

# Neue Soziale FORSCHUNGSJOURNAL Bewegungen



## MACHT DER BUREOKRATIE – OHNMACHT DER POLITIK

Regiert die Ministerialbürokratie das Land?

Heft 3 - September 2004 € 14,-

LUCIUS  
LUCIUS



**EDITORIAL**

- 
- 2** Macht der Ministerialbürokratie – Ohnmacht der Politik?

**ESSAY**

- 
- 5** *Thomas Meyer*  
Große Visionen in dürtiger Zeit?  
Ein neues Grundsatzprogramm der Sozialen Demokratie

**AKTUELLE ANALYSE**

- 
- 16** *Daniel Friedrich*  
Die Linkspartei, mehr Schaden als Nutzen?

**THEMENSCHWERPUNKT**

- 
- 23** *Rudolf Speth/Stefan Niederhafner*  
Die Ministerialbürokratie in Deutschland – Vom Kellner zum Koch?
- 36** *Kai-Uwe Schnapp*  
Graue Eminenzen oder loyale Diener?
- 43** *Ralf Tils/Basil Bornemann*  
Im Schatten der Regierung?
- 55** *Reinhard Ueberhorst*  
Komplexe politische Alternativen und richtige Leistungsziele von Ministerialverwaltungen
- 66** „Man braucht auch Leute, die quer sind zum Strom“ – ein Interview
- 74** *Willi Kaczorowski*  
Dienstleistung im Modell einer kooperativen Verwaltung

**CALL FOR PAPERS**

- 
- 79** Politisierte Konsum – konsumierte Politik

**PULSSCHLAG**

- 
- 81** *Heinrich Tiemann*  
Zivilgesellschaft fördern – Engagierte schützen

- 82** *Ansgar Klein/Rudolf Speth*  
Dominanz des Südens?  
Akteure und Praxisfelder internationaler Zivilgesellschaft

- 87** *Iris Dähnke*  
Nichtkommerzielles Radio und Zivilgesellschaft

- 93** *Peter H. Feindt/Daniela Kleinschmit*  
Verursacher, Opfer und Helfer  
BSE und Agrarpolitik in deutschen Zeitungen

- 98** *Jeffrey Wimmer/Nina Zetsche*  
,Knackige‘ Zitate – aber mit welchem Erfolg?  
Eine Analyse deutscher NGO-PR und der Presseberichterstattung

- 104** *Thomas Leif*  
Primadonnen, Paragrafen und Prinzipien – Ein Staatsrechtler im Medien-Dschungel

- 108** *Ulrich Müller*  
Gesteuerte Demokratie?  
Wie neoliberalen Eliten die Politik beeinflussen

**TREIBGUT**

- 
- 112** Materialien, Notizen, Hinweise

**LITERATUR**

- 
- 111** Bürokratien und Politiker (*Jochen Roose*)
- 116** Protestentwicklung und Medienselektivität (*Gottfried Oy*)
- 118** Bewegungen bauen Brücken (*Karin Urich*)

**125 ANNOTATIONEN****127 AKTUELLE BIBLIOGRAPHIE****130 ABSTRACTS****135 IMPRESSUM**

## **Macht der Ministerialbürokratie – Ohnmacht der Politik?**

Ministerialbürokratien haben erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil des politischen Systems, finden aber weder in den Verfassungen Erwähnung, noch in den Lehrbüchern prominente Aufmerksamkeit. Praktiker der Politik – Politiker und Interessenvertreter – erkennen aber sehr schnell, welches Gewicht den Ministerialbürokratien im politischen Prozess zukommt. Als das Forschungsjournal sich im Dezember 2002 im Rahmen einer Tagung mit dem Thema Lobbying beschäftigte, wurde bereits bei der Vorbereitung deutlich, dass Ministerialbürokratien zu den wichtigen Adressaten der Lobbyisten gehören. Es verwunderte aber auch nicht, dass niemand aus der Ministerialverwaltung bereit war, sich zu den lobbyistischen Beziehungsgeflechten zu äußern. Denn offensichtlich gilt immer noch die Regel, dass intern sehr offen diskutiert wird, dass aber nach außen hin Loyalität gewahrt wird. Und zu den Grundregeln gehört auch, dass über die Kontakte mit Interessengruppen geschwiegen wird. Gerade die Ministerialverwaltung stellt für Lobbyisten und Interessensgruppen den interessantesten Adressaten dar, weil politische Entscheidungen dort effektiver als später auf der parlamentarischen Ebene beeinflusst werden können.

Die Ministerialbürokratie ist zweifellos ein wichtiger, bislang unterschätzter Akteur im politischen Geschehen. Deshalb ist die Frage lohnenswert, wie sich die Ministerialbürokratie gegenüber ihrer politischen und ökonomischen Umwelt – der Politik und den gesellschaftlichen Interessengruppen – verhält und welche Interaktionsbeziehungen sie pflegt. Im Schwerpunkt dieses Heft möchten wir der einen Seite der Interaktionsbeziehungen genauer nachgehen und die Frage klären, welchen Handlungsspielraum die Ministerialverwaltung hat und

welchen Einfluss sie auf politischen Entscheidungen ausübt.

Die für solche Fragen zuständige Wissenschaft, die Politikwissenschaft, hat sich aber mehr um Public Policies gekümmert, um Fragen der inhaltlichen Voraussetzungen und Folgen politischer Problembehandlung und weniger um Public Administration, um Fragen der internen Strukturen und Prozesse der Verwaltung und des Staates.

Vielfach wird noch ein Idealbild gezeichnet, bei dem es die Aufgabe des Parlaments und der Regierung ist, zu entscheiden, welche Themen politisch behandelt und umgesetzt werden. Aufgabe der Ministerialverwaltung ist – im Sinne des Idealbilds – lediglich zu sondieren, ob Veränderungen machbar sind und für eine reibungslose Umsetzung zu sorgen.

Dass die Bürokratie nicht nur ausführende Hand der vom Bundestag getroffenen Entscheidungen ist, wird auch in der Parlamentarforschung nicht bestritten. Der Großteil der Gesetze wird in den Ministerien und nicht im Parlament vorbereitet. Es wird darauf hingewiesen, dass ohne den Wissensvorsprung der Verwaltung, den sie sich auch durch den Kontakt mit Interessenverbänden verschafft, eine effektive Umsetzung von Politik überhaupt nicht möglich ist. Dieser Einfluss wird stattdessen sogar als Vorteil gesehen: Die Verwaltung könnte durch ihre Ressourcen besser bestimmen, welche Veränderungen machbar sind. Diese Fähigkeit fehlt den meist spezialisierten Abgeordneten.

Wie sieht die Machtbalance zwischen Politik und Ministerialverwaltung in Deutschland heute aus? Zwar ist der Einfluss der Ministerialverwaltung auf die öffentliche Meinungsbildung eher gering. Doch kommt ihr eine wichtige Rolle bei der Frage zu, welche Themen seitens der politischen Willensbildung berücksichtigt werden.

Bei der Entscheidungsfindung sind es die Beamten der Ministerialbürokratie, die aufgrund

ihrer fachlichen Kompetenz entscheiden, welche Lösungsvorschläge machbar sind und überhaupt zur Entscheidung vorgelegt werden. Hinzu kommen die bürokratischen Verfahren und Routinen: Die Entwicklung neuer Lösungsvorschläge wird durch die starre Dienstordnung der deutschen Verwaltung eher behindert. Ein „Das haben wir schon immer so gemacht“ versperrt Innovationen oft den Weg und beschneidet den Entscheidungsspielraum der Politik nicht unerheblich.

Die Kenntnis aller relevanten Handlungsoptionen ist aber eine Voraussetzung für gute und sachgerechte politische Entscheidungen.



Eine gute Verwaltung hat daher die Aufgabe, die politische Spitze auf Handlungsalternativen hinzuweisen und sie vor politischen und juristischen Problemen zu warnen. Doch damit ist der Einfluss keineswegs ausreichend beschrieben. Insbesondere die abschließende Implementationsphase bietet der Ministerialverwaltung Spielräume, gesetztes Recht zu interpretieren und bei der Anwendung zu beeinflussen.

Wie sollen die Entscheidungsträger dem Einfluss der Ministerialverwaltung gegenüberstehen? Um ein Gleichgewicht zu schaffen, sind größere Mitarbeiterstäbe der Abgeordneten und des Parlaments, so wie es auch Wolfgang Thierse fordert, nur eine unzureichende Lösung. Denn der Dualismus von Parlament und Regierung beschreibt die Lage nur unzureichend. Vielmehr gibt es den Gegensatz von Opposition und Regierung, bei dem die Regierung eng mit den Regierungsfraktionen zusammenarbeitet. Daneben gibt es die Ministerialverwaltung, die durch die Ministeriumsspitze politisch gesteuert wird und für die Regierung legislative Dienstleistungen übernimmt. Die zu beobachtenden Machtverluste des Parlaments schlagen nicht als Gewinne der Ministerialbürokratie, sondern vor allem als Erweiterung der Handlungsspielräume der Regierung zu Buche.

Die Qualität und die Effektivität der Arbeit der Ministerialbürokratie wirken sich entscheidend

auf die Leistungsfähigkeit der Regierung aus. Die in den letzten Jahrzehnten ansteigende (Partei-) Politisierung der Verwaltung, die Zunahme der handwerklichen Fehler und die Tatsache, dass Konzepte für Gesetzgebungen von außen durch Kommissionen und „Räte“ geliefert werden, legen die Vermutung nahe, dass die Leistungen der Ministerialverwaltung gesteigert werden können. In eine ganz andere Richtung gehen Vorschläge, die eine Qualitätsverbesserung der Leistungen der Verwaltungen durch größere Durchlässigkeit und einen stärkeren personalen Austausch mit Interessengruppen vorschlagen.

Im Themenschwerpunkt geben *Rudolf Speth* und *Stefan Niederhafner* einen Überblick über wichtige Aspekte des Themas. Sie untersuchen die Beteiligung der Ministerialverwaltung in verschiedenen Phasen der Gesetzgebung und stellen fest, dass der gegenwärtige Zustand am besten als Kooperation zwischen Politik und Verwaltung beschrieben werden kann.

*Kai-Uwe Schnapp* zeigt, dass das politische System in Deutschland der Politik durchaus ermöglicht, die Verwaltung zu kontrollieren. Im Vergleich zu anderen Ländern begünstigen insbesondere die hohe Arbeitsteilung des Parlaments und die starke Personalausstattung des Kabinetts die Kontrolle der Verwaltung durch die Politik.

*Reinhard Ueberhorst* plädiert in seinem Beitrag für größere Handlungsspielräume der Ministerialverwaltung und damit für einen größeren Einfluss auf politische Entscheidungen. Denn die Verwaltung soll „komplexe Alternativen erkunden, ausarbeiten und interpretieren“. Ein solches Verwaltungshandeln braucht aber Schranken. Diese sollen in Leistungszielen formuliert werden. Ueberhorst schlägt vor, uns auf solche Leistungsziele für eine politisierte Ministerialverwalt demokratisch zu verständigen.

Der ehemalige Regierungspräsident Hessens, *Hartmut Bäumer* stellt im Interview mit

*Rudolf Speth* dar, wie es mittels politischer Führung und weitreichenderen Personalwechseln in der Verwaltung möglich ist, die Ministerialverwaltung politisch zu kontrollieren.

*Ralf Tils* und *Basil Bornemann* räumen einen Machtverlust des Parlaments zu Gunsten der Regierung ein. Sie zeigen, dass die Regierung eine stärkere öffentliche Selbstinszenierung auf Kosten des Parlaments betreibt. Der Einflussverlust des Parlaments innerhalb der Entscheidungsprozesse ist allerdings nicht so stark, wie in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Das Parlament verliert jedoch die Möglichkeit, politische Debatten zu bestimmen.

Als einheitlicher Akteur kann das Parlament gegenüber der Regierung nicht auftreten, da es in Regierungs- und Oppositionsfraktion gespalten ist. Um Strategien zur Aufwertung des Parlaments im Ganzen zu entwickeln, betrachten sie die Handlungsmöglichkeiten der Fraktionen.

*Willi Kaczorowski* fordert eine stärkere Vernetzung der Verwaltung. Innerhalb der Verwaltung ermöglicht sie eine Überwindung der Aufteilung nach Fachbereichen. Dies komme den Bürgern zugute. Eine starke Vernetzung erhöhe seiner Meinung nach zudem die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger und die Kommunikation zwischen Gesellschaft und Verwaltung. Dadurch rücken die Bürger wieder in den Mittelpunkt und können zudem selber Initiativen ergreifen.

Über den Themenschwerpunkt hinaus beschäftigt sich der Pulsschlag in diesem Heft vor allem mit dem Thema Öffentlichkeit. *Daniela Kleinschmit* und *Peter H. Feindt* stellen den Verlauf der Debatte um die Agrarwende 2001 dar. Die Wirkung von Öffentlichkeitsarbeit von NGOs analysieren *Nina Zetsche* und *Jeffrey Wimmer*.

*Iris Dähnke* stellt die Arbeit eines nichtkommerziellen Lokalradios und dessen Bedeutung für die Zivilgesellschaft vor.

Rudolf Speth, Tobias Quednau

Thomas Meyer

## **Große Visionen in dürftiger Zeit? Ein neues Grundsatzprogramm der Sozialen Demokratie**

### **1 Wozu ein Programm?**

Was soll, was kann ein Grundsatzprogramm, in einer Zeit zunehmender Beschleunigung, wachsender Unübersichtlichkeit und erdrückender Mediatisierung aller politischen Diskurse leisten? Orientierung und Richtungssymbolisierung sind zwei Begriffe, mit denen die Antwort auf diese Frage angedeutet werden kann. Ein Grundsatzprogramm kann und soll dem Diskurs in Partei und Öffentlichkeit, so dynamisch und veränderlich seine Themen auch sein werden, eine Richtung geben. Politiken, die aus ihm hervorgehen können, einen Rahmen setzen über die Tagespolitik hinaus, aber gerade nicht gegen sie oder über ihr. Bezogen auf die Situation der Sozialdemokratie vor den Problemen unserer Zeit muss es vor allem um wohl überlegte und politisch tragfähige Antworten auf folgende Fragen gehen:

- Wie wird das Verhältnis von Freiheit und Eigenverantwortung, wie das von Gleichheit und Gerechtigkeit, wie die Balance zwischen Zukunftsanforderungen und Gegenwartsinteressen bestimmt und wie weit reicht die ernsthaft gewollte globale Verantwortung im Hinblick auf Verteilungsfragen?
- Wie wird das Verhältnis zwischen den Hoffnungen auf globale Politikgestaltung und den notwendigen Reformen im Inneren der eigenen Gesellschaft und in Europa bestimmt?
- Wie werden die Eckwerte der politischen Ökonomie definiert, also das Verhältnis von Staat, Markt und Sozialstaat in der offenen Weltwirtschaft?
- Wie sollen die Aufgaben von Zivilgesellschaft, Markt und Staat zueinander bestimmt werden?

- Was ist die Antwort auf den demografischen Wandel, was die Vorstellung für eine zukunftsorientierte Politik für Kinder, Bildung und Familie?
- Was verlangt die Verantwortung für Nachhaltigkeit von uns in Wirtschaft, Gesellschaft und, vor allem, in der Welt im Ganzen?

Fragen, für die ich im Folgenden einige Antwortversuche skizzieren möchte, die ich für das neue Grundsatzprogramm der SPD anrege. Sie beziehen sich vor allem auf die Neubestimmung des Verhältnisses von Verantwortung und Freiheit, eine darauf bezogenen Erneuerung des Sozialstaats und die Klärung des Verhältnisses von globaler Demokratisierung und Gesellschaftsreform.

### **2 Die Defizite des Berliner Programms**

All diese Fragen verlangen schon deshalb nach neuen Antworten, weil das geltende Berliner Grundsatzprogramm der SPD von 1989 für sie keine oder keine ausreichenden Wegweisungen zu geben vermag. Die Arbeiten am Berliner Programm wurden vor 20 Jahren begonnen und vor 15 Jahren abgeschlossen, zu einer Zeit, in der sich die Wirkungen der neuen Globalisierung gerade erst zu entfalten begannen und die wichtigsten europäischen Sozialstaaten erst anfingen, mit einer unterschiedlichen und teils weit reichenden Transformation ihrer Sozialstaaten auf sie zu reagieren. Es hat für seine Zeit überzeugende Antworten geboten. Es wäre aber geradezu unerklärlich, wenn angesichts der seitherigen Entwicklungen die entscheidenden Wegweisungen für sozialdemokratische Zukunfts-

politik noch immer in diesem Text nachzulesen wären.

Es spricht für die Vitalität des Konzepts der sozialen Demokratie, aber nicht gegen das Programm – das in einer anderen Zeit für sie stand – wenn aus heutiger Sicht seine Defizite deutlich sichtbar werden. Das Berliner Programm war im Kern der Versuch einer politischen Synthese aus Arbeiterbewegung und neuen sozialen Bewegungen mit den großen Themen Ökologie, Technikkontrolle und Geschlechtergleichstellung. Zu den Defiziten des Berliner Programms aus heutiger Sicht gehören:

- Ein zu statisches Verständnis der Grundwerte, vor allem im Hinblick auf die zentralen Beziehungen zwischen Freiheit und Selbstverantwortung sowie Gleichheit und Gerechtigkeit.
- Eine zu skeptische Analyseperspektive, die auch den Ton des Programms stark prägt.
- Eine deutliche Verhaftung im traditionalistischen Sozialstaatsmodell, das durch demografischen Wandel und offene Märkte in die Krise geraten ist.
- Eine zu generelle Technikskepsis.
- Eine aus heutiger Sicht empirisch falsche Fixierung auf Arbeitszeitverkürzung als Vollbeschäftigtestrategie.
- Mangelnde Innovation in der Bildungspolitik vor allem in Hinblick auf frühkindliche und Ganztagsbetreuung sowie die Verteilungswirkungen des Bildungssystems.
- Unzureichende Bestimmung des Verhältnisses von staatlichem und zivilgesellschaftlichem Handeln.
- Unzureichende Klärung des Verhältnisses von positiver Globalisierung, europäischer Integration und gesellschaftlicher Reformpolitik.
- Das Programm ist für eine aussichtsreiche Kommunikationsstrategie heute zu lang und streckenweise zu essayistisch-reflektierend statt proklamativ-werbend.

### **3 Agenda 2010: Impuls für einen Paradigmenwechsel**

Die Agenda 2010 war der Beginn des Versuchs, eine Richtungskorrektur sozialdemokratischer Politik in wichtigen Politikfeldern einzuleiten, die vom Politikmodell des geltenden Grundsatzprogramms nicht gedeckt ist, aber im Hinblick auf seine Grundwerte in einer neuartigen Situation gerechtfertigt werden kann. Sie enthält Wegweisungen, die der Arbeit am neuen Grundsatzprogramm entscheidende Impulse geben können, aber auch einige Warntafeln. Dieser Paradigmenwechsel verkörpert und symbolisiert sich wesentlich im Ringen um die Aktualisierung des Gerechtigkeitsbegriffs.

#### **3.1 Gerechtigkeit in der Praxis**

Die Debatte um die Agenda 2010 hat gezeigt, dass es bei Fragen der Gerechtigkeit heute unvermeidlich um trade offs zwischen zentralen Zielsetzungen geht. Das zeigt sich gegenwärtig etwa im Verhältnis zwischen den Zukunftsinvestitionen in die Bildungsqualität und die Gleichheit der Bildungschancen auf der einen Seite und die Sicherung des herkömmlichen Rentenniveaus auf der anderen. Andere aktuelle Beispiele sind das Verhältnis von produktiven Ungleichheiten bei der Herstellung des gesellschaftlichen Gesamtprodukts als Voraussetzung materieller Freiheitschancen einerseits und einem möglichst egalitären Gerechtigkeitsstandard bei seiner Verteilung andererseits sowie das Verhältnis zwischen der Gleichheit der Inklusion in den Arbeitsmarkt und der Sicherung des einmal erlangten Arbeitsplatzes.

Die *Locke-Kantische* Formel des Berliner Programms, insgesamt gesehen und auf längere Sicht könnte es zwischen Gerechtigkeit und Freiheit keinen Widerspruch geben, solange Gerechtigkeit als gleiche Freiheit definiert wird, hat für den sozial-ökonomischen Bereich nur einen sehr groben praktischen Orientierungs-

wert. Daraus hat die Agenda in einem für die Geschichte der Sozialdemokratie beispiellosem Paradigmenwechsel erste Konsequenzen gezogen, an die ein neues Grundsatzprogramm anknüpfen muss.

### 3.2 Innovative Gerechtigkeit

Die Bundesregierung selbst hat den Anspruch erhoben, die geplanten Maßnahmen seien gerecht, weil sie mehr Menschen schneller in Arbeit bringen, die Systeme der sozialen Sicherung auch für die nachkommenden Generationen finanziert halten und dadurch allen Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe an der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik ermöglichen werden. Gerecht sei es insbesondere auch, in der älter werdenden Gesellschaft, vom Einzelnen mehr Eigenverantwortung bei der Gesundheitsversorgung und der Altersvorsorge zu verlangen (Bundesregierung 2002: 10).

Unbestreitbar handelt es sich bei den meisten Maßnahmen um Kürzungen bisheriger Sozialleistungen. Kann das gerecht sein? Im Berliner Programm wird Gerechtigkeit in der Locke-Kantischen Tradition als gleiche Freiheit gefasst. Neben der Rechts- und Lebenschancengleichheit geht es um mehr Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Eigentum und Macht. Beim Versuch das allgemeine Prinzip der gleichen Freiheit auf die Dimension sozialer Lebenschancen zu beziehen, vollzieht dieser Gerechtigkeitsbegriff eine eigentlich *linear-quantitative* Wendung, wenn er kategorisch mehr Gleichheit in der Verteilung einer ganzen Reihe von Sozial- und Lebensgütern verlangt, ohne diese an irgendwelche qualifizierenden Bedingungen zu knüpfen. Es ist der SPD auch in der seitherigen Diskussion um eine Erneuerung ihres Grundsatzprogramms trotz einiger Versuche bisher nicht gelungen, diese eindimensional lineare Komponente eines bloßen ‚Mehr‘, die aus einer Reihe von Gründen unhaltbar ist, durch ein Kriterium zu ersetzen, dass gleichzei-

tig den eigentlichen Sinn dieser Gerechtigkeitsformel fest hält und ihn doch in einer realitätsfähigen Weise auf die veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten bezieht.

Es liegt auf der Hand, dass ein solches Gerechtigkeitsverständnis nicht in der Lage ist, die in der Agenda 2010 eingeleiteten Reformen zu legitimieren. Keine von ihnen lässt sich in nachvollziehbarer Weise durch ein mehr an Gleichheit begründen, für die meisten gilt das Gegenteil. Auch wenn die Sozialdemokratie, wofür aus Gründen der Tradition, des Parteienwettbewerbs und der politischen Moral vieles spricht, an einem egalitär akzentuierten Gerechtigkeitsbegriff festhalten will, müsste er wesentlich komplexer gefasst sein als im geltenden Grundsatzprogramm. Ansonsten dürfte sich der Widerspruch zwischen dem Legitimationsanspruch und der Reformpraxis der Partei, falls sie weiter an ihr festhält, zunehmend verschärfen. Die Versuche, aus dieser Not eine Tugend zu machen und den Begriff der sozialen Gerechtigkeit selbst zur Disposition zu stellen, hieße freilich, das Kind mit dem Bade auszuschütten und die Sozialdemokratie genau derjenigen Identitätskomponente zu berauben, auf die sie zur Legitimation ihres politischen Anspruchs angewiesen ist.

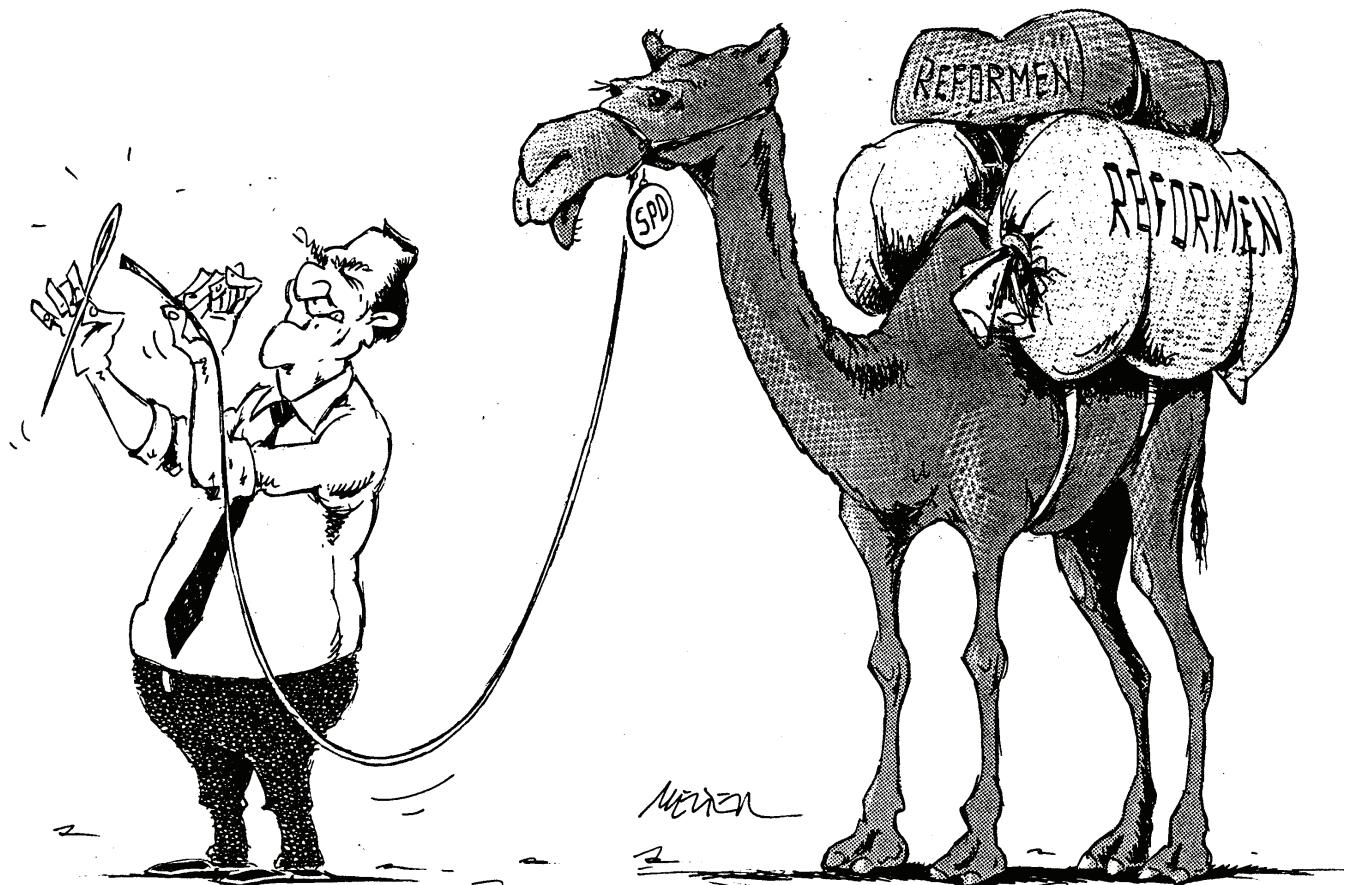
Worum es im neuen Grundsatzprogramm gehen muss, ist freilich nicht die opportunistische Anpassung des Gerechtigkeitskonzepts an eine ohne sein Mitwirken entstandene Realität, sondern eine Präzisierung, die zukunftsfähig und praxisrelevant ist. Dazu gehört nicht nur eine Regel für das Verhältnis von Produktions- und Verteilungsgerechtigkeit, Zukunftssicherung und Altvorsorge, Vollbeschäftigung und Arbeitsplatzsicherheit, sondern auch für die Beziehung zwischen Eigenvorsorge und Rechtsansprüchen. So eindimensional wie der Gerechtigkeitsbergriff im Berliner Grundsatzprogramm gefasst ist, leistet er unter den gegenwärtigen Handlungsbedingungen eher einen Beitrag zur *Entlegitimierung* wichtiger Teile der rot-grünen

Regierungspolitik. Für die erforderliche Erneuerung des Sozialstaats an Haupt und Gliedern bietet er kaum Orientierung.

