Gesellschaft . Wirtschaft . Politik
Sozialwissenschaften für politische Bildung
www.gwp-pb.de

Editorial

Die Finanzmarktkrise selbst nähert sich ihrem Ende. Nicht aber ihre Auswirkungen. Die stehen jetzt erst wirklich ins Haus, nachdem viele der staatlichen Schutz- und Kompensationsmaßnahmen ausgelaufen sind. Das Ende der Abwrackprämie bedroht zum Beispiel den Neuwagenverkauf. Kurzarbeiterregelungen gehen zu Ende, und Personalchefs müssen darüber entscheiden, wen sie in die Arbeitslosigkeit entlassen. Bürger werden immense Staatsschulden zu begleichen haben und trotz erhöhter Steuern und Abgaben verminderte staatliche Leistungen erhalten. Die Glorie des Krisen bewältigenden Staates wird schnell vergehen und dem Bild eines stets fordernden, aber nur noch selten fördernden Staatsapparats Platz machen.

Die Bundestagswahl kommt da gerade noch rechtzeitig. Das Wahlvolk kann eben noch Politikern als strahlenden Helden ihre Stimmen geben und muss nicht schon hilflose Schuldeneintreiber wählen. Ob es auch ein Ziel des hinter uns liegenden Krisenmanagements war, das Eintreffen der Krisenauswirkungen bis nach der Wahl hinaus zu schieben und erst dann die Durststrecke beginnen zu lassen? Oder werden sich auch nach der Wahl noch Möglichkeiten für die politischen Instanzen ergeben, sich als Förderer beispielsweise des Wirtschaftsaufschwungs hervorzutun, trotz drückender Schulden und hoher Abgaben?

Diese Ausgabe von GWP hilft den Umbruch zu verstehen, der sich gerade jetzt vollzieht, und die neue Situation zu erkennen, die sich auftut. Ganz direkt auf dieses Thema geht die Wirtschaftspolitische Kolumne von *Hans-Hermann Hartwich* ein. Er fragt danach, wie das Regieren nach der Wahl aussehen kann – mit erhöhter Arbeitslosigkeit und mit noch weiter erhöhten Schulden. Hartwich warnt aber auch vor einem zu harten Sparkurs zum schnellen Abbau der Schulden. Dies würde die wirtschaftliche Erholung gefährden. Vielleicht – könnte man hinzufügen – auch die Reputation von Politikern.

Die Wirtschaftskrise ist bekanntlich keine innerdeutsche Angelegenheit. Sie ging aus vom Immobilienmarkt der USA und der zügellosen internationalen Finanzspekulation. *Thomas Jäger* stellt dar, welche Maßnahmen die entwickelten Länder ergriffen haben, um durch Regulierungen die Wiederholung der gerade erlebten Wirtschaftskrise zu vermeiden.

Werden die vor uns liegenden wirtschaftlichen Probleme dazu führen, längerfristige gesellschaftliche und politische Zielsetzungen, wie etwa ökologische Bestrebungen oder solche im Bereich der Bildung, hintan stellen zu müssen? Oder werden Verbesserungen im Bereich der Ökologie oder des Bildungswesens umgekehrt Beiträge zur Behebung der Wirtschaftskrise leisten? Die Aktuelle Analyse von *Heinrich Pehle* und der Beitrag Kontrovers dokumentiert von *Christian Förster* liefern hierzu Informationen.

Die Herausgeber

Gesellschaft . Wirtschaft . Politik
Sozialwissenschaften für politische Bildung
www.gwp-pb.de

Jahrgang 58, 2009, Heft 3 – Inhalt

Aktuelle Analyse

Heinrich Pehle: Umweltpolitik ohne Umweltgesetzbuch – ein Desaster für den Umweltschutz?
Die Große Koalition hatte bei ihrem Amtsantritt im Jahr 2005 vereinbart, ein Umweltgesetzbuch zu verabschieden, um das zersplitterte deutsche Umweltrecht zu vereinfachen und eine so genannte „integrierte Vorhabengenehmigung" zu ermöglichen. Die Voraussetzungen dafür sollten durch die Föderalismusreform I geschaffen werden. Obwohl letzteres gelungen ist, scheiterte das Projekt Umweltgesetzbuch quasi in letzter Minute doch noch. Der Beitrag untersucht Gründe und Konsequenzen dieses Scheiterns. 229

Aktuelle Analyse

Thomas Jäger: Von G 7 zu G 20: Maßnahmen zur Abwehr einer weltweiten Depression
Nach dem G20-Gipfel von London im April 2009, auf dem Maßnahmen zur Abwehr einer weltweiten Depression getroffen werden sollten, wurden vor allem zwei Ergebnisse herausgestellt. Erstens sei es gelungen, sich im Kreis der versammelten Staaten auf gemeinsame konjunkturelle Maßnahmen zu einigen, und zweitens einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung. 337

Wirtschaftspolitische Kolumne

Hans-Hermann Hartwich: Regieren nach der Wahl – mit Arbeitslosigkeit und hohen Schulden ?
Der bisherigen Regierung der großen Koalition ist es weitgehend gelungen, Deutschland gegen extreme Einschläge der Weltwirtschaftskrise abzuschirmen. Nun ist die neue Regierung gezwungen, sich den Problemen zu stellen. Dies heißt, dass sie Mut aufbringen muss, die Bevölkerung auf Einsparungen und auf Gebühren- und Steuererhöhungen vorzubereiten. Sie muss aber auch die hohe Staatsverschuldung durchhalten und darf nicht mit einem restriktiven Sparkurs Ansätze wirtschaftlicher Belebung ersticken. 345

Fachaufsatz

Thorsten Winkelmann und Birgit Anne Pickenäcker: Public-Private-Partnership: Kooperationsformen zwischen Effizienz und neuartigen Steuerungsanforderungen
Die Kommunen stehen vor dem Problem, ihre öffentliche Infrastruktur und Leistungen in Zeiten knapper Haushaltsmittel aufrecht zu erhalten. Als ein Instrument kommen zunehmend Public-Private-Partnership-Modelle in den Blick. Der Artikel stellt die wesentlichen Merkmale von PPP vor. 353

Fachaufsatz

Thomas Wagner: Parteien im Internet – Ohne Netz und doppelten Boden?
Der Beitrag beleuchtet die Aktivitäten der deutschen Parteien im Internet. Durch die Untersuchung der historischen Entwicklung und der gegenwärtigen Nutzung der Parteiangebote im Internet soll die Frage beantwortet werden, inwieweit das Internet die innerparteiliche Partizipation wiederbelebt und ob sich dadurch neue Mitglieder gewinnen lassen. 365

Fachaufsatz

Norman Bock, Postkommunistischer Geschichtsrevisionismus. Die Verklärung der SED-Diktatur
Seit geraumer Zeit sind historische Legendenbildungen nicht allein Akteuren aus dem rechtsextremistischen Umfeld zuzuordnen. Ein heterogenes Netzwerk aus Parteien, Stiftungen, Verlagen und Vereinen arbeitet zielgerichtet an der Umschreibung der DDR-Geschichte. Die Protagonisten rekrutieren sich zum überwiegenden Teil aus „abgewickelten" Gesellschaftswissenschaftlern, ehemaligen MfS-Funktionären und Mitarbeitern des Staats- und Parteiapparates. 377

Fachaufsatz

Brigitte Geißel: Kritische Bürger – Gefahr oder Ressource für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems?
Ist politische Kritik(-bereitschaft) eine politische Gefahr oder eine Ressource? Und behindern oder fördern umfangreiche partizipative Mitsprachmöglichkeiten (kritischer) Bürger effektives Regieren? Die empirische Analyse europäischer Staaten, basierend auf repräsentativen Umfragen und auf Datensätzen der Weltbank, zeigt, dass eher die Länder mit kritikbereiter Bevölkerung und mit umfassenden Mitbestimmungsoptionen effektiv regiert werden. 387

Gesellschaft . Wirtschaft . Politik
Sozialwissenschaften für politische Bildung
www.gwp-pb.de

Jahrgang 58, 2009, Heft 3 – Inhalt

Fachaufsatz

Annette Zimmer: Zivilgesellschaft und Demokratie: Drei Modelle zivilgesellschaftlicher Einbettung
Der Beitrag verknüpft aktuelle Demokratieforschung und die Zivilgesellschaftsdebatte. Vor diesem Hintergrund werden unterschiedliche Modelle der Einbettung zivilgesellschaftlicher Organisationen vorgestellt und hinterfragt: Welches Modell – liberales, sozialdemokratisches oder subsidiäres – ist am besten aufgestellt? 397

Fachaufsatz

Sven Bernhard Gareis: Tauwetter in der Taiwan-Straße: China und Taiwan entschärfen ihren Dauerkonflikt
Seit dem Regierungswechsel in Taiwan im Mai 2008 bemühen sich die Insel und Festland-China ernsthaft um eine Beilegung ihres Dauerkonflikts. Mit dem raschen Abschluss zahlreicher Abkommen wurde die Zusammenarbeit auf vielfältige politische, wirtschaftliche und soziale Felder ausgeweitet. Trotz fortbestehenden gegenseitigen Misstrauens erscheinen die Chancen für eine dauerhafte Friedensordnung größer als die Risiken einer neuen Konfrontation. 407

Kontrovers dokumentiert

Christian Förster: Hochschulen der Zukunft – Hochschulen im Wettbewerb?
Die Hochschullandschaft ist in den Fokus der Reformpolitik gerückt. Es treffen zwei konkurrierende Vorstellungen von Bildung aufeinander: Die Forderung von mehr Wettbewerb orientiert sich am Ideal marktwirtschaftlicher Mechanismen. Paradigmatisch gegenüber steht das Verständnis von Hochschulpolitik als Sozialpolitik, dem gemäß die Ausgestaltung der Hochschullandschaft vom Solidaritätsgedanken geprägt sein sollte. 419

Rechtsprechung kommentiert

Heiner Adamski: Hadschi Halef Omar ben Hadschi ... Namensgebungen: Wie lang darf ein Ehename sein?
Wie soll die Namensgebung bei Eheschließungen gestaltet werden? Soll der Staat vorschreiben, dass Ehepartner einen gemeinsamen Ehenamen haben müssen und über diesen Namen als Ehepaar erkennbar werden? Und welcher Name soll das dann sein? Welchen Nachnamen soll das Kind haben? Geht die Bestimmung des Ehenamens den Staat etwas an? Gegeneinander stehen das Grundrecht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG) und das Grundrecht auf besonderen Schutz von Ehe und Familie durch den Staat (Art. 6 GG). 429

Politische Didaktik

Bettina Zurstrassen: Das Lernfeldkonzept an Berufsschulen: Von der Chance, berufliche und politische Bildung zu vereinen
Die bisherige Trennung von beruflicher und allgemeiner Bildung soll durch die Lernfelddidaktik überwunden werden. Die Lernfelddidaktik macht es notwendig, das Verhältnis von beruflicher und politischer Bildung didaktisch zu bestimmen. Im vorliegenden Beitrag werden zunächst die theoretischen Grundlagen der Lernfelddidaktik und ein Fallbeispiel für eine Lernsituation präsentiert. Danach werden Argumente aufgeführt, die gegen bzw. für die Integration von beruflicher und politischer Bildung sprechen. 437

Das besondere Buch

Michael Krennerich: *Ballots, not bullets?* Oder: *ballots with bullets?* Von der vermeintlichen Notwendigkeit „minimaler Interventionen" in Afrika
„*Wars, Guns, and Votes*" geht über Macht, und zwar in denjenigen verarmten Staaten der Welt, die Colliers Ansicht nach in der Entwicklungsfalle steckten. Seit seinem gleichnamigen Bestseller nennt Collier die Gesellschaften dieser Länder „*The Bottom Billion*", die „unterste Milliarde". Darunter befinden sich mehrheitlich die Staaten des subsaharischen Afrika, mit Ausnahme etwa von Botswana, Namibia und der Republik Südafrika, sowie knapp ein Dutzend weiterer, vor allem asiatischer Staaten. 449

Rezensionen

Bernd Overwien, Hanns-Fred Rathenow (Hg.): Globalisierung fordert politische Bildung. Politisches Lernen im globalen Kontext. Unter Mitarbeit von Ghassan El-Bathich, Nils Gramann, Katja Kalex. 453

Sibylle Reinhardt/Dagmar Richter (Hg.): Politik-Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. 453

Autoren 455

GWP 3-09 im Netz

Aus dieser Ausgabe finden Sie auf unserer website

Volltexte:

Wirtschaftspolitische Kolumne
Hans-Hermann Hartwich, Regieren nach der Wahl – mit Arbeitslosigkeit und hohen Schulden

Fachaufsatz
Thomas Wagner, Parteien im Internet – ohne Netz und doppelten Boden?

Rechtsprechung kommentiert
Heiner Adamski, Hadschi Halef Omar ben Hadschi ... Namensgebungen: Wie lang darf ein Ehenamen sein?

Texte zum Nachschlagen finden Sie auf der „Leseproben"-Seite u.a. zu folgenden Stichworten:

Afghanistan – Bundeshaushalt – China – Familienpolitik – Genetischer Fingerabdruck – Integration – Islam – Kapitalismus-Diskussion – Kernenergie – Kinderrechte – Die Linke – Menschenrechte – Mindestlöhne – Online-Durchsuchungen – Parteien – Pressefreiheit – Privatisierung der Bahn – Soziale Gerechtigkeit – Verfassung – Wirtschaft und Schule – Wahlen und Wahlkampf – Wasser

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

Umweltpolitik ohne Umweltgesetzbuch – ein Desaster für den Umweltschutz?

Heinrich Pehle

Heinrich Pehle

Zusammenfassung
Die Große Koalition hatte bei ihrem Amtsantritt im Jahr 2005 vereinbart, ein Umweltgesetzbuch zu verabschieden, um das zersplitterte deutsche Umweltrecht zu vereinfachen und eine so genannte „integrierte Vorhabengenehmigung“ zu ermöglichen. Die Voraussetzungen dafür sollten durch die Föderalismusreform I geschaffen werden. Obwohl letzteres gelungen ist, scheiterte das Projekt Umweltgesetzbuch quasi in letzter Minute doch noch. Der Beitrag untersucht Gründe und Konsequenzen dieses Scheiterns.

1. Einleitung

Die Frage, ob sich bundesstaatliche Strukturen förderlich oder hemmend auf die Umweltpolitik auswirken, wird seit langem kontrovers diskutiert. Auf der Habenseite steht sicher die „Ergänzung gesamtstaatlicher Anforderungen durch regionale Interessen“ (Kloepfer 2006: 251). Die potenziell „innovative Kraft föderalistischer Strukturen“ für den Umweltschutz (ebenda) lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass sie zivilgesellschaftlichen Akteuren Einflussmöglichkeiten zugunsten von Umweltanliegen eröffnen, die ihnen in zentralisierten Systemen verschlossen bleiben würden (Jahn/Wälti 2007: 263). Andererseits tendieren föderalistische Entscheidungssysteme zur Verengung der umweltpolitischen Diskussion auf „legalistische Auseinandersetzungen über die Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen“ (ebenda). Derartige Kontroversen kreisen meist um das Problem der Effizienz hemmenden Verflechtung zwischen Zentral- und Gliedstaaten. Auch für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine derart gemischte Bilanz aufmachen. Zwar kann sich ihre umweltpolitische Leistungsbilanz im internationalen Vergleich durchaus sehen lassen, doch lässt sich nicht leugnen, dass die Entwicklung eines in sich geschlossenen, effizienten „Umweltregimes“ im Bundesstaat vor Problemen steht, die Zentralstaaten in dieser Form nicht kennen. Das Problem gewinnt zusätzliche Brisanz durch die zunehmende Bedeutung des europäischen Umweltrechts, dessen Umsetzung dem deutschen Bundesstaat in besonderem Maße Schwierigkeiten bereitet.

Den künftigen Regierungspartnern, die im Herbst des Jahres 2005 den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aushandelten, ging es bei ihren Beratungen zur Umweltpolitik ausschließlich um die negative Seite der Medaille.

Die Koalitionsverhandlungen bezogen sich auf die Beseitigung der föderalen Hemmnisse, die der Entwicklung eines umfassenden umweltpolitischen Regelwerks durch den Bund im Wege standen. Der Koalitionsvertrag (S. 56) führte dazu aus: „Das historisch gewachsene, zwischen verschiedenen Fachgebieten sowie zwischen Bund und Ländern stark zersplitterte Umweltrecht entspricht nicht den Anforderungen an eine integrierte Umweltpolitik.“ Daraus wurde gefolgert: „Das deutsche Umweltrecht soll vereinfacht und in einem Umweltgesetzbuch zusammengefasst werden.“ Ziel sei dabei, die verschiedenen Genehmigungsverfahren (immissions-, wasser- und naturschutzrechtlicher Art) durch eine „integrierte Vorhabengenehmigung“ zu ersetzen. Die Voraussetzungen für diese „Neuorientierung“ in Form der Verabschiedung eines Umweltgesetzbuchs, so hieß es weiter, würden im Rahmen der anstehenden Föderalismusreform geschaffen.

Mit der Föderalismusreform I, die am 1. September 2006 in Kraft trat, wurden die angesprochenen Voraussetzungen tatsächlich realisiert. Zweieinhalb Jahre später, am 1. Februar 2009, erklärte Bundesumweltminister Siegmar Gabriel das Projekt Umweltgesetzbuch jedoch für gescheitert. Auf welche Probleme wollte die Bundesregierung mit dem Umweltgesetzbuch reagieren, welche Neuerungen hätte es bereitgehalten, warum ist es gescheitert und was bedeutet sein Scheitern für die Zukunft der deutschen Umweltpolitik? Wer diese Fragen beantworten will, muss sich zunächst mit den bundesstaatlichen Besonderheiten der deutschen Umweltpolitik vertraut machen. Dabei ist ein kurzer Rückblick auf die bisherige Entwicklung der Umweltpolitik unerlässlich, denn nur so erschließen sich die politikfeldspezifische Logik der Föderalismusreform und das mit dem Umweltgesetzbuch verfolgte Anliegen.

2. Umweltpolitik im Bundesstaat

Als eigenständiges Politikfeld wurde der Umweltschutz erst von der sozialliberalen Koalition etabliert. Im Jahr 1971 legte sie ihr erstes Umweltprogramm vor, in welchem sie die gesetzgeberische Vollkompetenz für den Bund als unabdingbare Voraussetzung für einen wirksamen Umweltschutz bezeichnete (hierzu und zum Folgenden Pehle 1998: 199ff.). Allerdings musste sich die Bundesregierung diesbezüglich mit einem Teilerfolg begnügen. Der Bundesrat, der der erforderlichen Änderung des Grundgesetzes mit Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen musste, konzedierte im Jahr 1972 die erstrebte „Vollkompetenz“ in Form der Ermächtigung des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung nämlich nur für die Bereiche Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Für den Naturschutz, die Landschaftspflege und den Wasserhaushalt wurde dem Bund nur die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung zugestanden. Eine Ermächtigung für den Bund, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ein Bodenschutzgesetz zu erlassen, wurde sogar erst im Jahr 1994 in das Grundgesetz aufgenommen. Der Bund sah sich gleichwohl nicht gehindert, im Rahmen der „Bedürfnis-“ bzw. seit 1994 der „Erforderlichkeitsklausel“ des Artikels 72 Grundgesetz im Lauf der Jahre ein relativ umfassendes umweltpolitisches Regelwerk in Kraft zu setzen. Dass diese Gesetze nur mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft treten konnten, zwang zwar wiederholt zu Kompromisslösungen, stellte aber kein grundsätzliches Hindernis dar. Die Landesregierungen agierten teilweise sogar als Initiatoren bundesgesetzlicher Normierung. Die von ihnen wenn nicht vorangetriebenen, so doch zumindest mehrheitlich gebilligten Unitarisierungstendenzen gingen teilweise soweit, dass

unter dem „Deckmantel“ von Rahmengesetzen faktisch detaillierte „Vollregelungen“ verabschiedet wurden. In vielen Fällen war es daher nicht mehr möglich, die konkurrierende Gesetzgebung nach inhaltlichen Maßstäben von der Rahmengesetzgebung zu unterscheiden.

Zu diesen verfassungsrechtlichen Anomalien (vgl. Pehle 2003: 439) gesellten sich Herausforderungen durch die von der Europäischen Gemeinschaft betriebene Umweltpolitik. Seit etwa der Mitte der 1990er Jahre setzte der europäische Gesetzgeber verstärkt auf verfahrensorientierte, an Umweltqualitätszielen ausgerichtete Steuerungsinstrumente. Sie waren schlecht mit der deutschen Regulierungsphilosophie vereinbar, denn diese setzte auf strikte Grenzwerte, die den Genehmigungsbehörden kaum Spielraum zu Ermessensentscheidungen ließen. Als besonders problematisch erwiesen sich in jüngerer Vergangenheit die Anforderungen der Richtlinie zur Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung („IVU-Richtlinie“). Diese Richtlinie verlangt, dass die Umweltauswirkungen bestimmter Projekte bei den Genehmigungsverfahren „medienübergreifend“ – also Boden, Luft und Wasser gleichzeitig erfassend – berücksichtigt werden müssen. Für den Bundesgesetzgeber bedeutete dies eine doppelte Herausforderung: Erstens sah sich der Bund faktisch gezwungen, verfahrensrechtliche Regelungen vorzusehen, für deren Erlass nach Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz grundsätzlich die Länder zuständig waren. Erschwerend kam – zweitens – hinzu, dass der Bund genötigt war, seine legislativen Kompetenztitel aus der konkurrierenden (z.B. Luftreinhaltung) und der Rahmengesetzgebung (z.B. Wasserhaushalt) zu vermischen. All dies gelang nur mit viel Phantasie und nach äußerst zähen und langwierigen Verhandlungen mit den Landesregierungen, die zu einer um zwei Jahre verspäteten Umsetzung der Richtlinie führten. Der inhaltliche Preis für die Einigung mit dem Bundesrat bestand in erheblichen Abstrichen an der ursprünglichen Konzeption. Insbesondere das Fortbestehen paralleler Zulassungsverfahren zum Beispiel nach dem Immissionsschutz- und dem Wasserrecht für ein und dasselbe Vorhaben galt Fachleuten als entscheidendes Manko, intendierte doch die IVU-Richtlinie die Einführung eines einheitlichen, eben integrierten, Verfahrens.

Die Bundesregierung hatte schon damals geplant, den europäischen Herausforderungen durch ein einheitliches Umweltgesetzbuch mit einer integrierten Vorhabengenehmigung zu begegnen. Bereits im Jahr 1997 legte eine unabhängige Sachverständigenkommission, basierend auf einem so genannten Professorenentwurf von 1990, einen Entwurf für das Umweltgesetzbuch vor. Doch weder der christlich-liberalen Regierung, noch ihrer 1998 ins Amt gekommenen „rot-grünen“ Nachfolgerin gelang es, dem Bundesrat die erforderliche Zustimmung zu diesem Projekt abzuringen. Die Mehrheit der Landesregierungen interpretierte das Umweltgesetzbuch als einseitige Kompetenzausweitung zu Gunsten des Bundes. Wohl nicht nur „aus Prinzip“ lehnte sie diese ab, sondern auch aus Furcht, umweltpolitische Gestaltungschancen zu verlieren, auf die man bei Bedarf zumindest im Bereich der Rahmengesetzgebung zurückgreifen konnte. Zudem konnte aus Sicht der Länder das formale Argument bemüht werden, „dass der Bund aufgrund der Spaltung seiner Kompetenzen in Rahmen- und konkurrierende Gesetzgebung keine Kompetenz für die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks mit entsprechend hoher Regelungsdichte für die gesamte Materie habe“ (Eppler 2006: 206). Wie einleitend erwähnt, blieb es erst der zweiten Großen Koalition vorbehalten, mit der Föderalismusreform die Voraussetzungen für die Verabschiedung eines Umweltgesetzbuchs zu schaffen.

3. Die umweltpolitischen Aspekte der Föderalismusreform

Im Zuge der Föderalismusreform wurden die in der konkurrierenden Gesetzgebung angesiedelten Bereiche „Abfallwirtschaft“, „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“ von der Erforderlichkeitsklausel des Artikels 72 Grundgesetz befreit. Die Inanspruchnahme dieser Kompetenztitel ist für den Bund nunmehr also nicht mehr begründungspflichtig. Zudem wurde die Rahmengesetzgebung des Bundes komplett abgeschafft. Die dort aufgeführten, umweltrelevanten Bereiche „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Wasserhaushalt“ und „Raumordnung“ wurden der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeschlagen. Auch hier gilt die Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel. Anstelle eines allgemeinen Rechtsrahmens, den die Länder durch eigene Gesetze ausfüllen konnten und mussten, kann der Bund hier also nunmehr mit einer „Vollgesetzgebung“ operieren. Allerdings wurde diese Erweiterung der Bundeskompetenzen aus Sicht der Länder durch eine Relativierung des Geltungsrangs des Bundesrechts kompensiert. Dies geschah, indem den Ländern das Recht zur „Abweichungsgesetzgebung“ eingeräumt wurde. Das bedeutet, dass jedes Land eigenständig entscheiden kann, ob es in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt den Regeln des Bundes folgen oder ein eigenes Gesetz erlassen möchte. Diese Neuschöpfung sollte es ermöglichen, im Umweltschutz regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Kloepfer 2006: 254). Bundesgesetze treten hier erst mit einer Verzögerung von sechs Monaten nach ihrer Verkündung in Kraft, damit den Ländern genügend Zeit bleibt, über eventuelle Abweichungsgesetze zu entscheiden.

Ein Recht zur Abweichungsgesetzgebung wurde auch für den Geltungsbereich des Artikels 84 Grundgesetz eingeführt. Hier geht es um die Setzung von Verfahrensrecht, die grundsätzlich den Ländern zusteht. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Für die Umweltpolitik bedeutsam ist der folgende Passus: „In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“ In einem Begleittext zum Koalitionsvertrag wurde festgehalten, dass das Umweltverfahrensrecht regelmäßig als eine solche Ausnahme betrachtet werden solle. In einer gemeinsamen Entschließung von Bundestag und Bundesrat, die zusammen mit der Grundgesetzänderung zur Föderalismusreform verabschiedet wurde, bestätigte der Gesetzgeber diese Sichtweise: Man war sich also einig, dass selbst bei Ausübung von Abweichungsrechten der Länder im materiell-rechtlichen Bereich die umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren einheitlich gestaltet werden sollten (Kloepfer 2006: 268).

Für den weiteren Fortgang der Argumentation sind noch zwei weitere Bestimmungen wichtig. Erstens definiert das Grundgesetz in Artikel 72 Absatz 3 so genannte „abweichungsfeste Kerne“, die für einen Zugriff der Landesgesetzgeber grundsätzlich gesperrt sind. Dies sind zum einen die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes“ und zum anderen im Bereich des Wasserhaushalts alle „stoff- und anlagenbezogenen Regelungen“. Dabei gilt allerdings, dass eine nähere Definition dieser abweichungsfesten Kernkompetenzen des Bundes nirgendwo geleistet wurde (SRU 2006: 7). Zweites ist wichtig zu wissen, dass die Länder von bereits bestehenden Ge-

setzen frühestens mit Beginn des Jahres 2010 abweichen dürfen. Für den Bund eröffnete sich damit die Chance, doch noch für eine umfassende bundeseinheitliche Gesetzgebung in Form eines Umweltgesetzbuchs sorgen zu können. Aus Sicht der meisten Umweltpolitiker im Bund, die diesbezüglich nicht nur von den Umwelt-, sondern auch von den maßgeblichen Wirtschaftsverbänden unterstützt wurden (vgl. BMU 2008), handelte es sich dabei sogar um eine unabweisbare Notwendigkeit, da andernfalls die Entstehung eines bundesweiten „Flickenteppichs" unterschiedlicher natur- und wasserschutzrechtlicher Landesregelungen drohte.

4. Das geplante Umweltgesetzbuch: Ziele und Inhalte

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hatte die Federführung bei der Erarbeitung des neuen Umweltgesetzbuchs (UGB). Das Umweltgesetzbuch hätte vorerst fünf Einzelbücher (UGB I-V) umfasst, wobei im hier diskutierten Zusammenhang nur die drei ersten Bücher interessieren. Das UGB I sollte die allgemeinen Ziele und Grundsätze sowie fachübergreifende Materien des Umweltrechts wie etwa die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung, die der Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen dient, enthalten. Den Kern des UGB I hätten einheitliche Regelungen für Betrieb und Errichtung von Anlagen mit besonderer Umweltrelevanz bilden sollen. Für dieses anlagenbezogene Umweltrecht hätte als entscheidende Neuerung die „integrierte Vorhabengenehmigung" (iVG) eingeführt werden sollen. Das Umweltbundesamt (UBA 2009: 3) beschrieb das geplante neue Verfahren, das häufig als eigentliches „Herzstück" des gesamten Umweltgesetzbuchs gehandelt wurde, wie folgt: „Die iVG fasst parallel laufende Genehmigungsverfahren zusammen, bündelt die Entscheidungsverantwortung in einer Hand und erleichtert somit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen die Antragsverfahren, da sie nunmehr nur noch *einen* Ansprechpartner für ihre Belange haben." In den Worten von Bundesumweltminister Sigmar Gabriel hatte die iVG also das Ziel, „die Unternehmen davon zu entlasten, dass sie, wenn sie beispielsweise eine Industrieanlage genehmigen lassen wollen, die Bezüge zum Wasserrecht oder zum Naturschutzrecht hat, mehrere unterschiedliche Genehmigungsverfahren beginnen müssen: ein immissionsschutzrechtliches und ein wasserrechtliches" (Bundestag Plenarprotokoll 212. Sitzung vom 20. März 2009, S. 22978). Nach Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat wäre die integrierte Vorhabengenehmigung abweichungsfest gewesen, hätte also von den Behörden aller Länder gleichermaßen angewandt werden müssen.

Im Zentrum der Diskussion stand ganz eindeutig das UGB I, hätte es doch mit der iVG – ermöglicht durch die Neuregelungen der Föderalismusreform – jenes verfassungsrechtliche Kunststück realisiert, an dem sich zahlreiche Expertenrunden seit zwei Dekaden vergeblich versucht hatten. Damit wäre sowohl ein wichtiger Beitrag zum Bürokratieabbau als auch zur Verbesserung der „Europatauglichkeit" des deutschen Umweltrechts geleistet worden. Aber auch den Umweltgesetzbüchern II und III kam durchaus Bedeutung zu. In ihnen hätte die notwendige fachrechtliche Konkretisierung des ersten Buches in Bezug auf die Wasserwirtschaft und den Naturschutz vorgenommen werden sollen. Was so harmlos nach purer Rechtstechnik klingt, hatte indes einen politisch relevanten Kern. Er bestand darin, genauer als dies im Grundgesetz möglich ist, zu definieren, was unter die abweichungsfesten Kernkompetenzen des Bundes fällt. Das UGB II hätte

demnach alle anlagen- und stoffbezogenen Regelungen aufgelistet, die einer abweichenden Gesetzgebung der Länder nicht zugänglich sein sollten, und im UGB III hätten sich dem entsprechend Bestimmungen darüber finden sollen, was unter den abweichungsfesten „allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes“ zu verstehen ist.

Das Umweltgesetzbuch hätte zu seinem Inkrafttreten nicht nur der Zustimmung des Bundestages, sondern auch des Bundesrates bedurft. Schon deshalb musste es von vornherein auf möglichst breite Konsensfähigkeit hin angelegt werden. Das Bundesumweltministerium nahm denn auch für sich in Anspruch, den Gesetzesentwurf „in einem beispiellosen Beratungsmarathon über Monate hinweg mit den Ressorts, Ländern, Verbänden und anderen wichtigen Akteuren abgestimmt“ zu haben (BMU 2009: 183). Auch der Normenkontrollrat der Bundesregierung, der für die Abschätzung der Bürokratiekosten neuer Gesetzentwürfe zuständig ist, war eingebunden und hatte bestätigt, dass durch die geplante Systematisierung und Vereinheitlichung von Verfahrensvorschriften eine bürokratische Entlastung und damit auch ökonomische Wachstumsimpulse zu erwarten seien (vgl. z.B. DER SPIEGEL 52/2008: 17). Über die materiell-rechtlichen Bestimmungen in den Einzelbüchern II-V gab es zwischen den politischen Akteuren angeblich ebenfalls keinen Dissens, denn der Gesetzesentwurf enthielt gegenüber dem bislang geltenden Recht weder Standarderhöhungen noch -absenkungen (vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung vom 31.01.2009, S. 6). Warum und an wem also ist das Umweltgesetzbuch dennoch gescheitert?

5. Gründe und Konsequenzen der gescheiterten Gesetzgebung

Der entscheidende „Vetospieler“ war die bayerische Landesregierung unter Führung von Ministerpräsident Horst Seehofer und Umweltminister Markus Söder. Gleichsam in letzter Minute sorgten sie im Zusammenspiel mit dem Chef der CSU-Landesgruppe und stellvertretenden Vorsitzenden der Unionsfraktion Peter Ramsauer dafür, dass der innerhalb der Bundesregierung bereits abgestimmte Entwurf des UGB einer endgültigen Verabschiedung durch das Kabinett nicht zugänglich gemacht wurde (vgl. hierzu und zum Folgenden die Berichterstattung in der überregionalen Tagespresse im Januar und Februar 2009). Nachdem der Bundesumweltminister sich vergeblich um einen Kompromiss mit der CSU-Führung bemüht hatte, erklärte er das Reformprojekt für gescheitert. Die CSU begründete ihre Blockadehaltung damit, dass mit dem UGB I ein „bürokratisches Monster“ in die Welt gesetzt worden wäre, das auch Anlagen, insbesondere im Agrarbereich, die bislang genehmigungsfrei gewesen seien, neuen bürokratischen Hürden und Genehmigungszwängen unterworfen hätte. Dieser Einwand wurde nicht nur vom federführenden Umweltministerium, sondern auch von Fachpolitikern aus der Bundestagsfraktion von CDU und CSU sowie von mehreren Landesumweltministern, die der CDU angehören, vehement zurückgewiesen. Damit liegt der Verdacht nahe, dass das Umweltgesetzbuch letztlich an kurzfristigen wahltaktischen Überlegungen gescheitert ist. Dafür spricht auch, dass der Preis, den der bayerische Umweltminister dafür verlangte, dass die CSU dem UGB doch noch zustimmen könne, zweifelsohne zu hoch war. Er hätte darin bestanden, den Ländern das Recht zuzugestehen, auch von der integrierten

Vorhabengenehmigung abzuweichen und an ihre Stelle eigene, womöglich wiederum medienspezifisch variierende Genehmigungsverfahren zu setzen. Dass man damit das UGB I einer vollständigen Sinnentleerung preisgegeben hätte, liegt auf der Hand.

Das Umweltgesetzbuch – nach den Worten von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die selbst einmal als Bundesumweltministerin für das Vorhaben gekämpft hatte, ein „Leuchtturmprojekt" der Großen Koalition – ist damit zumindest für die laufende Legislaturperiode gescheitert. Gleichzeitig läuft aber auch das Moratorium des Artikels 125 b Grundgesetz mit Ende des Jahres 2009 ab. Deshalb wurde denkbar, dass die Länder ab 1. Januar 2010 eigene Regelungen für den Naturschutz und den Wasserhaushalt hätten erlassen können. Der Bund hätte ohne Erlass neuer Gesetze hier nicht einmal mehr auf seine alte Rahmengesetzgebung verweisen können, weil diese ihren Rechtscharakter als verbindliches Rahmenrecht zu diesem Zeitpunkt auf jeden Fall verlieren werden. Damit wären die Länder im Spiel gewesen – und zwar auch, ohne dass vorher verbindlich geklärt worden wäre, worin genau die abweichungsfesten Kerne der Bundesgesetze bestehen sollen. Deshalb kam es nun zur Umweltgesetzgebung kurz vor Toresschluss. Ausgehend davon, dass die für die Umweltgesetzbücher II-V vorgesehenen Regelungen für die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen akzeptabel sind, weil die bislang geltenden Standards ja nicht verändert wurden, brachte der Umweltminister die entsprechenden Regelungen als Einzelgesetze ein. Das UGB I blieb dabei komplett außen vor. Am 10. März 2009 wurden die einzelnen Gesetzentwürfe vom Kabinett verabschiedet, am 20. März in erster Lesung im Bundestag behandelt. Zur Überraschung und zum Ärger des Umweltministers beschloss der Bundesrat im ersten Durchgang jedoch etwa 250 Änderungsanträge zu seinen Entwürfen. Etwa die Hälfte davon wurde von der Bundesregierung akzeptiert. Dies war die Basis für den letztlich erzielten Kompromiss. Der Deutsche Bundestag stimmte am 19. Juni, der Bundesrat am 10. Juli 2009 den neuen Umweltgesetzen zu.

Was wurde gewonnen, was verloren? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der Bund von der ihm durch die Föderalismusreform eröffneten Kompetenz zur „Vollgesetzgebung" gerade noch rechtzeitig Gebrauch machen konnte. Allein schon durch die Bindung der Landesgesetzgeber an die in diesen Gesetzen konkretisierten abweichungsfesten Kerne wird es dem Bund künftig auch leichter fallen, die Vorgaben europäischen Rechts vollständig und rechtzeitig umzusetzen als dies in der Vergangenheit der Fall war, als man lediglich auf die Rahmengesetzgebung zurückgreifen konnte. Eindeutig vertan aber wurde die Chance zur Modernisierung des Umweltrechts im Sinne eines integrierten Ansatzes, wie ihn die Koalitionspartner zu Beginn der Legislaturperiode noch einvernehmlich propagiert hatten. Es ist kein Ruhmesblatt für die Große Koalition, dass sie das selbst erkorene „Herzstück" ihrer umweltpolitischen Agenda ohne äußere Not begraben hat. Es steht zu hoffen, dass das interessenpolitische Terrain in der kommenden Legislaturperiode noch einmal so gepflegt werden kann, dass es frei bleibt für einen zweiten Versuch in Sachen integrierter Genehmigung. Damit verbunden wäre nämlich auch die Chance, wieder besseren Anschluss zu finden an die in Europa dominierende Regulierungsphilosophie. Dass diese schon seit geraumer Zeit und mit guten Gründen auf „Umweltintegration" setzt, zumindest das sollte sich mittlerweile herumgesprochen haben.

Literatur

Eppler, Annegret 2006: Föderalismus-Reform in Deutschland: die geplante Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2006: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 200-219.

Jahn, Detlef/ Wälti, Sonja 2007: Umweltpolitik und Föderalismus: Zur Klärung eines ambivalenten Zusammenhangs, in: Klaus Jakob u. a. (Hrsg.): Politik und Umwelt (=PVS Sonderheft 39), Wiesbaden, S. 262-278.

Kloepfer, Michael 2006: Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, H. 3, S. 250-271.

Pehle, Heinrich 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden.

Pehle, Heinrich 2003: Umweltschutz, in: Eckhard Jesse/ Roland Sturm (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven, Opladen, S. 423-447.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2006: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform. Stellungnahme Nr. 10, Februar 2006.

Umweltbundesamt (UBA) 2009: Umweltrecht/Verbandsklage/Umweltgesetzbuch (http:www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/umweltgesetzbuch.htm); Stand 01.04.2009.

Von der G7 zur G20

Der G20 Gipfel von London

Thomas Jäger

Thomas Jäger

Nach dem G20-Gipfel von London im April 2009, auf dem Maßnahmen zur Abwehr einer weltweiten Depression getroffen werden sollten, wurden vor allem zwei Ergebnisse herausgestellt. Erstens sei es gelungen, sich im Kreis der versammelten Staaten auf gemeinsame konjunkturelle Maßnahmen zu einigen, obwohl die einzelnen Regierungen sehr unterschiedlich über den Wert von Konjunkturprogrammen urteilten. Dies dokumentiere, dass zumindest eine Lektion aus der großen Wirtschaftskrise der 1920er Jahre gelernt worden sei: die Staaten müssten gemeinsam handeln, sie dürften sich nicht auseinanderdividieren lassen und müssten alle protektionistischen Maßnahmen verhindern. Denn mit dem Rückgang der Weltwirtschaft sei am Ende doch der Einbruch aller nationalen Ökonomien verbunden, weshalb nur eine Stützung des internationalen Austauschs eine weitere Verschärfung der Krise verhindern könnte. Das Geld, das die Regierungen zusagten, wird der Internationale Währungsfond verteilen.

Zweitens einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung und vereinbarten erste Regeln und Absichtsbekundungen, wie diese nach der Erholung aufgestellt sein soll. Schärfere Kontrollen des Finanzgewerbes, politischer Druck auf zwischenstaatliche Kooperation in Steuerfragen, Benennung der steuerpolitischen Schurkenstaaten und schließlich eine Neuorganisation der Institutionen, die die Weltwirtschaft beobachten und regeln sollen. Der Internationale Währungsfond soll dabei eine wichtigere Rolle einnehmen als bisher, neue Institutionen sollen verhindern, dass es zu weiteren Produktblasen im Finanzgewerbe kommt.[1]

Das erste Ergebnis war erwartet worden, obwohl sich Frankreich und Deutschland deutlich und öffentlich dagegen sperrten. Die USA aber wollten es durchsetzen und angesichts der enormen Bedeutung der amerikanischen Wirtschaft für die Ökonomien aller anderen Staaten und der enormen Mittel, die die US-Regierung bisher gegen die Krise aufgebracht hat (mehr als 1,5 Billionen US-Dollar), konnte sich dem Anliegen niemand verschließen.

Das zweite Ergebnis ist schon eher überraschend, denn hier waren es die USA und Großbritannien, die bezüglich der Regulierung der internationalen Finanzbeziehungen vorsichtiger vorgehen wollten. Zwar gingen die Absichtserklärungen über frühere Bekundungen nicht allzu weit hinaus – aber dass auf

diesem Gipfel, auf dem Höhepunkt der internationalen Finanzkrise, derartiges verkündet wurde, war umstritten. Denn die Banken, die die Krise verschuldet haben, werden auch benötigt, sie zu lösen. Jedenfalls ist dies die gemeinsame Politik der Regierungen, die in London versammelt waren.[2]

Dass man sich auf eine Neuordnung der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen geeinigt habe, ist – auf den zweiten Blick – als Ergebnis des Gipfels sicherlich übertrieben. Selbst die wenigen Punkte, die im Abschlusskommuniqué ausgeführt wurden, müssen erst noch umgesetzt werden. Papier ist gerade im internationalen diplomatischen Betrieb häufig geduldig. Denn es wäre auch schon erstaunlich, wenn es bei der Frage nach den Institutionen und Regeln der Weltwirtschaft ein rasches und müheloses Übereinkommen gegeben hätte. Handelt es sich hierbei doch um eine der Gretchenfragen der internationalen Politik: Wie soll die internationale Umwelt gestaltet sein? Welche Institutionen übernehmen welche Aufgaben? Wie sind sie organisiert? Wie gelangen sie zu Entscheidungen? Wie werden diese umgesetzt? Wie werden Regeln vereinbart? Wie werden sie verändert?

Denn die Entwicklung von staatlich verfassten Gesellschaften hängt wesentlich von der Gestaltung der Umwelt ab, in der sie leben. Deshalb kommt der Frage nach ihrer Architektur so große Bedeutung zu und sind Staaten so sehr daran interessiert, bei Vereinbarungen über die Gestaltung der internationalen Ordnung mit zu entscheiden. So wollen sie ihre Interessen sichern, die auch in Wirtschafts- und Finanzfragen sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Wie gut sie diese realisieren können, hängt eben auch von den internationalen Regelungen ab, die zu einer bestimmten Zeit vereinbart werden, aber über diese hinauswirken.

Bedeutung und Funktionen internationaler Organisationen

Ganz besonders deutlich ist die dauernde Prägekraft einmal getroffener Vereinbarungen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Fünf Staaten haben ein Veto-Recht – die USA, Russland, China, Großbritannien und Frankreich, als Siegermächte des Zweiten Weltkriegs – und niemand würde behaupten, dass dies derzeit die fünf wichtigsten und stärksten Staaten der Welt sind. Aber für eine Änderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrates benötigt man die Stimmen aller fünf Staaten, woran diese das geringste Interesse haben. Ganz anders verhält es sich mit den G7 (*Group of Seven*) und den G20 (*Group of Twenty*), weil diese eine weniger formale Grundlage haben. Zwar ist es auch hier so, dass die Zusammensetzung Fragen aufwirft, aber der sanfte Übergang von den kleineren G7 zu den größeren G20 dokumentiert eine Flexibilität, die internationale Organisationen sonst nicht aufweisen. Diese Flexibilität ermöglicht, die Zusammensetzung der wichtigen Staatengruppe schneller an veränderte Gegebenheiten anzupassen bzw. entsprechend der jeweils vorherrschenden Umweltbedingungen die Relevanz internationaler Organisationen zu erhöhen oder zu senken.

Internationale Organisationen spielen für die Organisation der Staatenbeziehungen eine immer wichtigere Rolle. Seit Ende des 19. Jahrhunderts, dann aber insbesondere seit den 1960er Jahren übernehmen sie zunehmend Aufgaben, die sich aus den intensiveren Austauschbeziehungen zwischen den Staaten ergeben. Das beginnt bei nur scheinbar technischen Vereinbarungen (zum Beispiel im Post- und Fernmeldewesen oder über die Festlegung von Normgrößen) und endet bei der Überprüfung und Überwachung von Geldwertstabilität, dem Gesundheitswesen oder der

von Staaten ausgehenden Kriegsgefahr.

Umstritten ist in der wissenschaftlichen Analyse der internationalen Organisationen, ob es sich um Foren des zwischenstaatlichen Aushandlungsprozesses handelt oder ob sie eigenständige und wirkungsvolle Mitspieler in der internationalen Politik sind. Selbstverständlich kann das so pauschal nicht festgestellt werden. Denn die internationalen Organisationen unterscheiden sich nach der Zusammensetzung ihrer Mitglieder und der Reichweite ihrer Aufgaben. So gibt es regionale, interregionale, internationale Organisationen (beispielsweise die Europäische Union, die NATO und die UNO), die sich mit spezieller Aufgaben (für die internationale Finanzpolitik der Internationale Währungsfond, für die Gesundheitspolitik die WHO, für die Kulturpolitik die UNESCO) oder mit umfassenden Aufgaben (die UNO) beschäftigen. Außerdem unterscheiden sie sich im Grad ihrer Organisation (eher locker und mit rotierendem Sekretariat oder mit festem und gut organisiertem Mitarbeiterstamm) und der Wirksamkeit ihrer Sanktionen (niedrig beim Europarat, schon effektiver beim Internationalen Währungsfond). Und schließlich gibt es internationale Organisationen, die auf dem Prinzip „Ein Staat eine Stimme" aufbauen (die UNO-Generalversammlung oder die NATO) oder mit gewichteten Stimmrechten arbeiten (der Internationale Währungsfond, in dem jeweils die USA und die europäischen Staaten gemeinsam eine Vetoposition haben).

Kein Wunder, dass sich unterschiedliche Thesen zur Bedeutung internationaler Organisationen empirisch belegen lassen. Im Kern lauten die gegenläufigen Auffassungen so: Für Realisten sind internationale Organisationen ein Turnierplatz, auf dem Staaten ihre Konflikte solange austragen, wie sie die dort herrschenden Regeln für vorteilhaft erachten. Die Organisation selbst unterstützen sie dann, wenn deren Handeln im jeweiligen staatlichen Interesse liegt, entweder weil sie bestimmte Ergebnisse erzielt, Legitimation bereitstellt oder die Möglichkeit bietet, sich hinter ihr zu verstecken. Gleichzeitig dienen internationale Vereinbarungen Regierungen häufig als Argument gegenüber dem eigenen Parlament, um bestimmte Gesetze durchzusetzen. Das bedeutet nicht, dass jede einzelne Handlung im Interesse des jeweiligen Staates liegen muss. Koppelgeschäfte und Paketlösungen verbinden mehr und weniger vorteilhafte Entscheidungen. Zudem kann die Bewahrung des Turnierplatzes selbst im staatlichen Interesse liegen, weil man nicht weiß, ob er in Zukunft nicht Vorteile bedeuten kann.

Dagegen argumentieren Institutionalisten, dass internationale Organisationen, einmal ins Leben gerufen, eine eigenständige Rolle einnehmen und autonomen, eigenständigen Einfluss auf die Staatenbeziehungen ausüben. Sie werden zu internationalen Akteuren, können Regeln setzen und durchsetzen, die Agenda der internationalen Politik mitbestimmen und unabhängige Lösungswege für bestimmte internationale Probleme aufweisen. Außerdem wirken sie über die dauerhafte Verbindung der Staaten „erziehend" auf diese ein, und sorgen auf diese Weise für eine konvergierende Sozialisation im Staatensystem. Es wird deshalb auf Dauer prinzipiell immer wirksamer möglich, auf einer vereinbarten Grundlage gemeinsame Standpunkte zu entwickeln und diese zur Steuerung der internationalen Beziehungen zu nutzen.

Die G7

Die *Group of Seven* (G7) begann eigentlich als das Gegenteil einer internationalen Organisation.[3] Sie wird in der *global governance*-Forschung in die Tradition multilateraler Diplomatie ein-

geordnet, die mit dem Europäischen Mächtekonzert ab 1815 einsetzt.[4] Damit weist sie als sogenanntes ad hoc-Arrangement selbst in ihrer heutigen Form einen vergleichsweise geringen Organisationsgrad auf.[5] Nachdem das Weltwirtschaftssystem der festen Wechselkurse, das auf dem durch die USA garantierten goldhinterlegten Geldwert als System von Bretton Woods bezeichnet wurde, zusammengebrochen war und parallel dazu die Ölkrisen die westlichen Ökonomien erschütterten, trafen sich 1975 in Frankreich sechs Staats- und Regierungschefs, um abseits der eng beobachteten internationalen Diplomatie, quasi als Kamingespräch, über die internationalen Wirtschafts- und Finanzfragen zu beraten. Die Medien sollten weitgehend ausgeschlossen werden, wenn die Repräsentanten der USA, Großbritanniens, Deutschlands, Frankreichs, Italien und Japans (ein Jahr später stieß Kanada hinzu, später erhielt die Europäische Kommission Beobachterstatus) zusammenkamen.

Was als kleiner Kreis begann, der sich gar nicht als internationale Organisation konstituieren wollte, sondern auf gegenseitigem persönlichem Vertrauen aufbauend einen offenen Meinungsaustausch ausrichten wollte, entfaltete sich thematisch und organisatorisch in den nächsten Jahren zusehends.

Inhaltlich erweiterte sich der Themenkreis der G7, die ab 1998 um Russland teilweise zur G8 erweitert wurde, um alle Fragen, die für die internationale Politik bedeutsam waren, integrierte sicherheitspolitische Fragen ebenso wie umwelt-, entwicklungs- und kulturpolitische Anliegen. Organisatorisch wurde aus dem Kamingespräch ein medial aufbereiteter Gipfel, der zudem durch einen kontinuierlichen Abstimmungsprozess zwischen den Regierungen, die den Vorsitz in Rotation übernahmen, vorbereitet wurde. Der Gipfel selbst wurde mehr und mehr zum jährlichen, öffentlichkeitswirksamen Kulminationspunkt eines hinter verschlossenen Türen in unterschiedlichen Zusammensetzungen zwischen den Sherpas und Ministern ablaufenden Koordinierungs- und Verhandlungsprozesses. Öffentlichkeit rief Gegenöffentlichkeit auf den Plan und so wurden die G7-Gipfel schon bald von Demonstrationen begleitet.

Der Protest bezog sich auf die inhaltlichen Beschlüsse der G7, zudem auch darauf, dass Hilfszusagen an ärmere Staaten nicht eingehalten wurden, stets aber auch darauf, dass hier eine Gruppe westlicher Industriestaaten (die Triade aus Nordamerika, Westeuropa und Japan) zusammenkam, um aus eigener Kompetenzzuweisung „über die Welt zu bestimmen.[6] Niemand hatte die G7 legitimiert, niemand kontrollierte sie, und darüber womit sich dieser Prozess inhaltlich befasste und wer angehört wurde, entschieden die Sieben selbst. Dass die westlichen Gesellschaften und Nichtregierungsorganisationen ausgeschlossen waren, wurde kritisiert. Politisch und wirtschaftlich bedeutende Staaten wurden später zu bestimmten Beratungen hinzugezogen. Als sich die realen Kräfteverhältnisse verschoben, spätestens mit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008, verlor die G7 ihr internationales Gewicht, das sie 2007 auf dem Gipfel in Heiligendamm noch demonstriert hatte.

Die G20

Offiziell haben die G20 die G7 nicht abgelöst oder diese sich zur G20 erweitert. Beide Institutionen existieren schon eine ganze Zeit nebeneinander. Was sich hingegen verschoben hatte, war die Bedeutung, die einzelne Staaten und Gesellschaften für die Ordnung der internationalen Politik und Wirtschaft spielen. China, Indien und Brasilen aus dem Kreis der wichtigsten Staaten auszuschließen war nun nicht mehr möglich, sollten die Absprachen wirkungs-

voll sein und auch als wirkungsvoll wahrgenommen werden.

Die G20 setzen sich aus 19 Staaten und der Europäischen Union zusammen. Zu den G8-Staaten, die allesamt Mitglied der G20 sind, kommen noch hinzu China, Indien, Brasilien, Indonesien, Ägypten, Saudi-Arabien, die Türkei, Südafrika, Mexiko, Süd-Korea und Australien. Damit sind die G20 sehr viel heterogener als die G7. Diese Heterogenität wurde angestrebt, Industrie- und Entwicklungsländer sollten in diesem Prozess verbunden werden. Das kann ein Vorteil sein, wenn es darum geht, unterschiedliche Standpunkte einzubeziehen und die Umsetzung auf eine breitere Basis zu stellen, sich aber auch als Nachteil erweisen, wenn bei unterschiedlichen Interessenlagen Beschlüsse gefasst werden sollen. Denn es herrscht auch hier, wie bei der G8, das Konsensprinzip.

Die G20 tagten das erste Mal im Dezember 1999 auf der Ebene der Finanzminister und Notenbankpräsidenten in Berlin und befassten sich als eine Reaktion auf die Asienkrise 1997/98 mit Fragen der internationalen Finanzordnung. Andere Zusammensetzungen, Clintons Initiative der G22, später die G33, gingen den G20 voraus.

Aber erst 2008 fand auf Einladung der amerikanischen Regierung der erste G20-Gipfel in Washington statt, der die Staats- und Regierungschefs sowie den EU-Kommissionspräsidenten zusammenführte.[7] 2009 folgte der zweite Gipfel in London. Weitere Staaten (Spanien und die Niederlande) wurden zu den Beratungen hinzugezogen. Die Präsidenten von Weltbank und Internationalem Währungsfond sowie die Ausschussvorsitzenden für internationale Finanz- und Entwicklungsfragen beider Organisationen gehören den G20 *ex officio* an.

