tornadoeinsatzes die einzig mögliche Variante – dem „Paket“ NICHT zuzustimmen.

In einer persönlichen Erklärung zur Mandatsabstimmung ISAF/Tornado im Bundestag konstatierte der Abgeordnete der Grünen, Nachtwei, am 12. Oktober 2007:

Wenn die Bundesregierung die Aufwendungen für Aufbau und Entwicklung um 25% erhöhen will, wo Fachleute mindestens eine Verdoppelung fordern, zeigt das, wie wenig die Bundesregierung die Dringlichkeit der Lage erkannt hat. Um in Afghanistan dazu beizutragen, das Vertrauen der Bevölkerung zurück zu gewinnen und den Abwärtstrend umzukehren, sind ganz andere Anstrengungen erforderlich!

Hinzu kommt der Umgang der Bundesregierung mit dem umstrittenen Einsatz der Tornado-Aufklärer. Der Nutzen von Luftaufklärung für den ISAF-Stabilisierungseinsatz ist für uns unstrittig. Bisher hat es die Bundesregierung aber versäumt, erhebliche Bedenken auszuräumen: Wie kann eine nur restriktive Weitergabe von Tornado-Bildern an OEF garantiert werden, wenn im Osten der ISAF-Regionalkommandeur und Kommandeur OEF Afghanistan identisch sind, wenn im Süden und Osten Einheiten von ISAF und OEF dicht zusammen und z.T. unter wechselnder Unterstellung operieren? Auch wenn die Tornados kaum zur „Zielmarkierung“ geeignet sind: Wieweit tragen sie mittelbar zu den dortigen Kampfeinsätzen bei? Schließlich bleiben die teuren Tornados Symbol für eine falsche Prioritätensetzung.

Wir wollen eine im Sinne des afghanischen Aufbaus und Friedensprozesses erfolgreiche ISAF. Die Politik der Bundesregierung gefährdet die Erfolgchancen von

http://www.gruene.de/cms/default/dokbin/197/197532.militaerische_escalation_ist_keine_loesu.pdf

<http://www.nachtwei.de/index.php/articles/596>

ISAF, statt sie zu verbessern. Deshalb können wir in diesem Jahr dem Antrag der Bundesregierung nicht zustimmen.

Benjamin Schreer vom Tagesspiegel kommentiert die Position der Grünen zum Thema Mandate wie folgt:

Erschienen im
gedruckten
Tagesspiegel vom 21.
September 2007, zitiert
nach http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4339&PHPSESSID=d26fbb56872753780b0703e75c1297c7

Auf dem Parteitag der Grünen am vergangenen Wochenende wurde die Beendigung der deutschen Beteiligung an der US-geführten „Operation Enduring Freedom“ (OEF) und den Abzug der Tornado-Kampfflugzeuge im Rahmen des Mandats für die Luftaufklärung der International Security Assistance Force (Isaf) gefordert. Begründung: Nicht nur würden die im OEF-Bundestagsmandat zur Verfügung gestellten Kontingente schon seit geraumer Zeit gar nicht mehr eingesetzt. Auch sei die US-amerikanische Strategie im Rahmen der Antiterrormission OEF kontraproduktiv für die Stabilisierung des Landes und für die hohe Zahl an zivilen Opfern mitverantwortlich.

Ein Ende des deutschen OEF-Mandats und die gleichzeitige Stärkung der Isaf-Mission in Afghanistan sei folglich die bessere Lösung

Diese auch bei anderen Parteien populäre Sichtweise verstellt den Blick auf un-bequeme Wahrheiten. Die Vorstellung, es gäbe ein „schlechtes“ (OEF) und ein „gutes“ (Isaf) Mandat für Afghanistan, entspricht nicht den Tatsachen. De-facto ist die NATO-geführte Isaf Mission seit geraumer Zeit ebenfalls in Kampfoperationen gegen Aufständische verwickelt worden. Die Aufgabenbereiche von OEF und Isaf vermischen sich zusehends. Auch die Bundeswehr wird vermehrt mit Aufgaben der Aufstandsbekämpfung befasst. Die punktuelle Bekämpfung von Aufständischen im Rahmen der OEF und der Isaf ist dabei notwendig um das Sicherheitsumfeld für den Wiederaufbau zu gewährleisten.

Die Bundesregierung hält an der bisherigen Struktur der Mandate fest und sieht weder rechtliche noch operationale Probleme. In ihrem schon zitierten Konzept für Afghanistan stellt die Regierung ihre Position dazu dar.

Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, zitiert nach <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/09/Anlagen/2007-09-05-afg-konzept.property=publicationFile.pdf>

Die Bundesregierung hält weiter an der Beibehaltung zweier getrennter Mandate für den Einsatz deutscher Soldaten in Afghanistan fest: Als Teil von ISAF unter NATO Führung einerseits und an OEF andererseits. Beide Operationen haben unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Der ISAF-Einsatz hat zum Ziel, Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit so zu unterstützen, dass sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der VN und anderes internationales Zivilpersonal in einem sicheren Umfeld arbeiten können. Die US-geführte OEF hat den Auftrag, auf Grundlage von Art. 51 der VN-Satzung (Selbstverteidigung) und Art. 5 des Nordatlantikvertrages (Bündnisfall) sowie den VN-SR-Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001), Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen, sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten.

Anti-Terroreinsätze werden auch zukünftig ausschließlich von OEF durchgeführt, in enger Abstimmung mit ISAF. Die klare Abgrenzung zwischen „Terrorismusbekämpfung“ und „ISAF-Sicherheitsoperationen“ bleibt bestehen. Gleichzeitig ist die bessere Koordinierung und Synergienutzung beider Operationen durch die Verzahnung der Kommandostrukturen mittels einer „Doppelhut“-Konstruktion gewährleistet. Die Befehlsketten bleiben dabei getrennt.

In seinem Kommentar „Kein Ziel, keine Strategie“ in der Online-Ausgabe der Tageszeitung „Die Zeit“ vom 12. Oktober 2007 prangert Christoph Seils die verfehlte Kommunikationspolitik der Bundesregierung an.

Verpönt ist es, über deutsche Interessen im Ausland zu reden, über militärische Strategien im globalen Anti-Terrorkampf und über die Opfer, die der Krieg kostet – auf beiden Seiten. Selbst Verteidigungsminister Franz-Josef Jung tut statt dessen so, als sei seine Truppe vor allem eine riesige Entwicklungshilfeorganisation, die in erster Linie Schulen, Krankenhäuser und Straßen baut.

<http://www.zeit.de/online/2007/42/Afghanistan-kommentar?page=1>

Auch damit reagiert er auf die Stimmung in Deutschland, denn in der politischen Debatte dominiert eine verlogene, um nicht zu sagen schizophrene Sicht auf Afghanistan. Die Trennung zwischen dem „zivilen“ Einsatz der Internationalen Schutztruppe Isaf und dem von den Amerikanern angeführten blutigen Antiterrorkampf Enduring-Freedom (OEF) ist künstlich. Beide Einsätze bedingen einander. Ohne militärischen Schutz gibt es keinen zivilen Aufbau und ohne zivile Strategie ist jeder Militäreinsatz zum Scheitern verurteilt.

Es gibt auch nicht eine erfolgreiche Strategie im Norden und eine gescheite im Süden. Es gibt nicht die bösen Amerikaner auf der einen und die guten deutschen Soldaten auf der anderen Seite. Es gibt nur ein gemeinsames militärisches Engagement des Westens und der Nato am Hindukusch, und von der afghanischen Bevölkerung wird dies auch so wahrgenommen. Trotzdem wird diese künstliche Trennung in den innenpolitischen Debatten aufrechterhalten: Isaf ist gut, OEF ist schlecht; Isaf unterstützt den Aufbau, OEF treibt die Afghanen in die Arme der Terroristen. Die Tornados sind bei Grünen und SPD deshalb so umstritten, weil sie eben genau zwischen den beiden Missionen fliegen.

Gibt es klar formulierte Ziele des deutschen Engagements und entsprechende Exit-Strategien?

Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ umreißt in seiner Online-Ausgabe die Diskussion um das deutsche Engagement in Afghanistan anhand der zentralen Fragestellung: Was wollen die Deutschen in Afghanistan überhaupt erreichen? Auch die schon sprichwörtlich gewordene „Exit-Strategie“ scheint in der politischen Debatte wenig klar umrissen und kommuniziert zu werden.

Wer den Terror nicht in Afghanistan bekämpft, zu dem kommt der Terror nach Hause, sagen Spanta und die afghanische Regierung und auch die Amerikaner. Ist das wirklich so? [...] Was in Afghanistan den Frieden befördert und was den Krieg erzeugt, ist derzeit nicht immer leicht zu sagen. Zwei Denkansätze konkurrieren, die widersprüchlicher nicht sein könnten.

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,511166,00.html>

Die Regierungsparteien SPD und CDU/CSU beschränken sich bezüglich des in Afghanistan zu erreichenden Status auf wenig konkrete Aussagen, hier in stark verkürzter Form wiedergegeben.

Zudem gab der SPD-Fraktionsvorsitzende einen Ausblick, wie die weitere Mission der Bundeswehr aussehen sollte, wenn der Bundestag einer Verlängerung zustimmt. „Das Hauptaugenmerk muss auf der Entwicklung eines demokratischen und handlungsfähigen Staates liegen, der in der Lage ist, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern und die Stabilisierung des Landes nachhaltig zu gewährleisten.“

<http://www.spd.de/menu/1729594/>

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,509929,00.html>

Wie auch könnte ein Erfolg am Hindukusch aussehen? Eine überzeugende Antwort fällt dazu keinem Politiker in Berlin ein. Selbstverständlich wolle man keine „Westminster-Demokratie“ mit Elterngeld und Riester-Rente einführen, schränkt etwa Außenminister Frank-Walter Steinmeier ein. Auch der CDU-Parlamentarier Ruprecht Polenz, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses, sagt lediglich: „Es geht darum, sicherzustellen, dass vom afghanischen Staat keine Gefahr mehr ausgeht.“ Von einer „Rückkehr in die zivilisierte Welt“ oder einer ausreichenden „Wohlstandsdividende“, wie sie noch Schröder gefordert hatte, ist längst keine Rede mehr.

In einem Radio-Interview mit dem Deutschlandfunk vom 21. Juni 2007 gibt Bundesverteidigungsminister Jung Antworten auf die Frage nach der Exit-Strategie.

http://www.dradio.de/df/sendungen/interview_dlf/626789/

Remme: Herr Minister, wie lautet die so genannte Exit-Strategie für diesen Einsatz?

Jung: Unsere Exit-Strategie bedeutet, dass wir selbsttragende Sicherheit in Afghanistan herstellen wollen. Im Klartext: Wir wollen hier Sicherheitskräfte aufbauen von Streitkräften über Polizei, die es der afghanischen Regierung ermöglichen, selbst für ihre eigene Sicherheit zu sorgen. Ziel ist es, 70.000 Soldaten auszubilden. Wir haben jetzt 35.000 bereits ausgebildet, sind auch in einer gemeinsamen Operation mit ISAF hier tätig. Das gleiche Ziel ist in etwa auch so bei der Polizei. Hier haben wir jetzt in Europa weitere Verstärkung beschlossen. Das heißt konkret, dass wir noch im nächsten Monat auf rund 160 Ausbilder kommen wollen, die dann unter deutscher Führung stehen, um auch die Polizei noch effektiver auszubilden, denn beides gehört zusammen, Streitkräfte und Polizei.

Remme: Aber das Ziel, was Sie jetzt formulieren, das ist doch klar, und es ist auch eine Selbstverständlichkeit, dass die Truppen abgezogen werden, wenn das Ziel erreicht ist. Heißt Exit-Strategie nicht auch, wie kommen wir da wieder heraus, wenn nicht alles nach Plan läuft?

Jung: Exit-Strategie heißt, wir müssen für die selbsttragende Sicherheit sorgen, im Klartext, wir müssen unseren Auftrag insofern erfüllen. Wenn wir jetzt einfach abziehen würden und den Rückfall in das Ausbildungszentrum für den Terrorismus wieder in Kauf nehmen würden, würde dies auch zusätzlich unsere Sicherheit gefährden. Deshalb muss hier dieser Aufbau der Streitkräfte und der Polizei vorangetrieben werden. Ich habe Ihnen gerade schon die Zahlen gesagt. Wir sind dort auch schon erfolgreich unterwegs, und ich bin ganz hoffnungsvoll, dass wir insgesamt in Afghanistan, sowohl was die NATO-geführte Operation anbetrifft, aber auch was die Ausbildung und den Aufbau von Sicherheitskräften anbetrifft, hier erfolgreich unseren Weg gehen.

Der mangelnde Erfolg des internationalen Afghanistan-Einsatzes im Allgemeinen und des deutschen im Speziellen lässt sich, so Timo Noetzel und Sibylle Scheipers in der Zeitschrift Internationale Politik, gerade an diesem Fehlen einer klaren Strategie festmachen.

Noetzel,
Timo/Scheipers, Sibylle,
Flüchten oder
Standhalten,
Internationale Politik,
September 2007, S.
120-125.

Im Vorfeld der Bundestagsdebatte über die Verlängerung des Afghanistan-Einsatzes werden Stimmen laut, die einen schnellen Abzug deutscher Truppen fordern. Braucht Deutschland eine Exit-Strategie für Afghanistan? Ist der Rückzug aus der Operation Enduring Freedom (OEF) sinnvoll? Was fehlt, ist eine klare Strategie des Einsatzes.

Der mangelnde Erfolg [des Einsatzes] ist vielmehr dem Umstand geschuldet, dass die Koalitionstruppen unter deutscher Beteiligung die Operation Enduring

Freedom begannen, ohne eine belastungsfähige, zivile und militärische Faktoren gleichermaßen einbeziehende Afghanistan-Strategie entwickelt zu haben. Aus der Kombination von anfänglichen militärischen Erfolgen und mangelnden zivilen Wiederaufbaumaßnahmen resultiert ein Sicherheitsvakuum. Vor diesem Hintergrund sieht sich die Bundeswehr heute mit einem Gegner konfrontiert, der alles tut, um die Schwächen von NATO- und Koalitionsstreitkräften auszunutzen – und der es zudem versteht, die deutschen Medien für seine Zwecke zu instrumentalisieren, wie die Geiselnahmen und Ermordungen deutscher Staatsbürger zeigen. [...]

Die zentrale Bedingung für eine nachhaltige Afghanistan-Strategie des Westens besteht darin, dass sich die an der ISAF beteiligten Nationen aufeinander zubewegen. Eine glaubwürdige Strategie verlangt nach einem Ansatz, der die Faktoren Sicherheit und Aufbau gleichermaßen einbezieht. Wiederaufbau ohne Sicherheit ist Geldverschwendung, denn wenn die Resultate des Wiederaufbaus nicht geschützt werden, werden sie bei der nächsten Gelegenheit von denjenigen zerstört, die kein Interesse an einer nachhaltigen Stabilisierung haben. Hierzu muss auch Deutschland seinen Beitrag leisten. Eine Exit Strategie ist dagegen nicht nur die falsche Strategie, sie ist vielmehr das Ende jeder Strategie für Afghanistan.

Die SWP empfiehlt die Ausrichtung einer deutschen Strategie für Afghanistan an den Erfolgskriterien des ISAF-Mandats.

Viele westlich Planungen sehen für Afghanistan den Aufbau eines demokratischen Verfassungsstaates westlicher Prägung vor. Entsprechend viel Energie verwenden die beteiligten Staaten darauf, politische und administrative Strukturen zu schaffen, die westlichen Standards standhalten könnten. Dies ist zwar prinzipiell lobenswert; es bindet jedoch nicht nur viel Zeit und Kraft, sondern setzt auch die Messlatte für den politischen Erfolg der ISAF-Mission so hoch, dass diese daran nahezu zwangsläufig scheitern muss oder sich dieser Erfolg erst in ferner Zukunft einstellen kann. Es hat auch zur Folge, dass man bislang keine sinnvolle Debatte über die Erfolgskriterien und den möglichen Zeitpunkt eines Abschlusses der Mission führen konnte.

Dabei sieht das Mandat für die ISAF-Truppen eine klar umrissene Aufgabe vor, nämlich die „Unterstützung der vorläufigen Staatsorgane Afghanistans und ihrer Nachfolgeinstitutionen bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit, so dass sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der Vereinten Nationen und anderes Zivilpersonal (insb. Solches, das dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgeht) in einem sicheren Umfeld arbeiten können“.

Damit sind zum einen die Ziele genannt, an denen sich alle von der NATO – und damit Deutschland – eingesetzten Instrumente vorrangig orientieren müssen. Zum anderen enthält dieses Mandat aber auch ein Kriterium für den Erfolg der Mission: Sobald die afghanischen Sicherheitskräfte in der Lage sind, die Sicherheit auf dem gesamten Staatsgebiet Afghanistans zu gewährleisten, hat die ISAF ihre Aufgabe erfüllt. Ein ISAF-Mandat unter deutscher Beteiligung sollte ausschließlich an diesem Kriterium ausgerichtet sein. Nur an diesem Ziel kann sich vernünftigerweise ein vorläufiger oder abschließender Erfolg der ISAF messen lassen.

http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4212



Recht und Politik

Vierteljahresshefte
für Rechts-
und Verwaltungspolitik
2008 im 44. Jahrgang



„Rechtspolitische Fragen sind Grundfragen des Zusammenlebens im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat. Sie zu erörtern ist nicht nur nützlich, sondern notwendig. Ebenso wie die Demokratie lebt auch die Rechtspolitik von unablässigem Gedankenaustausch.“

Mit diesen Worten, die Willy Brandt der ersten Ausgabe vorangestellt hat, lässt sich das Ziel dieser ältesten deutschen rechtspolitischen Zeitschrift noch heute am besten kennzeichnen. Ursprünglich eine Publikation sozialdemokratischer Juristen, hat sie sich zunehmend auch Autoren anderer Couleur geöffnet. Rechtspolitiker aller demokratischen Richtungen, aber auch Rechts-, Politik- und Sozialwissenschaftler unterschiedlicher Provenienz kommen in ihr zu Wort.

Recht und Politik ist der Ursprung vieler Anstöße zu rechts-, justiz- und verwaltungspolitischen Reformen. Vieles, was später Wirklichkeit geworden ist, wurde zuerst in der Zeitschrift vorgeschlagen und diskutiert.

Recht und Politik wendet sich an Juristen in Verwaltung und Wirtschaft, Rechtsanwälte, Journalisten, Lehrer, Studenten, in der Rechtsausbildung und -weiterbildung Tätige und alle an Reformbestrebungen und Rechtspolitik Interessierten.

Redaktion:

Dr. h.c. Rudolf Wassermann, Dr. Ernst R. Zivier
und Hendrik Wassermann.

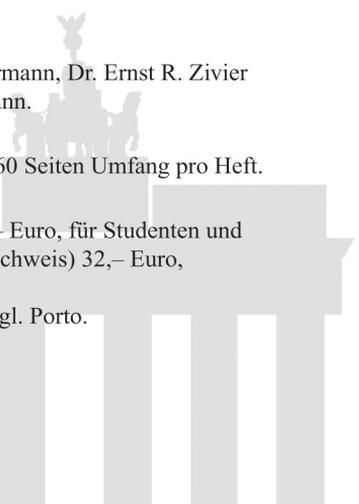
Erscheinungsweise:

Vierteljährlich mit ca. 60 Seiten Umfang pro Heft.