### **3.3 Gerechtigkeit im internationalen Vergleich**

Im internationalen Vergleich der relevanten Handlungsdimensionen zeigen sich die Defizite der deutschen Gerechtigkeitsbilanz bezogen auf Armutssquote, Aufwendungen für Bildung, Inklusion in den Arbeitsmarkt, sozialstaatliche Aufwendungen und Einkommensungleichheit. Bei der Einkommensgleichheit nimmt die Bundesrepublik in einem gewichteten Ranking einen günstigen Platz ein und gehört unter den zwanzig verglichenen führenden Industrienationen zur Gruppe der fünf Länder mit der geringsten Einkommensungleichheit (Merkel 2002)<sup>1</sup>. Bei den öffentlichen *Bildungsausgaben*, als grobem Indikator für Chancengleichheit durch Bildungszugang und -qualität, ist die

Bundesrepublik das zweitschlechteste der zwanzig Länder. Offensichtlich besteht im Vergleich zu ähnlichen Ländern hierzulande ein erhebliches Defizit an Bildungsinvestitionen, das auch, sofern die Bildungsinvestitionen als Gerechtigkeitsindikator gelten können, auf ein beträchtliches Gerechtigkeitsdefizit in dieser für die Zukunft und als Infrastrukturvoraussetzung für die sozialökonomischen Entwicklung insgesamt so überaus maßgeblichen Dimension interpretiert werden kann. Bei der *Inklusion in den Arbeitsmarkt* nimmt die Bundesrepublik mit 71,3 Prozent Erwerbsquote einen schwachen Mittelplatz ein, das gilt ebenso mit 61,4 Prozent für die Frauenerwerbsquote, mit 7,5 Prozent für die standardisierte Arbeitslosenquote und mit 45,6 Prozent für die Langzeitarbeitslosenquote. In allen diesen Teilespekten der Dimension *Recht auf Arbeit* hat die Bundesrepublik ein Gerechtigkeitsdefizit, ganz besonders, wenn man sie mit den in dieser Hinsicht erfolgreicheren Ländern Dänemark, Finnland, Norwegen, Schwe-



den vergleicht. Bei den *öffentlichen Aufwendungen für die soziale Sicherung* nimmt die Bundesrepublik mit 26,4 Prozent des Bruttosozialprodukts einen mittleren Platz ein, allerdings mit einem deutlich überdurchschnittlich hohen Anteil von Ausgaben für Renten und Pensionen<sup>2</sup>.

Misst man nun die einzelnen Maßnahmen der Agenda 2010 an den Werten dieses Vergleichs, so lässt sich folgendes Urteil rechtfertigen: Ein Gerechtigkeitsdefizit lässt sich vor allem im Hinblick auf die Inklusion in den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Investitionen in den Bildungsbereich feststellen. Reduktionen für die Rentenausgaben, soweit sie nicht bestehende Rechte beeinträchtigen und unzumutbare Einschnitte in das sozial abgesicherte Lebensniveau darstellen, können in der Bilanz dann als eine Verbesserung des komparativen Gerechtigkeitsstandards des Landes interpretiert werden, wenn dadurch die öffentlichen Investitionen im Bildungsbereich verbessert werden. Auf diesem Wege kann die Chancengleichheit erhöht und zugleich die produktive Basis des sozialökonomischen Systems für die künftige soziale Sicherung verbessert werden. Ebenso können Absenkungen im Bereich der Einkommensersatzleistungen für Arbeitslose und die Verringerung von Bezugszeiten dann als eine bessere Gewährleistung der Gerechtigkeitsstandards insgesamt interpretiert werden, wenn sie, ohne die Betroffenen unter die Schwelle eines angemessenen Lebensstandards zu drücken, die Inklusion in den Arbeitsmarkt insgesamt signifikant erhöhen.

Im Ländervergleich lässt sich das Urteil rechtfertigen, dass die meisten der in der Agenda vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Gerechtigkeitsbilanz der Bundesrepublik beitragen werden. Die beiden problembehafteten Aspekte bleiben hier: der zu niedrig bemessene Sicherungsstandard von Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II und der gänzliche Wegfall der Zumutbarkeitsbedingungen.

### **3.4 Von der wissenschaftlichen Debatte lernen**

Das Gerechtigkeitsverständnis der Sozialdemokratie bedarf der sorgfältigen Aktualisierung, weil es der Schlüssel ihren Zukunftsentwurf ist. Für die zeitgerechte Differenzierung eines Gerechtigkeitsverständnisses, das an den beiden Prinzipienkerne der *gleichen Freiheit* und der *positiven Freiheitsdimension* festhält, aber konstruktiv auf die gesellschaftliche Entwicklung bezieht, bieten sich aus der neueren wissenschaftlichen Reflexion die folgenden vier Vorschläge an:

1. Vorrang für das Prinzip der primären *Selbstverantwortung* (Dworkin 2000), dessen vorgängige Erfüllung für alle soziale Transferleistungen oberhalb des Niveaus der Sicherung eines menschenwürdigen Lebens vorausgesetzt werden kann.
2. Vorrang für die Gleichheit der Chance einer *Inklusion in den Arbeitsmarkt* (Sen 1998), denn sie ist aus Gründen der Selbstachtung und sozialen Anerkennung ein soziales Schlüsselgut, aus dem andere für Freiheit und Gerechtigkeit relevante soziale Güter folgen, insbesondere auch die finanzielle Sicherung des Sozialstaats im Ganzen.
3. Anerkennung einer *produktivistischen Komponente* im Gerechtigkeitsverständnis, der zufolge begrenzte Ungleichheiten in dem Maße legitim sind, wie sie zur Vermehrung der materiellen Freiheitschancen aller beitragen (Rawls 1975).
4. Die Orientierung an einem erweiterten *Beveridge*-Kriterium, demzufolge eine gleiche, die volle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleistende *Grundsicherung Bürgerrecht* ist, nicht aber die darüber hinausgehende Absicherung einmal am Markt erzielter Einkommensniveaus (Kaufmann 2003: 144ff).

Die Aufnahme dieser Elemente in ein zugleich modernisiertes und in seiner Substanz weiterhin egalitaristisches Konzept sozialer Gerechtigkeit

erscheint im Lichte der wissenschaftlichen Debatte und der Realität der Dilemmata des modernen Sozialstaats vernünftig begründet. Es geht um die Neugewichtung des Verhältnisses von Eigenverantwortung und Rechtsansprüchen, Eigeninitiative und staatlichem Handeln im Sozialstaat und am Arbeitsmarkt ebenso wie in Zivilgesellschaft und Gemeinwesen.

#### **4 Projekte und Visionen I – Positive Globalisierung**

Das größte und langfristig gewichtigste Projekt, dem das neue Programm Impulse geben muss, ist der Übergang von der noch immer überwiegend bloß negativen zur positiven Integration in der Europäischen Union und in der globalen Arena. Die Prozesse der Globalisierung, die sich auf den verschiedenen Ebenen ökonomischer, gesellschaftlicher, ökologischer, sicherheitspolitischer, kultureller und informationeller Realität tatsächlich vollziehen, betreffen in ihren Auswirkungen alle Menschen in allen Ländern der Welt, während durch die weithin bloß nationale Verfassung der Politik gleichzeitig die Chancen einer wirkungsvollen Einflussnahme auf sie rapide schwinden. Aus diesem Diskrepanzproblem ergibt sich ein weit reichendes und grundlegendes politisches Dilemma. Es muss schrittweise durch eine Rückgewinnung demokratischer Entscheidungssouveränität in der globalen Arena überwunden werden.

Globale Demokratie verlangt die Fortsetzung, Ausweitung und Intensivierung der schon in Gang gekommenen Vernetzung der vier Hauptstränge transnationaler politischer Regulation, nämlich:

1. globale politische Institutionen(vor allem der UNO, ihrer Unterorganisationen und deren wirtschaftlichen, sozialen, politischen und ökologischen Handlungsmöglichkeiten),
2. globale problemspezifische Regelungswerke (z.B. der Welthandelsorganisation, Umweltschutzabkommen, Klimaschutzregeln, Arbeitsschutzabkommen etc),
3. den Ausbau und die Vernetzung regionaler Systeme politischer Zusammenarbeit<sup>3</sup> und
4. transnationale Initiativen der Zivilgesellschaft.

Ihr liegt die Idee globaler Staatsbürgerrechte zugrunde, die sich allmählich in globalen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Aktionsformen konkretisiert<sup>4</sup>.

Soziale Demokratie in der globalen Welt hat gute Realisierungschancen. Sie verlangt den funktional wirkungsvollen und weltbürgerlich angemessenen Ausbau und die Vernetzung der vier maßgeblichen transnationalen politischen Entscheidungsebenen in einem offenen Prozess. Zwischen diesen Ebenen bestehen erhebliche Wechselwirkungen, die gezielt zu organisieren und zu demokratisieren sind. Das Prinzip der Subsidiarität enthält die Grundregel für die Verteilung der Entscheidungen auf diese Ebenen:

Auf der Ebene der Zivilgesellschaft können diejenigen sozialen und politischen Herausforderungen thematisiert und bearbeitet werden, die die Lebenswelt der Menschen direkt betreffen und an Ort und Stelle in informellen Verfahren geregelt werden können. Nationale, regionale und globale Netzwerke zivilgesellschaftlicher Akteure wirken darüber hinaus als Bürgerlobbies auf die institutionalisierten Entscheidungsprozesse der darüber liegenden Ebenen ein.

Auf der Ebene der nationalen politischen Institutionen sollen alle politischen Entscheidungen getroffen werden, die auf dieser Ebene effektiv entschieden und durchgesetzt werden können. Auf höher gelegene Stufen der politischen Kooperation sollten daher nur diejenigen Entscheidungsprobleme delegiert werden, die sich nur noch dort mit Aussicht auf Erfolg bearbeiten lassen. Bildung, Kultur, soziale Gerechtigkeit und Sicherung, Sicherheit, Arbeitsbeziehungen sind auch künftig primär politische Gestaltungsaufgaben für die nationalstaatliche Entscheidungsebene. Gleichzeitig sind die nationalstaatlichen politischen Institutionen ein entscheidendes Instrument für die politische Mit-

entscheidung auf den beiden höher liegenden Gestaltungsebenen der größeren Region und der Welt.

Die Ebene der regionalen politischen Zusammenarbeit – für uns die in dieser Hinsicht am weitesten zusammengewachsene Europäische Union – spielt für die politische Gestaltung eine dreifache Rolle. Sie regelt die nur auf der regionalen Ebene Erfolg versprechend zu lösenden Probleme, wie Handels- und Ökologiepolitik. Sie wirkt auf die darüber liegende Ebene der globalen politischen Kooperation ein und sie gewährleistet das gewünschte Maß an Übereinstimmung und Koordination der Lebensverhältnisse innerhalb der der Union zugehörigen Länder.

Auf der globalen Ebene der UNO, der global agierenden informellen Steuerungsgruppen wie G 8 und der weltweit wirkenden Institutionen und Regime<sup>5</sup> schließlich müssen gemeinsame Regelungen und Durchsetzungsmechanismen für die nur global regulierbaren Probleme gefunden werden. Dazu gehören insbesondere Fragen der ökologischen und sozialen Mindeststandards, der Regulierung der Finanzmärkte und der Verhaltensregeln für Transnationale Konzerne. Die Einrichtung eines Weltsicherheitsrates für Wirtschaftsfragen mit allgemeinen Beratungs- und prinzipiellen Entscheidungsbefugnissen, wie ihn die UNO-Kommision über Global Governance 1994 vorgeschlagen hat, ist ein Beispiel für die sinnvolle Ergänzung und Verknüpfung dieser Institutionen.

Der Ausbau und die Vernetzung dieser vier politischen Entscheidungsstränge ist ein Prozess globaler Demokratisierung, der kleine und große Schritte erlaubt, dessen Richtung durch das Weltbürgerrecht und die soziale Demokratie vorgezeichnet sind, dessen Formen und dessen Tempo indessen allein vom Konsens der Gemeinschaft der Staaten und ihrer Zivilgesellschaften bestimmt werden können. Er kann in zunehmendem Maße die ökologische, wirtschafts- und finanzpolitische, aber auch soziale Wiedereinbettung der offenen Märkte ermöglichen.

chen. Die Vertiefung der europäischen Integration ist ein besonders wichtiger Schritt auf diesem Weg. Sie ermöglicht die soziale Regulation der Märkte in unserer Region und verbessert die Chancen globaler Demokratisierung.

Bei beiden, der regionalen wie der globalen Einbettung, handelt es sich schon auf Grund der vielen und sehr verschiedenartigen Veto-Spieler, die jeweils beteiligt sind, um widersprüchsvolle und langfristige Prozesse. Aber auch, wenn sie einmal einen erfolgreichen Abschluss finden, einschließlich Weltsozialpolitik, Tobinsteuer und ökonomischem Weltsicherheitsrat, wird das die Hausaufgaben der Strukturreformen bei uns nicht nur nicht entbehrlich machen, sondern wegen des erforderlichen Resourcentransfers noch dringlicher und vielleicht schwieriger. Der Glaube, eine erfolgreiche positive Globalisierung könne sie ersetzen, ist ideologischer Eskapismus. Ihm neigen in der Sozialdemokratie nicht wenige von denen zu, die die Trauerarbeit nicht leisten können, die notwendig wäre, um sich von Illusionen eines umfassenden, immer wachsenden Versorgungsstaates zu verabschieden, denen sie aus durchaus ehrbaren Motiven gegen alle Realitätszwänge weiter anhängen.

## 5 Projekte und Visionen II – Eine realistische Utopie

Wie könnte nun ein sozialdemokratisches Zukunftsprojekt für Deutschland aussehen, das die Agenda 2010 so weiterführt, dass daraus ein programmaugliches Projekt wird, das in seinen Erwartungen und Instrumenten realistisch ist, aber doch in seinen Zielen eine Vision, für die sich Bürger begeistern können?

Es geht um ein Projekt, das in Zeiten der Globalisierung Freiheit für alle ermöglicht, soziale Sicherheit als Bürgerrecht gewährleistet, allen Zugang zu Arbeit und gesellschaftlicher Teilhabe garantiert, die Verantwortung des Einzelnen für sich selbst und für andere als Grundla-

ge macht und ökologisch verträglich ist. Zu den Bausteinen, die ein neues Grundsatzprogramm dafür bereitstellen muss, gehören die folgenden:

- *Eine Gesellschaft für Kinder:* Bildungs- und Familienpolitik sind hierzulande, was ihre wirklichen Effekte betrifft, immer noch Stiefkinder der Politik. Dabei sind sie der Schlüssel zur Lösung der Beschäftigungsprobleme und des sozialstaatlichen Finanzierungsdilemmas unter gerechten Bedingungen. Wie hängt das zusammen? In der Familien- und Bildungspolitik überschneiden und bündeln sich zahlreiche andere Reformpolitiken mit großen Synergieeffekten für eine Reihe zentraler Reformziele. Eine Erhöhung der Frauenarbeitsquote dient, wie wir aus dem empirischen Vergleich der Erfahrungen in den europäischen Ländern wissen, nicht nur dem Ziel der Geschlechtergleichstellung und verringert Druck auf die Familien, sondern verbessert zugleich auch die Beschäftigungssituation insgesamt deutlich. Sie wird durch die Schaffung umfassender Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten für Kinder wesentlich gefördert – die dann zugleich auch die Bildungssituation verbessert. Nötig ist dazu auch die Überwindung der bisherigen Form des Ehegattensplittings und aller die Nichterwerbstätigkeit von Frauen begünstigenden steuerlichen und Versicherungs-Anreize. Frauen, die unter gesicherten Bedingungen erwerbstätig sind und über ein angemessenes Einkommen verfügen, fragen in der Regel deutlich mehr private Dienstleistungen nach, so dass sich die allgemeine Beschäftigungssituation verbessert, sie entlasten, falls sie als Alleinerziehende leben wollen oder müssen, die Sozialkassen. Die Geburtenrate steigt unter diesen Umständen wie die Vergleichsländer zeigen wahrscheinlich an, so dass dadurch und durch die steigende Beschäftigung insgesamt auch die langfristigen Finanzierungsbedingungen des Sozialstaates wesentlich verbessert werden.

- *Bildungszentriert* muss eine zukunftsorientierte Sozialstaatsreform aus drei Gründen sein. Erstens, weil Bildung und auf sie gestützte Kompetenz die Hauptproduktivkraft der Wissensökonomie sind und in dem Weltmarkt ausgesetzten Sektor Arbeitsplätze schaffen; zweitens, weil ein umfassendes System der Weiterbildung und des Neuerwerbs von Qualifikationen gleichzeitig die beste Sicherheitsgarantie für den Einzelnen in einer sich rasch verändernden Wirtschaft und für deren Wachstum ist; und drittens weil wir eine neue Bildungsreform brauchen, die schon im Kindergartenalter das Lernen lernt und zum Lernen motiviert und damit den Grundstein legt für jede spätere Bereitschaft zum Weiterlernen. Damit verbindet es Sicherheit und Freiheitschancen und verringert die Zahl derer, die später nicht mehr um- oder weiterlernen können. Dies erfordert ein durchlässiges Ganztagschulsystem vom Kindergartenalter an und ein flächen-deckendes System der zweiten Chancen. Hier schließt sich der erste Kreis von der Bildungs- zur Familienpolitik. Die Grundwerte der Freiheit und Verantwortung durch das Mit-Bestimmen können- und -müssen der eigenen Chancen ein Leben lang, der Gerechtigkeit durch die Geschlechtergleichheit und die Gewährung stetiger Bildungschancen verbinden sich ohne Widerspruch mit einer in diesem Punkt angebotsorientierten Wirtschafts- und Wachstumspolitik und annähernder Vollbeschäftigung. Die heute bestehende soziale Vererbung der Lebenschancenungleichheit durch ein Bildungssystem, das nichts daran zu korrigieren vermag, wird schrittweise abgebaut.

- *Jenseits des Bismarckschen Sozialstaats.* Es ist ein historisches Rätsel, warum ausgerechnet die Sozialdemokratie heute den Bismarckschen Sozialstaat in Deutschland verteidigen sollte, den sie bei seiner Entstehung bekämpft hat und der den Grundwerten, für

die sie steht, in wesentlichen Punkten zuwider läuft. Was ist denn gerecht an einem Sozialstaat, der die Sicherheit der Frauen von der Erwerbstätigkeit ihrer Ehemänner und damit zugleich auch sie selbst von ihnen abhängig macht? Was ist gerecht an einem Versicherungssystem, dass seine Leistung vor allem aus den Arbeitseinkommen der Beschäftigten finanziert und damit eine Art Zusatzsteuer auf Arbeit praktiziert? Was ist gerecht an einem Sozialstaat, der einen einmal erworbenen Einkommens- und Sozialstatus auf alle Zeiten in alle Lebenslagen hinein feststellt und die Ungleichheiten des Erwerbsstatus bis zur letzten Rentenzahlung zum Grundgesetz jeder Sozialleistung macht? Aus der Forschung wissen wir, dass dieser Sozialstaat auch Arbeitsplätze vernichtet und seine eigenen Finanzgrundlagen untergräbt, weil er Arbeit besteuert und die Quellen der Sozialstaatsbudgets gerade dann austrocknet, wenn sie am meisten gebraucht werden. Er ist eine Fessel in der offenen Ökonomie.

Wir brauchen also einen neuen Sozialstaat. Aus den Vergleichsstudien der europäischen Länder wissen wir auch, dass die Finanzierung des Sozialstaates aus lohnbezogenen Abgaben Gift ist für die Beschäftigung im privaten Dienstleistungsbereich der unteren Lohngruppen. Die Umstellung der Finanzierung des Sozialstaates auf Einkommenssteuerfinanzierung ist daher eine Grundbedingung seiner Zukunftsfähigkeit und Wettbewerbstauglichkeit. Obgleich das für deutsche Sozialdemokraten schwer zu verdauen ist, empfiehlt sich, wie die Beispiele Dänemark und Schweden zeigen, eine duale Einkommenssteuerpolitik, die die mobilen Produktionsfaktoren (Kapital) geringer und die immobilen (Einkommen jeder Art, Grund und Boden, Immobilien, Erbschaften), stärker besteuert. Das bietet die doppelte Gewähr, dass das Geld für die soziale Sicherung reicht, aber die Steuerpolitik nicht zur Ursache für Abwanderung von Investitionskapital führt und somit durch die

Vernichtung von Arbeitsplätzen zugleich mehreren Zielen des Sozialstaats entgegenwirkt, nämlich der Beschäftigung und dem Erhalt der Steuergrundlagen. Niedriglöhne müssen durch Negativsteuern oder andere Formen der Subvention auf das gesellschaftliche vertretbare Niveau angehoben werden.

Für *alle* sozialen Sicherungssysteme, vor allem die Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und altersbedingter Erwerbslosigkeit ist eine gleiche einheitliche Grundsicherung nicht nur am ehesten nachhaltig zu finanzieren. Sie ist auch gerechter, sofern sie ein Niveau erreicht, dass die Einbeziehung aller, die von ihr leben, in das gesellschaftliche Leben und die Vermeidung von Armut und Abhängigkeit gewährleistet. Welcher Gerechtigkeitsbegriff liegt der Vorstellung zugrunde, dass einen einmal erreichten sozialen und Einkommens-Status und die dadurch bedingten gesellschaftlichen Ungleichheiten für alle betroffenen Gruppen ein Leben lang feststellt gegenüber einer Grundsicherung vorzuziehen sei, die für alle ausreichend und gleich ist, es darüber hinaus aber dem Einzelnen überlässt, ob er einmal am Markt erzielte Einkommenvorteile für die Risikofälle seines Lebens zusätzlich absichern will?

Was wir brauchen ist eine steuerfinanzierte, einkommensunabhängige, aber vermögensabhängige Grundsicherung für alle, die trotz strenger Kriterien keine Erwerbsarbeit aufnehmen können. Was darüber hinausgeht, kann und muss dann jeder für sich selbst versichern. Staatliche Vollbeschäftigungspolitik auf der skizzierten Grundlage ist die Voraussetzung dieser Strategie.

Auf der Tagesordnung steht für die Bundesrepublik Deutschland auch eine bessere Entsegmentierung des Arbeitsmarktes, die zur Beschäftigung beiträgt. Es widerspricht sowohl der Gerechtigkeit wie auch den Bedingungen optimaler Beschäftigung, wenn auf der einen Seite bestehende Beschäftigungsverhältnisse massiv geschützt sind, so dass sich jeder Un-

ternehmer doppelt überlegt, ob er sie bei Vakanz rasch neu besetzt, auf der anderen Seite aber im Bereich von Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen eine prekäre Situation fortbesteht. Entsegmentierung bedeutet die deutliche Verbesserung des Schutzes von Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen und eine Begrenzung der Schutzbestimmung der Kernarbeitsverhältnisse, die beschäftigungsfreundlich ist und eine Angleichung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt im Ganzen mit sich bringt. Das ist im Falle von Vollbeschäftigung jedem zumutbar. Hier können wir vor allem von den Niederlanden lernen.

Mit dem Klassenkampf der Generationen wird zu viel medialer Hype gemacht. Berechtigt ist die Befürchtung, dass in der rasch alternden Gesellschaft die jungen, wenn sie immer höhere Beiträge in eine Rentenversicherung zahlen, aus der sie immer weniger erwarten können, die Zeche für etwas zahlen, das sie nicht bestellt haben. Aus diesem Dilemma weist der Vorschlag von John Myles einen Weg. Es gilt den Vertrag zwischen den Generationen neu zu entwerfen. Zwei Grundsätze spielen dabei die Hauptrolle. Der erste bezieht sich auf die Einkommensbeziehungen zwischen den Generationen: Nicht mehr das Verhältnis der Erwerbseinkommen zu den Renteneinkommen wird fixiert, sondern die relative Position der Erwerbstätigen und der Altersruheständler im Rahmen des volkswirtschaftlichen Gesamteinkommens. Diese Formel ist nachhaltig und gerecht. Beide Generationen zahlen einen kleinen Preis, der in die Lebensplanungen aller Klarheit bringt. Der zweite Grundsatz bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den Altersruheständlern selbst: Alle haben Anspruch auf eine vermögensgeprüfte, steuerfinanzierte garantiierte Mindestrente, die sozial angemessen ist (wie in Schweden oder Kanada). Das würde in der Bundesrepublik zusätzliche 0.080 Prozent des Bruttosozialprodukts kosten, vielerlei Sozialbürokratie ersparen, die Arbeitskosten entlasten und Altersarmut ver-

hindern. Was darüber hinausgeht versichert jeder nach eigenem Lebensplan. Die Übergänge sind nicht einfach, aber, den Willen zur Erneuerung vorausgesetzt, zu meistern (Myles 2002).

Eine solche Vision garantiert Sicherheit und Lebenschancen, sie ist nachhaltig und gerecht, sie gibt berechenbare Orientierung für die Planung des eigenen Lebens und gewährleistet die Voraussetzungen dafür. Sie öffnet die Gesellschaft in die Zukunft.

## 6 Machbare Visionen

In einem Grundsatzprogramm, zumal dann, wenn es lesbar bleiben und politische Wirkungen entfalten soll, sind keine politischen Handlungskonzepte im Einzelnen sinnvoll, aber Wertbegründungen und große konzeptionelle Leitideen. Aus ihnen müssen dann im Lichte der tatsächlichen Problemlagen und Erfahrungen Handlungsprojekte entwickelt werden. Das Grundsatzprogramm selbst aber muss eine verbindliche Vision vom Typ des utopischen Realismus präsentieren, also das gesicherte und gute Leben der Bürger mit dem voraussichtlich Machbaren verbinden. Neben dem hier Skizzierten gehört dazu noch einiges mehr, vor allem Ideen für eine *Innovationskultur*, die dem Land Arbeit und Wohlstand im globalen Wettbewerb sichert, und eine Politik der sozialen Integration, die jene Orte schützt und stärkt, an denen sozialer Zusammenhalt entsteht: Wohnwelten, Arbeitsplätze, Familien.

Eine Partei, die diese Garantien gibt und unter dem voraussehbaren gesellschaftlichen Bedingen zu ihnen auch überzeugend steht, gibt damit zwar kein Glücksversprechen. Das kann, soll und darf sie auch nicht, wenn sie ehrlich bleiben will. Sie gibt aber immerhin das einlösbar Versprechen, Lebensbedingungen zu schaffen, in denen jeder Einzelne eine wirkliche Chance hat, auf seine Art sein Glück zu suchen, und, wenn ihn das Glück verlässt, sicher sein kann, nicht in Elend und Unglück zu enden, sondern

neue Chancen zu gewinnen. Und das ist ja auch nicht wenig für ein politisches Programm in dürftiger Zeit.