Diese Institution konzentriert sich auf wirtschafts- und finanzpolitische Fragen mit dem expliziten Ziel, zur Stabilität der internationalen Finanzordnung durch „offene und konstruktive“ Verhandlungen beizutragen. Die G20 sind ein informelles Gremium, das im Grundsatz die gleichen demokratischen Defizite aufweist wie die G7; nur sind die G20 eben breiter aufgestellt.

Damit wurde Ende der 1990er Jahre auch organisatorisch umgesetzt, dass den *emerging markets* eine bedeutende Rolle für die Stabilität der internationalen Wirtschaft zukommt. China und die erdölexportierenden Staaten hatten sich als Finanziers des westlichen (insbesondere amerikanischen) Konsums und damit der Produktion etabliert und 2003 wurden die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) von Goldman Sachs als gemeinsame Investitionsziele lokalisiert.

Die G20 bleiben bisher auf Finanzfragen beschränkt, wobei dies die Finanzierung von Terrorismus oder Fragen der Steuerhinterziehung einbezieht.

Der Vorsitz der G20 rotiert jährlich nach regionalen Gesichtspunkten; die Troika aus vergangener, gegenwärtiger und zukünftiger Präsidentschaft sorgt für eine gewisse Konstanz in den Verhandlungen. Die jährlichen Treffen von Finanzministern und Notenbankpräsidenten werden durch vorgängige Verhandlungen ihrer Stellvertreter vorbereitet. Mit den Gipfeltreffen 2008 und 2009 haben sich die G20 als das wichtigste informelle internationale Forum etabliert.

Unterschiede zwischen G7/8 und G20

Die Bedeutung der einzelnen Staaten in den G7/8 oder G20 sind sehr unterschiedlich. Die USA spielen in den Abstimmungs- und Verhandlungsprozessen jeweils eine wichtige Rolle, die kleineren Staaten eine entsprechend geringere. Der Unterschied zwischen den beiden Runden ist vor allem in der Teilnahme Chinas an den G20 zu se-

hen. Auch Indien und Brasilien sind zwar von zunehmender ökonomischer und politischer Bedeutung, der Größe ihrer Märkte und ihrer geopolitischen Lage wegen. Aber China, wiewohl es einen kaum kleineren Markt als Indien konstituiert und beide Staaten Atomwaffenmächte sind, erhebt darüber hinaus den Anspruch auf eine politische Vorrangstellung, zumindest möchte es den USA ebenbürtig sein. Anders als dem heterogenen, demokratischen Indien trauen viele Beobachter China überdies zu, die USA als dominante internationale Macht herausfordern zu können.

Weitere Unterschiede zwischen den G7/8 und den G20 bestehen darin, dass im größeren Kreis nicht nur Industriestaaten, sondern auch Schwellenländer vertreten sind, dass die Zahl der repräsentierten Menschen, des Handelsvolumens und des Bruttosozialproduktes bei den G20 höher ist, dass dadurch quasi eine Art internationaler Legitimation hergestellt wird oder dass weitere international einflussreiche Staaten in diesem Gremium vertreten sind.

Über die Bedeutung der einzelnen Faktoren lässt sich kontrafaktisch nachdenken, indem gefragt wird, welche Folgen es für die G20 hätte, wenn einzelne Bedingungen nicht gegeben wären. Würden sie an Bedeutung einbüßen, wenn die Zahl der repräsentierten Bevölkerung sinken würde? Würden sie an Relevanz verlieren, wenn Japan oder Südafrika das Gremium verließen? Was wären die Beschlüsse der G20 wert, wenn sie ohne die USA und China gefasst würden?

Am Beispiel der ausbleibenden Reform der Vereinten Nationen wird deutlich, dass sich die Staaten derzeit nicht auf eine institutionelle Neuordnung der internationalen Sicherheitsbeziehungen einigen können. Die Reform der internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen wird zwar allgemein als dringlich angesehen, es bleibt aber abzuwarten, ob die unterschiedlichen Interessenlagen wirklich so in Übereinstimmung gebracht werden können, dass am Ende ein neues Institutionengefüge steht. Deutlich sichtbar ist aber auch, dass die Zeit der Westernisierung, in der die westlichen Industriestaaten die ordnungspolitischen Vorgaben (und Vorbilder) gaben, vorbei ist. Welche Bedeutung man internationalen Gremien in dieser Phase bei der Steuerung und Neugestaltung der internationalen Ordnung zumisst, hängt von den theoretischen Prämissen ab.

Oder doch G2?

Deutlich wurde die besondere Stellung der USA und Chinas in der G20 beispielsweise als im Vorfeld des Gipfels von London der Gouverneur der chinesischen Notenbank eine vielbeachtete Rede hielt.[8] Darin wies er darauf hin, dass sich die internationale Finanzordnung nicht weiterhin allein auf den amerikanischen Dollar als Reservewährung stützen könne. Kurzfristig sollte deshalb ein Währungskorb, nämlich die Sonderziehungsrechte beim Internationalen Währungsfond, als Reservewährung eingesetzt werden. Langfristig werde der chinesische Renminbi diese Rolle übernehmen. Das Echo auf diesen absehbar weder realistischen noch tragfähigen Vorschlag war groß. Wie groß es war, kann man besonders im Vergleich ermessen. Als wenige Tage später der russische Präsident Medwedew in der Washington Post die Forderung erhob, regionale Reservewährungen zu implementieren, wurde dies öffentlich weder groß wahrgenommen noch diskutiert.[9]

Hingegen steht die Neugestaltung der amerikanischen-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen, die als informelles Bretton Woods II chinesischen Export, amerikanischen Import und Konsum sowie den Kauf amerikanischer Staatsanleihen durch China verbanden, im Mittelpunkt der Diskussion.[10]

Institutionalistische Erklärung

Die Abhängigkeit der Gesellschaften und damit der Staaten voneinander hat sich erhöht. Der weltweite Austausch an Kapital und Waren könnte ohne nachhaltige negative Wirkungen in den nationalen Ökonomien nicht eingeschränkt werden. Parallel haben sich durch sicherheitspolitische Veränderungen – Proliferation, Staatszerfall, Gewaltökonomien – die mehrere Staaten zugleich betreffenden Risiken erhöht. Umweltpolitische Maßnahmen – gegen den Klimawandel beispielsweise – können ebenfalls effektiv nur gemeinsam ergriffen werden.

Die Ausweitung der Interdependenzsteuerung erfordert, dass sich die handlungsfähigen Staaten in einer wie auch immer ausgestalteten Institution zusammenfinden. Die Form der Institution – informell oder formell, sektoral oder umfassend, regional oder international – ist für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben von Bedeutung. Doch lassen sich nicht stets die am meisten ergebnisorientierten Institutionen einrichten.

Die Vorrangstellung der G20 in Fragen der internationalen Finanzpolitik vor den bisher dominanten G7 lässt sich aus dieser Perspektive als zweischneidig bewerten. Positiv ist, dass es gelungen ist, den Kreis der westlichen Industriestaaten um große Staaten, die als *emerging-market states* bezeichnet werden, zu erweitern. Einen Fortschritt stellt auch die Einbeziehung von Staaten aus allen Kontinenten dar. Suboptimal ist allerdings die Organisationsform, da der Kreis der G20 auf Staaten und von Staaten kontrollierten internationalen Organisationen beschränkt bleibt (auch wenn die G20 selbst darauf hinweist, dass Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen eingeladen werden können), sowie dass die armen Staaten ausgegrenzt bleiben. Verbesserungswürdig ist auch, dass die Organisation jeweils rotierend den Regierungen überlassen bleibt, sich also kein eigenes, von Regierungen weniger abhängiges Organisationsgefüge entwikkeln kann. Damit sind auch die Richtungen vorgegeben, in die aus einer institutionalistischen Sicht die Verbesserungen zu suchen sind: der Einbezug gesellschaftlicher Akteure, die Öffnung auch für Nicht-Schwellenländer, die Einsetzung einer autonomen Organisation, die zur Sozialisation der Staaten in eine neue Weltwirtschafts- und Weltfinanzordnung beitragen kann.

Realistische Erklärung

Der Aufstieg neuer Mächte, der die Grundkonstante der postamerikanischen Welt darstellt, ist aus realistischer Sicht die entscheidende Änderung, die dazu beigetragen hat, dass die G7 ihre Bedeutung teilweise eingebüßt haben. Die weltwirtschaftspolitischen Abstimmungen ließen sich nicht weiterhin auf die Staaten der westlichen Industriewelt konzentrieren. Die realen Abhängigkeiten, aber auch der Machtanspruch und entsprechend die Partizipationsforderungen der aufstrebenden Schwellenländer mussten notwendig dazu führen, dass diese in den Kreis der ordnungspolitisch wichtigen Staaten aufgenommen werden mussten. Anders hätte jedes internationale Gremium seine Gestaltungskraft eingebüßt. Ob es den G20 gelingt, die neue Wirtschafts- und Weltfinanzordnung auszugestalten, liegt aber weniger an der Form, in der sie organisiert sind oder an dem um kleinere Staaten erweiterten Kreis, sondern konzentriert sich in den Händen der weltpolitisch wichtigsten Regierungen. Dies sind die amerikanische und chinesische Regierung; mit einigen Zweifeln ihrer Koordinationsfähigkeiten wegen auch die europäischen Regierungen und mit Zweifeln der politischen Stabilität we-

gen die indische Regierung. Deshalb stellen derzeit die G2 (USA und China) den Kern der G20 dar. Ob sich dieser um die EU und Indien zur G4 oder zusätzlich durch die Einbeziehung Brasiliens zur G5 erweitert, hängt allein davon ab, ob diese Staaten die innere Macht aufbauen können, um gehört und einbezogen werden zu müssen.

Anmerkungen

1 Dick N. Nanto et al.: The Global Financial Crises: Analysis and Policy Implications, Congressional Research Service, 7-5700, RL 34742, 3. April 2009. unter: http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34742.pdf (Zugriff 20.5.2009) Die Erklärung des Londoner Gipfels dort in Anhang C.

2 The Economist: Three trillion dollars later…, 16.Mai 2009, S.13.

3 Hugo Dobson: The Group of 7/8, London and New York, Routledge. 2007

4 Margret P Karns/Karen A. Mingst: International Organization: The Politics and Processes of Global Governance, Boulder,CO and London, Lynne Rienner, 2004, S. 66.

5 Ebenda, S.13.

6 The Economist: Who runs the world? Wrestling for influence, 3.7.2008, unter: http://www.economist.com/displaystory.cfm?STORY_ID=11664289 (Zugriff 25.5.2009).

7 Die Abschlusserklärung findet sich unter http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf

8 Zhou Xiaochuan: Reform the International Monetary System, unter: http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&id=178 (Zugriff 15.5.2009)

9 Diese Idee hatte der russische Präsident schon auf dem G8-Gipfel 2008 im japanischen Hokkaido ohne große Resonanz lanciert. Sein Artikel in der Washington Post erhielt nicht viel mehr Aufmerksamkeit; Dmitry A. Medvedev: Building Russian-U.S. Bond, The Washington Post, 31.3.2009, S.A17, unter: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/30/AR2009033002443.html (Zugriff 15.5.2009)

10 David Leonhardt: The China Puzzle, The New York Times, 13.5.2009, unter: http://www.nytimes.com/2009/05/17/magazine/17china-t.html (Zugriff 16.5.2009).

Regieren nach der Wahl – mit Arbeitslosigkeit und hohen Schulden ?

Hans-Hermann Hartwich

Hans-Hermann Hartwich

Der bisherigen Regierung der großen Koalition ist es weitgehend mit Erfolg gelungen, Deutschland gegen extreme Einschläge der Weltwirtschaftskrise abzuschirmen. Sie hat gleichsam einen sozialstaatlichen Schirm gegen die Wirtschaftskrise entwickelt und durchgesetzt. Wohl wissend, dass dies dauerhaft letztlich nur mit durchgreifenden Erfolgen in der Konjunkturpolitik durchzuhalten sei. Die Nagelprobe steht jetzt bevor. Die sozialstaatlichen Zwischenlösungen gehen ihrem Ende zu. So ist die neue Regierung gezwungen, sich den Problemen zu stellen. Dies heißt, dass sie Mut aufbringen muss, die Bevölkerung auf die Notwendigkeit von Einsparungen und von Gebühren- und Steuererhöhungen vorzubereiten. Sie muss aber auch den Mut aufbringen, die hohe Staatsverschuldung durchzuhalten und nicht mit einem restriktiven Sparkurs in Form von Ausgabenkürzungen Ansätze wirtschaftlicher Belebung zu ersticken.

1. Die Wahlparties sind vorbei – was bleibt?

Während die Bundestagswahl mit ihren Versprechungen der Parteien schließlich zu ihrem Endpunkt und Ergebnis gelangte, stand die wirtschaftliche Welt – national wie international – nicht still. Ihre Akteure haben auf die Deutschen nicht gewartet. Dies zeigt sich zum Beispiel bei den dramatischen Einbrüchen in der deutschen Exportwirtschaft, im anhaltenden Ringen um Bankensanierung und Firmeninsolvenzen. Es zeigt sich im Einstieg internationaler Finanzkapitalfonds staatlicher und privatwirtschaftlicher Art in deutsche hightech-Unternehmen. In der Europäischen Union rangen die Mitgliedstaaten miteinander (Sonderrolle Großbritannien) und mit den USA sowie weiteren internationalen Institutionen um Reglementierungen zur Abwehr neuer Krisen. An der Sicherung der europäischen Energieversorgung wurde intensiv gearbeitet, und die chinesische Wirtschaft drang weiter auf den internationalen Rohstoffmärkten vor. Und auch die Diskussion über die zukünftige Rolle des Dollar und des Euro als Weltwährungen hielt an.

In dieser Zeit der Weltwirtschaftskrise zeigte sich Deutschland in einer wirtschaftlich erstaunlichen Verfassung. Zwar bewegten Opel, Karstadt/Quelle, Hypo Real Estate und dramatische Zahlen der Neuverschuldung die Gemüter. Aber die eigentlichen, wirtschaftlich alarmierenden Signale blieben weitgehend aus. Binnennachfrage und Kauflust sowie moderate Statistiken über die nur langsam wachsende Ar-

beitslosigkeit bestimmten das Bild und schienen einen gewissen Optimismus zu begründen. Die Bundestagswahl war der Fokus, an dem sich Aktionen und Argumentationen orientierten.

Nach der Wahl treffen nun die Krisenfaktoren und die eher gelassene Stimmung in der deutschen Gesellschaft aufeinander. Dinge, die man schon vorher wusste oder zumindest erahnte. Werden die Arbeitslosenzahlen dramatisch ansteigen? Sind die Staatsschulden noch beherrschbar? Wird es wegen der massiven Liquiditätsspritzen durch EZB und Staatsschulden eine Inflation geben? Die hohe Komplexität dieser Probleme und ihres Zusammenhanges wird das parteipolitische Gerangel um Regierungspositionen bald verblassen lassen. Es ist also nicht allein das „Erbe" der bisherigen Regierungspolitik von CDU und SPD und der bisherige Verlauf der Weltwirtschaftskrise, an die die neue oder alte Regierungskoalition anzuknüpfen hat.

Die Gleichzeitigkeit von anhaltender Krise und Aufschwungserwartungen macht das Regieren jetzt noch schwieriger als zuvor. Weiterhin Kriseneinbrüche bekämpfen oder schon den Aufschwung fördern? Und wie? Zu weiteren fiskalischen Interventionen in die Wirtschaft bereit sein oder schon Schulden reduzieren, also eine Sparpolitik betreiben oder die Steuern erhöhen? Neben diesen von der Politik bestimmten Faktoren steht eine Fülle von Problemen, die nach einer Neuorientierung der bislang so erfolgreichen Privatwirtschaft in Deutschland, vor allem der Autoindustrie, verlangen.

2. Die wirtschaftliche Lage – Tendenz schwankend

Es ist sicher vermessen, zwei Monate vor der Bundestagswahl ein gültiges Bild von der wirtschaftlichen Lage zu diesem Zeitpunkt abzugeben. Eine weitergehende Voraussage ist um so schwieriger, als sich im Juli 2009 positive Berichte über die Lage mehrten, aber zugleich weiterhin auch das Gegenteil prognostiziert wurde. Überdies ist Juli „Sommer", in dem auch Betriebe Urlaub machen. Der 27. September hingegen ist „beginnender Herbst", der in der Regel eine deutliche Verstärkung der wirtschaftlichen Aktivität und einen Rückgang der Arbeitslosigkeit bringt. Aber er führt letztlich in die Wintersaison hinein, die zumeist mindestens mit einer „Saison"-Arbeitslosigkeit verbunden ist. Diese kann sich bis in den April hinein ausdehnen. Diese natürlichen Bewegungen müssen ins Kalkül einbezogen werden.

Die neue Regierung kann trotz optimistischer Meldungen noch nicht sicher davon ausgehen, dass die deutsche Wirtschaft die Talsohle durchschritten hat. Seit dem Sommer gibt es eine ganze Reihe positiver Indizien dafür, dass der Absturz vorerst gestoppt werden konnte. Aber zugleich ist auch heute noch zu bedenken, dass dieser Absturz mit zu den schwersten der letzten hundert Jahre gehörte. Es bedarf also besonders kräftiger und ausdauernder Impulse, um wirklich von einer Aufwärtsentwicklung zu sprechen.

Zu den positiven Indizes gehörte schon im Mai ein starker Auftragseingang (plus 4,4% gegenüber dem Vormonat) bei der Industrie. Dabei nahmen die Bestellungen aus dem Ausland stärker zu als aus dem Inland (SZ v. 8.7.09: 5,2 und 3,9%). Der stärkere Anteil der Autoindustrie in diesen Zahlen deutete daraufhin, dass es einen Zusammenhang mit der Abwrackprämie gibt. Damit zeigt sich das Problematische im Positiven. Diese Prämie läuft Ende des Jahres aus. Sie war ein Erfolg. Damit aber ist dieser Markt kleinerer und mittlerer Autos zunächst einmal gesättigt, und es offenbart sich das längst diskutierte Problem: Fallen nun die Unternehmen in ein Absatzloch? Was könnte da die Regierung tun?

Im übrigen gilt auch, dass sich in einem Jahresvergleich die Auftragseingänge im April und Mai 2009 um über 33% gegenüber den Vergleichsmonaten 2008 und um etwa 40% gegenüber jenen des Jahres 2008 verringert hatten (SZ v. 8.7.09). Dies dürfte selbst 2010 noch nicht aufzuholen sein, auch wenn weltweit große Konjunkturprogramme aufgelegt wurden. International ist die neue Regierung gefordert, hart und verbissen gegen protektionistische Erscheinungsformen wie einer „Buy national"-Klausel vorzugehen.

Was kann die Regierung tun, um den möglichen Aufschwungprozess zu fördern und zu beschleunigen? Konjunkturprogramme sind auf den Weg gebracht. Weitere Programme sind durch Finanzierungs- und Kapazitätsprobleme begrenzt. Man kann nicht unbegrenzt Mittel für den Straßenbau bereithalten, wenn die Baubranche schon auf hohen Touren läuft oder im Bildungswesen genau jene Qualifikationen nicht zur Verfügung stehen, die man in neuen und sinnvollen Bildungswegen braucht.

Die Regierung wird sich ganz stark um jene Institutionen und Instrumente kümmern müssen, auf die sie nur indirekt Einfluss hat. An oberster Stelle steht natürlich die autonome Europäische Zentralbank, die bislang wie die Amerikaner viel Liquidität in den Wirtschaftskreislauf pumpte und nun möglicherweise die Umkehr ihrer Zinspolitik einleitet. Die Geschäftsbanken bilden ein Sonderproblem. Die Meinungen darüber gehen auseinander, ob sie einen Aufschwungprozess fördern oder hemmen. Skandalös wirkte im Sommer z.B. die Meldung der FAZ (21.6.09), dass die EZB mehr als 1100 Geschäftsbanken insgesamt 442 Mrd. Euro für ein Jahr Laufzeit zu einem Zinssatz von 1% zugeteilt habe, um die Geldversorgung der Institute zu stützen. Diese parkten anschließend rd. 143 Mrd Euro bei der EZB zu einem Zinssatz von lediglich 0,25% Zinsen. Sie nahmen dies in Kauf, um flexibel auf künftigen Liquiditätsbedarf reagieren zu können. An Liquidität fehlt es nicht, wohl aber an der Bereitschaft, mit vertretbaren Krediten die Investitionsvorhaben der Unternehmen flexibel zu stützen. Die Kritik vom EZB-Präsidenten über den deutschen Finanzminister bis hin zur Wissenschaft fruchtete stets wenig. Sie müsste – wenn immer noch nötig – also noch wesentlich schärfer sein und ggf. mit Zwangsauflagen einhergehen.

Es sind vor allem aber zwei Eckpunkte, die jeder für sich außerordentlich komplexe Problembündel darstellen und zugleich auf den jeweils anderen einwirken: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die fiskalische Steuerung der Entwicklung, die sich nicht allein auf Konjunkturprogramme, Steuersenkungen oder Steuererhöhungen, auf die Staatsschulden oder auf Fragen eines ausgeglichenen Staatshaushaltes konzentrieren kann.

3. Arbeitslosigkeit – das tatsächliche Bild und die Kosten

Angesichts der Schärfe der Wirtschaftskrise weist die offizielle deutsche Arbeitslosenstatistik bisher eher moderate Verschlechterungen auf. Verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben bislang verhindert, dass das wirkliche Ausmaß der Arbeitslosigkeit in einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde. Zudem verschleierten statistische Kniffe die Realität. Das sozialpolitische Interesse der Regierungsparteien und die Eigeninteressen der Großunternehmen trafen bisher vor allem in den großzügigen Ausgestaltungen des längst eingeführten Kurzarbeitergeldes zusammen.

Am wichtigsten wurde das konjunkturelle Kurzarbeitergeld (neben dem traditionellen Saison- und Transfer-Kurzarbeitergeld), also die im Sozi-

algesetzbuch vorgesehene Möglichkeit für Betriebe oder Betriebsteile, die Kürzung der regulären Arbeitszeit und damit des Lohnes aus konjunkturellen Gründen zu beantragen, während die Bundesagentur für Arbeit den Lohnausfall zum Teil kompensiert. Die Bezugsfrist für dieses Kurzarbeitergeld wurde schließlich noch durch eine Rechtsverordnung des Bundesarbeitsministeriums vom 29. Mai bis zum 31.12.2009 auf 24 Monate verlängert.

Die außerordentliche Verlängerung der Zeiten für die Zahlung von Kurzarbeitergeld und die erst im Frühjahr 2009 erfolgte Befreiung der betroffenen Unternehmen von den Sozialbeiträgen für die in Kurzarbeit befindlichen Beschäftigten war ein kluger und wirkungsvoller Schachzug im Vorfeld der Bundestagswahl. Die betroffenen Arbeitnehmer erhielt weiterhin ihren, wenn auch gekürzten, Lohn. Die Arbeitgeber konnten ihr Personal halten. Die Politiker verhinderten – offiziell – Arbeitslosigkeit. Sie wurde „verdeckt". Die einzig negativ betroffenen Parteien waren die Sozialversicherungen und der Staatshaushalt. Ihnen entgingen auf der einen Seite Beiträge und Steuern und andererseits hatten sie erhöhte Ausgaben zu leisten.

Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Monatsbericht Juni 2009, S. 8) – die Veröffentlichung der Angaben erfolgt naturgemäß stets etwa zwei Monate später – ließ sich im Sommer 2009 festhalten: Von Dezember 2008 bis März 2009 wurde Kurzarbeitergeld von 923.000 Personen in Anspruch genommen. Im März waren es insgesamt 1.259.000 Arbeitnehmer, darunter 1.124.000 jene aus konjunkturellen Gründen. Im Mai 2009 wurde die Zahl von der Bundesagentur auf 1,3 bis 1,4 Millionen geschätzt. Vor der Bundestagswahl gab es also knapp 1,5 Millionen Empfänger von Kurzarbeitergeld. Die Zahlen geben noch – wie bei Statistiken unvermeidlich – zurückliegende Werte an. Hier ist also mit ansteigenden Zahlen zu rechnen

Laut Monatsbericht für Juni 2009 der Bundesagentur für Arbeit waren neben diesen in der Arbeitslosenstatistik nicht auftauchenden Arbeitnehmern 1,62 Millionen Arbeitslose in der amtlichen Arbeitslosenstatistik nicht enthalten, weil sie an staatlichen Programmen teilnahmen. Seit Mai wurden auch Arbeitslose, die von privaten Vermittlern betreut wurden, amtlich nicht mehr registriert. Zunächst betraf dies allerdings nur 20.000 Fälle. Andererseits lief die Möglichkeit der Frühverrentung auch für Arbeitslose ab 58 Jahren aus. Das bedeutet, dass sie nun wieder in der Arbeitslosenstatistik erscheinen, aus der sie zuvor durch die Frühverrentung gefallen waren. Statistiken sind stets mit Vorbehalten zur Kenntnis zu nehmen!

In ihrem Monatsbericht vom Juni 2009 registrierte die Bundesagentur dann 3.410 Millionen Arbeitslose. Ganz grob gerechnet sind es also über fünf Millionen Arbeitnehmer, die sich in keinem Beschäftigungsverhältnis befanden. Hinzu kamen die knapp 1,5 Millionen Empfänger von Kurzarbeitergeld. Sicher führt nicht jede Kurzarbeit in die Arbeitslosigkeit. Hier liegt aber eine erhebliche Instabilität für die Regierung spätestens am Ende des Jahres vor, wenn die Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld auslaufen.

Dieser grobe Überblick reicht, um – unabhängig von einer wirtschaftlichen Belebung noch in diesem Jahr – das eine Kernproblem der künftigen Regierung festzustellen: Es ist die Arbeitslosigkeit. Spätestens für Januar, Februar und März 2010 ist wieder mit hohen Arbeitslosenzahlen, die längst vergessen schienen, zu rechnen, die die Politik massiv bedrängen werden.

Die zu erwartende Arbeitslosigkeit ist dann zunächst ein Problem für die Finanzen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Sozialkassen. Höhere Staatsausgaben sind also gewiss. Sie müssen finanziert werden, entweder durch erhöhte Beiträge zur Arbeitslosenversicherung oder durch Staatsaus-

gaben in Form von Zuschüssen zur BA. Anschließend steigen die Ausgaben der Sozialkassen (Hartz IV). Schon im Frühjahr 2009 erhielten 5.906 Millionen Menschen Lohnersatzleistungen oder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Das waren damals 110.000 mehr als 2008.

Die Bundesagentur für Arbeit hat bislang ihre erhöhten Ausgaben aus Reserven und Rücklagen bestritten. Allerdings zeigte schon der Quartalsbericht der Bundesagentur für das 1. Quartal 2009 an, dass mittels eines Nachtragshaushaltes der Ansatz für konjunkturelle Kurzarbeit von 300 Millionen € auf 1,54 Mrd. € für dieses Jahr erhöht werden musste. Diese Zusatzkosten wuchsen allein durch die Übernahme der Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer bei Kurzarbeit um 556 Mio. €. Zugleich müssen generell verminderte Einnahmen der Bundesagentur in Rechnung gestellt werden.

Das Defizit 2008 der Bundesagentur für Arbeit von 10,9 Mrd. € wurde aus Rücklagen ausgeglichen. Zugleich hieß es aber im „Quartalsbericht" der Bundesagentur (S.8.): „Der Rücklagenbestand wird. .bis Ende des Jahres auf 5,8 Mrd. € abgeschmolzen sein und damit den Kernbestand („Liquiditätsrücklage") in diesem Jahr angreifen." Die SZ prognostizierte (16.7.09) wegen des zu erwartenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit ein Defizit der Bundesagentur von etwa 20 Mrd. € allein im Jahr 2010, und einen Anstieg des Defizits bis 55 Mrd. € im Jahr 2013.

Derartige Defizite können nur durch die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung oder durch Staatszuschüsse ausgeglichen werden. Das eine belastet den konjunkturellen Aufschwung, das andere erhöht die Staatsschulden. Allerdings hat die alte Regierung bis Ende 2010 „vorgesorgt", indem sie den Versicherungsbeitrag auf 2,8% festschrieb. Für das Defizit der Bundesagentur in Höhe von 20 Mrd. € hat der Bund ein Darlehen in den Haushalt eingeplant. Beschlossen ist auch schon, dass der Beitragssatz auf 3% steigen soll. Bessert sich die Konjunkturlage nicht rasch, wird dieser Satz kaum zu halten sein. Außerdem wird der Bund kaum sein Darlehen zurück erwarten können. Eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit belastet ebenso die anderen Sozialkassen, so dass gegenwärtig kaum von Verlässlichkeit der Sozialsysteme gesprochen werden kann. Nach der Wahl ist jedenfalls eine heftige Diskussion über höhere Beiträge auch zu den Sozialversicherungen zu erwarten.

Die bisherige Politik der Verharmlosung der realwirtschaftlichen Entwicklung durch staatliche Subventionierungen kann schon aus finanziellen Gründen nicht fortgesetzt werden. Richtig ist, dass auch Statistiken und aktuelle Zahlenmeldungen nicht immer die Realität widerspiegeln. Aber der wirtschaftliche Prozess dieses Krisenjahres 2009 kann heute durchaus abgeschätzt werden. Selbst eine Überwindung des Tiefpunktes der Krise schafft Probleme, die nach Lösungen verlangen, die vor der Bundestagswahl nicht diskutiert worden waren. Die neue Regierung muss eingreifen. Sie muss es anders machen. Dies heißt, dass Belastungen aller Bevölkerungsteile aus der Sache, der Krisenbewältigung, heraus unvermeidlich sind. Es heißt vor allem auch, dass die bisherige sozialpolitische Orientierung der Krisenbewältigung auf dem Prüfstand steht.

Hier zeigt sich die bedrückende Komplexität der Probleme, die ihren wichtigsten Orientierungspunkt, die Bundestagswahl, verloren haben. Es muss eine Beschäftigungspolitik im weitesten Sinne eingeleitet werden, die den Bedürfnissen der ausgehenden Krisenzeit gerecht wird. Das heißt, es geht nicht um Beschäftigungsprogramme des Staates alter Art, die neu zu erfinden wären. Denn es kommen erst jetzt die Konjunkturprogramme der bisherigen Regierung,

darunter vor allem das 50 Mrd. €-Programm der Bundesregierung, zu voller Wirkung.

Eine neue Beschäftigungspolitik muss sich an dem Umstand, orientieren, dass Unternehmen und Politik schnellstens abzuklären haben, wie die deutsche Wirtschaft nach der globalen Krise neu „aufgestellt" werden sollte. Sicher ist der „Exportweltmeister" noch keineswegs abgemeldet. Vor allem dem Maschinenbau ist die nötige Intelligenz in Erfindung, Technologie, Management und Vertrieb zuzutrauen. Hier sind sicher frühe Erfolge zu erwarten und hier wird auch die Arbeitslosigkeit am wenigsten dauerhaft sein.

Hier wie in allen anderen Branchen bleibt jedoch der Erfolg gehemmt, solange nicht ein funktionierender Kreditmarkt wieder hergestellt ist. Die Kreditvergabe der Banken ist ebenso angesprochen wie die Politik der Europäischen Zentralbank, die die Wirtschaft mit Zahlungsmitteln versorgt. Nur zögernd und spät hatte sich die EZB-Politik dem zinspolitischen Kurs der US-Notenbank angeschlossen. Sie hat ihre Leitzinsen auf 1% gesenkt, nicht faktisch auf 0% wie die angelsächsischen Notenbanken der USA und Großbritanniens. Sie hat auch das „quantitative easing" mitgemacht (vgl. GWP 2/09), das heißt, sie vermehrte die Liquidität durch Ankäufe von Staatspapieren und Hypotheken. Im Juli kündigte der amerikanische Notenbankpräsident einen Kurswechsel an. Das hieß, dass der Leitzins ebenso wie die Zinsen für Bankeinlagen bei der Zentralbank wieder angehoben werden sollen. Dieser Kurs setzt voraus, dass von einem sich selbst tragenden Aufschwung der Wirtschaft ausgegangen wird. Die Aufgaben der Regierung werden aber dadurch nicht leichter.

Da in Deutschland die Furcht besonders verbreitet ist, es könnte aus der liquiditätsorientierten Konjunkturstützungspolitik am Ende eine Inflation erwachsen, ist ein Kurswechsel hoch willkommen. Aber die neue Regierung wird zugleich verständlich machen müssen, dass ein gewisses, kontrolliertes, Maß an inflationären Preissteigerungen einen konjunkturellen Aufschwung beflügelt, weil dies die Gewinnerwartungen und damit die Investitionsbereitschaft der Unternehmen befördert.

Übersehen wird häufig, dass die tiefe Wirtschaftskrise auch strukturelle Ursachen hatte, beziehungsweise hervorgebracht hat. So steht zum Beispiel die Autoindustrie als Exportmotor vor grundsätzlichen Neuorientierungen. Zwar hat die subventionierte Verschrottung von Altautos, forciert durch zusätzliche Prämien der Verkäufer, einen Kaufboom bei kleineren und mittleren Modellen hervorgerufen. Nach dem Auslaufen der Prämie muss hier nun zunächst ein Einbruch bei Absatz und Produktion befürchtet werden. Inwieweit dies beschäftigungspolitische Folgen hat, steht dahin.

Die Produktion von Mittel- und Oberklassenwagen, Stolz der deutschen Autoindustrie, blieb von der Abwrackprämie praktisch unberührt. Die Unternehmen verzeichneten Absatzeinbrüche bis zu 30 %. Entlassungen in größerem Umfang hat es bislang infolge der Kurzarbeitregelungen nicht gegeben. Die Situation hat sich noch nicht grundsätzlich verbessert. Intensive Reklame wird kaum den Absatz erhöhen. Dies könnte ein Wirtschaftsaufschwung in den bisherigen Abnehmerländern bewirken. Aber der steht noch dahin. Die Aussichten sind nicht besonders gut. Denn es gibt offensichtlich ein Defizit, das die Deutschen noch nicht behoben haben. Zumindest auf mittlere Sicht wird eine technologische Revolutionierung erfolgen müssen, die dem Energie- und Materialverbrauch gerade im mittleren und oberen Preissegment Rechnung trägt. Hier scheinen die Japaner vorne zu liegen.

Die Regierung kann auch in dieser beschäftigungspolitisch brisanten Frage wenig bewirken. Diese macht für die Ex-

portnation Deutschland intelligent gesteuerte ökonomische und technologische Anpassungsprozesse erforderlich. Der Staat muss mit seinen Mitteln versuchen, eine wirtschaftliche Belebung zu fördern, die nicht mehr auf Konjunkturprogrammen alter Art aufgebaut ist. Statt eines ideologisch fundierten Bundeswirtschaftsministeriums („Erhards Soziale Marktwirtschaft“) könnte man sich durchaus die offizielle Erweiterung des Aufgabenfeldes um „Innovation“ und „Technologie“ vorstellen.

4. Bundeshaushalt und Staatsschulden

Das zweite zentrale Problemfeld der durch die Bundestagswahl legitimierten neuen Bundesregierung ist natürlich die finanzielle Lage, sind Bundeshaushalt und Staatsschulden.

Die neue Regierung muss als erstes den Bundeshaushalt 2010 feststellen. Sie wird dabei von einem heute noch nicht überschaubaren Defizit ausgehen müssen. Voraussehbar sind, zusätzlich zu den bisherigen Planungen, milliardenschwere Zuschüsse zu den sozialen Versicherungen (Bundesagentur für Arbeit, Renten- und Krankenversicherungen). Die Regierung wird sich außerdem bei allen Haushaltsfragen mit den Forderungen der EU-Kommission auseinandersetzen müssen, die sogar inmitten der Krise auf die Einhaltung der EU-Kriterien zur Neuverschuldung und zum Gesamt-Schuldenstand drängte.

Die neue Regierung muss ihre Arbeit also in einem ganz engen finanziellen Rahmen beginnen. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2009 wurde die Neuverschuldung auf 47,6 Mrd. € für 2009 erhöht. Vorgesehen sind danach Nettokreditaufnahmen von 86,1 € (2010), 71,1 € (2011), 58,7 € (2012) und 45,9 € (2013). Die bislang schon feststehenden Verschuldungsraten bedeuten, dass die Finanzplanung für die nächsten Jahre eine Steigerung des Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte von rund 66% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2008 auf 74% 2009, 79% 2010 sowie von 2011 bis 2013 von 81 und 82% des BIP vorsieht. Nach dem EU-Vertrag ist ein Schuldenstand von 60% vorgesehen. Er wird in den kommenden Jahren also auch von Deutschland weit überschritten. Allerdings wurde er schon immer von nur wenigen EU-Staaten eingehalten.

Das Haushaltsdefizit soll nach den Maastricht-Kriterien nicht mehr als 3 % betragen. Deutschland wird mit allen anderen auch hier zum „Sünder“. Das Haushaltsdefizit, das 2008 nur noch 0,1% des BIP betragen hatte, steigt von 4% 2009 auf 6% 2010, und vermindert sich dann jährlich bis 2012 auf 3%. Derartige Werte (Quelle: FAZ v. 28.5. 09/SZ v. 25.6.09 u.9.7.09) werden die EU-Kommission zu ständigen Mahnungen nach Einhaltung der Kriterien veranlassen. Diese Mahnungen werden – keineswegs vor allem wegen der deutschen Situation – wirkungslos bleiben. Sie sind in der gegenwärtigen Krisenphase schlicht unrealistisch.

So mahnte der EZB-Präsident Trichet die Regierung auch nur vor weiteren Schuldenaufnahmen. Die milliardenschweren Konjunkturpakete seien der Krise angemessen gewesen. Es gebe aber Anzeichen für eine wirtschaftliche Belebung im Frühjahr 2010. Genau dies ist die Frage, die sich die neue Regierung stellen muss. Soll sie abwarten, wie sich die Konjunkturdaten im kommenden Halbjahr entwickeln?

Denn: Die bisherige Finanzplanung sieht für die Zeit bis 2013 schon jetzt pauschale Ausgabenkürzungen in Höhe von rd. 37 Mrd. € vor. „Die pauschalen Mindereinnahmen stehen für den Handlungsbedarf, vor dem die nächste Regierung auf jeden Fall stehen wird, wenn sie nur die hohen Defizit-Planwerte einhalten will.“ (FAZ v. 19.6.09)

Die Mehrheit im bisherigen Bundestag und die über den Bundesrat be-

teiligten Länder, hatten es überdies für richtig gehalten, eine „Schuldenbremse“, also ein „Verbot des Schuldenmachens“, sogar in der Verfassung zu verankern. Die Länder sollen in einigen Jahren gar keine Schulden mehr aufnehmen dürfen. Dem Bund wird ein „strukturelles Defizit“ von 0,35% des BIP zugestanden. Vollständig sollen diese Regeln für den Bund ab 2016 und für die Länder ab 2020 gelten.

Der Verfasser dieses Beitrages kann nicht umhin, sein Unverständnis für diese Art von Grundgesetzmissbrauch zu äußern. Es muss wohl primär das – eigentlich nicht nötige – schlechte Gewissen der Politiker angesichts der Schuldenberge gewesen sein, das sie zu einem solchen Schritt veranlasste. Er ist aber schlicht unpolitisch. Unpolitisch, weil es nicht angeht, dass eine Regierung, die für die Geschicke eines großen Landes mit knapp 80 Millionen Einwohnern verantwortlich ist, sich der eigenen finanziellen Handlungsfähigkeit begibt. Dies heißt nicht, leichtfertig mit den Folgen hoher Staatsschulden umzugehen. Aber eine Regierung muss in der Lage sein, Notprogramme zu beschließen, auch wenn die folgenden Staatshaushalte mit noch höheren Zinszahlungen belastet werden. Dies ist eine wichtige Stellschraube der Wirtschaftsgestaltung. Das „Totsparen“ wurde 1930 bis 1932 von Reichskanzler Brüning praktiziert und bewirkte die Radikalisierung der Gesellschaft bis hin zur Machtergreifung der Nationalsozialisten.

5. Perspektiven – die neue Regierung braucht Mut

So ist die neue Regierung gezwungen, sich den Problemen zu stellen. Nach wie vor schwankt die wirtschaftlich-finanzielle Grundlage zwischen anhaltender Krise und beginnendem Aufschwung. Letzteren mit allen Kräften zu fördern, ist unabdingbar. Die dafür machbaren Programme laufen und gewinnen an Wirkung. Sie können nicht zurückgefahren werden – wie vom IWF gefordert – sie können aber schon aus fiskalischen Gründen nicht fortgesetzt werden.

Dies heißt, dass die neue Regierung den Mut aufbringen muss, die Bevölkerung stärker als bisher, mit der Härte der weltweiten Krise zu konfrontieren und sie auf die Notwendigkeit von Einsparungen und Verzicht vorzubereiten. Die daraus folgenden Verteilungskonflikte muss sie durchstehen Sie muss auch den Mut aufbringen, begrenzte inflationäre Entwicklungen hinzunehmen, weil sie Kennzeichen beginnender Wirtschaftsbelebung sind. Sie muss Mut und Stehvermögen zeigen, um die hohe Staatsverschuldung durchzuhalten und nicht mit einem restriktiven Sparkurs in Form von hektischen Ausgabenkürzungen Ansätze wirtschaftlicher Belebung zu ersticken. Sie muss schließlich nicht mit Subventionen, sondern durch intelligente Kooperationen mit den Unternehmen die notwendigen technologischen und wirtschaftlichen Erneuerungen in den tragenden Säulen des „Exportweltmeisters“ Deutschland fördern.

Besonderen Mut wird die Regierung schließlich aufbringen müssen, um zuzugeben, dass Steuersenkungen auf absehbare Zeit nicht möglich sind und stattdessen schmerzhafte Erhöhungen bei Gebühren, Beiträgen und auch Steuern bevorstehen. Je früher dies geschieht, um so eher ist Besserung zu erwarten.

Public-Private-Partnership: Kooperationsformen zwischen Effizienz und neuartigen Steuerungsanforderungen

Thorsten Winkelmann/Birgit Anne Pickenäcker

Thorsten Winkelmann

Birgit Anne Pickenäcker

Zusammenfassung
Die Kommunen stehen vor großen Herausforderungen, ihre öffentliche Infrastruktur und Leistungen in Zeiten knapper Haushaltsmittel aufrecht zu erhalten. Als ein Instrument zur Restrukturierung treten zunehmend Public-Private-Partnership-Modelle in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Ihre Legitimität beziehen PPP überwiegend aus Effizienzvorteilen. Der Text stellt die wesentlichen Merkmale von PPP vor und zeigt, wovon ihre Effizienz beeinflusst werden kann. Anhand der von der KGSt durchgeführten Evaluierungsarbeit werden Problemen der aktuelle Praxis dargestellt.

1. Anforderungen an die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur – eine Einleitung

Vielerorts ist die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte prekär. Dies wirkt sich nachhaltig auf die von Bund, Ländern und Kommunen zu erstellenden Leistungen aus. Hierbei handelt es sich längst nicht mehr um eine vorübergehende Krise, sondern vielmehr um eine langfristige Malaise, die gleichermaßen interne, externe und strukturelle Ursachen hat. Während die internen Ursachen im Zuständigkeitsbereich der Kommunen zu suchen sind und in den Schlagworten einer kurzfristigen Investitionspolitik, mangelnder Aufgabenkritik und bürokratischem Besitzstandsdenken zusammengefasst werden können, liegen die externen Ursachen im Entscheidungsbereich von Bund und Ländern begründet. Insbesondere die Konsolidierungspolitik zu Lasten der Städte und Gemeinden sowie die Kommunalisierung von Aufgaben ohne Bereitstellung der entsprechenden Finanzierungsmittel zählen hierzu. Die strukturellen Ursachen sind in den institutionellen Rahmenbedingungen zu suchen und umfassen so unterschiedliche Aspekte wie die kamerale Haushaltsführung, fehlende Anreize zur Mitarbeitermotivation und die Politisierung von Sachentscheidungen.

Anhaltende Finanzengpässe und der hohe Innovations- und Kostendruck zwingen Verwaltungen mehr denn je, ihre Leistungs- und Kostenstrukturen intensiv zu überprüfen und umfassend neu zu organisieren. Diese Entwicklung

bildet die Ausgangsbasis für die Debatte um alternative Formen der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, deren Dreh- und Angelpunkt bei aller Reformbereitschaft die Sicherung der erreichten Qualitätsstandards in Deutschland bleibt. Verstärkt wird die Diskussion um die Entwicklung von Kooperationsmodellen zwischen staatlichen und öffentlichen Partnern auch durch eine gesellschaftliche Neuorientierung, die die vormals bestehende Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft zunehmend relativiert. Traditionelle Aufgaben des Staates wie Ordnung, Daseinsvorsorge und Gestaltung sind dadurch nicht obsolet, sondern werden in ihrer Bedeutung herabgesetzt und ergänzt durch Funktionen wie die Führung oder Steuerung gesellschaftlicher Akteure bei deren eigenständiger Bearbeitung öffentlicher Aufgaben. Kooperative Vorgehensweisen beschränken sich dabei nicht mehr nur auf öffentliche Unternehmen untereinander, sondern beziehen zunehmend auch Private in die Leistungserstellung ein. Trotz zahlreicher Unterschiede im Detail kann im Bereich der Daseinsvorsorge ein Paradigmenwechsel festgestellt werden, bei dem die rein kommunale Versorgung durch privatwirtschaftlich organisierte Leistungserstellung unter Markt- und Wettbewerbsbedingungen ersetzt wird. Dieser Paradigmenwechsel führt mithin zu einer Neubestimmung von Staatlichkeit, die vielfach unter dem Begriff des „Gewährleistungsstaats“ semantisch gefasst wird. Zugrunde liegt die Erkenntnis, dass jede Aufgabe hinsichtlich ihrer Erfüllung („ob“) und ihrer Ausführung („wie“) unterschieden werden kann. Das Gewährleistungsstaatsmodell versucht vor allem eine Lösung für das „wie“ der Aufgabenerfüllung anzubieten. Dem „Gewährleistungsstaat“ implizit ist damit eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen bei gleichzeitiger Erhaltung staatlicher Einflussmöglichkeiten (Bußjäger 2002: 223). Insofern obliegt dem Staat die Bestimmung der Aufgaben und die Sicherstellung ihrer Erbringung. Damit ist der Gewährleistungsstaat nicht als ein Zurückdrängen politischen Einflusses, sondern als neues Regulierungsmodell zu begreifen. Für die politische Kontrolle bleiben die demokratietheoretisch begründeten Ziele erhalten: Partizipation, Transparenz und Responsivität müssen unabhängig von der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung gewährleistet sein. Die skizzierten Anforderungen zielen insbesondere auf die zunehmende Verbreitung kommunaler Public-Private-Partnership (PPP) ab, die eine Form der Zusammenarbeit bzw. Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Partnern darstellen.

Sicherung der erreichten Qualitätsstandards in Deutschland

Gewährleistungsstaatsmodell

2. Public-Private-Partnership als alternative Beschaffungsvariante?

Um das Dilemma zwischen einem nach wie vor hohen Niveau der Daseinsvorsorge und den anhaltenden Finanzengpässen der öffentlichen Hand zu lösen, werden seit Mitte der 1990er Jahre neue Finanzierungs- und Organisationsformen entwickelt. Auch heute (2009) könnten die Motive für die Suche nach PPP-Projekten unterschiedlicher nicht sein: Erstens ist das Bekenntnis zu PPP Ausdruck einer liberal-konservativen Rückbesinnung auf den Markt mit Zurückführung staatlicher Aktivitäten auf Kernaufgaben. Im Unterschied zum englischen

Ausdruck einer liberal-konservativen Rückbesinnung auf den Markt

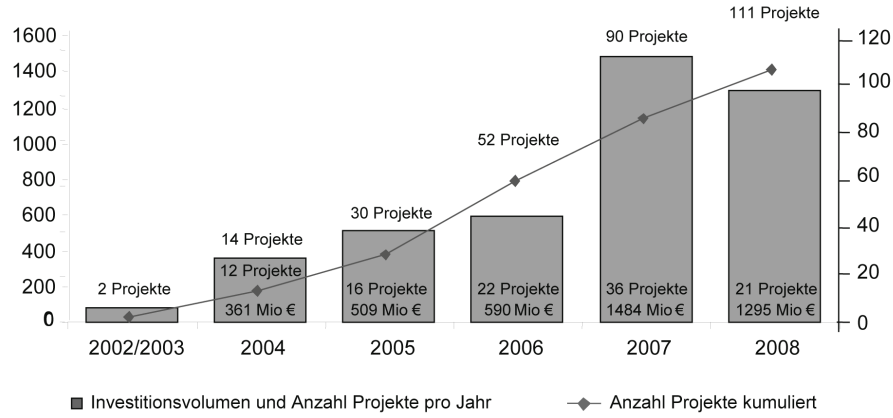
Sprachraum[1] avanciert PPP in Deutschland jedoch nicht unmittelbar zu einem politisch-ideologischen Programm hinsichtlich einer deutlichen Rückbesinnung auf den Markt als Reaktion auf keynesianisch orientierte und letztlich gescheiterte staatliche Wohlfahrtspolitik. Auch erscheint das hinter PPP stehende Gedankengut hierzulande weniger tief greifend und radikal zu sein als im angloamerikanischen Raum. Statt einer grundsätzlichen Trendwende bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben sind deutsche PPP seit jeher vielmehr Ausdruck einer passiven Reaktion auf leere öffentliche Kassen und die zunehmende Überforderung staatlicher Entscheidungsmacht.[2] Jenseits traditioneller ideologischer Barrieren sind PPP zweitens Ausdruck von Bestrebungen, Verwaltungshandeln zu modernisieren und durch die Einbindung von Privaten Innovationspotenziale zu erschließen. Hierfür ist eine – bislang nur schemenhaft sichtbar gewordene – Kontrolle und Steuerung von Seiten der öffentlichen Hand zwingend erforderlich.[3]

durch die Einbindung von Privaten Innovationspotenziale erschließen

Neben dem Versuch, staatliches Handeln auf seine Kernbereiche zu begrenzen und dem Wunsch, Verwaltung zu modernisieren, verhindert die gegenwärtige Haushaltssituation notwendige Investitionen in eine nachhaltige Infrastruktur, die notwendig sind, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Angesichts der aktuellen Finanzlage und der seit Jahren rückläufigen kommunalen Investitionsquote, wächst die Bereitschaft, verstärkt alternative Lösungsmöglichkeiten bei öffentlicher Aufgabenstellung auch außerhalb des Haushalts zu prüfen. Insbesondere die „Nöte“ öffentlicher Kassen zwingen zu einer Zusammenarbeit mit Privaten, um den Bestand an öffentlicher Infrastruktur zu bewahren und auszubauen.

Wenngleich die Bedeutung von PPP künftig zunehmen dürfte, wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, so erschweren doch die uneinheitliche Begriffsverwendung und die damit einhergehende Formenvielfalt wesentlich die theoretische Auseinandersetzung. Aufgrund der inflationären Nutzung des Begriffs, stellt PPP vielfach nur noch eine Leerformel dar, der es gänzlich an Trennschärfe gegenüber anderen Reformkonzepten fehlt.

Abbildung 1: Deutsche PPP-Projekte auf kommunaler Ebene im zeitlichen Verlauf



Quelle: BMVBS (2008).

2.1 Merkmale von PPP

Wie lassen sich PPP definieren? In der öffentlichen Auseinandersetzung erhält PPP gerade deshalb positive Resonanz, weil sich der Begriff terminologisch durch seine Mehrdeutigkeit auszeichnet. Tettinger (1996: 765) bringt diese Unschärfe auf den Punkt, wenn er die Definitionsversuche mit dem Satz umschreibt: „jeder ahnt etwas, aber keiner weiß etwas Genaues." Nicht nur aus wissenschaftlicher Sicht versprüht der Begriff „den Charme des rechtlich Unverbindlichen" (Tettinger 1996: 764) und umschreibt „Modernität suggerierend, aber rechtlich Unverbindliches transportierend als schillernder Sammelbegriff unterschiedlichste Erscheinungsformen der Kooperation zwischen Verwaltungsträgern und Privaten" (Schoch 1999: 101). Zu Recht wird die Bezeichnung Public-Private-Partnership als „unstrukturierter Sammelbegriff" (Wissenschaftlicher Beirat 2004: 1) charakterisiert, für den es keine exakte und allgemeingültige Definition gebe.

Auch wenn sich PPP durch unscharfe formale Gestalt auszeichnen und sich – wie zu zeigen sein wird – in den unterschiedlichsten Aufgabenfeldern verorten lassen, so können doch wesentliche Merkmale identifiziert werden. Konstituierend ist zum einen das partnerschaftliche Miteinander zwischen öffentlicher Hand und dem privaten Sektor, mit dem Ziel, durch konsensuale Zusammenarbeit ein Synergiepotenzial bei der Aufgabenerledigung im Rahmen einer Planungs-, Entscheidungs-, Realisations- und Verantwortungsgemeinschaft zu erschließen. Von Partnerschaft kann deswegen nur ausgegangen werden, wenn die in ein multilaterales und interdependentes System eingebundenen Akteure gemeinschaftlich bestimmte Aufgaben erfüllen. Begründet wird demnach eine PPP durch die Einbeziehung privaten Kapitals und Know-hows in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Arbeitsteilung bei kooperativen Handlungsweisen unterstreicht immer beide Komponenten, so dass Arrangements die entweder privates Know-how oder privates Kapital beinhalten über das Spektrum der hier zugrunde liegenden Definition hinausgehen.