Bezugspreis:

Jahresabonnement 40,- Euro, für Studenten und
Referendare (gegen Nachweis) 32,- Euro,
Einzelheft 14,- Euro,
jeweils inkl. MwSt., zzgl. Porto.

ISSN 0344-7871



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Axel-Springer-Str. 54 a • 10117 Berlin • Tel. 030 / 841770-0 • Fax 030 / 841770-21

E-Mail: bwv@bwv-verlag.de

Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Rundfunkfreiheit und Rundfunkgebühren

Heiner Adamski



In einer Demokratie sind Medien – freie Medien – Voraussetzung der Funktionsfähigkeit der Demokratie. Sie sind neben den drei verfassungsrechtlich-klassischen Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative eine informelle „vierte Gewalt“. Als freie Medien stehen sie nicht unter der Kontrolle des Staates. Er darf sie nicht „lenken“; vielmehr müssen Medien gegenüber der Staatsmacht und der Macht in der Gesellschaft eine Kontrollfunktion wahrnehmen. Freiheit vom Staat heißt aber nicht, dass der Staat in der Welt der Medien keine Bedeutung hat. Im Gegenteil – der Staat muss die politischen und rechtlichen Voraussetzungen für die Arbeit der Medien schaffen. Er muss Rahmenbedingungen setzen und hat dadurch faktisch doch Gestaltungsmöglichkeiten. Bei den hier interessierenden elektronischen Medien Hörfunk und Fernsehen – die rechtlich mit dem Oberbegriff „Rundfunk“ erfasst werden – geht es u.a. um diese Fragen: Wie kann die Freiheit des Rundfunks garantiert werden? Wer soll für die Rundfunkgesetzgebung zuständig sein? Sollen Hörfunk und Fernsehen auf privater Basis betrieben werden? Ist es sinnvoll, sie den Gesetzen des Marktes zu überlassen und sie durch Werbeeinnahmen zu finanzieren? Oder soll es vom Staat unabhängige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit der Verpflichtung zu einer bestimmten quantitativen und qualitativen Grundversorgung geben? Ist ein Nebeneinander privater Anbieter und öffentlich-rechtlicher Anstalten sinnvoll? Soll der Staat die Existenz dieser Anstalten garantieren? Welche gesellschaftlichen Gruppen sollen in ihren Gremien vertreten sein und Einfluss haben? Sollen diese Anstalten vom Staat aus Steuermitteln finanziert und soll evtl. in Kauf genommen werden, dass sie über Finanzzuweisungen doch unter einen gewissen Staatseinfluss kommen? Oder sollen sie über Gebühren finanziert und soll jeder Besitzer eines Radios bzw. Fernsehers zur Zahlung von Gebühren verpflichtet werden? Wer soll über die Höhe der Gebühren entscheiden? Sollen die Anstalten die Höhe festsetzen können und damit eine Möglichkeit finanzieller Selbstbedienung bekommen? Sollen unabhängige Kommissionen über Finanzbedarf und Gebühren entscheiden? Sollen solche Kommissionen Empfehlungen vorlegen und soll der Staat dann das „letzte Wort“ haben?

Über die Festsetzung der Gebühren und über Kriterien zur Ermittlung des Finanzbedarfs hat nun das Bundesverfassungsgericht aufgrund von Verfassungsbeschwerden der ARD-Rundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios entschieden. Es hat u.a. festgestellt, dass der Gesetzgeber Rundfunkgebühren verfassungswidrig festgesetzt hat. Das Urteil ist auf dem Hintergrund anderer BVerfG-Urteile zum Rundfunk und im Zusammenhang des in einer Demokratie wichtigen Rechtsgrundsatzes und für die politische Bildung wichtigen Themas zu sehen: der Rundfunkfreiheit.

1. Zu den Rechtsgrundlagen des Rundfunks

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wurde nach den Erfahrungen der Gleichschaltung der Medien in der NS-Zeit eine freie Medienordnung verankert. Art. 5 Abs. 1 GG bestimmt: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“ Abs. 2 ergänzt: „Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre“. Mit dieser Garantie der Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk bietet das Grundgesetz einen umfassenden Schutz. Diese Garantie ist aber keine Rundfunkordnung. Eine solche Ordnung musste vom Staat – vom Gesetzgeber – geschaffen werden. Viele der dabei strittigen Fragen musste das Bundesverfassungsgericht klären. Es hat dies in bislang zwölf Rundfunkurteilen getan und ist damit die wichtigste rundfunkpolitische Institution in der Bundesrepublik geworden.

In dem ersten Bundesverfassungsgerichtsurteil in Rundfunkangelegenheiten (1961) wurde bestimmt, dass die Regelungshoheit für die Rundfunktechnik beim Bund liegt und dass die Ausgestaltung der Inhalte Ländersache ist (Länder als Träger der Kulturhoheit). (Siehe dazu auch Art. 30 GG: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“) Eine damals von Adenauer betriebene Gründung eines staatlichen Fernsehens wurde als unvereinbar mit Art. 5 GG verworfen. In weiteren Urteilen wurde der Gesetzgeber verpflichtet, alle wesentlichen Fragen der Rundfunkordnung zu regeln. Dazu gehören Anforderungen an die Meinungsvielfalt und an das Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie die Regelung des Marktzugangs für private Anbieter. Zu den Kerngedanken der Rechtsprechung gehört die Sicherung einer Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Sie ist praktisch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für diese Institutionen und zugleich Voraussetzung für die Zulassung privaten Rundfunks. Zu den Kerngedanken gehört auch die Staatsfreiheit der Medien; staatlichen Stellen wird ausdrücklich ein direkter oder mittelbarer Einfluss auf den Inhalt von Rundfunkprogrammen verwehrt. Für die Finanzierung wurde eine

grundlegende Unterscheidung getroffen: Öffentlich-rechtliche Anstalten haben eine Mischfinanzierung; sie erhalten anteilig Rundfunkgebühren und können sich außerdem in beschränktem Maße aus Werbeeinnahmen finanzieren. Gebühren muss jeder Besitzer eines Rundfunkempfangsgerätes bezahlen; die Pflicht zur Zahlung von Gebühren ist nicht an den tatsächlichen Empfang, sondern allein an die Bereithaltung eines Geräts zum Empfang geknüpft. Private Anbieter finanzieren sich grundsätzlich aus Werbeeinnahmen. (Ein Überblick über die Entwicklung des Rundfunks in Deutschland ist hier zu finden: http://www.gez.de/docs/geschichte_rundfunk.pdf.)

Die sehr komplizierten medienrechtlichen Entwicklungen in den Ländern können hier nicht skizziert werden. Erwähnt sei nur die wichtigste rechtliche Grundlage für das (duale) Rundfunksystem in Deutschland: der 1991 von allen Bundesländern geschlossene – inzwischen neun Mal durch Rundfunkänderungsstaatsverträge geänderte – Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland. In ihm sind Grundsatzregelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk vereinbart. Die Artikel 1 bis 5 enthalten den Rundfunkstaatsvertrag (seit März 2007 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien), den ARD-Staatsvertrag, den ZDF-Staatsvertrag, den Rundfunkgebührenstaatsvertrag und den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. Der Rundfunkstaatsvertrag/Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien in Art. 1 regelt u.a. allgemeine Programmgrundsätze, das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung, Art und Umfang der Rundfunkwerbung, Sponsoring, die Finanzierung aus Rundfunkgebühren und Werbung, die Veranstaltung von Satellitenfernsehprogrammen und die Aufteilung der Übertragungskapazitäten. Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag in Artikel 4 ist die Rechtsgrundlage für die Grundsatzentscheidung, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hauptsächlich über die Erhebung einer Rundfunkgebühr zu finanzieren. Neben Regelungen zu Beginn und Ende der Rundfunkgebührenpflicht enthält dieser Vertrag auch Bestimmungen zu den Fällen der Gebührenbefreiung und -reduzierung sowie verfahrensrechtliche Regelungen zur Einziehung der Rundfunkgebühren. Der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) in Artikel 5 regelt vor allem das Gebührenfestsetzungsverfahren und die Verteilung der Gebühren auf die einzelnen öffentlich-rechtlichen Anstalten. (Zu Einzelheiten und aktuellen Versionen siehe [intern.ARD.de: http://www.ard.de/intern/organisation/rechtsgrundlagen/rundfunk-staatsvertrag/-/id=54384/tpmigr/index.html](http://www.ard.de/intern/organisation/rechtsgrundlagen/rundfunk-staatsvertrag/-/id=54384/tpmigr/index.html).)

2. Der Gebührenstreit¹

Die Rundfunkgebühr setzt sich nach § 8 RFinStV aus einer Grundgebühr (Hörfunkgebühr) und einer Fernsehgebühr zusammen. Die derzeitige monatliche Höhe beträgt 5,52 Euro (Grundgebühr) und 11,51 Euro (Fernsehgebühr). Nach § 9 dieses Vertrages erhalten von dem Aufkommen aus der Grundgebühr die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten 93,1373% und das Deutschlandradio 6,8627%. Vom Aufkommen der Fernsehgebühr erhält die ARD 61,0994% und das ZDF 38,9006% (Sonderregelungen gibt es für ARTE).

Landesmedienanstalten erhalten gem. § 10 RFinStV 1,9275% des Aufkommens aus der Grundgebühr und 1,8818% des Aufkommens aus der Fernsehgebühr.

Die Rundfunkgebühr wird in einem dreistufigen Verfahren festgesetzt. Auf der ersten Stufe melden die Rundfunkanstalten auf der Grundlage ihrer Programmmentscheidungen ihren Finanzbedarf an. Auf der zweiten Stufe prüft eine aus Fachleuten zusammengesetzte unabhängige Kommission (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten; KEF), ob sich die Programmmentscheidungen im Rahmen des Rundfunkauftrages halten und ob der daraus abgeleitete Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Die Kommission erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht, in welchem sie die Finanzlage der Rundfunkanstalten darlegt und dazu Stellung nimmt, ob, wann und in welcher Höhe die Rundfunkgebühr neu festgesetzt werden sollte. Auf einer dritten Stufe setzen die Länder die Gebühren fest.

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten hatte eine Erhöhung der Rundfunkgebühr zum 1. Januar 2005 um 1,09 Euro auf 17,24 Euro vorgeschlagen. Die Länder waren diesem Vorschlag aber nicht gefolgt; sie hatten mit dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag beschlossen, die Gebühr zum 1. April 2005 um 88 Cent auf 17,03 Euro im Monat zu erhöhen (eine solche Reduzierung würde über den Zeitraum von vier Jahren zu einer Verringerung der Erlöse der Rundfunkanstalten aus der Gebührenerhöhung um rund 440 Millionen Euro führen). Die Abweichung wurde im Wesentlichen mit nicht hinreichend erschlossenen Einsparpotentialen auf Seiten der Rundfunkanstalten, dem Ziel der angemessenen Belastung der Gebührenzahler angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage sowie der Gesamtentwicklung des dualen Rundfunksystems und dem Wettbewerb der Medien insgesamt begründet. Außerdem wurden die Prüfkriterien der KEF für die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten erweitert. Zusätzlich zu der Frage, ob der von den Rundfunkanstalten angemeldete Finanzbedarf mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Einklang steht, sollte ab dem 1. Januar 2009 auch die Frage geprüft werden, ob der Finanzbedarf unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand ermittelt worden ist. Der Staatsvertrag wurde durch entsprechende Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder umgesetzt.

Die Beschwerdeführer sahen darin eine Verletzung ihrer Rundfunkfreiheit. Der Grundsatz der Trennung zwischen allgemeinen medienpolitischen Entscheidungen und Entscheidungen über die Rundfunkgebühr sei nicht beachtet. Die Länder seien zwar befugt, durch Strukturreformen Gestalt und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiter zu entwickeln. Eine verfassungswidrige Grenzüberschreitung finde jedoch statt, wenn die Überlegungen zur Strukturreform inhaltlich mit dem Gebührenfestsetzungsverfahren verknüpft würden. Genau dies sei jedoch durch die Art und Weise geschehen, wie bei der Festlegung der Gebührenhöhe von der Empfehlung der KEF abgewichen wurde. Die Länder hätten die Vorgaben aus dem Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 nicht beachtet, wonach als Abweichungsgründe im Wesentlichen nur Gesichtspunkte des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer zulässig seien. Die in der Begründung zum Achten Rund-

funkänderungsstaatsvertrag aufgeführten Gründe seien nicht geeignet, eine Abweichung zu rechtfertigen, und genügten zudem angesichts ihrer Pauschalität nicht dem erforderlichen Mindestmaß an Nachvollziehbarkeit. Ferner beruhe die Gebührenfestsetzung zum Teil auf fehlerhaften Annahmen.

Auch die Erstreckung des Prüfungsauftrags der KEF auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand verletze die Rundfunkfreiheit. Der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten sei eine Größe, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unabhängig zu beurteilen sei. Soweit der Finanzbedarf zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags erforderlich sei, unterliege der Finanzgewährleistungsanspruch nicht der Disposition des Gesetzgebers. Dieser könne den Rundfunkauftrag möglicherweise neu definieren und auf diese Weise den Finanzbedarf reduzieren, nicht aber die Rundfunkgebühr, die sich auf Grund des Finanzbedarfs ergebe, unter Hinweis auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung kurzerhand kappen. Davon abgesehen überschreite die der KEF neu zugeordnete Aufgabe deren Fachkompetenz, da es bei der Bewertung des Einflusses der Wirtschaftsentwicklung auf die Gebührenempfehlung nicht um eine fachliche Frage, sondern bestenfalls um eine politische Bewertung gehe. Die KEF sei aber auf die fachliche Kontrolle begrenzt.

3. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat zu den Verfassungsbeschwerden gegen die Festsetzung der Rundfunkgebühren durch den Gesetzgeber unter der von der KEF empfohlenen Gebühr entschieden, dass durch diese Festsetzung die Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer verletzt wird. Die Gründe für die Abweichung vom Gebührenvorschlag der KEF haben teilweise bereits als solche vor der Rundfunkfreiheit keinen Bestand. In anderen Teilen sind sie nicht hinreichend nachvollziehbar oder gehen sogar von offensichtlich falschen Annahmen aus. Die entsprechenden Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Länder sind daher verfassungswidrig. Da die neue Periode schon am 1. Januar 2009 beginnt, ist es jedoch verfassungsrechtlich hinnehmbar, bis dahin von einer Neufestsetzung der Gebühr abzusehen. Allerdings muss bei der neu festzusetzenden Gebühr gewährleistet werden, dass den Anstalten ein Ausgleich gewährt wird, falls ihnen auf der Grundlage der verfassungswidrigen Festsetzung der Gebühr für die laufende Periode Mittel – etwa für nötige Investitionen – entgangen sein sollten, deren Bezug nach ihren früheren Bedarfsanmeldungen und den Feststellungen der KEF bereits in dem verstrichenen Gebührenzeitraum erforderlich war, um die künftige Erfüllung des Rundfunkauftrags sicherzustellen.

Die Verfassungsbeschwerden gegen die Ergänzung der Prüfungskriterien der KEF waren erfolglos. Die neu eingefügten Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand können verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass sie nicht als zusätzlicher Prüfungsgegenstand zu demjenigen der zutreffenden Ermittlung des Finanzbedarfs hinzutreten sollen, sondern als Hilfskriterien für dessen nähere Be-

stimmung zu verstehen sind. Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:²

Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Angesichts der herausgehobenen Bedeutung, die dem Rundfunk unter den Medien wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt, hat das Bundesverfassungsgericht gesetzliche Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt als geboten angesehen.

Die Festsetzung der Rundfunkgebühr muss frei von medienpolitischen Zwecksetzungen erfolgen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 Grundsätze aufgestellt, die weiter Bestand haben. Danach hat der Gesetzgeber sicherzustellen, dass die Gebührenfestsetzung die Rundfunkfreiheit nicht gefährdet und dazu beiträgt, dass die Rundfunkanstalten durch eine bedarfsgerechte Finanzierung ihren Funktionsauftrag erfüllen können. Der Grundsatz der Trennung zwischen der medienpolitischen Konkretisierung des Rundfunkauftrags und der Gebührenfestsetzung soll Risiken einer mittelbaren Einflussnahme auf die Wahrnehmung des Programmauftrags ausschließen und damit die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten sichern. Um das Gebot der Trennung prozedural abzusichern, muss das Verfahren der Gebührenfestsetzung den Rundfunkanstalten unter Wahrung ihrer Programmautonomie die erforderlichen finanziellen Mittel sichern und Einflussnahmen des Staates auf die Programmgestaltung wirksam ausschließen. Dem wird ein gestuftes Verfahren der Bedarfsfeststellung am ehesten gerecht. Die erste Stufe eines solchen Verfahrens bildet die Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten. Auf einer zweiten Verfahrensstufe ist im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer eine externe fachliche Kontrolle der Bedarfsanmeldungen durch ein sachverständig zusammengesetztes Gremium erforderlich. Die abschließende Gebührenentscheidung als dritte Stufe des Verfahrens ist auf der Grundlage der überprüften und gegebenenfalls korrigierten Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie vornimmt und wie dies geschieht, ist Sache gesetzlicher Regelung.