## 7 Ein Nachsatz

All das könnten, müssten Ideen sein, die das neue Grundsatzprogramm prägen, wenn es Ehrlichkeit, Machbarkeit und Vision miteinander verbinden will. Die SPD als Regierungspartei steckt in der tiefsten Krise, seit es sie gibt. Manchen könnte es scheinen, als sei in dieser Notlage die Zuflucht zu den alten Rezepten die beste Sicherheit, die alten schönen Formeln und ein Tonlage hoch über aller Realität. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sie viele mitziehen. Ein Programm der sozialen Demokratie in einer globalisierten Welt, das auch machbar ist, könnte daraus kaum entstehen. Der Trost für den Augenblick, den das brächte, würde aber den Preis der verdoppelten Desorientierung und Enttäuschung morgen kosten. Das wird wohl keiner der Beteiligten wirklich wollen.

*Thomas Meyer* ist Lehrstuhlinhaber für Politikwissenschaft an der Universität Dortmund, Stv. Vorsitzender der SPD-Grundwertekommision und Leiter der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung.

## Anmerkungen

<sup>1</sup>Gemessen wurde der Anteil der Bevölkerung, der weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens zur Verfügung hat.

<sup>2</sup> Alle folgenden Daten in Merkel 2002

<sup>3</sup>Wie z.B der Europäischen Union, Association of Southeast Asian Nation (ASEAN), South Asian Association for regional Cooperation (SAARC), Mercado Común del Sur (Mercosur) oder North American Free Trade Agreement (NAFTA)

<sup>4</sup>The Commission on Global Governance (1995).

<sup>5</sup>Wie z.B. Weltbank, Weltwährungsfonds, Welthandelsabkommen oder Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz.

## Literatur

Bundesregierung 2002: Agenda 2010. Deutschland bewegt sich. Berlin.

Commission for Global Governance (Hg.) 1995: Issues in Global Governance. Papers written for the Commission on Global Governance. London u.a.

Dworkin, Ronald 2000: Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality. Cambridge: Harvard University Press.

Höffe, Otfried 2003: Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung. München: C.H. Beck.

Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Kersting, Wolfgang 2000: Theorien der sozialen Gerechtigkeit. Stuttgart/Weimar: Metzler.

Merkel, Wolfgang 2002: Social Justice and Social Democracy at the Beginning of the 21 st Century. Herzliya.

Myles, John: A New Social Contract for the Elderly? In: Esping- Andersen Gösta: Why we Need a New Welfare State? Oxford: University Press.

Rawls, John 1975: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Sen, Amartya 1998: Soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz. In: Nida-Rümelin, J./Thierse, W. (Hg.): Philosophie und Politik II. Essen: Klartext Verlagsgesellschaft.

Steinvorth, Ulrich 2002: Philosophie und Politik. In: Schmücker, R./ders.: Gerechtigkeit und Politik. Berlin: Akademie Verlag.

Schmidt, Vivien A. 2000: Values and Discourse in the Politics of Adjustment. In: Scharpf, F.W./dies.(Hg.): Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I. Oxford: University Press.

Daniel Friedrich

## Die Linkspartei – mehr Schaden als Nutzen?

### 1 Linke Politik statt linke Partei

Manch einer in der ‚Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit‘ träumt schon vom Einzug in die Parlamente. Verständlich, begrüßten doch schon im März 2004 26 Prozent der Wähler eine neue Linkspartei. Drei Prozent konnten sich zu diesem Zeitpunkt sogar vorstellen, ihr ihre Stimme zu geben<sup>1</sup>. Bis Juni dieses Jahres wuchs die Zustimmung. Nach Umfragen könnten sich 38 Prozent vorstellen, bei der Wahlalternative ihr Kreuz zu machen, sechs Prozent von ihnen würden es sicher tun<sup>2</sup>. Diese Zustimmung mag überraschen. Denn die Partei ist bisher weder gegründet, noch liegt ein schlüssiges Programm vor und auch eine überzeugende Personalisierung der Inhalte hat noch nicht stattgefunden. Die ‚Zustimmung‘ ist aber Beleg für eine ‚linke Lücke‘, die laut Gerd Mielke durch einen „grundlegenden Positionswechsel der SPD“ aufgerissen wurde, die damit „ihre traditionelle Stellung im deutschen Parteienwettbewerb Preis gab, allerdings ohne bislang eine klar umrissene neue Position zu definieren.“ (Mielke 2004: 6). Eine Lücke, in der sich Wähler befinden, enttäuscht von der SPD, die nur darauf warten, ‚links‘ ihr Kreuz zu machen. Ob sie dies allerdings bei der ‚Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit‘ machen, ist fraglich. Gerd Mielke (2004) und Walter/Spier (2004) stellen übereinstimmend fest, dass neben der organisatorischen und finanziellen Herausforderung für die Partei auch noch die strahlende linke Führungsfigur fehlt. Es bleibt also spannend, ob es einen ‚linken Schill‘ geben wird. Ohne eine solche Person dürfte es für die neue Linke äußerst schwierig werden, bei Wahlen erfolgreich abzuschneiden.

Wichtiger als die Frage nach den Chancen einer neuen Linkspartei bei den Wahlen ist

allerdings die Frage, ob die Gewerkschaften eine solche Partei brauchen und welche Auswirkungen sie auf die Gewerkschaften und die Linke insgesamt hat. Außerdem ist zu fragen, warum gerade Gewerkschafter diese neue Partei initiieren und unterstützen?

Die Gewerkschaften brauchen keine neue Linkspartei. Mit der SPD, Bündnis90/Die Grünen und der PDS gibt es schon heute in der Wahllandschaft (und auch in der Wahrnehmung der Wähler) drei links verankerte Parteien, die auch in den Parlamenten sitzen. Statt einer linken Partei mehr, brauchen wir mehr linke Politik! Dieser Unterschied mag marginal wirken. Für die Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem neoliberalen Mainstream und der sich androhenden Koalition CDU/FDP ist er jedoch erheblich.

Weitgehend unstrittig ist, dass sich die Schröder-SPD (auf Grundlage und in Folge des Schröder/Blair-Papieres) mit ihrer Agenda 2010 von sozialdemokratischen Grundsätzen verabschiedet und sich hin zu neoliberalen Ansätzen entwickelt hat. Dass sie die Regierungsagenda ohne ‚Rücksicht auf Verluste‘ durch die eigene Partei drückte, hat dazu geführt, dass viele überzeugte Sozialdemokraten die Partei verlassen haben. Daraus zu schließen, dass man nun als ‚Partei-Neugründer‘ nur alle Enttäuschten einsammeln müsse und schon dann ergäbe sich eine viel versprechende Perspektive, ist allerdings viel zu kurz gesprungen. Linke Politik ist nur dann mehrheits- und durchsetzungsfähig, wenn sie die Menschen (im politischen System) erreicht, die links von CDU und FPD stehen. Also müssen Rechtsanwälte, Beamte, Ärzte, Selbstständige, Akademiker und Angestellte genauso von der Richtigkeit linker Politik überzeugt werden, wie Arbeiter, Erwerbslose und Rentner. Eine solide Basis an Stammwählern ist die Basis für eine soziale Politik. Der Wahler-

folg 1998 zeigt, das man mit ‚Innovation und Soziale Gerechtigkeit‘ nicht nur diese Stammwähler mobilisieren, sondern auch politische Mehrheiten erreichen kann. Linke Politik gehört in eine Volkspartei. In einem „Verein der Heimatlosen“<sup>3</sup> kann sie zwar das eigene Gewissen beruhigen, aber eine Meinungsführerschaft wird sie so nicht erlangen.

## **2 Gewerkschafter als treibende Kraft**

Es ist auffallend, dass in den beiden ursprünglichen Initiativen, die jetzt die Parteigründung vorbereiten, aktive Gewerkschafter zu den maßgeblichen Initiatoren und zu den Führungszirkeln gehören. Bei der ‚Initiative Arbeit & soziale Gerechtigkeit‘ sind sechs der sieben Erstunterzeichner Bevollmächtigte der IG Metall (gewählte Geschäftsführer der lokalen Einheiten), bei der ‚Wahlalternative‘ stammt das erste Positionspapier von einem Verdi-Sekretär. Im inzwischen gegründeten Verein ‚Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit‘ – in den beide Initiativen im Juli aufgegangen sind – setzt sich der Vorstand zur Hälfte aus Gewerkschaftsfunktionären zusammen. Beim Blick auf die Liste der Regional- und Landesbeauftragten tauchen zusätzlich etliche Gewerkschaftsfunktionäre auf. Woher kommt diese ‚plötzliche‘ Abkehr der Gewerkschafter von der SPD? Viele von ihnen waren vorher (teilweise jahrelang) Mitglied der SPD. Sie konnten sich eine Zusammenarbeit mit Kommunisten und PDSlern nicht vorstellen. Jetzt wollen sie eine eigene Partei gründen und nehmen alle auf, die den kleinsten gemeinsamen Nenner – ‚es gibt keine linke Partei mehr‘ – teilen. Hintergrund für diese Entwicklung ist die Agenda 2010. Aber nicht nur inhaltlich. Sie hat den strukturellen Spalt zwischen den Gewerkschaften und der SPD sichtbar gemacht und eine ‚Scheinwelt‘ entlarvt, in der Arbeitnehmervertreter und Sozialdemokraten die letzten 20 Jahre lebten.

### **2.1 Über 20 Jahre in der Scheinwelt**

Wie kam es zu der Entwicklung, ‚auseinander‘ zu sein, aber sich ‚beieinander‘ zu fühlen? Ein Blick in die Geschichte macht es deutlich<sup>4</sup>. Statt Probleme, die sich bereits in den letzten Jahren der Schmidt-Regierung zwischen den Gewerkschaften und der SPD (aber auch innerhalb der SPD) herauskristallisierten, gemeinsam zu analysieren und neue, gemeinsame Antworten herauszuarbeiten, beschäftigten sich beide Organisationen hauptsächlich mit sich selbst. Die SPD leckte nach dem Ende der sozialliberalen Regierung ihre Wunden und versuchte, sich inhaltlich und personell neu aufzustellen. Zur selben Zeit befanden sich die Gewerkschaften, an vorderster Front die IG Metall und die damalige IG Druck und Papier, mitten im Kampf um die Arbeitszeitverkürzung. Beide Seiten hatten also erheblich mit sich selbst zu tun und schafften es nicht, ihre inhaltlichen Diskussionen miteinander zu synchronisieren. Durch den Fall der Mauer und mit der Deutschen Einheit wurde dieses ‚Mono-Diskutieren‘ weiter verstärkt – erneut beschäftigte man sich mit sich selbst. Beide – SPD wie Gewerkschaften – bauten ihre Strukturen in Ostdeutschland auf. Die Gewerkschaften konzentrierten sich auf die Tarif- und Betriebspolitik. Sie kämpften hart um Arbeitsplätze und den Bestand der Betriebe. Die SPD verlor Wahlen in den Kommunen und Ländern und – nicht zuletzt – die Bundestagswahl 1990 deutlich. In der politischen Auseinandersetzung beschränkte man sich darauf, gemeinsam ‚dagegen zu sein‘. Gemeinsam Nein-Sagen war nicht falsch, als CDU und FDP anfingen, den Sozialstaat zu demontieren. Dem christliberalen Sparpaket von 1996 folgte dann auch das letzte starke Zusammenrücken von SPD und Gewerkschaften. Die Gewerkschaften mussten leidvoll erfahren, dass die CDU/FDP das ‚Bündnis für Arbeit‘ nur für die anstehenden Landtagswahlen ausnutzte und sich nach seinem Scheitern zum Erfüllungsgehilfen der Arbeitgeberverbän-

de machten. Nicht zuletzt sprachen sich die Gewerkschaften jetzt massiv für einen Regierungs- und Politikwechsel zu Rot-Grün aus (und investierten deshalb mehrere Millionen Euro für ihre Kampagne ‚Arbeit und soziale Gerechtigkeit‘). Aber auch der Wahlerfolg 1998 schaffte keine neue Allianz. Das jahrelang gemeinsam gepflegte ‚Nein‘ war und ist zu wenig, wenn es darum geht, tragfähige Alternativen zu erarbeiten. Es reichte aber aus, um Gemeinsamkeiten zu signalisieren, obwohl es die offensichtlich längst nicht mehr gab. So wurde der Anschein erweckt, dass man gemeinsam in einem Zug sitzen würde und die Forderungen der Gewerkschaften auch die Forderung der SPD wären und umgekehrt. Die aktuelle Regierungspolitik zeigt aber, dass man auf zwei ganz unterschiedlichen Bahnhöfen steht.

## **2.2 Parteilosigkeit der Gewerkschafter**

Neben den Irrtum, über gemeinsame Standpunkte in wichtigen politischen Fragen zu verfügen, kommt eine strategisch mitentscheidende ‚Parteilosigkeit‘ von Gewerkschaftern hinzu. Früher war es selbstverständlich, dass ein hauptamtlicher Gewerkschafter Mitglied einer Partei war, vorzugsweise und hauptsächlich in der SPD. Heute ist es geradezu schick (gerade bei den jungen Gewerkschaftssekretären), nicht mehr Mitglied einer Partei zu sein. Eine klare Arbeitsteilung hat sich durchgesetzt: „Ich mache Gewerkschaftsarbeit, dies ist mit Parteipolitik nicht vereinbar“. So muss etwa in Schleswig-Holstein der neu ins Leben gerufene ‚Gewerkschaftsrat‘ ohne die Spitzen einiger Einzelgewerkschaften auskommen (weil sie kein SPD-Mitgliederbuch besitzen). Aber nicht nur bei der Führung ist eine Parteienthaltsamkeit zu erkennen. Immer weniger Betriebsräte und Vertrauensleute haben ein Parteibuch, von intakten Partei-Betriebsgruppen ganz zu schweigen. Kontakte zu Abgeordneten oder Kreisvorständen kommen zu meist nur in betrieblichen Kri-

sensituaten zustande. Findet man allerdings noch recht viele Gewerkschafter mit SPD-Parteibuch, so ist die zweite Volkspartei völlig außen vor. Wer in aktuellen Auseinandersetzungen Gespräche mit CDU-Gremien vorschlägt, ernntet Kopfschütteln. Die Gewerkschaften haben die Dialogfähigkeit mit der CDU verloren. Gleichermaßen droht nun mit der SPD.

Gewerkschaften sind eigenständig und machtvoll. Über die Betriebs- und Tarifpolitik gestalten sie die Arbeitsbedingungen von Millionen von Arbeitnehmern. Ein Anspruch auf umfassende Vertretung lässt sich daraus nicht ableiten. Zudem kämpfen sie um höhere Zustimmung in der Arbeitnehmerschaft und gegen massive Mitgliederverluste. Das Parlament bestimmt – weit über die Gestaltungskraft der Gewerkschaften hinaus – die Regeln in unserer Gesellschaft. Die Grundlagen der Sozialversicherung, Arbeits- und Tarifrecht und das Bildungssystem sind durch Druck beeinflussbar, aber gestaltet werden sie von den Parteien, die über die Mehrheit im Bundestag verfügen. Mit dem Rückzug aus den Parteien haben die Gewerkschaften selbst den Grundstein für die Sprachlosigkeit zwischen ihnen und der SPD gelegt. Die Gewerkschaften müssen sich die Frage gefallen lassen, welchen Anteil sie an dem Zerwürfnis mit der SPD haben und was ihr Part dabei ist, wenn dieses gestörte Verhältnis wieder gekittet werden soll.

## **2.3 Gewerkschaftspartei?**

Die im Herbst (oder Frühjahr 2005) anstehende Gründung einer neuen linken Partei wird unterschiedliche negative Auswirkungen auf die Gewerkschaften haben. Weil über die Hälfte der Führung der ‚Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit‘ (WASG) aus den Gewerkschaften kommt, wird die Partei schon heute als ‚Gewerkschaftspartei‘ wahrgenommen. Äußerungen der WASG werden also von einem Teil der Wähler mit ‚der‘ Gewerkschaftsmeinung gleich-

gesetzt. Die sich abzeichnende und nach ‚hinten‘ ausgerichtete Programmatik des Protestes wird dem Image der Gewerkschaften zusätzlich schaden. Hinzu kommt, dass sich die WASG in ihren Veröffentlichungen stark auf die Programmatik der Gewerkschaften bezieht und damit eine Partnerschaft signalisiert, die es nicht gibt. Auch nicht eingelöste Wahlversprechen würden – ähnlich wie jetzt bei der SPD – den Gewerkschaften negativ angelastet. Zudem erzeugt eine neue gewerkschaftsnahe Partei zusätzlich Misstrauen in Reihen der SPD. Bislang hatten Gespräche und Kontakte zwischen der SPD und den Gewerkschaften eine gewisse Exklusivität. Viele Türen in Rathäusern, Behörden und Ministerien öffneten sich für Gewerkschafter über die teils einzigartige ‚Beziehung‘ zur Partei. Mit Rücksicht auf ihre betriebliche Stärke und im Dialog mit den Gewerkschaften wurden von SPD-Politikern und -Gremien in der Vergangenheit Pläne geändert, Projekte verschoben und gemeinsame Lösungen gesucht. Vielleicht kann man im Verhältnis der Spitzen beider Organisationen zueinander nicht mehr viel zerstören. Vor Ort und in den Ländern gibt es allerdings gute Kontakte, die jetzt auf die Probe gestellt werden.

### **3 Die neue Linkspartei wird scheitern**

Die Aufmerksamkeit, die beiden Initiativen von den Medien im Frühjahr und Sommer geschenkt wurde, lag hauptsächlich im aktuellen Konflikt zwischen der SPD und den Gewerkschaften begründet. Den Medien gefiel, dass gerade aus dem gewerkschaftlichen Umfeld der Protest gegen die SPD organisiert wurde. Dass man eine Parteigründung nicht ausschloss, sondern ausdrücklich in Aussicht stellte, dass „aus diesem Bündnis bei der nächsten Bundestagswahl eine wählbare soziale Alternative entstehe<sup>5</sup>“, steigerte ihren Reiz. Auch die Dummheit der SPD-Parteiführung, die sofort mit Ausschluss drohte

(und ihn auch vollzog), statt den Dialog anzubieten, hat das Medieninteresse verstärkt. Die Medienpräsenz wird aber um so mehr abnehmen, wie das Verhältnis zwischen den Gewerkschaften und der SPD sich verbessern wird. Zudem werden die Medien weniger über das Ereignis ‚Parteigründung‘ berichten, sondern vielmehr den Focus auf die Inhalte und Personen in der Partei (-Führung) richten. Bei dem bunt zusammengewürfelten Sammelbecken, das an der Parteigründung beteiligt ist, wird dies noch zu vielen kritischen Berichten führen. Diese geliehene Aufmerksamkeit darf daher nicht darüber hinweg täuschen, dass es für eine alternative Politik weder eine positive Berichterstattung, noch eine politische Mehrheit im Land gibt.

Diese Mehrheit herzustellen, sollte aber das Ziel aller sein, die sich mit dem neoliberalen Mainstream nicht zufrieden geben wollen und eine soziale und gerechte Politik fordern. Links zu sein bedeutet aber mehr, als nur Protest organisieren zu können. Dies ist aber die eigentliche Stärke der ‚Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit‘. Wer ihre vorliegenden Diskussionspapiere für das Parteiprogramm liest, dem fehlt die nach vorne gerichtete Diskussion. Die genannten ‚Alternativen‘ sind sicher nicht alle falsch. Aber zum Beispiel zu behaupten, dass weder Massenarbeitslosigkeit noch Wachstumsschwäche „mit Globalisierung noch mit Überalterung zu tun“ haben, bringt damit eine ‚nach hinten‘ gerichtete Blauäugigkeit zum Ausdruck, die auch noch allen Erfahrungen aus dem betrieblichen Alltag widerspricht. Man muss die Antworten der Neoliberalen nicht teilen, aber die zu bewältigenden Probleme müssen schon erkannt und benannt werden.

Die WASG wird aber noch eher an inneren Widersprüchen scheitern. Ist der Zulauf zur Protestbewegung bisher vielversprechend groß, wird sich bald die Spreu vom Weizen trennen. Man muss „kommunistische Altkader, linkskeynesianische Wirtschaftsprofessoren, junge

Attac-Aktivisten, traditionsorientierte Gewerkschaftsfunktionäre, sozial engagierte aber doch zutiefst bürgerliche Kirchenlaien, arbeitlose Metallarbeiter und unqualifizierte Jungarbeiter“ (Walter/Spier) programmatisch unter einen Hut bringen. Dass sich die Programmkommission nicht auf ein Eckpunktepapier zur Programmdiskussion einigen konnte, sondern zwei veröffentlichte, deutet die Probleme nur an. Hinzu kommen unterschiedliche (strategische) Auffassungen etwa über die Teilnahme an regionalen Protestbewegungen, wie zum Beispiel dem Volksbegehren gegen den Rot-Rot-Senat in Berlin, was schon zum ersten größeren Konflikt vor der eigentlichen Parteigründung führte<sup>7</sup>. Eine Auseinandersetzung über die Teilnahme der neuen Partei an den nächsten Landtagswahlen wird ein weiterer Konflikt werden. Nimmt sie an den Wahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen allerdings teil, könnten sie erste Niederlagen erleben. Wahlen in Stadtstaaten – hier glückten zuletzt Neugründungen der Einzug ins Parlament – stehen bis zur Bundestagswahl 2006 nicht an. Wie sie den personellen, organisatorischen und finanziellen Aufwand gerade für eine Bundestagswahl bewältigen will, ist weiterhin unbeantwortet.

#### **4 Wandel in der SPD organisieren**

Gerd Mielke skizziert zwei mögliche Optionen für die Sozialdemokratie in der Zukunft. Option eins enthält ein Festhalten an der Politik der Agenda 2010, mit der Folge einer „völligen Einschwärzung der politischen Landkarte“. Bei der Option zwei wird „der Agenda-Politik ein sichtbares Ende bereitet“, was einen „programmatischen Offenbarungseid“ (Mielke 2004: 17) der Führungselite der Partei gleich käme. Welche Option sich durchsetzt, bleibt abzuwarten. Aber die Reaktionen auf die Wahlniederlagen in Hamburg, bei der Europawahl und in Thüringen, lassen darauf schließen, dass ein Prozess des Nachdenkens eingesetzt hat. Die Beendigung

der Agenda-Politik mit einem Wechsel der Führung ist dabei die Chance aller, die eine alternative Politik in der SPD und der Gesellschaft durchsetzen wollen. Hier bietet sich auch die Chance für die Gewerkschaften, mit ihren Alternativen innerhalb der Partei wieder „Politik“ zu machen. Gewerkschafter und Linke müssen den „Offizierskorps der Traditionskompanie“ (ebenda: 17f) neu besetzen. Dabei darf es nicht um das Festhalten von tradierten Positionen gehen. Vielmehr müssen nachvollziehbare Antworten auf die Probleme der Gegenwart und Zukunft gefunden und ein Leitbild für soziale Gerechtigkeit im Zusammenleben einer immer älter werdenden Gesellschaft unter den Einflüssen der Globalisierung erarbeitet werden.

#### **4.1 SPD und Gewerkschaften**

Für diese Zukunftsaufgabe müssen Gewerkschaft und SPD in den aktuellen strategisch wichtigen Politikerfeldern gemeinsam Positionen und Alternativen erarbeiten. Dabei darf nicht das ‚Recht behalten‘ das Geschehen bestimmen, sondern es muss ein ernsthaftes Ringen um Positionen stattfinden. Annäherung der Positionen, die Diskussion darüber und das Bemühen um einen tragfähigen Konsens müssen im Mittelpunkt stehen. SPD und Gewerkschaften müssen auf allen Ebenen gemeinsame Arbeitsgruppen und Foren (etwa zur Zukunft des Steuersystems, der Kranken- und Rentenversicherung sowie der Bildungspolitik inklusive Forschung und Entwicklung) einrichten. Gerade für die Neuausrichtung der Sozialpolitik muss ein gemeinsamer Prozess organisiert werden. Lokal und regional gibt es weitere bedeutsame Themen, in denen eine gemeinsame Erörterung und zukunftsfähige Lösungen angestrebt werden sollten. Dabei ist ein neuer Diskussionsprozess notwendig, eine neue Diskussionskultur erforderlich. Kritik und Widerspruch muss erlaubt, ja gar erwünscht sein. Ein ‚Schulterschluss‘ kann nicht verordnet werden, er kann aber in

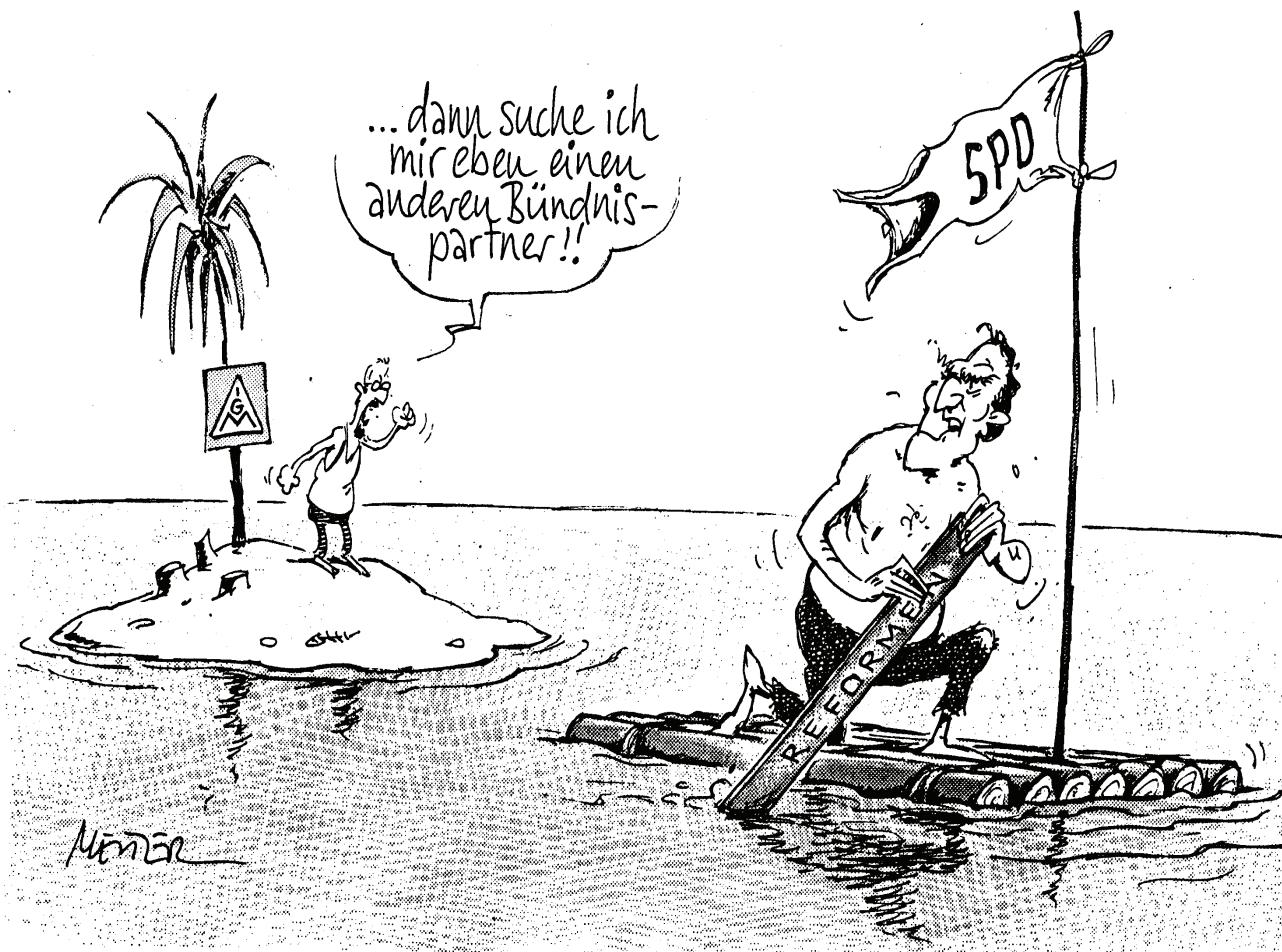
einer thematischen Auseinandersetzung wachsen.