Synergiepotenzial bei der Aufgabenerledigung

Auch die fortbestehende Selbstständigkeit der Partner und die strikte Freiwilligkeit der Zusammenarbeit sind sinnstiftende Kennzeichen von PPP und grenzen sie zu hoheitlichem Handeln mit Über-Unterordnungsverhältnissen ab. Im Rahmen von PPP stehen sich also autonome, weitgehend gleichberechtigte Akteure gegenüber, die sich auf freiwilliger Basis an der sektorübergreifenden Zusammenarbeit beteiligen. Selbstständigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Beteiligten keine Fusion eingehen, sondern sich gewisse Freiheitsgrade wie die Möglichkeit einer fristgerechten Kündigung erhalten. Über die Freiwilligkeit wird sichergestellt, dass das Verhältnis der Akteure zueinander im Wortsinn „partnerschaftlich" ist. Eine nicht hierarchische Beziehung setzt nicht zwangsläufig Gleichheit zwischen den Akteuren voraus, denn oftmals verbergen sich hinter Gemeinsamkeiten asymmetrische Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse, so dass Ungleichheiten zumindest im zeitlichen Vertragsverlauf nicht auszuschließen sind.

fortbestehende Selbstständigkeit

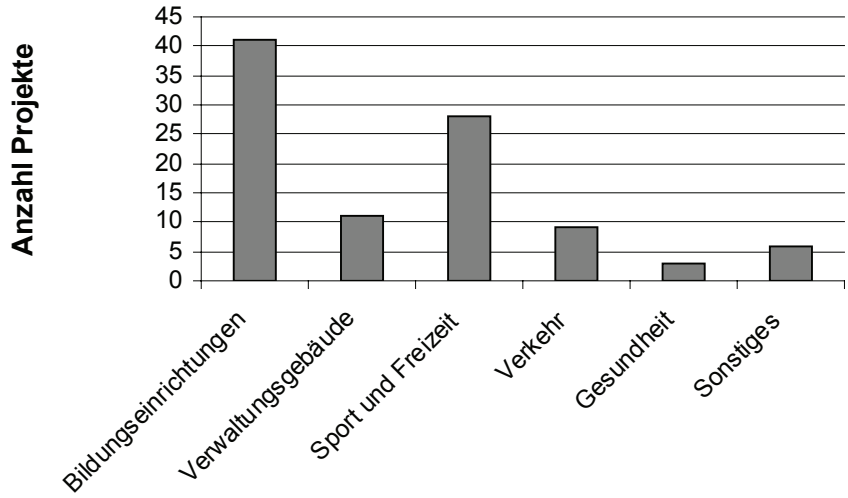
Neben den Kriterien des sektorübergreifenden und partnerschaftlichen Miteinanders, der öffentlichen Trägerschaft, der fortbestehenden Selbstständigkeit der Partner sowie der strikten Freiwilligkeit des Engagements ist die mittel- bis

mittel- bis langfristige Natur der Übereinkünfte

langfristige Natur der Übereinkünfte bezeichnend für PPP. Die in der Regel mehrjährige Zusammenarbeit (bis zu 30 Jahren) unterscheidet PPP von kurzfristigen bzw. vorübergehenden Zweckbündnissen oder nur sporadischen Single-Issue-Arrangements. Aufgrund einer bestimmten Mindestdauer stellen PPP kein punktuelles Ereignis, sondern einen kontinuierlichen Prozess der Zusammenarbeit auf einem Gebiet dar. Erst wenn der private Partner langfristig Planungs-, Bau- und Betreiberleistung im so genannten Lebenszyklusansatz vertraglich übernommen hat, können die mit der Partnerschaft verfolgten Ziele erreicht und die angestrebten Synergiepotenziale erschlossen werden. Von dieser Definition sind informelle Kooperationen abzugrenzen, die mangels schriftlicher Fixierung erhebliche Unsicherheiten für die Beteiligten hinsichtlich der Ziele und der Mittel beinhalten.

Mit Ausnahme jenes Kernbereiches, der ausschließlich der Hoheitsverwaltung vorbehalten ist, könnten PPP nahezu alle öffentlichen Aufgaben der Kommune umfassen. Während zu Beginn der PPP-Entwicklung Projekte in der Stadtentwicklung und -erneuerung dominierten, die den Umbau altindustrieller Regionen sowie die Revitalisierung von Industriebrachen zum Ziel hatten, kommen gegenwärtig PPP im Verkehrsbereich, im Betrieb von Kultureinrichtungen, in der Forschung, im IT-Bereich, in der kommunalen Ver- und Entsorgung, in den neuen Medien sowie im Bildungsbereich und im Gesundheitswesen vor. Abbildung 2 verdeutlicht die sektorspezifische Verteilung von PPP auf kommunaler Ebene.

Abbildung 2: Sektorspezifische Verteilung von PPP auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Effizienzen durch eine veränderte Arbeitsteilung?

Mit der Einbeziehung von Privaten erhofft sich die öffentliche Hand, die Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen zu verbessern. Die mit PPP einhergehenden Effizienzvorteile und Kosteneinsparungen stellen sich jedoch nicht naturgesetzlich ein, sondern müssen in jedem Einzelfall durch eine sachgerechte Konzeption erschlossen, an die jeweils individuellen Interessenlagen angepasst und über alle Phasen des Lebenszyklus' eines Projektes abgesichert werden. Mit der Beschaffung und Erstellung öffentlicher Leistungen in einem PPP-Modell geht die Kommune eine Transaktions- und Vertragsbeziehung mit dem Ziel ein, dass Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projektes nachhaltig zu steigern und dem in § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) normierten Wirtschaftlichkeitsprinzip Rechung zu tragen. So wird die öffentliche Hand in § 7 BHO zur Prüfung aufgefordert, „inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können." Diese Handlungsmaxime einer wirtschaftlichen Haushaltsführung hat ebenfalls Eingang in das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Haushaltsordnungen der Länder gefunden und verpflichtet auch die Gemeinden zu einem sparsamen Umgang mit den vorhandenen finanziellen Ressourcen. Aus dem Prinzip leitet sich die Pflicht einer jeden Gebietskörperschaft ab, die Anschaffungs-, Herstellungs- und Folgekosten einer Investition zu ermitteln und in vergleichender Betrachtung einer PPP-Realisierung gegenüberzustellen. Quantitative wie qualitative Wirtschaftlichkeitsvergleiche treffen aber neben der technischen Durchführung auf methodische Probleme und sind dadurch öffentlicher Kritik ausgesetzt.

von welchen Faktoren wird die Effizienz kommunaler PPP beeinflusst?

Daraus leitet sich die Frage ab, von welchen Faktoren die Effizienz kommunaler PPP beeinflusst wird, und wie eine Vertragsbeziehung gestaltet sein muss, damit auch langfristig diese Vorteile realisiert werden können. Denn ob PPP im Vergleich zur optimierten Eigenerstellung wirtschaftlicher ist, kann nicht per se unterstellt werden. Zunächst ist anzunehmen, dass sowohl der öffentliche Auftraggeber als auch der private Auftragnehmer von der Partnerschaft profitieren müssen, was eine verteilungsfähige Verhandlungsmasse voraussetzt. Diese verteilungsfähige Verhandlungsmasse wiederum erfordert weniger eine harmonische Gleichstellung an sich gegensätzlicher Interessen, sondern ist im hohen Maß von der Wirtschaftlichkeit des Projektes bzw. der Möglichkeit zur Hebung von Effizienz- und Synergiepotenzialen abhängig. Dieses Ziel kann in einem PPP-Modell unter anderem erreicht werden, indem der private Partner entweder vertikal über mehrere Produktionsstufen oder horizontal in dessen anderweitiges Engagement integriert wird, damit das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile. Während die Integration der Wertschöpfungsstufen auf die Frage abzielt, in welcher Phase des Lebenszyklusansatzes der Private quantitativ wie qualitativ involviert ist, wird der zweite Aspekt im Rahmen der Ausschreibung sichergestellt: regelmäßig erhalten diejenigen privaten Anbieter den Auftragszuschlag, die über entsprechendes Know-how und inländische wie ausländische Referenzprojekte verfügen. Insofern besteht die vorrangige Leistung einer PPP nicht in der Nivellierung von Gegensätzen aufgrund unterschiedlicher Funktionslogiken der Partner, sondern vielmehr in ei-

ner partiellen Konsensbildung im Sinne einer gemeinsamen Strategie zur Bewältigung einer anfallenden Aufgabe.

Die grundsätzliche Bereitschaft von privaten Partnern zur Übernahme und Bereitstellung öffentlicher Leistungen hängt auch von dem sich aus den anfänglichen Investitionskosten und den Kosten für den laufenden Betrieb zusammensetzenden Projektvolumen ab. Als erfolgskritischer und die Effizienz beeinflussender Faktor kommt dem Projektvolumen insofern Bedeutung zu, als dass bei der Umsetzung von PPP sowohl bei der öffentlichen Hand als auch beim Privaten spezifische Transaktionskosten anfallen, die ihrer Höhe nach vom Projektvolumen überwiegend unabhängig sind. Transaktionskosten haben mithin einen starken Fixkostencharakter, so dass diese Mehrbelastungen mit steigendem Projektvolumen kompensiert werden können. Projekte mit vergleichsweise geringen Volumina kommen nur dann zur Umsetzung in Betracht, wenn es gelingt, die Transaktionskosten durch Standardisierungen zu minimieren. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen, können Projekte mit einem Projektvolumen von weniger als 10 Mio. € nur in Ausnahmefällen PPP-tauglich sein; dennoch reicht die Bandbreite möglicher Projektvolumen von 4,1 Mio. € für eine Kindertagesstätte in Münster bis zu 410 Mio. € für ca. 90 Schulen im Landkreis Offenbach.

Neben dem reinen Projektvolumen zeichnen sich PPP durch die Zusammenfassung von verschiedenen Leistungen im Rahmen einer Lebenszyklusbetrachtung aus. Mit zunehmender Übernahme von Leistungen in der Planungs-, Bau- und Betriebsphase sowie Verwertungsphase wird eine ganzheitliche Optimierung von Seiten des Privaten möglich, die wiederum in vergleichsweise höheren Effizienzvorteilen münden kann. Im Schulprojekt Barleben, Landkreis Börde, wurden sämtliche Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen wie etwa Hausmeisterdienste und Catering, auf den privaten Partner übertragen, wodurch ein Effizienzvorteil von 22% gegenüber einer kommunalen Eigenerstellung realisiert werden konnte.[4] Die quantitative wie qualitative Integrationstiefe des Privaten in die öffentliche Leistungserstellung geht mit einer kostenspezifischen Risikoallokation einher. Erst eine optimale Zuordnung von Risiken erhöht die Wirtschaftlichkeit des gesamten Vorhabens und bildet damit eine wesentliche Voraussetzung zur Hebung von Effizienzen, denn „ob ein Einzelner für alles zuständig ist und in der persönlichen Risikosituation steht […] schafft eine komplett andere Interessenslage gegenüber den konventionellen tayloristischen Strukturen mit vielen Einzelinteressen.“ (Ewers/ Tegner 2000: 47). Voraussetzung für eine optimale Risikoallokation ist zunächst eine outputspezifische Leistungsbeschreibung, die sämtliche vom privaten Partner zu erfüllenden Aufgaben regelt. Ferner sind „robuste“ Zahlungsmechanismen zu entwickeln, die wirksame Anreizstrukturen bereithalten und Sanktionen für Schlechtleistungen ermöglichen. Beispielsweise sind im Südbad Trier Bonus-Malus-Regelungen in den PPP-Verträgen installiert, die es der öffentlichen Hand ermöglichen, bei Nicht- oder Schlechtleistungen Kürzungen der Leistungsentgelte vorzunehmen, um so Anreize für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu setzen.

2.3. Veränderte Handlungslogiken

PPP-Vorhaben implizieren eine Reihe von Problemen, die bei einer kommunalen Eigenerstellung nicht auftreten würden, so dass die Vor- und Nachteile an Hand des Einzelfalls sorgsam abzuwägen sind. Die Einbindung von Privaten kann zu zusätzlichen Kosten in der Zukunft führen, werden doch zum Teil rigide Strukturen für 20 bis 30 Jahre festgelegt. Langfristige Übereinkünfte machen zwar die Zukunft im Rahmen von PPP planbar, zugleich wird die Flexibilität, also die Fähigkeit der öffentlichen Hand auf unvorhersehbare Einflüsse reagieren zu können, in sachlich-inhaltlicher wie auch in raum-zeitlicher Hinsicht eingeschränkt. Technologische Entwicklungen sowie veränderte politische Zielsetzungen müssen ebenso wie ein verändertes Konsumentenverhalten im existierenden Rahmen integriert werden, was zumindest (kostenintensive) Nachverhandlungen impliziert. Da die Kommune nicht mehr – ausschließlich – Herr der Leistungserbringung ist, geht ein Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten einher; mithin die Fähigkeit, zu planen und zu modernisieren.

Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten

Opportunistisches Verhalten und die damit einhergehenden Risiken entstehen infolge der Langfristigkeit der Vertragsbeziehung. Die geschlossenen Verträge berücksichtigen künftige Entwicklungen nur insofern, wie sie zum Vertragsabschluss erkennbar bzw. antizipierbar sind. Da somit nicht jede Eventualität geregelt werden kann, sind während der Vertragslaufzeit Anpassungen hinsichtlich der Entwicklung der Entgelte sowie erforderliche Erweiterungsinvestitionen notwendig. Die auf einem unvollständigen Vertrag basierende Beziehung zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer sind vor allem bei nachträglichen Änderungswünschen der öffentlichen Hand problematisch, weil der Private seine Position als Generalunternehmer und wirtschaftlicher Eigentümer der Anlagen (aus)nutzen und diese zusätzlichen Leistungen ohne Wettbewerb über dem Marktpreis anbieten kann.

Interessenkollision zwischen den unterschiedlich „sozialisierten" Partnern

Um die Effizienzvorteile umsetzen zu können, sind im Rahmen von PPP zwei unterschiedliche Handlungslogiken mit konkurrierenden Zielsetzungen in Einklang zu bringen. Die Problematik der Interessenkollision zwischen den unterschiedlich „sozialisierten" Partnern ist ein weiteres PPP-spezifisches Problem. Zu Konflikten führen neben den divergierenden Handlungszielen einer am Gemeinwohl orientierten öffentlichen Hand und eines am Gewinnstreben ausgerichteten Verhaltens des privaten Partners auch unterschiedliche Zeitvorstellungen sowie die unterschiedlichen Prioritäten in der Zielsetzung. Weitere Faktoren, die einen entscheidenden Einfluss auf den Umfang der auftretenden Konflikte ausüben, sind darüber hinaus die organisatorisch-institutionelle Ausgestaltung der Entscheidungs- und Einflussrechte, die Machtverteilung, die Anzahl der beteiligten Akteure sowie der menschliche Faktor.

Im Vergleich zur Eigenerstellung, die von der praktisch insolvenzunfähigen Kommune mit eigenem Personal durchgeführt wird, können sich insbesondere aus dem Konkurs des privaten Partners weitreichende Probleme ergeben. Aufgrund der Garantenstellung der öffentlichen Hand, muss sie kurzfristig entweder die betroffenen Leistungen selbst übernehmen oder einen qualifizierten Dritten beauftragen. Aus beiden Möglichkeiten resultieren kaum prognostizierbare Zu-

satzkosten, die die PPP-bedingte Wirtschaftlichkeit nivellieren (können) und sich aus folgenden Bestandteilen zusammensetzen:

- Kosten für eine erneute Ausschreibung
- Kosten infolge eines nicht vertragsgerechten Zustandes des Gebäudes zum Zeitpunkt des Ausfalls
- höhere Entgeltforderungen für die laufenden Bau-, Betriebs- und Bauunterhaltungsleistungen des neuen Vertragspartners.

Die durch den Konkurs verursachten finanziellen Mehraufwendungen sind sowohl vom Zeitpunkt der Insolvenz abhängig als auch vom Ausmaß der übertragenen Leistungen: je mehr Betriebsfunktionen auf den Auftragnehmer übertragen worden sind, desto höher fallen die wahrscheinlichen Kosten bei seiner Insolvenz aus.

3. Exkurs in die Praxis: Evaluierungsprogramm der PPP Schulstudie

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) evaluiert in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), dessen Leitfäden[5] für PPP-Projekte im Schulbau.[6] Mit der Methode der Vergleichsringarbeit des IKO-Netzes der KGSt werden im Rahmen eines kommunalen Gebäudebenchmarkings die Bau- und Planungskosten, die Betriebskosten und die Qualitäten von kommunalen Neubau- und Sanierungsprojekten bei Schulgebäuden verglichen. Das Projekt hat zum Ziel, entscheidungsrelevante Informationen für einen Vergleich von konventionellen und PPP Beschaffungsvarianten zu liefern, um so einen Beitrag zur Bewertung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von PPP Vorhaben im Schulbau zu leisten.

PPP-Kennzahlensystem

Das hierfür neu entwickelte PPP-Kennzahlensystem orientiert sich an den Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses: vom Eignungstest über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Ausschreibung bis zum Betrieb der Schule. Dabei wird projektbezogen die Entwicklung der Kennzahlen beider Beschaffungsalternativen beobachtet. Diese prozessorientierte Betrachtung ist neu und von hohem praktischen Erkenntnisinteresse, vor allem vor dem Hintergrund der Validierung der Eingangsdaten für die Wirtschaftlichkeitsberechnung. Neuland wird mit der beschriebenen Vorgehensweise insofern betreten, als dass auch Risiken – die bei konventioneller Beschaffung bisher weitgehend ignoriert werden – eine systematische Berücksichtigung finden. Insbesondere zu diesem Themenbereich wird die kennzahlenorientierte Vergleichsringarbeit durch qualifizierte und standardisierte Interviews bei den kommunalen Projektträgern ergänzt, in denen die Projekterfahrungen aus dem PPP-Beschaffungsprozess aufgenommen werden, die sich nicht in Kennzahlen abbilden lassen.[7]

Die Beteiligten – KGSt, BMVBS und die kommunalen Projektträger – gehen davon aus, dass aus diesem Projekt Orientierungswerte (Benchmarks) und ein umfassendes Kennzahlensystem entwickelt werden, die es Verwaltung und Politik in den Kommunen erleichtern soll, eine fundierte Entscheidungsvorbereitung für oder gegen PPP-betriebene Schulen zu treffen. Schon jetzt wird deut-

lich, dass viele Kommunen häufig nicht die entsprechenden internen Ressourcen zur Begleitung dieser großen Investitionsprojekte zur Verfügung stellen.

4. Fazit

Public-Private-Partnership stellt eine Form der Bereitstellung öffentlicher Leistungen dar, deren zunehmende Verbreitung insbesondere aufgrund finanzieller Probleme der Gebietskörperschaften erklärbar wird. Durch eine zeitlich befristete Übertragung von Eigentumsrechten an Gebäuden und Anlagen wird mit PPP eine wirtschaftlichere Erstellung staatlicher Aufgaben angestrebt. Um Effizienzvorteile erreichen zu können, muss auch ein funktionierender Wettbewerb auf den Märkten für Dienstleistungen im öffentlichen Interesse vorhanden sein, der im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung organisiert wird. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass PPP in einigen Projekten zu finanziellen Entlastungen beitragen (vgl. HM Treasury 2006 sowie OECD 2008: 27f.).

Erfolgreiche Partnerschaften, die Innovationspotenziale erschließen und gleichzeitig eine hinreichende Flexibilität für nachträgliche Anpassungen gewährleisten, setzen entsprechende Steuerungs- und Kontrollinstrumente seitens der öffentlichen Hand voraus. Inwieweit ein privater Bieter tatsächlich als geeignet anzusehen ist, stellt sich jedoch erst im Beschaffungsprozess und im Betrieb der Immobilie heraus. Hierbei sind vor allem die latent vorhandenen bzw. bereits offen zu Tage getretenen Ziel- und Interessenskonflikte relevant, die durch gegenseitiges Vertrauen im Sinne eines partnerschaftlichen Umgangs minimiert werden können.

Anmerkungen

1 Zur internationalen Literatur siehe Hodge/ Greve 2005; Grimsey/ Lewis 2004.

2 Maßgeblich beeinflusst wurde die deutsche Diskussion von der seit 1992 in Großbritannien erfolgreich angewandten „Private Finance Initative“ (PFI), die hierzulande zu verschiedenen PPP-Initiativen auf Bundes- und Landesebene führte (McCleary 2004: 124f). Diese Aktivitäten werden seit Juli 2004 durch die PPP Task Force des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gebündelt und seit März 2009 durch die neu gegründete Partnerschaften Deutschland AG weiterentwickelt.

3 Auf kommunaler Ebene werden diese Steuerungsanforderungen auch unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ diskutiert (Banner 1991: 6ff.; und darüber hinaus die zahlreichen KGSt-Berichte (5/1993), (8/1994), (10/1995); für einen umfassenden Überblick über den konzeptionellen Hintergrund und die empirische Evidenz des Neuen Steuerungsmodells siehe Bogumil 2001: 108ff.).

4 Vgl. BMVBS: PPP Task Force 2009. http://www.ppp-projektdatenbank.de/index.php?id=27&tx_ppp_controller_searchmap%5BprojectId%5D=115&tx_ppp_controller_searchmap%5Baction%5D=showProject [Zugriff am 16.96.09].

5 BMVBS und BBR: PPP-Schulstudie. Leitfaden I-V. Stand Mai 2007. http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Public-Private-Partnership-PPP/Gutachten-Studien-,3089.1044744/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm [Zugriff am 28.05.09]

6 BMVBS und BBR: PPP-Schulstudie. Leitfaden I-V. Stand Mai 2007. http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Public-Private-Partnership-PPP/Gutachten-Studien-,3089.1044744/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm [Zugriff am 28.05.09]

7 Siehe dazu auch KGSt: Umgang mit PPP-Schulbauprojekten in Kommunen. KGSt Chef-Info 01/2009. http://www.kgst.de/menu_oben/gutachten_und_berichte/aktuelles_gub/umgang_mit_ppp_schulbauprojekten_in_kommunen/kgst_chef_info_2009_01_umgang_mit_ppp_schulbauprojekten_in_kommunen.pdf [Zugriff 28.05.09].

Literatur

Banner, Gerhard: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommune brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP – Fachzeitschrift für öffentliche Verwaltung, 1991, S. 6-11.

BMVBS: PPP Task Force 2009. http://www.ppp-projektdatenbank.de/index.php?id=27&tx_ppp_controller_searchmap%5BprojectId%5D=115&tx_ppp_controller_searchmap%5Baction%5D=showProject [Zugriff am 16.96.09].

BMVBS und BBR: PPP-Schulstudie. Leitfaden I-V. Stand Mai 2007. http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Public-Private-Partnership-PPP/Gutachten-Studien-,3089.1044744/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm [Zugriff am 28.05.09]

Bogumil, Jörg: Modernisierung kommunaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Hagen 2001.

Bußjäger, Peter: Zwischen Modernisierung und neojosephinistischen Holzwegen. Probleme der Verwaltungsreform in Österreich, in: Die Verwaltung 2002, S. 233-237.

Cooper, Phillip: Governing by Contract, Washington 2003.

Grimsey, Darrin; Lewis, Mervyn: Public Private Partnership: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance, Northampton 2004

Heinz, Werner: Wesentliche Merkmale von Partnerschaftsansätzen bei der Stadtentwicklung und Stadterneuerung., in: Heinz, Werner (Hrsg.): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Stuttgart 1993, S. 483-541.

HM Treasury: PFI: strengthening long-term partnerships, London 2006

Hodge, Graeme; Greve, Carsten: The Challenge of Public Private Partnership – Learning from International Experience, Northampton 2005.

KGSt: Umgang mit PPP-Schulbauprojekten in Kommunen. KGSt Chef-Info 01/2009. http://www.kgst.de/menu_oben/gutachten_und_berichte/aktuelles_gub/umgang_mit_ppp_schulbauprojekten_in_kommunen/kgst_chef_info_2009_01_umgang_mit_ppp_schulbauprojekten_in_kommunen.pdf [Zugriff 28.05.09]

Mc Cleary, Boyd: Private Finanzierung öffentlicher Projekte: Großbritanniens Erfahrungen, in: Knop, Detlef (Hrsg.): Public Private Partnership – Jahrbuch 2004, Frankfurt am Main 2004, S. 124-126.

OECD: Public-Private-Partnerships – In Pursuit of risk sharing and value for money, Paris 2008.

Sack, Detlef: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden 2009.

Schoch, Friedrich: Public Private Partnership, in: Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.): Kommunale Verwaltung im Wandel, Köln 1999, S. 101-116.

Tettinger, Peter: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: Budäus, Dietrich; Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden 1997, S. 125-141.

Tettinger, Peter: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1996, S. 764-770.

Uechtritz, Michael; Otting, Olaf: Das „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ – Neuer Name, neuer Schwung für „öffentlich-private Partnerschaften“?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2005, S. 105-110.

Wissenschaftliche Beirat der GÖW e.V: Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft zu Public Private Partnership, Berlin 2004.

Neuerscheinungen bei V&R

V&R

Der gewaltlose Widerstand auf dem Weg zur Freiheit

Aung San Suu Kyi
Der Weg zur Freiheit
Die Friedensnobelpreisträgerin aus Birma im Gespräch mit Alan Clements

Ergänzt durch Gespräche mit U Kyi Maung und U Tin Oo, Stellvertretende Vorsitzende der NLD und mit einem Vorwort von Alan Clements, einer aktuellen Chronologie und Internetlinks zu Birma.
2009. XI, 352 Seiten, kartoniert € 19,90 D
ISBN 978-3-525-54005-3

Aung San Suu Kyi ist eine Gefangene in ihrem eigenen Land. Das demokratisch gewählte Oberhaupt Birmas steht seit 1989 mit kurzen Unterbrechungen unter Hausarrest. In der Zeit ihrer Inhaftierung ist die Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi zur Symbolfigur für die Auflehnung des Volkes Birma gegen ein grausames Militärregime geworden.
Die Neuauflage ist um ein aktuelles Vorwort von Alan Clements, eine umfangreiche Chronologie der Ereignisse in Birma (bis 2008) und zahlreiche Internetlinks zu Birma ergänzt.

Selbstdarstellung und Inszenierung in der Bonner Republik

Simone Derix
Bebilderte Politik
Staatsbesuche in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1990

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Band 184.
2009. 400 Seiten mit 20 Abb., kartoniert
€ 44,90 D
ISBN 978-3-525-37005-6

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatten Staatsbesuche international Konjunktur, und von Anfang an erkannten die Westdeutschen das darstellerische Potenzial, das in diesen Ereignissen lag. Sie konnten die Reisen der auswärtigen Staatsoberhäupter so gestalten, dass die Facetten der Bundesrepublik differenziert zum Ausdruck gebracht oder überhaupt erst entworfen wurden. Der Blick auf die exklusiven Gesellschaften der Festsäle und auf die Zuschauer am Straßenrand gewährt tiefe Einsichten in den strukturellen Wandel des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft im Zeitalter der Massenmedien.

Vandenhoeck & Ruprecht

Weitere Informationen: Vandenhoeck & Ruprecht Geschichte 37070 Göttingen info@v-r.de www.v-r.de

Parteien im Internet
Ohne Netz und doppelten Boden?

Thomas Wagner

Zusammenfassung
Der Beitrag beleuchtet die Aktivitäten der deutschen Parteien im Internet. Durch die Untersuchung der historischen Entwicklung und der gegenwärtigen Nutzung der Parteiangebote im Internet soll die Frage beantwortet werden, inwieweit das Internet die innerparteiliche Partizipation wiederbelebt und ob sich dadurch neue Mitglieder gewinnen lassen. Dabei zeigt sich, dass diese Potenziale durchaus vorhanden sind, jedoch von den Parteien kaum genutzt werden.

1. Einleitung

Kommunikation ist für das Machtstreben der Parteien von so existentieller Bedeutung, dass sie schon in der Vergangenheit neue Techniken wie etwa das Radio oder das Fernsehen so schnell wie möglich als Informationsverbreitungsmittel nutzten. Vor diesem Hintergrund ist es kaum verwunderlich, dass sich die Parteien schnell das Internet als neues Medium zur Informationsvermittlung zueigen gemacht haben. Dass dem Internet in der zukünftigen Organisation der Parteien eine große Rolle beigemessen wird, sprechen die Parteifunktionäre in ihren internen Reformdebatten ausdrücklich an. Die neuartigen Potenziale des Internets sind hier von großem Belang, weil sie den Parteien neben einem effektiven Wählerkontakt auch ermöglichen, sich zu öffnen und ihre innerparteilichen Partizipationsmöglichkeiten zu erweitern. Sie sind insofern als eine zentrale Entscheidung der Parteien zur Form der Mitgliederpartei zu werten. Die deutsche Forschung zu diesem neuen Phänomen ist zudem oft mit der Erwartung verknüpft, dass sich durch sie die Partizipation erweitern lasse und sich dadurch neue Mitglieder den Parteien anschließen (Marschall 2001a: 38).

Trotz des noch lückenhaften und empirisch unzureichenden Kenntnisstandes soll im folgendem untersucht werden, ob mit Hilfe des Internets das Mitgliederproblem der Parteien gelöst und die innerparteiliche Partizipation gestärkt werden kann.

2. Entwicklung digitaler Parteienkommunikation

In einem ersten Schritt soll dafür die historische Entwicklung digitaler Parteienkommunikation im Bezug auf die Entstehung parteieigener Webseiten aufgezeigt werden, die als zentrales Element der Entwicklung digitaler Parteikommunikation in Deutschland gelten. Diese Internetangebote der Parteien haben inzwischen einen mehrjährigen Entwicklungszyklus hinter sich, dessen erste Versuche 1996 mit www.spd.de begannen. Die Onlinepräsenzen der ersten Stunden hielten sich noch weitgehend an das Muster der aus den etablierten Medien bekannten „top-to-bottom" Kommunikation, die die Rollen des Senders und des Empfängers der Information streng unterscheidet und klar verteilt. Dieses frühe Modell der Politik- und Informationsvermittlung im Internet korrespondierte jedoch nicht mit der angenommenen demokratischen und gleichberechtigten Grundstruktur des Internets. Trotz ihres experimentellen Charakters übernahmen die Websites der Parteien kaum neue Kommunikations- oder Informationsfunktionen für Mitglieder und Besucher, sondern stellten vielmehr eine zusätzliche Nutzungsmöglichkeit für bereits vorhandene Informations- und Werbematerialien dar. Doch selbst diese relativ schlechten Parteiangebote konnten auf Anhieb hohe Zugriffszahlen vorweisen. Erst langsam entwickelte sich eine eigenständige „Onlineredaktionskultur", die zu einer Ausweitung der Informationsangebote und zur Anwendung netzspezifischer Kommunikationsformate führte. Schon zur Bundestagswahl 1998 wurde die Platzierung neuer Inhalte an zentraler Stelle des Online Angebots im Tagesrhythmus zum Standard der großen Parteien. Damit einher ging die Ausweitung netzspezifischer Medienformate, wie umfangreiche Linksammlungen, die kommunikative Einbindung von Nutzern in so genannten Chats und Gästebüchern, sowie interaktive Gimmicks, wie Spiele oder Umfragen.

„top-to-bottom" Kommunikation

eigenständige „Onlineredaktionskultur"

Linksammlungen

Chats und Gästebücher

Umfragen

Das steigende Medienecho rund um den Onlinewahlkampf zur Bundestagswahl 1998 führte schließlich dazu, dass die Position der Onlineredaktionen parteiintern gestärkt wurde. Aus dieser Position heraus erfolgte die schrittweise Ausweitung eigenständiger redaktioneller Inhalte. Im Zuge der Etablierung der Parteien als Bereitsteller und Verteiler von Informationen zeigte sich der Trend zur Übernahme von Medien-Funktionen. Parteien konnten nun durch eine eigene Publikationstätigkeit typische „Gatekeeper" wie Presse, Hörfunk oder Fernsehen umgehen und die Produktion wie Verteilung redaktioneller Inhalte selbständig koordinieren.

Neben dieser Stärkung der nach außen gerichteten Publikationsaktivitäten und einer kommunikativen Öffnung der Seiten für die Nutzer stellt die zunehmende Einwirkung parteiinterner Informations- und Kommunikationsvorgänge den Übergang zum Modell der „virtuellen Parteizentrale" dar. Besonders deutlich wird das an der Einrichtung eines leistungsfähigen Intranets, das erstmals im Bundestagswahlkampf 1998 intensiv genutzt wurde (Bergmann 2002: 140). Die enorme technische Aufrüstung der Parteien hat zu einer Ausweitung der technologischen Dienstleistungen für Funktionäre und Mitglieder geführt. So bieten etwa alle Parteien ihren Mitgliedern einen Baukasten zur Erstellung ihrer eigenen Homepage an und ermöglichen ihnen beispielsweise den Download von

virtuelle Parteizentrale

Logos oder Vorlagen. Doch nicht nur die Vermittlung technikbezogener Kenntnisse und das Angebot von Onlinedienstleistungen kann mit vergleichsweise geringem Aufwand geleistet werden, auch auf inhaltlicher Ebene können virtuelle Parteizentralen zur parteipolitischen Bildung der Onlinenutzer beitragen. So gehört der Zugriff auf so genannte „Argumentationshilfen" über die Parteiwebseiten für Mitglieder aller Parteien mittlerweile zum Standard.

3. Digitale Parteimitgliedschaft

Vor ein paar Jahren machten, unabhängig von den parteieigenen Webseiten, neue Angebote, wie etwa Virtuelle Ortsvereine, Mitgliedernetze oder virtuelle Parteitage Schlagzeilen. In den Augen vieler Parteienforscher wirkten die konventionellen Formen des Parteiengagements demgegenüber wie Aktivitäten aus einer längst vergangenen Zeit (vgl. Bieber 1999: 121).

Dabei soll die Frage, wie etablierte Parteien mit der virtuellen Mitgliedschaft umgehen und welche Folgen dies mit sich bringt im Mittelpunkt stehen. Als Beispiel dient die bekannteste und älteste Initiative, der Virtuelle Ortsverein der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (VOV). Mitglieder des VOV sind SPD-Parteibuchinhaber in der Bundesrepublik, aber auch Sozialdemokraten, die sich im Ausland befinden und nicht am regulären Ortsvereinsleben teilnehmen können. Schließlich steht der VOV auch Nicht-Mitgliedern offen, „die sich mit den Zielen der SPD und des VOV identifizieren können" (www.vov.de). Der VOV verfügt über eine virtuelle Mitgliederversammlung, einen Vorstand inklusive Vorsitz, über Ämter mit besonderen Aufgaben (Postmaster, Pressereferent) sowie „Projektleiterstellen". Darüber hinaus ist er im Mitgliedernetzwerk der SPD: „meineSPD" integriert. Die spezifischen Organisationsmerkmale deutscher Parteien haben bei der Einordnung des Virtuellen Ortsvereins in die Strukturen der Sozialdemokratie zu einer Hilfskonstruktion geführt. Der VOV ist, trotz seines Namens, kein regulärer Ortsverein der SPD, sondern als „Arbeitskreis beim Parteivorstand" (Stradtmann 2002) eingestuft. Aufgrund der Regelungen des Parteiengesetzes und der regionalen Gliederung der Parteien ist eine rein virtuelle Parteimitgliedschaft zur Zeit nicht möglich. Darüber hinaus existieren aber virtuelle „Mitgliedschaften" ohne Parteibindung. In diesem Fall sind die Mitglieder und Teilnehmer der Online-Gruppen keine regulären Parteimitglieder und folglich nicht mit den Privilegien und Pflichten ordentlicher Parteibuchinhaber konfrontiert.

Vorteile digitaler Parteimitgliedschaft

Mit der Option der virtuellen Mitgliedschaft ohne Parteibindung wird eine neue, internet-basierte Form der innerparteilichen Beteiligung jenseits der Verbindlichkeit einer ordentlichen Mitgliedschaft etabliert. Dabei steht den Parteien durch das Internet ein großes Rekrutierungsfeld zur Verfügung, das Personenkreise umfasst, die bislang nicht in die Parteiarbeit eingebunden wurden, weil sie an den bestehenden Beteiligungsformen nicht teilnehmen konnten oder wollten. Hierzu gehört die Gruppe der nicht in Deutschland lebenden Personen,

die sich gleichwohl in einer Partei engagieren wollen. Außerdem fällt hierunter auch die Gruppe von inländischen Parteianhängern, die aus physischen Gründen (Krankheit, Alter, Behinderung etc.) nicht an allen Aktivitäten teilnehmen können, sowie die Gruppe von Personen, die aufgrund ihrer Arbeitszeiten oder anderer Verpflichtungen (Schichtdienst, Betreuung von Kindern, etc.) nicht die Möglichkeit hat, an Parteiabenden oder sonstigen Veranstaltungen teilzunehmen. Diesen Personen wird durch die Option der Online-Mitgliedschaft, ohne die erforderliche Einbindung in die territoriale Gliederungen eine Möglichkeit gegeben, überhaupt an der Parteiarbeit mitzuwirken.

Die virtuelle Mitgliedschaft bietet vor allem für jüngere Menschen neue und interessante Möglichkeiten. Die relative Offenheit der Teilnahme, die zeitliche Flexibilität, sowie die Fokussierung auf bestimmte Themen korrespondieren mit den sich wandelnden Strukturen der kommunikativen Wirklichkeit, bieten eine Alternative zu den herkömmlichen Partizipationsformen und erleichtern somit die Entscheidung, sich in eine Partei einzubringen. Ein Online-Forum zu betreten erscheint niedrigschwelliger und unaufwändiger als zu einem realen Parteitreffen auf Ortsvereins- oder Ortsverbandsebene zu gehen. Die Option einer Online-Beteiligung an Parteiarbeit, sei es als reguläres Mitglied oder sei es als nur „schnupperndes“, kann den Personenkreis erweitern, der sich innerhalb der Parteien engagiert und ordentliches Mitglied wird.

Nachteile digitaler Parteimitgliedschaft

Inkompatibilität mit dem bundesdeutschen Parteienrecht

Das entscheidende Problem rein virtueller Parteimitgliedschaften liegt in der Inkompatibilität des bundesdeutschen Parteienrechts mit den virtuellen Organisationen und Mitgliedschaften. Die Regelungen des Parteiengesetzes greifen bei parteiinternen Online-Beteiligungsformen nicht. Eine rein virtuelle Partei kann aufgrund des Parteiengesetzes nicht als Partei auf Bundesebene erfasst werden. In der Regelungen zur Binnenstruktur der Parteien heißt: „Die Parteien gliedern sich in Gebietsverbände. […] Die gebietliche Gliederung muss soweit ausgebaut sein, dass den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung der Partei möglich ist“ (§7 Parteiengesetz). Über die territorialen Einheiten werden so traditionell parteiinterne Entscheidungsfindung und Meinungsbildung organisiert und legitimiert. Für den Status der Mitgliedschaft gilt das Wohnortprinzip. Tritt man in eine Partei ein, so wird man automatisch der jeweiligen lokalen Untergliederung zugewiesen. Eine rein virtuelle Mitgliedschaft ist bei keiner Partei vorgesehen.

Vorrechte der regulären Mitglieder

Schließlich stellen neue Formen der Beteiligung die Frage nach dem Sinn ordentlicher Mitgliedschaft und fordern Vorrechte der regulären Mitglieder heraus. Diese Konfliktlinie verläuft indes weniger zwischen Off- und Onlinern, sondern allgemein zwischen der ordentlichen Mitgliedschaft und der unverbindlichen Einbindung als virtuelles oder reales „Schnuppermitglied“. Welche Privilegien könnten die ordentlichen Parteimitglieder in dieser Konstellation verlieren? Allgemein gilt das Recht der Kandidatenaufstellung als eines der zentralen Vorrechte der Parteimitglieder. Die Widerstände innerhalb der SPD gegen die vorgeschlagene Öffnung der Kandidatenauswahl für Nicht-Mitglieder haben auf die Bedeutung dieses Mitgliederprivilegs aufmerksam gemacht. Die Regelungen im Parteiengesetz machen aber klar, dass an der Bestimmung von Kandidaten für Ämter auch

zukünftig nur Parteimitglieder teilnehmen werden. Allerdings ist denkbar, dass es via Internet zu einem verstärkten Wahlkampf im Vorfeld kommen könnte. Auch wird in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der innerparteilichen Online-Personalvoten relevant. Hier keimt wieder die Hoffnung auf, dass die „einfachen" Mitglieder Kompetenzen zurückgewinnen könnten, die von der mittleren Funktionärsebene faktisch übernommen wurden (Marschall 2001b: 43).

Das ein zweites Mitgliederprivileg, nämlich das der programmatischen Richtungsentscheidung, durch das Online-Engagement angetastet werden könnte, wird an den virtuellen Programmdebatten deutlich. Die Grüne Jugend debattiert beispielsweise in ihrem eigenen „Wiki". Auch bei der FDP wird seit einigen Monaten auf der Webseite www.deutschlandprogramm.de das Wahlprogramm der Liberalen debattiert, ohne dass dieser Bereich allein Mitgliedern zugänglich ist. Um an der Programmdiskussion der FDP teilzunehmen, ist es noch nicht einmal notwendig, unverbindliches Mitglied in einer Online-Parteieinheit zu werden. Jeder hat die Möglichkeit, einen Beitrag zu leisten. Wenn auch die abschließende Entscheidung über das Programm dem Parteitag und damit „ordentlichen" Delegierten vorbehalten bleibt, bietet die Beteiligung an der Vorformulierung einen substanziellen Einfluss auf den später zu verabschiedenden Entwurf. Eine über die Mitgliedschaft hinausreichende Online-Öffnung der Debatte soll nach Meinung der FDP-Führung sogar eine stärkere Beteiligung der einfachen Parteibuchinhaber zur Folge haben (vgl. Niebel 2008).

4. Attraktivitätsteigerung durch Web 2.0

Wenn von einer Öffnung der Parteien die Rede ist und die Attraktivität der Partei für ihre potenziellen Wähler und Mitglieder gesteigert werden soll, wird vor allem in der Presse dem sogenannten Web 2.0 eine enorme Bedeutung zugeschrieben. Immer wieder wird dabei der Blick auf die USA gelenkt. Die Wahl und der Marathon-Wahlkampf sind dort im letzten Jahr mehrfach als „historisch" bezeichnet worden. Historisch nicht nur, weil mit Obama erstmals in der Geschichte der USA ein Farbiger zum Präsidenten gewählt wurde. Historisch auch, weil er über das Internet einen Wahlkampf geführt hat, den es bisher so noch nicht gegeben hat. Noch nie wurden über das Medium Internet so viele Kleinspenden von Menschen gesammelt, noch nie hat ein Kandidat so viele Befürworter mit den Techniken des Web 2.0 um sich geschart und noch nie hat ein Kandidat mit Hilfe des Web 2.0 so viele freiwillige Helfer organisiert und motiviert, die wiederum weitere Wähler mobilisiert haben. Es stellt sich also die Frage, ob das Web 2.0 auch hier in Deutschland in der Lage ist, die Menschen wieder für Politik und Parteien zu begeistern oder ob dieses Phänomen eine Besonderheit des US-amerikanischen Wahlkampfes darstellt. Zuerst soll deshalb eine begriffliche Klärung von Web 2.0 erfolgen.

Blick auf die USA

Das Web 2.0

Der Begriff Web 2.0 wurde 2004 von Dale Dougherty und Craig Cline geprägt. Bekannt wurde er jedoch erst durch Tim O'Reilly, den Besitzer des gleichnami-

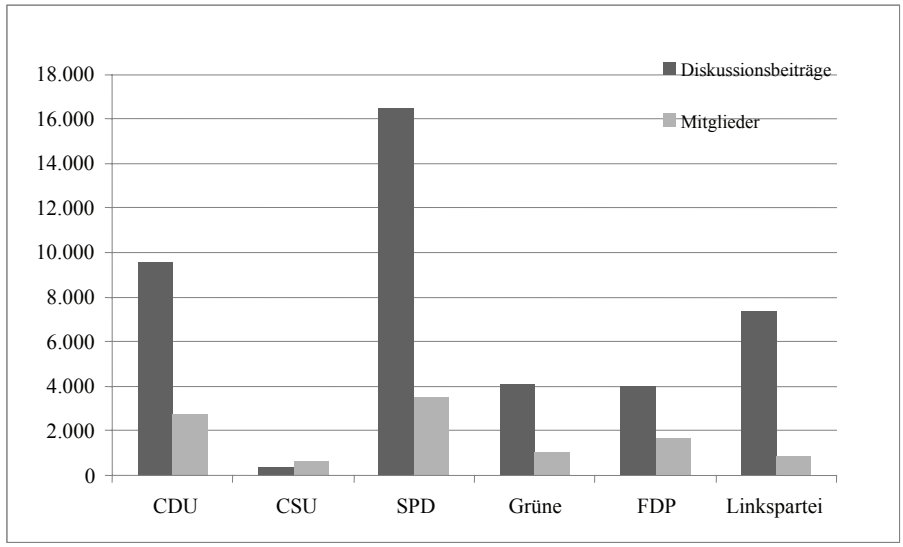
gen Verlags, mit dem Artikel "What is Web 2.0" (vgl. O'Reilly 2005). Der Begriff Web 2.0 bezieht sich demzufolge weniger auf spezifische Technologien oder Innovationen, sondern primär auf eine veränderte Nutzung und Wahrnehmung des Internets: Die Benutzer erstellen und bearbeiten Inhalte in quantitativ und qualitativ entscheidendem Maße selbst. Die Inhalte werden nicht mehr nur zentral von großen Medienunternehmen oder Parteien erstellt und über das Internet verbreitet, sondern auch von einer Vielzahl von Nutzern, die sich mit Hilfe sozialer Software untereinander vernetzen.

Im Allgemeinen sind die Onlineaktivitäten der deutschen Parteien und Spitzenpolitiker im Web 2.0 verschwindend gering. Ihnen fehlt dabei oft der Mut zu Experimenten und sind bislang weitgehend unsichtbar im „Humanisierten Netz" (Günzel 2008). Allein in StudiVZ finden sich einige Gruppen, deren Größe nennenswert ist. Vor allem YouTube scheint von den Parteien wenigstens wahrgenommen zu werden, doch offenbar stoßen ihre oft dilettantischen Versuche auf ein eher geringes Interesse bei den Nutzern.

StudiVZ

Das 2006 nach Facebook-Vorbild gegründete Social Network StudiVZ hat über 4 Millionen Mitglieder. In ihm finden sich fast alle Studenten an deutschen Hochschulen, Fachhochschulen und Berufsakademien wieder. Im Dezember 2006 wurde StudiVZ für ca. 85 Millionen Euro von der Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck gekauft.

Abbildung 1: Anzahl der Mitglieder und Diskussionsbeiträge in parteinahen Gruppen auf www.studivz.net



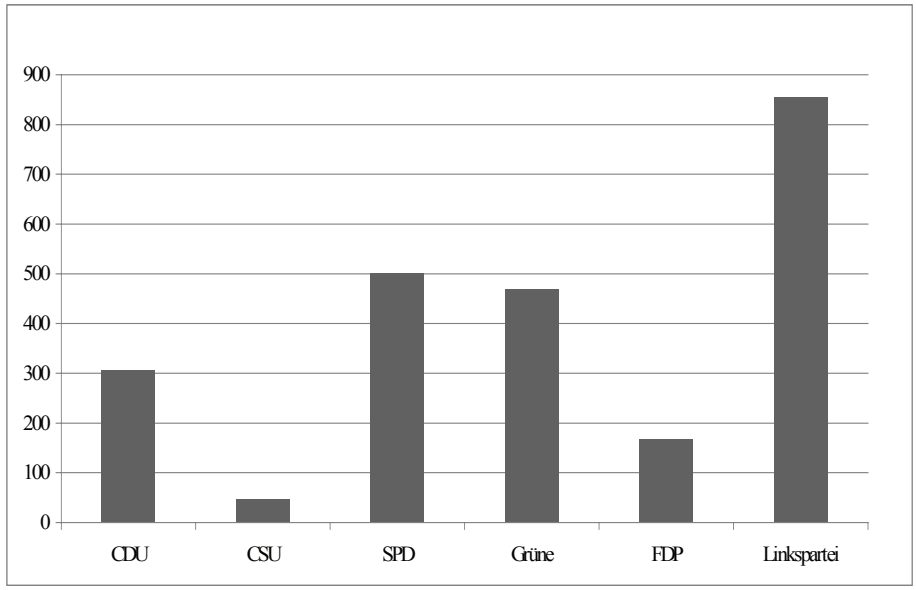
Quelle: www.studivz.net (Januar 2009)

In diesem wohl bekanntesten Sozialen Netzwerk der Bundesrepublik gibt es zu jeder politischen Partei mindestens eine Gruppe. Diese sind meist von Unter-

stützern der Parteien und nicht von der Parteiführung betrieben und weisen in Relation zur Gesamtgröße des Studierendennetzwerkes überschaubare Größen auf. Auffällig sind die insgesamt eher stagnierenden Größen der Gruppen und die kaum stattfindenden Diskussionen innerhalb der Gruppen. Die absolut gesehen geringe Veränderung entspricht dem derzeitigen Geschehen auf der Plattform: in StudiVZ sind die Möglichkeiten für die Nutzer zur Interaktion in Gruppen nach wie vor gering ausgeprägt, eine Öffnung der Plattform für Drittanwendungen ist zwar vorgesehen, aber bis dato nicht online.

Facebook
Als Studentennetzwerk gegründet ist Facebook inzwischen ein Soziales Netzwerk für alle Alters- und Berufsschichten. Durch seine Vielzahl an Anwendungsmöglichkeiten, immer basierend auf Freundes-, Netzwerk- und Gruppenfunktionen, sowie seine Öffnung für externe Anwendungen ist Facebook die international am meisten wahrgenommene Social-Networking-Plattform. In Deutschland ist die Bedeutung auch aufgrund der starken Präsenz von StudiVZ noch überschaubar, dennoch bietet Facebook seit 2008 auch eine schnell wachsende deutsche Oberfläche an.

Abbildung 2: Anzahl der Mitglieder in parteinahen Gruppen auf www.facebook.de



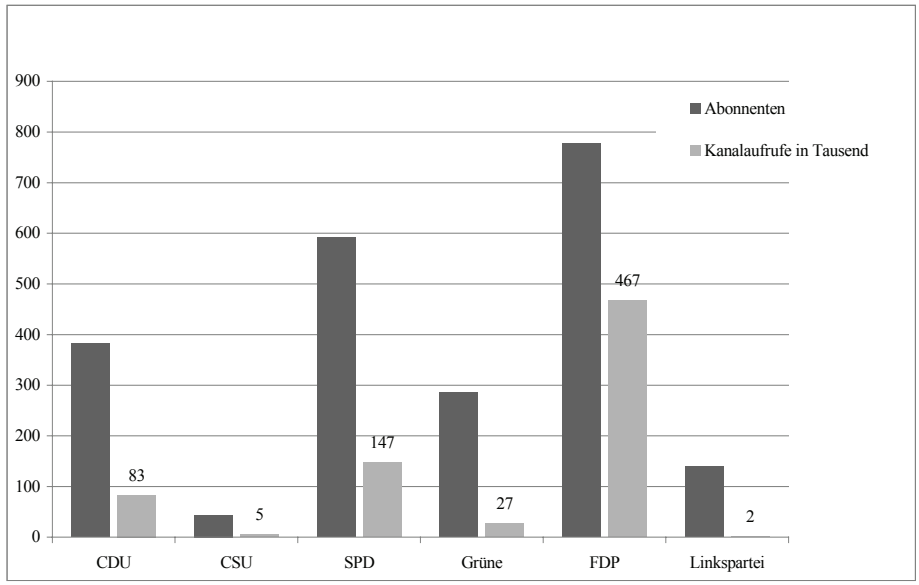
Quelle: www.facebook.de (Januar 2009)

Im Gegensatz zu StudiVZ bietet Facebook eine Vielzahl verschiedener Möglichkeiten der Vernetzung und Interaktion. Insgesamt ist hier ein deutlich höherer Grad an sozialer Interaktion erreichbar. Dies kommt insbesondere den Parteien entgegen. Tritt ein Nutzer einer Gruppe bei, so wird dies in die Neuigkei-

tenübersicht seiner Kontakte übermittelt, so dass einfache Schneeballeffekte entstehen können. Ob Facebook in naher Zukunft eine kritische Masse an Nutzern erreichen kann, ist derzeit noch nicht zu beantworten. Allerdings ist ein deutliches Wachstum der Plattform im deutschsprachigen Bereich in den letzten Monaten zu verzeichnen. Sollte sich dieses fortsetzen, so wird Facebook mit seinen deutlich besseren Interaktionsmöglichkeiten durchaus ein interessantes Tool für die Parteien sein können.

YouTube
Wie bei StudiVZ und Facebook werden auch die anderen Plattformen eher begrenzt genutzt. MySpace ist für die deutschen Parteien nach wie vor Niemandsland. Auffällig ist die Fokussierung auf das Videoangebot bei YouTube. So startete die CDU im Sommer ihr „CDU-TV“, doch die Zugriffszahlen sind bei ihr wie bei allen Parteien weiterhin recht dürftig. Der insgesamt meistbetrachtete Kanal ist der der FDP (467.040 Zugriffe), vor dem der SPD (nunmehr 147.022 Abrufe). Hier sind die konservativen Parteien, beispielsweise die CDU mit nur 382 Abonnenten und 83.000 Kanalaufrufen deutlich schwächer vertreten.

Abbildung 3: Anzahl der Abonnenten und Kanalaufrufe parteinaher Kanäle auf www.youtube.de



Quelle: www.youtube.de (Januar 2009)

Parteieigene Plattformen
Im Gegensatz zu ihrer geringen Bedeutung auf den großen Plattformen des Web 2.0 versuchen die Parteien den Aufbau sogenannter „Mitgliedernetze" zu forcieren. Der Aufbau eines leistungsfähigen Intranets stand zwar vornehmlich im Zeichen der Verbesserung des Informationsflusses auf Funktionärsebene, gehört jedoch heute bereits zum Standardservice für „einfache“ Parteimitglieder.

Die Parteien

> „müssen das Internet dabei als Chance für eine Belebung der so genannten Vorfeldarbeit begreifen, bei der es heute – ebenso wie etwa zu Zeiten der Arbeiter-, Bildungs- und Kulturvereine – nicht primär auf Mitglieder-Rekrutierung ankommt, sondern auf breite gesellschaftliche Verankerung. Wenn Parteien davon profitieren wollen, müssen sie jedoch bereit sein, diese Form des Interesses in ihren internen Entscheidungsabläufen zu berücksichtigen“ (Machnig 2001).

Zu den am weitesten ausgebauten und attraktivsten Mitgliedernetzen zählt die Online Plattform der SPD: „meineSPD“. Ihr Erscheinungsbild ähnelt stark den gängigen Social Network-Plattformen. Auf „meineSPD“ hat jeder Nutzer die Möglichkeit ein eigenes Profil anzulegen, und eigene Blogs, Bilder und Diskussionsbeiträge zu veröffentlichen. SPD-Mitglieder erhalten darüber hinaus einen Zugang zu einem speziellen SPD-internen Bereich, der die Mitglieder mit Argumentationshilfen, Baukästen für eigene Webseiten und Werbematerial versorgt. Großer Wert wird bei „meineSPD“ auf zwei zentrale Punkte des Parteilebens gelegt. Zum einen auf die Vernetzung der Mitglieder untereinander. Das System zeigt beispielsweise jedem Nutzer, wer sich aus der Umgebung registriert hat, oder welche Mitglieder man aufgrund seiner bestehenden Freunde oder Interessen kennen könnte, bzw. kennenlernen möchte. Darüber hinaus liegt ein weiterer Schwerpunkt auf der innerparteilichen Partizipation. Jeder Nutzer wird aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten dazu ermuntert, seine Meinung zu publizieren und sie mit anderen Nutzern zu diskutieren. Hierfür stehen entweder Blogs, Diskussionsforen oder verschiedene Kommentarfunktionen zur Verfügung. Eine partizipatorische Besonderheit stellen verschiedenen „Missionen“ dar. Darunter verstehen die Macher der Seite besondere Aufgaben für die Nutzer von „meineSPD“. So werden sie beispielsweise aufgefordert, sich mit Frank-Walter Steinmeier zu vernetzen oder sich bestimmte Parteitagsvideos anzuschauen und darüber zu diskutieren.