Die staatsvertraglichen Regelungen über das Verfahren der Gebührenfestsetzung, auf denen die angegriffene Gebührenentscheidung beruht, sind mit diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar. Mit dem dreistufigen Verfahren aus Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten, Prüfung der Anmeldung und Bedarfsfeststellung durch das politisch unabhängige Fachgremium der KEF und abschließender Festsetzung der Gebühr durch den Rundfunkgesetzgeber ist den beschriebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Nach den gesetzlichen Regelungen ist dem Gesetzgeber die abschließende Entscheidung über die Festsetzung der Gebührenhöhe vorbehalten. Diese ist auf der Grundlage des von der KEF ermittelten Finanzbedarfs zu treffen. Das schließt Abweichungen des Gesetzgebers von dem Gebührenvorschlag der KEF nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben; programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden in diesem Zusammenhang aus. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seinem Urteil vom 22. Februar 1994 ausgeführt, dass sich die zulässigen Abwei-

chungsgründe im Wesentlichen in den beiden Gesichtspunkten der Sicherung des Informationszugangs und der angemessenen Belastung für die Gebührenzahler erschöpfen werden. Diese Abweichungsgründe sind nicht abschließend gemeint, wenn sie sich auch mit Rücksicht auf die vom Gesetzgeber zu beachtenden Grundsätze der Programmneutralität und Programmakzessorietät regelmäßig darin erschöpfen werden. Die Abweichungsbefugnis insbesondere unter dem Gesichtspunkt der angemessenen Belastung der Gebührenzahler und ihres Informationszugangs ermächtigt zur abwägenden Berücksichtigung gerade auch der wirtschaftlichen Interessen der Gebührenzahler. Außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger darf der Gebührengesetzgeber im Rahmen der Abweichungsbefugnis berücksichtigen, soweit sie sich auf die finanzielle Belastung der Gebührzahler auswirken oder deren Zugang zur Information durch den Rundfunk gefährden.³

4. Kommentar

Die deutsche Rundfunklandschaft ist aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben (u.a. Art. 5 und Art. 30 GG) durch Landesrundfunkgesetze, Rundfunkstaatsverträge und Rundfunkänderungsstaatsverträge sowie durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts geprägt worden. Zu ihr gehören öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und der in den 1980er Jahren aufgebaute private Rundfunk. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben einen vom Bundesverfassungsgericht definierten Auftrag der Grundversorgung. Er umfasst nach einem Urteil von 1986 (Niedersachsenurteil) essentielle Funktionen für die demokratische Ordnung und das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. Grundversorgung ist also nicht nur Minimalversorgung. Grundversorgung heißt vielmehr autonom zu entwickelnde breite Programmangebote in den Bereichen Information, Bildung und Unterhaltung unter Nutzung aller programmlichen und technischen Möglichkeiten der Weiterentwicklung. Aus dem Auftrag der Grundversorgung ergibt sich praktisch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie ein Rechtsanspruch auf Gebühren gegenüber jedem Rundfunkteilnehmer und insofern eine gesicherte finanzielle Basis. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Rundfunkgebühren ist die Position der öffentlich-rechtlichen Anstalten nun nochmals gestärkt worden. – Die privaten Anbieter haben das alles nicht. Sie haben keinen Auftrag der Grundversorgung. Von ihnen wird – so die Rechtsprechung – nur ein abgesenkter Grundstandard und Programmvielfalt verlangt. Sie haben keinen Gebührenanspruch und keine Existenzgarantie. Sie müssen sich „auf dem Markt“ über Werbeeinnahmen finanzieren. Dort gibt es zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern ein Konkurrenzverhältnis: den Kampf um Zuschauer und damit um Einschaltquoten.

Bei der Lektüre der Gesetze und Verträge sowie der Urteile wird deutlich, dass das Rundfunkrecht ein in tausend Verästelungen reichendes Gebilde ist und dass es neben endlosen Regelungen technischer Fragen vornehmlich um zwei Themen geht: Programme und Geld. Die GEZ sagt dazu: „Das Modell des

öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat auch heute nichts von seiner Attraktivität und demokratischen Relevanz verloren. In der globalen Informationsgesellschaft sind unabhängige, freie Programme wichtiger denn je. Nach der Überwindung zweier Diktaturen in Deutschland bedeutet Freiheit heute die Möglichkeit, sich zu entscheiden. Öffentlich-rechtliche Programme gewährleisten diese Entscheidung dank eines hochwertigen und umfangreichen Angebots, das zu über 80 Prozent aus Rundfunkgebühren finanziert wird.“

Die interessanten Fragen sind nun: Wie hoch ist das Gebührenaufkommen? Was passiert auf dem Markt tatsächlich: Wie verhalten sich Konsumenten? Wer hat mit welchen Programmen welche Einschaltquoten? Wie wirkt sich die Konkurrenz auf die Programmqualität aus? Wozu wird die Rundfunkfreiheit genutzt?

Das Gebührenaufkommen aufgrund des Gebührenrechts beträgt zurzeit jährlich knapp siebeneinhalb Milliarden Euro. Hinzu kommen noch einige hundert Millionen Euro aus Werbung und Sponsoringverträgen. Mit diesem Geld machen öffentlich-rechtliche Anstalten nach GEZ-Angaben derzeit 57 UKW-Radioprogramme und 21 öffentlich-rechtliche Fernsehprogramme sowie diverse digitale Zusatzangebote. Mit diesen Programmen konkurrieren sie auf einem Markt, auf dem das Konsumentenverhalten von Landesmedienanstalten und von diversen Marktforschungsfirmen, wissenschaftlichen Instituten und Arbeitsgemeinschaften der Sender rund um die Uhr und bis in den letzten Winkel analysiert wird.

Die Untersuchungen zeigen, dass der Hörfunk in Deutschland entgegen einer weit verbreiteten Annahme nach wie vor zu den am meisten genutzten Medien gehört. Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse ([ag.ma](#)) hören täglich ca. 80 Prozent Radio. Die Hördauer beträgt im Durchschnitt etwa drei Stunden. Nach einer Erhebung der Landesmedienanstalten gab es 2005 bundesweit 222 private Hörfunkangebote. Im Jahr 2006 waren es 232. Radio findet jedoch vor allem lokal und regional statt: Im Jahr 2006 standen 155 lokale oder regionale Programme 24 bundesweiten und 55 landesweiten Privatradioprogrammen gegenüber. Die Programmqualitäten sind sehr unterschiedlich. Vom Stadt Radio Göttingen werden beispielsweise zeitversetzt (am folgenden Tag) um 12.00 Uhr Ringvorlesungen zu Themen von allgemeinem Interesse ausgestrahlt. Audiodateien sind zudem im MP3-Format auf der Webseite des Universitätsverlags abrufbar. So etwas kann hochwertiger moderner Hörfunk sein. Die Realität der großen Sender ist aber bekanntlich überwiegend anders. Jeder kann täglich erfahren, dass viele öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme wenig Wortbeiträge und viele Musikbeiträge jenseits der Musikkultur enthalten. Das Kulturverständnis scheint sich dabei aufzulösen. Ein Programmangebot NDR-Info hat – soweit es um Wortbeiträge geht – eine andere Qualität. In anderen Sendegebieten der Republik ist es ähnlich. Und der Deutschlandfunk zeigt mit guten Wortbeiträgen oft, was guter Hörfunk „in der Breite“ sein kann.

Auf dem Gebiet des Fernsehens ist die Lage ähnlich: Medienanalysen im Jahre 2007 zeigen, dass jeder über 14-Jährige im Durchschnitt täglich fast vier Stunden vor dem Fernseher sitzt. Die detaillierten Angaben weisen aus, dass beispielsweise die Fernsehdauer der 14- bis 29-Jährigen 133 Minuten und die der Menschen über 65 Jahre 285 Minuten beträgt. Nach Angaben der Landesmedienanstalten können

in Deutschland (bei entsprechenden technischen Voraussetzungen) 420 öffentlich-rechtliche und private Programme empfangen werden.

Der Blick auf einzelne Sender zeigt: Die ARD blieb 2007 mit 13,4 Prozent Marktführer. 2006 lag sie aber mit 14,2 Prozent deutlich besser. Das ZDF auf Platz zwei erzielte mit 12,9 Prozent einen geringeren Anteil als im Jahr zuvor. RTL kam mit 12,4 Prozent auf Rang drei und verlor ebenfalls. Weitere Marktanteile konnten vor allem kleineren TV-Stationen gewinnen. Am erfreulichsten verlief 2007 für Vox. Der Kölner Sender steigerte sich um knapp ein Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf 5,7 Prozent Marktanteil. Auch Phoenix, N24 und N-TV legten zu. Verloren haben also die großen TV-Stationen – und darunter auch die öffentlich-rechtlichen.

Die Grundversorgung hat ja – nach Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts – essentielle Funktionen für die demokratische Ordnung und das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. In einem Bericht „Enquete-Kommission Kultur in Deutschland“ (2005) wird dazu dargelegt, dass bei der ARD die Kosten für Sportprogramme die achtfache Höhe des Programmbereichs „Kultur und Wissenschaft“ hatten und dass in eine Sendeminute Wetterbericht mehr investiert wird als in eine Kultursendung. Dort wird auch gesagt, dass das ZDF einem Bericht der „Zeit“ zufolge für eine Sendeminute Sport siebenmal mehr ausgibt als für eine Sendeminute Information. (Lesenswert ist der ganze Bericht mit Hinweisen auf absurd geringe Verteilungen von Finanzmitteln an Sender mit hohen Programmansprüchen: <http://www.dasganzewerk.de/pdf/20050418-enquete-kommission-frickelbundestagsdrucksache-15-367.pdf>).

Und wie sind die Informationen? Sie sind als Nachrichten eine feste Größe im öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen. Was weiß der durchschnittliche Hörer oder Zuschauer nach einer solchen Information? Welche „Grundversorgung“ bekommt er? Über Politik wird mit Schlagzeilen im Blick auf die Bundesregierung berichtet. Die von Interessen geprägte Arbeit der Volksvertretungen – Regierungsparteien und Opposition – steht selten im Vordergrund. Die Arbeit des Bundesrates kommt auch selten vor. Europa ist offenbar auch ein seltenes Thema. Über Wirtschaft gibt es viele Informationen – freilich aus der Sicht der Frankfurter Börse und selten aus der Sicht der Arbeitnehmer. Aktienkurse sind Tag für Tag ein Thema. Aber der wenige Sekunden lange Kamerateaschwenk auf Tafeln mit Tageskursen führt wohl nicht zum Verständnis der Börsenvorgänge.

Und wie wird über Sozialpolitik und angeblich unabänderliche wirtschaftspolitische Notwendigkeiten berichtet? Abstrakt oder konkret im Blick auf die Realitäten des Lebens in einer Hartz-IV-Welt? Wie oft sind Berichte zu sehen, in denen Defizite und mancher Mangel an politischer Bildung erkennbar wird? Welchen Stellenwert haben absurde Vermögensverteilungen in der Bundesrepublik in Hörfunk- und Fernsehprogrammen? Dieses Thema wird auch kaum behandelt. Eine Sendung „Wer wird Millionär?“ hat aber einen festen Platz bei einem privaten Sender.

Ein anderes Thema ist die Kultur: Literatur, Malerei und Musik. Auch das gehört zur Grundversorgung. Wie oft gibt es im Hörfunk und Fernsehen zu guten Sendezeiten gute Angebote aus diesen Bereichen? Wann sind die Rundfunkorchester und Rundfunkchöre als wichtige Institutionen unserer Kultur zu

hören und zu sehen – und wie sind hier die Realitäten der Finanzierung und Stellenbesetzungen? Junge Menschen werden nach einem anspruchsvollen Studium an Musikhochschulen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über lange Zeiträume als Aushilfen ausgebeutet. Ihre Honorare sind oft ein Bruchteil der Bezüge von fest angestellten Redakteuren mit minimalen Programmbeiträgen. Zugleich zahlen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten riesige Honorare für Showmaster und Hunderte von Millionen für Sportsendungen in einer Gesellschaft mit zunehmend mehr Menschen ohne sportliche Belastbarkeit. Dieses Geld fehlt dann bei der Finanzierung anderer Aufgaben.

Mit anderen Worten: Welche Vorstellungen haben öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten von Grundversorgung? Informieren sie gut über wirklich wichtige Themen? Und wann werden gute Sendungen – die es ja auch gibt – ausgestrahlt? Nachts?

Angesichts der Programmrealitäten und der Unternehmenspolitik einerseits und des Gebührenurteils andererseits stellen sich diese und andere Fragen. Das Bundesverfassungsgericht hat sie nicht erörtert. Die öffentlich-rechtlichen Sender sollten sie aber stellen und überlegen, in welchem Maße Entscheidungen über die Programmgestaltung von Einschaltquoten abhängig sein dürfen; sie sollten überlegen, ob der Müll vieler privater Sender, den mittlerweile auch diejenigen beklagen, die in den Jahren der „geistig-moralischen Wende“ der Bundesregierung Helmut Kohl das Privat-TV ermöglicht haben – ob dieser Müll ein Maßstab sein darf. Langfristig würde vielleicht die Qualität siegen und für Zuschauer sorgen. Vorerst wird aber offenbar versucht, die Grundversorgung in ihrer Vielfalt auch dadurch zu fördern, dass Entertainer vom Privatfernsehen abgeworben werden und sie dann ein kaum verändertes Programm öffentlich-rechtlich anbieten können.

In der politischen Bildung sollten diese Fragen auch gestellt werden⁴. Dabei kann dann auch darüber nachgedacht werden, dass „50 Morde pro Woche auf der Mattscheibe kein Ausdruck zusätzlicher Freiheit sind“ (Egon Bahr) und warum Untersuchungen am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen zeigen, dass sich bestimmte Mediennutzungsmuster auf Schulleistungen von Kindern und Jugendlichen auswirken (die Befunde weisen überraschend deutliche Parallelen zu den Ergebnissen der drei PISA-Studien auf).

Anmerkungen

- 1 Pressemitteilung Nr. 44/2007 vom 5. April 2007
- 2 Pressemitteilung Nr. 90/2007 vom 11. September 2007
- 3 Vollständiges Urteil: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html
- 4 Internetseiten mit Diskussionsmaterialien:
<http://www.gez.de/>
<http://www.rundfunkgebuehrenzahler.de/>
http://www.mediatenor.de/newsletters.php?id_news=55
<http://www.computerbildung.de/texte/die%20GEZ.htm>

Kernenergie, ionisierende Strahlen und Krebserkrankungen

Andreas Mergenthaler



Andreas
Mergenthaler

Zusammenfassung:

Nicht erst die Reaktionen auf die jüngsten Ergebnisse der „Epidemiologischen Studie zu Kinderkrebs in der Nähe von Kernkraftwerken“ (KiKK-Studie) haben gezeigt, dass der mutmaßliche Zusammenhang zwischen Kernenergie, ionisierenden Strahlen und Krebserkrankungen in der politischen Debatte wie auch in der öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland ein hochsensibles Thema ist. Seit Jahrzehnten wird in der Bundesrepublik der Zusammenhang zwischen gesundheitlichen Schäden, insbesondere Krebserkrankungen und ionisierenden Strahlen, die von Kernkraftwerken im Routinebetrieb emittiert werden, kontrovers diskutiert. Im Beitrag werden sowohl Internetquellen dezidierter Kernenergiegegner und -befürworter als auch Homepages wissenschaftlicher Organisationen im In- und Ausland und jüngste Ergebnisse epidemiologischer Forschung in Deutschland präsentiert, um die Breite der Diskussion darzustellen.

1 Einleitung

„Unsere Studie hat bestätigt, dass in Deutschland ein Zusammenhang zwischen der Nähe der Wohnung zum nächstgelegenen Kernkraftwerk zum Zeitpunkt der Diagnose und dem Risiko, vor dem 5. Geburtstag an Krebs (bzw. Leukämie) zu erkranken, beobachtet wird“.¹ Dieses Ergebnis der im Dezember 2007 veröffentlichten „Epidemiologischen Studie zu Kinderkrebs in der Nähe von Kernkraftwerken“ (KiKK-Studie) hat sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch bei zahlreichen politischen Akteuren ein breites und kontroverses Echo gefunden. Die zahlreichen Stellungnahmen und die teilweise emotionsgeladenen Kommentare zu den Ergebnissen der KiKK-Studie zeigen, dass Kernenergie auch mehr als 30 Jahre nach den ersten großen Protestaktionen gegen das damals geplante Atomkraftwerk im badischen Wyhl und der Tschernobyl-Katastrophe Mitte der achtziger Jahre ein gesellschaftspolitisch hochsensibles Thema in Deutschland geblieben ist. Vor dem Hintergrund der jüngsten Zwischenfälle in den Leistungsreaktoren Brunsbüttel und Krümmel erhält die Debatte um die Sicherheit deutscher Kernkraftwerke und den gesundheitlichen Risiken der Kernenergie zusätzliche Aktualität und Brisanz.

Die öffentlichen Reaktionen politisch Verantwortlicher auf die Ergebnisse der KiKK-Studie könnten – je nach Parteizugehörigkeit – unterschiedlicher nicht ausfallen. Während Umweltminister Sigmar Gabriel die Ergebnisse der KiKK-Studie von der Strahlenschutzkommission eingehend prüfen lassen will, fordert der niedersächsische SPD-Fraktionschef und ehemalige niedersächsische Umweltminister Wolfgang Jüttner den sofortigen Ausstieg aus der Kernenergie, falls sich die Hinweise auf gesundheitsschädigende Wirkungen von Kernkraftwerken wissenschaftlich erhärten.² Der Energieexperte der Grünen im Bundestag, Hans-Josef Fell, warf der etablierten, seiner Meinung nach mehrheitlich kernenergiefreundlichen Wissenschaft vor, die gesundheitlichen Risiken von Kernkraftwerken jahrelang eklatant unterschätzt zu haben und fordert eine zweite Studie zur Gesundheitsgefährdung der gesamten Bevölkerung. Auch der stellvertretende Vorsitzende der Linksfraktion im Bundestag, Werner Dreibus, sprach sich angesichts der jüngsten Studienergebnisse für einen vorzeitigen Ausstieg aus der Kernenergie aus.³ Ganz im Gegensatz dazu vermutet die Fraktionsvize der CDU, Katherina Reiche, dass die Studie lediglich „die Antipathien gegen Kernkraft schüren soll“.⁴ Die fachpolitische Sprecherin der FDP, Angelika Brunkhorst, forderte, die Studienergebnisse dürften nicht in unseriöser Weise in der Debatte um Kernenergie verwendet werden.⁴

Forderungen nach einem sofortigen Ausstieg aus der Kernenergie angesichts der jüngsten Studienergebnisse werden in einer Pressemitteilung auch von der Umweltschutzorganisation Robin Wood erhoben.⁵ Vertreter von Greenpeace sehen sich ebenfalls in ihren Vorbehalten gegen die Kernenergie bestätigt und fordern erneut den Ausstieg aus der Kernenergie.³ Der Vorsitzende der Deutschen Kinderkrebsstiftung, Ulrich Ropertz, forderte aufgrund der Ergebnisse der KiKK-Studie die Politik auf „...Klarheit zu schaffen und zu handeln“. Die Ursachen für die Häufung kindlicher Leukämie in der Umgebung von Kernkraftwerken müssten schnellstens aufgeklärt werden, so Ropertz.⁶ Eine andere Position vertritt der Hamburger Medizinstatistiker Hans-Hermann Dubben. Dubben schließt nicht aus, dass die Ergebnisse der jüngsten Leukämie-Studie zufällig zustande kamen.⁷

Eine breit gefasste Darstellung der Debatte um mögliche Gesundheitsschäden durch Kernkraftwerke lässt sich auf der Basis von Quellen des World Wide Web erarbeiten. Man sollte sich der Möglichkeiten, aber auch der spezifischen Begrenzungen dieses Mediums im Vorfeld der Recherche bewusst sein: Den Vorzügen der weltweiten Vernetzung von Information, der freien Zugänglichkeit und der größtmöglichen Aktualität der veröffentlichten Informationen stehen auch Nachteile gegenüber, welche die Objektivität der Quellen einschränken können, gerade Angesichts einer so polarisierten Debatte wie der um Kernenergie. Einige der im Internet recherchierbaren Quellen können einer wissenschaftlichen Bewertung nicht standhalten.