In diesem gemeinsamen Prozess gilt es allerdings auch wieder zu lernen, dass die andere Seite ‚anders‘ ist. In der SPD sind immer weniger nur die klassischen Arbeitnehmer organisiert. Beamte, Lehrer, Rechtsanwälte, Richter und Selbstständige bestimmen in der Regel maßgeblich die Politik. Zudem müssen SPD-Politiker in Parlamenten und als Regierungsvertreter Verantwortung übernehmen. Gerade, wenn ‚Mangel‘ verwaltet wird, führt das zu erheblichen Problemen mit den Gewerkschaften. Als Interessenvertretung der Beschäftigten stellen diese erst einmal deren Schutz in den Vordergrund. Sozialdemokratie und Gewerkschaften wären schon ein gutes Stück weiter, wenn beide Seiten diese Unterschiedlichkeiten wahrnehmen und in den politischen Prozess einflie-

ßen lassen würden. Wenn es um konkrete Probleme geht, wird die andere Seite sie nicht einfach in meinem Interesse lösen, nur weil es die SPD bzw. die Gewerkschaft ist.

#### **4.2 Geschlossenheit, Mandate und Leitbilder für die Zukunft**

Wenn es der Linken und den Gewerkschaften gelingt, sich geschlossen und konzentriert in den politischen (Erneuerungs-) Prozess der Partei einzubringen, dann ist auch eine linke Politik wieder mehrheitsfähig. Dabei darf es nicht nur um innerparteiliche Diskussionen gehen. Vielmehr muss auch mit der Gesellschaft ein Dialog eingegangen und für soziale Positionen geworben werden. Das Eingestehen der Regierung und Parteispitze, dass bei den Reformen Fehler mit unsozialen Folgen gemacht wurden, wäre



hierbei eine Einladung an die Wählerinnen und Wähler, sich an einem ‚besseren‘ Weg zu beteiligen.

Zudem sind die Gegner der Agenda 2010 aufgefordert, für ihre Politik Mandate anzustreben. Gegenkandidaturen, die auf Grund unterschiedlicher Positionen bzw. unterschiedlichen Handeln gegenüber Parteibeschlüssen erfolgen, sind nicht nur wünschenswert, sondern notwendig. Diese Konflikte müssen eingegangen werden, mit ihnen wird Druck auch innerhalb der Partei hergestellt.

Es müssen gesellschaftspolitische Leitbilder und Visionen für ein soziales Zusammenleben in Deutschland und Europa über 2006 hinaus entwickelt werden. „Klärung bekommt nur der, der sich den Veränderungen mutig stellt. Wer nur Angst hat, die nächste Wahl zu verlieren, der verliert die Perspektive“, rät Hans Koschnick<sup>8</sup> und fordert die SPD auf, eine „wertegebundene Grundposition“ wieder zu finden. Die Politik, die sich daraus ergibt, nämlich eine soziale Politik für die Menschen, für den „kleinen Mann“, mehrheitsfähig zu machen, wird nur gemeinsam gelingen. Ein Aufspalten der Linken wird dabei weder hilfreich noch zukunftsweisend sein. Dies sind die Voraussetzungen, dass SPD und Gewerkschaften wieder mehr Zuspruch und Vertrauen in der Bevölkerung erhalten, um die Gesellschaft tatsächlich sozial gerecht gestalten zu können.

*Daniel Friedrich* ist Gewerkschaftssekretär und arbeitet bei der Bezirksleitung ‚Küste‘ der IG Metall, Hamburg

## Anmerkungen

<sup>1</sup>Magazin Der Stern vom 25.03.2004

<sup>2</sup>Umfrage infratest-dimap, veröffentlicht vom NDR-Magazins ‚Panorama‘ am 24.06.2004

<sup>3</sup>Weser-Kurier 29.04.2004

<sup>4</sup>Es wird jetzt nur auf die letzten 20 Jahre eingegangen. Empfehlenswert für das historische Verhältnis SPD/ Gewerkschaften dazu ist Schönhoven 2004.

<sup>5</sup>zitiert nach Aufruf der ‚Initiative Arbeit und soziale Gerechtigkeit‘.

<sup>6</sup>siehe dazu das Eckpunkteprogramm der ‚Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit‘ von Joachim Bischoff, Wolf v. Matzenau, Björn Radtke.

<sup>7</sup>„Streit über Struktur der linken Wahlalternative“ in der Welt vom 27. Juli 2004

<sup>8</sup>Interview in der Welt vom 23.06.2004

## Literatur

Mielke, Gerd 2004: Wähler im Wartestand. Entstehungs- und Erfolgsgeschichten einer neuen Linkspartei. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 17, H. 2, 6-21.

Schönhoven, Klaus 2004: Sozialdemokratie und Gewerkschaften – historische Aspekte einer schwierigen Partnerschaft. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 6, 321-327.

Walter, Franz/Spieler, Tobias 2004: Zu den Erfolgsaussichten einer Linkspartei. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 6, 328-338.

Stefan Niederhafner, Rudolf Speth

## Die Ministerialbürokratie in Deutschland – Vom Kellner zum Koch?

### 1 Einleitung

In der Wissenschaft und auch in der politisch interessierten Öffentlichkeit wird die Rolle der Bürokratie im Gefüge der Macht selten thematisiert, und der Beitrag der Ministerialbürokratie bei der Formulierung von Politik nicht gebührend wahrgenommen. Immer noch herrscht die naive Vorstellung vom interesselosen Beamten, der buchstabengetreu die ihm gegebenen Anweisungen ausführt. Nach diesem wirklichkeitsfremden Bild arbeitet die Ministerialbürokratie kontinuierlich und im Stillen, dem Weberschen Ideal einer Institution entsprechend, die „nur“ der korrekten Umsetzung der anderweitig beschlossenen Gesetze dient. Bei der Ausübung ihrer Pflichten hätten die Beamten keinerlei eigene Interessen, seien nur dem Allgemeinwohl verpflichtet und würden, unerschütterlich neutral, ihre politischen Überzeugungen hinten anstellen.<sup>1</sup> Im ‚klassischen‘ Modell der Gewaltenteilung, einem der grundlegenden Konzepte der Demokratietheorie, das weite Teile der soziologischen und politologischen Literatur prägt, ist die Bürokratie bezeichnenderweise keine Gewalt. Sie wird in der Regel der Exekutive zugeordnet, unterliegt streng hierarchisch dem Primat der Politik, hat keinen eigenen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum und rückt damit aus dem Fokus des Interesses. Allerdings war auch schon Weber klar, dass sich in der Verwaltung enorme Kompetenzen konzentrieren: „Im modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja (nicht) in parlamentarischen Reden, (...) sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtenstums....“ (Weber 1980: 825). Zwar gab es immer wieder Versuche, die ‚politische Rol-

le‘ der Verwaltung und ihre Steuerbarkeit durch die Politik zu thematisieren (z.B. Scharpf 1973), vor allem von systemtheoretischer Seite aus (siehe Dammann et. al. 1994). Insgesamt wird jedoch den Fragen der internen Organisation des Staates und insbesondere der Rolle der Bürokratie von Wissenschaft und Öffentlichkeit zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Zu dominant ist noch das Bild vom ‚Kellner Verwaltung‘, der dem Bürger serviert, was von Parlament und Regierung ‚ausgekocht‘ wurde. Dadurch kann allerdings nur ungenügend erklärt werden, wie politische Herrschaft funktioniert, und wie bestimmte Entscheidungen zu Stande kommen.

Denn wenn auch nicht in den theoretischen Modellen, so nimmt die staatliche Bürokratie jedoch in der Praxis großen Einfluss auf die Politik, und dies nicht nur bei der Ausführung von politischen Entscheidungen, sondern bereits weitaus früher im politischen Prozess, wie zum Beispiel bei der Formulierung von Gesetzesanträgen oder beim Agenda-Setting. Der in der Theorie vorhandene Primat der Politik und die streng hierarchische Steuerung der Verwaltung finden in der politischen und administrativen Wirklichkeit keine Entsprechung. Hier haben die Beamten auf Grund ihres Wissensvorsprungs und der zunehmenden Komplexität und Fülle der Entscheidungen gegenüber den ‚Politischen‘ eindeutige Vorteile. Insbesondere der Einfluss der Ministerialbürokratie auf Entscheidungen von Parlament und Regierung ist zu einer durchaus relevanten, wenn nicht sogar bestimmenden Größe geworden. Zur Ministerialbürokratie, zu deren expliziten Aufgaben es ja gehört, Gesetze und Programme für die politischen Entscheider vorzubereiten, zählen auf Bundesebene rund 20.000 Personen, auf Landesebene kommen noch rund 50.000 Personen hin-

zu. Im weiteren Sinne sind mehr als 500.000 Vollzeitbeschäftigte zur Ministerialbürokratie zu zählen (Bleek, Machura 2001).

Welchen Einfluss bei gesellschaftlich bindenden Entscheidungen dieser Teil der Bürokratie einnimmt, soll Gegenstand der folgenden Abschnitte sein. Hierzu soll in Abschnitt zwei zunächst grundlegend dargestellt werden, wie die Kompetenzen zur Entscheidung innerhalb der Bundesrepublik theoretisch verteilt sind, und welche Verschiebungen sich durch die praktische Arbeit im Gesetzgebungsprozess mit der Zeit ergeben haben. Im dritten Abschnitt wird dann, aufgeteilt in drei analytische Phasen, der konkrete Gesetzgebungsprozess mit Blick auf die Rolle der Ministerialbürokratie untersucht. Daran anschließend soll im vierten Abschnitt dargestellt werden, wie sich das Verhältnis zwischen der Ministerialbürokratie und privaten Interessengruppen gestaltet. In diesen vier Abschnitten wird herausgearbeitet, dass der staatliche Verwaltungsapparat, und allen anderen voran die Ministerialbürokratie, in zunehmendem Maße und an entscheidenden Stellen Einfluss auf allgemein bindende Entscheidungen nimmt, was vor allem in den Bereichen Legitimität und Transparenz der Entscheidungen negative Auswirkungen hat. Im fünften Abschnitt wird ein weiteres Phänomen dargestellt: Die Politisierung der Verwaltung, die als Reaktion der Politik auf den Machtverlust angesehen werden kann. Vor dem Hintergrund dieser Analyse werden im sechsten und letzten Abschnitt zwei neuere Ansätze aus der Verwaltungs- bzw. Politikwissenschaft eingeführt, die als Modelle für anstehende Reformen gehandelt werden.

## 2 Pramat der Politik?

Um sich nicht mit der schwierigen Frage der Stellung der Verwaltung im Regierungssystem auseinandersetzen zu müssen, wird gerne das normative Modell des Primats der Politik hochgehalten. Nach diesem Modell wird die Verwal-

tung hierarchisch durch die demokratische Politik gesteuert. „Legislative Programmsteuerung“ lautet das Schlagwort für dieses von der Wirklichkeit weit entfernte Modell der parlamentarischen Verwaltungsführung. Die Verwaltung wird hier unpolitisch gedacht.

Nach dem in der deutschen Verfassung verankerten Prinzip der Gewaltenteilung werden den Organen des Staates verschiedene Aufgaben zugewiesen. Die Legislative, repräsentiert durch den Bundestag, trifft die bindenden und allgemeingültigen Entscheidungen. Seine Mitglieder sind auf Bundesebene die einzigen Akteure mit direkter demokratischer Legitimation. Die Ausführung der vom Bundestag beschlossenen Gesetze obliegt der Exekutive, zentrale Institution ist hier die Regierung. Sie verfügt über keine direkte demokratische Legitimation, wird vom Bundestag gewählt und kontrolliert. Diese Teilung der Staatsgewalt hat Verfassungsrang, und aus guten Gründen verbietet das deutsche Grundgesetz eine Verschiebung der Kompetenzen hin zu einer Exekutive, die unabhängig von der Legislative arbeiten kann.

Beide Institutionen, Bundestag und Regierung, verfügen über Mitarbeiterstäbe und Hilfsapparate, die sie bei der Durchführung ihrer Aufgaben unterstützen sollen. Vorrangigste Tätigkeit ist hierbei die Vorbereitung und Umsetzung politischer Entscheidungen in Gesetzesform. Eine Gesetzesinitiative kann sowohl vom Bundestag und seinen Fraktionen als auch von der Regierung ausgehen. Allerdings muss hier ein großer Vorteil auf Seiten der Regierung constatiert werden. Auf Grund der umfangreichen Mitarbeiterstäbe, die ihr in den einzelnen Ressorts zur Verfügung stehen, verfügt sie über weitaus größere Ressourcen als die Abgeordneten des Bundestags.<sup>2</sup> Hierbei sind die Mitarbeiter der Ministerialbürokratie den Parlamentsstäben nicht nur zahlenmäßig überlegen. Sie weisen auch noch eine deutlich höhere personelle Kontinuität auf, als dies in der von vergleichsweise hoher personeller Fluktuation

geprägten parlamentarischen Arbeitswelt der Fall ist. Dadurch verfügen die ministeriellen Mitarbeiter über deutlich mehr Fachwissen und Detailkenntnis, und haben in der Regel wesentlich bessere Kontakte zu den jeweils relevanten nicht-staatlichen Akteuren.

Dieses Fachwissen wird auf Grund der zunehmenden Komplexität der politischen Entscheidungen immer wichtiger, und die strukturelle Überlegenheit der Ministerialbürokratie gewinnt so fortlaufend an Gewicht. Ebenso verändert sich die Bedeutung der einzelnen Gesetzgebungsphasen: Die Erstellung einer Gesetzesvorlage, die in der Regel durch die Mitarbeiterstäbe der Ministerien erfolgt, wird bei zunehmender Komplexität gegenüber der eigentlichen Entscheidungsfindung im Parlament immer wichtiger, wie im weiteren noch gezeigt wird. Dadurch gewinnt die Position der Regierung gegenüber dem Parlament zunehmend an Einfluss, und das Prinzip des Parlamentes gerät in Gefahr.

Doch dies ist nicht die einzige spannende Entwicklung. Die klassische Trennung zwischen Parlament und Regierung scheint der aktuellen Lage immer weniger gerecht. Vielmehr kommt es gegenwärtig durch die Auflösung traditioneller Wählerbindungen und damit einhergehender größerer Konkurrenz unter den politischen Parteien und ihren Funktionären zunehmend zur Verschmelzung von Regierung und Mehrheitsfraktion(en), denen dann die Oppositionsfaktionen gegenüberstehen. Der nahe liegende Schluss, dass so zumindest die Mehrheitsfraktionen vom Fachwissen der Ministerialbürokratie profitieren können, verdeckt das eigentliche Problem. Denn letztendlich stehen auch Minister und Staatssekretäre vor dem selben Problem wie ihre Kollegen vom Bundestag, gleich welcher Fraktion: Die Experten in ihren Mitarbeiterstäben sind ihnen an Fachwissen weit voraus, und die Verweildauer im jeweiligen Zuständigkeitsbereich ist für einen



Minister in der Regel noch kürzer als für einen Bundestagsabgeordneten, ganz zu schweigen von den verbeamteten Ministeriumsmitarbeitern. Diese beiden Punkte, die zunehmende Komplexität der gesellschaftlichen Realität und die kurze Verweildauer der politischen Akteure in ihren Ämtern verursachen einen strukturell bedingten Wissensvorsprung der Bürokratie gegenüber allen politischen Akteuren, der auch die Regierungsangehörigen betrifft. Die daraus resultierende Abhängigkeit der Politik von der Bürokratie wird sich in absehbarer Zukunft noch verstärken. Der Frage, ob diese Abhängigkeit in allen Phasen der Gesetzgebung gegeben ist, oder ob es Bereiche gibt, in denen ein Primat der Politik festgestellt werden kann, soll im nächsten Abschnitt nachgegangen werden.

### **3 Die Ministerialbürokratie – vom Kellner zum Koch?**

Im Folgenden werden drei grundlegende Phasen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes unterschieden, um Verwaltungseinflüsse deutlich herausarbeiten zu können: Erstens die Vorbereitungsphase der politischen Entscheidung, zweitens die Phase des parlamentarischen Entscheidungsprozesses und drittens die Phase der Umsetzung dieser Entscheidung. In allen drei Phasen hat die Ministerialbürokratie strukturell verankerte Möglichkeiten, die formell wie informell einen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung ermöglichen, und die Annahme zulassen, dass „die Verwaltung sowohl bei der demokratischen Formulierung von Politik und deren Kodifizierung in Recht wie bei deren Durchsetzung eine eigenständige Rolle spielt“ (Jann 1998: 258).

#### **3.1 Agenda-Setting und Vorbereitung der politischen Entscheidung**

Schon im Bereich des ‚Agenda-Settings‘, also bei der Frage, welche Themen überhaupt im Parlament verhandelt werden, hat die Ministeri-

albürokratie relevante Einflussmöglichkeiten. Sie verfügt über Detailinformationen und Sachkenntnisse in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, die den einzelnen Abgeordneten nicht zugänglich sind. Auf Grund der Ressourcenknappheit auf deren Seite eröffnen sich so bereits bei der Definition der Probleme, die einer politischen Entscheidung bedürfen, immense Gestaltungsräume für die Verwaltungsmitarbeiter. Hierbei werden die Probleme entsprechend der jeweiligen Eigengesetzmäßigkeiten der Behörde definiert und in spezifischer Weise vorstrukturiert. Die Ministerialbeamten werden dabei nicht nur auf Anordnung aktiv, sondern setzen auch ohne direkten Auftrag der politischen Leitung Themen auf die Tagesordnung, wenn innerhalb der Mitarbeiterstäbe Handlungsbedarf erkannt wird. Dementsprechend wenden sich auch viele Lobbyisten bei der Einforderung politischen Handelns direkt an Mitarbeiter der Ministerialbürokratie, und nicht an Abgeordnete oder Fraktionen des Bundestags (mehr zu diesem Punkt in Abschnitt 4). Der Einfluss der politischen Entscheidungsträger ist bei dieser Art des Agenda-Settings allenfalls von indirekter Art.

Besonders hoch kann der Einfluss der Bürokratie bei der so genannten ‚administrativen Gesetzgebung‘ eingeschätzt werden. Hierunter versteht man die Änderung, Präzisierung und Ausformulierung von bereits bestehenden Gesetzen sowie ‚unspektakuläre‘ Umsetzungsverpflichtungen aus internationalen Rechtsakten. Aufgrund ihres Fachwissens obliegt den Ministerialbeamten hier die Aufgabe, fachlich vernünftige, rechtlich mögliche und administrativ durchführbare Lösungsvorschläge zu entwickeln, die dann im Parlament ratifiziert werden. Gerade dieser Typus der ‚administrativen Gesetzgebung‘ stellt quantitativ den Normalfall in der deutschen Gesetzgebung dar. Die jeweiligen Maßnahmen werden im Parlament kaum diskutiert und von der Öffentlichkeit selten wahrgenommen. So haben hier die Verwaltungsinstanzen vielfach die Gelegenheit, relativ weit

reichende Regelungen nahezu selbstständig und quasi unkontrolliert zu setzen.

Doch auch wenn die Ministerialbürokratie auf Initiative der Politik tätig wird – etwa auf Grund einer Gesetzesidee aus dem Parlament oder im Auftrag des zuständigen Ministers – bleiben ihr große Einflussmöglichkeiten bei der Vorformulierung der entsprechenden Gesetzestexte vorbehalten. Durch die so genannte ‚strategische Interaktion‘, d.h. durch geschicktes Interagieren, durch die Ausnutzung bestehender wechselseitiger Kontakte und organisationeller Entscheidungsprozesse, kann die Entwicklungsrichtung einer Gesetzesvorlage deutlich beeinflusst werden. Die Möglichkeiten der strategischen Interaktion werden hierbei vor allem durch zwei Aspekte begrenzt: Einerseits durch die Homogenität des Personals der beteiligten Institutionen, wobei gilt, dass eine höhere Homogenität größeren Einfluss für die Bürokratie bedeutet, und andererseits durch den Grad der Politisierung des Themas, wobei gilt, dass bei höherem Politisierungsgrad der Einfluss der Bürokratie geringer wird.

Unabhängig davon, ob die beteiligten Ministerialbeamten auf eigene Initiative oder im Auftrag der politischen Ebene tätig werden, liegen die Handlung leitenden Prioritäten im bürokratischen Apparat weniger in den Präferenzen des zuständigen Ministers als vielmehr in den verwaltungsinternen Einstellungen und Normen sowie der tradierten Ressortperspektive. Die genannten Aspekte beeinflussen die zuständigen Ministerialbeamten bei der Ausformulierung der Gesetzesvorlagen für den parlamentarischen Entscheidungsprozess derart, dass in bestimmten Fällen schon in dieser Phase zähe und langwierige Kompromissverhandlungen innerhalb der Verwaltung zwischen den verschiedenen Ressorts nötig sind.

### **3.2 Der parlamentarische Entscheidungsprozess**

Mit der Einbringung eines Gesetzesentwurfs in das Parlament erreicht ein Thema formell die

Phase des parlamentarischen Entscheidungsprozesses. Erwähnenswert ist, dass richtungweisende Gesetzesinitiativen auf Grund des bereits angesprochenen Ressourcenmangels nur selten vom Parlament selbst eingebracht werden. Hat die Ministerialbürokratie bereits bei der Vorbereitung der Gesetzesvorlage hohe Entscheidungskompetenzen geltend machen können, so hat sie auch in dieser Phase weitreichende Einflussmöglichkeiten. Denn die Änderungen an den Gesetzesentwürfen, die im Laufe des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses beschlossen werden, werden i. d. R. von der Ministerialbürokratie eingearbeitet. Weder in den Facharbeitsgruppen, den Facharbeitskreisen, noch in den Fachausschüssen des Bundestages formulieren die Abgeordneten die erzielten Änderungsbeschlüsse selbst aus. Vielmehr wird der Antrag an das zuständige Ministerium mit der Bitte um Überarbeitung des Entwurfs entsprechend den beschlossenen Änderungen rückverwiesen. Die Fachressorts erarbeiten dann so genannte ‚Formulierungshilfen‘, die dann in der Regel im weiteren parlamentarischen Prozess ratifiziert werden.

Bei der Ausarbeitung der Formulierungshilfen wie auch schon in der vorherigen Phase der Entscheidungsvorbereitung fließen auf der Ebene der Ministerialverwaltungen durch die Vielzahl der Beteiligten und deren hohe Sachkenntnis nahezu alle fachlichen Argumente für oder wider eine bestimmte Lösung ein. Die vergleichsweise kleinen Hilfsapparate des Bundestags und der Fraktionen können hier selten substantiell Neues beitragen. Dementsprechend werden im Parlament in der Regel keine Gegenargumente der fachlichen Ebene gegen einen Gesetzentwurf eingebracht. Die Situation verschärft sich noch durch die Anzahl der eingebrachten Vorschläge: In der 15ten Wahlperiode (1998 bis 2002) wurden 413 Gesetzesvorhaben in den Bundestag eingebracht.<sup>3</sup> Die Fülle und Qualität der Materialien macht eine parlamentarische Kontrolle nur noch bei sehr hoher

Spezialisierung der Abgeordneten möglich. Durch diesen hohen Umfang an Entscheidungen rückt die Ministerialbürokratie immer stärker in die Position des eigentlichen Gesetzgebers, während das Parlament, allen voran die Regierungsfraktionen, die Ratifizierung der Gesetze vollzieht und ihnen die nötige demokratische Legitimation verleiht. Lediglich politische Einstellungen oder Werthaltungen ermöglichen den Abgeordneten die Begründung eines Widerspruchs.<sup>4</sup> Das Abwägen und die Diskussion verschiedener Lösungen und die Entscheidung über inhaltliche Alternativen gehört, zugespitzt formuliert, nicht mehr zu den Aufgaben des Bundestags. Und auch die Kontrollfunktion erfährt Veränderungen vor dem Hintergrund, dass der einzelne Abgeordnete nicht annähernd die Kapazitäten hat, alle ihm vorliegenden Entwürfe zu prüfen. So erfährt die Gesetzesvorlage im Parlament eher eine politisch-moralische Prüfung auf ihre gesamtgesellschaftliche Zumutbarkeit als eine tatsächliche objektive Revision. Böhret spricht in diesem Zusammenhang schon vor zwanzig Jahren von der Setzung der politisch erträglichen Grenzlinien durch den Bundestag (ders. 1986).

### **3.3 Die Implementationsphase**

Die Umsetzung einer vom Parlament getroffenen Entscheidung in Richtlinien für das Alltagshandeln der Bürger ist eine der genuinen Aufgaben der Verwaltung. Hierzu sind zahlreiche das eigentliche Gesetz begleitende Verwaltungsvorschriften auszuarbeiten und die betroffenen Bürger von den neuen Gesetzesinhalten in Kenntnis zu setzen. Dabei ist die Ministerialbürokratie ausschließlicher Akteur und hat relativ weit reichende Kompetenzen bei der Interpretation der Gesetze. Abhängig von der Eindeutigkeit des Gesetzestextes, der ja in der Regel von den entsprechenden Verwaltungsbereichen selbst formuliert wurde, sind hier weit reichende Möglichkeiten gegeben, die inhaltliche Ziel-

richtung einer Entscheidung zu verändern oder gar zu unterlaufen. Diese Möglichkeiten steigen mit der Anzahl der am Gesetz beteiligten Akteure sowie dem Abstand, den sie in ihren politischen Positionen zueinander aufweisen. In der Regel lassen hart umkämpfte Kompromisse auf Grund schwammiger Formulierungen wesentlich mehr Interpretationsspielraum für die ausführenden Ämter als Beschlüsse von Einparteienregierungen. Die durch die mangelnden Ressourcen unzureichend erfüllte Kontrollfunktion des Bundestages erweitert zusätzlich die ministerialbürokratischen Spielräume in gewissen Grenzen. Werner Jann formuliert dies so: „Für die Verwaltung sind Gesetze eher Landkarten als Zügel.“ (1998: 259) Welchen Weg man zum Ziel wählt, bleibt der Verwaltung überlassen. Die Gesetze liefern nur Orientierungsmarken für die weitgehend eigenständige Umsetzung politischer Programme. Wird der Bogen jedoch überspannt, kann eine Parlamentsfraktion das Gesetz erneut auf die Agenda setzen. Des weiteren unterliegt die Ministerialbürokratie selbstverständlich der Kontrolle durch die Gerichte, sie schafft aber durch ihre Verwaltungsrichtlinien Fakten, die, einmal in Kraft getreten, auch von den Gerichten nicht ignoriert werden können.<sup>5</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Einfluss der Ministerialbürokratie in allen Phasen von bedeutender Relevanz ist, und sich die eingangs formulierte Annahme bestätigt hat. Selbst in der Entscheidungsphase, in der vordergründig alle Kompetenzen beim Parlament liegen, spielt die Verwaltung eine große Rolle. Diese Bedeutung macht sie zu einem begehrten Ansprechpartner für die Vertreter privater Interessen.