Doch auch auf dieser Plattform werden die zuvor angesprochenen Probleme deutlich. So ist die Zahl der aktiven Nutzer noch zu gering, um innerparteiliche Veränderungen hervorzurufen oder um im Wahlkampf von entscheidender Bedeutung zu sein. Ganz abgesehen davon, dass die Plattform bereits mit ihren eigenen Problemen zu kämpfen hat. Beispielsweise wurde „meineSPD“ der breiten Öffentlichkeit erst bekannt, als ein Diskussionsforum mit dem Titel: „Keine Zukunft für Kurt Beck“ durch die Partei gesperrt worden war.

5. Renaissance der Mitgliederpartei?

Woran liegt es also, dass diese Form der politischen Teilhabe, Vernetzung und Information in Deutschland weder von den Parteien noch von ihren Spitzenpolitikern wirklich genutzt wird? Der entscheidende Punkt sind wohl die Nutzer dieser Angebote. Sie existieren nämlich kaum. Nun wäre es ein leichtes wieder auf allgemeines Desinteresse an der Politik hinzuweisen. Doch in diesem Fall liegt es wohl eher an dem minderwertigen Produkt, das die Parteien anbieten. Dem politischen System in Deutschland fehlt es darüber hinaus an interaktiven

Schnittstellen. Herrn Frank-Walter Steinmeier über „meineSPD“ eine Nachricht zukommen zu lassen, auf die er, oder mit größerer Wahrscheinlichkeit sein Referent, vielleicht auch antwortet, ist nun einmal etwas anderes, als einen „eigenen“ Kandidaten aktiv durch die Vorwahlen zu begleiten. Soziale Netzwerke können nur dann funktionieren, wenn der Inhalt zu begeistern vermag und die Mitglieder dieser Netzwerke überzeugt sind, etwas verändern zu können. Man will selbst ein Teil des Gestaltungsprozesses sein. Einer der bedeutendsten politischen Blogs in Deutschland, www.nachdenkseiten.de schreibt zu dieser Problematik: „Nicht das politische Internet ist dafür verantwortlich, dass es sich dem Wahlkampf entzieht, sondern der Wahlkampf selbst ist dafür verantwortlich, dass er im Netz nicht adaptiert wird“ (Lieb 2009).

Soziale Netzwerke können nur dann funktionieren, wenn der Inhalt zu begeistern vermag

Auch die Option der Virtualisierung von Mitgliedschaft führt zunächst zu einer signifikanten Ausdifferenzierung der Beteiligungsformen, mit entsprechenden Folgen. Zum einen wird durch ein breites Beteiligungsangebot ein Personenkreis angesprochen, der bislang nicht an Parteiarbeit teilnehmen konnte oder der die angebotene Form der Beteiligung als fremd empfand. Verlagert sich die allgemeine politische Kommunikation weiterhin verstärkt auf das Netz, dann finden Parteien dort unzählige potenzielle Mitglieder. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass sich die Struktur des Engagements, die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Parteien verändern. Die Funktion von Mitgliedschaft wird neu definiert werden müssen. Parteien müssen sich nicht mehr entlang des Wohnortkriteriums organisieren, sondern können sich entlang thematischer Präferenzen strukturieren. Themenorientierte parteiinterne Gruppen könnten dann verstärkt versuchen, auf die politikfeldbezogenen Beschlüsse ihrer Partei Einfluss zu nehmen. Im besten Fall erlaubt das Netz unmittelbare Kommunikationsprozesse zwischen der Parteibasis und den Funktionsträgern. Die kommunikative Verkopplung innerhalb der Parteien kann somit gestärkt und das „Gesetz der Oligarchie“ bekämpft werden. Die Idee der Mitgliederpartei könnte eine Renaissance erleben, wenn es durch die angesprochene Differenzierung der Beteiligungsformen zu einer Ausweitung der Mitgliedschaft kommt und zu einer Mobilisierung der Basis. Selbst der Deutsche Bundestag kommt in seinem Bericht: „Technikfolgenabschätzung Demokratie und Internet“ zu dem Schluss, dass eine gesellschaftliche Verkopplung und damit „Reaktivierung des demokratischen Ideals durch Online-Kommunikation“ (Deutscher Bundestag 2005: 24) prinzipiell möglich wären.

Die skizzierte Perspektive einer aktivierten Parteimitgliedschaft stößt gleichwohl auf eine potenziell gegenläufige Nutzungsoption des Internets, nämlich das Netz als Instrument für die weitere Professionalisierung von Parteien zu instrumentalisieren. Wenn von „Netzwerkparteien“ (Machnig 2001) die Rede ist, dann meint dies nicht nur die verstärkte Einbindung der Basis. Die vorliegenden Konzepte zielen oft auf die Vernetzung von Amtsinhabern und Mandatsträgern ab. Die Tendenz zur Einrichtung von parallelen Netzen innerhalb der Parteien bringt jedoch die Gefahr innerparteilicher Spaltung mit sich. Sie kann zur Reanimation der Dichotomie von Parteieliten auf der einen Seite und einfachen Parteimitgliedern auf der anderen beitragen, die man gerade durch die online-basierte Kommunikation überwinden möchte.

Gefahr innerparteilicher Spaltung

Die Verbindung zwischen effizienz- und partizipationsorientierten Netznutzungen stellt eine schwierige Gratwanderung dar. Eine Stärkung der Partizipationschancen der Mitglieder kann zu einer Verzögerung oder Blockade von „erforderlichen“ Maßnahmen führen, und somit zu einer ineffizienteren Parteiarbeit. Doch sich nur auf die Managementaspekte einer Online-Vernetzung zu fokussieren, würde nach Stefan Marschall eine große Chance verspielen:

> „Die Chance, Parteimitgliedschaft neu zu definieren und damit die Bindungskraft sowie die generelle Akzeptanz von Parteien in der Gesellschaft zu stärken. Da Parteien – aller Voraussicht nach – in modernen Demokratien unverzichtbare Akteure der Willensbildung bleiben, womöglich auch jenseits des Nationalstaates gebraucht werden, wäre dies ein nachhaltig stabilisierender Beitrag zur politischen demokratischen Kultur.“ (Marschall 2001b: 31)

Nach über zehn Jahren Aufbruch in die neue Online-Politik muss man jedoch nüchtern feststellen, dass die partizipationsorientierten Netznutzung eine Randerscheinungen im Organisationsalltag der Parteien geblieben sind. Ernsthafte Versuche einer quantitativen sowie qualitativen Ausweitung der innerparteilichen Partizipation durch Online-Kommunikation sind gegenwärtig kaum zu beobachten.

6. Fazit

Beim Einsatz moderner Online-Kommunikation nach innen und außen geht es heute in erster Linie um eine beschleunigte und wirksame Wahlkampf- und Kampagnenführung. Hierfür betonten schon die ersten Internetauftritte der Parteien Mitte der Neunziger das reine Marketinginteresse der Parteispitzen (Hetterich 2000: 120). Besonders deutlich wird diese Einschätzung bei der Betrachtung der Aktivitäten der Parteien im Web 2.0, auf denen sie kaum nennenswert vertreten sind und denen sie keinerlei innerparteiliche Gestaltungsmöglichkeiten einräumen.

Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema Online-Kommunikation wird den deutschen Parteien also in Zukunft noch bevorstehen. Dabei wird sich zeigen, ob der offene und unkontrollierbare, und gerade deswegen attraktive Charakter des Web 2.0 die Oberhand gewinnt, oder das Internet weiterhin als reine Wahlkampfmaschine genutzt wird. Langfristig werden dabei die Parteien gewinnen, die einen entscheidenden Teil ihrer elitengesteuerten Kommunikation aufgeben und das Risiko eingehen, ihre innerparteiliche Willensbildung frei und ergebnisoffen sowohl Online wie auch Offline zu forcieren.

Literatur

Bergmann, Knut: Der Bundestagswahlkampf 1998. Opladen, 2002

Bieber, Christoph: Politische Projekte im Internet. Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit. Frankfurt a.M./New York, 1999

Deutscher Bundestag: Bericht: Technikfolgenabschätzung Internet und Demokratie, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/060/1506015.pdf S.24 (Zugriff am 22. Juni 2009)

Günzel, Cathrin: Demokratie 2.0, http://internet.magnus.de/netzleben/artikel/politik-im-internet.html (Zugriff am 22. Juni 2009)

Hetterich, Volker: Von Adenauer bis Schröder – Der Kampf um Stimmen. Opladen, 2000

Lieb, Wolfgang: Woran liegt es, dass das Internet im deutschen Wahlkampf so ein Schattendasein fristet?, 2009, http://www.nachdenkseiten.de/?p=3754#more-3754 (Zugriff am 22. Juni 2009)

Machnig, Matthias: Netzwerkpartei und Online-Partei, 2001, http://www.edupolis.de/konferenz2001/expertendialog_beitrag5.html (Zugriff am 22. Juni 2009)

Marschall, Stefan: Parteien und Internet – Auf dem Weg zu internet-basierten Mitgliederparteien?, Aus Politik und Zeitgeschichte 10 (2001a): S.38-46

Marschall, Stefan: Virtuelle Parteibuchinhaber - Chancen und Grenzen internet-basierter Parteimitgliedschaft, in ParteiPolitik 2.0, 29-48. Bonn, 2001b

Niebel, Dirk: Start der Programmdiskussion, http://www.fdp-bundespartei.de/webcom/show_article.php/_c-1203/i.html (Zugriff am 22. Juni 2009)

O'Reilly, Tim: What is Web 2.0, http://www.oreilly.de/artikel/web20.html (Zugriff am 22. Juni 2009)

Stradtmann, Philipp: Schröders virtuelle Stoßtruppe, http://politik-digital.de/archiv/edemocracy/vov.shtml (Zugriff am 22. Juni 2009) http://www.vov.de/ueber-uns/richtlinien.html (Zugriff am 22. Juni 2009)

Postkommunistischer Geschichtsrevisionismus

Die Verklärung der SED-Diktatur

Norman Bock

Norman Bock

Zusammenfassung
Seit geraumer Zeit sind historische Legendenbildungen nicht allein Akteuren aus dem rechtsextremistischen Umfeld zuzuordnen. Ein heterogenes Netzwerk aus Parteien, Stiftungen, Verlagen und Vereinen arbeitet zielgerichtet an der Umschreibung der DDR-Geschichte. Die Protagonisten rekrutieren sich zum überwiegenden Teil aus „abgewickelten" Gesellschaftswissenschaftlern, ehemaligen MfS-Funktionären und Mitarbeitern des Staats- und Parteiapparates. Ihre Darstellungen widersprechen nicht nur dem aktuellen Forschungsstand, sie zielen augenscheinlich auf die Überwindung der demokratischen Ordnung.

Zeitgeschichte hat sich in Deutschland nicht nur als wissenschaftliche Disziplin etabliert, sie erfuhr in den letzten zwei Jahrzehnten eine beachtliche Konjunktur. Neben zahlreichen Fachpublikationen und Forschungsprojekten zeugen heute aufwendige TV-Produktionen und Ausstellungen vom hohen Stellenwert zeitgeschichtlicher Themen. Dabei geht es nicht allein um die wissenschaftliche Verständigung, denn entsprechende Fragestellungen dienen den Akteuren nicht selten zum politischen Schlagabtausch. Ob Wehrmachtsausstellung, Goldhagen-Debatte oder die Diskussion um das Schwarzbuch des Kommunismus - Kontroversen um die jüngere deutsche Vergangenheit sind emotional aufgeladen und beschäftigen gleichermaßen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Sie erzeugen Geschichtsbilder, die für die politische Kultur des Staates von zentraler Bedeutung sind.

Michael Stürmer konstatierte während des Historikerstreits 1986/87, dass „derjenige die Zukunft gewinnt, der die Erinnerung füllt, die Begriffe prägt und die Vergangenheit deutet."[1] Rund ein Vierteljahrhundert später zeugen die Auseinandersetzungen um die Geschichte der DDR von der ungebrochenen Gültigkeit seiner Aussage. Obgleich die kritische Aufarbeitung des jüngsten Kapitels deutscher Vergangenheit große Fortschritte gemacht hat, sind Tendenzen zur Verklärung und Verdrängung unübersehbar. Flankiert von der gescheiterten Strafverfolgung und dem kurzen Gedächtnis einiger Zeitgenossen, verharmlosen ehemalige DDR-Funktionsträger den diktatorischen Charakter des SED-Regimes, das in einschlägigen Publikationen auf gesicherte Arbeitsplätze, niedrige Lebensmittelkosten und günstige Mieten reduziert wird. Legenden, etwa die

vom antifaschistischen Staat, dem Freiheitskämpfer Ernst Thälmann oder dem unfreiwilligen Anschluss an die imperialistische BRD, runden das Geschichtsbild der Genossen ab. Die folgenden Abschnitte vermitteln einen Einblick in die Organisationsstrukturen und Argumentationsmuster der Protagonisten. Unweigerlich stellt sich die Frage, ob ihre publizistischen Aktivitäten Anhaltspunkte für eine bestimmte Form von Geschichtsrevisionismus liefern.

1. Geschichtsrevisionismus von links?

Wie die Verklärung der DDR-Geschichte zeigt, sind historische Legendenbildungen nicht allein Akteuren aus dem rechtsextremistischen Umfeld zuzuordnen. Trotz unterschiedlicher politischer Intentionen sind zwischen den Erscheinungsformen linker und rechter Provenienz augenscheinlich Parallelen erkennbar. Durch die Verharmlosung oder Leugnung nationalsozialistischer bzw. kommunistischer Verbrechen, das Festhalten an der völkischen bzw. marxistisch-leninistischen Ideologie und den propagierten Kampf gegen das bestehende Gesellschaftssystem machen Protagonisten beider Lager regelmäßig auf sich aufmerksam. Dennoch existiert keine einheitliche Bezeichnung für ihre Geschichtsbilder. Der Begriff Geschichtsrevisionismus, der signifikant für publizistische Aktivitäten rechtsextremistischer Amateurhistoriker steht und auf den ersten Blick dafür geeignet scheint, birgt angesichts oberflächiger Definitionsangebote einige Probleme.

Der Begriff Geschichtsrevisionismus

Seine etymologischen Wurzeln hat der Begriff im Lateinischen „revidere“, was mit „wieder ansehen“ im Sinne von „nochmals prüfen“ übersetzt wird. Demzufolge müsste Revisionismus gerade in der Geschichtswissenschaft, deren Tagesgeschäft das Überarbeiten und Ergänzen ist, eine positive Konnotation erfahren. Jedoch scheint der Gebrauch im klassischen Wissenschaftsverständnis vollständig von der akademischen Bildfläche verschwunden zu sein. Revisionismus wird heute fast ausschließlich mit dem Vorwurf der Leugnung bzw. Relativierung nationalsozialistischer Verbrechen assoziiert. Eine Charakterisierung von Brigitte Bailer-Galanda ist hierfür beispielhaft. Die Zeithistorikerin versteht unter Revisionismus „alle Bemühungen, Geschichte im Sinne einer Verharmlosung, Beschönigung, Rechtfertigung oder Entkriminalisierung des Nationalsozialismus für persönliche, vor allem aber politische Zwecke umzuschreiben bzw. durch Aufrechnung alliierter Grausamkeiten die Verbrechen des Nationalsozialismus zu relativieren“.[2] Sie subsumiert die Holocaustleugnung und andere pseudowissenschaftliche Inhalte unter einem Schlagwort, ohne methodisch zu differenzieren. Die Frage nach der Abweichung von wissenschaftlichen Erkenntnissen tritt in den Hintergrund, ein Umstand, der die nüchterne Analyse unterschiedlicher Erscheinungsformen verhindert und den Revisionismusbegriff auf eine pauschale Anklagefunktion reduziert.

In Anbetracht defizitärer Definitionsangebote avancierte die Bezeichnung zu einem zentralen Element im Sprachgebrauch der politischen Linken, die ihn im weitesten Sinne interpretiert, um eine Kontinuität reaktionären Denkens bis in die politische Mitte hinein zu konstruieren. Ihre Vertreter, die sich in Organi-

sationen wie dem Bund der Antifaschisten oder diversen marxistischen Arbeitskreisen zusammenfinden, kennzeichnen mit dem Begriff nicht allein rechtsextremistische Schriften, sondern jede Form von Geschichtsschreibung, die vermeintlich konservative Positionen vertritt. Sie fordern einen antifaschistischen Konsens, der innerhalb der Historiographie die Funktion einer ideologischen Richtschnur erfüllt. Damit bemisst sich Geschichtsrevisionismus nicht mehr an wissenschaftlichen Anforderungen oder dem Verhältnis zum demokratischen Verfassungsstaat. Der antifaschistische Mythos wird zum Gradmesser. Er verschafft der Historiographie eine moralisierende Ausrichtung, die Frageverbote impliziert und mitunter inquisitorische Züge gegenüber Abweichlern annimmt.

Die dargelegten Entwicklungen erschweren die wissenschaftliche Anwendbarkeit des Revisionismusbegriffs. Lediglich die Verfassungsschutzämter bemühen sich um eine pragmatische Kategorisierung. Sie unterscheiden zwischen Geschichtsrevisionismus im „engeren" und „weiteren" Sinn, wodurch der strafrechtlich relevante Tatbestand der Holocaustleugnung (§ 130 StGB) von anderen Erscheinungsformen abgegrenzt wird.[3] Um die mannigfaltigen, ideologisch eingefärbten Geschichtsbilder verschiedener politischer Lager zu erfassen, ohne pejorative Pauschalisierungen vorzunehmen, bedürfen die Kriterien einer Neuakzentuierung. Die Herangehensweisen der Autoren (verharmlosen, leugnen, bzw. rechtfertigen historischer Umstände) legen eine prinzipielle Unterscheidung zwischen „relativierendem", „negationistischem" und „apologetischem" Geschichtsrevisionismus nahe. Durch die Verbindung mit den entsprechenden Attributen wird sofort deutlich, in welcher Art und Weise die Geschichtsfälscher, gleich welcher Couleur, vom Forschungsstand abweichen. Der Blickwinkel vermeidet die inhaltliche Überdehnung des Revisionismusbegriffs, der in klar definierten Kategorien nicht länger als politischer Kampfbegriff taugt. Problematische Assoziationen, etwa Geschichtsrevisionisten grundsätzlich mit Holocaustleugnern wie David Irving oder Paul Rassinier in Verbindung zu bringen, bleiben aus, da nicht die politische Orientierung, sondern die Methodik der Akteure im Vordergrund steht.

prinzipielle Unterscheidung zwischen „relativierendem", „negationistischem" und „apologetischem" Geschichtsrevisionismus

Der entpolitisierte Revisionismusbegriff vermeidet Pauschalisierungen und erlaubt es, unterschiedliche Verklärungen bezüglich der Geschichte des Nationalsozialismus, des Kommunismus oder anderer historischer Epochen pragmatisch zu erfassen, ohne unpräzise Vergleiche auf qualitativer Ebene vorzunehmen. Bezogen auf Publikationen, die sich mit der Geschichte des SED-Regimes beschäftigen und durch Verharmlosen, Leugnen oder Rechtfertigen von fundamentalen wissenschaftlichen Erkenntnissen abweichen, bedeutet das Folgendes: Eine Bezeichnung als Geschichtsrevisionismus von links ist konsequent und legitim, sofern der Begriff wertfrei, unter methodischen Gesichtspunkten, verstanden wird.

2. Repräsentanten: Parteien

Die Träger revisionistischer Geschichtsbilder organisieren sich in einer Vielzahl von Vereinen, Verlagen, Stiftungen und Parteien. DIE LINKE besitzt innerhalb

DIE LINKE

dieses Netzwerkes eine Sonderstellung, denn abgesehen von wenigen Ausnahmen agieren die Autoren einschlägiger Schriften unmittelbar in ihrem Umfeld. Die Partei selbst präsentiert sich erfolgreich als Sprachrohr ostdeutscher Interessen. Durch die Verschärfung wirtschaftlicher Probleme und die damit einhergehende soziale Verunsicherung fällt der Sozialpopulismus der Genossen auf fruchtbaren Boden. Mit dem charismatischen Dreigestirn um Oskar Lafontaine, Gregor Gysi und Lothar Bisky an der Spitze konnte die Partei während der letzten beiden Jahre auch in zwei westdeutschen Flächenländern Fuß fassen. Forderungen nach Abschaffung der Hartz-Gesetze, der Einführung von Mindestlöhnen und gebührenfreier Bildung bahnten ihr 2008 den Weg in die Landesparlamente von Hessen und Niedersachsen.

Mit wirtschaftspolitischen Versprechen, die unter dem Slogan „Kampf für soziale Gerechtigkeit" an den Wähler herangetragen werden, verbindet DIE LINKE nach wie vor den Kampf gegen die bestehende Gesellschaftsordnung. Einen Tag bevor die Partei aus der Fusion zwischen LINKSPARTEI und WASG hervorging, am 15. Juni 2007, konstatierte ihr Vorsitzender Lothar Bisky: „Ja, wir diskutieren auch und immer noch die Veränderung der Eigentums- und Herrschaftsverhältnisse, und auch das unterscheidet eine neue Partei links von der Sozialdemokratie in Deutschland von anderen. Kurz gesagt: Wir stellen die Systemfrage! Für alle von den geheimen Diensten noch einmal zum Mitschreiben. Die, die aus der PDS kommen, aus der Ex-SED und auch die neue Partei DIE LINKE – wir stellen die Systemfrage."[4]

Bei der programmatischen Realisierung des Unterfangens spielt die Interpretation der Vergangenheit eine entscheidende Rolle. Dabei tut sich die Partei keinesfalls leicht. Die halbherzige Aufarbeitung der Geschichte des „realen Sozialismus" resultiert augenscheinlich aus dem Spagat zwischen den Zielen, ihre sozialistische Identität zu bewahren und Koalitionspartner auf Bundes- und Länderebene zu gewinnen. Das betrifft speziell das Verhältnis zur SPD, wie der interne Streit um die Zwangsvereinigung von KPD und SPD im Vorfeld der Bundestagswahl 2002 gezeigt hat. Zaghafte Veränderungen der Geschichtsarbeit sind fast ausschließlich strategischen Überlegungen geschuldet. Bis zur Gegenwart hat sich die Partei nicht ernsthaft ihrer eigenen Vergangenheit gestellt. In den Diskussionen um die Verfolgung Andersdenkender, den Mauerbau, die Toten an der Grenze, die ökonomische Krise und andere Fehlentwicklungen verweisen die Genossen fortwährend auf „historische Umstände", etwa die Bedrohung der DDR während des Kalten Krieges. Die marxistisch-leninistische Ideologie stellen sie nicht in Frage. Der legitime Versuch, eine „bessere antifaschistische Gesellschaft" aufzubauen, sei im Wesentlichen an den Fehlern der unfähigen politischen Führung gescheitert. Damit reduziert DIE LINKE ihre Aufarbeitung auf die Analyse defekter Machtmechanismen, eine Notwendigkeit, um sozialistische Perspektiven einschließlich des eigenen Fortbestehens zu rechtfertigen. Die Argumentationsmuster skizzieren lediglich einige zentrale Aspekte postkommunistischer Vergangenheitsbewältigung. Wer sich näher mit dem Thema beschäftigt, stößt unweigerlich auf Differenzen zwischen den einzelnen Gruppierungen rund um die Partei.

Vereinfachungen und apodiktische Urteile sind im Rahmen einer sachlichen Analyse nicht angebracht. Bereits Mitte der 1990er Jahre bezeichnete der SPD-

Politiker Wolfgang Thierse die PDS als Chamäleon, womit er auf die heterogene Zusammensetzung des Parteimilieus anspielte. Obgleich die Parteispitze seinerzeit ankündigte, mit den Dogmatikern zu brechen, hat sich an dieser Situation bis zur Gegenwart kaum etwas geändert. Während die Führungsriege um ein modernes, liberales Image bemüht ist und sich partiell vom ideologischen Erbe der SED distanziert, vertreten Partei-Fundamentalisten wie die Kommunistische Plattform (KPF) oder das Marxistische Forum (MF) rückwärtsgewandte Positionen, mit denen sie DDR-nostalgische Klientel bedienen.

Kommunistische Plattform (KPF)

Laut Satzung will die KPF „kommunistisches Gedankengut in der PDS stärker zum Wirken bringen" und dabei „ein breites Bündnis mit kommunistischen Parteien, Gruppen, Zusammenschlüssen und Kräften" auf die Beine stellen.[5] In den Debatten um die jüngste deutsche Vergangenheit betreiben ihre Mitglieder konsequent die Verherrlichung der SED-Diktatur. Bis heute weigern sie sich, den Mauerbau oder die gewaltsame Niederschlagung des Volksaufstandes 1953 zu verurteilen. Allen voran Sahra Wagenknecht, die im Vorstand der LINKEN die Interessen der KPF vertritt, sorgt mit revisionistischen Stellungnahmen regelmäßig für Aufsehen. Bereits 1992 erklärte sie in einem Aufsatz, dass die „Konterrevolution des Herbstes 1989" ein „gravierender, ein qualitativer gesellschaftlicher Rückschlag", resultierend aus der „imperialistischen Strategie" der Entspannungspolitik, gewesen sei.[6] Die dogmatischen Klassenkampfparolen der bekennenden Stalinistin sind jedoch nur den reformorientierten Kräften ein Dorn im Auge. Dank des pluralistischen Prinzips, das fest in der Satzung der LINKEN verankert ist, sind orthodoxe Positionen durchaus salonfähig.

Marxistisches Forum

Von der innerparteilichen Demokratie profitiert ebenso das Marxistische Forum, eine Vereinigung ehemaliger SED-Funktionäre, die sich im Mai 1995 gegründet hat, um der marxistischen Gesellschaftsanalyse mehr Geltung zu verschaffen und DIE LINKE als antikapitalistische Partei weiterzuentwickeln. Zu seinen Protagonisten gehören unter anderem Uwe-Jens Heuer, ehemaliger Mitarbeiter am Institut des Staats und des Rechts der Akademie der Wissenschaften (AdW) der DDR, Klaus Höpcke, ehemaliger Vizekulturminister der DDR, und Kurt Pätzold, einer der prominentesten Vertreter marxistisch-leninistischer Faschismusforschung. In ihren Publikationen, der *Gelben Reihe* und den *Marxistischen Leseheften*, beschäftigen sie sich vorrangig mit theoretischen Fragen. Daneben widmen sich die Autoren der „marxistischen Aufarbeitung" der DDR-Geschichte. Erst im November 2008 trafen Vertreter des Marxistischen Forums Sachsen unter dem Motto „Erinnerungsschlacht" zu einer Arbeitskonferenz in Leipzig zusammen. Die Ergebnisse der Tagung, Beiträge wie „Ausbruch aus dem Kapitalismus", „Die Konterrevolution auf Filzlatschen" oder „Wird die DDR-Geschichte verklärt? Antikommunismus nach Lehrplan?", die sich gegen die kritische Aufarbeitung der jüngsten deutschen Vergangenheit richten, erschienen kurze Zeit später in der Schriftenreihe *Marxistisches Forum*.[7] In apologetischem Duktus verklären die Autoren das SED-Regime. Sie wollen DIE LINKE als revolutionäre Partei nach marxistischem Zuschnitt legitimieren.

Kommunistische Partei Deutschlands (KPD-Ost)

Neben der LINKEN und ihren internen Gruppierungen existieren zwei kleinere Parteien, die sich aus antifaschistischer Traditionspflege gegen die kritische Aufarbeitung der DDR-Geschichte wenden. Zu ihnen gehört die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD-Ost), die sich im Januar 1990 gründete, als die neue

Führungsspitze der SED/PDS die Abkehr von der Ideologie des Marxismus-Leninismus proklamierte. Laut ihres Programms vom April 2007 orientiert sich die Partei an „dem schöpferischen und vorbildlichen Wirken solcher führenden Persönlichkeiten“ wie „August Bebel, Wilhelm Liebknecht, Karl Liebknecht, Rosa Luxemburg, Ernst Thälmann, Wilhelm Pieck, Walter Ulbricht, Otto Grotewohl, Max Reimann und Erich Honecker“.[8] Ihr Zentralorgan, die *Rote Fahne*, bietet dem Leser neben Stellungnahmen zum politischen Geschehen regelmäßig historische Beiträge, etwa zur Oktoberrevolution, der Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung oder zur DDR. In der Ausgabe vom Mai 2009 heißt es anlässlich des 60. Jahrestages ihrer Gründung: „Die DDR garantierte ihren Bürgern wirkliche Freiheit – Freiheit von Ausbeutung und Unterdrückung, Freiheit von Krieg, von Not und Elend, Freiheit von Arbeitslosigkeit, Freiheit von Obdachlosigkeit und Wohnungsnot.“ Daher wende sich die Partei konsequent „gegen jegliche verfälschende und lügnerische Schilderung bzw. Wertung historischer Tatsachen“, etwa „die Legende vom Verfall des Sozialismus durch Implosion“. […] „Was die Frage nach demokratischen Rechten und Freiheiten der Bürger anbetrifft, so weist die Kommunistische Partei Deutschlands alle verleumderischen Etikettierungen der DDR als Beleidigung ihrer Bürger zurück.“[9]

Deutsche Kommunistische Partei (DKP)

Ähnliche Ansichten vertritt die 1968 gegründete Deutsche Kommunistische Partei (DKP). Als bundesdeutscher „Ableger“ der SED war sie organisatorisch wie finanziell stark von der DDR abhängig. Mit der Wiedervereinigung verlor sie an Bedeutung, bekennt sich aber nach wie vor zum Marxismus-Leninismus. Vom veralteten Parteiprogramm aus dem Jahre 1978, das seinerzeit auf den stabilen Sowjetkommunismus ausgerichtet war, verabschiedeten sich die Mitglieder erst auf dem Duisburger Parteitag im April 2006. Jedoch birgt das neue Programm keine fundamentalen Veränderungen. Die Genossen verweisen auf die Tradition „der revolutionären deutschen Sozialdemokratie und der Kommunistischen Partei Deutschlands“. Danach vereinigen sich in der DKP „Erfahrungen des Kampfes gegen die Spaltung Deutschlands und gegen die Remilitarisierung, des Aufbegehrens der 68er Bewegung und der Klassenkämpfe in der Alt-Bundesrepublik mit den Erfahrungen des Aufbaus einer antifaschistisch-demokratischen Ordnung und des Sozialismus in der DDR“, den die Mitglieder klar befürworten.[10] Neben der Beteiligung an Streiks und Gewerkschaftskampagnen versucht die Partei, auf parlamentarischer Ebene gemeinsam mit der LINKEN zu agieren. Ungeachtet dessen ist das Verhältnis zwischen beiden Akteuren gespannt. Erst Anfang 2008 sorgte Christel Wegner, die als DKP-Mitglied für DIE LINKE im niedersächsischen Landtag sitzt, für einen Eklat: Sie plädierte für die Wiedereinführung der Staatssicherheit. Aus Angst vor einem nachhaltigen Imageschaden forderten führende Bundespolitiker der LINKEN das Ende der Zusammenarbeit.

Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands (MLPD)

Die Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands (MLPD) erweckt auf Grund ihres Namens den Anschein, revisionistische Positionen bezüglich der DDR-Geschichte zu vertreten, spielt aber im Rahmen der vorliegenden Fragestellung keine Rolle. Die originär westdeutsche Partei, 1982 als Nachfolgeorganisation des Kommunistischen Arbeiterbundes Deutschlands (KABD) gegründet, orientiert sich am „wahren Sozialismus“, den sie primär mit dem Stalinismus assoziiert. In den spärlichen publizistischen Bezügen gilt die DDR, sofern sie überhaupt erwähnt wird, als entarteter Sozialismusversuch.

3. Repräsentanten: Vereine

Nach der friedlichen Revolution entstanden im Osten der Republik Vereine, deren Engagement vordergründig darauf abzielt, den Vereinigungsprozess zu ächten und der unrühmlichen Geschichte des „realen Sozialismus" den fehlenden nostalgischen Glanz zu verleihen, allen voran die *Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde e.V. (GBM)*. Die 1991 gegründete Organisation verfügt über 40 Ortsverbände mit rund 3500 Mitgliedern. Zu ihnen gehören auch Uwe-Jens Heuer und Siegfried Prokop, die gleichzeitig für das Marxistische Forum tätig sind. Laut Satzung will der Verein einen Beitrag „zur umfassenden Verwirklichung und zum aktiven Schutz der Grund- und Menschenrechte der Bürger sowie ihrer Menschenwürde, insbesondere auch im Prozess der deutschen Einheit" leisten.[11] Ein Blick auf die Aktivitäten offenbart, was sich hinter der oberflächlichen Beschreibung verbirgt: Eine Interessengemeinschaft aus „abgewickelten" Geisteswissenschaftlern und Parteifunktionären kämpft um ihre verlorengegangenen Privilegien und Versorgungsansprüche. Ihr Angriff auf „Rentenstrafrecht" und „Siegerjustiz" geht mit der Rechtfertigung ihres eigenen Handelns und der Legitimation des politischen Systems der DDR einher. Dabei bedienen sich die Funktionäre vielfältiger Instrumente. In regelmäßigen Abständen erscheinen die beiden hauseigenen Publikationen *Akzente* (monatlich) und *Icarus* (vierteljährlich). Während die Mitgliederzeitung *Akzente* vorrangig über Konferenzen und Reisen des Vereins berichtet, wartet das Theorieorgan *Icarus* mit Beiträgen zum politischen Geschehen auf.

Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde e.V. (GBM)

Daneben organisiert der Verein diverse Arbeitskreise, die durch Veranstaltungen, Ausstellungen oder Publikationen an die Öffentlichkeit treten. Erst im April 2008 sorgte das Berliner Alternative Geschichtsforum für Aufsehen. Der Arbeitskreis veröffentlichte eine kritische Stellungnahme zum Gedenkstätten-Konzept der Bundesregierung. In dem Dokument, das der GBM-Vorstand an Bundeskanzlerin Angela Merkel und den Präsidenten des Deutschen Bundestages Norbert Lammert übermittelte, reihen sich gleich mehrere historische Schieflagen aneinander. Die Verfasser halten nicht nur konsequent am antifaschistischen Gründungsmythos der DDR fest, sie verschweigen die Menschenrechtsverletzungen und betonen die Rechtsstaatlichkeit der zweiten deutschen Diktatur. Mit der Bundesrepublik und dem Prozess der deutschen Wiedervereinigung gehen sie hart ins Gericht. Sie verweisen auf die „Opfer der Kolonialisierung Ostdeutschlands", die „Enteignung von Volks- und Privateigentum" und die „Liquidierung sozialer Menschenrechte in der Folge von Massenarbeitslosigkeit".[12] In den Veröffentlichungen des Vereins stehen Widersprüche zwischen Ost und West, ob vor oder nach 1990, fortwährend im Fokus. Dabei firmiert die DDR als soziales Paradies mit hoher Lebensqualität, eine Darstellung, die nostalgische Sehnsüchte weckt und Vorurteile schürt.

In den vergangenen Jahren haben sich der GBM weitere Gleichgesinnte angeschlossen, etwa das *Insiderkomitee zur Förderung der kritischen Aneignung der Geschichte des MfS* (Insiderkomitee) oder die *Gesellschaft zur rechtlichen und humanitären Unterstützung e.V. (GRH)*, zwei Organisationen, die gegen die Erinnerung an die Verbrechen des SED-Regimes mobil machen. Die 1993 ge-

Gesellschaft zur rechtlichen und humanitären Unterstützung e.V. (GRH)

gründete GRH hat ihre Geschäftsstelle am Berliner Franz-Mehring-Platz, im Gebäude des *Neuen Deutschland*, des ehemaligen SED-Zentralorgans. Nach eigenen Angaben wendet sich die Vereinigung „gegen politische Strafverfolgung und Kriminalisierung von DDR-Bürgern", insbesondere Angehörigen der Justiz und der bewaffneten Organe, denen aufgrund ihrer Beteiligung an Repressionen gegenüber Andersdenkenden die Versorgungsansprüche gekürzt oder gestrichen worden. Innerhalb des Vereins operiert die „Arbeitsgemeinschaft Sicherheit", der hauptsächlich ehemalige Offiziere des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) angehören. Der prominenteste von ihnen ist Wolfgang Schwanitz, der mehrere Jahre als Stellvertreter von Erich Mielke fungierte und diesen 1989 für kurze Zeit in seiner Position beerbte. Mit weiteren MfS-Führungskräften, etwa Ex-Generaloberst Werner Großmann oder Ex-Generalleutnant Gerhard Neiber, geht der letzte Chef der DDR-Staatssicherheit seit einigen Jahren in die Offensive. Im Jahre 2002 entstand ein umfangreicher Doppelband, in dem die Autoren betont sachlich über die Notwendigkeit ihrer „politisch-operativen Arbeit" berichten, Zersetzungsmaßnahmen rechtfertigen und Misshandlungen leugnen.[13] Weitere Publikationen werden auf der Internetseite des GRH angeboten.

Seit geraumer Zeit beschränkt sich die GRH nicht mehr auf publizistische Aktivitäten. Der Verein richtet seine Provokationen gezielt gegen die Birthler-Behörde und Gedenkstätten, die an das von MfS-Mitarbeitern begangene Unrecht erinnern. Im März 2006 kam es auf einer Bürgerversammlung in Berlin-Hohenschönhausen zum Eklat. Anlass war die geplante Aufstellung von Schautafeln, die über die Vergangenheit der gleichnamigen MfS-Untersuchungshaftanstalt informieren sollten. Den Beginn der Veranstaltung, zu der sich unverhofft mehr als 200 ehemalige MfS-Offiziere eingefunden hatten, bildeten einige Impulsreferate. Nachdem diese, gestört von zahlreichen Zwischenrufen, ihr Ende fanden, gingen die Genossen in die Offensive und forderten die Schließung der Gedenkstätte. Der ehemalige MfS-Hauptabteilungsleiter Dieter Skiba bezichtigte die wissenschaftliche Leitung um Hubertus Knabe, ein „Gruselkabinett" zu betreiben. Andere Funktionäre attackierten ehemalige Häftlinge, die sich unter den Anwesenden befanden.

Der Vorfall in Berlin-Hohenschönhausen verdeutlicht einen Trend: Die Verbreitung sozialistischer Legenden hat in den letzten Jahren eine ungeahnte Renaissance erlebt. Interessengemeinschaften wie die GRH agieren in Anbetracht der gescheiterten Strafverfolgung in zunehmendem Maße selbstbewusster und aggressiver. Die Verherrlichung der DDR und der Rückgriff auf ihre ideologischen Traditionsbestände erfolgen dabei in erster Linie aufgrund persönlicher Verstrickungen.

Insiderkomitee zur Förderung der kritischen Aneignung der Geschichte des MfS

Das 1992 entstandene Insiderkomitee, das seit 1997 als Arbeitsgemeinschaft innerhalb der GBM fungiert und über keinen eigenen Rechtsstatus verfügt, vertritt fast ausschließlich die Interessen ehemaliger MfS-Mitarbeiter. Im Gegensatz zur GRH spielen Angehörige der Grenztruppen, der Justiz oder anderer Organe nur eine untergeordnete Rolle. Nach eigenen Angaben wendet sich das Insiderkomitee „gegen Diskriminierung und Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen Ostdeutschlands". Dabei lautet die präzise Zielstellung „Wir wollen vor allem die historischen Wurzeln der Sicherheitspolitik des realsozialistischen Systems in der DDR ergründen", „Grundlagen und Grenzen der Tätigkeit des MfS

untersuchen", „die Konfrontation zwischen uns und den Betroffenen unserer Tätigkeit abbauen helfen" und „den ehemaligen Mitarbeitern und IM (Inoffiziellen Mitarbeitern) durch eine sachliche und kritische Bewertung ihrer Handlungen den Weg zu neuen Erkenntnissen ebnen".[14]

Das Insiderkomitee konzentriert sich im weitläufigen Sinne auf Öffentlichkeitsarbeit, das heißt die Organisation von Veranstaltungen, die Veröffentlichung von Erklärungen und die Koordination von Leserbriefaktionen. Den Mitgliedern geht es um die Interpretation der MfS-Geschichte, nicht um materielle Ansprüche. Bei diesem Unterfangen ist der Internetauftritt www.mfs-insider.de Dreh- und Angelpunkt. Die Homepage informiert über das Profil des Insiderkomitees, sie berichtet über regelmäßig stattfindende Diskussionsabende, veröffentlicht Interviews und Stellungnahmen, gibt Literaturempfehlungen und verfügt über eine Artikelsammlung rund um das Thema Staatssicherheit. Die Beiträge, unter denen sich auch Leserbriefe und Vorträge befinden, stammen zum überwiegenden Teil aus Zeitungen des linken Spektrums, etwa dem *Neuen Deutschland* oder der *jungen Welt*. Viele Autoren sind Mitglieder der GBM oder GRH. Personelle Überschneidungen liegen nahe, obgleich bezüglich konkreter Zugehörigkeiten und Organisationsstrukturen keine exakten Angaben möglich sind. Wie andere einschlägig bekannte Gruppierungen versucht das Insiderkomitee, die „Abwehrarbeit" der DDR-Sicherheitsorgane mit allen Mitteln zu rechtfertigen.

Initiativgemeinschaft zum Schutz der sozialen Rechte ehemaliger Angehöriger bewaffneter Organe und der Zollverwaltung der DDR e.V. (ISOR)

Eine Sonderfunktion besitzt die *Initiativgemeinschaft zum Schutz der sozialen Rechte ehemaliger Angehöriger bewaffneter Organe und der Zollverwaltung der DDR e.V. (ISOR)*. Der Verein unterstützt „natürliche Personen, die Hilfe benötigen, insbesondere ehemalige Angehörige der NVA, der Grenztruppen, der Volkspolizei und anderer Organe des MdI (Ministerium des Innern), der Stäbe und Schulen der Zivilverteidigung, des MfS/AfNS (Amt für Nationale Sicherheit) und der Zollverwaltung der DDR und deren Angehörige, sofern sie wegen ihrer früheren Tätigkeit Beschränkungen oder Verletzungen ihrer sozialen Rechte unterliegen".[15] Im Mittelpunkt steht die Auseinandersetzung um zusätzliche Rentenansprüche ehemaliger DDR-Staatsfunktionäre. Die Forderungen, die aus den Zusatz- und Sondervergütungssystemen der DDR resultieren, wurden vor dem Hintergrund des Rentenüberleitungsgesetztes sowie des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes für bestimmte Berufsgruppen wie hauptamtliche Mitarbeiter des MfS nicht in voller Höhe anerkannt. Die ISOR interpretiert die Regelung als politisch motivierten Willkürakt. Sie bietet ihren Mitgliedern nicht nur rentenrechtliche Beratung, sie versucht DIE LINKE für ihre Interessen zu vereinnahmen und pflegt enge Kontakte zu ihren Abgeordneten. Im Rahmen historischer Debatten tritt der Verband selten in Erscheinung. In den wenigen geschichtspolitischen Stellungnahmen ist keine kritische Distanz zur DDR und ihren Sicherheitsorganen erkennbar.

4. Fazit

Der Untergang der Deutschen Demokratischen Republik ging nicht mit dem Verlust marxistisch-leninistischer Gesellschaftsvorstellungen einher. Das ideo-

logische Erbe des Regimes begegnet uns heute in Form historischer Legenden und Fehlwahrnehmungen, kolportiert durch Parteien und Vereine, deren Mitglieder sich zum überwiegenden Teil aus ehemaligen Mitarbeitern des DDR-Staatsapparates rekrutieren. Zur Rechtfertigung ihrer persönlichen Lebensarbeitsleistung schreiben sie die Geschichte nach altbewährten Deutungsmustern um. Um die zweite deutsche Diktatur als legitimen Sozialismusversuch zu interpretieren, bestreiten die Genossen in vielfältiger Weise historische Tatsachen. Sie verharmlosen, leugnen und rechtfertigen. Für alle drei Methoden liegen Beispiele vor. Der postkommunistische Geschichtsrevisionismus, gleich welcher Erscheinungsform, ist Teil einer politischen Strategie, die darauf abzielt, gescheiterte Gesellschaftsutopien als Zukunftsmodell zu präsentieren. In einem heterogenen Netzwerk kooperieren die Protagonisten eng miteinander, wobei personelle Überschneidungen keinen Seltenheitswert besitzen. Neben den vorgestellten Organisationen, die durch verschiedene Publikationen regelmäßig in Erscheinung treten, gibt es eine Vielzahl weiterer Akteure. Obgleich die vorliegende Untersuchung lediglich einen pragmatischen Überblick bietet, tritt ein wichtiges Strukturmerkmal offen zu Tage: DIE LINKE bildet den organisatorischen Kern revisionistischer Bestrebungen. Wer sich mit verklärenden Darstellungen zur DDR-Geschichte beschäftigt, stößt unweigerlich auf die SED-Nachfolgepartei.

Anmerkungen

1 Michael Stürmer: Geschichte in einem geschichtslosen Land, in: FAZ vom 25. April 1986.
2 Brigitte Bailer-Galanda: »Revisionismus« - pseudowissenschaftliche Propaganda des Rechtsextremismus, in: Brigitte Bailer-Galanda/ Wolfgang Benz/ Wolfgang Neugebauer (Hrsg.): Die Auschwitzleugner, Berlin 1996, S. 19-37, hier S. 19.
3 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht Bund 2007, Berlin 2008, S. 110.
4 Lothar Bisky: Wir sind gekommen, um zu bleiben. Rede des Vorsitzenden der Linkspartei.PDS auf der 3. Tagung des 10. Parteitages am 15. Juni 2007 in Berlin, in: DISPUT, 6/2007, S. 55.
5 Satzung der Kommunistischen Plattform der PDS, in: Mitteilungen der KPF, 1/1993, S. 15.
6 Sahra Wagenknecht: Marxismus und Opportunismus-Kämpfe in der Sozialistischen Bewegung gestern und heute, in: Weißenseer Blätter 4/1992, S.12-26.
7 Vgl. Marxistisches Forum, Heft 59, Erinnerungsschlacht. Arbeitskonferenz des MF Sachsen am 8. November 2008 in Leipzig.
8 Programm der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD), beschlossen vom 25. Parteitag der KPD am 21. April 2007.
9 Erklärung des ZK der KPD zum 60. Jahrestag der Gründung der Deutschen Demokratischen Republik, in: Rote Fahne 5/2009, S. 2.
10 Programm der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP), angenommen auf dem 17. Parteitag am 8. April 2006 in Duisburg.
11 Satzung der Gesellschaft für Bürgerrecht und Menschenwürde e.V. (GBM), Fassung vom 18. Mai 2004.
12 Verordnetes DDR-Bild verzeichnet die Realität. Erklärung der GBM zum neuen Gedenkstätten-Konzept der Bundesregierung, übermittelt am 1. April 2008.
13 Vgl. Reinhard Grimmer/ Werner Irmler/ Willi Opitz/ Wolfgang Schwanitz (Hrsg.): Die Sicherheit. Zur Abwehrarbeit des MfS, 2 Bde., Berlin 2002.
14 Die Organisation beschreibt ihr Profil auf der Homepage www.mfs-insider.de, Aufruf am 2. Juni 2009.
15 ISOR-Satzung, Paragraph 2 Abs. 1.

Kritische Bürger – Gefahr oder Ressource für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems?

Brigitte Geißel

Brigitte Geißel

Zusammenfassung
Ist politische Kritik(-bereitschaft) eine politische Gefahr oder eine Ressource? Und behindern oder fördern umfangreiche partizipative Mitsprachmöglichkeiten (kritischer) Bürger effektives Regieren? Die empirische Analyse europäischer Staaten, basierend auf repräsentativen Umfragen und auf Datensätzen der Weltbank, zeigt, dass eher die Länder mit kritikbereiter Bevölkerung und mit umfassenden Mitbestimmungsoptionen effektiv regiert werden.

Politische Unterstützung galt und gilt vielfach als eine notwendige Ressource politischer Systeme (z.B. Easton 1965). Nur ausreichender *support* sichere die Effektivität und Legitimität eines Regimes. Ein über Wahlperioden hinweg andauernder Verlust an politischer Unterstützung würde demokratische Institutionen schwächen, den Glauben an Demokratie untergraben und schließlich unweigerlich in eine ernsthafte Krise oder sogar in einen Zusammenbruch führen. Allerdings wachsen in vielen Demokratien seit Jahren politische Unzufriedenheit, Kritik und Kritikbereitschaft. Beispielsweise sank die Überzeugung, dass Politiker sich um die Interessen der Bürger kümmern, in Deutschland, Frankreich und Österreich seit den 1970er Jahren kontinuierlich und liegt heute unter 50%, zeitweise war sie sogar auf unter 30% gesunken (Dalton 2004, S. 28). Der Terminus „Politikerverdrossenheit“ gehört zur Standard-Terminologie und das „Meckern“ über „die Politik“ und „die Politiker“ zu jeder Stammtischrunde.

Nun kann man die zunehmende politische Kritik und Kritikbereitschaft aus zwei Perspektiven betrachten, als Gefahr für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems oder als Ressource zur Leistungssteigerung. In diesem Beitrag wird versucht, beide Sichtweisen näher zu beleuchten und empirisch zu testen. Dabei wird ebenso zu fragen sein, ob umfangreiche partizipative Mitsprachemöglichkeiten der Bevölkerung, z.B. in Form von Direktdemokratie, effektives Regieren behindern. Existiert der häufig vermutete Widerspruch zwischen Beteiligungsoptionen und Effektivität? Oder ist zu erwarten, dass Mitsprachemöglichkeiten (kritikbereiter) Bürger zu politischer Effektivität führen? Zunächst werde ich theoretische Argumente zu den Sichtweisen von kritischen Bürgern

als Gefahr oder Ressource für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems vorstellen. Anschließend überprüfe ich anhand eines empirischen Vergleichs europäischer Staaten, ob und wie die Verteilung kritischer Bürger in einem Staat mit dessen Leistungsfähigkeit zusammenhängt und welche Bedeutung den Mitspracheoptionen zukommt.

1. Eine theoretische Annäherung

1.1 Kritische Bürger als Gefahr für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems

Aus der Perspektive repräsentativer und eliteorientierter Theorie lassen sich kritische Bürger eher als gefährliche Phänomene interpretieren. Politische Kritik würde sich nachteilig auf die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems auswirken. So wurde seit Jahrzehnten argumentiert, dass das Volk politisch nicht ausreichend informiert, sein Wille zu „roh" sei und seine Interessen, somit auch politische Kritik, „gefiltert" und „veredelt" werden müssten durch politische Eliten (Fraenkel 1974). Ein Volk, das „im Einklang mit seinem wahren Interesse regiert werden soll", benötige einen Mittler, „der ihm den Zugang zur Erkenntnis des Gemeinwohls ermöglicht" (ebd., S. 119). Den politischen Repräsentanten komme somit die „Rolle des Erzeugers eines … variablen Gemeinwohls zu" (ebd., S. 120), nicht jedoch den (kritischen) Bürgern, die nicht in der Lage sind, das Gemeinwohl zu erkennen. Denn „nur ein Parlament, das nicht Volksvertretung, sondern Volksrepräsentation zu sein beansprucht, ist nach oben und unten souverän" (ebd., S. 140) und habe das Recht, „auch gegen das Volk Recht zu haben" (ebd., S. 147). Ein Staatsmann dürfe sich in seinen Handlungen deshalb nicht von „unverantwortlichen und uninformierten Regungen" (kritischer) Bürger leiten lassen (ebd.). In ähnlicher Weise argumentierte Sartori (1992, S. 181), dass eine politische Führung, die den Forderungen der Bevölkerung nachgebe, „ihrer Verantwortung nicht gerecht" werde. Bis heute werden mit anderer Begrifflichkeit ähnliche Argumente vertreten: Die Bevölkerung sei zu wenig informiert und zu selbstbezogen, könne große politische Zusammenhänge nicht überblicken und sei somit nicht zu sinnvollen politischen Entscheidungen in der Lage. Auch in einer Demokratie müssten deshalb die Geschicke des politischen Systems am besten von einer Elite geleitet werden, die qua ihres Amtes und ihrer Erfahrungen sachkundiger in ihren je spezifischen Politikfeldern sei als die Bürger, längerfristige Wirkungsbeziehungen besser überblicke und über die notwendige Weitsicht verfüge (z.B. Dye/Zeigler 1970).

Aus dieser Perspektive sind kritische Bürger eine Gefahr für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems. Sie überlasten das politische System mit ihren Ansprüchen und schränken somit dessen Leistungsfähigkeit ein. Sie stellen mehr oder weniger unsinnige Anforderungen an die politischen Repräsentanten und hindern diese an der effektiven Ausübung ihrer Arbeit. Und nur unabhängiges Elitehandeln führe zu gutem Regieren und damit zu guter Performanz. Ergo: Je weniger Kritik und Kritikbereitschaft, desto besser, denn dann können die

nur unabhängiges Elitehandeln führe zu gutem Regieren und damit zu guter Performanz

Eliten ungehindert regieren und die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems optimal ausbauen.

1.2 Kritische Bürger als Ressource für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems

Andere Wissenschaftler betrachten politische Kritik und Kritikbereitschaft nicht als Problem, sondern als Lösung. Kritische Bürger seien eine Ressource zur Leistungssteigerung politischer Systeme. Die Perspektive, politische Kritik zu „nutzen", ist zwar erst seit den 1990er Jahren en vogue, aber einige Forscher wiesen schon seit den 1960er Jahren darauf hin, dass Unterstützung allein nicht ausreiche. Bereits Almond und Verba (1963) hatten Orientierungen, die als politische Kritik interpretiert werden können, eine besondere Bedeutung zugesprochen – aber ohne die Begriffe „Kritik" oder „kritisch" zu verwenden. In ihren Augen ist beispielsweise naive Autoritätshörigkeit keine Tugend einer demokratischen *civic culture* (z.B. Almond/Verba 1963, S. 341ff.). Easton (1965) zeigte, dass „without some inflow of demands there would be no raw material for the system to process" (ebd., S. 48). „Inflow" definierte er dabei explizit zweidimensional als „demand and support" (ebd., S. 27). Auch wenn „demand" nicht mit Kritik gleichgesetzt werden kann, so verweist diese Aussage doch darauf, dass ein politisches System für seinen Erhalt und vor allem seine Weiterentwicklung mehr benötigt als nur Unterstützung. Sniderman (1981) untersuchte schließlich Anfang der 1980er Jahre, ob zu große politische Loyalität nicht ein ebenso gravierendes Problem darstellen könnte wie politische Entfremdung. Sein Ergebnis lautete, dass „allegiance may pose at least as serious a threat to democratic politics as alienation" (Sniderman 1981, S. 13). Wenn etwa politische Eliten Fehler machten, sei es die Pflicht der Bürger, kritisch zu sein. Personen, deren Unterstützung durch politische Skandale und Fehlverhalten von Politikern nicht erschüttert würden, entsprächen nicht dem Ideal eines guten Bürgers. Vielmehr seien Bürger, die balanciert Vorzüge und Fehler der Regierung erkennen könnten, zu begrüßen; politische Skepsis sei ein heilsamer Teil politischer Praxis – vor allem in Demokratien. So nahmen Sniderman (1981) und einige andere Wissenschaftler aus den 1960er, 1970er und 1980er Jahren Argumente vorweg, die erst Jahre nach deren Publikationen intensiv diskutiert und empirisch erforscht wurden.