Die hier präsentierte Auswahl an Internetressourcen stellt zudem nur einen Ausschnitt dessen dar, was im World Wide Web zum Thema Kernenergie, ionisierenden Strahlen und Krebserkrankungen verfügbar ist. Eine klare Gliederung des Vorgehens erscheint daher sinnvoll, um auf dem Weg durch den weltweiten Datenschwungel nicht die Orientierung zu verlieren: Es werden erstens Internetseiten recherchiert und präsentiert, die von verschiedenen Interessengruppen

betrieben werden. Angestrebt wird eine möglichst breite Darstellung der im Internet dokumentierten Positionen von Kernenergiegegnern und -befürwortern. Diese Darstellungen halten einer strengen wissenschaftlichen Überprüfung nicht stand und der Nutzer sollte bei der Arbeit mit Informationen, die diese Seite liefern, die politischen Absichten der Betreiber berücksichtigen. Zweitens werden Homepages deutscher und internationaler Organisationen beschrieben, die sich wissenschaftlich mit den Themenkreisen Kernenergie, Strahlenschutz und den Ursachen sowie der Verbreitung von Krebserkrankungen beschäftigten. Die Internet-Recherche wurde zwischen dem 07. und 18. Januar 2008 mit Hilfe der Suchmaschine Google durchgeführt.

2 Internetquellen nichtwissenschaftlicher Organisationen

Bei den in diesem Abschnitt aufgelisteten links handelt es um Homepages, deren Betreiber eine einseitig kernenergiefreundliche oder -gegnerische Position vertreten. Die Beiträge der folgenden Internetquellen können zwar zur Beschreibung der polarisierten Diskussion, nicht aber als objektive Quellen zur Beurteilung der Kernenergie dienen, da in einigen dieser Quellen Angaben zu Kernenergie, ionisierenden Strahlen und Krebserkrankungen sachlich und fachlich nicht korrekt wiedergegeben werden.

2.1 Befürworter der Kernenergie

Energieunternehmen wie E.ON, Vattenfall und RWE stellen im Internet Informationen zu Leistung, Reaktortyp und -sicherheit westdeutscher Kernkraftwerke und zur Kernenergie im Allgemeinen bereit (<http://www.eonkernkraft.com/index.php>, http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/225613dasxu/225933bergb/226503kerng/226173kraft/22263kernk/347210kernk/index.jsp, <http://www.rwe.com/generator.aspx/standorte/kernkraftwerke/emslang/language=de/id=8812/emslang-home.html>). Für die meisten Kernkraftwerke sind auf diesen Seiten Informationsbroschüren als PDF-Dateien frei zugänglich. Die Betreiber des Kernkraftwerks Grundremmingen unterhalten eine eigene Homepage (<http://www.kkw-gundremmingen.de/site/index.html>), die sowohl allgemeine technische Information zum Kernkraftwerk enthält als auch Fragen der Reaktorsicherheit und potentielle gesundheitliche Gefahren ionisierender Strahlung behandelt.

Die WWW-Adresse <http://www.kernenergie.de/r2/de/> ist ein Informationsportal zur friedlichen Nutzung der Kernenergie in Deutschland. Bei dieser Seite handelt es sich um den gemeinsamen Internetauftritt des Informationskreises KernEnergie, des Deutschen Atomforums e.V. und der Kerntechnischen Gesellschaft e.V. (<http://www.ktg.org/ktg/de/index.php?navid=0>). Die überaus enge Anbindung des Informationskreises KernEnergie an die stromerzeugende Industrie (u.a. Vattenfall Europe AG, E.ON Kernkraft GMBH, RWE Power AG) geht aus der Mitgliederliste hervor. Auf der Homepage finden sich in der

Rubrik „Gut zu wissen...“ themenbezogene Beiträge rund um Kernkraftwerke, Radioaktivität, Geschichte der Kernenergie, Reaktortypen und Reaktorsicherheit usw. Das „Lexikon“ enthält ein alphabetisch geordnetes Glossar einiger Fachbegriffe zur Kernenergie. Unter „Materialien“ können u.a. der Jahresbericht „Kernenergie in Deutschland“ der Jahre 2005 und 2006, die Broschüren „Kernkraft – Infos für junge Leute“, „Kernenergie Basiswissen“ sowie „Radioaktivität und Strahlenschutz“ als PDF-Dateien heruntergeladen werden. Im Abschnitt „KE multimedia“ stehen animierte Seiten mit Informationen zu den Themen Kernspaltung und dem Aufbau von Druck- und Siedewasserreaktoren, interaktive Reaktor-Simulationen, Videos und virtuelle Einheiten-Rechner zur Verfügung. Unter „Fachzeitschriften atw“ wird auf die „Internationale Zeitschrift für Kernenergie“ (International Journal for Nuclear Power) hingewiesen.

Speziell für Jugendliche wird vom Informationskreis KernEnergie unter <http://www.kernfragen.de/jugendportal/> ein interaktives Informationsportal angeboten. Ausführliche Informationen sind in den Rubriken „Physik“, „Technik“ und „Gesellschaft“ aufgeführt. Im Abschnitt „Gesellschaft“ werden energie- und klimapolitische und rechtliche Aspekte der Kernenergie sowie Reaktorsicherheit und Atommüllentsorgung dargestellt.

2.2 Gegner der Kernenergie

Die internationale Umweltschutzorganisation Greenpeace wurde im Jahr 1971 von Friedensaktivisten in Vancouver, Kanada gegründet. Ihre Mitglieder machten seitdem immer wieder durch spektakuläre Aktionen weltweit auf Umweltthemen aufmerksam. Zu den großen Umweltthemen, für die sich die Mitglieder von Greenpeace engagieren, gehören neben Klimaschutz, Gentechnik, Wälder usw. auch die Kernenergie. Auf ihrer Homepage (<http://www.greenpeace.de>) treten die Mitglieder von Greenpeace als entschiedene Gegner der Kernenergie auf. In der Rubrik „Themen“ ist ein Link zur Atomkraft aufgeführt. Dieser Link führt zu einer Seite, auf der zahlreiche Beiträge u.a. zu den Themen Kernkraftwerke, Atompolitik und -unfälle in Deutschland und dem Tschernobyl-Reaktorunfall abrufbar sind. Der link „Publikationen“ führt zu einer Liste von frei zugänglichen Veröffentlichungen zum Thema Kernenergie im PDF-Format.

Bei der Organisation „International Physicians for the Prevention of Nuclear War“ (IPPNW), die in Deutschland als „Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges, Ärzte in sozialer Verantwortung e.V.“ bekannt ist, handelt es sich um einen Zusammenschluss von Ärzten, die sich vor allem für die atomare Abrüstung einsetzen. Auf der deutschen Homepage der IPPNW (<http://www.ippnw.de/>) sind in der Rubrik „Atomenergie & Gesundheit“ unter dem link „Krebs durch Normalbetrieb“ eine Reihe nationaler und internationaler Studien zum Zusammenhang zwischen Kernkraftwerken und Krebserkrankungen vorgestellt. Hier findet sich auch ein kommentierter Überblick zu internationalen Studien zu Kinderkrebs um Kernkraftwerke (http://www.ippnw.de/Atomenergie/Atomkongress/Krebs_durch_Normalbetrieb/).

Bei der Seite <http://www.brokdorf-antiakw.de/index.html> handelt es sich um eine Internetpräsenz von Gegnern der Kernenergie des „Aktionskreises Stilllegen

Sofort“. Unter diversen Rubriken finden sich Beiträge zum Thema Kernenergie, atomare Transporte und Zwischenlager, Störfälle und technische Daten des Kernkraftwerks Brokdorf.

Unter <http://www.bbm.de/> gelangt man zum „Bund der Bürgerinitiativen Mittlerer Neckar e.V.“ (BBMN), einem Zusammenschluss diverser sozialer Bewegung und Vereine. Die Arbeit des BBMN richtet sich ausdrücklich gegen Kernenergie. In der Rubrik „Top-Themen“ sind Informationen und links zum Thema gesundheitliche Risiken durch Kernkraftwerke aufgeführt.

Auf der Seite der Umweltschutzorganisation „Bund für Umwelt und Naturschutz“ findet sich unter <http://vorort.bund.net/suedlicher-oberrhein/akw-isar.html> eine umfangreiche Darstellung der potentiellen Gefahrenquellen des Kernkraftwerkes Isar und der Kernenergie im Allgemeinen. In dieser Darstellung wird auch auf potentielle gesundheitliche Gefahren im Routinebetrieb eines Kernkraftwerks und insbesondere auf die Ergebnisse der KiKK-Studie eingegangen. Der Beitrag schließt mit einer Linksammlung zu Kernenergiethemen wie z.B. atomaren Zwischenlagern oder Kernkraftwerke und Terrorismus.

Im Herbst 1982 wurde von einigen Umweltaktivisten die Umweltschutzorganisation „Robin Wood – Gewaltfreie Aktionsgemeinschaft für Natur und Umwelt e.V.“ in Bremen gegründet. Durch gewaltfreie Aktionen, wie bspw. Besetzung von Gebäuden, versuchen die zumeist ehrenamtlich tätigen Mitglieder von Robin Wood, die Öffentlichkeit für ökologische Themen zu sensibilisieren. Thematisch gliedert sich die Organisation in vier Bereiche: Wald, Tropenwälder, Energie und Verkehr. Auf der Homepage von Robin Wood (<http://www.robinwood.de/>) sind unter dem link „Energie“ u.a. Informationen zur atomaren Endlagerung und zum Reaktorunfall von Tschernobyl zu finden. In einigen der hier frei zugänglichen Beiträge werden die gesundheitlichen Folgen der Reaktorkatastrophe thematisiert, so auch ausführlich im Beitrag „20 Jahre nach Tschernobyl“ (<http://www.robinwood.de/german/energie/tschernobyl/index.htm>). In der Rubrik „Atomausstieg“ ist unter dem link „AKW-Übersicht“ eine Übersichtskarte deutscher Kernkraftwerke zugänglich. Auf dieser Seite finden sich auch Informationen zu stillgelegten Kernkraftwerken und allgemeine Angaben zu Kernkraftwerks-Betreibern.

3 Internetquellen wissenschaftlicher Organisationen

3.1 Organisationen in Deutschland

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ist seit seiner Gründung im Jahr 1986 für die Umweltpolitik des Bundes verantwortlich. Zum Geschäftsbereich des Ministeriums gehören drei Bundesämter: Das Umweltbundesamt, das Bundesamt für Naturschutz sowie das Bundesamt für Strahlenschutz. Mehrere unabhängige Sachverständigengremien beraten das BMU in Form von Gutachten und Stellungnahmen. Die wichtigsten Beratungsgremien sind der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen und der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen. Auf der Internetseite des

BMU (<http://www.bmu.de/allgemein/aktuell/160.php>) findet sich eine eigene Rubrik „Atomenergie, Strahlenschutz“, die sowohl eine aktuelle Kurzinformation zu beiden Begriffen als auch weiterführende links enthält. Auf den jeweiligen Seiten zu Atomenergie (<http://www.bmu.de/atomenergie/aktuell/aktuell/1155.php>) und Strahlenschutz (<http://www.bmu.de/strahlenschutz/aktuell/aktuell/1782.php>) finden sich detaillierte Informationen, Dokumente und links zum Thema Kernenergie. Vor allem im Bereich Strahlenschutz sind Beiträge aufgeführt, die Zusammenhänge zwischen gesundheitlichen Risiken und Strahlenbelastung u.a. durch Kernkraftwerke thematisieren. Besonders sei hier auf die „Schriftenreihe Reaktorsicherheit und Strahlenschutz“ verwiesen. Unter der Adresse http://www.bmu.de/strahlenschutz/schriftenreihe_reaktorsicherheit_strahlenschutz/doc/2011.php hat der interessierte Leser die Möglichkeit, bisher publizierte Ausgaben als PDF-Dokument herunterzuladen. Das BMU bietet auch ein Glossar an, in dem sich u.a. Stichwörter zu Atomkraft und Strahlenschutz recherchieren lassen.

Die Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) (<http://www.grs.de/index.html>) ist eine technisch-wissenschaftliche Forschungs- und Sachverständigenorganisation. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit und der Entsorgung radioaktiver und chemotoxischer Abfälle. Im Abschnitt „Top Themen“ findet man Informationen zur Reaktorsicherheit in Osteuropa, zur Sicherheit von Atomtransporten und zur Aktualisierung des kerntechnischen Regelwerks. In der Rubrik „Publikationen“ stehen u.a. die Jahresberichte der GRS von 1996 bis 2005/2006 als PDF-Dateien zum Download bereit. Das komplette Literaturverzeichnis der GRS seit dem Jahr 1977 kann hier im PDF-Format heruntergeladen werden. In den Jahresberichten findet man ausführliche und wissenschaftlich fundierte Informationen zu Reaktorsicherheit und Strahlenschutz. In der Rubrik „GRS/IRSN Berichte“ finden sich Beiträge zu gesundheitlichen Auswirkungen der Tschernobyl-Katastrophe als PDF-Dateien, die in Zusammenarbeit mit dem „Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire“ (IRSN), dem französischen Partner der GRS, entstanden.

Die Strahlenschutzkommission (SSK) (<http://www.ssk.de>) berät das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Angelegenheiten des Schutzes vor ionisierenden und nicht-ionisierenden Strahlen. Im Abschnitt „Strahlenschutz-Themen“ findet man Empfehlungen und Stellungnahmen der Strahlenschutzkommission, die bis in die 1970er Jahre zurückreichen. Es finden sich u.a. Stellungnahmen zu kerntechnischen Anlagen, Störfällen, Strahlenexposition, -risiken und -unfällen sowie zu Tschernobyl. Unter der Rubrik „Publikationen“ sind u.a. die Bände 5, 7, die Hefte 4 und 50 sowie Buch 1 (Auswirkungen des Reaktorunfalls von Tschernobyl in Deutschland), Band 12 (Bewertung von Fragen zum Strahlenkrebsrisiko) und Band 29 (Stellungnahme der Strahlenschutzkommission zum Zusammenhang zwischen ionisierender Strahlung und Leukämieerkrankungen von Kindern und Jugendlichen) für die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Kernenergie und dem Auftreten von Krebserkrankungen von Interesse. Die Ausgabe des Bandes 29 aus dem Jahr 1994 wird zur Zeit überarbeitet.⁸ Der link „WWW-Adressen zum Strahlenschutz“ bietet eine Auswahl von Homepages von für den Strahlenschutz relevanten Organisationen, die weitere Informationen zu diesem Thema enthalten.

Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist eine organisatorisch selbstständige wissenschaftlich-technische Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Gegründet im Jahre 1989 verfolgt das BfS das Ziel, Kompetenzen auf den Gebieten Strahlenschutz, kerntechnische Sicherheit, Transport und Verwahrung von Kernbrennstoffen sowie Endlagerung radioaktiver Abfälle zu bündeln. Das BfS beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Sicherheit und dem Schutz des Menschen und der Umwelt vor Schäden durch ionisierende und nichtionisierende Strahlung. Das Bundesamt ist, neben dem Präsidialbereich, der Zentralabteilung und den Geschäftsstellen, in die vier Fachbereiche „Sicherheit in der Kerntechnik“, „Sicherheit nuklearer Entsorgung“, „Strahlenschutz und Gesundheit“ sowie „Strahlenschutz und Umwelt“ gegliedert. Auf der Homepage des BfS (<http://www.bfs.de>) findet sich in der Rubrik „Kerntechnik“ u.a. Informationen zur KiKK-Studie. Es werden FAQ's zum Thema Kernenergie und der Reaktor-katastrophe von Tschernobyl sowie eine Übersicht zu kerntechnischen Anlagen in Deutschland, meldepflichtigen Ereignissen bzw. Störfällen in Kernkraftwerken, Stilllegung und Reaktorsicherheit bereitgestellt. Auf dieser Seite findet man eine interaktive Übersichtskarte zu deutschen Reaktorstandorten (http://www.bfs.de/de/kerntechnik/ereignisse/standorte/karte_kw.html/#tabelle 1). Unter der Rubrik „BfS-Texte zum Thema“ sind Hintergrundinformationen zur KiKK-Studie sowie die Publikationslisten des Fachbereichs Sicherheit in der Kerntechnik der Jahre 2004-2006 als PDF-Dateien zugänglich. In der Rubrik „FAQ'S“ findet man häufig gestellte Fragen zum Reaktorunfall von Tschernobyl. Hier wird in den Fragen 19-22 auf gesundheitliche Folgen des GAUs, wie Todesfälle und Krankheiten in der Umgebung Tschernobyls und in Deutschland sowie anderen Ländern Mitteleuropas eingegangen. Das Glossar enthält die Definitionen einiger relevanter Begriffe im Zusammenhang mit Kernkraftwerken und bösartigen Neuerkrankungen (z.B. Leukämie).

Der Zusammenhang zwischen hoher Strahlenexposition und Krebs wurde in vielen wissenschaftlichen Studien untersucht. Die Erkenntnisse der letzten Jahrzehnte stammten hauptsächlich aus Studien mit Überlebenden der Atombombenabwürfe von Hiroshima und Nagasaki. Im Bereich niedriger Strahlendosen, wie sie im Routinebetrieb in der Umgebung von Kernkraftwerken auftreten, ist der gesundheitliche Effekt allerdings umstritten. Die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und vom Bundesamt für Strahlenschutz initiierte und geförderte „Epidemiologische Studie zu Kinderkrebs in der Nähe von Kernkraftwerken“ (KiKK) wurde seit 2003 am Deutschen Kinderkrebsregister durchgeführt. Auf der Homepage des Deutschen Kinderkrebsregisters (<http://www.kinderkrebsregister.de>) finden sich Pressemitteilungen, Informationen für die breite Öffentlichkeit, internationale wissenschaftliche Publikationen, wissenschaftliche Zusammenfassungen der Studie sowie der komplette Abschlussbericht zur KiKK-Studie als PDF-Dateien.

Zu welchem Ergebnis kommen die verantwortlichen Wissenschaftler dieser Studie? Die KiKK-Studie bestätigt, dass sich in Westdeutschland ein Zusammenhang beobachten lässt zwischen der Nähe der Wohnung zu einem Kernkraftwerk und dem Auftreten von Krebs bei Kindern vor dem fünften Geburtstag. Allerdings kommt die im Vergleich zur natürlichen jährlichen Strahlenex-

position um das 1.000 bis 100.000-fach niedrigere jährlich emittierte radioaktive Strahlung aus Kernkraftwerken als Ursache kindlicher Leukämien nach aktuellem Wissensstand nicht in Frage. Andere Risikofaktoren wie bspw. bestimmte chemische Stoffe oder die soziale Schichtzugehörigkeit des elterlichen Haushalts konnten in der Studie nicht untersucht werden.

3.2 Internationale Organisationen

Die Internationale Atomenergieorganisation (International Atomic Energy Agency (IAEA)) (<http://www.iaea.org/>) wurde im Jahr 1957 im Rahmen des Programms „Atoms for Peace“ unter dem Dach der UN in New York gegründet. Die Organisation hat ihren Verwaltungssitz in der Wiener UNO-City. Die IAEA ist eine unabhängige wissenschaftlich-technische Organisation, die für die friedliche und sichere weltweite Nutzung nuklearer Technologie arbeitet. Sie soll die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie und der Anwendung radioaktiver Stoffe fördern. Gleichzeitig soll die militärische Nutzung von Kerntechnologie, wie z. B. die Proliferation von Kernwaffen, durch Überwachungsmaßnahmen (sogenannte „Safeguards“) verhindert werden. Unter <http://www.iaea.org/Publications/Reports/index.html> können der Jahresbericht der IAEA („IAEA Annual Report“) und Abhandlungen zu nuklearer Sicherheit („Nuclear Safety Reviews“) der Jahre 2001 bis 2006 als PDF-Dateien heruntergeladen werden.