### **4. Die Interaktion von Ministerialbürokratie und Interessengruppen**

Bei einer im Jahr 2001 von Sebaldt (ders. 2001) durchgeführten Untersuchung, welche Ansprechpartner für Verbandsfunktionäre die größ-

te Bedeutung besitzen, lagen die Ministerien mit Abstand auf dem ersten Platz. Die Bundestagsausschüsse landeten nach den Medien und anderen Interessengruppen auf Platz vier, und an sechster Stelle wurden die Bundestagsfraktionen genannt.

Wichtigster Grund für dieses Ergebnis ist die herausragende Rolle, die, wie im vorherigen Abschnitt dargestellt, die Ministerien bei der Formulierung der Gesetzesentwürfe einnehmen. Für die Interessengruppen ist es sehr wichtig, bereits in dieser Phase mitwirken zu können. Hierbei geht es nicht nur darum, „dabei zu sein“ und sich spätere Möglichkeiten, beispielsweise in parlamentarischen Anhörungsprozessen, offen zu halten. Denn bereits in dieser Phase kann oft entscheidender Einfluss auf den Zuschnitt des Entwurfes genommen werden. Dazu wird vor allem die in den Geschäftsordnungen der Ministerien verankerte Pflicht genutzt, in der Entstehungsphase eines Gesetzes die wichtigsten einschlägigen Interessengruppen zu verständigen und anzuhören. Außerdem sind spätere Einflussnahmen, z.B. in den Parlamentsausschüssen, oft wesentlich schwieriger zu gestalten, vor allem wenn sich die Spitzenpolitiker bereits öffentlich festgelegt haben. Neben den formellen Anhörungsmöglichkeiten werden vor allem direkte, informellere Kontakte gepflegt. Sie dienen hauptsächlich dazu, die Möglichkeiten des konkret Machbaren auszuloten und das Handeln des eigenen Verbandes danach auszurichten. Die angewandte Strategie unterscheidet sich hierbei abhängig vom Verbandsziel: Wirtschaftsvertreter bevorzugen den direkten Kontakt zu Ministerialbeamten. Hier finden sie eher Gehör als bei politischen Akteuren, für die es durchaus mit negativen Konsequenzen verbunden sein kann, in der Öffentlichkeit mit einem Wirtschaftsverband oder einem einzelnen Unternehmen in Verbindung gebracht zu werden. Gemeinnützige Verbände aus dem sozialen oder dem kulturellen Bereich dage-

gen haben weitaus größere Chancen, von Politikern öffentlich Unterstützung zu erfahren.

Auch für die Ministerialverwaltung sind diese Kontakte gewinnbringend: Durch die Verbandsvertreter erfahren die Beamten schon in einem frühen Stadium, welche Regelungen auf harten Widerstand stoßen würden. Außerdem verfügen die Verbände über Praxiswissen und können besser einschätzen, ob eine Lösung tatsächlich und mit welchen Folgen bzw. Kosten umsetzbar ist. Darüber hinaus stellen die Verbände eine wichtige Ressource an Detailwissen und spezifischen Lösungsvorschlägen dar, ohne die eine angemessene Vorbereitung entsprechender Gesetzesvorlagen nicht durchführbar wäre.

Es liegt auf der Hand, dass mit zunehmendem Einfluss der Ministerialbürokratie auch der Einfluss der Interessenverbände steigt, die so relativ direkten Zugriff auf die Formulierung der Vorlagen erhalten. Eine besonders intensive Art der Mitwirkung von gesellschaftlichen Interessengruppen bei der Verwaltungsarbeit ist zu beobachten, wenn Vertreter von Verbänden oder Organisationen auf Zeit in Ministerien abgeordnet werden und dort konkret und direkt an speziellen Gesetzesvorlagen mitwirken. Dies ist z. B. bei der der Gesetzgebung zu den Hedge-Fonds geschehen, als Vertreter des Bankenverbandes in das Finanzministerium abgeordnet wurden.<sup>6</sup> Seitens der Lobbyisten wird eine noch stärkere Durchlässigkeit gefordert, um einen schnelleren Wechsel aus Unternehmen und Vereinen in die Ministerien und wieder zurück zu erleichtern.

In einer pluralistischen Gesellschaft kann diese enge Verknüpfung von Bürokratie und privaten Interessen den verschiedenen Gruppen Mitspracherechte bei für sie relevanten Vorhaben garantieren. Dies ist umso wichtiger, als dass der dafür vorgesehene Platz, das Parlament, dieser Funktion nicht mehr zu genügen scheint. Hier ist eine weitere Entwicklung mit einzubeziehen: Die Landschaft der Interessengruppen pluralisiert sich und die Macht der großen Verbände – insbesondere die der traditionellen korporatistischen Akteure

(Gewerkschaften, BDI, BDA) – nimmt ab. Die Brückenköpfe einst mächtiger Interessengruppen (Bauernverband, Gewerkschaften) in den ministerialen Bereich des Staatsapparates sind abgebaut worden. Die Ministerialverwaltungen gewinnen dadurch an Unabhängigkeit, denn sie kann die Vielzahl der Interessengruppen gegeneinander ausspielen bzw. sich die bevorzugten Kooperationspartner aussuchen. Dementsprechend steigern sämtliche Lobbygruppen ihre Bemühungen um einen guten Zugang zu den für sie relevanten Ministerialverwaltungen.

Allerdings birgt diese Entwicklung auch Risiken in sich: Zum einen können hier die ‚klassischen‘ Argumente der Demokratietheorie angebracht werden: Nicht alle gesellschaftlichen Gruppen verfügen über das gleiche Konfliktpotential, die Zugangsbedingungen zu den einzelnen Ministerien sind nicht gleich verteilt, ältere Gruppierungen haben Vorteile gegenüber jüngeren etc., und generell wird der Durchsetzung von Partikularinteressen unter Missachtung des Allgemeinwohls Vorschub geleistet, die sich zudem noch auf oft informellen und nur sehr schwer kontrollierbaren Bahnen bewegt.

Dies bedeutet insgesamt, dass die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung, und insbesondere der Ministerialbürokratie, auf die Gesetzesvorschläge und das Agenda-Setting zunehmen. Die wachsende Konkurrenz unter den Interessengruppen ermöglicht der Bürokratie größere Unabhängigkeit und erweitert ihre Spielräume. Diese Entwicklungen gehen hauptsächlich zu Lasten der Transparenz und der demokratischen Legitimation der Entscheidungen, wenn hinter verschlossenen Türen bestimmte Interessen zum Zuge kommen, und andere nicht.

## 5 Politisierung der Verwaltung

Auf Grund ihres wachsenden Einflusses ist die Verwaltung zum Ziel gezielter Versuche durch die Politik geworden, eigene Positionen zu sichern. Dies geschieht vor allem dadurch, dass

man Schlüsselpositionen mit den ‚eigenen Leuten‘ besetzt. Einstellung und Beförderung in Spitzenpositionen des öffentlichen Dienstes geschehen also nicht nur nach dem Leistungsprinzip, sondern sind zum Teil eines Patronagesystems geworden. Das ist nicht unbedingt ein neuer Trend. Im 19. Jahrhundert wurden die Ministerämter ‚parlamentarisiert‘, in den letzten Jahrzehnten waren es die politischen Beamten (parlamentarischen Staatssekretäre, Ministerialdirektoren), und heute sind es die Abteilungsleiter in der Verwaltung, deren Besetzung man von Seiten der Politik zu beeinflussen sucht.

Die These der Politisierung lässt sich mit Zahlen belegen: „Wir wissen zum einen, dass der Anteil der Bonner Verwaltungselite, die Mitglieder vor allem der jeweils herrschenden Regierungsparteien waren, zwischen 1970 und 1995 erheblich angestiegen ist; entsprechend macht der Anteil der Parteilosen in der Bonner administrativen Elite, unter Staatssekretären und Abteilungsleitern, 1970 noch 72 Prozent aus, und fiel über 63 Prozent (1972), 48 Prozent (1981), 43 Prozent (1987) auf 40 Prozent (1995)“ (Derlien 2002: 242). Beim letzten Regierungswechsel wurden 1998 auf Bundesebene 52 Prozent des Spitzenpersonals ausgetauscht. Auf der Länderebene ist der Prozentsatz von Parteilosen in Spitzenpositionen noch geringer als auf der Bundesebene.

Die Politisierung der Ministerialbürokratie kann aber nach Mayntz und Derlien analytisch in zweifacher Hinsicht unterschieden werden. Einmal als Parteipolitisierung und das andere Mal in funktionaler Hinsicht. Die Parteipolitisierung der Verwaltung betrifft den Zugriff der Parteien auf die Verwaltung und den Ausbau des Patronagesystems. Sie ist eine Politisierung der Verwaltung von außen. Von innen hingegen geschieht die ‚funktionale Politisierung‘ der Verwaltung. Die Verwaltung muss gegenüber der Politik bestimmte Leistungen erbringen und nutzt dabei die Spielräume, die ihr eröffnet werden. „Functional politicization (...) implies a greater sensitivity of civil servants for consideration of political feasibility, and constitutes a kind of poli-

tical self-control of top bureaucrats through their anticipation of the reactions of the cabinet and of parliament to their policy proposals and legislative drafts“ (Mayntz/Derlien 1989: 402). Die funktionale Politisierung zeigt, dass die Verwaltungselite zunehmend eigenständig gegenüber der Politik agiert und den Erfolg des eigenen Handelns sucht. Dies gelingt ihr aber nur, weil sie gegenüber der Politik die bereits erwähnten Vorteile hat (Kontinuität, Wissensvorsprung). Die politische Besetzung von Spitzenpositionen durch die Parteien kann daher auch anders gelesen werden. Sie ist ein Versuch, den Wissensvorsprung und die Autonomiegewinne der Verwaltung wieder zu relativieren. Die Verwaltung soll durch die Politisierung von außen wieder stärker an die Politik gebunden werden, weil sie durch die funktionale Politisierung immer mehr Eigenständigkeit gewonnen hat.

Durch diese stärkere ‚Kontrolle‘ des Verwaltungsapparates mittels der ‚eigenen Leute‘ versucht die Politik schon auf unteren Verwaltungsebenen und in frühen Phasen der Vorlagenausarbeitung den eigenen Entscheidungsspielraum zu erweitern und die Einflüsse anderer Interessen einzudämmen. Allerdings ist auch diese Entwicklung ambivalent. So verschwimmt die Grenze zwischen Politik und Verwaltung immer weiter, insbesondere von Regierung und Ministerialbürokratie, und das Zustandekommen von Entscheidungen wird zunehmend intransparent. Darüber hinaus stellt sich die Frage des demokratischen, also für alle gleichen Zugangs: Wenn eine Regierung (zusammen mit der Mehrheitsfraktion) bis in die frühe Phase des Gesetzentwurfes hinein das Verfahren steuert, scheint die unvoreingenommene Berücksichtigung aller gesellschaftlicher Interessen eher unwahrscheinlich.

## **6 Neue Ansätze in der Verwaltungsreform und die Ministerialbürokratie**

### **6.1 New Public Management**

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung gab es in den letzten zwei Jahrzehnten zwei theoreti-

sche Leitideen für die Reform und Neugestaltung des Verwaltungsapparates. Die erste, die Anfang der Neunziger unter dem Schlagwort ‚New Public Management‘ (NPM) bekannt wurde, war eine Reaktion auf zunehmende Unzufriedenheit der Bürger mit den Leistungen der Verwaltung, die auf Grund der ökonomischen Gesamtsituation auch noch unter finanziellen Druck geriet. Durch die Einführung wirtschaftlicher Elemente wie ‚Out-put Management‘, Wettbewerb und Kundenorientierung sollte die Verwaltungsarbeit kostengünstiger und effizienter werden (Oppen 2002: 28). Daneben plädieren die Vertreter des NPM für eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung, wobei die Verwaltung die Präferenzen der Bürger abfragt, die Politik die (für die vollständige Befriedigung der Konsumentenwünsche) zu knappen Ressourcen zuteilt, und die Verwaltung dann mit diesen Mitteln die bestmöglichen Dienstleistungen anbietet (Bladine 1995: 50). Die Kontrolle der Verwaltungsarbeit soll an Hand aussagekräftiger Leistungsindikatoren erfolgen. In dieser stark betriebswirtschaftlich geprägten Richtung geht es darüber hinaus unter dem Stichwort ‚schlanker Staat‘ um die generelle Aufgabenbegrenzung des öffentlichen Sektors inklusive entsprechender Privatisierungen. Hinzu kommen Anforderungen einer stärkeren Dezentralisierung der Verwaltung hin zu verselbständigte Einheiten (Kontraktmanagement).

Entwickelt wurde das NPM im angelsächsischen Raum, und war vor allem auf die kommunale Verwaltung zugeschnitten. Dennoch diffundieren die Ideen auch auf andere Verwaltungsebenen, so dass das Leitbild des Managers aus der Privatwirtschaft zunehmend in den Spitzen der Verwaltung anerkannt wird und Managementpraktiken auch in die Ministerialbürokratie Einzug halten.

Mit dem NPM-Ansatz wird das Verwaltungshandeln zu einem Verwaltungsleitbild verabsolutiert und verengt. Die Verwaltung wird zu einem reinen ‚Dienstleistungsunternehmen‘, wäh-

rend konkurrierende Modelle ausgeschlossen werden. Nicht thematisiert wird das Bild der Verwaltung als ein „offenes, in den Politikprozess eingebundenes System“ (Schröter/Wollmann 2001:80), mit dem auch die politische Rolle der Verwaltung thematisiert werden könnte. Mit Blick auf die Rolle der Ministerialbürokratie lässt sich für das NPM feststellen, dass es mindestens die bereits bestehende Autonomie der Ministerialbürokratie gegenüber der politischen Ebene bestätigt. Zwar darf die Politik über die Mittelzuteilung entscheiden, Vorbereitung und Ausführung dieser Entscheidung obliegen aber weiterhin der Verwaltung. Kontrolle findet nur auf der Output-Seite statt. Insofern scheinen die Mittel des NPM, wollte man die Rolle insbesondere der Ministerialbürokratie transparenter machen, und die demokratische Legitimation und damit die Input-Seite des staatlichen Handelns verbessern, für diese Zwecke nicht geeignet.

## 6.2 Der kooperative Staat

Die Idee des ‚kooperativen‘ oder ‚aktivierenden Staates‘ hielt vor allem mit dem Regierungswechsel 1998 Einzug in die deutschen Amtsstuben. Dieses Leitbild, in der Tradition des korporatistischen Verhandlungsstaates stehend, weist dem Staat eine ‚Moderatoren‘- oder ‚Konstruktorsrolle‘ zu, die zwischen den verschiedenen Interessen vermittelt und die konsensfähigen Bereiche auslotet (Schnapp 2002). Die Bürokratie wird zum kompetenten Verhandlungspartner, der die Wünsche und Interessen gesellschaftlicher Gruppen aufnimmt und sie mit den Imperativen der Politik in Ausgleich zu bringen versucht. Hierbei sollen über die traditionellen Arbeitgeber- undnehmerverbände des Korporatismus hinaus alle privaten Interessengruppen in die gesellschaftlichen resp. politischen Entscheidungsprozesse einbezogen und gezielt auf die Problemlösungsfähigkeit und die Selbststeuerungspotenziale der Zivilgesellschaft zugegriffen werden. „Der Staat ist dann weni-

ger Entscheider und Produzent, als vielmehr Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklungen, die er nicht allein bestimmen kann und soll“ (Bundesregierung 1999: 2). So wird zwei bereits geschilderten Umständen Rechnung getragen: Zum einen verstärken die privaten Interessengruppen ihre Lobbyanstrengungen gegenüber den Akteuren vor allem in der Ministerialbürokratie zunehmend, und zum anderen sind Gesetzesvorhaben in einer Gesellschaft mit hochgradig ausdifferenzierten Subsystemen ohne das Know-how und die Beteiligung der einschlägigen privaten Akteure sowieso nicht mehr umsetzbar. Und dementsprechend stellt Jörg Bogumil fest: „Das Bild der kooperativen Verwaltung entspricht am ehesten der Verwaltungswirklichkeit“ (Bogumil 2003: 19).

In diesem Modell stimmt sich die Verwaltung eng mit der Politik ab. Für Gesetzesentwürfe oder Planungen zu bestimmten Themen wird der Spielraum an politischer Unterstützung und Durchsetzbarkeit direkt bei den Meinungsführern der Fraktion ausgelotet. Hier herrscht auf der einen Seite ein partnerschaftliches Verhältnis. Auf der anderen Seite sind die Ministerialbeamten nicht mehr länger die neutralen Experten mit einem besonderen Gespür für das Gemeinwohl, sondern politische Bürokraten, für die das öffentliche Interesse nur noch eine sehr abstrakte Leitlinie sein kann. Politische Bürokraten nutzen die Handlungsspielräume und die Netzwerkbeziehungen bei der Bearbeitung von Vorgaben.

Problematisch für diesen Ansatz ist die fortschreitende Zersplitterung der gesellschaftlichen Interessen und die Zunahme entsprechender Gruppen. Sie stellt die „moderierende Verwaltung“ vor ein Problem, da nicht mit einer unbegrenzten Anzahl an Gruppen eine Entscheidung verhandelt werden kann, und durch eine zu hohe Zahl an Beteiligten die Verantwortlichkeiten bei der späteren Umsetzung der Entscheidung verwischen. Um die entsprechenden Verfahren funktional zu halten, müssen also Zugangsbe-

schränkungen und Auswahlkriterien eingeführt werden, und somit können sofort wieder Fragen nach der demokratischen Legitimität der Beteiligten und der durch sie ausgehandelten Entscheidungen erhoben werden. Außerdem kann, je nach Ausgestaltung der ‚Moderationsverfahren‘ zwar die Transparenz von entsprechend vorbereiteten Gesetzesvorlagen erhöht werden. Allerdings werden das Parlament und seine Ausschüsse als ‚klassische‘ Arena der Politikformulierung weiter entmachtet werden. Den Boden, den das Parlament in der Gesetzgebungsrealität verloren hat, wird es auch bei konsequenter Umsetzung des ‚aktivierenden Staates‘ nicht mehr wettmachen können.

## 7. Schluss

Die immer noch gern benutzte Vorstellung der Trennung zwischen Politik und Verwaltung, von Politikformulierung und -durchführung hat, wie in den vorangegangenen Abschnitten dargestellt wurde, nichts mit der Wirklichkeit zu tun. Die Verwaltung, und besonders die Ministerialbürokratie, ist längst zum politischen Akteur geworden. Für die Politik ergibt sich damit, dass Ministerialbürokratie nicht einfach durch politische Entscheidungen Vorgaben erhält, die dann umgesetzt werden. Zudem werden die Interaktionsbeziehungen der Ministerialverwaltung, insbesondere der Leitungsebene, mit der Politik wichtiger. Und wie festgestellt wurde, verändert sich die Rolle der Ministerialverwaltung nicht nur gegenüber der Politik, sondern auch gegenüber den gesellschaftlichen Interessengruppen. Wenn es um Fragen des Lobbying geht, dann steht die Ministerialbürokratie mittlerweile noch vor den politischen Entscheidungsträgern im Mittelpunkt. Vor allem bei der Initiierung und Vorbereitung von Gesetzesentwürfen kommt es zu gegenseitigen Konsultationsprozessen. Diese enge Zusammenarbeit wird sich in Zukunft voraussichtlich verstärken, und der nächste Schritt wird darin bestehen, dass

mehr als nur Informationen und politischer Einfluss getauscht werden. Von Seiten der Wirtschaft und der Interessengruppen wird bereits der Bedarf nach einem stärkeren Personalaustausch angemeldet. Experten aus Firmen und Verbänden sollen auf Zeit in Ministerien arbeiten können und im Gegenzug sollen Beamte in Verbänden und Firmen tätig werden. Was in den USA – unter einem ganz anderen institutionellen politischen System – gang und gäbe ist, soll auch hier praktiziert werden.

Diese Entwicklungen zeitigen für die herrschenden normativen Vorstellungen, basierend auf Gewaltenteilung und diskursiver Entscheidungsfindung, im parlamentarischen Raum einige Probleme. Weder die Modelle der ‚klassischen‘ Gewaltenteilung noch die Idee des Parlaments als Ort der Definition politischer Ziele passen zur Wirklichkeit. Erschwerend kommt hinzu, dass sich auch die Rolle privater Interessen wandelt.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass nicht allein die Politik im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen darf, wenn es um das Zustandekommen von politischen Entscheidungen geht. Die Ministerialbürokratie wird wichtiger, weil sie an der Politikformulierung immer größeren Anteil hat. Damit ergeben sich aber Probleme mit unseren normativen Vorstellungen von demokratischer Kontrolle der Verwaltung und unseren Forderungen nach größtmöglicher Transparenz des Gesetzgebungs- und Regierungsprozesses. Denn der Austausch und Ausgleich der verschiedenen Interessen soll öffentlich und für die Bevölkerung nachvollziehbar stattfinden, und nicht hinter verschlossenen Türen der Verwaltung. Der Ruf nach einer Stärkung der Rolle des Parlaments allein kann hier nicht ausreichend Abhilfe schaffen. Dazu sind die Anforderungen durch Anzahl und Komplexität der Gesetzesvorhaben bei steigender Tendenz schon jetzt zu hoch, als dass sie die relativ schwach ausgestatteten Bundestagsabgeordneten leisten könnten.

Wenn also die Rolle der Ministerialbürokratie für die Gesetzgebung eine derart entscheidende ist, dann müssen entsprechende Verfahren entwickelt werden, um in diesem Bereich die Forderungen nach Transparenz und Chancengleichheit zu gewährleisten. Die Ansätze des NPM, die zumindest in manchen Bereichen unbestrittene Effektivitäts- und Effizienzverbesserungen erbrachten, sind hier nicht Erfolg versprechend. Interessanter scheinen da die Ansätze im Rahmen des kooperativen bzw. aktivierenden Staates zu sein. Wie sich die hier gegenwärtig laufenden Reformen auswirken, und inwieweit die Forderungen nach einer transparenten und demokratischen Entscheidungsfindung umgesetzt werden, sollte Gegenstand zukünftiger Beobachtung sein.

*Stefan Niederhafner* ist Diplom-Politologe und arbeitet als assoziierter Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

*Dr. Rudolf Speth* ist Privatdozent für Politikwissenschaft am Fachbereich „Politik- und Sozialwissenschaften“ der FU Berlin.

## Anmerkungen

<sup>1</sup>Max Weber drückt es so aus: „.... (nötig ist) die Entwicklung des modernen Beamtentums zu einer (...) hochqualifizierten geistigen Arbeiterschaft mit einer im Interesse der Integrität hochentwickelten ständischen Ehre, ohne welche die Gefahr furchtbarer Korruption und gemeinen Banausentums als Schicksal über uns schweben und auch die rein technische Leistung des Staatsapparates bedrohen würde...“ (ders. 1980: 831).

<sup>2</sup>Ein durchschnittlicher Bundestagsabgeordneter hat zwei Mitarbeiter, von den denen allerdings einer mit Koordinationsaufgaben beschäftigt ist. Die inhaltliche Politikgestaltung liegt

bei den Mitarbeitern der Fraktion, die zur Ministerialbürokratie ein Gegengewicht bilden können. Aber auch hier ist die personelle Stärke sehr begrenzt.

<sup>3</sup>202 dieser 413 Gesetzesentwürfe waren Regierungsvorlagen, 74 kamen von den Ländern und 137 aus dem Parlament. Von letzteren kamen 69 unter Beteiligung der Mehrheitsfraktionen zu Stande. Fasst man Regierung und Regierungsfraktion zusammen, so war die Regierung an der Eingabe von 271 der 413 Gesetzesvorlagen beteiligt. Vom Bundestag angenommen wurden 219 Vorlagen, davon 153 Regierungsvorlagen und 42 Parlamentsvorlagen (Bundestag 2004, eigene Berechnungen).

<sup>4</sup>An dieser Stelle sei nochmals auf die Eingangs erwähnte Veränderung der parlamentarischen Realität weg vom Gegensatz ‚Legislative vs. Exekutive‘ hin zum Gegensatz ‚Mehrheit vs. Opposition‘ hingewiesen. Widerspruch gegen einen Gesetzentwurf aus den eigenen Reihen der Mehrheitsfraktionen ist also nicht zu erwarten. Erhebt sich dennoch derartige Kritik, wie z.B. bei Teilen des Reformpaketes Agenda 2010 geschehen, so wird dies in der breiten Öffentlichkeit bezeichnenderweise nicht als Stärke des Parlaments gegenüber der Regierung, sondern als Schwäche oder Problem innerhalb der Regierung und ‚deren‘ Fraktionen gesehen.

<sup>5</sup>Darüber hinaus, so Fliedner (ders. 1989), gelangen die juristischen Gesetzeskommentare der Ministerialbürokratie in der Regel als erste auf den Markt, und nehmen deshalb für nachfolgende juristische Interpretationen eine grundlegende Stellung ein.

<sup>6</sup>Im Zuge des 4. Finanzmarktfördergesetzes wurden sollten auch in Deutschland Hedge-Fonds zugelassen werden, die es bislang nur im Ausland gab. Investoren mussten also an andere Finanzplätze wechseln. Da die Expertise zu diesem Thema im Finanzministerium unzureichend war, wurden Experten von außen geholt.

## Literatur

*Bladine, Raymond F.* 1995: Neues Steuerungsmodell und Bürgernähe. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Neue Steuerungsmodelle und die Rolle der Politik, Gütersloh, S. 49-57.

*Bleek, Wilhelm / Machura, Stefan* 2001: Ministerialbürokratie. In: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 344-348.

*Bogumil, Jörg* 2003: Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In: Peter Conrad, Rainer Koch (Hg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Verwaltungsmodernisierung, S. 61-78.

*Bundesregierung* 1999: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, Download unter <[http://www.staat-modern.de/Anlage/original\\_550397/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Das-Programm-der-Bundesregierung.pdf](http://www.staat-modern.de/Anlage/original_550397/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Das-Programm-der-Bundesregierung.pdf)>, 3.8.04.

*Bundestag* 2004: Bundestag, Bundesrat. Stand der Gesetzgebung des Bundes. 15te Wahlperiode. Download unter <<http://dip.bundestag.de/gesta/GESTA.online.15.pdf>>, 3.8.04.

*Böhret, Carl* 1986: Politik und Verwaltung. In: Der Bürger im Staat Heft 1, S. 12-17.

*Derlien, Hans-Ulrich* 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel. In: Klaus König (Hg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 229-253.

*Damann, Klaus / Grunow, Dieter / Japp, Klaus P.* (1994): Die Verwaltung des politischen Systems. Neuere systemtheoretische Zugriffe auf ein altes Thema, Opladen.

*Fliedner, Ortlieb* 1989: Ministerialbürokratie und Gesetzgebung. In: Rechtspolitologie und Rechtspolitik, Heft 3, S. 165-175.

*Mayntz, Renate* 1980 (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts.

*Mayntz, Renate / Derlien, Hans-Ulrich* 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987. Towards Hybridization? In: Governance, 2, S. 384-404.

*Oppen, Maria* 2002: From ‚New Public Management‘ to ‚New Public Governance‘ – Restructuring the Public Administration of Tasks in Germany. In: Friedrich Ebert Stiftung, London Office (Hg.): Public Service Reform in Germany. London, S. 25-38.