Kritik als Stimulus für politische Reformen

Seit einiger Zeit veränderte sich das vorherrschende Paradigma von Kritik als Gefahr. Kritik interpretieren aktuelle Autoren weniger als Krisenindikator und Bedrohung, sondern als Stimulus für politische Reformen und als kreatives Potenzial zur Leistungssteigerung politischer System (z.B. Westle 1997). Kritische Bürger hätten nicht nur zur Weiterentwicklung politischer Systeme beigetragen, indem sie die Umsetzung von Idealen wie Gerechtigkeit und Mitbestimmung einforderten. Sie sind darüber hinaus zentral für die Verbesserung politischer Leistungsfähigkeit, denn sie bringen ausreichend politischen „Input". Beim politischen ‚Agenda-Setting' können mit Hilfe kritischer Bürger Probleme frühzeitig erkannt und möglicherweise sogar vermieden werden. Und bei der Politikformulierung führt die Einbeziehung kritischer Bürger mit ihrem spezifi-

schen Wissen zu praxisorientierten und effektiven Problemlösungen. Aus dieser Perspektive ist eine hohe Anzahl an kritischen Bürgern kein Grund zur Besorgnis, sondern im Gegenteil ein Garant für politische Leistungsfähigkeit (ähnlich: Reinhardt 2006).

2. Eine empirische Annäherung

Die Diskussion um politische Kritik und Kritikbereitschaft als Gefahr oder Ressource für politische Leistungsfähigkeit wird im Folgenden empirisch beleuchtet. Dabei beschränke ich mich im Rahmen dieses Aufsatzes auf die Kritikbereitschaft und untersuche zunächst, ob der Umfang der politischen Kritikbereitschaft in einem politischen System und dessen Leistungsfähigkeit zusammenhängen. Weisen also Staaten mit besonders kritikbereiten Bürgern eine besonders gute oder schlechte Performanz auf? Im zweiten Teil der empirischen Bewertung werde ich prüfen, ob der Umfang demokratischer Mitspracherechte positiv oder negativ mit der Leistungsfähigkeit eines politischen Systems korreliert. Falls umfangreiche Mitspracherechte einen negativen Effekt haben, würde dies die Annahme bestätigen, dass (kritische) Bürger am besten aus dem politischen Geschäft herausgehalten werden sollten. Dann würde die eliteorientierte Vermutung bestätigt, die vor allem das ungehinderte Wirken der politischen Eliten als Garantie für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems erachtet.

2.1 Korrelationen zwischen kritischen Bürgern und der Leistungsfähigkeit eines politischen Systems

In welchem Zusammenhang stehen politische Kritikbereitschaft und die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems? Diese Frage wird anhand europäischer Systeme untersucht, da diese demokratisch und relativ gut vergleichbar sind. Eine Analyse auch nicht-demokratischer Systeme oder defekter Demokratien oder Demokratien anderer Kulturkreise würde zu Verzerrungen führen. Deshalb werden sie hier nicht berücksichtigt.

Kritikbereitschaft

Kritikbereitschaft messe ich anhand von Daten des International Social Survey Programme (ISSP) 2004, Modul „Citzenship“. Die entsprechende Frage lautete: „Es gibt verschiedene Ansichten darüber, was einen guten Bürger ausmacht. Sagen Sie uns bitte Ihre Meinung an Hand einer Skala von 1 bis 7, wobei 1 überhaupt nicht wichtig und 7 sehr wichtig bedeutet, wie wichtig es ist: …. Dass jemand aufmerksam verfolgt, was die Regierung macht.“ Zur Bewertung der Leistungsfähigkeit eines politischen Systems dienen zwei Indices der Weltbank. Diese basieren auf 40 unterschiedlichen Ressourcen, beispielsweise auf statistischen Daten oder Einschätzungen von Experten. Die Werte schwanken zwischen +2.5 für die beste Benotung bis zu -2.5 für die schlechteste (zur Indexbildung und zu den Datenquellen vgl. Kaufmann et al. 2005). Der Index „Government Effectiveness“ erfasst die Effektivität des politischen Regierens. Diese wird anhand der Fähigkeit der Regierungen gemessen, Policies zu formu-

Government Effectiveness

lieren und zu implementieren. Einbezogen in die Indexbildung werden beispielsweise die Qualität des öffentlichen Dienstes oder die Bereitstellung öffentlicher Güter. Der Voice-and-Accountability-Index der Weltbank misst die demokratische Qualität politischer Prozesse, bürgerliche Freiheiten und politische Rechte, so beispielsweise die Möglichkeiten der Bürger, auf die Regierung Einfluss zu nehmen oder die Medienfreiheit. Wie sieht die Verteilung nun in den hier untersuchten europäischen Ländern aus? Tabelle 1 gibt einen Überblick, wobei ich für die weitere Analyse noch das kaufkraftbereinigte Brutto-Inlandsprodukt pro Kopf angefügt habe (s. unten).

Voice-and-Accountability-Index der Weltbank

Tabelle 1: Politische Wachsamkeit, Government Effectiveness-Index, Voice-and-Accountability-Index sowie kaufkraftbereinigtes Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (GNI_PPP)

	Pol. Wachs./ Landesdurch. (1=unwichtig, 7=wichtig)	**Government Effectiveness (-2,5=schlecht. +2,5 gut)**	**Voice and Accountability (-2,5=schlecht. +2,5 gut)**	**GNI_PPP (international dollars) (2006)**
Bulgarien	4.28	.23	.59	8,630
Dänemark	5.45	2.12	1.51	33,570
Deutschland-Ost	5.03	1.51	1.31	20,000
Deutschland-West	5.35	1.51	1.31	29,000
Finnland	4.59	2.07	1.49	31,170
Frankreich	5.25	1.46	1.28	30,540
Großbritannien	5.22	1.70	1.30	32,690
Litauen	4.56	.68	.89	14,220
Niederlande	5.69	1.95	1.45	32,480
Norwegen	5.55	1.99	1.45	40,420
Österreich	5.37	1.60	1.24	33,140
Polen	5.60	.58	1.04	13,490
Portugal	5.87	1.03	1.32	19,730
Schweden	5.94	1.93	1.41	31,420
Slowakische Republik	4.69	.95	1.04	15,760
Slowenien	4.92	.99	1.08	22,160
Spanien	5.23	1.40	1.12	25,820
Tschech. Republik	4.12	.94	1.01	20,140
Ungarn	4.69	.79	1.10	16,940

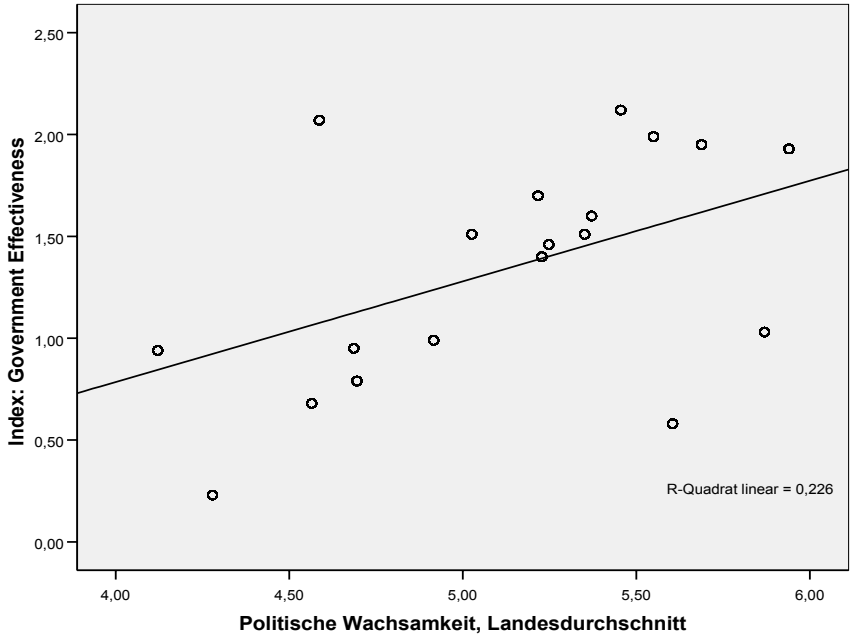
Sources: ISSP 2004, Weltbank Indices,
GNP_PPP: s. <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf> Nov. 2006; für Ost- und Westdeutschland: Statistische Ämter der Länder: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Vorabversion zu Band 1, Berechnungsstand des Statistischen Bundesamtes: August 2006, Stuttgart, 2007

Die Indikatoren und Indices, mit denen in dieser Studie gearbeitet wird, können dabei nur Annäherungswerte bieten. Generell ist es schwierig, Konstrukte wie „Kritikbereitschaft“, „Effektivität“ oder „politische Mitsprachemöglichkeiten“ umfassend, belastbar und valide empirisch zu erfassen. Jeder Versuch kann und muss als Annäherung betrachtet werden, der eine gewisse Plausibilität zugesprochen wird, solange keine überzeugenderen Indikatoren entwickelt wurden.

Wie sieht nun der Zusammenhang zwischen Kritikbereitschaft und dem effektiven Regieren im Staatenvergleich aus? Die Analyse und so auch die fol-

gende Graphik (Abbildung 1) demonstrieren, dass eine kritikbereite Bürgerschaft positiv mit einem gut funktionierenden Staatswesen korreliert. Daraus lässt sich nicht per se ableiten, dass Kritikbereitschaft effektives Regieren befördert, denn mit fast ebenso großer Plausibilität ließe sich argumentieren, dass die effektive Leistungsfähigkeit eines politischen Systems die Kritikbereitschaft steigert. Doch obwohl die Kausalbeziehung nicht eindeutig festgestellt werden kann, zeigt der Trend, dass Staaten, in welchen die Bürger kritikbereit sind, im Allgemeinen – mit wenigen Ausnahmen – besonders effektiv regiert werden.

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen effektivem Regieren (Index: Government Effectiveness) und kritischer Bevölkerung



Quelle: International Social Survey Programme (ISSP) 2004, Modul „Citzenship"; Weltbank Government Effectiveness Index; europäische Länder: Bulgarien, Dänemark, Deutschland (Ost und West), Finnland, Frankreich, Großbritannien, Litauen, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn.

Die Beziehung zwischen Kritikbereitschaft und dem Voice-and-Accountability-Index ist ebenfalls signifikant positiv (ohne Abbildung). Sie verweist darauf, dass Gesellschaften mit besonders kritikbereiter Bevölkerung ihre Entscheidungsprozesse besonders stark demokratisiert haben. Allerdings ist es auch bei diesem Zusammenhang kaum möglich, eine Kausalrichtung zu begründen. So wäre es ebenso plausibel, dass Gesellschaften mit ausgeprägten Mitbestimmungsmöglichkeiten Kritikbereitschaft befördern. Aufgrund mangelnder Daten lässt sich die Richtung der Kausalität nicht ermitteln. So kann lediglich festgehalten werden: Politische Kritikbereitschaft und das Ausmaß an politischen Mit-

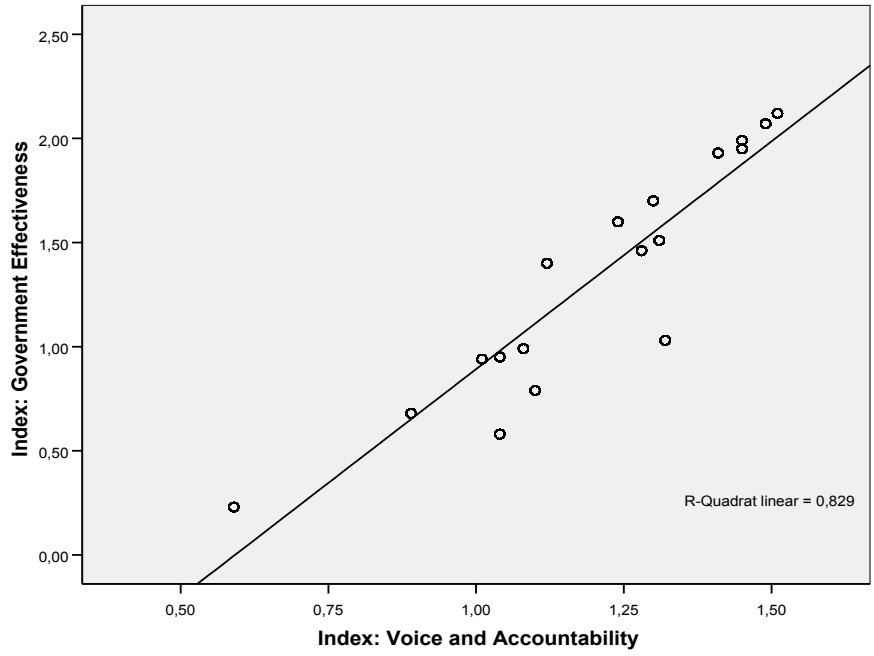
bestimmungsmöglichkeiten korrelieren positiv: Je größer das Ausmaß an Kritikbereitschaft, desto ausgeprägter sind im Allgemeinen die Möglichkeiten demokratischer Beteiligung – und umgekehrt.

2.2 Effekte politischer Mitspracherechte auf politische Effektivität

Welche Resultate wurden durch politische Mitspracherechte erzielt, mit welchen kritische Bürger mehr oder weniger intensiv in das politische Geschehen eingreifen können? Bestätigt sich die Annahme eliteorientierter Theoretiker, denen zufolge möglichst geringe Mitsprachemöglichkeiten mit effektiver Leistung eines politischen Systems einhergehen? Oder haben jene Autoren Recht, die eher eine Leistungssteigerung durch umfassende Mitbestimmung der (kritischen) Bürger erwarten?

Die empirische Analyse zeigt: Ein umfassender Zugang der Bürger zum politischen Prozess (Voice and Accountability Index) korreliert positiv mit der effektiven Staatsführung (Abbildung 2). Es sind also eher jene Gesellschaften mit umfassenden Mitspracherechten, die effektiv regiert werden.

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen effektivem Regieren und demokratischem Zugang zum politischem Prozess



Quelle: Weltbank Government Effectiveness und Voice and Accountability Index, Europäische Länder: s. Abb. 1.

Einflussfaktor – ökonomische Entwicklung

Nun wäre es möglich, dass der Zusammenhang zwischen effektivem Regieren und Zugang zum politischen System verschwindet, sofern die Kontrollvariable „ökonomische Entwicklung", gemessen anhand des kaufkraftbereinigten („purchasing power parities", PPP) Bruttoinlandsprodukts pro Kopf („gross national income", GNI), ins Spiel kommt. Dies würde bedeuten, dass reiche Länder effektiv regiert werden und der Bevölkerung gute Zugangsmöglichkeiten zum politischen System erlauben. Der Zusammenhang zwischen effektivem Regieren und politischen Zugangsmöglichkeiten ließe sich dann mit der ökonomischen Entwicklung eines Landes erklären. Um dies zu überprüfen wurde die ökonomische Situation eines Landes in eine so genannte multivariate Analyse einbezogen. Werden alle drei Variablen miteinander in Beziehung gesetzt, so zeigt sich, dass der positive Zusammenhang zwischen umfassenden Mitbestimmungsmöglichkeiten und der effektiven Leistungsfähigkeit eines demokratischen Systems durch dessen ökonomische Entwicklung nicht „wegerklärt" wird, sondern erstaunlich stark bleibt (vgl. Geißel 2008).

Auch ein Vergleich der Schweizer Kantone verweist darauf, dass Mitspracherechte politische Effizienz eher verbessern. Kantone, die ihrer Bevölkerung besonders gute Mitspracherechte ermöglichen, weisen eine bessere Performanz auf als jene mit geringeren direkt-demokratischen Optionen. In ersteren, so die Untersuchungsergebnisse, ist die Pro-Kopf-Verschuldung niedriger, Leistungen werden effizienter zur Verfügung gestellt, und die Erfüllung wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben ist ebenfalls überdurchschnittlich (Vatter 2006).

Mitbestimmung und „demokratische Qualität"

Werden die Wirkungen einzelner Mitbestimmungsoptionen auf die „demokratische Qualität" der Bevölkerung untersucht, so verweisen die Ergebnisse ebenfalls auf einen eher positiven Zusammenhang (z.B. Tolbert et al. 2003; Smith 2002; Mendelsohn/Cutler 2000, S. 698). Sekundäranalysen mehrerer Umfragen zeigen, dass die Bevölkerung in Staaten mit starken direktdemokratischen Anteilen die Legitimität und Responsivität ihres politischen Systems häufig positiver bewertet und in der Regel eher mit dem Parlament sowie dem Rechtssystem vertraut ist als in Staaten, die diese Option nicht oder nur sehr restriktiv gewähren (European Social Survey 2004; Lindner 1999, S. 64; Möckli 1994). Ebenso scheinen Bürger aus den Staaten, in welchen nationale Referenden zur EU durchgeführt wurden, besser über die EU informiert zu sein als Bürger aus Staaten ohne EU-bezogene Referenden (Benz/Stutzer 2002). Eine Studie aus den USA zeigte weitere positive Auswirkungen: Politisches Interesse ist etwas größer in US-amerikanischen Staaten mit stärker ausgeprägter Direktdemokratie als in Staaten, die diese Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht oder in geringerem Umfang bieten (Gilens et al. 2001).

Mitbestimmung und Lebenszufriedenheit

Erstaunlicherweise korreliert nicht nur die politische, sondern auch die allgemeine *Lebenszufriedenheit* signifikant mit den Möglichkeiten der direkten demokratischen Partizipation – auch in multivariaten Analysen unter Konstanthaltung demographischer und ökonomischer Faktoren. So lautet das Ergebnis eines internationalen Vergleichs sowie eines Vergleichs der 26 Schweizer Kantone, in welchen die direktdemokratischen Möglichkeiten variieren. Gemessen wurden die Mitbestimmungsmöglichkeiten anhand der „possibility to engage in the democratic process or, conversely, the restrictions on political participation" (Frey/Stutzer 2002, S. 423). Das Ergebnis ist erstaunlich eindeutig: Mit

dem Umfang der politischen Mitsprachemöglichkeiten wächst auch die Lebenszufriedenheit. Beispielsweise ist die Wahrscheinlichkeit für einen Bürger, hochzufrieden zu sein, im Kanton mit dem höchsten Wert beim Demokratie-Index (Basel Land) um 11 Prozentpunkte höher als im Kanton mit den geringsten Beteiligungsmöglichkeiten (Genf). Die Kantone mit restriktiven Mitsprachemöglichkeiten beherbergen überdurchschnittlich viele unzufriedene Bürger. Der „glücklich machende" Effekt ist dabei nicht nur in einer spezifischen, sondern in allen Bevölkerungsgruppen zu finden (Frey/Stutzer 2000, S. 932). Wenn also ein Staat seinen Bürgern umfassende Mitbestimmungsmöglichkeiten bietet, so scheint sich dies positiv auf die Glücksgefühle der Bevölkerung auszuwirken.

3. Fazit

Die Ausgangsfragen dieses Artikels lauteten: Sind kritische Bürger eine Gefahr oder eine Ressource für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems? Und behindern oder fördern umfangreiche partizipative Mitsprachmöglichkeiten (kritischer) Bürger effektives Regieren? Es lassen sich sowohl überzeugende Argumente für die Hypothese anführen, dass kritische Bürger die politische Leistungsfähigkeit negativ beeinflussen, als auch für die Hypothese, dass sie positive Effekte haben. So kann argumentiert werden, dass kritische Bürger politisch unwissende Störenfriede und möglichst aus dem politischen Geschäft herauszuhalten sind, damit kundige und erfahrene Politiker in Ruhe effektiv regieren können. Oder kritische Bürger gelten als notwendige Wissens- und Kontrollressource, deren Kritik die Leistung eines politischen Systems befördert. So wird Leistungsverbesserung entsprechend der ersten Annahme erreicht, indem den Politikern ausreichend Freiraum für ihre Entscheidungen gewährt – ohne Störung durch kritische Bürger –, oder, so die zweite Mutmaßung, indem den kritischen Bürgern ausreichende Kontrolle und Mitbestimmung an die Hand gegeben wird.

Empirisch neigt sich die Waage zu der Seite, die politische Kritik als Chance und Ressource betrachtet. Die empirische Analyse zeichnet ein relativ klares Bild. Gemessen anhand der Verbreitung der durchschnittlichen Kritikbereitschaft in einem Land und dessen Grad an effektivem Regieren ist die Beziehung signifikant positiv: Es sind eher die Länder mit kritikbereiter Bevölkerung, die effektiv regiert werden und besonders leistungsstark sind. Auch umfassende Mitbestimmungsoptionen gehen einher mit effektivem Regieren. In Ländern mit umfangreichen direktdemokratischen Elementen bewertet weiterhin die Bevölkerung das politische System deutlich besser. Erstaunlicherweise sind die Menschen dort auch zufriedener mit ihrem Leben als in Ländern ohne diese Möglichkeiten.

Literatur

Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (1963): The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Benz, Matthias/Stutzer, Alois (2002): Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Zürich: Institute for Empirical Research in Economics, S. 1-26.

Dalton, Russell J. (2004): Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies. Oxford University Press.

Dye, Thomas/Zeigler, Harmon (1970): The Irony of Democracy. Belmont, Calif.: Duxbury.

Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York et al.: Wiley.

European Social Survey (2004): siehe: http://ess.nsd.uib.no/

Fraenkel, Ernst (1974): Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag.

Frey, Bruno S./Stutzer, Alois (2000): „Happiness, Economy and Institutions". In: The Economic Journal, Jg. 110, S. 918-938.

Geißel, Brigitte (2007). Politische Kritik – Gefahr oder Ressource für Demokratien? Eine empirische Analyse. Unveröffentlichte Habilitationsschrift. Universität Marburg.

Geißel, Brigitte (2008). Do Critical Citizens Foster Better Governance? A Comparative Study. In: West European Politics, Vol. 31, No. 5, p. 855-873.

Gilens, Martin/Glaser, James/Mendelberg, Tali (2001): Having A Say: Political Efficacy in the Context of Direct Democracy. Vortrag: American Political Science Association Meeting, San Francisco, CA.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo (2005). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004: The World Bank.

Lindner, Wolf (1999): Schweizerische Demokratie.. Bern et al.: Haupt Verlag.

Mendelsohn, Matthew/Fred Cutler (2000): The Effect of Referenda on Democratic Citizens. In. British Journal of Political Science 30: 685-698.

Möckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie. Bern et al.: Haupt Verlag.

Reinhardt, Sibylle (2006): Die Demokratie-Kompetenz der Konfliktfähigkeit – lässt sie sich messen?, in: Rüdiger, Axel/Seng, Eva-Maria (Hg.): Dimensionen der Politik, Berlin: Duncker&Humblot, S. 501-520.

Sartori, Giovanni (1992): Demokratietheorie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Smith, Mark A. (2002): Ballot Initiatives and the Democratic Citizen. In: The Journal of Politics 64: 892-903.

Sniderman, Paul M. (1981): A Question of Loyalty. Berkeley: University of California Press.

Tolbert, Caroline J., McNeal, Ramona S./Smith, Daniel A. (2003): Enhancing Civic Engagement. In: State Politics and Policy Quarterly. 3(1), S. 23-41.

Vatter, Adrian (2006): Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen. Vortrag bei der Tagung Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Heidelberg. 5.-6. Mai.

Westle, Bettina (1997): „Politische Folge- und Kritikbereitschaft der Deutschen". In: ZUMA-Nachrichten, Jg. 21, H. 41, S. 100-126.

Zivilgesellschaft und Demokratie: Drei Modelle zivilgesellschaftlicher Einbettung

Annette Zimmer

Annette Zimmer

Zusammenfassung
Demokratietheorie als wichtiges Anliegen der Politikwissenschaft steht derzeit ebenso ganz oben auf der sozialwissenschaftlichen Agenda wie das Interesse an bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft. Allerdings finden die Diskurse zu Demokratietheorie und Zivilgesellschaft getrennt voneinander statt. An dieser Stelle setzt der folgende Beitrag an, der auf den Stand der Demokratieforschung und die Zivilgesellschaftsdebatte eingeht. Vor diesem Hintergrund werden unterschiedliche Modelle der Einbettung zivilgesellschaftlicher Organisationen vorgestellt und hinterfragt: Welches Modell – liberales, sozialdemokratisches oder subsidiäres – ist am besten aufgestellt?

1. Zivilgesellschaft und Bürgerschaftliches Engagement

Bei der Zivilgesellschaft und ihren Organisationen handelt es sich um eine Wiederentdeckung. Bis in die 1980er Jahre spielte der Ansatz für die Demokratietheorie kaum eine Rolle. Dies änderte sich nachhaltig als der Begriff „Zivilgesellschaft“ in Dissidentenkreisen Ostmitteleuropas an Attraktivität gewann. Zivilgesellschaft wurde zum Ausdruck einer gesellschaftlichen Kraft „von unten“, die gegen die „herrschenden Verhältnisse“ in Staat und Gesellschaft Position bezieht. Üblich ist diese Begriffsverwendung in den Medien nach wie vor, und zwar wenn in autoritären Regimen und „defekten Demokratien“ von Oppositionsgruppen Demokratisierung eingefordert wird. Heute wird nicht mehr auf eine enge Verbindung zwischen Zivilgesellschaft und (neuen) sozialen Bewegungen Bezug genommen (Cohen/Arato 1997; Habermas 1992). Gleichwohl ist es ein Verdienst dieser Perspektive, „Zivilgesellschaft“ als Thema der Politischen Philosophie re-etabliert und für die Demokratietheorie wiederentdeckt zu haben (vgl. Klein 2001).

Der Arbeitsgruppe „Zivilgesellschaft“ am Wissenschaftszentrum Berlin ist es dagegen zu verdanken, das Konzept auch für die empirische Demokratieforschung nutzbar gemacht zu haben (Kocka 2002). Differenziert wird zwischen unterschiedlichen Bedeutungsinhalten bzw. Dimensionen des Konzeptes, und

zwar Zivilgesellschaft: als politisches Programm und konkrete Utopie, als normative Kategorie und Form sozialen Handelns und als deskriptiv-empirischer Zugang vergleichender Gesellschaftsanalyse.

Zivilgesellschaft als konkrete Utopie

Als konkrete Utopie ist Zivilgesellschaft Bestandteil normativer Demokratietheorie oder insofern „Teil eines umfassenden Entwurfs oder Projektes, das von der Aufklärung bis heute uneingelöste Züge enthält" (Kocka 2003, S. 33). Danach steht Zivilgesellschaft für ein Mehr an Demokratie im Sinne eines Zugewinns an Partizipation sowie für eine kritische Haltung gegenüber dem Status-quo: Zivilgesellschaft als ein in die Zukunft gerichtetes Programm mit der Zielsetzung der Verbesserung und Vertiefung von Demokratie. Der normative Grundzug ist unverkennbar.

Zivilgesellschaft als spezifische Form sozialen Handelns

Dies gilt auch für die zweite Dimension: Zivilgesellschaft als spezifische Form sozialen Handelns. Bezug genommen wird hierbei auf den zivilen Umgang miteinander, einer friedlichen Konfliktlösung unter Akzeptanz des Anderen als gleichberechtigtem Gegenüber. Zivilgesellschaft als spezifische Form sozialen Handelns weist zumindest implizit Bezüge zu Ansätzen deliberativer Demokratietheorie auf: Deliberation als Alternative gegenüber Formen der Interessensdurchsetzung und Politikgestaltung mittels Majorität oder gar Gewalt (vgl. Rucht 2001).

Zivilgesellschaft als Bereich oder Raum zwischen Staat, Wirtschaft und Privatsphäre

Die dritte Dimension ist akteurszentriert und nimmt Bezug auf die empirische Ausprägung von Zivilgesellschaft, und zwar als „Bereich oder Raum, der in modernen, ausdifferenzierten Gesellschaften zwischen Staat, Wirtschaft und Privatsphäre zu lokalisieren ist" (Kocka 2002, S. 17). Der Fokus liegt hierbei auf zivilgesellschaftlichen Organisationen als Ausdruck gesellschaftlicher Selbstorganisation. Der Nexus zur empirischen Demokratieforschung wird hier besonders deutlich. Allerdings ist Zivilgesellschaft als empirische Kategorie in hohem Maße kontextabhängig. Die Akteure der Zivilgesellschaft – Vereine, Zirkel, Stiftungen und Bewegungen – sind eingebettet in soziale, ökonomische und politische Rahmenbedingungen. Zivilgesellschaft als organisationenbezogener deskriptiv-empirischer Zugang hat daher das Spannungsverhältnis zwischen Struktur und Akteur stets mit zu berücksichtigen.

2. Modelle der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Als Ergebnis vergleichender Untersuchungen der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in nationalstaatliche Kontexte lassen sich mindestens drei Strukturmuster oder Modelle unterscheiden. Dieses Ergebnis basiert auf einer Reihe empirischer Projekte der Analyse von Funktion, Leistungsbilanz und Aufgabenzuweisung zivilgesellschaftlicher Organisationen in unterschiedlichen Kontexten, Ländern und auf der Europäischen Ebene.[1]

In der Tradition von Marc Granovetter (1985) und in Anlehnung an Esping-Andersen (1990) lassen sich die identifizierten Strukturmuster der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen als „liberales", „sozialdemokratisches" sowie „subsidiäres Modell" charakterisieren. Jedes der Modelle ist eine Ent-

wicklung der Moderne, wobei das „liberale Modell“ über die längste Tradition verfügt und bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden ist, während vor allem das „subsidiäre Modell“ sich erst nach 1945 voll entfaltet hat.

Abbildung 1: Modelle der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Modell	Liberales	Sozialdemokratisches	Subsidiäres
Bedeutung auf der Input-Seite	Hoch Voice Lobbying	Hoch Voice	Niedrig inkorporiert
Bedeutung auf der Output-Seite	Hoch marktförmig eingebunden	Niedrig kaum Leistungs-erstellung	Hoch in den Sozialstaat inkorporiert
Verbreitung	Angelsächsische Länder	Skandinavien	Zentral-/Südeuropa
Nähe zu Demokratie-theorie	Protective democracy Pluralismus	Developmental democracy Soziale Demokratie	Konsensdemokratie Korporatismus

2.1 Das liberale Modell

Das liberale Modell basiert auf einer vergleichsweise strikten Trennung der Bereiche Staat/Verwaltung einerseits und der Sphäre der zivilgesellschaftlichen Organisationen andererseits. Zivilgesellschaft gilt als eigenständiger gesellschaftlicher Bereich, abgegrenzt von familiären Strukturen sowie dem Staat. Schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden, war das sog. liberale Bürgertum und seine Organisationen Träger dieses Modells (Kocka 2008). In diesem Modell kommen der Zivilgesellschaft wichtige Kontrollfunktionen gegenüber Staat und Verwaltung zu. Die Voice-Funktion zivilgesellschaftlicher Organisationen ist ausgeprägt. Diese Funktionszuschreibung wird unterfüttert durch ein „gesundes“ Misstrauen der Bürger und Bürgerinnen gegenüber Staat und Verwaltung. Wenn es um die Überwindung von Problemen und Schwierigkeiten geht, wendet man sich nicht in erster Instanz an Staat und Verwaltung, sondern vertraut eher der Problemlösungskompetenz der Zivilgesellschaft. In Ländern, in denen das Verhältnis Staat – Zivilgesellschaft nach dem „liberalen Modell“ gestaltet ist, ist sowohl die Bereitschaft, zu spenden als auch sich ehrenamtlich zu engagierten vergleichsweise hoch. Mit anderen Worten: Bürgerschaftliches Engagement steht hoch im Kurs und gilt als Bürgerpflicht und Bürgertugend. Wenn zivilgesellschaftliche Organisationen im liberalen Modell an der Implementation von Politik beteiligt und als Dienstleister tätig sind, erfolgt dies unter Markt- und Konkurrenzbedingungen. Die Kooperation Staat – Zivilgesellschaft basiert hier auf Vertragsbeziehungen bzw. Kontrakten. Die Organisationen zeichnen sich zudem durch Professionalität aus. Es sind effizient geführte Unternehmungen, die sich in ihrem Selbstverständnis von privat-kommerziellen Unternehmen abgrenzen, nicht aber in ihrer Managementkultur. Diese Form der zivilgesellschaftlichen Einbindung weist eine deutliche Schnittmenge zum Mo-

Zivilgesellschaft gilt als eigenständiger gesellschaftlicher Bereich

dell der „protective democracy“ (Held 2006, S. 78) in der Beschreibung von David Held auf, der als eines ihrer Hauptmerkmale herausstellt: „the separation of state from civil society“ (Held 2006, S. 78). Nach der Kategorisierung von Manfred G. Schmidt ist dieses Einbindungsmuster zivilgesellschaftlicher Organisationen der Demokratietheorie der Pluralisten zuzuordnen (Schmidt 2006, S. 226ff). Es weist ferner Anklänge an die elitentheoretische Spielart der Demokratietheorie auf, nicht zu vergessen: Es war das sog. liberale Bürgertum der frühen Moderne, das Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz gegenüber Staat und Verwaltung konzeptualisierte (Kocka 2008).

Wo findet sich dieses Muster der Einbindung?

Wo findet sich dieses Muster der Einbindung? Klassischerweise und traditionell in den angelsächsischen Ländern, insbesondere in den USA, mit Abstrichen auch in Großbritannien. Die Demokratieförderung durch die großen amerikanischen Stiftungen in den Transformationsländern des ehemaligen Ostblocks war in beachtlichem Umfang von diesem Verständnis einer zivilgesellschaftlichen Funktionszuweisung geprägt (Freise 2004). International tätige NGOs sind hier ebenfalls zu nennen, und zwar vor allem diejenigen, die dezidiert finanzielle Unterstützung durch öffentliche Mittel ablehnen und ganz auf ihre Erfolge am Spendermarkt sowie auf Merchandising setzen. Greenpeace ist zweifellos ein solches Beispiel. Man findet dieses Einbettungsmuster noch auf der Europäischen Ebene, aber mit deutlich abnehmender Tendenz. Klar ist es herauszulesen in den Programmen der traditionell liberalen Parteien, wie etwa der deutschen FDP. Zu den Ideengebern und Vordenkern dieser Richtung zählt sicherlich Ralf Dahrendorf und sein Plädoyer für einen autonomen Bereich der staatlich nicht kontrollierten und reglementierten Organisationen, die eine Gelegenheitsstruktur für die autonome Verwirklichung von Interessen, Werten und Präferenzen bieten (Dahrendorf 1991). Befürworter einer Zivilgesellschaft mit „liberaler Funktionszuweisung“ sind die klassischen Mittelschichten, Freiberufler, mit Abstrichen auch Teile des Hochschulpersonals, aber beide Gruppen mit abnehmender Tendenz. Dafür nimmt eine weitere Unterstützungsgruppe deutlich zu: die neuen Superreichen, wie etwa Georges Sorros oder auch Bill Gates und andere, die vor allem das Stiftungswesen als eine spezifische Form zivilgesellschaftlicher Aktivität für sich entdeckt haben. Aus demokratietheoretischer Sicht ist dieser Trend hochinteressant, da Stiftungen per se undemokratisch sind und primär dem Ziel dienen, den Stifterwillen auf Dauer zu stellen.

2.2 Das sozialdemokratische Modell

Die Anfänge des „sozialdemokratischen Musters“ der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen lassen sich auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückdatieren. Damals waren Träger dieses Modells die sozialdemokratischen Parteien, die Arbeitbewegung und das weite Spektrum der dazu gehörenden Milieu- und Vorfeldorganisationen, wie etwa Bildungs- oder Sportvereine.

auf Wachstum und Inklusion angelegte Mitgliederorganisationen

Bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen handelt es sich nicht – wie im liberalen Modell – um vergleichsweise „elitäre Zirkel“, sondern es sind auf Wachstum und Inklusion angelegte Mitgliederorganisationen. Ein wesentlicher Impetus und eine zentrale Zielsetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen in

diesem Modell besteht in der Ermöglichung von Chancengleichheit und daher in der Förderung sozialer Mobilität. Der entscheidende Unterschied zum „liberalen Modell“ besteht jedoch in der anderen Sicht auf Staat und Verwaltung. Während das liberale Modell von einer strikten Trennung der beiden Bereiche ausgeht und die Zivilgesellschaft im Sinne der „Protective Democracy“ als „Watchdog“ konzeptualisiert, liegt dem sozialdemokratischen Modell die Überzeugung zugrunde, dass zwischen Staat und Zivilgesellschaft ein interdependentes Verhältnis besteht. Es bedarf daher eines starken Staates zur Garantie einer aktiven Zivilgesellschaft. Umgekehrt trägt die Zivilgesellschaft zur Weiterentwicklung und Vertiefung der Demokratie bei. Die Funktionszuschreibung zivilgesellschaftlicher Organisationen besteht daher zum einen in ihrer Rolle als „Sprachrohr“ gesellschaftlicher Anliegen, wie sie in sozialen Bewegungen zum Ausdruck gebracht werden, sowie zum anderen in ihrer Bedeutung als gesellschaftliche Integratoren und Ermöglichungsraum lebensweltlicher Identifikation sowie Gemeinschaftsbildung.

Auf der Output-Seite im Kontext von Politikimplementation in zentralen wohlfahrtsstaatlichen Bereichen haben zivilgesellschaftliche Organisationen in diesem Modell dagegen kaum etwas zu suchen. Die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen ist genuin Sache des Staates und erfolgt steuerfinanziert. Die Nähe zum Modell der „Sozialen Demokratie“, wie sie Manfred G. Schmidt in seinem Buch „Demokratietheorien“ charakterisiert (Schmidt 2006, S. 240ff), ist offensichtlich. Die Bezeichnung „developmental democracy“ (Held 2006, S. 92) von David Held ist vielleicht noch zutreffender: Es ist ein Einbettungsmuster, das auf ein Vorwärtskommen des einzelnen Bürgers bzw. der Bürgerin in der Gesellschaft und in der Community hin angelegt ist. Damit dies gelingt, dazu hat der Staat die Rahmenbedingungen vorzuhalten und auch entsprechende Förderung bereitzustellen.

Wo findet sich dieses Muster der Einbindung?

Wo findet sich dieses Muster der Einbindung: Eindeutig in den skandinavischen Ländern. Hier kommt zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen sozialer Dienstleistungserstellung – also im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Politikimplementation – keine bedeutende Rolle zu. Ihre Funktion ist vielmehr die der Lobbyisten für gesellschaftliche Anliegen einerseits sowie die der Integratoren im lebensweltlichen Umfeld andererseits. Nun wurde in der Ära von Margret Thatcher und Ronald Reagan die Position vertreten: Ein umfänglicher Wohlfahrtsstaat bedeutet das Ende einer aktiven Zivilgesellschaft, da Bürger und Bürgerinnen zu Eigenaktivitäten nicht mehr bereit und willens seien. Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen im Kontext der Sozialkapitalforschung, z.B. auf der Datenbasis des European Social Survey (Priller/Zimmer 2005), beweisen aber das Gegenteil: In punkto Engagement, gemessen an der Spendenhöhe, der Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen Organisationen, der aktiven Mitarbeit sowie der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung in zivilgesellschaftlichen Organisationen, liegen die Skandinavier weit vorn. Nach Held besteht eine wesentliche Zielsetzung der „sozialen Demokratie“ in der Schaffung einer „committed and developing citizenry“ (Held 2006, S. 92). Dies scheint in den skandinavischen Ländern durchaus realisiert zu werden.

Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren dieses Einbettungsmusters zivilgesellschaftlicher Organisationen ist jedoch eine vergleichsweise ho-

mogene Gesellschaft ohne größere Cleavages und soziale Verwerfungen. Eine Bedingung, die infolge der aktuellen gesellschaftlichen Veränderungen auf die Probe gestellt wird. Das Gelingen von Integration und respektive die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der zivilgesellschaftlichen Organisationen für alle Mitglieder der Gesellschaft wird damit zu einer zentralen Komponente für den weiteren Erfolg des Modells. Das Ausmaß von „civicness" im Sinne des zivilen Umgangs miteinander ist daher eine weitere wesentliche Grundvoraussetzung für die Umsetzung des Leitbildes dieses Modells einer sich kontinuierlich weiterentwickelnden und auf Inklusion aller Bevölkerungsgruppen angelegten Zivilgesellschaft. Wer sind die Förderer und Unterstützer dieses Modells? Zweifellos die große Gruppe der abhängig Beschäftigten der modernen, z. T. weitgehend mit dem Staat verbundenen sozialen Dienstleistungsberufe einschließlich des öffentlichen Bildungssystems. Den „Kathedersozialisten" kam im 19. Jahrhundert eine wichtige Rolle zu. Auch heute finden sich Befürworter dieses Modells wieder an Universitäten, Forschungszentren und unter den Vordenkern der sozialdemokratischen Parteien. Als prominente Vertreter und Ideengeber sind hier insbesondere Anthony Giddens aber auch Jürgen Kocka zu nennen.

2.3 Das subsidiäre Modell

Zivilgesellschaft als vorrangig lokal verortete Solidargemeinschaft

Bei dem dritten dem „subsidiären Modell" der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen handelt es sich um ein bisher noch wenig in den Blick genommenes Muster, das wesentlich durch die katholische Sozialehre beeinflusst ist. Zivilgesellschaft wird in diesem Modell als vorrangig lokal verortete Solidargemeinschaft konzeptualisiert. Im Gegensatz zum sozialdemokratischen Modell wird sozialer Mobilität und individuellem Vorankommen eine deutlich geringere Bedeutung eingeräumt. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind nicht dazu da, Rechte und Ansprüche geltend zu machen, sondern sie dienen eher der reziproken Gemeinschaftsversicherung und Wertevermittlung. Das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft ist ambivalent und weniger klar determiniert als in den beiden anderen Modellen. Einerseits wird die Nicht-Einmischung des Staates in die Zivilgesellschaft propagiert, aber andererseits soll der Staat auf jeden Fall eingreifen und zur Seite stehen, sobald „die kleinere Einheit" – sei es eine zivilgesellschaftliche Organisation oder der einzelne Bürger bzw. Bürgerin – nicht zurechtkommt. Der in deutschen politischen Diskussionen oft leitmotivartig zitierte Satz – „Der Staat darf nicht aus seiner Verantwortung entlassen werden!" – ist typisch für dieses Einbettungsmuster von Zivilgesellschaft. Dementsprechend kommt zivilgesellschaftlichen Organisationen auf der Output-Seite im Rahmen sozialer Leistungserstellung in diesem Modell eine wichtige Bedeutung zu. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind nahtlos eingebunden in den wohlfahrtsstaatlichen Verwaltungsvollzug. Eng verbunden und verflochten mit staatlich-öffentlichen Instanzen sind sie von öffentlichen Einrichtungen daher häufig auch kaum zu unterscheiden.

Das „subsidäre Einbettungmuster" ist vergleichsweise „staatsnah" orientiert. Insofern ist die Voice-Funktion der Zivilgesellschaft weniger akzentuiert. Ebenfalls weniger ausgeprägt ist in diesem Modell die Bereitschaft zu Spendenleis-

tungen. Bürgerschaftliches Engagement als ehrenamtliche Arbeit und freiwillige Mitarbeit sind dagegen vergleichsweise hoch im Kurs, aber häufig an familiäre, kirchliche oder auch staatliche Einrichtungen und Institutionen gebunden. Daher kommt der Integrationsfunktion der Organisationen – und hier insbesondere auf der lokalen Ebene – eine ganz wichtige Bedeutung zu. Zivilgesellschaft ist hier „soziale Heimat" und wird eng verbunden mit dem Konzept von Wertegemeinschaft. Schließlich sind im „subsidiären Modell" zivilgesellschaftliche Organisationen in hohem Maße korporatistisch eingebunden. Dies trifft nicht nur für sozialpolitisch relevante Arbeitsbereiche zu, sondern geht darüber weit hinaus.

Wo findet man dieses Modell?

Wo findet man dieses Modell? Vor allem in Ländern mit einem beachtlichen Anteil von Katholiken an der Gesamtbevölkerung (Caciagli 2003, S. 175ff.). Es handelt sich um ein typisches Einbettungsmuster zivilgesellschaftlicher Organisationen in den katholisch geprägten Ländern Mittel- und Südeuropas. Aber auch auf der Europäischen Ebene lassen sich Indizien für eine Annäherung an dieses Modell finden. Als ein Beispiel sind die Bemühungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses anzuführen, sich als „Haus der Europäischen Zivilgesellschaft" zu etablieren (Jansen 2005). Auch die Gründung zivilgesellschaftlicher Dachorganisationen in Brüssel, die sog. Eurofeds, die überwiegend von der EU finanziert werden, deuten in diese Richtung. Man findet Hinweise auf dieses Modell u.a. in den Programmen der christdemokratischen Parteien. So weist das aktuelle Grundsatzprogramm der CDU aus: "Solidarität erfordert Subsidiarität. Subsidiarität erfordert eigenverantwortliches Handeln. Der Staat soll dem Bürger dieses Handeln ermöglichen und erleichtern" (Grundsatzprogramm 2007, S. 9). Schließlich weist im Hinblick auf seine Einordnung in den Kanon der demokratietheoretischen Zugänge das „subsidiäre Modell" eine gewisse Nähe zur Konsensdemokratie auf, die sich – zumindest in Zentraleuropa – eben auch durch die neo-korporatistische Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen auszeichnet (Schmidt 2006, S. 327ff). Während zu diesem Aspekt der Einbindung umfängliche Forschungsergebnisse vorliegen, sind der Ideenhorizont des „subsidiären Modells" und insbesondere sein im katholischen Milieu verankertes berufsständisches Gedankengut bisher kaum untersucht worden. Hierbei wird der Einzelne als Teil eines organischen Gemeinwesens gesehen, in dem die berufsständische Vertretung als notwendige Ergänzung zum Prinzip der individuellen Repräsentation betrachtet wird. Es ist eine harmonische Konzeption von Staat und Gesellschaft, die eher auf Status-quo Erhalt als auf Veränderung hin angelegt ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen dienen hierbei auch zur Befriedung gesellschaftlicher Konflikte mittels Institutionalisierung etwa entlang unterschiedlicher religiöser Cleavages. Infragegestellt wird dieses Modell aktuell durch die zunehmende Erosion der sog. klassischen sozialen Milieus sowie durch die migrationsbedingte fortschreitende gesellschaftliche Heterogenisierung.

3. Perspektiven: Welches Modell ist zukunftsfähig?

das „liberale Modell"

Das „liberale Modell" weist die geringsten Adaptionsprobleme auf. Das A und O dieses Modells sind ein geringes Ausmaß an Staatlichkeit sowie ein hoher Stellenwert von Selbstorganisation und zivilgesellschaftlicher Entrepreneurship. Kombiniert mit den Dimensionen „Zivilität von Konfliktlösung" sowie einer positiv in die Zukunft gerichteten Zielsetzung weist dieses Modell eine beachtliche Attraktivität und ein erhebliches Identifikationspotential für westliche Gesellschaften auf. Angedacht wird das politische Programm einer globalen Zivilgesellschaft, deren Organisationen – die international tätigen NGOs – Demokratie unter den Bedingungen von „good global governance" auch in Zeiten jenseits der Nationalstaatlichkeit eine reelle Chance geben (Keck/Sikking 1998). Doch das Modell hat auch Schattenseiten. An erster Stelle ist hier die Selektivität der Interessenvertretung zu nennen. Wen vertreten die international tätigen NGOs eigentlich? Es zeichnet sich ferner durch einen beachtlichen Elitenbias aus: Hier kann nur mitmachen, der über kulturelles Kapital in Form von Sprachkompetenz und Formen des professionellen Umgangs verfügt. Schließlich ist in diesem Modell der Faktor Macht in politischen wie auch gesellschaftlichen Beziehungen nicht hinreichend konzeptualisiert. Kurzum: Ein attraktives Modell, das von der Integrität und Professionalität der NGOs als „zivilgesellschaftliche Moralunternehmen" lebt, aber leicht Gefahr läuft, die Bodenhaftung zu verlieren. Den Medien kommt in diesem Modell als Transmissionsriemen zwischen der Realität der professionellgeführten NGOs und ihren Unterstützern und Sympathisanten vor Ort eine zentrale Bedeutung zu. Hier liegt derzeit auch das größte Problem dieses Modells: Die einmal gerufenen Geister – die Medien – werden die NGOs nicht mehr los. Medienvermittelt laufen sie Gefahr, Teil der Inszenierung von Politik zu werden. Dem liberalen Modell droht in Zeiten von Globalisierung der Verlust seiner partizipatorischen Bodenhaftung, da Unterstützung und Legitimation der NGOs nahezu ausschließlich über öffentliche Inszenierungen erfolgt.

das „sozialdemokratische Modell"

Das „sozialdemokratische Modell" müsste an sich von gleich zwei Seiten unter Druck stehen: einerseits infolge der Erosion seines klassischen Unterstützungsmilieus sowie andererseits aufgrund des Bedeutungsverlustes des nationalstaatlichen Rahmens. Interessanterweise erwies sich das Modell zumindest in den 1990er Jahren in hohem Maße als adaptionsfähig. Anzuführen sind hier das „Fallbeispiel" New Labour in Großbritannien sowie die nach wie vor ungebrochene Unterstützung der sozialen Demokratie in den skandinavischen Ländern. Das „sozialdemokratische Modell" ist weniger geeignet für globale Kontexte. Allerdings erfolgt – zumindest implizit – eine schrittweise Annäherung an diese Einbindungsstruktur zivilgesellschaftlicher Organisationen auf der Ebene der Europäischen Union. Vor allem im Weißbuch Europäisches Regieren (Kommission 2001) wurde die Voice-Funktion der Organisationen herausgestellt. Der Grund, warum trotz widriger Umstände das sozialdemokratische Modell dennoch nicht grundsätzlich an Attraktivität eingebüßt hat, ist in engem Zusammenhang zu seinem zentralen Anliegen zu sehen: die Ermöglichung sozialer Mobilität. Allerdings ist das Modell nur dann „überlebensfähig", wenn der „Politik" ein Vorrecht gegenüber dem „Markt" eingeräumt wird (Esping-Andersen

1985). Der Neo-Liberalismus in seinen verschiedenen Spielarten stellte bis in die jüngste Zeit daher die größte Herausforderung dieses Modells dar. Was die Zukunft nach der Finanzkrise bringen wird, bleibt abzuwarten. Trotz vieler kritischer Stimmen findet das „sozialdemokratische Modell" unter dem Leitmotiv des gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels im Sinne eines programmatischen Aufrufs zu „Change" aktuell eine Neuakzentuierung.

das „subsidiäre Modell"

Das „subsidiäre Modell" ist an sich das fragilste und am wenigsten zeitgemäße Einbettungsmuster zivilgesellschaftlicher Organisationen, und zwar weil es kaum international orientiert und stark mit „Kirchtumpolitik" behaftet ist. Die bisher erfolgte zunehmende Säkularisierung der westlichen Gesellschaften hätte dem Modell eigentlich den Boden entziehen müssen. Allerdings ist das Gegenteil der Fall. Der Grund hierfür ist interessanterweise ebenfalls die Globalisierung, und zwar in ihrer kulturellen Ausprägung, die vor Ort begleitet wird durch die Individualisierung, ja Vereinzelung der Gesellschaftsmitglieder. So ergibt sich der paradoxe Befund, dass die modernen westlichen Gesellschaften gerade infolge von Globalisierung und Individualisierung aktuell eine Renaissance lokaler Gemeinschaften sowie einen zunehmenden Auftrieb einer grundsätzlichen „Wertedebatte" erfahren. Dies – Werte und Gemeinschaft – sind aber „Kernelemente" des „subsidiären Modells".

Doch abgesehen von der Zukunftsfähigkeit der Modelle ist die Beschäftigung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen im Kontext von Demokratieforschung in doppelter Hinsicht interessant. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind nicht nur auf der Input-Seite des politischen Systems als Interessenvertreter und Lobbyisten aktiv, sondern auch in beträchtlichem Umfang als Produzenten von Leistungen auf der Output Seite tätig. Sie sind Aktivisten und Lobbyisten sowie gleichzeitig an Effizienzkriterien orientierte (Moral-)Unternehmen. Zivilgesellschaftliche Organisationen als Orte bürgerschaftlichen Engagements vereinen somit unter ihrem Dach eines der Grundprobleme der Demokratieforschung, nämlich den Gegensatz von Partizipation und Effizienz. Mit dem Fokus auf zivilgesellschaftliche Akteure verschränken sich daher die steuerungsorientierte und die partizipative Perspektive der Demokratieforschung. Gleichzeitig werden sie damit selbst zum Gegenstand der Demokratieforschung.

Anmerkung

1 Johns Hopkins Comparative Noprofit Sector Project (Salamon et al 1999), Future of Civil Society Organisations in Central Europe (Zimmer/Priller 2004), European Voluntary Associations in the Modern and Contemporary Period (Alapuro/Stenius im Erscheinen), Third Sector European Policy (Kendall 2009), Civil Society, Citizenship and New Forms of Governance in Europe – The Making of European Citizenship (Cinefogo).

Literatur

Alapuro, Risto/Stenius, Henrik (Hrsg.) (im Erscheinen): Comparative Perspectives to Associational Participation in the Nordic Countries, Baden-Baden.

Almond, Gabriel/Verba, Sidney (1963): The Civic Culture. Political Attitudes in Five Nations, Princeton.