Die Nuclear Energy Agency (NEA) (<http://www.nea.fr/>) ist eine Behörde innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit Sitz in Paris, die sich mit den Grundlagen und der Entwicklung sicherer, umweltfreundlicher und ökonomischer Kernenergie für die friedliche Nutzung beschäftigt. In der Rubrik „Areas of Work“ ist ein link zu „Radiation protection and public health“ aufgeführt. Hier finden sich Informationen zu Arbeitsgruppen, Programmen und Forschungsprojekten der NEA und kooperierenden Organisationen. Unter der Rubrik „Publications“ sind die „NEA News“ von 2001 bis 2007 als PDF-Dateien frei zugänglich. Besonders interessant ist der Beitrag von S. Gordelier „Nuclear energy risks and benefits in perspective“ im jüngsten Heft (Volume 25, No. 2, 2007). Auf Seite 7 dieses Heftes werden sowohl Risiken eines Reaktorunfalls als auch gesundheitliche Risiken während des Routinebetriebs eines Kernkraftwerkes diskutiert.

Die Internationale Strahlenschutzkommission (International Commission on Radiological Protection (ICRP)) (<http://www.icrp.de>) wurde bereits im Jahre 1928 von der Internationalen Gesellschaft für Radiologie als Internationales Komitee zum Schutz vor Röntgenstrahlung und Radium gegründet. Im Jahr 1950 erhielt die Kommission ihren heutigen Namen. Die gemeinnützige Organisation mit Sitz in Stockholm versteht sich als beratende wissenschaftliche Instanz zum Thema Strahlenschutz, insbesondere ionisierender Strahlung. Ziel der ICRP ist es, durch Empfehlungen und Richtlinien die wissenschaftlichen Erkenntnisse im Strahlenschutz zum Nutzen der öffentlichen Gesundheit umzusetzen. Das Jahrbuch der ICRP ist für registrierte Nutzer im Internet als PDF-Datei zugänglich (<http://www.sciencedirect.com/science/journal/01466453>).

Als Teil der World Health Organization (WHO) ist es die Hauptaufgabe der in Lyon angesiedelten Internationalen Agentur für Krebsforschung (International Agency for the Research on Cancer (IARC)) (<http://www.iarc.fr>), Ursachen von Krebserkrankungen zu erforschen und diesbezügliche Projekte zu koordinieren. Die IARC führt eine Reihe weltweiter epidemiologischer Studien und Projekte zur Datensammlung über Krebs durch, wie z.B. die „European Prospective Investigation into Cancer and Nutrition“ (EPIC-Projekt), das internationale Kooperationsprojekt „Genetic Epidemiology of Tobacco Related Cancers“ (GENTREC) oder den europaweiten Aufbau des „Automated Childhood Cancer Information System“ (ACCIS), an dem u.a. das Deutsche Kinderkrebsregister stark beteiligt war. Die Prävention von Krebserkrankungen auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse steht im Fokus der IARC. Die Forschung an der Behandlung von Krebs ist dagegen keine Aufgabe der Agentur. Die IARC gibt auch eine umfangreiche Reihe von Monografien über Risikofaktoren für Krebserkrankungen heraus. Auf ihrer Homepage sind links zu Publikationen und wissenschaftlichen Veröffentlichungen der Jahre 2003 bis 2007 angegeben. Einige Veröffentlichungen der IARC sind unter „Internal resources“ als PDF-Dateien frei zugänglich.

Die Homepage des US-amerikanischen National Cancer Institute (NCI) (<http://www.cancer.gov/>) enthält unter der Rubrik „Cancer Topics“ umfangreiche Informationen zu verschiedenen Arten von Krebserkrankungen, zu Behandlung, Epidemiologie und Prävention. Es werden zusätzlich die links „Cancer library“ und „Cancer Terminology Resources“ angeboten. Erster enthält unter <http://www.cancer.gov/cancertopics/literature> links zur Veröffentlichungen des NCI, zu wissenschaftlicher Literatur zum Thema Krebs in der medizinischen Datenbank PubMed <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/sites/entrez?otool=hebis>) und eine Liste mit weiteren Internetressourcen zum Thema Krebserkrankungen.

4 Fazit

Das Internet bietet eine Fülle von Informationen zu den Themen Kernenergie, gesundheitlichen Risiken ionisierender Strahlung und Krebserkrankungen. Angesichts der Menge der verfügbaren Informationen kann dieser Beitrag lediglich einen Ausschnitt dessen präsentieren, was im World Wide Web zu den oben genannten Themenbereichen verfügbar ist.

Ein Blick auf die hitzige Diskussion, welche die Ergebnisse der KiKK-Studie in der bundesdeutschen Öffentlichkeit ausgelöst haben, macht deutlich, dass Kernenergie und ihre potentiellen Risiken nach wie vor ein hochpolitisches Thema in Deutschland sind. Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl und ihre gravierenden ökologischen und gesundheitlichen Folgen haben gezeigt, dass die Ängste vor den Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie keineswegs unbegründet sind.

Es konnte jedoch auch vor Durchführung der KiKK-Studie bezweifelt werden, dass ionisierende Strahlung im *Routinebetrieb* eines Kernkraftwerkes für

die Entstehung von (kindlichen) Krebserkrankungen verantwortlich ist. Die jährlich emittierte Strahlung eines Kernkraftwerks im Routinebetrieb im 5km Umkreis liegt um den Faktor 1.000 bis 100.000 unterhalb der natürlichen Strahlenexposition pro Jahr (ca. 1,4 milli Sievert) bzw. der Strahlenbelastung durch medizinische Untersuchungen (etwa 1,8 milli Sievert) und ist daher nach strahlenbiologischem Wissensstand zu schwach, um Krebserkrankungen bei Kindern oder Erwachsenen hervorzurufen. Andere Risikofaktoren, über die Exposition mit Pestiziden bis hin zur immunologischen Situation des Kindes, können die Häufung kindlicher Leukämieerkrankungen in der Nähe von Kernkraftwerken ebenfalls nicht erklären. Was bleibt, sind die mysteriösen Häufungen kindlicher Krebserkrankungen in der Umgebung von Kernkraftwerken, am auffälligsten rund um den Leistungsreaktor Krümmel (sogenannter „Krümmel-Cluster“).

Tabellarische Übersicht zu den im Text aufgeführten Internetseiten:

		WWW-Adressen
Nichtwissenschaftliche Organisationen	Befürworter der Kernenergie	http://www.eonkernkraft.com
		http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/225613dasxu/225933bergb/226503kerng/226173kraft/22263kernk/347210kernk/index.jsp
		http://www.rwe.com/generator.aspx/standorte/kernkraftwerke/emsland/language=de/id=8812/emsland-home.html
		http://www.kkw-gundremmingen.de/site/index.html
		http://www.kernenergie.de/r2/de/
		http://www.ktg.org/ktg/de/index.php?navid=0
		http://www.kernfragen.de/jugendportal/
	Gegner der Kernenergie	http://www.greenpeace.de
		http://www.ipnw.de/
		http://www.brokdorf-antiakw.de/index.html
http://www.bbm.de/		
http://vorort.bund.net/suedlicher-oberrhein/akw-isar.html		
	http://www.robinwood.de	
Wissenschaftliche Organisationen	Deutschland	http://www.bmu.de
		http://www.grs.de/index.html
		http://www.ssk.de
		http://www.bfs.de
		http://www.kinderkrebsregister.de
	International	http://www.iaea.org/
		http://www.nea.fr/
		http://www.icrp.de
http://www.iarc.fr		
	http://www.cancer.gov/	

Handelt es sich also doch um „Killer-Meiler“⁹ Oder hat der Zufall die Finger in Spiel? Man darf gespannt sein, zu welchen Ergebnissen die Wissenschaft in Zukunft kommen wird. Bis belastbare wissenschaftliche Ergebnisse vorliegen, bleibt zu hoffen, dass sich die deutsche Debatte zwischen Kernenergiegegnern und -befürwortern weniger durch ideologische Positionen, sondern von rationalen Argumenten leiten lässt, wie es die bisherigen objektiv-wissenschaftlichen Ergebnisse nahe legen.

Anmerkungen

- 1 Kaatsch, Peter/Spix, Claudia/Schmiedel, Sven/Schulze-Rath, Renate/Mergenthaler, Andreas/Blettner, Maria 2007: Epidemiologische Studie zu Kinderkrebs in der Nähe von Kernkraftwerken (KiKK-Studie), Abschlussbericht, online unter: <http://www.kinderkrebsregister.de/>
- 2 O.A. 2007: Blutkrebs-Erkrankungen entfachen Atomstreit, in: Die Welt vom 08. Dezember 2007, online unter: http://www.welt.de/politik/article1441723/Blutkrebs-Erkrankungen_entfachen_Atomstreit.html
- 3 O.A. 2007: Debatte um Atomenergie-Gefahren. Kranke Kinder und neue Streitfragen, in: Süddeutsche Zeitung vom 08. Dezember 2007, online unter: <http://www.sueddeutsche.de/wissen/artikel/603/147259/3/>
- 4 Fried, Nico 2007: Krebsrisiko-Studie entfacht Atomstreit neu, in: Süddeutsche Zeitung vom 09. Dezember 2007, online unter: <http://www.sueddeutsche.de/wissen/artikel/677/147332/>
- 5 Robin Wood (Hg.) 2007: Krebsgefahr Atomkraft, Pressemitteilung vom 10.12.2007, online unter: <http://www.robinwood.de/german/presse/neu/index.htm>
- 6 Deutsche Kinderkrebsstiftung (Hg.) 2007: Zusammenhänge müssen geklärt werden, Presseerklärung vom 10. Dezember 2007, online unter: http://www.kinderkrebsstiftung.de/presse_art73.html
- 7 Vgl. das von Elke Bodderas mit Hans-Herrmann Dubben geführte Interview „Kernkraft und Krebs: Der Schein der Statistiken“, in: Die Welt vom 16. Dezember 2007, online unter: http://www.welt.de/wams_print/article1466123/Kernkraft_und_Krebs_Der_Schein_der_Statistiken.html
- 8 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) 1994: Ionisierende Strahlung und Leukämieerkrankungen von Kindern und Jugendlichen. Stellungnahme der Strahlenschutzkommission mit Anlagen, Veröffentlichungen der Strahlenschutzkommission, Band 29, Stuttgart, Jena, New York: Fischer
- 9 Bartens, Werner 2007: Mahlen nach Zahlen, in: Süddeutsche Zeitung vom 12. Dezember 2007, online unter: <http://www.sueddeutsche.de/wissen/artikel/228/147879/>

Für Hinweise auf die in diesem Beitrag aufgeführten WWW-Adressen wissenschaftlicher Organisationen und Anmerkungen zum Text möchte ich Frau Prof. Dr. Maria Blettner, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, danken.

Zwar erfreuen sich zeithistorische Themen heute eines großen – und wachsenden – öffentlichen Interesses, auch in den Medien. Nicht immer aber spiegelt dieser öffentliche Umgang den Kenntnisstand der Fachwissenschaft. Zeitgeschichte als Forschungsdisziplin zeichnet sich dadurch aus, dass ihr eine enorme Vielfalt und Menge von Quellen zur Verfügung steht: Tondokumente, Filme, Fotos, schriftliche Überlieferungen und mündliche Auskünfte von Zeitzeugen. Die Methoden der Forschung orientieren sich bislang jedoch vorrangig an klassischen Schriftquellen.

Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History bietet ein Forum, mit dem sich die Zeitgeschichte als Disziplin diesen besonderen Herausforderungen stellt und neue Formen der Präsentation ihrer Ergebnisse erprobt.

Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History richtet sich an Historiker und Wissenschaftler benachbarter Disziplinen, aber auch an eine breitere, zeithistorisch interessierte Öffentlichkeit.

Die Herausgeber

Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History wird am Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam herausgegeben von Konrad H. Jarausch, Christoph Kleßmann und Martin Sabrow.

Die Zeitschrift erscheint dreimal jährlich in zwei sich ergänzenden Ausgaben: einer Online-Ausgabe (www.zeithistorische-forschungen.de) innerhalb des neuen Internetportals Zeitgeschichte-online und einer parallelen Druck-Ausgabe bei Vandenhoeck & Ruprecht mit etwa 160 Seiten je Heft.

ZEITHISTORISCHE FORSCHUNGEN

STUDIES IN CONTEMPORARY HISTORY

Herausgegeben
von Konrad H. Jarausch, Christoph Kleßmann und Martin Sabrow
in Verbindung mit Zeitgeschichte-online

3. Jahrgang 2006/3 ISSN 1612-6033

Thema: Die 1970er-Jahre – Inventur einer Umbruchzeit

André Steiner
Bundesrepublik und DDR in der Doppelkrise europäischer Industriegesellschaften

Thomas Ekman Jørgensen
Übergängen zu einer Sozialgeschichte der Entspannung 1960–1980

Claudia Kraft
Regime, Opposition und Geschlechterordnungen im Staatssozialismus

Sven Reichardt
Klaus Theweleits »Männerphantasien« – ein Erfolgsbuch der 1970er-Jahre

Quellen
Möbeldesign der 1970er-Jahre



50%
Nachlass
im 1.
Abojahr!

Zeithistorische Forschungen

Studies in Contemporary History

Erscheint 3x im Jahr.

Je Heft ca. 160 Seiten mit Abbildungen, kartoniert

Jahresbezugspreis 2008

€ 66,- D im 1. Abojahr nur € 33,- D

Jahresbezugspreis für Studierende

€ 40,- D im 1. Abojahr nur € 20,- D

Einzelheftpreis

€ 25,90 D

ISSN 1612-6033 (Print)

ISSN 1612-6041 (Internet)



Jetzt abonnieren und sparen!

www.v-r.de

abo@v-r.de

Vandenhoeck & Ruprecht

Planspiel Planwirtschaft

Christian Fischer



Christian Fischer

Zusammenfassung

Das Planspiel ist eine handlungsorientierte Methode, bei der komplexe ökonomische oder politisch-soziale Funktionszusammenhänge in einem modellhaften Spielszenario simuliert werden. Im Planspiel *Planwirtschaft* erfolgt die Simulation des planwirtschaftlichen Funktionsgefüges anhand der Planung, Produktion und des Verkaufs einer Stereoanlage. Die politischen Rahmenbedingungen und die Funktionslogik der sozialistischen Planwirtschaft sollen dabei für die Schüler erfahrbar und zum lebendigen Gegenstand anschließender Reflexion werden.

1. Warum Planspiel *Planwirtschaft*? – eine politikdidaktische Begründung

In Anbetracht von Konjunktur- und Börsenschwankungen mit ihren ökonomischen und sozialen Folgen, des harten globalen Konkurrenzdrucks und der nach wie vor hohen Arbeitslosenquote, erscheint das Modell der sozialistischen Planwirtschaft bei oberflächlicher Betrachtung zunächst wie eine Verheißung: eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ohne soziale Unterschiede, in der jeder einen Arbeitsplatz besitzt, die Produktionsmittel nicht mehr nur einigen wenigen, sondern allen Gesellschaftsmitgliedern gleichermaßen gehören und sich die Wirtschaft unter staatlicher Leitung gleichmäßig und stabil entwickeln kann, ohne Wirtschaftskrisen, Ausbeutung und Armut. Entgegen ihrer augenscheinlichen Faszination ist die sozialistische Planwirtschaft aber in allen Ländern des ehemaligen Ostblocks ökonomisch und politisch gescheitert.

Die Auseinandersetzung mit Wirtschaftsordnungen gehört in den Aufgabenbereich der politischen Bildung. Eine rein ökonomische Betrachtung würde grundsätzlich zu kurz führen, zum einen, weil Wirtschaftsordnungen immer in konkrete politische Rahmenbedingungen eingebettet sind und von einem spezifischen Menschenbild ausgehen, zum anderen, weil Wirtschaftsordnungen unmittelbar auf die Gestalt und innere Struktur einer Gesellschaft Einfluss nehmen.

Neben der freien und sozialen Marktwirtschaft sollte auch die sozialistische Planwirtschaft im Sozialkundeunterricht behandelt werden. Die Intention hierfür

folgt weniger einem historischen oder ideengeschichtlichen Ansatz. Sie ist vielmehr auf ein gegenwartsbezogenes Verständnis der Funktionsmechanismen von Wirtschaftsordnungen ausgerichtet. Die Merkmale der sozialistischen Planwirtschaft liegen primär im sozialistischen Eigentum an den Produktionsmitteln, der staatlichen Koordination der Marktkräfte sowie in der Aufhebung des marktwirtschaftlichen Konkurrenzprinzips begründet. Zugleich handelt es sich dabei um die Strukturelemente, die als systemimmanente Ursachen für ihr ökonomisches Scheitern gelten. Aus ihnen resultieren die Defizite, die für das System der sozialistischen Planwirtschaft kennzeichnend geworden sind: das Anreizproblem, die vergleichsweise geringe technische Innovationskraft, die Inflexibilität und Ineffizienz der Produktion, der Mangel.

Im Umkehrschluss lässt sich damit am Modell der sozialistischen Planwirtschaft die funktionale Bedeutung des Privateigentums an den Produktionsmitteln, der Selbstkoordination der Marktkräfte sowie des herrschenden Konkurrenzprinzips in der freien und sozialen Marktwirtschaft verdeutlichen. Um die positiven und negativen Effekte der jeweiligen Wirtschaftsmodelle wirklich bewerten und vergleichen zu können, wird die Kenntnis ihrer Funktionsmechanismen prinzipiell erforderlich. Die Auseinandersetzung mit der sozialistischen Planwirtschaft leistet hierfür einen notwendigen Beitrag, insbesondere nachdem „Die Linke“ auf ihrem Gründungsparteitag öffentlich zum Systemwechsel aufgerufen hat. Für die Schüler vergrößert sich damit das Verständnis und die Möglichkeit zur Teilnahme am gesellschaftlichen Diskurs über die Gestaltung unserer gegenwärtigen und zukünftigen Wirtschafts- und Sozialordnung.

Aus den bisherigen Ausführungen folgt die zentrale Frage, wie die Funktionsmechanismen der sozialistischen Planwirtschaft im Sozialkundeunterricht vermittelt werden können. Ein wirtschaftstheoretischer Lehrgang erscheint als wenig sinnvoll. Er wäre zu abstrakt und könnte die jeweiligen Funktionszusammenhänge nicht schülergerecht erklären. Das Ziel liegt vielmehr darin, die systemimmanenten Funktionsmechanismen möglichst erfahrbar und sie damit zum lebendigen Gegenstand anschließender Reflexion zu machen. Die Möglichkeit komplexe Systemzusammenhänge im Unterricht modellhaft zu simulieren und sie damit für den Schüler zu erschließen bietet das Planspiel.