*Schnapp, Kai-Uwe* 2002: Bürokratie und Demokratieakzeptanz. Verwaltung zwischen erhöhten Beteiligungsansprüchen und „Schlanke Staat“. In: Dieter Fuchs, Edeltraut Roller und Bernhard Wessels (Hg.): Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess. Festschrift für Hans-Dieter Klingemann, Opladen, S. 531-546.

*Sebaldt, Martin* 2001: Parlamentarische Demokratie und gesellschaftliche Modernisierung: Der Deutsche Bundestag. In: Heinrich Oberreuter / Uwe Krahnpohl u.a. (Hg.): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung. Opladen, S. 123-125.

*Schröter, Eckhard, Wollmann Helmut* 2001: New Public Management. In: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, Göttrik Wewer (Hg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, S. 71-82.

*Jann, Werner* 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat. In: Jann, Werner / König, Klaus / Landfried, Christine / Wordelmann, Peter, Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhret zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 253-282.

*Weber, Max* 1980: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.

Kai-Uwe Schnapp

## **Graue Eminenzen oder loyale Diener? Regierungsbürokratien in politischen Gestaltungsprozessen.**

Ministerialbürokratien, sowohl der national- als auch der föderalstaatlichen Ebene, sind unverzichtbarer Bestandteil politischer Systeme. Und wenngleich sie in vielen Verfassungen nicht einmal Erwähnung finden, so ist doch bereits dem informierten Zeitungsleser klar, dass diese Bürokratien den politischen Willen nicht nur neutral umsetzen, sondern dass sie Entscheidungen auch inhaltlich beeinflussen.

Aber wie genau sehen die Einflussmöglichkeiten der Beamten in den Ministerien aus? Macht die Verwaltung die Politik? Wenn ja, in welchem Umfang tut sie das? Und welcher Einfluss bleibt politischen Akteuren und Institutionen? Bereitet die Verwaltung eine Fülle von Alternativen vor, aus denen die politischen Entscheidungsträger in Kabinett und Parlament nach eigenem Wissen (sic!) und Gewissen auswählen? Oder bedeutet die Vorauswahl durch die Bürokratie bereits eine Einschränkung, wenn nicht gar Formung des politischen Willens?

Fragen wie diese sind so alt wie das Wort ‚Bürokratie‘ selbst, und eine befriedigende und vollständige Diskussion aller mit diesen Fragen verbundenen Probleme kann in einem einzelnen Beitrag naturgemäß nicht gelingen. Der hier näher zu betrachtende Ausschnitt ist der Einfluss der Ministerialbürokratie auf die Vorbereitung politischer Entscheidungen und auf ihre unmittelbare Umsetzung in Regeln, die das ausführende Verwaltungshandeln steuern. Dabei werden aber nicht konkrete Entscheidungsprozesse untersucht, sondern die Strukturen der Bürokratie, aus denen sich die Möglichkeit der Beeinflussung politischer Entscheidungen ergibt.

Das Thema Einflusspotenziale bearbeite ich in drei Schritten: Zuerst wird die normative Perspektive aufgegriffen, um zu klären, wie viel Einfluss Bürokratie auf politische Entscheidun-

gen vernünftigerweise haben soll. Im Anschluss werden drei Bereiche genannt, in denen diese Einflussnahme möglich ist. Gleichzeitig werden Indikatoren vorgestellt, mit denen das jeweilige Einflusspotenzial bestimmt werden kann. Um die Einflussmöglichkeiten der Ministerialbürokratie in Deutschland beurteilen zu können, wird die Situation in Deutschland mit der in achtzehn anderen demokratischen Industrieländern<sup>1</sup> verglichen. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen aus den vorgestellten Ergebnissen gezogen.

### **1 Bürokratische Einflussspielräume**

Das Problem der Legitimität, Notwendigkeit und Begrenzbarkeit bürokratischer Beeinflussung politischer Akteure war von Anfang an Teil der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Bürokratien. So beschrieb Max Weber (1972: 124-130) nicht nur den Idealtypus bürokratischer Herrschaft als einen rationalen Apparat, er stellte auch wiederholt die Frage nach dem „rechten“ Verhältnis zwischen dem Einfluss von Politikern und dem von Bürokraten auf die Gestaltung der politischen Tagesgeschäfte. Weber war klar, dass die Mitarbeiter der Verwaltungsstäbe funktionsbedingt einen Informationsvorsprung vor den Politikern aus Exekutive und Legislative haben. Dieser Informationsvorsprung im sachlichen wie im Verfahrensbereich erlaubt den Angehörigen der Verwaltung gestaltende Eingriffe in politische Entscheidungen.

Das von Weber (1972: 851-868) als notwendiges Übel angesehene Problem bürokratischer Verwaltung und ihres Politikeinflusses wurde seither immer wieder und häufig eher in polemischer Schärfe denn in sachlicher Analyse artikuliert. Bürokratiekritik wurde so nicht

selten zur Bürokratieschelte. Das veranlasste Herbert Kaufman (1981) mit Blick auf die Situation in den USA dazu, von der „Angst vor der Bürokratie als einer grassierenden Volkskrankheit“ zu schreiben. Bei genauerem Hinsehen werde aber deutlich, dass das Lamento über mangelnde Kontrolle der Bürokratie und daraus folgendem bürokratieverursachten Wachstum der Staatsausgaben oft nicht mehr als die Kritik an Ausgaben ist, die nicht den Kritikern, sondern anderen gesellschaftlichen Gruppen zugute kommen. Abgesehen davon, dass diese Bürokratiekritik interessengeleitet sei, liege die Verantwortung für die kritisierte Entwicklung der Staatsausgaben nicht oder nicht allein bei der Bürokratie, sondern bei einer unheiligen Allianz aus organisierten Klientelgruppen, dienstleistungswilligen Abgeordneten und Ausschüssen und klientelorientierten Bürokratien. Kaufman plädiert deshalb für eine sachliche Betrachtung der Leistungspotenziale notwendigerweise bürokratisch organisierter Verwaltungen und der Defizite ihrer demokratischen Kontrolle, ohne dabei das gleichermaßen ungeliebte wie unverzichtbare ‚bürokratische Kind‘ mit dem Bade auszuschütten.

Eine theoretisch fundierte Festlegung auf einen ‚angemessenen‘ Einfluss von Bürokratien auf politische Entscheidungsprozesse erscheint allerdings unmöglich. Allenfalls kann ein minimaler Konsens, etwa wie folgt, formuliert werden: „Totale bürokratische Herkunft ist möglich, darf aber nicht sein, totale demokratische Herrschaft darf sein, ist aber nicht möglich. Was uns bleibt ist die bürokratische Demokratie“ (Schluchter 1985: 118).

Der Umfang, in dem sich Politik und Verwaltung gegenseitig beeinflussen, ist kein Problem, das die politische Theorie lösen kann. Diese Balance kann nur Ergebnis politischer Entscheidungen sein, die aus einem beständigen Such- und Anpassungsprozess resultieren. Wie diese Balance in Deutschland im Vergleich zu anderen Industriestaaten justiert ist, soll im Folgenden dargestellt werden.

## 2 Bürokratische Einflussnahme auf politische Entscheidungen

Möglichkeiten, politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen, finden sich für Regierungsbürokratien in den Bereichen des administrativen Agenda-Settings, der strategischen Kooperation und im administrativen Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung von Gesetzen. Diese drei Bereiche werden eingehender beleuchtet.

### 2.1 Administratives Agenda-Setting

Eine erste Möglichkeit administrativer Politikbeeinflussung ist das aktive Einbringen von Lösungsvorschlägen (Gesetzes- oder Verordnungsvorlagen) für Probleme in den politischen Entscheidungsprozess durch Angehörige der Ministerialbürokratie. Gemeint ist dabei natürlich nicht das Einbringen im Sinne eines verfassungsmäßigen Rechtes der Bürokratie, sondern im Sinne des Einbringens beim Minister, der einen Vorschlag aufgreift, und als Regierungsvorlage auf den Weg bringt. Dieser Vorgang soll als bürokratisches Agenda-Setting (Schnapp 2004: 219 ff.) bezeichnet werden.

Bürokratisches Agenda-Setting ist möglich, weil die politischen Akteure in Exekutive und Legislative mit begrenzten Ressourcen zur Aufnahme von Informationen, Klärung von Präferenzen und zur Bearbeitung von Problemen ausgestattet sind. Diese Situation gestattet es ihnen nicht, alle bestehenden Probleme aktiv aufzugreifen. Politische Akteure entscheiden daher zunächst, ob sie ein Problem überhaupt behandeln wollen. Eine Voraussetzung für diese Entscheidung ist, dass sich Politiker über die Bedeutung eines zu lösenden Problems im Klaren sind. Dafür ist es erforderlich, dass Präferenzen oder Positionen zu einem solchen Problem vorliegen, es als wichtig erachtet und ein Bedarf nach Veränderung des Status quo gesehen wird. Da politische Akteure aus Ressourcengründen nur für eine Teilmenge der tatsächlich

existierenden Probleme selbst Positionen und Relevanzeinschätzungen entwickeln, können Ministerialverwaltungen Themen auf die Agenda bringen und selbstständig, das heißt ohne Auftrag des Ministers, Entscheidungsvorlagen liefern. Je schwächer die Ressourcenausstattung der politischen Entscheider in Exekutive und Parlament, desto größer sind die Möglichkeiten für bürokratisches Agenda-Setting.

Eine erste Begrenzung für bürokratische Politikgestaltung ist das Kabinett. Je mehr Personal das Kabinett, etwa durch die Existenz kabinettserweiternder Funktionen wie der parlamentarischen Staatssekretäre (Deutschland) oder der ‚Junior Ministers‘ (etwa Großbritannien und Irland) hat, desto eher ist es in der Lage, Arbeitsprozesse der Bürokratie zu steuern und Politikgestaltung zu beauftragen, anstatt lediglich Anregungen aus den Referaten aufzunehmen. Außerdem werden in Deutschland die Erfolgsaussichten für bürokratisches Agenda-Setting durch das Koalitionsformat aller Regierungen gemindert. Denn Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen Koalitionspartnern bereits auf der Regierungsebene führen häufig dazu, dass Vorlagen schon die erste Stufe des Entscheidungsprozesses, das Kabinett, nicht unverändert überstehen. Die Wahrscheinlichkeit von Vorschlagsergänzungen auf der Kabinettsstufe ist bei Einparteienregierungen, wie sie üblicherweise etwa in Großbritannien, Neuseeland oder Spanien zu finden sind, wesentlich geringer.

Ob Parlamente bürokratisches Agenda-Setting beschränken können, hängt von zwei Faktorenbündeln ab: (1) der Ausstattung mit Ressourcen zur eigenständigen Informationsverarbeitung, die Regierungs- wie Oppositionsfaktionen gleichermaßen betrifft, und den formalen Rechten der Parlamente – besonders der Opposition – im Gesetzgebungsprozess sowie (2) dem Regierungstyp, also dem Mehr- oder Minderheits-, dem Einpartei- oder Koalitionscharakter der Regierung.

Mehrere Faktoren bestimmen auf Seiten der Ressourcen die Möglichkeiten für bürokratisches Agenda-Setting: personelle Ressourcen

(Zahl der Abgeordneten, der Mitarbeiter und des Unterstützungspersonals), strukturelle Ressourcen (Differenziertheit und Arbeitsweise des Ausschusssystems), formelle Ressourcen (gesetzlich oder verfassungsmäßig festgeschriebene Rechte des Parlamentes im legislativen Prozess) und schließlich informationelle Ressourcen eines Parlamentes (Möglichkeiten, von der Regierung und anderen Akteuren entscheidungsrelevante Informationen zu erhalten).

Mit Blick auf den Regierungstyp wird davon ausgegangen, dass bei Einparteienmehrheitsregierungen und minimalen Koalitionen das Parlament aufgrund seiner impliziten Verpflichtung zur Stützung der Regierung vergleichsweise einflussschwach ist, bei übergroßen Koalitionen eine größere Eigenständigkeit aufweist und bei Minderheitsregierungen eine erkennbar eigene Stärke hat (Laver/Schofield 1990: 150-155).

Bei den untersuchten Ländern bestehen auf der Parlamentsebene erhebliche Unterschiede in den Möglichkeiten zur Einschränkung bürokratischen Agenda-Settings. So kommen in Portugal bei einer Gesamtzahl von etwa 560 im Parlament tätigen Personen (Abgeordnete und Mitarbeiter) ca. 500 Ministerialbürokraten auf eine solche Person. In Schweden stehen einer Person im Parlament dagegen nur fünf, in Deutschland sogar nur vier Ministerialbeamte gegenüber (bei Gesamtzahlen der im Parlament tätigen Personen von etwa 670 für Schweden und etwa 4000 für die Bundesrepublik). Hier wird eine im Vergleich sehr starke Stellung des Bundestages gegenüber der Regierungsbürokratie deutlich.

Auch die Ausschusssysteme sind strukturell in unterschiedlicher Weise geeignet, die exekutive Produktion von Gesetzesentwürfen zu begleiten oder eigene Vorlagen zu erarbeiten. Je differenzierter das Ausschusssystem und je stärker die inhaltliche Überschneidung der Zuständigkeitsbereiche von Ausschüssen und Ministerien ist, desto besser sind die Parlamente ge-

rüstet. Die Parlamente in den USA, aber auch in Österreich, Dänemark und der Bundesrepublik sind intern stark arbeitsteilig organisiert und lassen wenig Lücken für effektives Agenda-Setting durch die Bürokratie. Große Freiräume für administrative Politikgestaltung ergeben sich hingegen etwa in Irland, Griechenland oder Frankreich.

Die formellen Ressourcen der Parlamente sind ebenfalls unterschiedlich. So können zum Beispiel in Griechenland Änderungen der Ausschüsse an Gesetzesentwürfen nur mit Zustimmung des zuständigen Ministers in die abschließende Parlamentsdebatte eingebracht werden. Diese radikale Eingriffsmöglichkeit der Exekutive in den parlamentarischen Prozess stärkt natürlich die Erfolgschancen für das bürokratische Agenda-Setting, weil die Möglichkeiten des Parlamentes zur eigenständigen Bearbeitung von Gesetzen verringert werden. In Deutschland und einer Reihe weiterer Länder (etwa Schweden, Finnland oder Italien) haben die Ausschüsse eine sehr starke Stellung im Gesetzgebungsverfahren. So werden Gesetzesentwürfe nach der Ausschusstufe grundsätzlich in der vom Ausschuss verabschiedeten Form in die zweite und dritte Lesung des Parlamentes gegeben, anstatt Änderungsanträge der Ausschüsse nur an die Regierungsvorlage anzuhängen, wie das unter anderem in der Schweiz oder Österreich gehandhabt wird.

Fasst man alle bisher diskutierten Indikatoren zusammen (Schnapp 2004: 293), so wird deutlich, dass die Möglichkeit der Berliner Ministerialbeamten für das Agenda-Setting im Vergleich zum Potenzial ihrer Kollegen in Westminster, Canberra, Tokio oder Paris gering ausgeprägt ist. Koalitionsregierungen und ein ressourcen- sowie formal starkes Parlament können bürokratisches Agenda-Setting zwar nicht verhindern, sorgen aber dafür, dass die Ministerialbürokratie weder die Tagesordnung dominieren, noch regelmäßig ihre Vorstellungen 1:1 politisch umsetzen kann.

## 2.2 Strategische Kooperation

Eine weitere Möglichkeit, wie Ministerialbeamte Entscheidungsprozesse beeinflussen können, soll als strategische Kooperation (Schnapp 2004: 127 ff.) bezeichnet werden. Ausgangspunkt der Überlegungen hierzu ist die Tatsache, dass Bürokratien auch dann intensiv beratend in Entscheidungsprozesse einbezogen sind, wenn die Phase des Agenda-Settings bereits beendet ist. Je einheitlicher inhaltliche Vorschläge aus unterschiedlichen Abteilungen eines oder mehrerer Ministerien an Minister, Fraktionsarbeitsgruppen oder an Ausschüsse ausfallen, desto eher besteht die Chance, dass diesen Vorschlägen auch gefolgt wird. Die Möglichkeit erfolgreicher Koordination dieser Beratungstätigkeit hängt von Kenntnissen der Entscheidungsstrukturen, von den Präferenzen der beteiligten Akteure, vor allem aber von der Homogenität der Interessen der Personen an unterschiedlichen Stellen der beratenden Organisation ab (Hammond 1986).

Die Homogenität der Präferenzen der Angehörigen einer Organisation wird unter anderem stark durch das Rekrutierungs- und Laufbahnsystem beeinflusst. Je ähnlicher die Personen sind, die durch das Rekrutierungssystem für die Organisation gewonnen werden, und je ähnlicher die innerorganisatorischen Karrierepfade sind, desto ähnlicher sind, unter sonst gleichen Umständen, auch die Präferenzen der Organisationsmitglieder (Rebenstorf 1997). Homogenitätsfördernde Rekrutierungs- und Beförderungssysteme stärken also das Potenzial der Angehörigen einer Bürokratie zu strategischer Kooperation.

Rekrutierung und Laufbahnentwicklung im allgemeinen Personalsystem des deutschen öffentlichen Dienstes, und damit auch der Ministerialverwaltungen in der Bundesrepublik, haben, wie auch die entsprechenden Systeme in den meisten anderen kontinentaleuropäischen Ländern, einen geschlossenen Charakter. Damit ist gemeint, dass die Rekrutierung früh in der indi-

viduellen beruflichen Entwicklung aus einer kleinen Menge beruflicher Bildungsprofile heraus und je Laufbahngruppe in vordefinierte Einstiegsdienstgrade erfolgt. Seiteneinstiege sind eher selten, Erfahrungen aus anderen Tätigkeitsbereichen spielen für die Positionierung und Eingruppierung in der Verwaltung eine nachrangige Rolle (Auer/Demmke/Polet 1996). In der Laufbahnentwicklung selbst überwiegt das Senioritätsprinzip, d.h. befördert wird, wer am längsten dabei ist. Eine leistungsorientierte Bezahlung ist allenfalls in Ansätzen realisiert und die Beschäftigung erfolgt in speziellen Anstellungsverhältnissen, die vom allgemeinen Arbeitsrecht abgekoppelt sind (Beamtenverhältnis). Für die deutsche Ministerialbürokratie kann daher von einer vergleichsweise langen Phase gemeinsamer Sozialisierung ausgegangen werden, so dass aus dieser Sicht große Potenziale zu strategischer Kooperation zu vermuten sind. Gegenpole zu dieser Situation finden wir etwa in den Niederlanden, Schweden und Großbritannien.

Die Auswahl von Personen für administrative Führungspositionen in den Ministerien folgt meist nicht den allgemeinen Regeln für die Rekrutierung von Staatsdienstern. So führt in der Bundesrepublik die Institution des politischen, also jederzeit ohne Angabe von Gründen absetzbaren Beamten dazu, dass in Spitzenpositionen eines Ministeriums (Staatssekretäre, Abteilungsleiter) in der Regel Personen mit einer politischen Loyalität zum Minister bzw. zur Ministerin sitzen. Diese Loyalität kann zuweilen dadurch geschwächt sein, dass die meisten Staatssekretäre und Abteilungsleiter auf eine lange Tätigkeit in der Ministerialbürokratie zurückblicken<sup>2</sup>, wodurch sie bürokratische Handlungslogiken nicht nur kennen, sondern diese auch

verinnerlicht und zur eigenen Handlungsmaxime gemacht haben. Dennoch kann man davon ausgehen, dass die Existenz von Positionen in der Führungsstruktur von Ministerien, die politischen Rekrutierungsregeln gehorchen, das Kooperationspotenzial der Bürokratie zumindest teilweise vermindert.

Betrachtet man die Rekrutierungsregeln für das allgemeine Personalsystem des öffentlichen Dienstes und die administrativen Führungspositionen zusammen, so ist festzustellen, dass die Ministerialbürokratie in Deutschland vergleichsweise große Chancen hat, politische Entscheidungen durch strategische Koordination zu beeinflussen. In Frankreich, Belgien und Österreich ist dieses Koordinationspotenzial noch deutlich höher als in Deutschland, während es in den skandinavischen und den anglo-amerikanischen Ländern weitaus geringer entwickelt ist (Schnapp 2004: 240-294).

### **2.3 Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung von Gesetzen**

Administrativer Spielraum bei der Umsetzung politischer Entscheidungen besteht, weil bei vielen politischen Entscheidungen nicht klar ist, mit welchen Mitteln das gewünschte Ergebnis erreicht werden kann. Diese Unsicherheit ist in der Regel auf Seiten der politischen Akteure



größer als auf Seiten der Bürokratie. Das Unsicherheitsgefälle kann die Bürokratie ausnutzen, um Politikergebnisse in Richtung ihrer eigenen Idealvorstellungen zu verschieben (Huber/Shipan 2002: 78-109).

Neben der a priori vorhandenen Unsicherheit gibt es eine strukturelle Quelle bürokratischer Entscheidungsspielräume, die das Ausnutzen der Unsicherheit erst wirklich möglich macht: Sind an politischen Entscheidungen mehrere Akteure beteiligt, die einer Entscheidung zustimmen müssen (so genannte Vetoakteure, wie zum Beispiel die Koalitionspartner oder eine zweite Kammer des Parlamentes), dann steht in der Regel der gesamte Raum zwischen den politischen Idealpositionen dieser Akteure für bürokratische Einflussnahme auf das Politikergebnis zur Verfügung. Die Logik hinter dieser Aussage ist folgende: Jede politische Entscheidung wird sich, rationales Entscheiden vorausgesetzt, irgendwo zwischen den Idealpositionen der Vetoakteure befinden. Gelingt es der Bürokratie, die implementierte Politik in Abweichung von der politischen Intention innerhalb dieses Raumes zu verschieben, werden sich die Vetoakteure nicht auf eine Korrekturentscheidung einigen können. Denn mindestens einer der beteiligten Vetoakteure wird durch die Aktivität der Bürokratie insofern in Vorteil gesetzt, als dass die implementierte Politik näher an seinem Idealpunkt liegt als die ursprünglich verabschiedete.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist festzustellen, dass der Umsetzungsspielraum sowohl wegen des üblichen Koalitionsformates der Regierungen als auch wegen der Existenz des Bundesrates in der Regel groß ist. Er wird zwar von einigen Ländern, wie etwa Finnland und der Schweiz mit ihren sehr viele Parteien umfassenden Koalitionen, noch etwa um das Eineinhalfache übertroffen. Demgegenüber gibt es aber in Ländern wie Großbritannien, Neuseeland oder Spanien so gut wie keinen derartigen Spielraum, weil hier Einparteienregierungen

ohne weitere institutionelle Vetospiele in der Lage sind, auf jede bürokratische Abweichung zu reagieren (Schnapp 2004: 311-315).

### **3 Schluss**

Wie ist es also um Macht und Einfluss der deutschen Regierungsbürokratie bestellt? Ist sie eine Art institutioneller grauer Eminenz, Einflüsterer und Kulissenschieber im Hintergrund? Oder ist sie doch eher ein loyales Instrument der politischen Entscheidungsträger in Regierung und Parlament? Die Antwort fällt nicht eindeutig aus. Die Möglichkeiten aktiver Politikgestaltung im Sinne des Agenda-Settings sind für die Beamten aus den Bundesministerien eher gering, wenn man sie mit den Möglichkeiten ihrer Kolleginnen und Kollegen etwa in London oder Paris vergleicht. Ein gut ausgestattetes Parlament und eine personalstarke politische Führung der Ministerien sorgen dafür, dass zumindest der Anstoß zur Politikgestaltung tatsächlich häufig von politischen Entscheidungsträgern kommen kann. Um vor allem die Möglichkeiten der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle administrativen Handelns zu bewahren, sollte der Bundestag in seiner Ressourcenausstattung nicht beschnitten werden, trotz aller Knappheit öffentlicher Kassen.

Die Möglichkeiten der Ministerialbürokratie, durch aktive Koordinierung der eigenen politischen Beratungstätigkeit gezielt Einfluss auszuüben, scheinen dagegen stärker ausgeprägt zu sein. Das immer noch eher geschlossene Rekrutierungs- und Laufbahnsystem des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik mit seinem nach wie vor vorhandenen Schwergewicht auf der Rekrutierung von Juristen erzeugt gute Voraussetzungen für eine hohe interne Koordinationsfähigkeit, die durch die Politisierung der Führungsschicht der Ministerien nur teilweise durchbrochen werden kann. Hier wäre ein Öffnung des Rekrutierungssystems ein Mittel, das Einflusspotenzial der Ministerialbürokratie zu mindern.

Ein relativ großer Aktionsspielraum erwächst der Ministerialbürokratie aus dem Koalitionscharakter der Bundesregierung und der föderalen Politikverflechtung. Deshalb könnte eine Reform der föderalen Strukturen als Nebeneffekt auch eine Verkleinerung bürokratischer Umsetzungsspielwiesen mit sich bringen. Die Ersetzung der Koalitions- durch Einparteienregierungen ist dagegen keine per Entscheidung änderbare Größe, sondern Ergebnis politischer Mehrheitsverhältnisse, die als gegeben anzusehen sind.

Was also ist die politische Rolle der deutschen Ministerialbürokratie? Einflüsterer, Initiator von Politik ist sie seltener als andernorts. Graue Eminenzen wandeln sicher durch die Flure der Berliner Ministerien. Es ist aber davon auszugehen, dass ihr Einfluss in der Regel gut durch politische Akteure aufgefangen wird. Nicht zuletzt auch dank institutioneller Vorkehrungen kann die Ministerialbürokratie in der Regel als loyale „Dienerin“ politischer Verantwortungsträger bezeichnet werden.

*Kai-Uwe Schnapp* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Systemanalyse und Vergleichende Politik der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

## Anmerkungen

<sup>1</sup>Diese Länder sind: Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Neuseeland, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien, USA.

<sup>2</sup>Derlien (1990: 317) zeigt, dass in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ca. 70% aller Staatssekretäre direkt aus Bundesministerien und weitere 20% aus Landesministerien und anderen Behörden kamen. Eine Überprüfung der Lebensläufe der im November 2000 amtierenden Staatssekretäre anhand der Internetseiten der Bundesministerien ergab eine ähnliche Verteilung.

## Literatur

*Auer, Astrid/Demmke, Christoph/Polet, Robert* 1996: Civil Services in the Europe of the Fifteen: Current Situation and Prospects. Maastricht: EIPA – European Institut of Public Administration.

*Derlien, Hans-Ulrich* 1990: Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang. In: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 43, 311-319.

*Hammond, Thomas H.* 1986: Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics. In: American Journal of Political Science, Jg. 30, 379-420.

*Huber, John D./Shipan, Charles S.* 2002: Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. Cambridge: Cambridge University Press.

*Kaufman, Herbert* 1981: Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic. In: Public Administration Review, Jg. 41, 1-9.

*Laver, Michael/Schofield, Norman* 1990: Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe. Oxford: Oxford University Press.

*Rebenstorf, Hilke* 1997: Karrieren und Integration – Werdegänge und Common Language. In: Bürklin, Wilhelm et al. (Hg.): Eliten in Deutschland. Opladen: Leske & Budrich, 157-199.

*Schluchter, Wolfgang* 1985: Aspekte bürokratischer Herrschaft. Frankfurt: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.

*Schnapp, Kai-Uwe* 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Opladen: Leske + Budrich.

*Weber, Max* 1972 (1921): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J.C.B. Mohr.

*Wunder, Bernd* 1987: Bürokratie: Die Geschichte eines politischen Schlagwortes. In: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.): Verwaltung und ihre Umwelt. Opladen: Westdeutscher Verlag, 277-301.