Barber, Benjamin (1984): Strong Democracy, Berkeley.
Cacliagli, Mario (2003): Christian Democracy, in: Terence Ball/Richard Bellamy (Hrsg.), The Cambridge History of Twenty-Century Political Thought, Cambridge, S.165-180.
Cohen, Jean. L./Arato, Andrew (1997): Civil Society and Political Theory, Cambridge.
Dahl, Robert (1973): Polyarchy, Participation and Opposition. New Haven.
Dahrendorf, Ralf (1991): Die gefährdete Civil Society, in: Krzysztof Michalski (Hrsg.), Europa und die Civil Society. Castelgandolfo-Gespräche 1989, Stuttgart, S. 247-263.
Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements' des Deutschen Bundestages (2002): Bericht: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen.
Esping-Andersen, Gosta (1985): Politics Against Markets, Princeton.
Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
Freise, Matthias (2004): Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Gesellschaften, Münster.
Gensicke, Thomas/Picot, Sibylle/Geiss, Sabine (2006): Freiwilliges Engagement in Deutschland: 1999-2004, Wiesbaden.
Granovetter, Mark (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, in: American Journal of Sociology 91/3, S. 481-510.
Grundsatzprogramm der CDU (2007): Freiheit und Sicherheit: Grundsätze für Deutschland, beschlossen auf dem 21. Parteitag, Hannover.
Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung, Frankfurt/Main.
Held, David (2006): Models of Democracy, Stanford.
Jansen, Thomas (2005): Zur Europäisierung der „organisierten" Zivilgesellschaft: ein Bericht aus der Praxis, in: Michèle Knodt/ Barbara Finke (Hrsg.), Europäische Zivilgesellschaft: Akteure, Konzepte, Strategien, Wiesbaden, S. 153-169.
Keck, Margaret E./Sikking, Kathryn (1998): Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Ithaca.
Kendall, Jeremy (Hrsg.) (2009): Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-Level Processes and Organised Civil Society, Aldershot.
Klein, Ansgar (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Opladen.
Kocka, Jürgen (2002): Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft – Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven, in: Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements' Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, S. 15-22.
Kocka, Jürgen (2003): Zivilgesellschaft in historischer Perspektive, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16/2, S. 29-37.
Kocka, Jürgen (2008): Bürger und Bürgerlichkeit im Wandel, in: Apuz 9-10/08, S. 3-9.
Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Bertold (Eds.) (2007): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Lanham/Boulder.
Kommission (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Brüssel.
Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (2005): Transformations of the State, Cambridge.
Maloney, William A./Van Deth, Jan W. (Hrsg.) (2008): Civil Society and Governance in Europe, Cheltenham.
Powell, Walter W./Steinberg, Richard (Hrsg.), 2006: The Non-Profit Sector. A Research Handbook, New Haven.
Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (2005): Ein europäischer Vergleich von Dritte-Sektor-Organisationen, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Vol. 36, No 4, S. 128-144.
Putnam, Robert (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York.
Rucht, Dieter (2001) (Hrsg.): Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen, Frankfurt/Main.
Salamon, Lester M. et al (Hrsg..) (1999): Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Baltimore.
Schmidt, Manfred G. (2006): Demokratietheorien, Wiesbaden.
Zimmer, Annette/Priller, Eckhard (Hrsg.) (2004): Future of Civil Society, Wiesbaden.

Tauwetter in der Taiwan-Straße

China und Taiwan entschärfen ihren Dauerkonflikt

Sven Bernhard Gareis

Sven Bernhard Gareis

Zusammenfassung
Seit dem Regierungswechsel in Taiwan im Mai 2008 bemühen sich die Insel und Festland-China ernsthaft um eine Beilegung ihres Dauerkonflikts. Mit dem raschen Abschluss zahlreicher Abkommen wurde die Zusammenarbeit auf vielfältige politische, wirtschaftliche und soziale Felder ausgeweitet. Trotz fortbestehenden gegenseitigen Misstrauens erscheinen die Chancen für eine dauerhafte Friedensordnung größer als die Risiken einer neuen Konfrontation.

Seit dem Amtsantritt von Ma Ying-jeou als Präsident der Republik China (Taiwan) am 20. Mai 2008 haben sich die Beziehungen zwischen der Insel und dem chinesischen Festland deutlich entspannt und verbessert. Die gefährliche Dauerkonfrontation, in der die Volksrepublik China auf die provokative Unabhängigkeitsrhetorik von Mas Vorgänger Chen Shui-bian immer wieder mit Kriegsdrohungen und militärischem Säbelrasseln reagierte, hat einer Atmosphäre des konstruktiven Dialogs und einer sich verfestigenden Zusammenarbeit Platz gemacht. Bereits im Vorfeld der taiwanischen Präsidentenwahl (und wohl auch mit Blick auf einen möglichen Sieg des Kandidaten Ma) hatte Chinas Staats- und Parteichef Hu Jintao in seiner Rede auf dem 17. Parteitag der Kommunistischen Partei ungewohnt versöhnliche Töne angeschlagen. Er beschwor ein formales Ende der Feindschaft zwischen beiden Seiten auf der Grundlage des „Ein-China-Prinzips“ und schlug vor, ein Friedensabkommen sowie einen Rahmen für die weitere friedliche Entwicklung beiderseits der Taiwan-Straße zu schaffen (s. Hu 2007: Abschnitt X; vgl. Giese 2007: 122f.). Wie schon im Wahlkampf bekannte sich Ma Ying-jeou dann auch in seiner Antrittsrede als Präsident zum „Konsens von 1992“, demzufolge es nur ein China, aber unterschiedliche Interpretationen über seine politische Gestalt gibt. Damit machte er deutlich, dass er am *status quo* der Beziehungen zwischen Insel und Festland und dessen weiterer friedlicher und prosperierender Entwicklung festhalten will (s. Ma 2008).

Konsens von 1992

Die sich so darbietenden Chancen auf Entspannung nutzen beide Seiten dann auch mit bemerkenswerter Konsequenz und Energie. Binnen Wochen wurden erste Abkommen zu Verkehrs- bzw. Postverbindungen abgeschlossen und umgesetzt, die dann in zwei weiteren Verhandlungsrunden ausgebaut und durch Vereinbarungen zur Lebensmittelsicherheit, zur Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Finanzkooperation und festländischen Investitionen auf Taiwan er-

gänzt wurden. Im April 2009 machte China dann den Weg frei für Taiwans seit langem ersehnten Beobachterstatus bei der Versammlung der Weltgesundheitsorganisation (s. Taipei Times vom 30. April 2009).

Ist es den politischen Führern in Beijing und Taipei also binnen eines guten Jahres gelungen, einen innerchinesischen Konflikt friedlich beizulegen, der aufgrund der US-amerikanischen Beistandszusagen an Taiwan sowie der festen Integration beider Chinas in der Weltwirtschaft immer auch eine globale Reichweite aufwies? Zweifellos sind beide Seiten mit großem Pragmatismus aufeinander zugegangen und haben eine Reihe technischer Probleme einer engeren Zusammenarbeit über die Taiwan-Straße hinweg gelöst. Die wesentlichen politischen Fragen wurden jedoch bis auf weiteres ausgeklammert und vertagt.

Welche Fundamente für die Gestaltung eines *modus vivendi* zwischen Volksrepublik und Republik China sind in den vergangenen Monaten gelegt werden? Werden die pragmatischen Annäherungen auch spill-over-Effekte in andere Politikbereiche und Handlungsfelder nach sich ziehen? Wird der Prozess der gegenseitigen Annäherung und Entspannung in eine Wiedervereinigung münden, oder wird China auf absehbare Zeit *de facto* aus zwei Staaten bestehen, die – vielleicht nach deutsch-deutschem Vorbild – spezielle Beziehungen zueinander unterhalten? Diesen Fragen soll im vorliegenden Beitrag nachgegangen werden. Es soll untersucht werden, ob die bisherigen Kooperationsschritte als Basis für eine dauerhafte friedliche Ordnung zwischen Festland und Insel taugen, welche Probleme weiter bestehen und wie diese gelöst werden können. Zuvor aber scheint es angebracht, kurz auf Entwicklung und Struktur sowie auf die überregionalen Dimensionen dieses Konflikts einzugehen, um so einen Maßstab für die eingetretenen Veränderungen wie auch für die Qualität der noch zu bewältigenden Herausforderungen zu gewinnen.

Wiedervereinigung oder zwei de-facto-Staaten

1. Welches China soll es sein? Entwicklung und Struktur des Konflikts zwischen Festland-China und Taiwan

Die Geschichte der Beziehungen zwischen Taiwan und dem Festland ist seit jeher äußerst wechselvoll. Von portugiesischen Seeleuten 1544 *Ilha Formosa* (schöne Insel) getauft, stellte die Insel als Bastion für Piraten und Zufluchtsort für dem Kaiserreich missliebige Volksgruppen wie die Hakka ein sicherheitspolitisches Problem für das Festland dar. Zu Beginn des 17. Jahrhundert brachten die Niederländer weite Teile der Insel unter ihre Kontrolle, wurden aber im Jahr 1662 durch Zheng Chengkong vertrieben. Dieser wiederum baute als loyaler Anhänger der 1644 untergegangenen Ming-Dynastie das von ihm begründete Königreich auf Taiwan zu einem Stützpunkt gegen die siegreiche Mandschu-Dynastie der Qing aus, gegen die er mit seiner Piratenflotte operierte. Nach seinem raschen Tod indes gelang es den Qing 1683 Taiwan dem Kaiserreich einzuverleiben und die Insel als Distrikt der Provinz Fujian zuzuschlagen. Erst zweihundert Jahre später, nach einem missglückten Versuch Frankreichs zur Eroberung Taiwans erhielt die Insel 1885 der Status einer Provinz. Doch schon zehn Jahre später fiel Taiwan nach Chinas Niederlage als Kriegsbeute an das

aggressiv aufstrebende Japan, welches die Insel nach seinen Vorstellungen zu modernisieren begann (s. ausführlich Roy 2003: Kap. 1).

Auf dem Festland stürzte infolge des am 10. Oktober 1911 begonnenen Hangzhou-Aufstandes die letzte Kaiserdynastie, Revolutionsführer Sun Yat-sen rief als Übergangspräsident die Republik China aus. Nachdem die von Sun ins Leben gerufene Nationalchinesische Partei (*Guomindang*, GMD oder KMT) und die 1921 gegründete Kommunistische Partei Chinas (*Zhongguo Gongchangdang*) einige Jahre in einer Volksfrontregierung zusammengearbeitet und weite Teile Chinas der Gewalt regionaler *Warlords* entrissen hatten, startete Suns Nachfolger Chiang Kai-shek einen blutigen Vernichtungsfeldzug gegen die Kommunisten, die bald unter der Führung Mao Zedongs standen. Der mit aller Härte geführte Bürgerkrieg setzte sich auch fort, als die japanischen Übergriffe aus dem 1932 gegründeten Marionettenstaat Manzhuguo im Nordosten Chinas ab 1937 zum chinesisch-japanischen Krieg führten, der ganz China existenziell bedrohte. Der Bürgerkrieg flammte nach der japanischen Niederlage vom 13. August 1945 mit aller Gewalt wieder auf, das an China zurückgefallene Taiwan wurde durch Chiang unter Kriegsrecht gestellt. Nach ihrer Niederlage im Bürgerkrieg zogen sich die KMT-Truppen unter Mitnahme zahlreicher Kulturgüter sowie des Alleinvertretungsanspruchs für ganz China nach Taiwan zurück. Am 1. Oktober 1949 proklamierte Mao Zedong auf dem Festland die Volksrepublik China, die in der Folge Taiwan als abtrünnige Provinz betrachtete. Unterstützt von den USA und einer lange westlich dominierten Mehrheit in der VN-Generalversammlung indes konnte Taiwans Präsident Chiang bis 1971 den Ständigen Sitz der Republik China im UNO-Sicherheitsrat halten.

Der am 25. Oktober 1971 auf Antrag Albaniens erfolgte Hinauswurf des Chiang-Regimes aus der UNO durch Resolution 2758 (XXVI) markierte eine einschneidende Zäsur. In rasanter Folge brachen die westlichen Staaten, inklusive der Schutzmacht USA, ihre diplomatischen Beziehungen zu Taiwan ab, um umgehend solche mit der Volksrepublik aufzunehmen. Diese wiederum macht die Akzeptanz des „Ein-China-Prinzips“ und die Anerkennung des festlandchinesischen Alleinvertretungsanspruchs zur Bedingung für die internationale Zusammenarbeit. Gegenüber der Insel besteht die Volksrepublik auf einer Wiedervereinigung nach dem Prinzip „Ein Land – Zwei Systeme“ (*yiguo-liangzhi*), welches Taiwan weitreichende politische und ökonomische Autonomierechte einräumen würde. Zugleich droht die Volksrepublik der Insel mit Krieg für den Fall einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung.

Ein-China-Prinzip

Ein Land – Zwei Systeme

Ein solcher Schritt erschien mit fortdauernder Teilung des Landes, vor allem aber als Folge der Demokratisierung Taiwans jedenfalls aus festlands-chinesischer Sicht zu befürchten. Noch unter dem bis 1988 andauernden Kriegsrecht hatte sich in Taiwan eine Oppositionspartei, die Demokratische Fortschrittspartei (*minzhu jinbu dang,* DPP), gegründet und rasch Wahlerfolge etwa bei den Bürgermeisterwahlen in Kaoshiung, der zweitgrößten Stadt Taiwans, errungen. Als mit den taiwanischen Präsidentenwahlen1996 erstmals in der chinesischen Geschichte ein Staatsoberhaupt durch das Volk bestimmt wurde, begleitete die Volksrepublik diesen Wahlgang mit massiven Raketenfeuer um die Nordspitze Taiwans. Chen Shui-bian, 2000 als erster Oppositionspolitiker ins Präsidentenamt gewählt, schlug während seiner achtjährigen Amtszeit immer deutlicher

taiwan-nationalistische Töne an und arbeitete immer unverhohlener auf eine *de jure*-Unabhängigkeit der Insel vom Festland hin. Auf diese Provokationen reagierte die Volksrepublik mit dem verstärkten Ausbau ihrer Raketenpotenziale auf dem Festland sowie mit Kriegsdrohungen, die mit dem im März 2005 verabschiedeten Anti-Sezessionsgesetz ihren Höhepunkt fanden. Nach Art. 8 dieses Gesetzes droht die Volksrepublik im Falle einer taiwanischen Unabhängigkeitserklärung mit der Anwendung „nicht friedlicher und anderer notwendiger Maßnahmen, um Chinas Souveränität und territoriale Integrität zu schützen." Zur Untermauerung dieser Drohung hält China in seiner Provinz Fujian hunderte von ballistischen Raketen auf das gegenüberliegende Taiwan gerichtet; Taiwan unterhält zu seiner Verteidigung eine der modernsten Armeen ganz Ostasiens. Zugleich jedoch entwickelte sich die bilaterale Wirtschaftszusammenarbeit über die Taiwan-Straße immer intensiver, siedelten sich zehntausende taiwanischer Unternehmen auf dem Festland an und sorgten so für die paradoxe Konstellation einer immer engeren ökonomischen Interdependenz (s. Rigger/Reid 2008) bei immer aggressiverer politischer Konfrontation.

immer engere ökonomische Interdependenz bei immer aggressiverer politischer Konfrontation

Im Präsidentschaftswahlkampf 2008 wurde dann deutlich, dass die taiwanische Bevölkerung sowohl eine Wiedervereinigung zu den Bedingungen der Volksrepublik als auch eine Unabhängigkeitserklärung der Insel ablehnt und statt dessen an einer Fortentwicklung des *status quo* mit dem Ziel größerer internationaler Anerkennung und Handlungsspielräumen interessiert ist (s. Schütte 2008). Ma Ying-jeou brachte dies auf die Formel der „Drei Nein": Nein zur raschen Wiedervereinigung, Nein zur Unabhängigkeitserklärung, Nein zur Gewaltanwendung. Nach seinem Wahlsieg entbehrt es nicht einer gewissen historischen Ironie, dass nach dem Sieg der KMT bei den Parlaments- und Präsidentenwahlen 2008 nun die späten Nachfolger der ehemaligen Bürgerkriegsgegner und Todfeinde Chiang und Mao vor der Aufgabe stehen, die Hinterlassenschaften des chinesischen Bürgerkrieges zu überwinden und für eine Friedensordnung über die Taiwan-Straße hinweg zu sorgen.

Drei Nein

Dies wird trotz günstiger Ausgangsvoraussetzungen keine leichte Aufgabe sein: Die kommunistische Führung in Beijing hat die Wiedervereinigung mit Taiwan zu einem emotional hoch aufgeladenen Symbol für die nationale Einheit stilisiert und verfügt angesichts ihrer immer nationalistischeren Bevölkerung über wenig Handlungsspielräume bezüglich einer internationalen Aufwertung Taiwans. Genau diese Lockerung der Isolation Taiwans indes erwarten die allermeisten Bürger der Insel von einer engeren Kooperation mit der Volksrepublik zumindest für die unbestimmt lange Zeit bis zu einer möglichen Wiedervereinigung. Taiwan, das im Zuge seiner Demokratisierung nach der Aufhebung des Kriegsrechts im Jahre 1988 seinen gesamtchinesischen Vertretungsanspruch aufgegeben hat, sieht sich als souveränen Staat in der Fortführung der nie untergegangenen Republik China. Die Eingliederung ins Reich der Mitte nach dem Beispiel der ehemaligen Kolonien Hongkong und Macao ist für Taiwan, das zurecht auf seine demokratische Entwicklung als wesentlichem Charakteristikum seiner gewachsenen eigenen Identität verweist, nicht akzeptabel. Eine für Taiwan erträgliche Wiedervereinigung wäre nur unter freiheitlich-demokratischen Vorzeichen zu realisieren, was jedoch noch erhebliche politische Reformen auf dem Festland zur Voraussetzung hätte.

2. Eine chinesische Angelegenheit von globaler Bedeutung

Vor allem die Volksrepublik China verweist gerne darauf, dass es sich bei der Taiwan-Frage um eine innerchinesische Angelegenheit handelt, und verbittet sich externe „Einmischung". Tatsächlich haben die 171 Staaten, die diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik eingegangen sind, deren „Ein-China"-Postulat akzeptiert, und erkennen Taiwan nicht als Staat an. Taiwan unterhält dagegen volle diplomatische Beziehungen zu nur 23 weniger bedeutenden Staaten, vornehmlich in Lateinamerika und im pazifischen Raum.

Dennoch sind die globalen Dimensionen des China-Taiwan-Disputs unübersehbar, ebenso wie das Interesse der Staatenwelt an einer dauerhaft friedlichen Entwicklung in der Taiwan-Straße. Dies zeigt schon ein Blick auf die geographische Lage: Taiwan liegt am nördlichen Ausgang der Südchinesischen See, einer der wichtigsten Wasserstraßen des Welthandels, der durch einen sich verschärfenden Konflikt ebenso stark beeinträchtigt würde wie die wirtschaftliche und politische Lage in der gesamten südostasiatischen Region.

USA 1979: Taiwan Relations Act

Besonders augenfällig werden internationalen Implikationen dieser chinesischen Angelegenheit jedoch durch die engen sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen Taiwan und den USA, die mit dem 1979 verabschiedeten *Taiwan Relations Act* zu einer Schutzmacht Taiwans geworden sind. Die Insel, die von den USA mit den modernsten Waffensystemen ausgestattet wird, ist ein treuer Verbündeter des noch amtierenden Hegemons in Asien und ein wichtiger Partner der USA in deren sich abzeichnendem Wettlauf mit der VR China um Macht und Einfluss in der Region. Dass die USA die Unterstützung Taiwans ernst nehmen, haben sie wiederholt demonstriert. Als Antwort auf die chinesischen Raketenmanöver zur taiwanesischen Präsidentenwahl 1996 entsandten die USA zwei Flugzeugträgergruppen vor die Taiwanstraße, eine Machtdemonstration, die sie – wenngleich mit größerem räumlichen Abstand – bei der Wahl im März 2008 wiederholten (s. Taipei Times vom 21. März 2008). Zwar haben die USA nicht zuletzt aufgrund ihrer engen wirtschafts- und finanzpolitischen Verflechtung mit der Volksrepublik ein intrinsisches Interesse an Stabilität zwischen beiden Chinas, auch sind sie Chen Shui-bians Provokationen immer wieder nachdrücklich entgegengetreten. Eine allzu rasche Annäherung Taiwans an das Festland würde aber in Washington als Verschiebung der regionalen Machtgewichte zuungunsten der USA wahrgenommen.

EU als globale Wirtschaftsmacht eng mit China und Taiwan verbunden

Gleichermaßen starke Interessen an einer stabilen Situation in der Taiwan-Straße hat auch die Europäische Union (EU), ohne jedoch eine nur annähernd vergleichbare politische Rolle in der Region zu spielen wie die USA. Die EU ist als globale Wirtschaftsmacht eng mit China und Taiwan verbunden, nicht nur was den bilateralen Handel ausmacht, der im Jahr 2008 mit der Volksrepublik ein Volumen von mehr als € 326 Mrd. (s. European Commission 2009) und mit Taiwan 2007 immerhin € 39 Mrd. ausmachte (s. European Economic and Trade Office 2008), sondern auch als substanzieller Investor auf beiden Seiten der Taiwan-Straße. Diese dynamischen Wirtschaftsbeziehungen sollen nicht durch Konflikt und Instabilität beeinträchtigt werden. Anders als die USA jedoch haben die EU-Staaten kein eigenes machtpolitisches Interesse an der Aufrechter-

haltung des chinesisch-taiwanischen *status quo*, sondern könnten mit jeder friedlichen Entwicklung zwischen den beiden Ländern leben (vgl. Tang 2009b).

Dass auch die Volksrepublik die globale Relevanz ihres Disputs mit Taiwan erkannt hat und sich internationaler Hebel gut zu bedienen weiß hat sie wiederum im Frühjahr 2008 gezeigt: Sie konnte die USA wie auch die EU-Staaten dazu bringen, Chens parallel zu den Präsidentschaftswahlen abgehaltenes über einen UN-Mitgliedsantrag unter der Staatsbezeichnung „Taiwan" (also ohne Bezug auf China) ebenso einmütig wie scharf zu verurteilen (s. Gareis 2008). Statt wie bei den vorangegangenen Wahlen ihr internationales Image durch lautstarke Drohgebärden zu beschädigen, konnte sich die Führung in Beijing zurückhalten und den Aufbau politischen Drucks auf Taiwan elegant dessen Freunden im demokratischen Lager überlassen.

3. Wege zur Entspannung

Wie am Beispiel der wachsenden wirtschaftlichen Verflechtung bereits erwähnt, sind Schritte zur Entspannung der *cross-strait-relations* nicht erst mit dem Amtsantritt Ma Ying-jeous unternommen worden. Auch war die China-Politik angesichts brennender innen-, wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme nicht das dominante Thema auf der Agenda des Präsidentschaftswahlkampfs. Schließlich wollte auch DPP-Kandidat Frank Hsieh den Konfrontationskurs von Chen Shui-bian nicht fortsetzen, sondern versprach ebenfalls eine (wenn auch deutlich vorsichtigere) Annäherung zwischen Insel und Festland. Dennoch ging von Ma das eindeutigste Signal für den pragmatischen Aufbau von umfassender Kooperationsbeziehungen zum Festland aus – weshalb sein Wahlsieg am 22. März 2008 mit rd. 58 Prozent der Stimmen auch international ein ganz überwiegend positives Echo fand (vgl. Bersick/Wacker 2008).

party to party meetings zwischen KMT und KPCh

Das von der KMT angeführte „blaue" Lager war in dieser Frage nicht nur programmatisch deutlicher positioniert gewesen als das „grüne" Lager um die DPP, sondern hatte seit einer Reihe von Jahren durch die von hochrangigen Vertretern wahrgenommenen *party to party meetings* zwischen KMT und KPCh eine zwar inoffizielle, nichtsdestoweniger aber sehr effektive Kommunikationsbasis aufgebaut. Diese konnte dann rasch für substanzielle Fortschritte im bilateralen Verhältnis genutzt werden. Noch im April 2008 trafen der gewählte Vize-Präsident Vincent Siew auf dem Boao-Wirtschaftsforum in Hainan sowie KMT-Chef Wu Poh-hsiung in Beijing mit Chinas Staats- und Parteichef Hu Jintao zusammen und sorgten so für Kontakte auf höchster politischer Ebene (s. Siew 2008).

Solche Kanäle sind umso wichtiger, als offizielle Gespräche zwischen den Regierungen aufgrund der Statusfrage Taiwans nicht möglich sind. China akzeptiert die Staatlichkeit der Inselrepublik nicht und verweigert folglich Gespräche auf gleicher Augenhöhe. Für Taiwan als dem weitaus schwächeren Akteur in diesem Spiel geht es daher darum, durch eine „flexible Diplomatie" auch die Volksrepublik zu einer größeren Beweglichkeit zu veranlassen.

flexible Diplomatie

Konsens von 1992

Das Eingehen auf den sogenannten „Konsens von 1992" ist hierfür ein Beispiel. Lange war umstritten, ob es einen derartigen Konsens je gegeben hat, weil

er nirgends schriftlich festgehalten wurde. Der gemeinsame Nenner besteht darin, dass es ein China gibt, über dessen politische Ordnung indes unterschiedliche Interpretationen möglich sind, beide Seiten also an ihren jeweiligen Sichtweisen festhalten können. Mithilfe dieses diplomatischen Tricks treten die als noch unüberwindlich betrachteten Statusprobleme ein Stück zurück und machen den Weg frei für die pragmatische Erörterung von Fragen und Problemen der konkreten Ausgestaltung des bilateralen Verhältnisses. Statt die Lösung der gegenseitigen Akzeptanzfrage zur Vorbedingung zu machen, kann so auf dem Grundkonsens einer gegenseitigen Nicht-Ablehnung verhandelt werden. Was als diplomatische Rabulistik erscheinen mag, ist ein bemerkenswerter Schritt nach vorne: Statt als abtrünnige Provinz, die durch ein Wechselspiel von Drohungen und Versprechungen gefügig gemacht werden soll, erkennt die Volksrepublik unter Hu Jintao Taiwan grundsätzlich als (wenn auch keineswegs gleichberechtigten) Gesprächspartner an. Taiwan unter Ma Ying-jeou bekräftigt die gemeinsamen Wurzeln beider Chinas und garantiert, dass es zu keiner einseitigen Lossagung kommen wird. Der merkwürdige „Konsens von 1992“ könnte sich so als ein recht tragfähiges Fundament für die weitere pragmatische Ausgestaltung der *cross-strait relations* erweisen.

Tatsächlich hatte Ma im Wahlkampf versprochen, unter Hintanstellung statusbezogener Prestigefragen für die pragmatische Überwindung wesentlicher Hindernisse in den Beziehungen zwischen Festland und Insel zu sorgen. Diese Initiative musste auch von Taiwan ausgehen, war es doch die Insel, welche die überwiegende Zahl der praktischen Interaktionshindernisse aufgebaut hatte, um sich vor zu großem festland-chinesischen Einflüssen abzuschotten. Während Einwohner Taiwans zu Hunderttausenden das Festland besuchen und sich dort mit ihren Firmen auch ansiedeln konnten, unterlagen insbesondere der Personenverkehr zur Insel, die Luft-, See- und Postverbindungen trotz fortschreitender wirtschaftlicher Verflechtung erheblichen Limitationen und mussten zu großen Teilen auf dem Umweg über Hongkong abgewickelt werden.

Strait Exchange Foundation (SEF)

Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS)

Um Veränderungen in diesen Bereichen aushandeln und in bilaterale Abkommen überführen zu können, wurde wiederum ein pragmatischer Mechanismus reaktiviert, der unter der Präsidentschaft Chen Shui-bians völlig zum Erliegen gekommen war: die Gespräche zwischen den halboffiziellen Einrichtungen *Strait Exchange Foundation* (SEF) auf der taiwanischen Seite und der *Association for Relations Across the Taiwan Strait* (ARATS) auf dem Festland. Diese nach den beiden Vorsitzenden Cheng Ping-kun (SEF) und Chen Yunlin (ARATS) sogenannten Chiang-Chen Talks bilden gewissermaßen die Bühne für die Unterzeichnung von Abkommen, die zuvor im Hintergrund von Experten aus beiden Regierungsapparaten ausgehandelt wurden. Obwohl die so geschaffenen *minutes, agreements und memoranda of understanding* keine völkerrechtlichen Verträge darstellen, werden sie getreulich von den jeweiligen staatlichen Apparaten umgesetzt – ein kreativer, pragmatischer und zugleich überaus effektiver Ansatz zur Umgehung des Statusproblems.

Unmittelbar nach dem Amtsantritt Ma Ying-jeous wurden die Gespräche aufgenommen, so dass bereits ab Mitte Juli 2008 mit direkten Charterflügen und Schiffsverbindungen zwischen Insel und Festland begonnen werden konnte. In der zwei weiteren Runden wurden bis Ende April 2009 die Möglichkeiten direkter

Reisen immer weiter verbessert: Mittlerweile stehen auf dem Festland 28 und in Taiwan 18 Flughäfen für 270 Direktflüge pro Woche zur Verfügung, die zudem nicht mehr den Hongkonger Luftraum durchqueren müssen. Die Abkommen über Lebensmittelsicherheit, zur Wirtschaftszusammenarbeit, zu Finanzinvestitionen und Bankenverkehr, zur Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung im polizeilichen und justiziellen Bereich verdeutlichen die große Bandbreite der bilateralen Kooperation (s. Mainland Affairs Council 2009b, 2009c). Zudem haben die drei Verhandlungsrunden auf dem Festland wie auch in Taiwan zu zahlreichen Treffen von Delegationen der unterschiedlichsten Ebenen und Politikbereiche geführt und so ein bis dahin nicht bekanntes Maß an Begegnung, gegenseitigem Kennenlernen und vielleicht auch Verständnis zwischen den beiden Chinas ermöglicht. Die Veränderungen im bilateralen Verhältnis sind sowohl in Taiwan wie auch in der Volksrepublik unmittelbar spürbar, nicht zuletzt durch die zahlreichen Reisegruppen vom Festland, die das ihnen bislang weitgehend verschlossene Taiwan geradezu stürmen und die taiwanischen Sehenswürdigkeiten in Städten und auf dem Land überfluten. Mit teils mehr als 3000 einreisenden Personen pro Tag und 350.000 Besuchen innerhalb des ersten Jahres (s. China Daily vom 29. Juni 2009) eröffneten sich für die taiwanische Tourismusindustrie – nach anfänglich erheblichen logistischen Problemen – neue Wachstumsbereiche.

Tourismus

Überhaupt lautet das Zauberwort für die Verbesserungen in den bilateralen Beziehungen wirtschaftliche Zusammenarbeit und Verflechtung zum möglichst gegenseitigen Nutzen. Tatsächlich hat sich die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich in immer rascherem Tempo intensiviert. Seit 2006 hat die Volksrepublik die USA und Japan als Taiwans größte Handelspartner überholt, das bilaterale Handelsvolumen betrug 2008 US$ 101,8 Mrd. bei einem Überschuss von rd. US$ 37 Mrd. zugunsten Taiwans (Daten verfügbar beim taiwanischen Handelsministerium unter www.eweb.trade.gov.tw). Damit wickelt Taiwan etwa 20 Prozent seines Handels und mehr als ein Viertel seiner Exporte mit der Volksrepublik ab. Hinzugerechnet werden muss indes noch der Handel mit Hongkong, der im gleichen Zeitraum fast reine Exporte im Volumen von US$ 34 Mrd. umfasste. Insgesamt gehen damit fast 40 Prozent der taiwanischen Exporte auf das Festland, mehr als in die USA, Japan und die EU zusammen. Darüber hinaus gehen fast 80 Prozent der jährlich rd. US$ 10 Mrd. auswärtiger Direktinvestitionen taiwanischer Firmen ins Festland, eine Entwicklung, die durch den Wegfall gesetzlicher Beschränkungen seitens Taiwan weiter befördert wird. Umgekehrt wird es Unternehmen aus der Volksrepublik mit Inkrafttreten des Abkommens über Festlands-Investitionen in Taiwan am 30. Juni 2009 möglich sein, in einhundert Kategorien von Unternehmen Anteile zu erwerben und so – jedenfalls nach den Buchstaben des Abkommens – durch die Nutzung komplementärer Vorteile zu einer *win-win-situation* für beide Seiten betragen (s. Mainland Affairs Council 2009b: 11) Gekrönt werden soll die Abkommenreihe zur Wirtschaftskooperation durch ein *Economic Framework Agreement* (ECFA; s. Mainland Affairs Council 2009a). Hierbei handelt es sich um eine Art Freihandelsabkommen, das die wirtschaftliche Zusammenarbeit über die Taiwan-Straße hinweg weiter normalisieren und ausbauen soll.

wirtschaftliche Zusammenarbeit

Direktinvestitionen taiwanischer Firmen ins Festland

Economic Framework Agreement

Binnen weniger Monate also sind die Beziehungen zwischen Taiwan und der Volksrepublik China auf vielen praktischen Feldern vereinfacht und in ra-

schen Schritten intensiviert worden. Weitere Abkommen, etwa über den weiteren Ausbau internationaler Flugverbindungen oder im ökonomischen Bereich stehen auf der Agenda der weiteren Chiang-Chen-Gespräche. Die fortschreitende Zunahme der bilateralen Verflechtung wird, so steht zu erwarten, neben den betroffenen Handlungsfeldern auch auf weitere Politikbereiche ausstrahlen und zur weiteren Stabilisierung der Situation in der Taiwan-Straße beitragen. Wachsende zwischenmenschliche Kontakte, enge Wirtschaftsbeziehungen mit hohen Investitionsvolumen sowie die zunehmenden politischen Zusammentreffen vertragen auf Dauer kein Klima gegenseitiger militärischer Bedrohung und Angst, so dass über kurz oder lang auch mit dem Aufbau vertrauensbildender Maßnahmen etwa im sicherheitspolitischen begonnen werden muss. Während die Volksrepublik durchaus offensiv in diese Richtung drängt, ist der außen- und sicherheitspolitische Apparat in Taiwan in dieser Frage noch eher abwartend. Insgesamt aber dürften die erzielten Fortschritte nur um den Preis erheblicher politischer und wirtschaftlicher Verluste auf beiden Seiten der Taiwan-Straße rückgängig zu machen sein.

4. Fortbestehende Probleme: Statusfragen und gegenseitiges Misstrauen

Die erfolgreiche Annäherung während des ersten Jahres nach Mas Amtsantritt können indes nicht über eine Reihe von fortbestehender Herausforderungen hinwegtäuschen. Wie oben bereits dargelegt, räumte die Verständigung auf den „Konsens von 1992“ die substanziellen politischen Probleme im beiderseitigen Verhältnis zunächst nur beiseite, ohne sie zu lösen. Damit überschatten sie jedoch die weitere Entwicklung, weil ihnen durchaus das Potenzial innewohnt, den begonnenen Entspannungs- und Friedensprozess zum letztlichen Scheitern zu bringen. Da ist zunächst die Frage, zu welchem Ende dieser Prozess führen soll. Für die Volksrepublik China ist, bei allem zur Schau gestellten Pragmatismus in den Sachfragen, das Ziel klar: Die Wiedervereinigung zu chinesischen Bedingungen auf der Grundlage des Prinzips „Ein Land – zwei Systeme“. Dem steht die Position Mas gegenüber, nach der eine Wiedervereinigung nicht gegen den demokratisch gebildeten Willen der taiwanischen Bevölkerung vollzogen werden kann. Sowohl bei der Formulierung der Grundsätze seiner Politik gegenüber dem Festland als auch in den begleitenden Erklärungen zum ECFA wird taiwanische Führung um Ma nicht müde, eine rasche Vereinigung mit China oder Souveränitätseinschränkungen abzulehnen bzw. zu verneinen (vgl. Mainland Affairs Council 2009a: 13). Wie lange jedoch kann ein konstruktiver, auf enge Kooperation und *win-win*-Situationen zielender *modus vivendi* im Schwebezustand gehalten werden, ohne dass die Kernfrage der gemeinsamen Zukunft gelöst wird.

Wiedervereinigung zu chinesischen Bedingungen

Wiedervereinigung nicht gegen den demokratisch gebildeten Willen der taiwanischen Bevölkerung

Hinzu kommen die bereits angesprochenen Statusfragen: Konstruktive Verhandlungen bedürfen eines Mindestmaßes an gegenseitiger Akzeptanz und werden auf Dauer belastet, wenn eine Seite die andere als untergeordnete Größe auffasst. Die taiwanische Bevölkerung erwartet daher, dass den in den Chiang-Chen-Abkommen immer wieder formulierten Bekenntnisse zum gegenseitigen

Respekt auch erkennbare Schritte der Volksrepublik in Richtung Taiwan folgen. Dabei erscheint eine formale Anerkennung Taiwans durch die Volksrepublik auch den Bewohnern der Insel als unrealistisch, nicht aber eine Ausweitung von Taiwans internationalem Handlungsspielraum. Die im April 2009 durch das Einverständnis der Volksrepublik erfolgte (und zunächst nur für eine Sitzungsperiode gültige) Einladung Taiwans als Beobachter bei Versammlung der WHO war sicher ein erster Schritt in diese Richtung, ein Ausbau der Mitarbeit etwa in den technischen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wäre denkbar. Hierzu ist Taiwan bereit, zugunsten größerer praktischer Handlungsmöglichkeiten etwa in der mit dem Status eng verbundenen Namensfrage große Flexibilität zu zeigen. Die Einladung zu WHO erfolgte unter Verwendung der sogenannten Olympia-Formel: „Chinese Taipei" ist die Zugehörigkeitsbezeichnung der taiwanischen Teilnehmer an den Olympischen Spielen. Der Welthandelsorganisation WTO wiederum gehört Taiwan unter der Bezeichnung „Separates Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu" an. Allerdings zeigt das mehr als zögerliche und absichernde Vorgehen der Volksrepublik in der WHO-Angelegenheit, wie schwer ihr Zugeständnisse fallen, die nur im Ansatz als Anerkennung eines eigenständigen Taiwan interpretiert werden könnten.

So bleibt trotz rascher und erkennbarer Fortschritte das gegenseitige Misstrauen weiter ausgeprägt. Jahrzehnte der Trennung und der unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung haben zu einer gegenseitigen Entfremdung geführt, die nicht binnen kurzem überwunden werden kann. In der Führung der Volksrepublik bestehen Unsicherheiten über Mas langfristigen Kurs, hatte doch dieser etwa in Menschenrechtsfragen oder zum Tiananmen-Massaker vom 4. Juni 1989 stets deutliche chinakritische Worte gefunden. Zudem hat er ja mit seiner Politik der „Drei Nein" nicht nur einer Unabhängigkeitserklärung und der Anwendung von Gewalt eine Absage erteilt, sondern eben auch einer raschen Wiedervereinigung. In Beijing fragt man sich, ob Ma den *modus vivendi* als Weg kontinuierlicher Annäherung mit dem Ziel einer irgendwann möglichen Wiedervereinigung versteht oder oder ob er durch die internationale Aufwertung Taiwans die Spaltung weiter vertiefen will. Umgekehrt sorgen sich viele Taiwaner, ob die enge wirtschaftliche Verflechtung nicht zu einer einseitigen Abhängigkeit des kleinen Taiwan von der wirtschaftlich und politisch dominanten Volksrepublik führt, Taiwan gewissermaßen in der innigen Umarmung der großen Schwester erstickt. Sie verlangen nach sichtbaren Beweisen, dass den Öffnungs- und Annäherungsschritten in Richtung Festland auch Garantien zumindest für den Fortbestand der *de-facto*-Eigenständigkeit sowie für die Sicherheit der Insel. Maßnahmen zur Überwindung des beiderseitigen Misstrauens etwa durch einen sich langsam entwickelnden Dialog der außen- und sicherheitspolitischen Akteure beider Seiten bleiben erforderlich, dürften sich aber noch einige Zeit sehr verhalten und über Umwege wie den gemeinsamen Besuch internationaler Treffen und Konferenzen in Drittländern vollziehen.

5. Perspektiven: Von der Entspannung zum Frieden?

Bezüglich der eingangs aufgeworfenen Fragestellungen kann festgehalten werden, dass sich die führenden Akteure in Beijing wie auch in Taipei mit großer Ernsthaftigkeit sowie einem starken politischen Willen um eine tragfähige und dauerhafte politische Ordnung über die Taiwan-Straße hinweg bemühen. Auf den durch Ma und die KMT garantierten Wegfall einer taiwanischen Unabhängigkeitsoption reagiert die Volksrepublik unter Hu Jintao mit der zu früheren Zeiten häufig geäußerten Drohung, die Wiedervereinigung notfalls auch zu erzwingen. Ein für das neue Klima symbolisches Zeichen hat Taiwan im Frühjahr 2008 mit seiner schnellen Hilfe in der Erdbebenregion von Sichuan gesetzt; umgekehrt fiel der Empfang der Mannschaft von „Chinese Taipei" beim Einzug ins Olympia-Stadion in Beijing besonders herzlich aus.

Beide Seiten stellen sich auf einen in seiner Dauer nicht absehbaren Prozess sich verfestigender und sich erweiternder Kooperationsbeziehungen ein. Taiwans Wirtschaft und Gesellschaft werden von der Wachstumsdynamik des Festlandes profitieren und umgekehrt kann auch Taiwan der Volksrepublik wertvolle Unterstützung für die weitere Gestaltung ihres Transformationsprozesses anbieten. Taiwan hat viele Veränderungen, die dem Festland noch bevorstehen bereits mit beachtlichem Erfolg durchlaufen: Den Übergang von einer ressourcenverzehrenden Industriegesellschaft in eine wohlhabende Dienstleistungsgesellschaft, die Einführung rechtsstaatlicher Regeln und Verfahren in der Interaktion zwischen Staat und Bürgern einerseits sowie den Privatakteuren untereinander, die sehr weitgehende Verwirklichung von Freiheits- und Menschenrechten und nicht zuletzt die Einführung einer mittlerweile in mehreren Wahlgängen erprobten Demokratie. Der Erfolg der taiwanischen Unternehmen auf dem Festland beruht neben dem technischen und wirtschaftlichen *Knowhow* ihrer Betreiber vor allem auch auf deren sprachlichem und kulturellem Verständnis für die Situation in der Volksrepublik. Vielversprechender als externe, von westlicher Seite unternommene, Demokratisierungsbemühungen dürfte in der Volksrepublik eine indigene Entwicklung sein (s. Esteban 2008), in der Chinesen Chinesen unterstützen.

Was den Übergang von einer Politik der gegenseitigen Nicht-Ablehnung hin zu einer Annäherung der Augenhöhe angeht, so wird Beijing möglicherweise zu weiteren Zugeständnissen schon deshalb bereit sein, um so Mas politischen Kurs gegenüber einer wachsamen demokratischen Öffentlichkeit in Taiwan zu unterstützen. Die Zustimmung Beijings zum so lange vergeblich anstrebten WHO-Beobachterstatus konnte sich Ma als politischen Sieg und als persönliche Bestätigung anrechnen. Die Abkehr einer durch Beijings Starrheit frustrierten taiwanischen Bevölkerung von Ma und deren Hinwendung zu den Skeptikern der DPP kann nicht im Interesse der Volksrepublik liegen. Ob der *modus vivendi* in absehbarer Zeit eine Basis in Gestalt eines Abkommens nach dem Vorbild des deutsch-deutschen Grundlagenvertrages (s. zu den möglichen Analogien aus dem deutsch-deutschen Verhältnis Tang 2009a), wird abzuwarten sein. Ein Papier, das deutlich macht, dass auf dem Boden einer Nation zwei Staaten existieren, die „füreinander nicht Ausland sind" (Willy Brandt), wäre wohl eine trag-

fähige Grundlage für eine friedliche Übergangszeit. Dies gilt umso mehr als, im Gegensatz zum deutschen Beispiel, nicht eine Seite die Wiedervereinigung kategorisch ausschließt.

Insgesamt fällt, trotz der in Abschnitt 4 aufgezeigten Hindernisse, der Blick auf die Situation in der Taiwan-Straße insofern optimistisch aus, als die Chancen auf eine tragfähige Friedensordnung deutlich größer erscheinen als die Risiken eines Rückfalls in die Konfrontation. Die internationale Gemeinschaft, die an Stabilität in der Region großes Interesse hat, sollte die beiden Chinas zu weiteren Schritten ermuntern und – etwa beim Aufbau vertrauensbildender Maßnahmen – auch aktiv unterstützen.

Quellen und Literatur

Bersick, Sebastian/Wacker Gudrun (2008): Hoffnung auf Stabilität in der Taiwan-Straße. Berlin (SWP-aktuell 27)

Gareis, Sven Bernhard (2008): Taiwans UN-Mitgliedschaft: richtiges Ziel, falscher Weg. In: Vereinte Nationen (2): 59

Giese, Karsten (2007): Außenpolitik. In: China aktuell (6): 119-127.

Esteban, Mario (2007): Democratization of the People's Republic of China and Military Conflict in the Taiwan Strait. In: China aktuell (6): 5-31

European Commission (2009): EU-China Trade in Facts and Figures. Brüssel

European Economic and Trade Office (2008): EU-Taiwan Trade and Investment Factfile 2008. Taipei

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 Respects. Report to the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China on Oct. 15, 2007. Beijing (verfügbar online: http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749.htm)

Ma, Ying-jeou (2008): Taiwan's Renaissance. (Full Text of President Ma's Inaugural Address) In: The China Post, 21. Mai 2008

Mainland Affairs Council (2009a): ECFA: Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement. Policy Explanation. Taipei

Mainland Affairs Council (2009b): The Third Round of Chiang-Chen Talks. Economic and Trade Matters. Taipei

Mainland Affairs Council (2009c): The Third Round of Chiang-Chen Talks, Joint Crime-fighting and Judicial Mutual Assistance. Taipei

Rigger, Shelley/Reid, Toy (2008): Taiwanese Inverstors ind Mainland China: Creating a Context for Peace? In: Yuan (2008): 77-111

Roy, Denny (2003): Taiwan. A Political History. Ithaca und London

Schütte, Hans-Wilm (2008): Taiwan vollendet den Machtwechsel. In: China aktuell (2): 178-196

Siew, Vincent C. (2008): Cross-Straits at the Turning Point: Rooted in Taiwan but Connected to the World. In: Yuan (2008): 17-23

Tang, Shao-cheng (2009a): German Experiences and Cross-Strait Relations – A Comparative Analysis. Taipei (unveröffentlichtes Konferenzpapier)

Tang, Shao-cheng (2009b): New Era in the Cross-Strait Relations: Two-levelesque Game Analysis. Taipei (unveröffentlichtes Konferenzpapier)

Yuan, I (Hrsg.) (2008): Cross-Straits at the Turning Point: Institution, Identity and Democracy. Taipei

Hochschulen der Zukunft – Hochschulen im Wettbewerb?

Christian Förster

Christian Förster

Einleitung

Die Hochschullandschaft ist in den Fokus der Reformpolitik gerückt: Die Umstellung auf Bachelor- und Master-Studiengänge im Rahmen des Bologna-Prozesses, die Exzellenzinitiative zur Förderung von Spitzenuniversitäten und die Einführung von Studiengebühren in den CDU-regierten deutschen Bundesländern sind nur einige Beispiele für dynamische Entwicklungen in diesem politischen Handlungsfeld. Die Debatte darüber, wie ein national und international zukunftsfähiges Hochschulsystem aussehen sollte, folgt längst den Verästelungen einzelner Reformbemühungen. Über derartigen Einzelaspekten steht gleichwohl eine Reihe simpler, wenngleich nicht simpel zu beantwortender, Leitfragen. Die Frage danach, welche Rolle der Wettbewerbsgedanke in der Hochschullandschaft spielen muss, ist eine solche Frage.

Es treffen hierbei zwei konkurrierende Vorstellungen von Bildung aufeinander: Die Forderung von mehr Wettbewerb orientiert sich am Ideal marktwirtschaftlicher Mechanismen. Sie geht einher mit der Vorstellung, dass einerseits Universitäten in Konkurrenz untereinander, beispielsweise um einen hervorragenden Ruf oder eine besonders umfangreiche Mittelausstattung, treten und andererseits Studierende einer Wettbewerbssituation ausgesetzt werden – beispielsweise indem sie auf dem Markt der Hochschulen um besonders gute Studienplätze konkurrieren, an deren Kosten sie sich durch private Bildungsausgaben selbst beteiligen. Paradigmatisch gegenüber steht das Verständnis von Hochschulpolitik als Sozialpolitik, demgemäß die Ausgestaltung der Hochschullandschaft vom Solidaritätsgedanken geprägt sein sollte: Dies impliziert das Ideal der Gleichbehandlung von Universitäten wie auch von Studierenden, der ein wie auch immer geartetes Gefälle zwischen besonders privilegierten und weniger privilegierten Einrichtungen wie auch zwischen ökonomisch bevorteilten und benachteiligten Studierenden zuwiderliefe. Die vorliegende Dokumentation soll die zwischen diesen beiden Polen stattfindende Diskussion zunächst grundsätzlich aufzeigen sowie darauffolgend anhand der Exzellenzinitiative von Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen illustrieren.

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) Heft 3/2009, S. 419-428

Pro Wettbewerb

Forderungen nach mehr Wettbewerb im Hochschulsystem lassen sich exemplarisch an Stimmen aus der wissenschaftlichen Politikberatung illustrieren. So entwarf beispielsweise der ehemalige Leiter des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE), Detlef Müller-Böling, in einer vielbeachteten Publikation für die Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2000 das Modell einer „entfesselten Hochschule", deren Individualität es einzelnen Einrichtungen erlaubt, sich gegenüber anderen herauszustellen und zu profilieren. Wettbewerb, unter Hochschulen um qualifizierte Studierende und Prestige sowie unter Studierenden um die Studienplätze an begehrten Universitäten, ist für Müller-Böling eine der wesentlichen Säulen einer zukunftsfähigen Universität. Verlässt man die Mikroebene der einzelnen Hochschule, ist dies auf der Makroebene des Hochschul*systems* mit einer Differenzierung verbunden – d.h. der Wettbewerb geht zwangsläufig mit der Herausbildung von Unterschieden innerhalb des Systems einher, weil sonst Konkurrenz nicht möglich ist:

„Dabei ist Wettbewerb nicht nur ein Element zur Qualitätsentwicklung im Hochschulbereich. Differenzierung in den Studienangeboten und Wettbewerb zwischen Hochschulen tragen auch dazu bei, die Leistungsfähigkeit einer wissensbasierten Gesellschaft zu sichern, die ja von der Qualität und den (wissenschaftlichen) Qualifikationen ihrer Bevölkerung lebt. Niemand wird dies ernsthaft bestreiten; aber genauso wenig Zweifel kann darüber entstehen, dass diese Qualifikationen nicht immer und überall dieselben sein können. Erforderlich ist daher eine Weiterentwicklung differenzierter Ausbildungsangebote – und zwar in einem horizontal wie vertikal stärker differenzierten und auf wettbewerbliche Elemente ausgerichteten Hochschulsystem. [Der Begriff horizontale Differenzierung meint eine Untergliederung des Hochschulsystems in verschiedene, prinzipiell gleichberechtigte, Institutionen; die Vorstellung von vertikaler Differenzierung erfasst Statusunterschiede einzelner Einrichtungen derselben Hochschulart, Förster.]"

Auszug aus: Müller-Böling, Detlef 2000: Die entfesselte Hochschule, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Hans Weiler, international tätiger Berater und Professor für Erziehungswissenschaft und Politikwissenschaft, nennt seine Vorstellung einer zukunftsfähigen Hochschule die „unternehmerischen Universität", zu deren Kernelementen eine „ausgeprägte Leistungs- und Wettbewerbsorientierung" (Weiler) gehöre. Dies muss sich für den ehemaligen Rektor der Viadrina-Universität in Frankfurt/Oder in einer verschärften Konkurrenzsituation zwischen Studienbewerbern und Nachwuchswissenschaftlern niederschlagen:

„Hier liegen meine Ansatzpunkte für den Qualitätsanspruch, den die unternehmerische Universität in ihrem eigenen Interesse erheben und einlösen muss – durch eine sorgfältige Auswahl und diagnostische Bewertung von Studienbewerbern und durch eine kompromisslose Bestenauslese sowohl bei ihrem eigenem wissenschaftlichen Nachwuchs als auch bei der Berufung ihrer Hochschullehrer (…)."

Auszug aus: Weiler, Hans N. 2006: Profil – Qualität – Autonomie. Die unternehmerische Universität im Wettbewerb, in: Zeitschrift für Hochschulrecht, Heft 2, Jg. 5, S. 39-46.

Contra Wettbewerb

„Bildung ist keine Ware!“ – dieser Schlagsatz des studentischen Protests gegen Studiengebühren spricht für sich: Er fordert eine prinzipielle Ferne bildungspolitischer Entscheidungen von marktwirtschaftlichen Idealen. Als Vertreter einer wettbewerbsfernen Position in der Hochschuldebatte lassen sich erwartungsgemäß Studierendenvertreter heranziehen, welche als „Endverbraucher“ bildungspolitischer Entscheidungen einem durch Wettbewerb geschaffenen Gefälle ausgesetzt wären. Diesen Aspekt stellt der Dachverband von Studierendenvertretungen freier zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) in einer Erklärung aus dem Jahr 2009 in den Mittelpunkt seiner Argumentation. Hierin heißt es:

„Der studentische Dachverband kritisiert prinzipiell Schritte zur Verwettbewerblichung der Deutschen Hochschullandschaft, welche das Auseinanderdriften zwischen ‚Exzellenzhochschulen‘ auf der einen und ‚Massenhochschulen‘ auf der anderen Seite beschleunigt.“

http://www.fzs.de/themen/hochschulfinanzierung/212343.html

Und ähnlich äußern sich die Juso-Hochschulgruppen:

„Seit der Begriff ‚Elite-Hochschulen‘ in der öffentlichen Debatte herumgeistert, ist ein radikales Umdenken in der deutschen Hochschulpolitik zu beobachten. Das Ziel ist nicht mehr eine Breitenförderung aller Hochschulen, sondern einige wenige durch eine gezielte Forschungsförderung zu „Leuchttürmen“ der internationalen Wissenschaft auszubauen, die mit ihrer kleinen Zahl an Studierenden den Nachwuchs an ForscherInnen sicherstellen.

Die große Masse sinkt nach diesen Plänen zu reinen Ausbildungsuniversitäten ab, die möglichst viele Studierende möglichst schnell zu einem Abschluss bringen. Dies ist eine Entwicklung, die wir auf das schärfste verurteilen! Investitionen dürfen nicht nur punktuell erfolgen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der unzureichenden sowohl technischen als auch personellen Ausstattung der Hochschulen sowie den zu erwartenden steigenden Studierendenzahlen unverantwortlich.