2. Das System der Planwirtschaft

Ideengeschichtlich und systemanalytisch ist es sinnvoll die Planwirtschaft in Kontrastierung zur freien und sozialen Marktwirtschaft zu analysieren. Bei der freien Marktwirtschaft handelt es sich um die „strenge Hinordnung aller Wirtschaftsvorgänge auf den Konsum, der über seine in Preisen ausgedrückten Wertschätzungen der Produktionsbewegung die bestimmenden Signale erteilt“ (Müller-Armack 1946/1990: 78). Das Prinzip der freien Preisbildung fungiert damit als basales Binde- und Steuerinstrument zwischen Konsumenten und Produzenten. Freier Wettbewerb und wirtschaftliche Freiheit sind dabei konstitutive Funktionsvoraussetzungen dieses Systems. Die soziale Marktwirtschaft verbindet darüber hinaus die marktwirtschaftliche Grundordnung mit dem Anspruch

einer sozialstaatlichen Sicherung. Zu diesem Zweck implementiert der Staat soziale Interventions- und Umschichtungsmechanismen, die allerdings dem Grundsatz der *Marktkonformität* unterworfen sein sollen (Müller-Armack 1960: 11-12).

Im Gegensatz dazu basiert die Planwirtschaft primär auf der marxistisch fundierten Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln. Der marxistischen Argumentation zufolge ist das bürgerliche Privateigentum nicht nur ein Ausbeutungsinstrument, sondern wird zugleich als Grundlage der profit- und konkurrenzbestimmten kapitalistischen Wirtschaftsweise verstanden, in deren Folge Überproduktion und Wirtschaftskrisen entstehen, die zu Arbeitslosigkeit, Massenverelendung und Krieg führen (Marx/ Engels 1848/ 2005: 25-26, 34-35). Die diagnostizierte „Anarchie“ der kapitalistischen Produktionsweise sowie die klassenbedingte Ausbeutung sollen im Sozialismus durch die Schaffung des „sozialistischen Eigentums“ aufgehoben werden (Autorenkollektiv 1979: 464). Die Verfügungsgewalt über die Produktionsgüter wird dabei in die Hände des Staates übergeben.

Damit entscheidet nicht eine Vielzahl von Unternehmen, sondern allein die Staatsführung über den Einsatz der wirtschaftlichen Ressourcen. Die Planwirtschaft setzt das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage über den Mechanismus der freien Preisbildung als inhärentes Marktregulativ außer Kraft. An seine Stelle tritt ein von der Staatsregierung konzipierter Zentralplan, der den Wirtschaftsablauf determiniert. In der ehemaligen DDR war die Staatliche Plankommission das zentrale Organ des Ministerrats für die Lenkung der Volkswirtschaft. Ihr oblag die Ausarbeitung der Fünfjahres- und Jahrespläne. Die Zentralpläne enthielten den prognostizierten volkswirtschaftlichen Bedarf an Gütern und legten Qualität, Umfang und Preise der Produkte verbindlich fest. Ferner bestimmten sie die Distribution von ökonomischen Ressourcen und Investitionen (Steiner 2004: 11-12; Autorenkollektiv 1979: 469-471).

Oggleich innerhalb des planwirtschaftlichen Systems der Planungsprozess zentral erfolgt, ist die oberste Planungsinstanz bei der Planerstellung auf die Mitarbeit der nachgeordneten Hierarchieebenen angewiesen. Für eine wirtschaftsgerechte Planung müssen die Planvorgaben auf die Produktionskapazitäten und den dafür notwendigen Ressourcenbedarf der einzelnen Betriebe abgestimmt sein. Diese Faktoren kann die oberste Wirtschaftsleitung im einzelnen nicht kennen. Deshalb ist sie auf die entsprechenden Auskünfte der jeweiligen Produktionseinheiten angewiesen (Steiner 2004: 12-13). Der verabschiedete Zentralplan lenkt und koordiniert dann im Verlauf der vorgesehenen Planperiode den gesamten Wirtschaftsprozess. Er verfügt über einen quasi-gesetzlichen Status, das heißt, die Betriebe sind exakt an die Planvorgaben gebunden (Kornai 1995: 122-125).

Um die immense Komplexität einer gesamtwirtschaftlichen Zentralplanung mit ihren internen Abstimmungsproblemen zu verringern, konzentrierte man in der ehemaligen DDR die Industriebetriebe in sogenannten Kombinat. Diese umfassten geschlossene Produktionskreisläufe, angefangen von der Forschung und Entwicklung über die gesamte Einzelteil- und Endproduktion bis hin zum Vertrieb. Man schuf damit nahezu autarke Wirtschaftseinheiten, die im Ergebnis das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsteilung und Flexibilität einschränkten (Steiner 2004, S. 185).

Betrachtet man das sozialistische Wirtschaftssystem auf der Handlungsebene, so zieht die Ersetzung der Marktbeziehungen durch einen staatlichen Zentralplan eine veränderte Handlungslogik der Produzenten nach sich. Das Handeln der Betriebe wird primär auf die nominelle Planerfüllung orientiert. Effizienzüberlegungen, Nachfrageorientierung und Gewinnkalkulation treten demgegenüber in den Hintergrund. Die primäre Fokussierung auf die nominelle Planerfüllung führte in der ehemaligen DDR dazu, dass die Betriebe und Kombinate gegenüber der Staatlichen Plankommission ihr Produktionsvermögen bewusst geringer als vorhanden angaben, um so die Planvorgaben leichter erfüllen und – im Interesse einer Prämienausschüttung – auch übererfüllen zu können. Hieraus ergab sich das Phänomen der sogenannten „weichen Pläne“, die dem tatsächlichen Produktionsvermögen der Volkswirtschaft nicht gerecht wurden (Leipold 1988: 241; Steiner 2004: 13).

Wirtschaftliche Planung findet natürlich auch in der Marktwirtschaft statt. Allerdings planen hier die Unternehmensführungen dezentral und selbstständig. Gleichzeitig sind sie dazu gezwungen, flexibel auf neue Marktentwicklungen und technische Innovationen zu reagieren und ihre Unternehmensplanung gegebenenfalls zu modifizieren, um konkurrenzfähig zu bleiben und Gewinne zu erzielen. Die Änderung eines sozialistischen Zentralplans stellt hingegen einen Eingriff in das volkswirtschaftliche Gesamtgefüge dar und ist daher während der laufenden Planperiode nicht vorgesehen. Der Wirtschaftsplan ist damit nicht nur Steuerinstrument, sondern zugleich auch eine Quelle wirtschaftlicher Starrheit und Inflexibilität (Kornai 1995: 141).

Systembedingt besitzt die Planwirtschaft ein geringeres Niveau an technischer Innovations- und Leistungskraft als die Marktwirtschaft (Steiner 2004: 14; Kornai 1995: 295-302). Verantwortlich ist hierfür zum einen die soeben beschriebene Inflexibilität der zentralistischen Wirtschaftsplanung. Zum anderen wirken sich die fehlende Konkurrenz, der garantierte Absatz der Produkte sowie die fehlenden Gewinn- und Einkommensmöglichkeiten negativ auf die Innovations- und Leistungsbereitschaft der Produktionseinheiten aus.

Tatsächlich verfügte die ehemalige DDR in einzelnen Bereichen über hohe Sozialstandards: Arbeitsplatzsicherheit, Vollbeschäftigung, Preissicherheit, hohe Subventionierung bei Produkten und Dienstleistungen des Grundbedarfs, Familien- und Frauenpolitik. Die ökonomischen Voraussetzungen hierfür, nämlich die ständige Steigerung der Produktivität und der Leistungskraft, konnte die DDR jedoch nicht realisieren (Gutmann/Buck 1996: 8-9). Darüber hinaus sind die Preisfestsetzungen und Subventionen, wie auch die nahezu bedingungslose Existenzsicherung der Betriebe und Arbeitsplätze, in deren Folge sich das Anreizproblem erst entwickeln konnte, nicht allein als soziale Errungenschaften zu honorieren, sondern zugleich als dysfunktionale Bestandteile des planwirtschaftlichen Systems mit in Betracht zu ziehen.

Wirtschaftlich kennzeichnend für den real existierenden Sozialismus wurde der Mangel. Aufgrund dessen bestand für die DDR-Bürger mit dem für ihre Arbeitsleistung erhaltenen Geld keine Konsumsicherheit jenseits der Grundversorgung. Es konnte nicht garantiert werden, dass mit dem erworbenen Geld die gewünschten Güter auch erhältlich waren, beziehungsweise dass der zwangsläufig angesparte Kaufkraftüberhang für die gewünschten Produkte später einzulö-

sen sein würde. „Die Einlösung des Geldversprechens blieb ungewiss“ (Gries 2002: 594). Derartige Bezüge auf die DDR-Vergangenheit reichen allerdings über das unmittelbare Spielmodell des vorliegenden Planspiels hinaus. Im Zentrum des Planspiels *Planwirtschaft* steht nicht die Abbildung der real-historischen DDR-Verhältnisse, sondern die modellhafte Simulation der zentralen Strukturelemente einer sozialistischen Planwirtschaft. Leser, die sich weiterführend für die konkrete Umsetzung der sozialistischen Planwirtschaft in der ehemaligen DDR interessieren, finden einen Zusatztext über den Prozess der damaligen Investitionsplanung und Investitionsfinanzierung als Anhang zum Planspiel. Diese fachwissenschaftliche Zusatzinformation ist über die Internetseite von GWP unter <http://www.gwp-pb.de> zu beziehen.

3. Planspiele und ihre Lernchancen

Ein Planspiel setzt sich aus zwei Grundkomponenten zusammen: dem Modell und dem Spiel. Der Modellcharakter kommt in der Darstellung eines reduzierten Realitätsausschnitts zum Ausdruck. Das komplexe politisch-gesellschaftliche Interaktions- und Rahmengenüge, das den Gegenstand des Planspiels bildet, wird also in ein überschaubares Modell transferiert. Dieses konstituiert sich lediglich aus den zentralen Struktur- und Funktionselementen des zu simulierenden Wirklichkeitsbereichs. Hierdurch sollen komplizierte politische, gesellschaftliche oder ökonomische Zusammenhänge an Übersichtlichkeit gewinnen (Massing 1998: 27-28). Die Spieler des Planspiels übernehmen in kleinen Gruppen die Rollen der beteiligten Akteure und versuchen die zugrunde liegenden Konflikte aus ihrer jeweiligen Rollenperspektive heraus im Spielverlauf zu lösen.

Die didaktischen Ziele und Chancen des Planspiels erfassen verschiedene Lernebenen. Das Planspiel verbindet inhaltlich-fachliches Lernen mit problem-lösenden, handlungsanleitenden und sozial-kommunikativen Lernprozessen. Die modellhafte Simulation politisch-gesellschaftlicher oder ökonomischer Wirklichkeitsbereiche vermittelt dabei Einsichten in formale Prozesse und Systemmechanismen. Der Schüler erkennt Systemstrukturen, gruppenspezifische Abhängigkeiten, typische Interessenlagen und realisiert systemimmanente Entscheidungszwänge (Massing 1998: 28-30).

4. Konzeption des Planspiels *Planwirtschaft*¹

Im Planspiel *Planwirtschaft* werden die Planung, Produktion und der Verkauf einer Stereoanlage unter den Bedingungen der zentralisierten Planwirtschaft simuliert. Ausdrücklich ist darauf hinzuweisen, dass nicht die DDR-Wirtschaft in ihrer real-historischen Komplexität nachempfunden werden soll. Vielmehr geht es darum, die basalen Strukturelemente einer sozialistischen Planwirtschaft – also das sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln, die Aufhebung marktwirtschaftlicher Konkurrenz sowie die Koordinierung des Wirtschaftsab-

laufs über einen staatlichen Zentralplan – im Spielszenario modellhaft umzusetzen.

Hierfür ist die Klasse in drei Spielgruppen zu teilen: die *Staatliche Planbehörde*, der *Sozialistische Betrieb-Elektrotechnik* und die *Nachfrager*.² Gemäß dem planwirtschaftlichen System sind die Marktmechanismen, die als Regulativ zwischen Angebot und Nachfrage fungieren, im Planspiel *Planwirtschaft* aufgehoben. Diese Aufgabe übernehmen die Schüler der Staatlichen Planbehörde. Sie entwickeln einen Plan, in dem sie dem Betrieb Quantität, Qualität und den Preis des Produktes verbindlich vorgeben. Um die Wirklichkeitsnähe des Modells zu garantieren, darf die Bilanzierung des Bedarfs nicht das Resultat persönlicher Befragung sein, sondern kann lediglich auf Schätzungen basieren. Sollten die Schüler der Planbehörde den Bedarf exakt bilanziert haben, so ist die Statik des planwirtschaftlichen Systems durch die künstliche Steigerung der Nachfrage mit Hilfe von Ereigniskarten, beispielsweise mit dem Inhalt „Dein Kassettenrekorder ist aus Versehen heruntergefallen und Du benötigst einen neuen!“ zu demonstrieren. Im Fall einer zu hohen Bedarfsschätzung kann diese als eklatante Überproduktion hingenommen werden, die aufgrund der Planstatik im Spielverlauf ebenfalls nicht zu korrigieren ist.

Um die Planstatik zu simulieren, kann eine Produktionsausweitung beziehungsweise die Einführung neuer Produkte im Spielverlauf – also im Verlauf der Planperiode – nicht erfolgen. Die Schüler der Produktionsgruppe „Sozialistischer Betrieb-Elektrotechnik“ sind ausschließlich an die Vorgaben der Planbehörde gebunden. Dabei ist zu beachten, dass die Planbehörde bei der Erstellung des Plans die bilanzierte Nachfrage mit der Produktionskapazität des „Sozialistischen Betriebs-Elektrotechnik“ abstimmen muss. Um die Planvorgaben mit Sicherheit erfüllen zu können und einer Überforderung entgegenzuwirken, liegt es im Interesse der Schüler des „Sozialistischen Betriebs-Elektrotechnik“ das eigene Produktionsvermögen geringer als vorhanden anzugeben oder – anders ausgedrückt – den Plan zu drücken. Hier sollen die primäre Orientierung der Produzenten auf die nominelle Planerfüllung und das resultierende Problem der „weichen Pläne“ simuliert werden.

Mit der Spielgruppe „Sozialistischer Betrieb-Elektrotechnik“ ist in der Planspielkonzeption lediglich *ein* Anbieter von Stereoanlagen vorgesehen. Damit trägt das Simulationsmodell in vereinfachter Struktur der fehlenden Konkurrenz zwischen den Produktionseinheiten und ihrer monopolartigen Stellung gegenüber den Nachfragern im sozialistischen Wirtschaftsmodell Rechnung. Des weiteren soll im Planspiel auch nur eine Baureihe von Stereoanlage geplant und „produziert“ werden, um so die Einschränkung der Warenvelfalt unter den Bedingungen einer verstaatlichten und zentral gelenkten Wirtschaft zu simulieren. Bei den Nachfragern repräsentiert jede Spielgruppe zu je zwei Schülern einen Haushalt. Auf die Rolle von Zwischenhändlern wird in diesem Planspiel verzichtet. Anbieter und Nachfrager treffen damit direkt aufeinander. Der Verkauf der Stereoanlagen findet im kombinatseigenen Verkaufsladen statt.

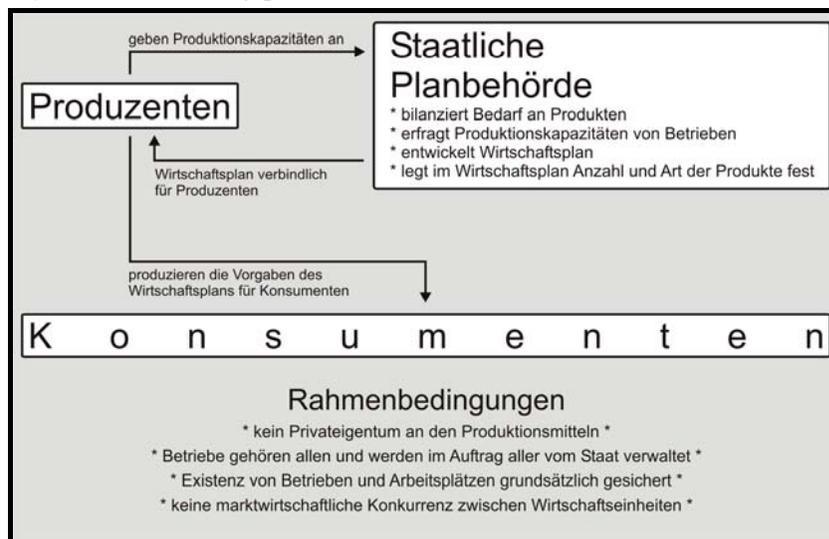
5. Durchführung

Die Durchführung des Planspiels erfordert ein systematisch strukturiertes Vorgehen. Der methodische Ablauf untergliedert sich in drei Hauptphasen: Vorbereitungsphase, Spielphase und Reflexionsphase. Das Planspiel findet auf der Grundlage von Informations- und Aufgabenblättern statt, die den Schülern konkrete Spielanweisungen geben. Daneben unterstützen noch Arbeitsgrundlagen und Textblätter die jeweiligen Arbeitsschritte. Diese Arbeitsmaterialien sind *fett* gedruckt und über den „Didaktischen Koffer“ unter der Internetadresse <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/> zu beziehen. Zeitlich wird für die Durchführung des Planspiels eine Doppelstunde veranschlagt.

I. Vorbereitungsphase:

Die Spieleinführung findet auf der Grundlage des *Einführungsblattes* „P: Planwirtschaft“ statt. Hier erhalten die Schüler erste Informationen über das planwirtschaftliche Wirtschaftssystem und die Zielsetzung des Planspiels. Die Erprobung des Planspiels hat gezeigt, dass es den Schülern äußerst schwer fällt, sich in das simulierte planwirtschaftliche Funktionsgefüge und die daraus resultierende Handlungslogik hineinzusetzen. Bereits in der Vorbereitungsphase muss das planwirtschaftliche Grundmodell daher strukturiert erarbeitet werden, damit sich die Schüler das Bedingungsgefüge, in dem sie anschließend handeln sollen, erschließen können. Grundsätzlich widerspricht das planwirtschaftliche Simulationsmodell den wirtschaftlichen Denk- und Verhaltensmustern, die die Schüler aus ihrer Lebenswelt kennen und täglich anwenden. Insofern geht es – ähnlich wie in einer Zukunftswerkstatt – zunächst darum, diese vertrauten

Tafelbild: Einführungsphase



Denkmuster hinter sich zu lassen und sich für eine neue Struktur und Logik zu öffnen. Man kann die notwendige „Lebensweltdistanzierung“ affektiv ausgestalten und zugleich eine Verbindung zur strukturierten Erarbeitung des simulierten planwirtschaftlichen Grundmodells herstellen. Eine affektiv geleitete Vorbereitungsphase wird im *Material* „P: Vorbereitungsphase-Lehrer“ angeboten. Das Ziel der Vorbereitungsphase liegt in der Erstellung des folgenden Tafelbildes, das das planwirtschaftliche Beziehungs- und Funktionsgefüge im Überblick visualisiert und den Spielteilnehmern als Orientierungshilfe im weiteren Spielverlauf zur Seite steht. Im Anschluss erfolgt die Rollenverteilung.