Ralf Tils/Basil Bornemann

## **Im Schatten der Regierung? Tendenzen der Entparlamentarisierung und Gegenstrategien**

*Entmachtung des Parlaments* ist die schillernde Formel, unter der in der politischen und wissenschaftlichen Debatte unterschiedliche Formen des parlamentarischen Einflussverlustes behandelt werden. Dem allenthalben beschworenen „Niedergang der Parlamente“ (Beyme 1998) schließen sich bereits Überlegungen zur „postparlamentarischen Demokratie“ (Benz 2001) an. Der vorliegende Beitrag widmet sich der These vom Machtverlust des Parlaments mit Blick auf einige jüngere Entwicklungen im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland: Was verbirgt sich hinter den aktuell diskutierten Tendenzen der Entparlamentarisierung? Wie und wodurch wandeln sich Bedeutung und Einfluss des Parlaments? Muss das Parlament den Entwicklungen ohnmächtig zusehen oder gibt es Gegenstrategien?

Der Blickwinkel, aus dem dieser Beitrag das Problem der Entparlamentarisierung aufgreift, ist der des Parlaments. Es geht insbesondere um sein spezifisches Verhältnis zur Regierung. Damit wird die „klassische“ Diskussion um Prozesse der Entparlamentarisierung durch die häufig anzutreffende Vorbereitungsherrschaft der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren – und damit dessen Rolle als „informeller Gesetzgeber“ (Smeddinck/Tils 2002: 48) – erweitert. Gefahren der Entparlamentarisierung drohen unter den heutigen politischen Rahmenbedingungen nicht nur aus dem administrativen Binnenbereich der Ministerialverwaltung, sondern auch aus anderen Quellen. Die daraus entstehenden Phänomene machen die Debatte um Entparlamentarisierung in anderer Perspektive interessant.

Am Anfang des Beitrags werden diese verschiedenen Erscheinungsformen der Entparla-

mentarisierung dargestellt. Dabei zeigt sich, dass sich die Debatte darum – nicht immer erkennbar – auf ganz unterschiedliche Dimensionen bezieht. Die Macht des Parlaments, so scheint es, wird von vielen Seiten ausgehöhlt. Anschließend werden unter dem Begriff *Gouvernementalisierung* Aspekte der neueren Entparlamentarisierungsdiskussion genauer analysiert. Hierbei geht es um materielle und symbolische Einflussverschiebungen zwischen Parlament und Regierung. Erklärungsfaktoren für diese Entwicklungen lassen sich in bestimmten Strukturmerkmalen des parlamentarischen Regierungssystems, übergreifenden Medialisierungstendenzen der Politik und strategischen Intentionen politischer Akteure finden. Am Schluss stehen Überlegungen zu parlamentarischen Strategieoptionen gegen Tendenzen gouvernementaler Entparlamentarisierung.

Eine Differenzierung der gewählten Untersuchungszugänge zeigt, dass der Beitrag sowohl analytisch-deskriptive (Phänomene der Entparlamentarisierung), explanative (Erklärungsfaktoren für Entparlamentarisierungsprozesse) wie auch konstruktiv-präskriptive Elemente (Strategieoptionen des Parlaments) enthält.

### **Erscheinungsformen der Entparlamentarisierung**

In der Literatur werden unter dem Etikett der Entparlamentarisierung eine Vielzahl unterschiedlicher Phänomene diskutiert, die allesamt einen Einflussverlust der Parlamente implizieren. Unterstellt man, dass es sich dabei um Prozesse der Einflussverschiebung handelt, lassen

sich für die neuere Diskussion vier wesentliche Erscheinungsformen der Entparlamentarisierung unterscheiden. Sie zeigen jeweils andere Richtungen des Bedeutungsverlusts an.

Eine gängige Beobachtung ist, dass die zunehmende *Europäisierung und Internationalisierung* nicht nur die Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten insgesamt erodieren lässt, sondern vor allem auch die nationalstaatlichen Parlamente ihrer legislativen Gestaltungsmöglichkeiten beraubt (vgl. Börzel 2000; Beyme 1998). Sie verkommen – so die These – mehr und mehr zu bloß formellen Bestätigungseinrichtungen supra- und international ausgehandelter Normwerke. Insbesondere die europäische Integration führt dazu, dass die nationalstaatlichen Parlamente nunmehr in ein kompliziertes Mehrebenen-Entscheidungssystem eingebettet sind. Sie sehen sich einer wachsenden Zahl von EU-Vorlagen gegenüber (Sturm/Pehle 2001: 58), die vielfach nur noch zur Kenntnis genommen werden können, ohne dass sich materielle Gestaltungsmöglichkeiten ergeben (Marschall 2000: 19).

Ein weiteres Phänomen, das als Entparlamentarisierung diskutiert wird, bezieht sich auf das Verhältnis von Recht und Politik. Vor allem das Bundesverfassungsgericht, so der Befund, entzieht durch seine weitreichende und verbindliche Rechtsprechung in vielen Fällen dem Gesetzgeber seine materielle Gestaltungsfreiheit und leistet damit einer *Juridifizierung der Politik* Vorschub (vgl. etwa Herdegen 2003).

Eine dritte Form der Entparlamentarisierung vollzieht sich im Verhältnis Staat – Gesellschaft als *Vergesellschaftung politischer Entscheidungen*. Damit sind zum einen Formen direkter Demokratie gemeint, für die es empirische Beispiele vor allem auf lokaler Ebene gibt (vgl. etwa Weixner 2002). Als Spielart partizipativer Demokratie stellen solche Entscheidungsformen zumindest potentiell eine Konkurrenz für das repräsentative parlamentarische System dar (vgl. differenzierend Patzelt 2004: 115-117). Es las-

sen sich aber auch andere Formen der Vergesellschaftung politischer Entscheidungen erkennen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sich der Staat insgesamt aus der Regelung einzelner Bereiche zurückzieht und auf sektorale Selbstregelungen vertraut. Als Beispiel wären hier etwa die Verbändevereinbarungen zur Regelung des Netzzugangs infolge der Liberalisierung von Strom- und Gasmärkten zu nennen (vgl. dazu und zu weiteren Beispielen für das „Outsourcing“ legislativer Aufgaben Herdegen 2003: 22-23).

Der Blick des vorliegenden Beitrags ist auf Phänomene der Entparlamentarisierung gerichtet, die sich im Verhältnis Regierung – Parlament vollziehen. Sie sollen als *Gouvernementalisierung politischer Entscheidungen* bezeichnet werden. Dieser Fokus ergibt sich zum einen aus der thematischen Schwerpunktsetzung des vorliegenden Heftes und zum anderen aus seiner Aktualität. Denn diese Erscheinungsform der Entparlamentarisierung ist in der jüngeren Vergangenheit nicht nur zum Gegenstand wissenschaftlicher Diskussionen (vgl. Heinze 2002; Kropp 2003; Blumenthal 2003), sondern auch kontrovers geführter politischer Debatten geworden (vgl. Vollmer 2000; Thierse 2001; Deupmann u.a. 2001).

## **Phänomene der Gouvernementalisierung**

Im aktuellen Entparlamentarisierungsdiskurs steht die Diagnose einer zunehmenden Konzentration der politischen Willensbildung bzw. Entscheidungsfindung auf die Bundesregierung oder auf von der Regierung initiierte außerparlamentarische Beratungskommissionen und Entscheidungsrunden im Mittelpunkt. Die Regierung, so das Argument, überführe politische Entscheidungen aus dem Parlament in informale regierungsnahe Gremien und baue so die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten aus, während die des Parlaments ausgehöhlt würden. Es las-

sen sich zwei Spielarten einer solchen Gouvernementalisierung unterscheiden.

### **Regierungskommissionen und Expertengremien**

Die populär gewordene Rede von der „Räte-Republik“ (Deupmann u.a. 2001: 45; Ruffert 2002: 1147; Heinze 2002) markiert eine erste Form. Empirischer Ausgangspunkt dieser These ist die Beobachtung einer wachsenden Zahl von der Regierung eingesetzter Kommissionen und Räten, die zusehends das Erscheinungsbild politischer Prozesse prägen – und scheinbar immer öfter auch die politischen Entscheidungen selbst. Ob „Hartz-“ oder „Rürup-Kommision“, „Nationaler Ethikrat“ oder „Rat für Nachhaltige Entwicklung“, ob „Unabhängige Kommission Zuwanderung“, „Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“, „Expertenkommission Corporate Governance“ oder „Expertenkommission Reform des Hochschuldienstrechts“ – stets bezieht sich die Begründung zur Einrichtung der Kommissionen auf die Erschließung von externem Sachverstand (Papier 2003: 115).

### **Kooperatives Regieren**

Eine zweite Form der Gouvernementalisierung politischer Entscheidungen vollzieht sich als Hinwendung zu neuen Formen des Korporatismus und einem kooperativen Regierungsstil, die sich empirisch in der Einrichtung von Diskussions- und Verhandlungsrunden niederschlagen. Prominente Beispiele sind das „Bündnis für Arbeit“, die sog. „Atomkonsens-Gespräche“ oder die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Energiewirtschaft zur CO<sub>2</sub>-Reduktion und zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung. In diesen informalen Konsensrunden tritt die Regierung entweder in direkte Verhandlungen mit Interessenverbänden oder übernimmt die Rolle eines Moderators.

Hinsichtlich der Ergebnisse lassen sich zwei Arten kooperativen Regierens unterscheiden. Entweder es kommt zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Staat und gesellschaftlichen Gruppen und damit zum Verzicht auf weitergehende staatliche Interventionen. Die Verhandlungen finden dabei im „Schatten der Hierarchie“ (vgl. Scharpf 2000: 329-334) statt: potentielle parlamentarische Gesetzesbeschlüsse dienen als Drohkulisse. Oder das Verhandlungsergebnis wird anschließend in eine gesetzliche Form „gegossen“ (wie z.B. beim Atomgesetz) und erhält damit die formelle Legitimation durch das Parlament.

### **Materielle und symbolische Wirkungen**

Ob Expertenkommissionen oder Konsensrunden, die Arbeit dieser Gremien – so die vorwiegend verfassungsrechtliche Kritik (z.B. Papier 2003; Kirchhof 2004; Ruffert 2002) – strukturierte spätere Gesetzesvorlagen soweit vor, dass das Parlament seiner materiellen Gestaltungsmöglichkeit beraubt werde. Das Legislativorgan verkomme, ähnlich wie in internationalen Zusammenhängen, zu einer nur noch förmlichen „Ratifikationsinstanz“ (Herdegen 2003: 15). Der politische Druck der 1:1-Umsetzung von mühsam in Konsensrunden und Expertengremien erarbeiteten Vorlagen sei so hoch, dass eine eigenständige parlamentarische Willensbildung und Entscheidung vielfach ausbleiben müsse. Im Falle einvernehmlicher Vereinbarungen zwischen Regierung und Interessengruppen verzichte das Parlament sogar vollständig auf sein Recht zur Gesetzgebung. Insgesamt – so der Tenor – komme es zu einer Entparlamentarisierung, die sich zunehmend als Verlust materieller Gestaltungsmacht des Parlaments im Sinne einer *Entmaterialisierung* darstelle (Herdegen 2003: 17; Papier 2003: 117).

Diese Sichtweise greift zu kurz. Sie geht von einer idealtypischen Gewaltenteilung zwischen Parlament (Legislative) und Regierung (Exeku-

tive) aus (vgl. Blumenthal 2003: 10, Fn. 16). Und sie verkennt die funktionslogischen Zusammenhänge eines parlamentarischen Regierungssystems (Patzelt 2003: 39). Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, dass auch im „Normalfall“ die Gesetzgebung nicht der Mitte des Parlamentes entspringt und von dort zentral gesteuert wird (vgl. Beyme 1997). Nicht nur die faktische Gesetzesinitiative liegt regelmäßig bei der Regierung (Patzelt 2003: 36), sondern auch die Gesetzesinhalte werden im Rahmen „legislativer Servicefunktionen“ maßgeblich von der Ministerialbürokratie mitgestaltet (Ruffert 2002: 1146; vgl. differenzierend auch Smeddinck/Tils 2002: 298-320).

Dennoch obliegt dem Parlament im Gesetzgebungsprozess nicht nur das Recht der formalen Letztentscheidung (das im übrigen auch materielle Vorwirkung auf die Gesetzesinhalte entfalten kann). Insbesondere auf dem Weg *informaler Mitbestimmung* (vgl. Kropp 2003; Schwarzmeier 2001) ergeben sich vielfältige Wege der Einflussnahme auf Gesetzesinhalte, zumal die Regierung – zumindest mittelfristig – auf die Folgebereitschaft ihrer Fraktionen angewiesen ist. Vor dem Hintergrund der komplizierten strukturellen und funktionalen Stellung des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem muss die These von der Entmaterialisierung parlamentarischer Gestaltungsmöglichkeiten zumindest relativiert werden.

Auch hinsichtlich der *Wirkungen von Kommissionen* auf den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess kommt Murswieck in einer Analyse der ersten Amtsperiode Gerhard Schröders zu einem Schluss, der die These von der Entmaterialisierung entkräfftet: In keinem Fall könne davon gesprochen werden, „dass der parteipolitische und parlamentarische Willensbildungsprozess ausgeschaltet blieb“ (Murswieck 2003: 125). In die gleiche Richtung weisen auch Feststellungen, wonach die eigentliche Funktion der Kommissionen und Expertengremien gerade nicht die Generierung von

Sachverstand sei, sondern vielmehr darin bestehe, die Durchsetzungschancen von Regierungspolitik zu erhöhen (Papier 2003: 115). Der Sachverstand in Form von Reformkonzepten selbst läge vielfach bereits in den „Schubladen der Ministerien“ (Kirchhof 2004: 258).

Dennoch gewinnt die These von der Entparlamentarisierung als Folge von Gouvernementalisierungstendenzen mit einer etwas anderen Akzentuierung an Plausibilität. Gemeint ist eine Bedeutungszunahme der Regierung und ein gleichzeitiger Bedeutungsverlust des Parlaments in der *öffentlichen Wahrnehmung*. Die Regierung inszeniert sich durch Einberufung von Konsensrunden bzw. Expertenkommissionen zunehmend selbst als zentralen politischen Akteur und stellt das Parlament damit in den Schatten. Entparlamentarisierung als Gouvernementalisierung politischer Entscheidungen vollzieht sich in diesem Sinne nicht so sehr auf einer materiellen, sondern auf einer symbolischen Ebene. Gemeint ist ein *symbolischer Bedeutungsverlust* des Parlamentes durch eine Verschiebung der öffentlichen Aufmerksamkeit vom Parlament zur Regierung und ihren informalen Entscheidungszirkeln. Diese Verschiebung kann als Entzug der „legislativen Diskurshoheit“ gelesen werden. Das Parlament als Ort der Deliberation und Entscheidung wird damit gleichsam entmystifiziert.

Kommissionen und Expertengremien sind Instrumente zur diskursiven Strukturierung und Besetzung politischer Issues sowie Mittel der rhetorischen Unterstützung und Legitimation von Regierungs- bzw. Oppositionspolitik in der Machtauseinandersetzung zwischen diesen beiden Lagern. Insofern richtet sich das Instrument weniger gegen die eigenen parlamentarischen Fraktionen als vielmehr gegen den politischen Gegner. Regierungskommissionen sind „keine Entscheidungsinstanzen und ersetzen nicht die parteipolitischen und parlamentarischen Entscheidungsarenen“ (Murswieck 2003: 125). Es handelt sich vielmehr um „strategische Mit-

tel zur Schließung oder Öffnung von Kommunikations- und Entscheidungsspielräumen [...]. Dazu gehört auch die Nutzung als Instrument der Agendabeherrschung, um dadurch politische und strukturelle Restriktionen bei Reformvorhaben zu überwinden“ (Murswieck 2003: 125). Die symbolische Entparlamentarisierung wird damit zu einem Nebeneffekt der Demonstration gubernementaler Entscheidungs- und Reformfähigkeit in der machtpolitischen Auseinandersetzung mit den politischen Gegnern.

Im Kern ist Entparlamentarisierung in Form von Gouvernementalisierung also nicht als Veränderung der materiellen Entstehungsbedingungen von Politik zu begreifen. Es handelt sich vielmehr um eine Verschiebung in der symbolischen Repräsentation politischer Entscheidungen vom Parlament zur Regierung.

## Zwischenfazit

Entparlamentarisierung in den unterschiedlichen Erscheinungsformen der Gouvernementalisierung politischer Entscheidungen stellt sich als Teil einer weiter um sich greifenden *Informalisierung* dar – also der Auswanderung politischer Entscheidungen aus Verfassungsinstitutionen in informale Gremien (Blumenthal 2003; Morlok 2003; Herdegen 2003; Ruffert 2002). Inwieweit mit dieser Informalisierungstendenz allerdings eine allgemeine materielle Entmachtung des Parlamentes einhergeht, lässt sich angesichts der komplizierten Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems schwer allgemein beurteilen. Diese Frage ist letztlich nur empirisch für den Einzelfall zu klären (vgl. dazu etwa die differenzierten Ergebnisse von Sebaldt 2004).

Die These von der Entmaterialisierung offenbart aber zugleich eine nicht unproblematische Analyseperspektive der gesamten Entparlamentarisierungsdiskussion. Sie suggeriert, dass es sich beim Parlament um eine institutionelle Entität handelt, die insgesamt von einem

Einflussverlust betroffen sei. Diese formal-institutionalistische Sichtweise verkennt, dass das Parlament eine Versammlung unterschiedlicher Akteure mit differierenden Einflusspotentialen ist, die sich mit einer Vielzahl von Politikbereichen befasst und darüber hinaus eine Reihe verschiedener Funktionen erfüllt (vgl. Patzelt 2003). Vor diesem Hintergrund ist es durchaus denkbar, dass sich hinsichtlich einzelner Teilakteure (z.B. Regierungs- bzw. Oppositionsfraktionen, Fraktionsspitzen, einfache Fraktionsmitglieder), politischer Bereiche und Funktionen divergierende Entmaterialisierungsbzw. Materialisierungstendenzen feststellen lassen. Die Tatsache, dass das Parlament ein *divided actor* ist, erweist sich auch für die Entwicklung strategischer Parlamentsoptionen als bedeutsam (vgl. dazu Abschnitt 4).

Festzuhalten bleibt: Unabhängig von der Frage einer materiellen Entmachtung des Parlaments wirken sich die Informalisierungstendenzen politischer Entscheidungen auf einer symbolischen Ebene aus. Die gubernementalen Politikzirkel treten in Konkurrenz zum Parlament um die legislative Diskurshoheit und die symbolische „Mitte der Demokratie“ (Kirchhof 2004).

## Erklärungsfaktoren

Bei der Suche nach Erklärungsfaktoren symbolischer Entparlamentarisierung sollen drei komplementäre Perspektiven eingenommen werden. Zum einen kann vermutet werden, dass es *Besonderheiten des parlamentarischen Regierungssystems* sind, die Entparlamentarisierungsprozesse begünstigen und fördern. Außerdem zeigen sich mit der *Medialisierung und Personalisierung* politischer Prozesse Veränderungen, die nicht ohne Wirkung auf die symbolische „Strahlkraft“ des Parlaments bleiben. Nicht zuletzt lassen sich die Entwicklungen als Folge der Handlungen strategisch ausgerichteter Akteure interpretieren. In dieser Perspektive er-

scheint Entparlamentarisierung auch als ein Resultat *intentionalen Handelns der Regierung*.

### **Besonderheiten des parlamentarischen Regierungssystems**

Wesentliche Hintergrundbedingung der Entparlamentarisierung bilden die funktionslogischen Besonderheiten des parlamentarischen Regierungssystems. Neben traditionellen *Parlamentsfunktionen* wie Repräsentation und Gesetzgebung erfüllt das Parlament im parlamentarischen Regierungssystem die Funktionen der Regierungsbildung („Kreationsfunktion“) und Sicherung der Handlungsfähigkeit der Regierung. Es sind genau diese Aufgaben, die auf die gesamte Funktionslogik des Parlaments ausstrahlen und seine Stellung im Regierungssystem entscheidend prägen (Patzelt 2003: 25). Sie machen deutlich, dass der Hinweis auf „das“ Parlament bei der Analyse seiner Funktionen nicht weit trägt. So verschiebt sich im parlamentarischen Regierungssystem beispielsweise die klassische Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung in Richtung spezifischer Kontrollverhältnisse zwischen Regierung und Oppositionsfaktionen bzw. Regierung und Mehrheitsfraktionen. An die Stelle des *Dualismus zwischen Regierung und Parlament* tritt ein *Dualismus innerhalb des Parlaments*: der von Regierung und Opposition.

Ein parlamentarisches Regierungssystem ist dementsprechend gekennzeichnet durch eine besonders *enge Verbindung* zwischen den *regierungstragenden Fraktionen* und der *Regierung*. Das eröffnet einerseits zwar Einflussmöglichkeiten der Mehrheitsfraktionen auf die Regierung, also eine potentielle Mitregierungsfunktion. Auf der anderen Seite – und hier kommt politische Machtlogik zum Tragen – vollzieht sich dieses Mitregieren möglichst so, dass weder in der Opposition noch in der Öffentlichkeit der Eindruck von „Zerstrittenheit“ entsteht (Patzelt 2003: 30). Denn „Zerstrittenheit“ wird als

Regierungsunfähigkeit wahrgenommen und schlägt sich potentiell in Stimmenverlusten nieder: „Im parlamentarischen Regierungssystem finden Kontrolle und Einflussnahme innerhalb der durch wechselseitige Loyalitäten und den Wahlmodus ‚verschweißten‘ Regierungsmehrheit weitgehend abseits der Öffentlichkeit statt“ (Kropp 2003:24). In der Öffentlichkeit entsteht also vielfach der Eindruck, dass das Parlament im parlamentarischen Regierungssystem die Regierung gerade nicht kontrolliert (Patzelt 2003:30). Ein starker Regierungschef kann sogar den umgekehrten Eindruck vermitteln: Kontrolle der Regierungsfraktionen durch die Regierung. Deutlich wird dieser Zusammenhang zum Beispiel im Regierungsstil Gerhard Schröders, der inzwischen schon mehrfach Sachfragen mit der Vertrauensfrage verknüpft hat.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gerade die Besonderheiten des parlamentarischen Regierungssystems eine symbolische Entparlamentarisierung insofern begünstigen, als dass das Parlament nicht als einheitlicher Akteur auftreten kann, sondern zwischen Regierung und Opposition zerfällt. Das Parlament erscheint damit in der Öffentlichkeit als wenig eigenständiger, machtvoller und gestaltungsfähiger Akteur. Die Regierungskontrolle durch informelles Mitregieren kann zwar durchaus wirkungsvoll sein. Öffentlich ist sie schlecht sichtbar. Demgegenüber sind die Bemühungen der Opposition, die Regierung zu kontrollieren, zwar öffentlich gut sichtbar, aber zunächst einmal wirkungslos (Patzelt 2003: 30).

### **Medialisierung und Personalisierung**

Mit Blick auf die beschriebene symbolische Entparlamentarisierung rückt der übergeordnete Trend einer *Medialisierung von Politik* als erklärender Faktor in den Mittelpunkt. Mit Medialisierung ist ein enger werdendes Verhältnis zwischen Politik und Medien gemeint, das auf einer symbiotischen Tauschbeziehung beruht

(vgl. Sarcinelli 1994). Politik benötigt Publizität und bedient sich der Massenmedien als Plattform und zugleich als Instrument der Beobachtung der gesellschaftlichen Umwelt. Umgekehrt sind die Medien an inszenierbaren und Aufmerksamkeit erregenden politischen Nachrichten interessiert (Sarcinelli 2003: 40). Diese symbiotische Beziehung vollzieht sich im Sinne eines dialektischen Prozesses. Die Politik medialisiert sich selbst, indem sie sich der Selektions- und Präsentationslogik der Medien unterwirft, um die Medien zu politisieren: „Selbstmedialisierung wird zu einer zentralen Strategie politischen Handelns in der Mediengesellschaft.“ (Meyer 2002: 8).

Die Medialisierung der Politik impliziert in mehrfacher Hinsicht einen *symbolischen Bedeutungsverlust des Parlaments*. Zum einen treten die Medien zunehmend selbst als eigenständi-

ger politischer Akteur mit Veto-Spieler Qualitäten auf (vgl. Helms 2003: 7). Zum anderen bereiten die Medien einer symbolischen Entmachtung des Parlaments den Boden, indem sie den gouvernementalen Entscheidungszirkeln eine Bühne zur Selbstdarstellung bieten oder selbst zum Ort der öffentlichen Deliberation werden. So haben es einige dieser Kommissionen – zu denken wäre hier vor allem an „Hartz“ und „Rürrup“ – getragen von einer beispiellosen medialen Inszenierung zu beachtlicher Prominenz gebracht. Sie werden von der Öffentlichkeit wesentlich intensiver zur Kenntnis genommen als der mit der gleichen Sachfrage befasste Parlamentsausschuss (vgl. Kirchhof 2004: 258).

Direkt oder indirekt erzeugen die Medien damit *Konkurrenz für die Parlamentsakteure*. Die Massenmedien besetzen nicht nur traditionelle parlamentarische Kommunikationsaufga-



ben zwischen Öffentlichkeit und Regierung – Patzelt spricht differenzierter von Responsivitätsfunktion, Darstellungsfunktion und kommunikativer Führungsfunktion (2003: 22-25) – sondern auch regierungsbezogene Parlamentsfunktionen wie etwa Richtungs- und Leistungs-kontrolle (Patzelt 2003: 31-32).

Ein weiterer Effekt der Medialisierung von Politik liegt in der *Personalisierung von Politik*. Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich zunehmend auf einzelne Spitzenpolitiker (Helms 2003: 7). Institutionen und komplexe politische Prozesse sind mit der Inszenierungs- und Präsentationslogik der Medien nicht ver-einbar und treten an den Rand des medialen Interesses. Die Substituierung parlamentarischer Kommunikationsfunktionen durch die Medien und Personalisierung der Politik führen dazu, dass politische Kommunikation den Charakter eines durch die Medien vermittelten Dialogs zwischen Politikprominenz und dem Publikum annimmt. Spitzenpolitiker suchen mit Hilfe der Medien den direkten Weg zum Volk und die direkte Legitimation in der Öffentlichkeit. Insbesondere der Kanzler verfügt in der Mediengesellschaft über eine „mediale Hegemonie“ in Bezug auf die Darstellung von Politik (Sarcinelli 2003: 44). Das Parlament als Institution der politischen Kommunikation wird unter den Bedingungen der Medialisierung von Politik zunehmend marginalisiert.

### **Intentionales Handeln der Regierung**

Die für das Parlament als Einheit im parlamentarischen Regierungssystem ungünstigen Rahmenbedingungen und neueren politischen Entwicklungs-tendenzen zunehmender Medialisierung bzw. Personalisierung verschärfen sich weiter, wenn die Regierung versucht, ein politisches Markenzeichen zu entwickeln, das den parlamentarischen Einfluss zusätzlich gefährdet. Die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder bemüht sich seit ihrem Amtsantritt

1998 um die programmatische Aufladung des eigenen Handelns als eine *neue Form des Regierens*. Dialogische Prozesse, Konsensrunden und Expertengremien sollen eine innovative „Regierung durch Diskussion“ (Murswieck 2003: 121) etablieren.