Auch ist der diesem Umbau zugrunde liegende Wettbewerbsgedanke abzulehnen. Die Förderung nur einiger weniger Hochschulen würde die ohnehin schon bestehenden Unterschiede nur noch unnötig verschärfen. Handlungsbedarf besteht aber genau in die andere Richtung: Allen Hochschulen muss die Optimierung ihrer Lehre ermöglicht werden, um die bereits bestehende Schieflage auszugleichen und alle Studierenden an den verbesserten Bedingungen teilhaben zu lassen.“

http://www.jusohochschulgruppen.de/index.php?id=42&tx_ttnews[tt_news]=389&tx_ttnews[backPid]=19&cHash=[hash%20string]

Gleichwohl wäre es falsch, *allen* Studierenden zu unterstellen, wettbewerbliche Elemente aus dem Hochschulsystem verbannen zu wollen. Als Gegenbeispiel lässt sich der CDU-nahe Ring Christlich-Demokratischer Studenten (RCDS) heranziehen, der die unten noch ausführlich zu diskutierende Exzellenzinitiative gerade wegen ihrer wettbewerblichen Elemente gutheißt. So argumentierte etwa der RCDS Hessen im Vorfeld der Exzellenzinitiative, dass…

„…[d]urch die Bildung von Exzellenzclustern (…) der Wettbewerb zwischen den Hochschulen verstärkt gefördert [werde], was jede Universität zur Bereitstellung von besonders guten Forschungs- und Studienbedingungen anspornen sollte.“

http://www.hessen.rcds-fh-darmstadt.de/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=34

Wettbewerbskritische Positionen der Studierenden gleichwohl erhalten u.a. durch gewerkschaftliche Äußerungen Unterstützung – wobei hier naturgemäß auf die Beschäftigungssituation im Bildungsbereich abgehoben wird. Die Bildungsgewerkschaft GEW begründet ihren Aufruf zu einem bundesweiten Bildungsstreik im Juni 2009 wie folgt:

„Statt die Qualität von Lehre und Studium zu verbessern und Mobilität zu erleichtern, führt die Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland zum Gegenteil. Schulen und Hochschulen werden Markt und Wettbewerb ausgesetzt und zu Bildungs-Unternehmen umstrukturiert. Die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der im Bildungsbereich Beschäftigten werden flexibilisiert und dereguliert – darunter leiden die Qualität der Bildung und die Attraktivität der anspruchsvollen Berufe in Bildung und Wissenschaft."

http://www.gew.de/Bildungsstreik_2009_2.html

Wettbewerb in der Umsetzung: Die Exzellenzinitiative

Sieht man von der im vorigen Abschnitt gestreiften Grundsatzdebatte ab: Wo kommen nun wettbewerbliche Elemente in der Hochschulpolitik tatsächlich zum Tragen? Unter anderen Beispielen lohnt ein Blick auf die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, die seit dem Herbst 2006 den Wissenschaftsstandort Deutschland stärken soll. Der Wettbewerb zwischen Universitäten spielt dabei eine zentrale Rolle, wie ein Blick auf die Ausgestaltung des Förderprogramms zeigt. Dies ist auch das spezifisch „Neue" an der Exzellenzinitiative – freilich kommt der Wettbewerb schon lange als Zuteilungsmuster von Drittmittelgeldern zum Tragen, doch sind es nun ganze Universitäten und deren Fakultäten, die äußerst medienwirksam mit ihren „Zukunftskonzepten" (s.u.) um Privilegien wetteifern und nicht wie bisher von der Öffentlichkeit eher unbeachtete einzelne Forscher und Forschergruppen.

Die Exzellenzinitiative gliedert sich in drei so genannte Förderlinien:

- In geförderten Graduiertenschulen sollen Promotionsstudierende im Rahmen eines strukturierten Programms im losen Verbund eines fachgerechten Arbeitsumfelds ihre Forschung durchführen und die Dissertation anfertigen. Nach Angaben der Bundesregierung stehen hierfür rd. 40 Mio. Euro jährlich zur Verfügung, die sich auf ebenfalls rund 40 derartiger Graduiertenschulen aufteilen.
- Im Rahmen der Förderlinie Exzellenzcluster werden an Universitäten Forschungsverbünde eingerichtet, die mit außeruniversitären Forschungsinstituten, Wirtschaftsunternehmen und Fachhochschulen kooperieren. Für jedes der rund 30 Exzellenzcluster stehen jährlich durchschnittlich Mittel in Höhe von 6,5 Mio. Euro zur Verfügung (Angaben der Bundesregierung).
- In der öffentlichen Debatte mit dem Begriff der „Elite-Uni" belegt sind die im Rahmen der dritten Förderlinie unterstützen Zukunftskonzepte zum Ausbau universitärer Spitzenforschung. Mittel in Höhe von rd. 20 Mio. Euro erhalten hier Universitäten, die mindestens eine bereits geförderte Graduiertenschule und ein Exzellenzcluster sowie eine förderungswürdige Gesamt-

strategie zur Erhaltung und Verbesserung der Spitzenforschung zur Anwendung bringen. Gegenwärtig werden neun derartiger „Leuchttürme der Wissenschaft“ (Bundesregierung) gefördert.

Die Entscheidung über die Förderanträge trifft der „Bewilligungsausschuss Exzellenzinitiative“, der sich aus Vertretern der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und des Wissenschaftsrats und den Wissenschaftsminister(inne)n von Bund und Ländern zusammensetzt. Bislang wurden die Fördermittel in zwei Vergaberunden (2006 und 2007) verteilt, beschlossen ist mittlerweile eine Fortsetzung bis zum Jahr 2017.

Die Exzellenzinitiative im föderalen Widerstreit

Der Hochschulforscher Peer Pasternack schreibt in einem Aufsatz zur Einigung der beteiligten Akteure auf diese Form der Exzellenzinitiative:

„Da föderale Sensibilitäten zu berücksichtigen waren, mussten [seitens der Bundesregierung und der damals im Bund regierenden SPD, Förster] Bund-Länder-Kommission (BLK), Kultusministerkonferenz (KMK) und Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) eingebunden werden. Gemessen an sonstigen politischen Abstimmungsprozessen zwischen Bund und Ländern verlief die Klärung der Modalitäten der Exzellenzinitiative vergleichsweise rasch – wenn auch nicht ohne Querschläge.“

http://www.peer-pasternack.de/texte/Exz_Ini_Art.pdf

Als Beispiele für derartige „Querschläge“ führt Pasternack ein Stocken der Verhandlungen aufgrund eines unklaren Fortgangs der Föderalismusreform sowie ein Verfassungsgerichtsurteil vom Dezember 2004 an, welches den Ländern die alleinige Zuständigkeit für Hochschulen bestätigte. Doch auch wenn diese Hindernisse bis zur grundsätzlichen Entscheidung über die Initiative im Jahr 2005 ausgeräumt werden konnten, ist die Exzellenzinitiative bis heute nicht frei von föderalen Verwerfungen. Positive Bewertungen der Initiative sind dabei vonseiten der Bundesregierung zu vernehmen. So sagte Bundesforschungsministerin Anette Schavan (CDU) bei der Pressekonferenz zur Entscheidung über die zweite Förderrunde der Initiative im Jahr 2007:

„Nach der ersten Runde der Exzellenz-Initiative haben wir festgestellt, dass die neuen Impulse, Konzepte und die zusätzlichen Investitionen enorme Dynamik gebracht haben. Das setzt sich in der zweiten Runde fort. Wissenschaftler, die in Deutschland und im Ausland tätig sind, haben uns heute bestätigt, dass in der zweiten Runde noch einmal eine Steigerung der Qualität feststellbar ist.“

http://www.bmbf.de/pub/exzellenz-pk_schavan.pdf

Auch äußern sich naturgemäß Vertreter jener Bundesländer lobend, deren Universitäten im Wettbewerb positiv abschneiden. So zitiert etwa das Land Baden-Württemberg, in dem sich vier von neun Universitäten mit geförderten Zukunftskonzepten befinden, Vertreter der Landesregierung in einer Pressemitteilung wie folgt:

„ ‚Die baden-württembergischen Universitäten haben in der Exzellenzinitiative sensationell abgeschnitten. Dies unterstreicht die hervorragende Arbeit, die dort geleistet wird. Der Erfolg

der Universitäten ist zugleich eine Bestätigung der Wissenschaftspolitik des Landes‘, sagten Ministerpräsident Günther H. Oettinger und Wissenschaftsminister Professor Dr. Peter Frankenberg (…) anlässlich der Entscheidung im Exzellenz-Wettbewerb des Bundes und der Länder [gemeint ist hier eine Entscheidung über Voranträge in der zweiten Vergaberunde im Jahr 2007, Förster].

(…)

‚Durch die Exzellenzinitiative sind alle Universitäten besser geworden. Der Wettbewerb hat Aufbruchstimmung auch bei denen erzeugt, die bislang keine Förderung erhalten haben. Jede Universität hat sich mit ihren Anträgen hervorragend präsentiert und ist zur Stellung eines Vollantrags in mindestens einer der Förderlinien aufgefordert worden‘, unterstrichen Ministerpräsident Günther H. Oettinger und Wissenschaftsminister Frankenberg.‘ “

http://www.uni-heidelberg.de/presse/news07/2710exzmin.html

Weit zurückhaltender bis offen kritisch fallen dagegen Stellungnahmen derjenigen Bundesländer aus, die im Rahmen der Exzellenzinitiative nur wenig Fördergelder zugeteilt bekommen – dies sind v.a. die ostdeutschen Flächenländer. Dort werden keine Zukunftskonzepte, nur drei Graduiertenschulen und lediglich ein Exzellenzcluster gefördert. Es folgt eine beispielhafte Äußerung aus Sachsen-Anhalt, in der im Rahmen des Auswahlverfahrens zur zweiten Vergaberunde die Konzentration der Fördergelder auf den Südwesten der Bundesrepublik kritisiert wird.

„Die Exzellenzoffensive ist darauf ausgerichtet, vor allem die Leuchttürme im Universitäts- und Wissenschaftsbereich zu stärken und sichtbar zu machen. Auch an den Universitäten der neuen Bundesländer gibt es exzellente Forschungsbereiche, es fehlt hier jedoch vielfach die kritische Masse, um im Wettbewerb mit den über Jahrzehnte gewachsenen Strukturen in den alten Ländern konkurrieren zu können. ‚Die mit der Exzellenzinitiative einhergehende Differenzierung in der Wissenschafts- und Forschungslandschaft an den deutschen Hochschulen darf durch ihre Dynamik nicht dazu führen, diese strukturellen Unterschiede zu verfestigen und die neuen Länder von der Spitze der Forschung abzukoppeln‘, so Olbertz [Jan-Hendrik Olbertz (parteilos) ist seit 2002 Kultusminister in Sachsen-Anhalt, Förster].

‚Die erfolgreichen Forschungscluster bzw. Graduiertenschulen möchte ich beglückwünschen, nicht nur wegen ihres erfolgreichen Schrittes in dem Verfahren, sondern auch weil sie künftig eine beispielgebende und ermutigende Rolle für den Aufbau hochleistungsfähiger Forschungsnetzwerke in den Ländern spielen können‘, sagte Kultusminister Prof. Dr. Olbertz, B-Länderkoordinator für die Wissenschaftspolitik in der Kultusministerkonferenz. ‚In der Tendenz hat sich jedoch erneut gezeigt, wie wichtig es ist, die Exzellenzinitiative von Bund und Ländern künftig durch Begleitprogramme zur Infrastrukturförderung zu ergänzen, um insbesondere die Strukturschwächen in der Wissenschafts- bzw. Hochschullandschaft einzelner Länder zu überwinden.‘

Ziel müsse es sein, auch die Universitäten der neuen Länder in ausgewählten Forschungsfeldern an die internationale Spitze heranzuführen. Trotz enormen Kraftanstrengungen gerade in den Neuen Ländern gebe es hier noch immer gravierende strukturelle Disparitäten, die auch die unterschiedliche Wirtschaftskraft der einzelnen Länder bzw. Regionen widerspiegelten.“

http://bildungsklick.de/pm/50765/erste-ergebnisse-der-zweiten-runde-der-exzellenzinitiative-vorgestellt/

Olbertz’ sächsische Amtskollegin Eva-Maria Stange (SPD) wies in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung darauf hin, dass sich wegen eines Abwanderns qualifizierter Wissenschaftler an so genannte „Elite-Unis“ das Ost-West-Gefälle in der deutschen Forschungslandschaft verschlimmere und die Exzellenzinitiative zudem nicht in der Lage sei, die Entwicklungsdynamik der ostdeutschen Universitäten zu berücksichtigen:

„Die Exzellenzinitiative ist für den Osten zu früh gekommen, das ist das eine. Zum anderen waren die Kriterien des Wettbewerbs aber in der Tat ungerecht angelegt. Zumindest was die Auswahl der Elite-Universitäten betrifft. Bei den (…) prämierten Zukunftskonzepten dieser Hochschulen spielte vor allem der Status quo eine Rolle, nicht aber die Entwicklungsdynamik einer Universität.

(…) Die Kür der (…) Elite-Universitäten hat einen ungeheuren Wissenschaftler-Sog ausgelöst, das stimmt. Allerdings nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch auf nationaler. Und das schadete der deutschen Forschung in der Breite."

http://www.sueddeutsche.de/jobkarriere/259/434007/text/

Inzwischen hat die Bundesregierung das Programm „Spitzenforschung und Innovation in den Neuen Ländern" aufgelegt. Fördergelder in Höhe von rd. 245 Mio. Euro werden hierbei auf sechs Projekte, eines je Flächenland plus Berlin, verteilt.

Münch: Exzellenzinitiative verhindert echten Wettbewerb

Die unterschiedlichen oben zitierten Stimmen zeigen, dass Wettbewerb in seiner konkreten Ausgestaltung auch unter denjenigen Akteuren kontrovers beurteilt werden kann, die als Vertreter von Bund und Ländern prinzipiell Träger der Exzellenzinitiative sind. Zusätzlich erfährt die Initiative eine Kritik von außen – und auch dies durchaus von prinzipiellen Wettbewerbsbefürwortern wie etwa dem Bamberger Soziologen Richard Münch, der in seinem vielbeachteten Buch „Die akademische Elite: Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz" die Initiative kritisiert. Auszug auf einem Interview mit der tageszeitung:

„*Frage*: Fördert die Exzellenzinitiative nicht die von ihnen verlangte Konkurrenz der Universitäten untereinander?

Münch: Nein. Durch die Initiative werden einzelne Institutionen herausgehoben und geschützt. Insofern wird die Konkurrenz de facto eingeschränkt.

Frage: Kreative Forschung bedarf des freien Wettbewerbs. Ist diese sattsam bekannte Idee, der freie Markt wird es schon richten, nicht ein Irrglaube?

Münch: Märkte entstehen nicht von selbst. Sie bedürfen einer strikten Regulierung durch eine Wettbewerbsordnung. In den wirtschaftlichen Märkten haben wir diese in Form der Kartellbehörden. Mit der Exzellenzinitiative arbeiten wir diesem Wettbewerb entgegen. Ich plädiere dafür, dass Fördergelder an die Personen gehen, die Spitzenleistungen erbringen – und nicht an die Institutionen. Nur so erzielt man mehr Offenheit und Chancengleichheit.

(…)

Frage: Welche Idee von Elite erachten Sie für sinnvoll?

Münch: Wir haben ja viele Spitzenforscher. Das ist nicht das Problem. Doch bei der Initiative, die Institutionen und nicht Personen zur Elite kürt, handelt es sich um eine mediale Inszenierung. Wir glauben, dass wir von heute auf morgen eine neue Elite haben können, per Antragsverfahren. Das ist absurd. Auch die amerikanischen Unis nennen sich selber nicht Elite-Universitäten. Je mehr man dieses Wort selber in den Mund nimmt, um so unglaubwürdiger wird man."

http://www.taz.de/1/zukunft/wissen/artikel/1/wir-haben-viele-spitzenforscher/?src=SE&cHash=c636cebff7

In einer neueren Publikation führt Münch weiter aus, was im obigen Interview bereits angerissen wurde: Man müsse unterscheiden zwischen einem seiner An-

sicht nach gerechtfertigten wissenschaftsinternen Wettbewerb und einem kritisch zu sehenden Wettbewerb zwischen Universitäten, wie er im Rahmen der Exzellenzinitiative ausgetragen wird:

„Wettbewerb zwischen Forschern ist seit jeher die Regel und ein grundlegender Motor dafür, dass der Erkenntnisfortschritt stetig vorangetrieben wird. Diese wissenschaftsinterne Form der Konkurrenz ist allerdings nicht zu vergleichen mit dem wissenschaftsexternen Wettbewerb zwischen Hochschulen um Forscher, Forschungsgelder und Studierende, der mit den Mitteln von verfügbarem ökonomischen, sozialen, kulturellen und symbolischen Kapital ausgetragen wird. In der Wissenschaft gewinnt idealerweise die jeweils bessere Theorie, die für einen weiteren Schritt nach vorn in der Wissensrevolution sorgt und nicht durch Ranglisten abgebildet werden kann. Im Wettbewerb zwischen Hochschulen dominiert jedoch der Kampf um Marktanteile über den Kampf um die Wahrheit.

Von der idealen Vorstellung der Wissenschaft müssen sich nun viele Akteure, die in der Forschung tätig sind, größtenteils verabschieden."

Auszug aus: Münch, Richard/Pechmann, Max 2009: Der Kampf um Sichtbarkeit. Zur Kolonisierung des wissenschaftsinternen Wettbewerbs durch wissenschaftsexterne Evaluationsverfahren, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 34, Berlin: Edition Sigma, S. 67-92. Literaturangaben zum Zitat sind dem Originaltext zu entnehmen.

Die Exzellenzinitiative in der Grundsatzkritik

Das Lager der eingangs kennengelernten grundsätzlichen Wettbewerbsskeptiker kritisiert auf anderer Ebene als Richard Münch – so stellt der fzs in den Mittelpunkt seiner Kritik die Forderung nach einer breiteren Ausrichtung der Mittelverteilung an sich und greift somit das Konkurrenzprinzip am Beispiel der Exzellenzinitiative erneut prinzipiell an. Anlässlich der Vorlage des Bundesberichts Forschung und Innovation 2008 seitens der Bundesregierung schreibt der fzs auf seiner Homepage:

„Der freie zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) kritisiert anlässlich der heutigen Bundestagsdebatte zum Forschungsbericht der Bundesregierung die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder. In ihrem Bericht preist die Bundesregierung die Exzellenzinitiative mit der Aussage an, diese habe ‚große Bewegung in die Hochschullandschaft gebracht'.

‚Genau das Gegenteil ist der Fall', erklärt Florian Hillebrand vom fzs-Vorstand. ‚Die Exzellenzinitiative hat die deutsche Hochschullandschaft ein weiteres Mal gespalten. Statt notwendiger Investitionen in die Breite der Hochschulen zu tätigen, zieht sich der Bund aus dieser Finanzierung zurück und investiert stattdessen in die Forschung einiger weniger Spitzenhochschulen.' Aus Sicht des fzs darf es keine Benachteiligung der Mehrheit der Studierenden zugunsten exzellenter Forschung an einigen wenigen Universitäten geben.

1,9 Mrd. Euro investiert der Bund in die universitäre Spitzenforschung. Diese Gelder hat er vorher in anderen Bereichen der Hochschulfinanzierung gekürzt. ‚Mit den Geldern der Exzellenzinitiative hätte man 100.000 neue Studienplätze schaffen können – das wäre eine wirklich sinnvolle Investition für die deutschen Hochschulen gewesen', rechnet Hillebrand die Absurdität der Ausgaben für die Spitzenforschung vor."

http://www.fzs.de/themen/hochschulfinanzierung/forschungsfoerderung/198738.html

Ein häufig angeführter grundsätzlicher Kritikpunkt an der Exzellenzinitiative lautet, dass die Forschungsförderung sich nicht in einer Verbesserung der Lehre an den geförderten Universitäten niederschlage. In diesem Sinne ist die Stel-

lungnahme einer Gruppe von Hochschullehrern im Magazin Zeit Campus aus dem Jahr 2007 zu verstehen:

„Seminare sind überfüllt, Vorlesungen bieten wenig Neues, Sprechstunden fallen aus – diese Symptome haben mindestens ebenso viel mit falschen Prioritäten im Hochschulsystem zu tun wie mit der schon sprichwörtlichen chronischen Unterfinanzierung: Das Ansehen eines Wissenschaftlers hängt vor allem an seinen Forschungsleistungen und seinen Publikationen. Das zeigt sich im Berufungsverfahren und in der Ausbildung junger Wissenschaftler – die Lehre spielt hier eine zu geringe Rolle. In der Exzellenzinitiative von Bund und Ländern wurde zudem nur die Forschung gefördert."

http://www.zeit.de/campus/2007/02/aufruf-lehre?page=1

Inzwischen haben zweierlei Anpassungen der Förderpolitik stattgefunden, mit denen die Exzellenzinitiative in ihrer bisherigen Ausgestaltung durch Maßnahmen für eine bessere universitäre Lehre ergänzt werden soll. Zum einen schrieben der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und die Kultusministerkonferenz 2009 den Wettbewerb „Exzellenzinitiative für die Lehre" aus, in dessen Rahmen Konzepte zur Verbesserung des Unterrichts an zehn Universitäten mit Preisgeldern in Höhe von bis zu einer Million Euro gefördert werden. Zum zweiten sollen im Rahmen der Neuauflage der Exzellenzinitiative für den Zeitraum 2013-2017 die zu fördernden Zukunftskonzepte auch so genannte forschungsorientierte Aspekte der Lehre beinhalten. Zumindest die Exzellenzinitiative für die Lehre wird vom fzs angegriffen. In einer Mitteilung heißt es:

„Die Ausschreibung der gemeinsamen Exzellenzinitiative Lehre des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und der Länder ist angelaufen. Der fzs kritisiert an dieser Stelle die Wettbewerbslogik unter den Hochschulen als Irrweg, welcher auf Kosten der Studierenden in der BRD insgesamt beschritten wird.

Hierzu erklärt Anja Gadow, Mitglied des fzs-Vorstands: „(...) Angesichts des verglichen mit der Exzellenzinitative [sic!] verschwindend geringen Betrags von insgesamt 10 Millionen Euro erwarten wir nahezu nichts, schon gar nicht die Schaffung einer dringend nötigen positiven Lehrkultur an Hochschulen."

http://www.fzs.de/themen/hochschulfinanzierung/212343.html

Synthese

Welchen Stellenwert soll der Wettbewerbsgedanke in einem zukunftsfähigen Hochschulsystem haben? Diese Frage, so wurde eingangs illustriert, kann prinzipiell aus der Warte zweier idealtypischer Extrempositionen beantwortet werden: Ein liberales, marktwirtschaftliches, Verständnis von Bildungspolitik sieht den Wettbewerb als willkommenen Motor für die Herausbildung von Qualität und notwendiger Differenzierungen im Hochschulsystem. Ein sozialpolitisches Verständnis von Bildungspolitik möchte demgegenüber das Hochschulsystem eher als solidarische Chancengemeinschaft verstanden wissen, in der Ungleichheiten nicht zu Benachteiligungen führen sollten.

Die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder stärkt Wettbewerbselemente im deutschen Hochschulsystem – und erfährt naturgemäß Kritik von denjenigen, die einem Wettbewerb prinzipiell kritisch gegenüberstehen. Überdies ist die Kontroverse jedoch weit komplexer: Auch regionale Verlierer der

Exzellenzinitiative, d.h. zu vorderst ostdeutsche Flächenländer, gehen in Abwehrhaltung – mag man dennoch, wie die oben zitierten Landesregierungen, ein Träger der Initiative und somit Verwalter ihrer Wettbewerbslogik sein. Dies kann verstanden werden als eine eher strategisch motivierte föderale Binnenkritik – was ein Beispiel dafür ist, dass die Exzellenzinitiative den komplexen Interessenlagen im Mehrebenensystem bundesstaatlicher Entscheidungen ausgesetzt bleibt. Und auch Akteure, die prinzipiell bereit sind, sich einem Forschungswettbewerb zu stellen, müssen keine Freunde eines Hochschulwettbewerbs sein und lehnen, wie der zitierte Exzellenzkritiker Münch, die Initiative ab. Die Exzellenzinitiative als Policy scheint, dies ist abschließend zu bemerken, nicht immun gegen den um sie herum stattfindenden Diskurs zu sein – dies deuten zum Beispiel die Einführung von Elementen zur Verbesserung der Lehre wie auch ein flankierendes Förderprogramm für die universitäre Forschung in den neuen Bundesländern an.

Hadschi Halef Omar ben Hadschi Halef ... Namensgebungen: Wie lang darf ein Ehename sein?

Heiner Adamski

Heiner Adamski

Menschliche Existenz ist Leben in Gesellschaft und erfordert Identität sowie die Möglichkeit der Identifikation von Individuen. Mit anderen Worten: Menschen müssen einen Namen haben: einen Personennamen. Er ermöglicht von früher Kindheit an die Identitätsbildung. Das Kind lernt seinen Namen und weiß: Ich bin gemeint oder das bin ich. Zugleich ermöglicht der Name die Identifizierung des Individuums in der Gesellschaft. Er macht deutlich, mit wem wir es zu tun haben und wer Zuständigkeiten und Verantwortung usw. hat. Diese Feststellungen betreffen einen Sachverhalt, der so selbstverständlich zu sein scheint, dass er eigentlich nicht erwähnt zu werden braucht; für uns ist es selbstverständlich, dass ein Mensch einen Namen hat – einen namenlosen Menschen können wir uns kaum vorstellen. In einer späteren Lebensphase geht es wieder um eine Namensgebung: Menschen heiraten und führen eine Ehe. Für sie muss es – so war es lange Zeit selbstverständlich – einen Ehe- bzw. Familiennamen geben. Im Normalfall war dies der Nachname des Mannes; er wurde von der Frau übernommen und wurde Ehe- bzw. Familienname. Das Ehepaar oder eine Familie hat dann über den Namen des Mannes Identität entwickelt. Einige Familien haben über Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte einen guten oder weniger guten oder einen schlechten Ruf erworben; man kam aus der und der Familie ...

Bei näherer Betrachtung wird aber deutlich, dass die Namensgebungen keinesfalls selbstverständlich und auch nicht unproblematisch sind. Angesichts des weltweiten Kinderelends wird im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (der UN-Kinderrechtskonvention) in Art. 7 gesagt: „Das Kind ist unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen und hat das Recht auf einen Namen von Geburt an ...“ Die Namensgebung und behördliche Erfassung ist eben – weltweit betrachtet – nicht selbstverständlich. In der Praxis ist sie auch in einem geordneten Staatswesen mit diversen Problemen verbunden, wenn die Verhältnisse nicht so sind, wie sie im traditionellen bürgerlichen Verständnis von Ehe und Familie als normal gelten: Die Eltern sind verheiratet und führen als Ehe- bzw. Familienname den von der Ehefrau übernommenen Nachnamen des Ehemannes. Bei der Geburt eines Kindes einigen sie sich auf einen Vornamen.

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) Heft 3/2009, S. 429-435

Das Kind bekommt diesen Namen und trägt als Nachnamen selbstverständlich den Familiennamen. In der modernen Gesellschaft sind die Verhältnisse aber nicht so einfach – und dann kann es Probleme geben: Wer soll denn den Vornamen eines Kindes bestimmen, wenn die Eltern nicht verheiratet sind und sich nicht einigen? Die Mutter? Der Vater? Ein Dritter? Welchen Nachnamen soll das Kind unverheirateter Eltern bekommen? Den Nachnamen der Mutter oder den des Vaters? Wie ist zu verfahren, wenn Eltern oder ein Elternteil dem Kind einen ungewöhnlichen Namen geben wollen? Namen können ja für den Träger des Namens zu einem Problem werden. Muss das Kind – das seinen Namen nicht aussuchen kann – geschützt werden? Soll ein Mensch bei begründeter oder auch unbegründeter Unzufriedenheit mit seinem Namen den Namen in späteren Jahren ändern können? Bei dem hier interessierenden Thema „Ehename" setzen sich diese Komplikationen fort. Es stellen sich unter anderem diese Fragen: Wie soll die Namensgebung bei Eheschließungen gestaltet werden? Die heiratswilligen Menschen haben ja – anders als die Kinder – eine Entscheidungsreife erlangt und können an der Namensgebung mitwirken oder sogar allein bestimmen. Soll der Staat vorschreiben, dass Ehepartner einen gemeinsamen Ehenamen haben müssen und über diesen Namen als Ehepaar erkennbar werden? Und welcher Name soll das dann sein: der Nachname des Mannes oder der Nachname der Frau? Soll für beide oder einen eine Kombination aus beiden Namen zulässig sein – und welchen Nachnamen soll das Kind haben, wenn nur ein Elternteil einen kombinierten Namen hat? Soll der Staat die Entscheidung „den Parteien" überlassen? Grundsätzlich kann auch gefragt werden: Ist ein Ehename überhaupt notwendig? Geht die Bestimmung des Ehenamens den Staat etwas an? Angesichts des Grundrechts auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG) könnte dies ja verneint werden. Oder soll der Staat angesichts des Grundrechts auf besonderen Schutz von Ehe und Familie durch den Staat (Art. 6 GG) für das Ehenamensrecht Verantwortung und Regelungsbefugnisse haben?

I. Der strittige Fall

Mit den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden gesetzlichen Regelungen zum Ehenamen musste sich das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Verfassungsbeschwerde befassen. Der aktuelle rechtliche Hintergrund stellt sich so dar: 1993 hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates mit einem Gesetz zur Neuordnung des Familiennamensrechts (Familiennamensrechtsgesetz – FamNamRG) das Namensrecht grundlegend reformiert. In dem Zusammenhang wurde § 1355 BGB (Ehename) neu gefasst:

(1) Die Ehegatten sollen einen gemeinsamen Familiennamen (Ehenamen) bestimmen. Die Ehegatten führen den von ihnen bestimmten Ehenamen. Bestimmen die Ehegatten keinen Ehenamen, so führen sie ihren zur Zeit der Eheschließung geführten Namen auch nach der Eheschließung.
(2) Zum Ehenamen können die Ehegatten durch Erklärung gegenüber dem Standesbeamten den Geburtsnamen des Mannes oder den Geburtsnamen der Frau bestimmen.

(3) Die Erklärung über die Bestimmung des Ehenamens soll bei der Eheschließung erfolgen. Wird die Erklärung später abgegeben, so muss sie öffentlich beglaubigt werden.
(4) Ein Ehegatte, dessen Geburtsname nicht Ehename wird, kann durch Erklärung gegenüber dem Standesbeamten dem Ehenamen seinen Geburtsnamen oder den zur Zeit der Erklärung über die Bestimmung des Ehenamens geführten Namen voranstellen oder anfügen. Dies gilt nicht, wenn der Ehename aus mehreren Namen besteht. Besteht der Name eines Ehegatten aus mehreren Namen, so kann nur einer dieser Namen hinzugefügt werden. Die Erklärung kann gegenüber dem Standesbeamten widerrufen werden; in diesem Falle ist eine erneute Erklärung nach Satz 1 nicht zulässig. Die Erklärung und der Widerruf müssen öffentlich beglaubigt werden.

Nach diesen Vorschriften sollen (!) die Ehegatten bei der Eheschließung durch Erklärung gegenüber dem Standesbeamten einen gemeinsamen Ehenamen bestimmen. Ehename kann der Geburtsname des Mannes oder der Geburtsname der Frau sein. Sie können darauf aber auch verzichten; ohne Bestimmung eines Ehenamens werden die zur Zeit der Eheschließung geführten Namen weiter geführt. Bei einer Eheschließung von beispielsweise Meier und Schmidt kann also der eine oder der andere Name der Ehename werden. Herr Meier könnte künftig Schmidt und Frau Schmidt könnte künftig Meier heißen. Schmidt könnte aber auch weiterhin Schmidt und Meier könnte auch weiterhin Meier heißen (was dann dazu führt, dass das Ehepaar mangels Ehenamen nicht sofort als Ehepaar erkannt wird). Außerdem kann einer der Ehegatten einen Ehedoppelnamen führen: Meier-Schmidt oder Schmidt-Meier. Einem Ehedoppelnamen kann aber kein Begleitname und einem einfachen Ehenamen kann kein Doppelname als Begleitname hinzugefügt werden. Bei einer Eheschließung von Schmidt-Meier mit Neuhof kann also nicht der Name Schmidt-Meier-Neuhof bzw. Neuhof-Schmidt-Meier gewählt werden. § 1355 Absatz 4 BGB lässt einen Dreifachnamen nicht zu. Wegen dieser Bestimmung kam es zu einer Verfassungsbeschwerde.

Die Beschwerde wurde eingereicht von einem Rechtsanwalt mit einem Doppelnamen – er betreibt seit vielen Jahren eine Anwaltskanzlei – und einer praktizierenden Zahnärztin mit eingliedrigem Namen. Die Beschwerdeführer heirateten jeweils in zweiter Ehe und bestimmten zunächst keinen Ehenamen. Später entschlossen sie sich, den Doppelnamen des Anwalts als Ehenamen zu führen. Die Zahnärztin (die Töchter aus einer vorherigen Ehe hat) beabsichtigte, diesem Ehenamen ihren Namen als Begleitnamen voranzustellen; sie hätte dann einen Dreifachnamen gehabt. Dieses Ansinnen hat das Standesamt abgelehnt. Ein erstinstanzlich angerufenes Amtsgericht und ein anschließend im Beschwerdeverfahren mit der Sache befasstes Landgericht sowie ein Oberstes Landesgericht haben der Wahl eines Dreifachnamens ebenfalls nicht zugestimmt.

Die Beschwerdeführer haben daraufhin mit einer Verfassungsbeschwerde die Verletzung von Art. 6 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG durch § 1355 Absatz 4 Satz 3 BGB gerügt. Sie haben geltend gemacht, dass sie einerseits ihre Ehe durch einen gemeinsamen Ehenamen dokumentieren wollen und anderseits ihre ursprünglichen Na-

men nicht aufgeben wollen, weil sie damit ihre Verbundenheit zu Kindern aus der ersten Ehe zum Ausdruck bringen und darüber hinaus als Inhaber von Freiberufler-Praxen die mit ihrem bisherigen Namen verbundene Anerkennung nicht verlieren wollen. Sie haben die Auffassung vertreten, dass bloße Ordnungsgesichtspunkte des Gesetzgebers zur Rechtfertigung dieser fraglichen Regelung – der Nichtzulassung von Dreifachnamen – nicht ausreiche, denn der Name sei untrennbar mit der Person des Namensträgers und seiner Würde verbunden. In den Erfordernissen des Rechts- und Geschäftsverkehrs sahen sie keine Rechtfertigung des durch § 1355 Absatz 4 Satz 3 BGB erfolgenden Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht des Ehegatten, dem die Hinzufügung seines Namens zum Ehenamen versagt werde. Im täglichen Leben würden Rechts- und Geschäftsangelegenheiten nur eine Randrolle spielen. Längere Namen würden dabei allenfalls zu Unbequemlichkeiten führen.

II. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

In einem Urteil vom Mai 2009 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen (1). Die wesentlichen Entscheidungsgründe stellt das Gericht so dar (2):

§ 1355 Abs. 4 Satz 2 BGB verfolgt ein legitimes gesetzgeberisches Ziel. Der Gesetzgeber hat bei seiner Konzeption des Familiennamensrechts dem Namen mehrere Funktionen gegeben. Zum einen soll der Namensträger die Möglichkeit erhalten, sich selbst im Namen zu finden und Ausdruck zu geben. Zum anderen hat das Namensrecht die Funktion, den Namensträger familial klar zuzuordnen sowie dem Namen seine Identifikationskraft zu erhalten und auch in der Generationenfolge zu sichern. Um dies zu erreichen, hat der Gesetzgeber rechtliche Regelungen getroffen, die die Bildung von Doppel- und Mehrfachnamen weitgehend zurückdrängen sollen. In dieses Konzept fügt sich § 1355 Abs. 4 Satz 2 BGB ein.

Die Norm folgt dem Anliegen, Namen zu bilden, die einerseits auch im Rechts- und Geschäftsverkehr praktikabel sind und andererseits in nachfolgenden Generationen nicht zu Namensketten führen. Sie verhindert, dass ein Namensträger einen Namen führt, der im Falle von bisher von den Ehegatten geführten echten Doppelnamen aus bis zu vier Namen bestehen kann. Gleichzeitig schließt der Gesetzgeber damit aus, dass Kinder einen mehrgliedrigen, aus drei Namen bestehenden Geburtsnamen erhalten können.

Zwar hat der Gesetzgeber mit den §§ 1617 Abs. 1 und 1617a BGB inzwischen die Möglichkeit eröffnet, einen bereits aus früher geführten Ehenamen und Begleitnamen zusammengesetzten Doppelnamen eines Elternteils zum Geburtsnamen eines Kindes zu bestimmen. Es stellt sich insofern die Frage, weshalb der Gesetzgeber zwar die Übertragung eines aus früherem Ehenamen und Begleitnamen zusammengesetzten Doppelnamens eines Elternteils auf ein Kind zulässt, aber die Bildung eines Doppelnamens aus den Namen der Ehegatten als Ehenamen oder aus den Namen der Eltern als Geburtsname ihres Kindes untersagt. Auch wenn der Gesetzgeber mit diesen Regelungen sein Ziel, schon Dop-

pelnamen vor allem als Geburtsnamen von Kindern zu vermeiden, nicht konsequent verfolgt, dient § 1355 Abs. 4 Satz 2 BGB jedenfalls dem legitimen Zweck, das Entstehen von geführten Namen, die aus mehr als zwei Namen bestehen, auszuschließen und damit auch zu verhindern, dass diese zum Geburtsnamen von Kindern werden. Die Norm ist insofern auch geeignet und erforderlich, die vom Gesetzgeber gewünschte Eindämmung von Namensketten zu erreichen.

Der durch § 1355 Abs. 4 Satz 2 BGB erfolgende Eingriff in das von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Namensrecht des Ehegatten ist verhältnismäßig. Praktikabilitätsgründe reichen zwar nicht aus, die Regelung zu rechtfertigen. Das gesetzgeberische Anliegen hat aber gereicht, Mehrfachnamen, die über Doppelnamen hinausgehen, generell auszuschließen, um dem Namen seine identifikationsstiftende Funktion zu bewahren. Auch wenn es andere Gestaltungsmöglichkeiten gäbe, obliegt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, ob er lange Namensketten schon dort verhindert, wo es um die Möglichkeit eines Ehegatten geht, seinen bisherigen Namen neben dem von beiden Ehegatten gewählten Ehedoppelnamen zu führen, oder ob er die Reduktion von Namen höchstens auf Doppelnamen erst bei der Übertragung der von den Eltern geführten Namen auf ihre Kinder vornimmt.

Schließlich ist die Einschränkung des § 1355 Abs. 4 Satz 2 BGB auch zumutbar, weil der Gesetzgeber im Rahmen seiner namensrechtlichen Konzeption den Ehegatten trotz des Ausschlusses, einem gewählten Ehedoppelnamen einen Begleitnamen hinzuzufügen, bei der Wahl ihrer nach Eheschluss geführten Namen eine große Variationsmöglichkeit belassen hat, die ihnen erlaubt, auch ihrem Bedürfnis nach Ausdruck der eigenen Identität nachzukommen. So besteht insbesondere im Fall der Wahl des Doppelnamens eines Ehegatten zum Ehenamen die Möglichkeit, für den anderen Ehegatten im Geschäftsverkehr mit seinem bisher geführten Namen weiter zu firmieren (§ 21 HGB) und den Namen zusammen mit seinem Ehenamen zu tragen. Das deutsche Namensrecht schreibt keine starre Namensführung vor und lässt es ausreichen, wenn mit der Namensunterschrift die eindeutige Identifizierung der Person möglich ist. Lediglich gegenüber Behörden ist der rechtlich anerkannte Name anzugeben.

§ 1355 Abs. 4 Satz 2 BGB verletzt auch nicht Art. 6 Abs. 1 GG. Die Norm gebietet nicht die Wahl eines einheitlichen Ehenamens; sie unterstützt allerdings den Wunsch von Ehegatten, ihre Zusammengehörigkeit in einem gemeinsamen Ehenamen zum Ausdruck bringen zu können. Diesem Anliegen hat der Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er den Ehegatten die Möglichkeit eröffnet hat, einen ihrer bisher geführten Namen zum Ehenamen zu bestimmen.

Gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstößt die Regelung ebenfalls nicht. § 1355 Abs. 4 Satz 2 BGB kommt keine berufsregelnde Tendenz zu. Wenn die Wahl eines Ehenamens zu einer selbst gewünschten Änderung des bisherigen Namens eines Ehegatten führt mit der Folge, dass dann sein bisher geführter Name entfällt, liegt darin keine eingriffsgleiche Beeinträchtigung der beruflichen Betätigungsfreiheit. Denn es bleibt dem betroffenen Ehegatten unbenommen, keinen Ehenamen zu bestimmen und seinen bisherigen Namen weiterzuführen, oder bei Wahl eines Ehedoppelnamens jedenfalls als berufliche Bezeichnung unter seinem bisherigen Namen weiter aufzutreten.

Schließlich ist auch Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzt. Abgesehen davon, dass hier ungleiche Sachverhalte vorliegen, die der Gesetzgeber entsprechend auch ungleich behandeln kann, gibt es für diese ungleiche Behandlung mit dem gesetzgeberischen Anliegen, Namensketten zu vermeiden, einen hinreichenden Grund, der diese Ungleichbehandlung rechtfertigt.

III. Kommentar

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts betrifft einen eigentlich einfachen Fall. Ein Rechtsanwalt heiratet eine Zahnärztin; die Ehefrau nimmt – wenn auch mit Zeitverzug – seinen Namen an und möchte diesem Namen ihren bisherigen Namen mit Bindestrich hinzufügen. Im Prinzip will sie einen nach deutschem Recht erlaubten Doppelnamen aus ihrem Namen und dem Namen ihres Ehemannes. Der Ehemann hat aber bereits einen Doppelnamen – und bei der Hinzufügung des bisherigen Namens entstünde eine Dreierkette. Das aber ist namensrechtlich verboten.

In dem Urteil wird die dazu einschlägige Gesetzeslage als verfassungskonform bestätigt. Wirklich einsichtig ist das aber trotz aller so stringent wirkenden Richterargumentationen nicht. Die Abstimmung im Senat macht dies auch deutlich. Nur fünf von acht Richtern tragen das Urteil. Irritationen wurden auch bei der Anhörung deutlich. Sie hatte teilweise humoreske Züge. Der Präsident des Gerichts verheiratete die bekannten Loriot-Badewannenfiguren Müller-Lüdenscheid und Dr. Kloebner. Die Bundesjustizministerin zeigte mögliche Verwirrungen durch Namensketten am Beispiel einer Ehe zwischen Müller-Lüdenscheid-Kloebner und von Bülow-Hamann. Diese langen Namen für eine Ehe können irritieren und verwirren. Eine Vertreterin des Juristinnenbundes konnte das aber nicht beeindrucken; sie verwies darauf, dass es in der arabischen Welt lange Namensketten gibt und dass die Menschen damit zurecht kämen. Eine Figur aus der Karl-May-Literatur wurde lebendig: Hadschi Halef Omar Ben Hadschi Abul Abbas Ibn Hadschi Dawuhd al Gossarah. Evtl. verwaltungstechnische Schwierigkeiten bei langen Namen sind keine überzeugenden Gegenargumente. Endlos lange Vornamenreihen sind ja auch möglich. Und die „identitätsstiftende Funktion“ eines Nachnamens kann größer sein, wenn der Name mehrere Glieder hat.

Es ist bei allem Verständnis für überschaubare Namen zu fragen, warum es nicht möglich sein soll, dass eine Frau in diesem Fall – in dem es bereits einen Doppelnamen gibt – mit ihrem eigenen Namen ihre Verbundenheit zu ihren Töchtern aus erster Ehe ausdrücken kann. Es ist auch nicht einsichtig, dass bei Annahme des Doppelnamens des Mannes als Ehename die Bedeutung des eigenen Namens für die Zahnarztpraxis gering geachtet wird.

Es wird auch nicht einsichtig, dass ein Ehegatte, der den Doppelnamen des anderen Ehegatten als Ehenamen annimmt, anders als andere Eheschließende seinen Geburtsnamen nicht als Begleitnamen anfügen oder vorausstellen kann. Er verliert bei Annahme des Doppelnamens des anderen zwangsweise seinen Geburtsnamen. Es ist auch nicht einsichtig, warum in den Fällen, in denen die

Ehegatten den Einzelnamen als Ehenamen wählen, der Ehegatte seinen echten Doppelnamen nicht an die nachfolgende Generation weitergeben kann, während es gleichzeitig möglich ist, dass aus zwei Einfachnamen ein Doppelname gebildet werden kann, der nach einer Scheidung behalten und im Falle einer Wiederverheiratung an den neuen Ehepartner weitergegeben werden kann.

Die Grundrechte aus den Art. 2, 3 und 6 GG können – was immer das Bundesverfassungsgericht nun als rechtens erklärt – durch das bestätigte Namensrecht als unnötig eingeschränkt angesehen werden. Freilich sorgt dieses Urteil für eine gewisse Klarheit. Unüberschaubar bleibt das Namensrecht gleichwohl. Allein diese Möglichkeit irritiert: Wenn jemand den Doppelnamen seines Ehepartners wählt, dann kann er im Geschäftsverkehr weiterhin mit seinem bisherigen Namen zeichnen. Im Behördenverkehr ist aber der rechtlich anerkannte Name anzugeben. Im Übrigen dürften komplizierte europarechtliche namensrechtliche Entscheidungen für eine Weiterung des deutschen Namensrechtes sprechen (3).

Anmerkungen

1 Az.: 1 BvR 1155/03
2 Pressemitteilung Nr. 47/2009 vom 5. Mai 2009
3 Siehe dazu das Votum des Deutschen Juristinnenbundes zum Namensrecht vom 17. Febr. 2009 (http://www.djb.de/)

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 67!

Außenpolitik in Schwarz-Rot

Von Bismarck bis Merkel
Gespräche – Erler, v. Klaeden
Berlin – Moskau und Brüssel
Tunnelblick und Burgfrieden
Warschau – Berlin, Moskau

Neues bei Obama?
EU als globaler Akteur
Thailand – Dauerkrise

Abo-Vorteile!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Das Lernfeldkonzept an Berufsschulen: Von der Chance, berufliche und politische Bildung zu vereinen

Bettina Zurstrassen

Bettina Zurstrassen

Zusammenfassung
Die bisherige Trennung von beruflicher und allgemeiner Bildung soll durch die Lernfelddidaktik überwunden werden. Die Lernfelddidaktik macht es notwendig, das Verhältnis von beruflicher und politischer Bildung didaktisch zu bestimmen. Im vorliegenden Beitrag werden zunächst die theoretischen Grundlagen der Lernfelddidaktik und ein Fallbeispiel für eine Lernsituation präsentiert. Danach werden Argumente aufgeführt, die gegen bzw. für die Integration von beruflicher und politischer Bildung sprechen.

Die Kultusministerkonferenz hat 1995 beschlossen, an Berufsschulen[1] das Lernfeldkonzept einzuführen. Anstelle der bis dahin curricular verankerten, sachlogischen Struktur des Berufsschulunterrichts, sollte von nun an ein fachübergreifendes und handlungsorientiertes Lernen ermöglicht werden. Die Konzeption des Lernfeldansatzes, der im Unterausschuss für berufliche Bildung der Kultusministerkonferenz erarbeitet wurde, erfolgte ohne konzeptionelle Unterstützung durch die Wissenschaft (2008, S. 117). Dieser politische Schachzug hat sich bei der Implementierung des Lernfeldansatzes an den Berufsschulen als nachteilig erwiesen, weil zentrale didaktische Fragen, zum Beispiel die Kriterien für die Ableitung von Lernsituationen und deren Sequenzierung im Curriculum oder die Frage der Integration von beruflicher und politischer Bildung, nicht geklärt waren. Das didaktische Theoriedefizit im Lernfeldansatz besteht weiterhin (Bader: 2004, S. 24), wenn auch in der Berufspädagogik nach der Veröffentlichung der ersten KMK-Handreichung 1996 eine lebhafte didaktische Diskussion aufkam. Weder für die Ableitung von Lernfeldern noch für die Gestaltung der Lernsituationen liegt aber bisher eine geschlossene und wissenschaftlich fundierte Theorie vor (Rexing: 2008, S. 148). Durch die Lernfelddidaktik entsteht jedoch die Notwendigkeit, das Verhältnis von politischer Bildung und beruflicher Bildung in Lernfeldern und -situationen didaktisch zu bestimmen. In der berufspädagogischen Diskussion über die Integration allgemeiner Bildungsinhalte in die berufsspezifischen Lernfelder und -situationen überwiegen die kritischen Stimmen. Helmut Richter gibt zu bedenken, dass die all-

gemeinbildenden Fächer durch die Lernfeldorientierung „ihre eigene Systematik und Eigenständigkeit in Bezug auf die Auswahl der Inhalte“ einbüßen, sie eine Dienstleitungsfunktion gegenüber den beruflichen Inhalten erhalten würden. Seiner Meinung nach büße die Berufsschule durch die Lernfelddidaktik ihren Bildungsauftrag, die Erziehung der Schülerinnen und Schüler zum „mündigen Bürger“, ein (Richter: 2001, S. 158). Vielfach wird eine weitere Marginalisierung allgemeinbildender Inhalte an Berufsschulen befürchtet. In diesem Beitrag werden zunächst das Lernfeldkonzept und ein Anwendungsbeispiel aus dem Bereich des Heilerziehungswesens dargestellt. Danach werden die Argumente aufgezeigt, die gegen bzw. für eine Integration der politischen Bildung in das Lernfeldkonzept sprechen.

1. Das Konzept der Lernfelddidaktik

Bei einem an der Lernfelddidaktik orientierten Unterricht werden für das Berufsfeld bedeutsame, ganzheitliche und problemorientierte Lernsituationen aus der Perspektive verschiedener Unterrichtsfächer handlungsorientiert bearbeitet. Der curriculare und didaktisch-methodische Orientierungsrahmen für die Entwicklung von Lernsituationen sind „Handlungsfelder“, „Lernfelder“ und „Lernsituationen“. Die Begriffe stehen für drei Phasen im Konzept der Lernfelddidaktik. In der ersten Phase müssen Handlungsfelder expliziert werden. Für den Begriff „Handlungsfelder“ hat sich mittlerweile folgende Definition durchgesetzt: „Handlungsfelder sind zusammengehörige Aufgabenkomplexe mit beruflichen sowie lebens- und gesellschaftsbedeutsamen Handlungssituationen, zu deren Bewältigung befähigt werden soll. Handlungsfelder sind immer mehrdimensional, indem sie stets berufliche, gesellschaftliche und individuelle Probleme miteinander verknüpfen…“ (Bader: 2004, S. 28). Ausgehend von dieser Definition wird deutlich, dass mit dem Lernfeldkonzept kein reduziert utilitaristisch-technizistisches Konzept von Berufsschulunterricht verfolgt wird, sondern eine ganzheitliche Bildungsidee zu Grunde liegt. Die Handlungsfelder müssen in der zweiten Phase didaktisch in Lernfelder aufbereitet werden, die in der KMK-Handreichung wie folgt definiert werden: „Lernfelder sind durch Ziel, Inhalt und Zeitrichtwerte beschriebene thematische Einheiten, die an beruflichen Aufgabenstellungen und Handlungsfeldern orientiert sind …“ (KMK: 2007, S. 17). Bei der Lernfelddidaktik wird ein erheblicher Anteil der Curriculum-Entwicklung auf die Schulen verlagert. Die Bildungsgangkonferenzen[2] an den Berufsschulen müssen, unter Maßgabe der nachfolgend beschriebenen didaktisch-methodischen Leitziele und Prinzipien, in der dritten Phase exemplarische, fachübergreifende und schülerorientierte „Lernsituationen“ entwickeln, mit denen fachtheoretische Inhalte in einen Anwendungszusammenhang gebracht werden (KMK: 2000, S. 15).

Die didaktischen Leitziele, die bei der Umsetzung des Lernfeldkonzepts zum Tragen kommen, sind:

- der Bildungsauftrag der Berufsschule, worunter die berufliche Grund- und Fachbildung und die Erweiterung der vorher erworbenen Allgemeinbildung verstanden wird (KMK: 2007, S. 9).
- das Leitziel der Handlungskompetenz, worunter „die Bereitschaft und Befähigung des Einzelnen, sich in beruflichen, gesellschaftlichen und privaten Situationen sachgerecht durchdacht sowie individuell und sozial verantwortlich zu verhalten“ verstanden wird (Ebd. S. 10). Die Handlungskompetenz entfaltet sich in den Dimensionen Fach-, Human- und Sozialkompetenz (Ebd., S. 10). Bestandteil dieser drei Kompetenzdimensionen sind die Methoden-, die Kommunikations- und die Lernkompetenz (Ebd., S. 11).

Die didaktisch-methodischen Prinzipien bei der Umsetzung der Leitziele sind:

- die Handlungsorientierung,
- die Geschäftsprozess- und Arbeitsprozessorientierung,
  Ein Geschäftsprozess umfasst die Folge von Tätigkeiten, die zur Erreichung eines Unternehmensziels dienen. Nach Bader enthält die Beschreibung eines Geschäftsprozesses folgende Merkmale: Ziele, Teilaufgaben, Ressourcen und die Folge von Abläufen sowie Angaben des Ortes, der Zeit und der Prozesssteuerung (Bader: 2004, S. 14). Arbeitsprozesse konkretisieren Geschäftsprozesse, indem sie die Abfolge von Produktions- und Dienstleistungstätigkeiten beschreiben, die zur Erreichung des Zwecks notwendig sind (Ebd., S. 16).
- die Individualisierung der Lernprozesse (Berben: 2008, S. 95).

1.1 Ein Praxisbeispiel aus der Heilerziehungspflege

Zur Veranschaulichung soll eine Lernsituation (gekürzt) aus dem Bereich der Heilerziehungspflege dargestellt werden, in der Inhalte der Fächer Politik, Organisation/Recht/Verwaltung und Theorie und Praxis der Heilerziehung integriert werden.[3] Für die Bearbeitung der Lernsituation hatten die Schülerinnen und Schüler in der Praxis 35-40 Unterrichtstunden zur Verfügung. Das Informationsmaterial wurde ihnen zur Verfügung gestellt oder sie konnten es mit Einsatz eines WebQuest im Internet recherchieren.

Lernsituation: Ambulantes (betreutes) Wohnen – Stärkung des Persönlichkeitsrechts oder ein Sparprogramm auf Kosten von Menschen mit einer geistigen Behinderung?