II. Spielphase

a. Meinungs- und Willensbildungsphase:

Die Meinungs- und Willensbildungsphase basiert auf den *Aufgabenblättern* „P: Spielphase 1 – Käufer“, „P: Spielphase 1 – Planbehörde“ und „P: Spielphase 1 – Sozialistischer Betrieb-Elektrotechnik“. Mit Hilfe dieser Aufgabenblätter sollen sich die Schüler ihre wechselseitigen Funktionsmechanismen und Interessen verdeutlichen. Ziel ist es, eine geeignete Vorgehensweise zu entwickeln. Die Käufer legen in diesem Spielabschnitt ihre Familienverhältnisse und die daraus resultierende Bedürfnisstruktur fest. Der Spielgruppe „Planbehörde“ kommt in dieser Phase die zentrale Aufgabe der Wirtschaftsplanentwicklung zu. Dabei bestimmt sie zunächst die technische Ausstattung der zu produzierenden Stereoanlage und überträgt das Gerät auf die *Arbeitsgrundlage* „P: Wirtschaftsplan“. Bevor die Planbehörde den Produktionsplan fertig stellen kann, muss sie sich mit den Schülern des „Sozialistischen Betriebs-Elektrotechnik“ in Verbindung setzen und sich auf eine endgültige Produktionszahl einigen.³ Abschließend legt sie den Wirtschaftsplan in Form der entsprechenden Arbeitsgrundlage vor. Die Rolle der Spielgruppe „Sozialistischer Betrieb-Elektrotechnik“ ist bereits weitgehend umrissen. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Planerfüllung. Entsprechend entwickelt sie ihre Interessen und vertritt diese bei den Verhandlungen über die festzusetzende Produktionszahl mit der Spielgruppe „Planbehörde“.

b. Interaktionsphase:

In der Interaktionsphase kommt es zum direkten Zusammentreffen der Anbieter und Nachfrager. Angeleitet werden die Schüler durch die *Informationsblätter* „P: Spielphase 2 – Sozialistischer Betrieb-Elektrotechnik“, „P: Spielphase 2 – Käufer“ und „P: Spielphase 2 – Planbehörde“. Eine Bankreihe fungiert dabei als betriebseigener Verkaufsladen. Der Verkauf einer Stereoanlage gewinnt durch die gegenseitige Unterzeichnung auf der *Arbeitsvorlage* „P: Kaufvertrag“ Geltung. Das Produkt liegt in Form der Abbildung des Wirtschaftsplans vor. Um die Schüler der Planbehörde auch während der Verkaufspielphase in das Spiel zu integrieren, haben sie Beobachtungsaufgaben zu erfüllen.

III. Reflexion

Aus den Erfahrungen der Erprobung des Planspiels folgt die Schlussfolgerung, dass die Reflexion äußerst strukturiert verlaufen muss und hierfür einer konkreten Schrittfolge bedarf, die im folgenden dargestellt ist.

a. Erzählung:

Die Schüler erzählen in offener Form, wie es ihnen im Spielverlauf ergangen ist, was sie gut fanden beziehungsweise, was sie als Käufer/ Produzenten/ Planbehörde gestört hat. Einige Schüler, die als Käufer am Spielgeschehen teilgenommen haben, können hier ihre in der Willensbildungsphase erstellten Plakate präsentieren, auf denen sie ihre jeweiligen Ausgangspositionen, Erwartungen und Kaufstrategien visualisiert haben und mit den Spielergebnissen abgleichen (vgl. *Aufgabenblatt „P: Spielphase 1 – Käufer“*).

b. Theoretisierung:

Die Spielerfahrungen und Ergebnisse werden in einen Bezug zu dem theoretischen Grundmodell der sozialistischen Planwirtschaft gesetzt, das in der Vorbereitungsphase als Tafelbild entwickelt wurde. Es findet also eine Theoretisierung des Spielverlaufs und der Spielerfahrungen statt. Die leitende Fragestellung lautet hierbei: Warum ist was passiert? Und welche Erklärungen ergeben sich aus dem Funktionsmodell der Planwirtschaft heraus?

c. Reflexion der Modellhaftigkeit:

In diesem Schritt ist zu verdeutlichen, dass das simulierte Modell lediglich die zentralen Grundzüge der sozialistischen Planwirtschaft enthält und im Sinne der Verständlichkeit die ungemene Kompliziertheit der zentralstaatlichen Wirtschaftslenkung reduziert hat. Die Bezugnahme auf die DDR-Realität darf allerdings nicht zu früh erfolgen. Ihre Erklärung würde die unmittelbaren Spielerfahrungen verlassen. Deshalb ist es sinnvoller zunächst allgemein zu fragen, welche ökonomischen Faktoren im vorliegenden Modell ignoriert wurden.⁴ Ein erster Wirklichkeitsbezug lässt sich durch die Interpretation eines politischen Witzes über die Planwirtschaft oder/ und durch ein Zitat des Ökonomen Janos Kornai realisieren. Beide Materialien sind im *Reflexionsblatt 1* aufgeführt. Die weiterführende Reflexion der Planwirtschaft – wie zum Beispiel die DDR-Realität oder der Vergleich mit den anderen Wirtschaftssystemen – ist für die Folgestunden anzusetzen. Als Materialgrundlage können hierfür die *Reflexionsblätter 2, 3 und 4* herangezogen werden. Eine systematische Gegenüberstellung der sozialistischen Planwirtschaft mit der freien und sozialen Marktwirtschaft bietet das Material *„Tabelle: Wirtschaftsordnungen – Übersicht“*, das zugleich als inhaltliche Lernzielorientierung dienen kann.

Anmerkungen

- 1 Die Basiskonzeption des Planspiels *Planwirtschaft* geht auf das Planspiel „Stereoanlage“ (Fischer/Conrad) zurück. Das Planspiel „Stereoanlage“ setzt sich aus zwei aufeinander abgestimmten Teilplanspielen zusammen und simuliert anhand der Produktion und des Verkaufs von Stereoanlagen die marktwirtschaftlichen und planwirtschaftlichen Funktionsmechanismen. Die Durchführung des Gesamtplanspiels erfordert einen großen Zeitaufwand, der den organisatorischen Rahmen des Sozialkundeunterrichts belastet. Das Planspiel „Stereoanlage“ eignet sich daher besonders für Projekttage. Um aber das planwirtschaftliche Simulationsmodell in die organisatorischen Rahmenbedingungen des Sozialkundeunterrichts zu integrieren, wurde das Teilplanspiel *Planwirtschaft* aus der Gesamtkonzeption herausgelöst und als eigenständiges Planspiel ausgearbeitet.
- 2 Auf die Begriffe „Zentrale Staatliche Plankommission“ und „VEB“-Elektrotechnik wird hier als Spielgruppenbezeichnungen bewusst verzichtet. Die mehrmalige Erprobung des Planspiels hatte gezeigt, dass die Verwendung dieser beiden historischen Begriffe als Spielgruppenbezeichnungen bei den Spielteilnehmern zu einer undifferenzierten Gleichsetzung des Spielmodells mit der DDR-Vergangenheit sowie zu Irritationen über den Geltungsanspruch des Planspiels führen kann. Der Geltungsanspruch des Spielszenarios liegt, wie bereits erläutert, nicht in der Rekonstruktion der real-historischen DDR-Wirtschaft, sondern in der modellhaften Simulation der zentralen Strukturelemente einer sozialistischen Planwirtschaft.
- 3 Als problematisch erweist sich hierbei, dass sich die „Meinungs- und Willensbildungsphase“ bereits mit der „Interaktionsphase“ überlappt. Eine saubere Trennung der Arbeitsphasen lässt sich bei der Planerstellung in dieser Form nicht realisieren.
- 4 Die Erfahrungen der Erprobung legen nahe, sich auch hier auf Basisfaktoren zu beschränken: Rohstoffbedarf, Rohstoffimport, Energieerzeugung, Energietransport, andere Wirtschafts- und Produktionszweige, Zwischenhändler.

Literatur

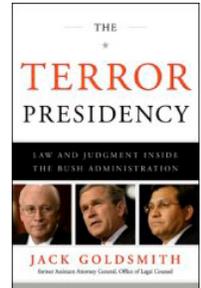
- Autorenkollektiv (1979): Politische Ökonomie des Kapitalismus und des Sozialismus. Lehrbuch für das marxistisch-leninistische Grundlagenstudium, 5. Auflage, Hrsg.: Richter, Horst u.a., Berlin (Ost): Dietz
- Didaktischer Koffer. Unterrichtsmaterialien für das Fach Sozialkunde. In: <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/>
- Gries, Rainer (2002): „Blank, rund, nicht zu schwer und gefällig im Aussehen.“ Die Mark der DDR – eine Kommunikationsgeschichte der sozialistischen Währung. In: Deutschland Archiv, Jg. 35 (2002), Heft 4, S. 578-595
- Gutmann, Gernot/Buck, Hannsjörg F. (1996): Die Zentralplanwirtschaft der DDR – Funktionsweise, Funktionsschwächen und Konkursbilanz. In: Kuhrt, Eberhard u.a. (1996) (Hrsg.): Am Ende des Sozialismus (2). Die wirtschaftliche und ökologische Situation der DDR in den achtziger Jahren, Opladen: Leske + Budrich, S. 7-54
- Leipold, Helmut (1988): Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme. Grundzüge einer Theorie der Wirtschaftssysteme, 5. Auflage, Stuttgart: Gustav Fischer
- Kornai, Janos (1995): Das sozialistische System. Die politische Ökonomie des Kommunismus, Baden-Baden: Nomos
- Massing, Peter (1998): Handlungsorientierter Politikunterricht. Ausgewählte Methoden, Schwalbach: Wochenschau
- Marx, Karl/Engels, Friedrich (1848/ 2005): Manifest der Kommunistischen Partei, Stuttgart: Reclam
- Müller-Armack, Alfred (1946/ 1990): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, München: Kastell
- Müller-Armack, Alfred (1960): Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, Reihe: Untersuchungen 12, Köln: Institut für Wirtschaftspolitik
- Steiner, André (2004): Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, München: DVA

Die Terror-Präsidentschaft

Franz-Josef Meiers



Franz-Josef Meiers



Jack Goldsmith,
The Terror
Presidency. Law and
Judgment inside the
Bush-
Administration,
W.W. Norton &
Company Ltd., New
York 2007

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 sind zum bestimmenden Ereignis der Präsidentschaft George W. Bush geworden. Er war entschlossen, die Verantwortlichen der Anschläge zur Strecke zu bringen, „tot oder lebendig.“ Den Krieg gegen den Terror verband er mit dem zentralen Anliegen seiner Präsidentschaft, einen zweiten noch verheerenderen Anschlag unter allen Umständen zu verhindern. „Lassen Sie dies nicht noch einmal geschehen,“ gab er seinen engsten Mitarbeitern einen Tag nach den Anschlägen als Richtschnur für das künftige Handeln seiner Regierung vor.

Die von der Bush-Administration ergriffenen Maßnahmen – von der Behandlung „ungesetzlicher“ feindlicher Kämpfer (*unlawful combattant*) in Guantánamo Bay, der Schaffung von Militärkommissionen, bis hin zum Abhören von Terrorverdächtigen ohne richterliche Anordnung – lösten in- und außerhalb der USA heftige Vorwürfe aus, die Bush-Administration untergrabe die in der Verfassung festgeschriebene Gewaltenverschränkung und strebe eine Vorherrschaft der Exekutive zulasten von Legislative und Judikative an. So kam Arthur Schlesinger in seinem 2004 erschienenen Buch *War and the American Presidency* zu dem Schluss, dass infolge der Terroranschläge die imperiale Präsidentschaft zurückgekehrt sei, die mit ihrem aggressiven Bestehen auf den inhärenten Vollmachten des Präsidenten gerade in der Außenpolitik das Gleichgewicht unter den drei Gewalten aushebele. Heute wie zu Zeiten der Gründung der USA sei Amerikas Problem ein eigenmächtiger König namens George.

In seinem im Oktober 2007 erschienenen Buch *The Terror Presidency* gibt Jack Goldsmith ein differenziertes Bild von den Ängsten, Ambitionen und Anmaßungen, die das Denken und Handeln des Weißen Hauses im Krieg gegen den Terror bestimmt haben. Seine Berufung zum Leiter des *Office of Legal Council* im Justizministerium hatte Goldsmith seinem Ruf als harter, konservativer Verfechter des Primats der amerikanischen Souveränität gegenüber dem Völkerrecht zu verdanken. Seine ideologische Nähe zum Weißen Haus macht ihn zu einem glaubwürdigen Zeitzeugen der erbitterten Auseinandersetzungen innerhalb der Bush-Administration über die rechtlichen Grenzen exekutiver

Macht nach 9/11. Goldsmith dämmerte es schon sehr bald, dass er die völlig überzogenen Rechtsauffassungen des OLC nicht vertreten oder bekräftigen konnte. Im Kern ging es um die seiner Meinung nach einseitige Interpretation der Vollmachten des Präsidenten, die sich über die konkurrierenden Verfassungsvollmachten des Kongresses einseitig hinwegsetzten und viele Entscheidungen des Obersten Gerichtes ignorierten, die offenkundig im Widerspruch zu einer expansiven und exklusiven Rolle des Präsidenten standen. Damit war der Konflikt mit dem Weißen Haus vorprogrammiert. In dem ungleichen Kampf zog Goldsmith gegenüber dem Vize-Präsidenten Richard Cheney und dessen Rechtsberater David Addington den Kürzeren. Sein Rücktritt nach nicht einmal zehn Monaten zeigt, wie heftig und unerbittlich zwischen dem obersten Rechtsberater und dem Weißen Haus über Auslegung und Anwendung der amerikanischen Verfassung und der völkerrechtlichen Verpflichtungen der USA gestritten wurde. Entgegen der häufig zu hörenden Ansicht, die Bush-Administration sei gleichgültig gegenüber legalen Beschränkungen in Kriegszeiten gewesen, stellt Goldsmith klar, dass alle in diesem Zusammenhang aufgeworfenen rechtlichen Fragen von Juristen in extensis durchleuchtet worden seien, allerdings mit aus seiner Sicht höchst fragwürdigen Ergebnissen.

Goldsmith ist vom Ernst der terroristischen Bedrohung und der Notwendigkeit aggressiver Gegenmaßnahmen überzeugt, die von der Bush-Administration ergriffen worden sind. In diesem Zusammenhang gibt er ein positives Urteil über die Mitarbeiter der Exekutive ab, die unter einem immensen Druck der „Furcht-Matrix“ gestanden hätten, schwer zu fassende terroristische Anschläge zu verhindern, die Tausende amerikanische Bürger töten könnten. Die Natur des neuen Krieges gab Faktoren wie der Fähigkeit, schnell Informationen von gefangenen Terroristen zu bekommen, um weitere Greuelthaten gegen amerikanische Bürger zu verhindern, einen hohen Stellenwert. Auch für Goldsmith ist es dem Präsidenten vorbehalten, die Entscheidung hinsichtlich Methode, Zeitpunkt und Natur der Antwort gegen terroristische Bedrohungen zu treffen. Wie das Weiße Haus weist er auf die bisher nicht da gewesene einschnürende Rechtskultur hin, die nach Vietnam und Watergate den Handlungsspielraum der Exekutive immer mehr eingeschränkt habe. Regierungsmitarbeiter befürchteten, dass sie aufgrund ihrer Entscheidungen von unabhängigen Gremien, Justizministerien künftiger Administrationen oder ausländischen und internationalen Gerichten würden strafrechtlich verfolgt werden können.

Seine Kritik richtet sich gegen die Art und Weise, in der die Exekutive ihr grundsätzlich legitimes Anliegen erreichen wollte. Im Mittelpunkt steht dabei der exzessive Unilateralismus Präsident Bushs, vorbei am Kongress, dem Obersten Gericht und den Verbündeten seine Auffassung vom Krieg gegen den Terror kompromisslos durchzusetzen. Auf Goldsmiths Frage „Warum gehen wir nicht einfach zum Kongress und veranlassen ihn, das gesamte Gefangenensprogramm abzusegnen?“ antwortete Addington mit der Gegenfrage: „Warum versuchen Sie, die Vollmachten des Präsidenten preiszugeben?“ Auf die von Goldsmith befürwortete Anwendung der Genfer Konvention auf Al Qaida und die Taliban erwiderte Addington kurz und bündig: „Der Präsident hat bereits entschieden, dass Terroristen nicht unter den Schutz der Genfer Konvention fallen. Sie können nicht seine Entscheidung in Frage stellen.“ Goldsmith war

zutiefst bestürzt darüber, dass eine Reihe wichtiger Anti-Terrorismus-Maßnahmen auf sehr fragwürdigen rechtlichen Grundlagen beruhten. Vor allem Adington, Cheneys „Augen, Ohren und Stimme“, war die treibende Kraft, Gesetze, die das Weiße Haus bei der Anti-Terrorbekämpfung ablehnte, auszuhebeln. Dazu bediente man sich höchst fragwürdiger Rechtsgutachten, die von Goldsmiths Vorgängern im OLC eingeholt, von ihm aber zur Überraschung des Weißen Hauses verworfen worden waren.

Gerade der legalistische „go-it-alone“-Ansatz der Bush-Administration habe die Binsenweisheit ignoriert, dass präsidentielle Macht die Macht zu überzeugen sei. „Die Bush-Administration operierte mit einem völlig entgegengesetzten Machtkonzept, dass auf minimaler Beratung, unilateralen Handlungen und legalistischer Rechtfertigung beruhte.“ Dieser Ansatz, so Goldsmith, blendete Politik weitgehend aus, d.h. „die Notwendigkeit zu erklären, zu rechtfertigen, zu überzeugen, die Leute an Bord zu bekommen, Kompromisse zu schließen.“ Stattdessen sähen Bush und Cheney Macht als die Abwesenheit von Zwängen. Sie einige die Auffassung, dass Zusammenarbeit und Kompromiss Schwäche signalisierten und die Feinde Amerikas und der Exekutive ermutigten.

Goldsmiths Helden präsidentieller Führung in Kriegszeiten sind die Präsidenten Abraham Lincoln und Franklin D. Roosevelt. Beide hätten es verstanden, in einer Zeit, in der sich die Nation existenziellen Bedrohungen von Innen und von Außen gegenüber gesehen hatte, den Kongress davon zu überzeugen, dass außergewöhnliche Umstände außergewöhnliche Maßnahmen erforderten. Bush hätte alles bekommen können, was er haben wollte, und es auf eine solide rechtliche Grundlage stellen können, so Goldsmith, wenn er den anderen Institutionen der amerikanischen Regierung die Hand zur Zusammenarbeit gereicht hätte. Die Ironie sei, dass sich Bushs harte Macht in dem Maß vermindert habe, wie er die sanften Aspekte der Macht ausgeblendet habe. Damit habe der Präsident genau das Gegenteil von dem erreicht, was er sich mit tatkräftiger Unterstützung seines Vizepräsidenten vorgenommen hatte, nämlich die nach ihrer Auffassung nach Vietnam und Watergate von einem allmächtigen Kongress gefesselte Exekutive zu befreien und wieder auf ihren rechtmäßigen Verfassungssitz zu bringen. Sein ernüchterndes Ergebnis lautet: „Die Bush-Administration hat sich ihre Macht auf Kosten künftiger Präsidenten ausgeliehen.“

Goldsmiths präferierter Ansatz weicher präsidentieller Machtausübung wirft jedoch zwei grundlegende Fragen auf. Seine Schlussfolgerung, Bush hätte alles bekommen können, wenn er wie Lincoln und Roosevelt auf den Kongress zugegangen wäre, übersieht, dass er fast alles bekommen hat, worum er den Kongress im Krieg gegen den Terror ersuchte. Von den Kriegsbevollmächtigungen im September 2001 und Oktober 2002, dem *Patriot Act* und dem *Homeland Security Act* bis hin zum *Military Commission Act* vom Oktober 2006 stellte der Kongress der Exekutive Blankovollmachten für den Einsatz amerikanischer Streitkräfte aus und billigte bereitwillig die von der Exekutive für notwendig erachteten Maßnahmen im Krieg gegen den Terror. Nach dem Urteil des Obersten Gerichts im Juni 2006, das u.a. die von der Exekutive eigenmächtig eingesetzten Militärtribunale zur Aburteilung der ungesetzlichen feindlichen Kämpfer als verfassungswidrig verworfen hatte, bekam das Weiße Haus mit dem vom Kongress im Oktober 2006 nachgeholt *Military Commission Act* mehr Macht über

Terrorverdächtige, als es vor der Entscheidung des Obersten Gerichts hatte. Das Gesetz ermöglicht es, ungesetzliche Kombattanten bis zum Ende des Krieges gegen den Terror, also auf unbestimmte Zeit, in Gefängnissen festzuhalten. Neben Habeas Corpus, d.h. das Grundrecht von Gefangenen auf eine staatliche richterliche Überprüfung, setzt das Regelwerk eine Reihe anderer Grundrechte außer Kraft. Die unter seiner Klausel Angeklagten können grundsätzlich nicht vor ordentlichen amerikanischen Gerichten, sondern nur vor speziellen Militärkommissionen klagen. Ihnen wird lediglich ein beschränktes Recht auf Vertretung durch einen Strafverteidiger zugebilligt. Sie unterstehen nicht dem Schutz der Genfer Konvention.

Man kann wie Goldsmith zu Recht über den monarchischen Politikansatz der Bush-Administration verwundert die Nase rümpfen. Aber unter dem Eindruck der nationalen Tragödie vom 11. September 2001 war der Kongress reflexartig bereit, sich hinter den Präsidenten zu stellen, seiner Initiative und Führung zu folgen, und damit seine eigene prinzipielle verfassungsmäßige Aufgabe einer unabhängigen Beratung preiszugeben. Die Volksvertreter sahen es als patriotische Pflicht an, schnelle Maßnahmen der Exekutive zu billigen, indem sie den Forderungen der Bush-Administration nach dem Einsatz von Streitkräften, nach zusätzlichen militärischen Ausgaben und einschneidenden Maßnahmen zum Schutz der Nation gegen weitere Terroranschläge mit vetosicheren überparteilichen Mehrheiten zustimmten. Der Kongress duldet nicht nur den unilateralen Griff der Exekutive zur Macht. Die Legislative blieb fest an der Seite des Präsidenten, selbst als der Oberkommandierende sich auf einen desaströsen Kurs festgelegt hatte, den Krieg gegen den Terror von Afghanistan in einer zweiten Phase auf den Irak auszudehnen.

Nicht nur lässt Goldsmith die Rolle des Kongresses bei der Durchsetzung des monarchischen Verständnisses präsidieneller Macht unberücksichtigt. Seine Fixierung auf die weiche Macht des Präsidenten lässt außer Acht, dass ein kollaborativer Entscheidungsprozess nicht automatisch zu einer guten Politik führen muss. Das Kriegsbevollmächtigungsgesetz vom Oktober 2002, das den Präsidenten als alleinige Instanz autorisierte, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit der USA gegenüber der vom Irak ausgehenden Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen zu schützen, unterstreicht das Dilemma der präsidienellen Macht zu überzeugen. Der Kongress stimmte dem Anliegen des Präsidenten zu, ohne irgendwelche Fragen hinsichtlich des Einsatzplans, der erforderlichen Mittel oder der Nachkriegsplanung zu stellen. Dass sich die demokratische Mehrheit im Kongress später von der desaströsen Kriegspolitik des Präsidenten distanzierte, ist nachvollziehbar. An Glaubwürdigkeit gewinnt ein solcher Gesinnungswandel aber nicht, da führende demokratische Senatoren und Senatorinnen wie Hillary Clinton sich der Kriegspolitik des Präsidenten im Oktober 2002 vorbehaltlos angeschlossen hatten, um von den Republikanern im Vorfeld der Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2002 nicht als „weich“ gegenüber den Terroristen gebrandmarkt zu werden. Sie hätten besser daran getan, in der entscheidenden Phase die Fragen zu stellen, die sie General David Petraeus, dem Oberkommandierenden der amerikanischen Streitkräfte im Irak, im September 2007 bei Anhörungen in Zusammenhang mit der von Präsident Bush Anfang des Jahres angeordneten Aufstockung der ame-

rikanischen Streitkräfte um 30.000 Mann stellten, nachdem das Kind in den Brunnen gefallen war.

Es geht also nicht nur um die geschickte und wirksame Anwendung der weichen Macht durch den Präsidenten, sondern auch um die Bereitschaft des Kongresses, seinen Verfassungsauftrag wachsam und wirkungsvoll auszufüllen. Das Funktionieren eines Systems der Gewaltenverschränkung hängt entscheidend von der Bereitschaft und Fähigkeit des Kongresses ab, seine eigenen institutionellen Prärogativen selbst in Krisenzeiten selbstbewusst und entschlossen zu behaupten. Wie zur Gründerzeit stehen die USA nach dem 11. September vor der Aufgabe, eine starke und zielgerichtete Präsidentschaft mit einer ebenso starken und zielgerichteten demokratischen Kontrolle durch den Kongress in Einklang zu bringen.

Goldsmith sieht zu Recht die zentrale Aufgabe darin, sensible und dauerhafte Institutionen zu schaffen, die es der Präsidentschaft erlauben, den Gefahren im Rahmen demokratischer Verantwortlichkeit zu begegnen. Mit seiner auf die Präsidentschaft verengten Perspektive weicher Machtanwendung wird Goldsmith der Bewältigung dieser doppelten Herausforderung jedoch nur bedingt gerecht. Man kann nur hoffen, dass die amerikanischen Wähler im November die Weitsicht haben, die einzigartigen Machtbefugnisse des Präsidentenamtes jemandem anzuvertrauen, der die Integrität, Prinzipienfestigkeit und Bescheidenheit hat, sie ehrenhaft zu nutzen. Ebenso notwendig sind Männer und Frauen, die dem Kongress als Institution verpflichtet sind und sich nicht als Echogeber präsidienzieller Politik verstehen. Das Wohlergehen der Nation und der amerikanischen Bürger wird von einer verantwortungsvollen Führung im Weißen Haus und im Kapitol bewahrt, die die Gewaltenverschränkung „auf ihre Brust genäht“ hat, wie Arthur Schlesinger in seinem Buch *The Imperial Presidency* es auf den Punkt gebracht hat. Die Garantie für eine funktionstüchtige konstitutionelle Demokratie in den USA ist die eindeutige und unerschütterliche Verpflichtung beider Seiten der Pennsylvania Avenue zu geteilter Verantwortlichkeit.



Stefan Hahn: Identitätsdiskurse und Demokratie-Lernen im Unterricht. Die Perspektive einer systemtheoretisch informierten Bildungsgangforschung im Lernfeld Gesellschaft. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Verlag 2007, 337 Seiten

Der Autor nennt seinen Bericht selbstbewusst eine „Pionierarbeit“ (299), die „eine theoretische Zäsur in der Bildungsgangforschung“ vornehme (302). Sie soll Wege aufzeigen, mit denen „Identitätsarbeit im Unterricht“ und fachlich orientierte Lernprozesse in „ein produktives Verhältnis“ gebracht werden (22). Die Grundthese lautet: „Kinder und Jugendliche“ brauchen auch in der Schule Gelegenheiten, um „sich selbst zu entwerfen und gestaltend auf ihren Alltag einwirken zu können.“ (23) In Kooperation mit sechs Hamburger Schulklassen (vier 8., zwei 10. Klassen) wurde in Anlehnung an Andreas Petrik eine Fallstudie realisiert, in der es – über 20 bis 30 Unterrichtsstunden – um eine fiktive Dorfgründung als „Lehrstück“ ging. Mit der „Dorfgemeinschaft“ wurde – so Hahn – eine Lern-Umgebung inszeniert, die durch offenes Lernen im Sinne Deweys auf das „Wesen des Politischen“ verweise (79).

Die Fallstudie schafft einen Handlungsrahmen, der exemplarische politisch-gesellschaftliche Schlüsselfragen in Konfliktsituationen und unter Entscheidungsdruck konkret werden lässt. In gemeinsam strukturierten Verteilungs- und Entscheidungsverfahren werden Urteile eingefordert und die ihnen zugrunde liegenden Werte und Überzeugungen in kommunikativen Prozessen verhandelt (260). Nach Hahns Beobachtungen nutzen die Schülerinnen und Schüler die gebotenen Gelegenheiten, „sich und ihr Verhältnis zur Welt zum Thema zu machen, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und nach Anerkennung zu suchen.“ Sie positionieren sich innerhalb der Entscheidungsalternativen, reflektieren und begründen ihre Positionen und entwickeln Bereitschaft, ihre Argumente zur Disposition zu stellen. Damit leiste das Lernarrangement einen Beitrag zur Ausbildung und Konkretisierung von Urteilsfähigkeit als einem wesentlichen Element politischer Identität. Identitätsarbeit dieser Art (zum Begriff siehe 280f.) mache die Beschäftigung mit dem Gegenstand des Politikunterrichts erst möglich, weil der „Gegenstand als subjektiv sinnvoll“, d.h. als Möglichkeit erfahren werde, eigene Lebenswelt aufzuschließen (279).

Vier Aspekte werden m.E. durch die Ergebnisse des Projekts besonders gestützt:

- die Effizienz offener, genetischer und diskursiver Lernwege,
- die dabei veränderte Rolle der Lehrpersonen,
- die Relevanz der Frage nach dem „Sinn für mich“ beim Zugang zu den Gegenständen des Politikunterrichts,
- die Notwendigkeit, subjektive „Selbstthematisierungen“ (Argumente, Positionen ...) in diskursive Suchprozesse als „kollektives Abwägen guter Gründe“ zu integrieren.

Der Dokumentation und Auswertung des Projekts geht eine durchaus eindrucksvolle und umfangreiche Beschreibung theoretischer Bezugssysteme voran. Wie der Untertitel ausweist, orientiert sich Hahn – „systemtheoretisch informiert“ – an Luhmann. Darüber hinaus nimmt er – referierend und paraphrasierend – eine Fülle weiterer sozial-, politik- und erziehungswissenschaftlicher „Ansätze“ auf (etwa „differenztheoretische Konstitutionstheorie“ – 117; sozialer Konstruktivismus bzw. konstruktivistische Sozialisations- und symbolischer Interaktionismus – 116ff.). Die analytischen und deskriptiven Funktionen dieser vielfältigen Theorieelemente werden jedoch nicht immer hinreichend transparent, und was als theoretische Unterfütterung demonstriert wird, kann leicht zur konzeptionellen Überfrachtung geraten.

Herbert Uhl



Lange, Dirk/Himmelmann, Gerhard (Hg.): Demokratiebewusstsein. Interdisziplinäre Annäherungen an ein zentrales Thema der Politischen Bildung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2007, 314 Seiten

Das Thema hat Konjunktur; mit zunehmenden sozialen und politischen Integrations- und Legitimationsproblemen ist „Demokratie lernen“ (wieder) zu einem Kristallisationspunkt didaktischer Reflexion und Konstruktion geworden. Der vorliegende Band steht in dieser Diskurslinie und will die Debatte, an der beide Herausgeber bereits mit ihrem Band „Demokratiekompetenz“ (2005) teilgenommen haben, innovativ weiter führen.

„Demokratiebewusstsein“ bezieht sich in ihrer Sicht auf vier Dimensionen, auf

- die „Wachheit, die Wahrnehmung und die Aufmerksamkeit für Vorgänge in der Gesellschaft,
- die Entwicklung einer Vorstellung und die Ausbildung einer Wertschätzung für die normativen Inhalte von Demokratie“ wie auch
- „einer Sensibilität für unterschiedliche Deutungen von politischen Positionen im Kräftespiel um Rechte und Ansprüche“ sowie auf
- „die Bedeutung von Spielregeln und institutionellen Verfahrensweisen bei der Herstellung allgemeiner Verbindlichkeiten.“ (33)

Die 19 Aufsätze gruppieren sich um fünf Schwerpunkte. Es geht um Aspekte des Alltags- und Wissenschaftsverständnisses (die beiden Herausgeber und Hans-Joachim Busch), um eine Verankerung didaktischer Konzepte im Rahmen unterschiedlicher Demokratietheorien (Emanuel Richter, Bettina Lösch und Dirk Jörke) und um Zusammenhänge zwischen Politikdidaktik einerseits und einer weiter gefassten Demokratiedidaktik andererseits (Joachim Detjen, Helge Batt, Sibylle Reinhardt, Carl Deichmann und Heinz Schirp). Welche Chancen zu interdisziplinärem Lernen – etwa im Religions- und im Geschichtsunterricht – liegen, wird im vierten Abschnitt behandelt (Walter Edelmann, Heinz Retter, Bodo von Borries, Jörn Rösen, Peter Steinbach und Gottfried Orth). Bernhard Claußens Plädoyer für eine „aufgeklärte Politisierung“ von Alltagserfahrung und Hans-Dieter Königs tiefenhermeneutisch strukturierte „Rekonstruktion einer Sozialkundestunde“ schließen den Band ab.

Die Herausgeber beklagen, die „subjektive Dimension des Politischen und der Demokratie“ werde von der Politikdidaktik „noch nicht hinreichend erfasst“ (11). Dem ist wohl so, und der Band will sich ein Stück weit dieser „zentralen Herausforderung“ an-

nehmen. Wird der Anspruch eingelöst? Die Antwort fällt hier zwangsläufig kurz und ambivalent aus. Der Mehrzahl der Beiträge gelingt dies ohne Einschränkung, indem sie sich konsequent auf ihre je eigene Fragestellung im Horizont der Aufgabe „Demokratiebewusstsein“ konzentrieren – so Bettina Lösch, Sibylle Reinhardt, Jörn Rösen, Heinz Schirp und Bodo von Borries mit Überlegungen zur Kontroversität und Deliberation, zur Notwendigkeit einer reflektierten Werte-Bildung und zur Anerkennung von Differenz und Kritik im Rahmen politischer Lernprozesse.

Daneben finden sich Ausführungen, über deren Funktion man eher ins Grübeln gerät. Dies gilt etwa für Emanuel Richters „Demokratieerziehung“ in „der Perspektive des Republikanismus“ und seiner Aussage, die Frage, wie „politische Kompetenz“ praktisch erworben werde (mittels Deliberation nämlich), beantworte „sich ... zum Teil von selbst“ (69). Deutlicher wird Bettina Lösch, wenn sie eine „naive“ Orientierung deliberativer Demokratie-Modelle an einem naturwüchsigen Pluralismus-Verständnis kritisiert (77ff.) und dagegen die „kritische Analyse der Probleme und Herausforderungen, mit denen demokratisch verfasste Gesellschaften gegenwärtig konfrontiert sind“, fordert (84). Ohne sie bleibt eine Beschreibung der „subjektiven Seite“ des Politischen formal und inhaltsleer. Darüber helfen auch nicht begriffliche Auffächerungen zur „Bewusstseinsbildung in der Alltagswelt“ (so Carl Deichmann, 145ff. auf der Grundlage seines „Lehrbuchs Politikdidaktik“, 2004), kognitionspsychologische Versuche zur Diskrepanz von Wissen und Handeln (Walter Edelmann, 181ff.) oder emphatische Rufe nach einer „politisierten Demokratisierung“ (Bernhard Clauß, 277ff.) hinweg. „Annäherungen“ dieser Art sind nicht sonderlich innovativ, sondern überwiegend redundant.

Herbert Uhl

Anschriften der Autoren

Heiner Adamski
Brahmsallee 10
20144 Hamburg
heineradamski@t-online.de

Florian Robert Bokermann
Heisterkamp 7
24211 Preetz
Florian.Bokermann@gmx.de

Christian Fischer
Uhlandstraße 9
06114 Halle/ S.
FischerRohde@web.de

Robert Fischer M.A.
Humboldt-Universität zu Berlin
Inst. f. Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften des Landbaus
Philippstr. 13 Haus 12
10099 Berlin
rfische4@gwdg.de

Prof. Dr. Stefan Fröhlich
Institut für Politische Wissenschaft
Friedrich-Alexander Universität Erlangen-
Nürnberg
Kochstr. 4
91054 Erlangen
snfroehl@phil.uni-erlangen.de

Dipl.-Ök. Bettina Führmann
Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen
(ZöBiS)
Universität Siegen
Hölderlinstr. 3
57068 Siegen
fuehrmann@zoebis.de

Prof. Dr. phil. Sven Bernhard Gareis
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft
Scharnhorststraße 100
48151 Münster
drsvengareis@web.de

Prof. Dr. Ingrid Gogolin
Universität Hamburg
Institut für International und Interkulturell
Vergleichende Erziehungswissenschaft
Von-Melle-Park 8
20146 Hamburg
Gogolin@erzwiss.uni-hamburg.de

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

PD Dr. Franz-Josef Meiers
Institut für Politische Wissenschaft
Friedrich-Alexander Universität Erlangen-
Nürnberg
Kochstr. 4
91054 Erlangen
FJMeiers@web.de

Dipl.-Soz. Andreas Mergenthaler
Im Zwetschenfeld 25
55246 Mainz-Kostheim
Institut für Medizinische Biometrie,
Epidemiologie und Informatik
Obere Zahlbacher Straße 69
55131 Mainz
mergenthaler@imbei.uni-mainz.de

Simon Oerding
Königstr. 48
25469 Halstenbek
simonoerding@gmx.net

Dr. Joachim Ragnitz
ifo Institut für Wirtschaftsforschung,
Einsteinstraße 3
01069 Dresden
ragnitz@ifo.de

Prof. Dr. Hans Jürgen Schloesser M.Sc.(LSE)
Universität Siegen, FB 5
Zentrum für ökonomische Bildung in Sie-
gen (ZÖBIS)
D-57076 Siegen
Hölderlinstr. 3
schloesser@wid.wiwi.uni-siegen.de

Prof. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstraße 4
91054 Erlangen
RDSTURM@phil.uni-erlangen.de

Dr. Martin Thunert
Heidelberg Center for American Studies
(Politikwissenschaft)
Universität Heidelberg
Hauptstraße 120
69117 Heidelberg
mthunert@hca.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Herbert Uhl
Burgunderstr. 14
D-79400 Kandern
Email: herb.uhl@t-online.de