> „Sie arbeiten als Heilerziehungspfleger/in im Wohnheim Sonnenblick, in dem 30 erwachsene Bewohner mit einer geistigen Behinderung leben. Vom Träger des Wohnheims haben Sie die Anweisung erhalten, möglichst viele Heimbewohner in das „ambulante Wohnen“ zu überführen. In einer Teambesprechung wird über diese Anweisung diskutiert. Während Ihre Kollegin Frau Müller bezugnehmend auf das Prinzip der „Normalisierung der Lebensverhältnisse von Menschen mit einer geistigen Behinderung“ eine absolute Befürworterin des „ambulanten Wohnens“ ist, äußert der Kollege Wegner große Bedenken. Der Streit gipfelt darin, dass Herr Wegner den Vorwurf äußert, dass man sich zum Büttel der Politik machen würde. Das „ambulante Wohnen“ würde ja nur vom Staat gefördert, weil es preiswerter sei als Wohnheimplätze. Der Kostenaspekt war in der Tat

> ein zentrales Argument in der politischen Diskussion während des Gesetzgebungsverfahrens. In der Teamsitzung wurde deutlich, dass es noch viele offene Fragen gibt. Daher hat man sich darauf verständigt, in vier Wochen eine weitere Teamsitzung durchzuführen. Von der Teamleiterin haben Sie die Aufgabe erhalten, die Sitzung inhaltlich und konzeptionell vorzubereiten. Sie sollen aufzeigen, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Überführung eines Heimbewohners in das „ambulante Wohnen" durchzuführen. Zu folgenden Aspekten sollen Sie Stellung nehmen: Konzepte und Prinzipien des heilerzieherischen Handelns (Normalisierung, Kundenmodell, Integration, Assistenzkonzept, Empowerment, Enthospitalisierung, Ressourcenorientierung, Dezentralisierung etc.) sowie zu den rechtlichen (z.B. GG Art. 2, (1), 13 (1,2,7), SGB XII Art. 53, 54, 55 und 58) und den politischen Aspekten (Grund- und Menschenrechte, Sozialpolitik, Nachvollzug des Gesetzgebungsverfahrens, Trägerschaft heilerziehungspflegerischer Einrichtungen im Bereich des „ambulanten Wohnens")."

Die exemplarische Darstellung einer Lernsituation erfolgte an dieser Stelle auch, um aufzuzeigen, dass eine Verschränkung beruflicher und allgemeiner Bildung in Lernfeldern- und Lernsituationen möglich ist. In den protoptypischen Lernfeldern, die in der KMK-Handreichung präsentiert werden, wird überwiegend die bestehende Trennung von beruflicher und allgemeiner Bildung tradiert. Auf diesen Aspekt soll im Folgenden eingegangen werden.

2. Argumente gegen eine Integration der politischen Bildung in Lernfelder

2.1 Marginalisierung der politischen Bildung durch berufspraktische Lernfelder

Die Verlautbarungen der im September 2007 herausgegebenen, überarbeiteten KMK-Handreichung für die Erarbeitung von Rahmenlehrplänen für den berufsbezogenen Unterricht bestätigen den Eindruck einer berufspraktischen Orientierung der Lernfelddidaktik zunächst nicht. Mehrfach wird betont, dass der Bildungsauftrag des berufsbildenden Unterrichts einerseits in der Vermittlung einer beruflichen Grund- und Fachbildung und andererseits in der Erweiterung der zuvor erworbenen allgemeinen Bildung liegt (KMK: 2007, S. 4, 9). Damit soll, so die KMK „(…) die Berufsschule zur Erfüllung der Aufgaben im Beruf sowie zur Mitgestaltung der Arbeitswelt und Gesellschaft in sozialer und ökologischer Verantwortung befähigen" (Ebd., S. 9). Im allgemeinen Unterricht soll zudem auf „Kernprobleme unserer Zeit" eingegangen werden. Die Themenliste, die in der KMK-Handreichung aufgezählt wird, erinnert an Klafkis epochale Schlüsselprobleme. Sie gehören zu den zentralen Inhalten der politischen Bildung:

- Arbeit und Arbeitslosigkeit,
- Friedliches Zusammenleben von Menschen, Völkern und Kulturen in einer Welt unter Wahrung kultureller Identität,
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie
- Gewährleistung der Menschenrechte (KMK: 2007, S. 10).

Lediglich für das Fach Wirtschafts- und Sozialkunde hat die Kultusministerkonferenz im Mai 2007 die prüfungsrelevanten Elemente für den Unterricht der Berufsschule im Bereich gewerblich-technischer Ausbildungsberufe beschlossen (KMK: 2007, S. 35-37). Die Analyse der aufgelisteten „Elemente" verdeutlichen, dass die von Helmut Richter formulierten Einwände, die in der Einleitung dargestellt wurden, nicht unberechtigt sind. Als Ausbildungs- und Prüfungsgegenstände werden folgende Gebiete aufgeführt:

– der Jugendliche in Ausbildung und Beruf,
– nachhaltige Existenzsicherung und
– Unternehmen und Verbraucher in Wirtschaft und Gesellschaft sowie im Rahmen weltwirtschaftlicher Verflechtungen (Ebd.).

Von den „Kernproblemen unserer Zeit", die von der Kultusministerkonferenz in den KMK-Handreichungen seit 1999 benannt werden (KMK 1999, S. 9), wird nur das Thema „Arbeit und Arbeitslosigkeit" berücksichtigt. Die aufgeführten Unterrichtsinhalte beziehen sich einseitig auf den im Berufsbildungsgesetz (§ 38) und in der Handwerksordnung (§ 32) prüfungsrelevanten Lernstoff (KMK: 2007, S. 35).

Eine ähnliche Sachlage ergibt sich bei der Analyse der prototypischen Beispiele für Lernfelder, die in der KMK-Handreichung dargestellt werden. Die für das Berufsfeld „Industriemechaniker/Industriemechanikerin" aufgelisteten Lernfelder sind ein reiner Stoffkatalog, der wenig systematisiert ist (KMK: 2007, S. 21). Im ausgearbeiteten Lernfeld-Beispiel (Lernfeld Nr. 5) wird zwar bei der Zielformulierung ausgeführt, dass bei der Fertigung von Werkstücken der Aspekt des Arbeits- und Umweltschutzes Berücksichtigung finden solle, in der Auflistung der im Unterricht zu bearbeitenden Inhalte werden sie dann aber nicht aufgeführt. Ein didaktisiertes, problemorientiertes Thema wird auch im ausgearbeiteten Lernfeld nicht formuliert (Ebd., S. 22).

Ausgehend von seiner Analyse der Lernfelder in den Bauberufen und einem Vergleich der Rahmenlehrpläne mit den Ausbildungsberufsbildern konstatiert auch Hahne, dass die Lernfelder „eine vollständige Ausrichtung an beruflichen komplexen Aufgaben beinhalten, ohne, dass dort die mit dem Bildungsauftrag der Berufsschule verbundenen bildenden (…). sowie gesellschaftlichen Dimensionen deutlich werden" (Hahne: 2000, S. 264, hierzu auch Rexing: 2008, S. 149). In den Richtlinien und Lehrplänen für die an Berufsschulen durchgeführten Ausbildungen des Sozial- und Gesundheitswesens (z.B. Sozialhelfer, Heilerziehungspfleger, Erzieherin) ist dagegen die Integration politischer und gesellschaftlicher Inhalte in die Lernfelder besser gelungen (MSW NRW: 2008, Lehrplan Heilerziehungspflege). Eine politikdidaktisch aufbereitete, problemorientierte Themenformulierung zu den einzelnen Lernfeldern erfolgt aber auch in den Richtlinien für die Heilerziehungspflege nicht. Der Unterricht geht damit nicht über die Vermittlung von Sachkompetenz hinaus. Die Integration politischer Inhalte in Lernfelder und -situationen ist zwar eine notwendige Voraussetzung, um politische Bildungsprozesse zu initiieren. Sie verbleibt aber auf der Ebene des faktenorientierten und reproduktiven Lernens, wenn keine politikdidaktisch aufgearbeitete problemorientierte Analyse erfolgt. Bei den oben vorgestellten Lernfeldern wird die theoretische und praktische Nachvollziehung von

berufsspezifischen Arbeitsprozessen in Lernsituationen nur noch um einige sozialwissenschaftliche Inhalte ergänzt. Eine ganzheitliche Vernetzung findet nicht statt. Dem Bildungsziel des Faches Politik, das Schüler zur Mündigkeit führen soll, indem es sie zu politischer Urteils- und Handlungskompetenz befähigt, wird diese Unterrichtskonzeption nicht gerecht. Um politisches Lernen mit beruflichem Lernen zu verschränken, ist es notwendig, dass in berufstypischen Lernsituationen eine fallbasierte, problemorientierte Analyse der gesellschaftlichen Implikationen des beruflichen Handelns durchgeführt wird.

2.2 Politische Bildung als Dienstleister

Mit der Orientierung an beruflichen Handlungsfeldern erfolgt eine Ablösung von der traditionellen Fächerstruktur. Da die Lernsituationen berufsspezifisch konzipiert werden, büßt die politische Bildung partiell ihre Eigenständigkeit bei der Auswahl von Inhalten ein. Der kategoriale Zugriff auf Unterrichtsinhalte im Sinne einer Wiedergabe fachwissenschaftlicher Inhaltsstrukturen (oft kritisiert als Abbilddidaktik) ist nicht mehr möglich. Das Kriterium für die Auswahl der Unterrichtsinhalte lautet: „Welche politische Sach- und Methodenkompetenz ist notwendig, um das politische und sozial konflikthaltige Problem in der Lernsituation bearbeiten zu können?“ Kritisch gewertet erhält politische Bildung in berufsorientierten Lernfeldern eine Dienstleisterfunktion. Andererseits ist politische Bildung auch kein Selbstzweck und eine Berufsfeldorientierung ist aus lern,- entwicklungs- und handlungspsychologischen Gründen – auf diese Aspekte wird zu einem späteren Zeitpunkt noch vertiefend eingegangen – sinnvoll.

Die Ablösung von der Fächerstruktur, so Berben, führe dazu, dass der Aufbau von Grundlagenwissen, Wissensstrukturen und die Fähigkeit zum theoriegeleiteten Handeln vernachlässig werde (vgl. Berben: 2008, S. 127). Die mangelnde Wissenschaftsorientierung ist daher einer der zentralen Kritikpunkte am Lernfeldansatz. Als Reaktion auf dieses Defizit schlagen Lisop und Huisinga eine Lehrplan-Konzeptionierung mit drei unterschiedlichen Lernfeldtypen vor: „Basis-Lernfelder“, in denen eine grundlegende, theoretische Orientierung gegeben wird, „Arbeitspraktische Transfer-Lernfelder“, die sich auf die Simulation der Arbeitsrealität beziehen und „Lernfelder subjektbezogener besonderer Qualifikationen“, in denen überfachliche Sozial- und Selbstkompetenzen, vermittelt werden (Lisop: 2000, S. 47). Dem Anspruch des ganzheitlichen Lernens wird das Lernfeldtypen-Konzept von Lisop und Huisinga nicht gerecht, weil durch die Differenzierung in Lernfeldtypen in vielen Lernfeldern und -situationen keine Verschränkung von berufspraktischer, berufstheoretischer und allgemeiner Bildung stattfindet. Die Differenzierung in Lernfeldtypen birgt insgesamt die Problematik, dass das mit dem Lernzielansatz anvisierte Bildungsziel, die Befähigung der Schüler zur sozialen und politischen Reflexion beruflichen Handelns, ausgehöhlt wird.

Um den Aufbau eines fachsystematischen Grundwissens in Verbindung mit integrativen Lernfeldern und -situationen zu ermöglichen, präferiere ich das „Drei-Phasen-Modell“ von Pukas. Das Modell sieht eine Unterrichtsorganisation vor, die „von fachsystematischen Einführungskursen über fächerintegrative

und kooperative Lerngebiete zu fächerübergreifenden, handlungsorientierten Lernfeldern reicht“ (Pukas: 1999, S. 100).

Von zentraler Bedeutung ist, dass mit dem „Drei-Phasen-Modell“ – das auch auf die Phasen eins und drei reduziert werden kann – eine größere Varianz der Unterrichtsmethoden möglich ist. So können in der ersten Phase, in der im Fachunterricht theoretisches, fachliches und methodisches Grundwissen zu einem Lernfeld vermittelt wird, in Abhängigkeit zum Unterrichtsstoff, den anvisierten Lernzielen (Kompetenzen) und der Lerngruppe handlungsorientierte Kurzmethoden und lehrerzentrierte Unterrichtsmethoden eingesetzt werden. In der zweiten und dritten Phase erfolgt bei der Bearbeitung einer projektförmigen Lernsituation oder beim Stationen-Lernen die Anwendung, Erweiterung und der Transfer der erworbenen Sach- und Methodenkompetenz, indem berufsspezifische, problemorientierte Fälle bearbeitet werden. Leistungsschwächere Schüler werden schrittweise an komplexere handlungsorientierte Methoden herangeführt. Diese Form der Unterrichtsorganisation bei Lernfeldern und -situationen wird aufgrund ihrer größeren Variation im Hinblick auf die Unterrichtsmethoden und Sozialformen den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen, die an Berufsschulen äußerst heterogen sind, gerechter (Helmke: 2007, S. 65ff.).

3. Argumente für die Integration von politischer und beruflicher Bildung

Die Analyse der „prototypischen“ Lernfelder in der KMK-Handreichung verdeutlicht, dass durch die einseitige, berufspraktische Ausrichtung von Lernfeldern und -situationen, die Randstellung der politischen Bildung verfestigt wird. Die Problematik der Marginalisierung politischer Bildung und ihrer Verzwekkung an Berufsschulen ist nicht spezifisch für das Lernfeldkonzept. Sie wurde auch schon vor der Einführung des Lernfeldansatzes in der politikdidaktischen Literatur aufgezeigt (vgl. von Olberg: 1997, S. 207). Die in der KMK-Handreichung dargestellten Lernfelder erfüllen nicht die Kriterien des Lernfeldansatzes, die von der Kultusministerkonferenz aufgestellt worden sind. Die sich in der KMK-Handreichung spiegelnde Konzeption von Lernfeldern bewirkt, dass der Allgemeinbildungsanspruch, der ein konstituierendes Legitimationsargument für den Berufsschulunterricht ist, nicht erfüllt wird. Das Potential des Lernfeldansatzes wird nicht konstruktiv umgesetzt. Im Folgenden werden Argumente ausgeführt, die verdeutlichen, dass eine Integration von beruflicher und politischer Bildung sowohl aus politikdidaktischer Perspektive als auch aus Gründen einer Professionalisierung beruflichen Handelns lernpsychologisch und bildungstheoretisch sinnvoll ist.

3.1 Berufliches Handeln ist politisches Handeln

Der Lernfeldansatz konterkariert Bestrebungen in der Politikdidaktik, die durch eine fachliche Systematisierung des Politikunterrichts das Profil des Faches „Politik“ stärken wollen. Angesichts der „Entgrenzung von Politik“ stellt sich

die Frage, ob diese dichotome Trennung von beruflicher und politischer Bildung noch zeitgemäß ist (vgl. Sander: 1996, S. 30).

Für eine Integration sprechen folgende Argumente:

- Eine Vielzahl der Probleme unserer Zeit wird durch Berufsarbeit hergestellt, z.B. Umweltzerstörung, Atomkraft (Beck: 1980, S. 236).
- Berufliches Handeln kann dazu beitragen, gesellschaftliche Verhältnisse zu produzieren und zu reproduzieren, z.B. durch schichtabhängige Gerichtsurteile, durch die unterschiedliche medizinische Behandlung von Privat- und Kassenpatienten oder durch die Konstruktion eines berufsspezifischen Habitus, der zu Stabilisierung sozio-ökonomischer Verhältnisse beiträgt (Ebd., S. 239).
- Politische Entscheidungen können Auswirkungen im Beruf haben (z.B. Umweltschutzgesetze, Arbeitnehmerschutzgesetze).
- Politische Bildung kann Bestandteil der beruflichen Qualifikation sein (z.B. Kenntnisse über das Wettbewerbsgesetz, berufsspezifische Umweltschutzgesetze oder Kenntnisse über soziale Transferleistungen in Berufen des Sozial- und Gesundheitswesens).
- Berufliches Handeln als Unternehmer und als Arbeitnehmer ist diskursiv und legitimationsbedürftig. Sander zeigt dies, bezugnehmend auf Beck, am Beispiel der ökologischen Krise auf, die bewirkt, dass die Produktion von Gütern eine politische Implikation erhält (vgl. Sander: 1996, S. 16-17).

Das Zusammenführen beruflicher Inhalte mit politischer Bildung in problemorientierten Lernsituationen kann der Erzeugung eines utilitaristisch verengten Praxisverständnisses an Berufsschulen entgegen wirken, weil durch politische Bildung ein gesellschaftliches Reflexionsmoment im beruflichen Handeln eingeübt wird. Politische und gesellschaftliche Konfliktsituationen, die im beruflichen Feld verursacht oder dort wirksam werden, können auch im Beruf erschlossen werden. Durch politisch reflektiertes Handeln im Berufsfeld erschließt sich ein neues Feld für alltägliches politisches Handeln (Sander: 1996, S. 18). Das ist das Gegenteil von beruflicher Bildung als „Anpassungsqualifizierung“ (Berben: 2008, S. 119). Mit Lernsituationen, die eine politische und gesellschaftliche Problemorientierung aufweisen, kommt die Berufsschule ihrem Bildungsauftrag nach, der neben der beruflichen Qualifizierung auch die Persönlichkeitsbildung beinhaltet. Sie korrigieren das Prinzip der Arbeitsprozessorientierung, das sehr einseitig auf den praktischen Nachvollzug von Produktions- und Dienstleistungstätigkeiten ausgerichtet ist.

3.2 Mehr Interesse an politischer Bildung durch biografische Passung

Eine Aufgabe sozialwissenschaftlicher Bildung besteht darin, Schüler zur Bewältigung von Lebenssituationen und zur Wahrnehmung von Lebenschancen zu befähigen. Schülerinnen und Schüler an Berufsschulen befinden sich in einer Phase des Statusübergangs von der Schülerrolle in die des Auszubildenden, die mit einem Bündel neuer Handlungsnormen und Rollenerwartungen verbunden

ist. Sie befinden sich in einem Prozess der arbeitsweltorientierten Identitätsbildung. Durch eine berufsspezifische Ausrichtung kann der Politikunterricht die berufliche Sozialisation fördern, indem er reflexives Orientierungs-, Deutungs- und Handlungswissen vermittelt. Diese „biografische Passung" fördert, so das Ergebnis einer empirischen Studie zur Lage der außerschulischen Erwachsenenbildung, das Interesse an politischen Bildungsangeboten (Karsten: 2006, S. 103-106). Die „biografische Passung" des Politikunterrichts in der Berufsschule eröffnet die Chance, Schülerinnen und Schüler zu erreichen, die aufgrund ihrer sozialen Herkunft bzw. ihrer intellektuellen Voraussetzungen schwer Zugang zu akademisch ausgerichteten politisch-ökonomischen Bildungsinhalten finden. Viele Studien zur politischen Sozialisation von Jugendlichen belegen, dass das politische Interesse von besser gebildeten und politisch interessierten Eltern auf ihre Kinder sozial vererbt wird. Als politisch interessiert bezeichnen sich laut der Shell Jugendstudie 35 Prozent der befragten Jugendlichen. Zu dieser Kohorte gehören vor allem besser gebildete Jugendliche, die aus einem politisch interessierten Elternhaus kommen. Während 39 Prozent der Gymnasiasten sich als politisch interessiert einstufen, liegt der Anteil bei Haupt- und Realschülern, die überwiegend auf die Berufsschule wechseln, bei jeweils 14 Prozent (Schneekloth: 2006, S. 106). Dem Politikunterricht an Berufsschulen kommt damit eine gesellschaftlich kompensatorische Funktion zu. Über berufsspezifische Lernsituationen kann der Zugang zur Politik eröffnet werden, weil sie für die Schüler eine hohe reale Handlungsrelevanz aufweisen. Während im allgemeinbildenden Schulsystem der Politikunterricht oft für politisches Handeln qualifiziert, das in der Zukunft liegt, wird in beruflichen Lernsituationen politische Handlungs- und Reflexionskompetenz erworben, die der Lebenssituation der Schüler entspricht.

3.3 Lern- und handlungspsychologische Begründung: „situiertes Lernen"

Der ganzheitliche Ansatz des Lernfeldkonzepts ist nicht neu, sondern wurde bereits von der Reformpädagogik, zum Beispiel von Georg Kerschensteiner aufgezeigt, dessen integrativer Ansatz der Erziehung zum Staatsbürger durch Berufsbildung vor allem auf die Stabilisierung der gesellschaftlichen und politischen Ordnung abzielte (Kerschensteiner: 1906, S. 46-47, 60 ff.). Neu ist jedoch die bildungspolitische Konsequenz mit der dieser Paradigmawechsel durchgesetzt und das Lernfeldkonzept implementiert wurde. Der bildungspolitisch verordnete Paradigmawechsel zu einer handlungsorientierten Lernfeldstrukturierung des berufsbildenden Unterrichts wird in der von der Kultusministerkonferenz herausgegebenen Handreichung mit dem Verweis auf pädagogische und psychologische Forschungsergebnisse begründet. Eine inhaltlich Konkretisierung erfolgt aber nicht (KMK: 2007, S. 17). Das ist insofern erstaunlich, weil dieses Argument eine zentrale Rolle für die Legitimierung der didaktisch-methodischen Reform an Berufsschulen ist. Das Aufzeigen aktueller, zentraler Forschungsergebnisse hätte zu einer Akzeptanzsteigerung des Lernfeldkonzepts bei Lehrerinnen und Lehrern an Berufsschulen während der Implementations-

phase beitragen können. Aus zahlreichen Studien aus dem Bereich der Berufsbildungsforschung ist bekannt, dass Lernende das theoretisch erworbene Wissen oft nicht in konkretes Handeln umsetzen können (Wahl: 2006, S. 12; Schwarz-Govaers: 2005). Neues Wissen wird im theoretischen Berufsschulunterricht gelernt und ist auch abrufbar, aber es wird nicht im Handeln wirksam, weil es zu wenig vernetzt ist (Gerstenmaier: 1995, S. 876). Dieses nicht verarbeitete, isoliert abgespeicherte, nicht mit dem Vorwissen verknüpfte und in einen für das Individuum bedeutsamen Kontext eingebettete Wissen, wird als „träges Wissen" definiert (vgl. Schwarz-Govaers: 2005, S. 88). Das in der Aus- und Weiterbildung erworbene Expertenwissen wird daher durch „subjektive Theorien" überlagert. Der Handlungsdruck in der Berufspraxis reduziert die Handlungsalternativen auf erlebte Verhaltensmuster („Notfallreaktionen") oder auf die Reflexionsstufe subjektiver Theorien. Es gelingt in der Berufsausbildung oft nicht, neue Handlungsalternativen zu erwerben, weil die „subjektiven Theorien" nicht ausreichend durch den Erwerb „objektiver", d.h. fachlich fundierter Theorien verändert und ergänzt werden. Als Lösungsstrategie wird in der Psychologie das „situierte Lernen" propagiert. Lernsituationen sollen möglichst den Anwendungssituationen entsprechen, da Wissen an den situierten Kontext der Lernsituation gebunden ist. Der Abruf des Wissens und der Wissenstransfer auf andere, ähnlich gelagerte Gebiete werden so ermöglicht (Renkel: 1996, S. 88). Das Konzept des „situierten Lernens" verdeutlicht, weshalb eine Integration politischer Inhalte in Lernsituationen notwendig ist. Politisches Handeln im beruflichen Feld muss in berufsspezifischen Lernsituationen eingeübt werden, um den Erwerb politischer Urteils- und Handlungskompetenz zu unterstützen.

4. Schlussbemerkung

Die Analyse der Lernfelder in der KMK-Handreichung verdeutlicht, dass es Bestrebungen gibt, im Rahmen der Etablierung des Lernfeldansatzes die allgemeinen Bildungsinhalte an Berufsschulen zurückzudrängen. Problematisch ist jedoch nicht das Lernfeldkonzept, das durch die Integration in die Lernfelder und -situationen sogar zu einer Stärkung der politischen Bildung an Berufsschulen beitragen kann, sondern die Konstruktion von berufspraktischen „Lernfeldern", die das ganzheitliche Lernfeldkonzept aushöhlen.

Durch die Lernfelddidaktik wird politische Bildung auf das berufliche Feld ausgedehnt. Damit eröffnet sich für die politische Bildung die Chance, Zugang zu Lerngruppen zu erhalten, die wir mit akademischen Themen und Zugangsweisen nicht erreichen können. Mit der Andockung an die berufliche Bildung werden manche Schüler politischer Bildung erst „Sinn verleihen" können, weil sie einen konkreten Lebensweltbezug herstellen können. Lernpsychologisch und bildungstheoretisch sprechen viele Argumente für die Integration von politischer und beruflicher Bildung.

Anmerkungen

1 Berufsschulen (in NRW: Berufskollegs) umfassen verschiedene Bildungsgänge. Neben dem dualen Berufsschulklassenzweig gibt es zum Beispiel noch das Berufsgrundschuljahr, die Berufsfachschulen, die Fachoberschule und das Berufsgymnasium. Während die Berufsschulklassen des dualen Zweigs Teilzeitklassen sind, die nur einen oder zwei Tage in der Woche die Schule parallel zum Ausbildungsbetrieb besuchen, sind die Berufsfachschulkassen, die Fachoberschule und das Berufsgymnasium zumeist Vollzeitklassen. Der Kontakt mit der realen Berufswelt beschränkt sich bei den Vollzeitklassen auf die Praktikumsphasen in den verschiedenen Praxiseinrichtungen (z.B. Betriebe, Krankenhäuser, Kindergärten).

2 An vielen Berufsschulen werden Bildungsgangkonferenzen durchgeführt, die teilweise die Fachkonferenzen ersetzen. An diesen Konferenzen nehmen die Lehrerinnen und Lehrer teil, die im Bildungsgang unterrichten, ein Vertreter/in der Schulleitung sowie abgeordnete Schülerinnen und Schüler.

3 Die Autorin hat sechs Jahre an einem Berufskolleg gearbeitet und die Lernfelddidaktik in Fachschulklassen umgesetzt. Zur Veranschaulichung werden in der dargestellten Lernsituation in Klammern die zu erarbeitenden Inhalte aufgeführt.

Literatur

Bader, Reinhard: Handlungsfelder – Lernfelder – Lernsituationen. Eine Anleitung zur Erarbeitung von Rahmenlehrplänen sowie didaktischer Jahresplanung für die Berufsschule. In: Bader, Reinhard/Müller, Martina (Hrsg.): Unterrichtsgestaltung nach dem Lernfeldkonzept. Bielefeld 2004, S. 11-37.

Beck, Ulrich/Brater, Michael/Daheim, Hansjürgen: Soziologie der Arbeit und der Berufe. Reinbek 1980.

Berben, Thomas: Arbeitsprozessorientierte Lernsituationen und Curriculumentwicklung in der Berufsschule. Didaktische Konzepte für die Bildungsgangarbeit mit dem Lernfeldansatz. Bielefeld 2008.

Gerstenmaier, Jochen/Mandel, Heinz: Wissenserwerb unter konstruktivistischer Perspektive. In: Zeitschrift für Pädagogik, Heft 41, 6//1995, S. 867-885.

Hahne, Klaus: Die Lernfelddiskussion und der Bezug zum handlungsorientierten Lernen. In: Die berufsbildende Schule, Jg. 52, Heft 9/2000, S. 259-267.

Helmke, Andreas: Unterrichtsqualität erfassen, bewerten, verbessern (5. Aufl.): Seelze 2007.

Karsten, Fritz/Maier, Katharina/Böhnisch, Lothar: Politische Erwachsenenbildung. Trendberichte zur empirischen Wirklichkeit der politischen Bildung in Deutschland. Weinheim 2006.

Kerschensteiner, Georg: Staatsbürgerliche Erziehung der deutschen Jugend. Gekrönte Preisarbeit von Georg Kerschensteiner. 3. Aufl. Erfurt 1906.

Kötters-König, Catrin: Zur Bedeutung familialer Erfahrungen für die politische Aktivitätsbereitschaft von Jugendlichen. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle u.a. (Hrsg.): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen 2002, S. 179-206.

Kultusministerkonferenz: Handreichung für die Erarbeitung von Rahmenlehrplänen der Kultusministerkonferenz für den berufsbezogenen Unterricht in der Berufsschule und ihre Abstimmung mit Ausbildungsordnungen des Bundes für anerkannte Ausbildungsberufe. Bonn 2007.

Lisop, Ingrid/Huisinga, Richard: Exemplarik: eine Forderung der KMK-Handreichung. In: Lipsmeier, Antonius/Pätzold, Günter (Hrsg.): Lernfeldorientierung in Theorie und Praxis. Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Beiheft 15. Stuttgart 2000, S. 38-53.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Richtlinien und Lehrpläne zur Erprobung. Fachschulen des Sozialwesens Fachrichtung Heiler-

ziehungspflege. In: 7602/2008http://www.berufsbildung.schulministerium.nrw.de/cms/upload/_lehrplaene/e/heilerziehungspflege.pdf (Zugriff: 10. Januar 2008).

Pukas, Dietrich: Das Lernfeld-Konzept im Spannungsfeld von Didaktik – Relevanz der Berufsschule und Praxis – Relevanz der Berufsschulbildung. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 95, Heft 1/1999, S. 84-103.

Renkel, Alexander: Träges Wissen: Wenn Erlerntes nicht genutzt wird. In: Psychologische Rundschau Heft 47/1996, S. 78-92.

Rexing, Volker: Politische Bildung an Berufskollegs – interdisziplinär und berufsbezogen. Dissertation an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen 2008. In: http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=990440044&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=990440044.pdf.

Richter, Helmut: Berufsschule und Arbeitsprozess: Stand der Diskussion. In: Lernen und Lehren, Heft 16 (2001), Heft 64, S. 155-161.

Sander, Wolfgang: Beruf und Politik. Von der Nützlichkeit politischer Bildung. Politische Bildung: Kleine Reihe, 16. Schwalbach/Taunus 1996.

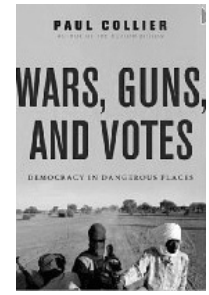
Schneekloth, Ulrich: Politik und Gesellschaft: Einstellungen, Engagement, Bewältigungsprobleme, in: Shell Deutschland Holding (Hrsg.): 15. Shell Jugendstudie, Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck. Frankfurt am Main 2006, S. 103-144.

Schwarz-Govaers, Renate: Subjektive Theorien als Basis von Wissen und Handeln. Ansätze für ein handlungstheoretisch fundiertes Pflegedidaktikmodell. Bern 2005.

Wahl, Diethelm: Lernumgebungen erfolgreich gestalten. Vom trägen Wissen zum kompetenten Handeln (2. Aufl.). Düsseldorf 2006.

Ballots, not bullets? Oder: *ballots with bullets?* Von der vermeintlichen Notwendigkeit „minimaler Interventionen" in Afrika.

Michael Krennerich



Paul Collier, Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places, 2008, HarperCollins. ISBN 978-0-06-147963-2

Nach seinem Bestseller „*The Bottom Billion*" hat Paul Collier, Wirtschaftsprofessor an der Universität Oxford, ein neues Buch mit dem Titel „*Wars, Guns, and Votes. Democracy in Dangerous Places*" vorgelegt. Geschrieben wurde es nicht nur für die akademische Zunft, sondern auch und gerade für ein breites Publikum. Gespickt mit britischem Sprachwitz und gewagten Gedankenspielen ist es leicht lesbar und doch schwer verdaulich. Wovon handelt das Buch?

„*Wars, Guns, and Votes*" geht über Macht, genau genommen über die Art und Weise, wie politische Macht erlangt, erhalten und ausgeübt wird, und zwar in denjenigen verarmten Staaten der Welt, die Colliers Ansicht nach in der Entwicklungsfalle steckten. Seit seinem gleichnamigen Bestseller nennt Collier die Gesellschaften dieser Länder wortgewaltig „*The Bottom Billion*", die „unterste Milliarde". Darunter befinden sich mehrheitlich die Staaten des subsaharischen Afrika, mit Ausnahme etwa von Botswana, Namibia und der Republik Südafrika, sowie knapp ein Dutzend weiterer, vor allem asiatischer Staaten, auf die Collier allerdings nur am Rande eingeht. Im Grunde schreibt er vor allem über den afrikanischen Kontinent, denn dort kennt er sich am besten aus.

Collier behauptet nun, dass in den Ländern der *bottom billion* politische Gewalt der vornehmliche Weg der Machterlangung sei und ein Hindernis für verantwortliches, legitimes Regieren darstelle. Die dortigen Gesellschaften seien „*structurally insecure*" und „*structurally unaccountable*". Das Buch widmet sich der Frage, wie dem Problem beizukommen sei. Über Wahlen allein, so die Ansicht Colliers, sicherlich nicht. Die Hoffnung, dass im Zuge weltweiter Demokratisierungsprozesse „*ballots, not bullets*" den Weg zur Macht beschrieben, sei für diese Staaten trügerisch. Im Unterschied zu Ländern mit mittleren und höheren Einkommen verringere die Demokratie dort nicht die politische Gewalt, sondern erhöhe sie vielmehr.

Warum aber tragen demokratische Wahlen (alleine) nicht dazu bei, die politische Gewalt zu verringern? Die Antwort des Autors ist (allzu) einfach: Ohne Machtbegrenzungen stellten Wahlen einen Kampf ums Überleben dar, eine Angelegenheit auf Leben und Tod. Zugleich führten die Wahlen in diesen Ländern

nicht zu einer erhöhten Verantwortlichkeit (*accountability*) und Legitimation (*legitimacy*) der politischen Mandatsträger, die notwendig wären, um politische Gewalt einzudämmen. Weder die Art und Weise, wie die Wahlen gewonnen würden, noch die Performanz der gewählten Regierungen ließen den Schluss zu, dass der Wahlwettbewerb in den Gesellschaften der *bottom billion* verantwortliche und legitime Regierungen hervorbrächten. Angesichts unzureichender Informationen und eines oft auf ethnischen Identitäten beruhenden Wahlverhaltens ginge von den dortigen Wahlen kein Disziplinierungseffekt auf die politischen Machthaber aus, eine verantwortungsvolle Politik zu betreiben. Ihr Wahlerfolg hänge nicht von „guter" oder „schlechter" Regierungspolitik ab. Erfolg versprechender seien hier schon Strategien der Bestechung, Wahlmanipulation oder Einschüchterung.

Angesichts der ethnischen Vielfalt vieler (afrikanischer) Staaten sieht Collier zugleich im Prozess des Nationenaufbaus (*nation building*) eine große Herausforderung. Die ethnische Vielfalt würde den inhaltlichen Wahlwettbewerb und die Herausbildung echter Machtbegrenzungen beeinträchtigen und führe in den Entwicklungsgesellschaften der *bottom billion* sowohl zu „schlechten Autokratien" als auch zu „schlechten Demokratien". Allzu viel versprechend sei es, die „ethnische Karte" zu spielen, um Loyalität zu sichern. Allerdings könnten die negativen Effekte politisierter Ethnizität überwunden werden, indem gezielt eine übergreifende nationale Identität politisch konstruiert werde. Zu den Vorbildern zählt Collier hier die ehemaligen Präsidenten Indonesiens, Tansanias und Südafrikas: Sukarno (1945-1967), Julius Nyere (1964-1985) und Nelson Mandela (1994-1999). Diese seien aber die große Ausnahme.

Da sich Collier – bei allen Problemen und Gefahren der Demokratie in den Ländern der *bottom billion* – nicht für eine Diktatur ausspricht, empfiehlt er als Lösung die gezielte und beschränkte, ggf. militärische Intervention von außen. Er plädiert dafür, dass die internationale Staatengemeinschaft in den Gesellschaften der „untersten Milliarde" die öffentlichen Güter der Verantwortlichkeit und Sicherheit zur Verfügung bzw. sicherstellt. Die Staaten seien (ökonomisch) zu klein, um dies selbst zu tun, und deren Regierungen nicht willens oder fähig zur regionalen Kooperation. Zugleich seien radikale – aus Sicht Colliers theoretisch sinnvolle – Alternativen nicht durchsetzbar, so etwa die Bildung großer Staatsgebilde. Daher wäre die internationale Staatengemeinschaft gefragt: Sie müsste Regeln etablieren, wie die Macht erlangt und ausgeübt wird.

Konkret unterbreitet Collier der Staatenwelt drei Vorschläge. Zum einen schlägt er eine Selbstverpflichtung der jeweiligen Regierungen vor, Wahlen gemäß internationalen Standards durchzuführen; im Gegenzug sichert die internationale Staatengemeinschaft der so gewählten Regierung zu, bei einem Staatsstreich zu intervenieren und sie wieder einzusetzen. Der Deal lautet also: freie und faire Wahlen versus Schutz vor Putsch. Zum anderen fordert er die Geberländer auf, die notwendige Entwicklungshilfe (in Form der von ihm favorisierten Budgethilfe) viel stärker an die Bedingungen einer gewissenhaften Prüfung des Budgets zu knüpfen. Er spricht hier von einer „*governance conditionality*" im Unterschied zu einer politischen Konditionalisierung. Der dritte Vorschlag umfasst die internationale Bereitstellung von Sicherheit in Form einer geteilten Souveränität zwischen dem betroffenen Staat und der internationalen Staaten-

gemeinschaft, vor allem der Vereinten Nationen, die im Namen und im Sicherheitsinteresse der Nachbarländer agiert. Hier setzt er auf einen „*post-conflict compact*", der rote Linien markiert, die von den jeweiligen Parteien nicht überschritten werden dürfen.

Colliers Vorschläge stießen mitunter auf positives Medienecho. In der Tageszeitung „Die Welt" vom 22. Juni 2009 wird Collier etwa bescheinigt, den interessantesten Ansatz der Gegenwart zur Lösung der Probleme des „Sorgenkindes Afrika" vorgelegt zu haben. Nun sei dahin gestellt, ob Colliers Vorschläge wirklich alle so originell sind: Forderungen nach Interventionen und nach der Förderung von *good governance* sind nicht neu und wurden auch schon miteinander verbunden. Problematisch sind die Vorschläge des Ökonomen aber allemal: Ohne notwendige Differenzierungen wird fast 60 Staaten der Welt – so lang ist die Länderliste der *bottom billion* im Appendix – rundum die Fähigkeit abgesprochen, ohne internationales Zutun legitime und verantwortliche Regierungen hervorzubringen und für Sicherheit zu sorgen. Selbst wenn Colliers Aussagen nur auf das subsaharische Afrika bezogen werden würden (was er leider unterlässt), wären Differenzierungen dringend vonnöten. Hingegen wird eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Länder und Phänomene „über einen Kamm geschert". Entsprechend pauschal sind Analysen und Empfehlungen.

Methodisch betrachtet, beruhen die Thesen und Vorschläge Colliers auf den Ergebnissen statistischer Untersuchungen, illustrativen Länderbeispielen und teils instruktiven, teils gewagten Gedankenspielen. So errechnet der Ökonom beispielsweise, dass in Ländern mit einem Pro-Kopf-Jahreseinkommen von weniger als € 2.700 die Demokratie gefährlich sei, zeigt anhand einzelner afrikanischer Wahlen Strategien der Wahlmanipulation auf und zieht fiktiv die Staatsgrenzen Afrikas neu, um zu prüfen, ob andere Staatsgebilde vorteilhafter wären. Für PolitikwissenschaftlerInnen, die im qualitativen Vergleich von Ländern und Ländergruppen geübt sind, sind Colliers unbekümmerte Interpretationen statistischer Korrelationen ebenso irritierend wie der Umstand, dass die Exemplarität der Länderbeispiele nicht ernsthaft geprüft wird. Hinzu kommt, dass weder in Bezug auf die politischen Herrschaftsformen und Gewaltphänomene noch hinsichtlich der gesellschaftspolitischen und kulturellen Kontextbedingungen die vorhandenen Ähnlichkeiten und Unterschiede systematisch herausgearbeitet und für den Ländervergleich fruchtbar gemacht werden.

Colliers Thesen bieten gleichwohl Anknüpfungspunkte für wichtige politische und politikwissenschaftliche Debatten, u.a. über Herrschaftspraktiken von Diktatoren, Funktionen von Wahlen unter autoritären wie demokratischen Bedingungen oder über die Ursachen politischer Gewalt und die Friedenssicherung in armen Entwicklungs- und Konfliktländern.

Die Behauptung allerdings, dass die Demokratie in den Ländern der *bottom billion* zu einem Anstieg an politischer Gewalt geführt habe, ist bereits insofern zu hinterfragen, als es sich – der Länderliste im Buchanhang zufolge – mehrheitlich um Staaten handelt, die weder demokratisch regiert werden noch wurden. Zwar wurden in vielen dieser Staaten Wahlen durchgeführt, doch diese entsprachen nicht demokratischen Standards. Die zahlreichen Beispiele manipulierter Wahlen in Afrika, die Collier anführt, sind also eher ein Beleg dafür, dass die Demokratie in vielen dieser Ländern erst gar nicht Fuß gefasst hat. Wahlma-

nipulation und Wahlbetrug, zumal wenn sie mit Repression verbunden sind, lassen aber den instrumentellen und machtstrategischen Wert von Wahlen als ein im Prinzip gewaltloses Mittel des macht- und verteilungspolitischen Konfliktaustrages nicht oder nur sehr bedingt zur Geltung kommen.

Besonders strittig mag zudem die Frage sein, inwiefern militärische Gewalt selbst ein gerechtfertigtes Mittel ist, um Frieden und Demokratie sicherzustellen. So spricht sich Collier zwar prinzipiell gegen Revolutionen aus, da deren „Kosten" enorm seien, nicht aber gegen „kostengünstigere" Staatsstreiche, wenn sie ein desaströses Regime absetzten. Einziges Manko: Sie führten danach oft nicht zu einer Verbesserung der Lage. Colliers Schlussfolgerung: „*To date, coups have been unguided missiles that usually hit the wrong target. Rather than be eliminated, perhaps they need a guidance system*" (154). Die interne Putschgefahr ist denn auch der Hebel, den er ansetzt, um Regierungen zu demokratischen Selbstverpflichtungen zu bewegen. Erst die Gefahr eines Putsches macht die Sicherheitsgarantien der internationalen Staatengemeinschaft hinreichend attraktiv, um sich auf Demokratie und verantwortliche Regierungsführung einzulassen. Insofern verurteilt Collier Putsche bzw. Putschdrohungen nicht prinzipiell, sondern will sie für einen „guten Zweck" nutzen.

Nicht weniger problematisch ist die leichtfertige Einbindung internationaler militärischer Interventionen in politische Strategien, die darauf abzielen, die Länder der *bottom billion* sicherer zu machen und dortiges Regierungshandeln verantwortlich zu gestalten. Selbst wenn sich Collier nur für „minimale" Interventionen ausspricht – und wohl eher an gezielte, kurzfristige Einsätze als an groß angelegte, dauerhafte Militärinterventionen denkt –, bewirbt er militärische Eingriffe als eine wichtige Handlungsoption gegenüber fast einem Drittel der Staaten der Welt, die seiner Ansicht nach nicht fähig sind, Sicherheit und verantwortliches Regierungshandeln selbständig zu gewährleisten. Dadurch werden nicht nur die Türen zum Missbrauch weit aufgestoßen, sondern auch militärische Interventionen wieder „gesellschaftsfähig" gemacht, solange sie „der Sache dienen".

Angesichts der vielfältigen und anhaltenden Entwicklungs- und Gewaltprobleme afrikanischer Staaten scheint hier ein (weiterer) Afrika-Kenner aus dem reichen Norden die Geduld mit dem Kontinent verloren zu haben – und setzt verstärkt auf internationale militärische Sicherheit, um die Problemvielfalt in den Griff zu bekommen. Nationale Souveränitätsvorbehalte und das völkerrechtliche Gewaltverbot bleiben dabei weitgehend unberücksichtigt. Es ist zu hoffen, dass Politikerinnen und Politiker gegenüber der „untersten Milliarde" mehr Geduld aufbringen und mehr politische Vernunft walten lassen als der Wirtschaftsprofessor aus Oxford.

Bernd Overwien, Hanns-Fred Rathenow (Hg.): Globalisierung fordert politische Bildung. Politisches Lernen im globalen Kontext. Unter Mitarbeit von Ghassan El-Bathich, Nils Gramann, Katja Kalex. Opladen: Verlag Barbara Budrich 2009, 302 Seiten, ISBN 978-3-86649-222-6

Der hier vorzustellende Band stellt bündig fest: „Globalisierung fordert politische Bildung." Er setzt dabei zwei Schwerpunkte: Nach der Einleitung der Herausgeber werden zunächst fachdidaktische und fachwissenschaftliche Zugänge vorgestellt (23-131), um dann ausgewählte Handlungsfelder politischer Bildung daraufhin zu befragen, welche Bedeutung sie Aspekten der Globalisierung zumessen (133-299). Dabei werden vor allem die interdisziplinären Konzepte des „Globalen Lernens" (GL) und der „Bildung für nachhaltige Entwicklung" (BNE) im Hinblick auf ihre Leistung für politisches Lernen diskutiert.

Die Bestandsaufnahme der Herausgeber in Sachen „Globales Lernen und politische Bildung" fällt einigermaßen kritisch aus. Ihre These lautet: In der Fachdidaktik wie auch in der Unterrichtsrealität ist es „bisher kaum gelungen, Ansätze GL für eine Erweiterung der nationalstaatlichen Perspektive nutzbar zu machen" (18). Sie schlagen deshalb GL und BNE als didaktische Zentren vor, um nach gemeinsamen Schnittmengen wie auch spezifischen Leistungen der daran beteiligten Fächer oder Lernbereiche zu suchen. Dabei rücken besonders die Friedenserziehung, interkulturelles Lernen, Menschenrechtsbildung und entwicklungspolitische Bildung in den Blick (19, auch 109f.) – pädagogische Felder, für die ihrer Meinung nach durchaus wichtige Erfahrungen vorliegen.

Diese gelte es weiter zu entwickeln in Richtung auf GL als „transformatorisches Lernen", das „auf persönliche und gesellschaftliche Veränderung" gerichtet ist und „sich explizit gegen wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Asymmetrien und strukturelle Gewaltverhältnisse" im nationalen und internationalen Kontext richtet (114). Curricular definieren Overwien und Rathenow ein so verstandenes GL „am ehesten" als politische Bildung, „verstanden als Unterrichtsprinzip" (113).

Diesem Plädoyer für eine entschiedene Profilierung der politischen Bildung als GL kann im Grundsatz zugestimmt werden. Es bleiben zwei Schwachstellen. Zum einen: Die Auswahl der Beiträge ist nicht immer überzeugend. Unter den „fachdidaktischen und fachwissenschaftlichen Zugängen" (23ff.) finden wir etwa Folgendes: strukturelle Fragen der Demokratie (P. Massing), Überlegungen zu einer neuen „weltbürgerlichen Bildung" (K. Seitz), ein Plädoyer für „Anstiftung zur Freiheit" durch politische Bildung in komplexen Gesellschaften (W. Sander), eine Skizze der curricularen Entwicklungen in Hessen seit 1949 (G. Steffens), Überlegungen zum Kompetenzbegriff im Kontext nachhaltiger Entwicklung (G. Michelsen), eine vergleichende Fallstudie zum Interkulturalismus bei Arbeitnehmern (U. Birsl) und ein Überblick über GL in Deutschland (Overwien/Rathenow). Angesichts breiter sozialwissenschaftlicher Diskurse zum Thema Globalisierung sind Zweifel an Auswahl und Gewichtung dieser „Zugänge" angebracht. Schließlich hätte auch ein stärkerer redaktioneller Zugriff gut getan, nicht zuletzt, um Redundanzen – z.B. bei den vielfältigen Versuchen, Konzept und Gegenstand von GL und BNE einzugrenzen – zu vermeiden.

Zum andern: Auch fachdidaktische Konzeptdiskurse haben ihre Geschichte. Die Argumentation der Herausgeber bleibt aber auffallend geschichtslos. Allein das Stichwort „Herausforderungen" weist auf eine didaktische Kategorie politischer Bildung, die Wolfgang Hilligen bereits seit den 1960er Jahren entfaltet hat. So thematisierte er z.B. die „weltweite Interdependenz" in der doppelten Perspektive von „Chancen und Gefahren" einerseits und „Herausforderungen" andererseits und stellte sie ins Zentrum seiner „Didaktik" (1975) wie auch seines weit verbreiteten Schulbuchs.

Herbert Uhl

Sibylle Reinhardt/Dagmar Richter (Hg.): Politik-Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin: Cornelsen Verlag Scriptor 2007, 256 Seiten. ISBN978-3-589-22527-9

Anders als in gängigen „Methodenmanualen" zielt diese „Politik-Methodik" auf das Zusammenführen von „theoretischer und praktischer Reflexion" für den Politikunterricht der Sekundarstufen I und II. Die Lern-

wege, die vorgestellt werden, sollen in einen „didaktischen Rahmen“ integriert werden. Das ist kein geringer Anspruch, den beide Herausgeberinnen einleitend formulieren (7ff.).

Der Einführung in das „Handbuch“ folgen fünf große Kapitel, die unterschiedliche Ebenen methodischer Unterrichtsgestaltung behandeln. Deren Einordnung in den didaktischen Gesamthorizont gelingt nicht zuletzt deshalb, weil die Herausgeberinnen einleitend die didaktischen Leitfragen herausarbeiten und ein gut strukturiertes Fundament für die folgenden Kapitel liefern. Diese befassen sich in ihren Beiträgen mit Grundmustern unterrichtlicher Methoden (27ff.), den Interaktions- (113ff.) und den Sozialformen (144ff.), relevanten Arbeitsmitteln und Medien (162ff.) sowie abschließend Lernkontrollen als Instrumente der Selbstevaluation des Unterrichts (206ff.).

Auf der Basis fachdidaktischer Prinzipien (wie Konflikt-, Problem-, Handlungs- und Zukunftsorientierung) sehen die Herausgeberinnen eine Chance, das weithin beklagte Theorie-Praxis-Problem der Politikdidaktik zu „schließen“. Das klingt zunächst wie der Wunsch nach festen Planungsschemata. Doch darin liegt ein durchaus differenziertes methodisches Instrumentarium, das konkret wird, wenn die didaktischen Kategorien nach vier Wissensformen aufgeschlossen werden – hinsichtlich ihres normativen Gehalts, möglicher fachwissenschaftlicher Zugänge, des Alltagswissens der Lernenden und des methodischen Berufswissens der Lehrenden (8ff.). Damit werden Methoden – unter Bezugnahme auf Diskurse früherer Jahre, etwa bei H. Giesecke – als Teil einer komplexen Entscheidungsstruktur gesehen, die nicht ohne Bezug zum Gegenstand des Lernens und der politischen Sozialisation der Lernenden begründet werden können.

Diese Erkenntnis ist zwar nicht neu. Doch ist es eine Stärke des vorliegenden Bandes, dass dieser didaktische Grundsatz in den Beiträgen weitgehend konsequent umgesetzt wird. Eine so verstandene „Methodik“ kann Lehrende wie Lernende vor den Trugschlüssen eines „Edutainments“ und einer Entpolitisierung des Politikunterrichts bewahren.

Was leisten die Beiträge des Bandes? Ohne alles über einen Kamm scheren zu wollen, sollen hier zwei Aspekte thematisiert werden. Zunächst: Der Band erhebt den Anspruch, ein theorieorientiertes und zugleich erfahrungsgeleitetes „Handbuch“ zu sein. Dieses Ziel realisieren die Beiträge – natürlich in unterschiedlicher Intensität und Akzentuierung – eindrucksvoll, indem die ausgewählten Methoden, Interaktionen und Sozialformen übersichtlich strukturiert und in den didaktischen Gesamthorizont eingeordnet werden (z.B. 69, 75, 98 126). Dabei gelingt es, die für den Politikunterricht spezifischen Aspekte herauszuarbeiten und Fragen der praktischen Realisierung etwa in Form von Phasen- und Ablaufskizzen wie auch mit dem Blick auf die Tücken des alltäglichen Geschäfts zu konkretisieren (siehe etwa 41, 53, 128). In vielen Fällen fügen die Autorinnen und Autoren thematische Beispiele an, die die Chancen und Grenzen der vorgestellten Lernwege anschaulich illustrieren.

Allerdings bleibt ein Defizit: Eine lerngruppenbezogene Differenzierung und Konkretisierung der Lernwege wird in den meisten Beiträgen weitgehend ausgeklammert – ein Aspekt, der umso höher zu bewerten ist, als die subjektive Dimension des Lernens (Stichworte „Alltagswissen“, „subjektive Zugänge“) in der Einleitung als ein wesentlicher Faktor des Unterrichts beschrieben wird. Zwar scheint diese Perspektive hin und wieder auf (etwa bei K. Moegling, 98f., K. Röll, 130), doch bleiben die Aussagen sehr zurückhaltend bis allgemein. Exemplarisch hätte eine solche Differenzierung etwa in den Beiträgen über „Gruppenarbeit“ (149ff.) oder „Partnerarbeit“ (154ff.) nahe gelegen. Schade auch, dass im Beitrag zur „Partnerarbeit“ altersheterogene Lerngruppen ausgeklammert werden. Sie spielen gerade in der Sekundarstufe I eine zunehmende Rolle.

Darin zeigen sich letztlich Grenzen eines Handbuchs, das stufenübergreifend angelegt sein soll. Diese Feststellung schmälert nicht die eindrucksvolle Gesamtleistung des Bandes im Blick auf Chancen politischen Lernens – vor allem in der Sekundarstufe II.

Herbert Uhl

Autorinnen und Autoren

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

Norman Bock
Döbritscher Str. 11
99441 Großschwabhausen
chriuno@gmx.de

Christian Förster
Möhringer Str. 167
70199 Stuttgart
cbfoerster@gmx.de

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

Prof. Dr. Brigitte Geißel
Institut für Politikwissenschaft
Technische Universität
Residenzschloß
64283 Darmstadt
geissel@pg.tu-darmstadt.de

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

Prof. Dr. Thomas Jäger
Lehrstuhl für Internationale Politik
und Außenpolitik
Universität zu Köln
Gottfried-Keller-Straße 6
50931 Köln
thomas.jaeger@uni-koeln.de

Dr. Michael Krennerich
Institut für Politische Wissenschaft
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Kochstr. 4
91054 Erlangen
michael.krennerich@polwiss.phil.uni-
erlangen.de

Prof. Dr. Heinrich Pehle
Institut für Politische Wissenschaft
Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg
Kochstraße 4
91054 Erlangen
Heinrich.Pehle@polwiss.phil.uni-
erlangen.de

Dr. Birgit Anne Pickenäcker
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver-
waltungsmanagement (KGSt) –
der Verband für kommunales Management
Lindenallee 13-17
50968 Köln (Marienburg)
Birgit.Pickenaecker@kgst.de

Thorsten Winkelmann
Paul-Gossen-Str. 95
91052 Erlangen
thorstenthemonk@yahoo.de

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

Thomas Wagner
Am Gwendt 8
85049 Ingolstadt
Wagner_tom2001@yahoo.de

Prof. Dr. Annette Zimmer
Institut für Politikwissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Scharnhorststr. 100
48151 Münster
A.Zimmer@civil-society-network.org

Prof. Bettina Zurstrassen
Fakultät für Sozialwissenschaft
Fachdidaktik
Ruhr-Universität Bochum
GC 04/59,
Universitätsstraße 150
44801 Bochum
Bettina.Zurstrassen@rub.de