Der Chef des Bundeskanzleramtes, Frank Walter Steinmeier, hat für das politische Gestaltungsprinzip „Führung im Konsens“ *konzeptionelle Argumentationsbausteine* geliefert: „Konsenssuche wird hier zu einem dynamischen Prozess, in dessen Verlauf man traditionelle Blockaden überwindet und dafür sorgt, dass sich in komplexen Entscheidungsprozessen die Waagschale im richtigen Moment zugunsten der Erneuerung senkt.“ (Steinmeier 2001: 265). Dabei geht es der Regierung ausdrücklich nicht um die Schaffung von „parallelen Entscheidungsstrukturen“ (Steinmeier 2001: 266). Vielmehr sieht man in dieser Form der Regierungsgestaltung „oft die einzige Art, starre ideologische Fronten aufzubrechen und einen Modernisierungskurs durchzusetzen“ (Steinmeier 2001: 265).

Nimmt man diese Argumentation ernst, erscheint das Handeln der Regierung in erster Linie nicht als ein Akt bewusster Verdrängung (der Mehrheitsfraktionen) des Parlaments, sondern dient (zumindest auch) verbesserten Durchsetzungsmöglichkeiten des eigenen Regierungs-handeln und dem politischen „Geländegewinn“ gegenüber den Konurrenten der Opposition. Doch auch wenn sich diese Art des dialogischen Regierungsstils nicht primär gegen die Parlamentsakteure selbst richtet, haben diese in der Folge mit einem zumindest symbolischen Verlust an Einfluss zu kämpfen.

### **Strategische Optionen**

Am Ende des Beitrags stehen Überlegungen, über welche strategischen Optionen das Parlament gegen den Einflussverlust durch die Gouvernementalisierung politischer Entscheidungen

verfügt. *Strategische Optionen* sind verfügbare strategische Handlungsmöglichkeiten. Sie eröffnen einen Möglichkeitsraum erfolgversprechender Handlungsrichtungen, ohne dass damit bereits mehr als plausible Annahmen über potentielle Erfolgspfade getroffen werden könnten. Die Entwicklung strategischer Optionen erfordert die Verknüpfung von Erkenntnissen über die Strategiefähigkeit der strategischen Akteure, ihre Ziele und die für sie relevanten Handlungskontexte (vgl. Tils 2004).

Voraussetzung jeder Strategiebildung ist die Frage nach dem jeweiligen strategischen Akteur und dessen spezifischer Strategiefähigkeit. *Strategiefähigkeit* soll hier als Kompetenz eines Akteurs zur Selbststeuerung im Sinne eines zielgerichtet-einheitlichen Handelns gefasst werden. Für unseren Zusammenhang käme als *Strategieakteur* zunächst der Kollektivakteur Parlament in Betracht. Wie bereits mehrfach ange deutet, kann das Parlament in seiner Gesamtheit jedoch kaum als strategiefähig gelten. Repräsentanten der Einheit des Parlaments, wie etwa das Bundestagspräsidium oder der Ältestenrat, sind nicht seine bestimmenden Kräfte. Das Parlament als Ganzes kann sich meist nicht durchsetzen gegen vitale Partei- und Regierungsinteressen. Die bisherigen Anstrengungen zu Parlamentsreformen hatten deshalb immer mit dem Problem des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ zwischen Regierung und Opposition zu kämpfen. Nicht zuletzt deswegen gingen auch Versuche, den symbolischen Einflussverlust des Parlaments mit der Stärkung als „Redeparlament“ zu kompensieren, zumeist ins Leere. Das zeigen die Ergebnisse der zahlreichen Bemühungen um Parlamentsreformen (vgl. schon Thay sen 1972; aktueller Marschall 2000).

Der Grund für die Schwäche des Gesamt parlaments ist die fundamentale Spaltungslinie, die es durchzieht. Das *Konkurrenzfeld* zwischen *Regierung* und *Opposition* trennt den Parla mentsakteur. Dieser Gegensatz ist – bis auf wenige „parteiübergreifende“ Konstellationen

– das dominierende Orientierungsschema der Mitglieder des Parlaments. Es zeigt sich auch auf der individuellen Ebene, wenn sich die parlamentarischen Mitglieder zuallererst als Fraktionsabgeordnete und erst in zweiter Linie als Parlamentsabgeordnete verstehen (vgl. Mayntz/ Neidhardt 1989: 378-381; Patzelt 1997: 489-491). Auf der kollektiven Ebene führt die Spaltung dazu, dass sich die Fraktionen in der Dichotomie von Regierungs- und Oppositi onsfaktionen präsentieren. Sie sind die wesentlichen Spieler des Parlaments und prägen als Teil akteure das Handeln des Parlaments, indem sie fortlaufend um strukturierte Machtblöcke ringen (Patzelt 2003: 28-29).

Als *strategiefähige Akteure* des Parlaments können damit nur die jeweiligen Regierungs und Oppositi onsfaktionen gelten – sofern sie über geeignete Strukturen zu zielgerichteter Selbststeuerung verfügen. Fraktionen als Teil akteure sind grundsätzlich dazu in der Lage, in ihren Funktionszusammenhängen die eigene Position zu stärken und damit auch dem Parlam ent insgesamt wieder mehr symbolischen bzw. materiellen Einfluss zu verschaffen.

Vorrangiges *strategisches Ziel* der regie rungstragenden Fraktionen ist es, die eigene Regierung erfolgreich ins Amt zu setzen und dort zu halten, während es den oppositionellen Fraktionen vor allem um die Präsentation ihrer Formation als Regierungsalternative geht – wobei selbstverständlich bei allen Fraktionen immer der Versuch einer Eigenprofilierung mit läuft. Zwischen diesen unterschiedlichen Zielen besteht nicht selten ein Spannungsverhältnis, wenn etwa die Profilierung als eigenständige Fraktion in der Außenwahrnehmung zu einer Gefährdung der „Geschlossenheit“ von Regie rung und Opposition führt. Insofern setzt eine strategische Ausrichtung der Fraktionen mit Blick auf ihre auseinander fallenden Ziele eine besondere *Balancefähigkeit* voraus.

Strategiegeleitete parlamentarische Terrain gewinne sind nur denkbar, wenn die Frak tio-

nen ihre relevanten Umweltausschnitte als *Handlungskontexte* berücksichtigen (vgl. dazu Abschnitt 3). Die *Mehrheitsfraktionen* stehen in engen Interaktionsbeziehungen zur Regierung und übernehmen dabei die Funktionen der Regierungsbildung, der Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit und der Kontrolle beim Mitregieren. Strategische Optionen zur Stärkung des eigenen Gewichts liegen insbesondere beim *Mitregieren*. Bündelt man – unter Vernachlässigung der Rechtskontrolle – die zwei Kontrollarten der Richtungs- und Leistungskontrolle (vgl. Patzelt 2003: 29-36) in strategischer Perspektive, ergibt sich für die regierungstragenden Fraktionen die Strategieoption der Mitwirkung bei einer *strategischen Linienführung für die Gesamtregierung* – entweder in Korrektur oder in Verdeutlichung der längerfristig angelegten programmatischen Ausrichtung der Regierung.

Beispiele für Ansätze dieser Art haben sich im Verhalten der Bundestagsfraktion der Sozialdemokraten im Zusammenhang mit der Diskussion um die Agenda 2010 erkennen lassen – ohne dass sie systematisch und längerfristig sichtbar geworden wären. Gleichwohl gab es Anstöße, die SPD-Fraktion als „linkes Gewissen“ der Regierung Schröder zu etablieren. Sie wurden erkennbar in den Nachverhandlungen eigentlich bereits beschlossener Maßnahmen des Reformpakets. Schafft man hier einen *Balanceakt* zwischen *Korrektur* und *Geschlossenheit*, entstehen daraus Potentiale für die allgemeine Positionierung und Profilierung der Regierungsformation, bei der unterschiedliche Ansprüche und Interessen der Wählerschaft über verschiedene Teilakteure der Regierung befriedigt werden können. Im Hinblick auf die einflussreichen Umweltbedingungen einer zunehmenden *Medialisierung* und *Personalisierung* der Politik bedarf es dazu einer charismatischen Fraktionsführung, der im Verhältnis Regierung – Mehrheitsfraktionen die Balance zwischen kluger geheimer Koordination des Handelns und öffentlicher Differenz zur Regierung auch ge-

lingt. Sie muss dazu in der Lage sein, genug mediale Aufmerksamkeit herzustellen und die Position der Fraktion in den Medien wirkungsvoll zu repräsentieren. Andernfalls lässt sich das Ziel einer strategischen Formierung der Regierung unter der Überschrift „Einheit in der Differenz“ nicht erreichen.

Aus der Perspektive der *Oppositionsfraktionen* lassen sich im Zusammenhang mit ihrer Richtungs- und Leistungskontrollfunktion gegenüber der Regierung ebenfalls strategische Optionen für die Arena Parlament entwickeln. Eine Variante wäre die *symbolische Aufladung* einzelner *Parlamentsdebatten* durch die oppositionelle Fraktionsführung als bedeutsame Ereignisse für die Wahl und einen möglichen Regierungswechsel. Hier könnten beispielsweise zentrale programmatische Konzepte als Alternative zur Regierungspolitik präsentiert oder (noch stärker als bislang) „Duelle“ zwischen Oppositionsführer und Regierungschef stilisiert werden. Das wären spezifisch auf den gespaltenen Akteur Parlament zugeschnittene und damit potentiell wirksamere Ansätze der Aufwertung des Parlament als etwa Versuche, die allgemeine Forumsfunktion der parlamentarischen Debatten (Redeparlament) über formelle Änderungen wie z.B. „erweiterte öffentliche Ausschusssitzungen“ oder „Kernzeitdebatten“ zu stärken (vgl. dazu Marschall 2000: 14).

In einer Gesamtschau verspricht damit vor allem das *informelle Parlamentsmanagement* strategisch mehr Erfolg als eine – nur beschränkt mögliche – *formelle Parlamentsreform*. Für die wesentlichen parlamentarischen Akteursgruppen, die Fraktionen, geht es in ihrem Verhältnis zu den außerparlamentarischen Einrichtungen wie Regierung und Partei um ein Austarieren der jeweiligen Handlungschancen. Strategisch geschickt lanciert, gelingt es ihnen, ihr eigenes symbolisches und materielles Gewicht zu erhöhen und damit vielleicht auch das Profil der Gesamtheit von Regierungs- oder Oppositionsformation zu schärfen. Eine

solche Strategie wirkt zugleich Tendenzen der Entparlamentarisierung entgegen, indem Teilakteure des Parlaments ins Zentrum politischer Debatten rücken.

*Ralf Tils* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Lüneburg (Institut für Umweltstrategien/Zentrum für Demokratieforschung).

*Basil Bornemann* ist studentischer Mitarbeiter an der Universität Lüneburg (Institut für Umweltstrategien/Zentrum für Demokratieforschung).

## Literatur

*Benz, Arthur* 2001: Postparlamentarische Demokratie im kooperativen Staat. In: Leggewie, Claus/Münch, Richard (Hg.): Politik im 21. Jahrhundert. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 263-280.

*Beyme, Klaus von* 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen: Westdeutscher Verlag.

*Beyme, Klaus von* 1998: Niedergang der Parlamente. In: Internationale Politik, Jg. 53, H. 4, 21-30.

*Blumenthal, Julia von* 2003: Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden. In: Aus Politik und Zeitgeschichte , B 43/2003, 9-15.

*Börzel, Tanja A.* 2000: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 42, H. 2, 225-250.

*Deupmann, Ulrich u.a.* 2001: Im Ritual erstarrt. In: Der Spiegel, 22/2001, 42-53.

*Heinze, Rolf G.* 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat? Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

*Helms, Ludger* 2003: Deutschlands „semisouveräner Staat“. Kontinuität und Wandel parlamentarischer Regierung in der Bundesrepublik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, 3-8.

*Herdegen, Matthias* 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Bd. 62, 7-36.

*Kirchhof, Paul* 2004: Das Parlament als Mitte der Demokratie. In: Brenner, Michael/Huber, Peter M./Möstl, Markus (Hg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag. Tübingen: Mohr Siebeck, 237-262.

*Kropp, Sabine* 2003: Regieren als informeller Prozess. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, 23-31.

*Marschall, Stefan* 2000: Deutscher Bundestag und Parlamentsreform. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2000, 13-21.

*Mayntz, Renate/Neidhardt, Friedhelm* 1989: Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch explorative Studie. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 20, H. 3, 370-387.

*Meyer, Thomas* 2002: Mediokratie – Auf dem Weg in eine andere Demokratie? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15-16/2002, 7-14.

*Morlok, Martin* 2003: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung? In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Bd. 62, 37-84.

*Murswieck, Axel* 2003: Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders. In: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zolhnhofer, Reimut (Hg.): Das rot -grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 117-135.

*Papier, Hans-Jürgen* 2003: Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates. In: Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Puhl, Thomas (Hg.): Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Symposium aus Anlass des 60. Geburtstages von Professor Dr. Paul Kirchhof. Heidelberg: C.F. Müller, 103-121.

*Patzelt, Werner J.* 1997: Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufstands, der weit besser ist als sein Ruf. In: Steffani, Winfried/Thaysen, Uwe (Hg.): Parlamente und ihr Umfeld. Daten und Analysen zu einer herausfordernden Regierungsform, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 311-351.

*Patzelt, Werner J.* 2003: Parlamente und ihre Funktionen. In: Patzelt, Werner J. (Hg.): Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Ländervergleich. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 13-49.

*Patzelt, Werner J.* 2004: Parlamentarismus. In: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt/M.: Campus, 97-129.

*Ruffert, Matthias* 2002: Entformalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 117, H. 17, 1145-1154.

*Sarcinelli, Ulrich* 1994: Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln. Analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung. In: Jarren, Otfried (Hg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen: Leske + Budrich, 35-50.

*Sarcinelli, Ulrich* 2003: Demokratie unter Kommunikationsstress? Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2003, 39-46.

*Scharpf, Fritz W.* 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

*Schwarzmeier, Manfred* 2001: Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse

informalen Einflusses im Deutschen Bundestag. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

*Sebaldt, Martin* 2004: Auf dem Weg zur „Räterepublik“? Expertengremien und ihr Einfluss auf die deutsche Bundesgesetzgebung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jg. 19, H. 2, 187-200.

*Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf* 2002: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse. Baden-Baden: Nomos.

*Steinmeier, Frank Walter* 2001: Konsens und Führung. In: Müntefering, Franz/Machnig, Matthias (Hg.): Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin: Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft.

*Sturm, Roland/Pehle, Heinrich* 2001: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

*Thaysen, Uwe* 1972: Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag.

*Thierse, Wolfgang* 2001: Eine Runde der Abnicker? Zum angeblichen und tatsächlichen Bedeutungsverlust des Parlaments. In: Frankfurter Rundschau vom 15. Juli 2001.

*Tils, Ralf* 2004: Politische Strategieanalyse. Ein Untersuchungsansatz und seine Anwendung auf Strategiekonzepte für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. (Im Erscheinen).

*Vollmer, Antje* 2000: Befreit das deutsche Parlament. In: Die Zeit vom 14. März 2000.

*Weixner, Bärbel Martina* 2002: Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht. Opladen: Leske + Budrich.

Reinhard Ueberhorst

## **Komplexe politische Alternativen und richtige Leistungsziele von Ministerialverwaltungen**

### **1. Zugang zum Thema**

Dieser Beitrag darf als Plädoyer für einen maßgeblichen Einfluss der Ministerialverwaltung auf politische Entscheidungsprozesse gelesen werden – freilich für einen Einfluss, der an weiter und zum Teil auch neu entwickelten Leistungszielen dieser Verwaltungseinheiten orientiert ist. Ich möchte versuchen, für diese Sichtweise zu argumentieren; in dieser kleinen Betrachtung<sup>1</sup> selbstverständlich bestenfalls in Ansätzen.

Mein Hauptanliegen liegt in der Begründung einer Fragestellung, die bislang nicht so anerkannt ist, wie es sein sollte, wenn wir ihr Potenzial nutzen wollten. Die Fragestellung zielt auf den im Titel formulierten, damit aber nicht aufgezeigten Zusammenhang zwischen „komplexen politischen Alternativen und richtigen Leistungszielen von Ministerialverwaltungen“.

Voraussetzen dürfen wir, dass Ministerialverwaltungen politische Entscheidungsprozesse vorbereiten und mithin etwas leisten sollen. Wenn wir genauer fragen, welche operativ interpretierbaren Leistungsziele dafür heute aufgabengerecht und demokratiegemäß sind, kann aber niemand von uns eine weithin anerkannte Antwort geben. Dieser Widerspruch sollte uns interessieren. „Uns“ – das sind nicht nur diejenigen, die in, über, mit oder für Ministerialverwaltungen arbeiten. Das „wir“ dieser Betrachtung ist die Gemeinschaft derer, die in unserer Zeit einen demokratischen Umgang mit dem Politischen praktizieren und erfahren wollen.

Wer sich auf den Gedankengang einlassen möchte, mag sich vorstellen können, dass die aktuelle Regierungsmethode (und mit ihr die aktuelle Praxis der Ministerialverwaltung) nicht alternativlos ist und vielleicht auch nicht die beste aller heute möglichen Regierungsmethoden. Die

vorgeschlagene Leitfrage lautet: An welchen Leistungszielen sollen sich Ministerialverwaltungen in unserer Zeit orientieren, wenn zur Vorbereitung politischer Entscheidungen komplexe Alternativen erkundet, identifiziert, ausgearbeitet, interpretiert, kommuniziert und bewertet werden können?

Über diese Frage wird in Regierungen (und ihren Ministerialverwaltungen) mehr diskutiert, als wir öffentlich erfahren<sup>2</sup>. Und öffentlich – so meine These – weniger, als es *auch* für die Regierungen nützlich wäre. Dies deshalb, weil eine „Regierungsmethode“ heute nicht nur eine Methode der regierenden Politiker ist, sondern sich im gesellschaftlichen Umgang mit dem Politischen bewähren soll. Je mehr „Regierungspolitik“ aus guten Gründen als kooperative Politik vieler Akteure anzulegen ist, desto mehr sollte die richtige „Regierungsmethode“ auch ein Thema derer sein, die erfolgreich kooperieren müssen. Für die Verwaltungseinheiten, die politische Entscheidungsprozesse der so vernetzten Regierung vorbereiten sollen, stellen sich dann Fragen nach neuen Leistungszielen<sup>3</sup>.

Grundsätzlich ist diese Frage nicht neu. Aus der Geschichte der Verwaltungseinheiten, die politische Entscheidungen vorbereiten und befördern sollen, wissen wir, dass ihre Leistungsziele immer wieder neu definiert wurden. Innovative Leistungsziele wurden entwickelt, wenn sich bislang verfolgte Leistungsziele im Lichte aktueller politischer Herausforderungen, Aufgaben-, Politik- und Staatsverständnisse als untauglich, suboptimal, verbesserungsbedürftig und verbesserungsfähig erwiesen.

Für Reformperioden wie um 1969 ist die Feststellung exemplarisch, „daß die neue Regierungstätigkeit auch einen neuen Typ des Ministerialbeamten erfordert“ (Harnischfeger

1969: 131) – also einen ‚Typ‘, der erfolgreich neue Leistungsziele operativ interpretieren soll, kann und möchte. Andrew Shonfield hat solche Innovationen für verschiedene Länder aufgezeigt (Shonfield 1969: 385ff). Im „modern capitalism“ jener Zeit wurde die staatliche Intervention stärker akzentuiert. Heute werden staatliche Leistungsziele in „coordinated market economies“ stärker in „consociational, coalitional, or quasi-corporatist regimes“ (Hall/Soskice 2001: 49) interpretiert.

Damit stellt sich – so meine These – die klärungsbedürftige Frage, ob und wie komplexe Alternativen in neuen kooperativen Politikformen für politische Entscheidungsprozesse aufbereitet werden. ‚Komplexe Alternativen‘ sind alternative Entwicklungsoptionen für langfristige Entwicklungen, für die mit kontroversen Rationalitäten argumentiert wird, z.B. systematischere Alternativen für die zukünftige Finanzierung unseres Gesundheitssystems, Energiezukünfte mit und ohne Kernenergie, alternative verkehrstechnische, agrarwirtschaftliche oder biotechnologische Entwicklungen, die aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nur umgesetzt werden können, wenn eine entsprechende Entwicklung für längere Zeiträume politisch angestrebt oder zumindest akzeptiert wird.

Wenn in diesem Jahr zum Beispiel über die Beibehaltung, Abschaffung oder Reform der Wehrpflicht, über unterschiedliche zukünftige Finanzierungsmodelle des Gesundheitssystems, über alternative Strategien der langfristigen Energie- und Klimapolitik oder über wirtschaftspolitische Konzepte für Ostdeutschland diskutiert wird, steht im Hinblick auf Entscheidungsprozesse der Regierung zu diesen Themenfeldern immer auch die Frage im Raum, ob und wie komplexe politische Alternativen aufbereitet werden – oder nicht<sup>4</sup>.

Mir ist bewusst, dass die aktuelle Diskussion über die Praxis der Ministerialverwaltung weithin anderen Fragen folgt. Diese Diskussion, die wir genauer betrachten wollen, ist reich an Beiträ-

gen, aber auch nicht arm an Widersprüchen. Die Wirkungsfolgen dieser Widersprüche sind von großer Bedeutung für unser Thema. Die Entwicklung richtiger Leistungsziele ist grundsätzlich dann schwieriger, wenn die Kriterien unklar oder strittig sind, mit denen die Qualität von politischen Entscheidungsprozessen und ihrer Vorbereitung bewertet werden soll.

Die Frage nach den ‚richtigen‘ Leistungszielen der Ministerialverwaltung ist heute eine vertrackte Aufgabe, weil wir in der Praxis (und hinter ihr im suchenden Nachdenken hinter der Selbstlobfassade) sowie in der Literatur und in unzähligen Einlassungen viele unterschiedliche Demokratie-, Politik- und Staatsverständnisse und damit entsprechend viele kontroverse normative Bezugssysteme vorfinden. Diese Herausforderung erkennen wir, wenn wir die Diskussion zur aktuellen Praxis der Ministerialverwaltung genauer betrachten.

## **2. Die Diskussion zur aktuellen Praxis**

Die Praxis der Ministerialverwaltung und ihre Entwicklung im Wandel ihrer Aufgaben ist durch viele Beobachter, Praktiker und Expraktiker gut beschrieben worden (Benz 2001 mit weiteren Literaturhinweisen; Grimm 1986; Steinmeier 2001a; 2001b; Müller 2002). Diese Entwicklung führte zu neuen stärker ‚hausextern‘ angelegten Arbeitsformen der Regierung im ‚kooperativen Staat‘. Je weniger eine Ministerialverwaltung Entscheidungen mit dem Wissen und der Kreativität ihrer Mitarbeiter ‚hausintern‘ vorbereiten konnte, desto mehr wurden externe Antennen-, Ermittlungs-, Abstimmungs- und Kommunikationskompetenzen erforderlich. Die ‚Verwaltungseinheit‘ im Ministerium wurde immer mehr zu einer Agentur *des* Ministeriums im nicht hierarchisch strukturierten Interaktionsgefüge der Gesellschaft – zur kooperativen Exploration von Aufgaben, Handlungsoptionen und vermittelbaren, akzeptablen, gewünschten Handlungskorridoren.

In unzähligen Beiträgen wird diese Praxis der Regierung und ihrer Ministerialverwaltung mit stimmigen Argumenten gerechtfertigt, gelobt, kritisiert oder als entwicklungsbedürftig angesprochen. Die Stimmigkeit der jeweiligen Argumentation ergibt sich aus der Logik des jeweiligen normativen Bezugssystems. Die Argumentation folgt unterschiedlichen Verständnissen der Demokratie, des Staates, der richtigen Staatsaufgaben, des guten Regierens, des richtigen Umgangs mit dem Politischen. Die Vielfalt dieser Verständnisse zeitigt einen Kontext kontroverser normativer Kontexte.

Argumentiert wird für oder gegen den ‚modernen Staat‘, den ‚kooperativen Staat‘, den ‚verhandelnden Staat‘, den ‚Marktstaat‘, die ‚Supervision des Staates‘, die ‚Verhandlungsdemokratie‘, das ‚Verkümmern des Politischen‘, die ‚postparlamentarische Demokratie‘ in ‚der Moderne‘, ‚der Postmoderne‘, ‚der Wissensgesellschaft‘, ‚der Risikogesellschaft‘, ‚der funktional-differenzierten Gesellschaft‘ usw.<sup>5</sup>. Mit diesen wenigen Begriffen assoziieren wir eine Vielzahl von Arbeiten – und die Liste der Begriffe ließe sich verlängern, berücksichtigte man weitere Literatur.

Sehr unterschiedlich wird insbesondere gesehen, wer wann politische Alternativen ermitteln, herausstellen, diskutieren, bewerten und in welcher Form als entscheidungsreif und vorzugswürdig definieren soll. Bemerkenswert viele blenden diese Frage auch aus. Andere unterschätzen den immensen Arbeitsbedarf zur Erarbeitung politisch diskutier- und entscheidbarer komplexer Alternativen. Damit wird dann eine Auseinandersetzung um „mögliche Alternativen“ postuliert, ohne im Kontext konkreter Themenfelder aufgezeigt zu haben, ob diese Alternativen für politische Auseinandersetzungen überhaupt in guter Qualität vorliegen (können) (vgl. Benz 2001: 267).

Zum Zweck dieser kleinen Betrachtung soll versucht werden, die Pluralität der Denkweisen durch fünf Grundtypen mit jeweils einem Ver-

treter dieser Denkweise zu vermitteln. Ich skizziere sie mit ihrem hier relevanten Kerngedanken jeweils mit einem Autor<sup>6</sup>. Im Kontext dieser kontroversen normativen Kontexte soll dann gefragt werden, wie wir im konstruktiven Umgang mit dieser Pluralität zu ‚richtigen‘ Leistungszielen für unsere Ministerialverwaltung kommen können. Wir werden – normativ bedingt – Studien-, Diskurs- und praktische Entwicklungsaufgaben erkennen.

### **3. Fünf unterschiedliche normative Denkweisen**

Denkweise I: Leistungsziel der Regierung ist: *Führung im Konsens*.

Die Regierung strebt an, „das komplizierte deutsche Institutionenengefüge mit seinen vielfältigen checks und balances sowie seiner inhärenten Konsensorientierung in Deckung zu bringen mit einer gesellschaftlichen Dynamik, deren Taktgeber die immer kürzeren Produktzyklen der Informationstechnik sind“ (Steinmeier 2001a: 264). Sie entwickelt konsensorientiert „Instrumente, die die politische Willensbildung beschleunigen und auf eine möglichst breite gesellschaftliche Grundlage stellen“ (Steinmeier 2001a: 266). Die Regierung folgt der Einsicht, dass sich „der Charakter politischer Führung verändert hat. In der modernen, hoch komplexen Gesellschaft verfügen Regierung und Parlament nicht mehr a priori über das notwendige Wissen, geschweige denn einen Wissensvorsprung, um sachadäquate Entscheidungen zu treffen, vielmehr müssen sie die notwendigen Lernprozesse selbst organisieren“ (Steinmeier 2001a: 268). Es wird ein „Stil des Regierens kreiert, der den Menschen wieder das Gefühl gibt, mit ihren Sorgen, Wünschen und Erwartungen ernst genommen zu werden“ (Steinmeier 2001a: 272).

In einem Essay in der ZEIT beschreibt der Chef des Bundeskanzleramtes „den neuen Regierungsstil, der nach der Bundestagswahl 1998

in Deutschland Einzug hielt“ und die zur Vorbereitung politischer Entscheidungen von der Bundesregierung initiierten „Konsensrunden“. „Sie dienen der Verständigung über den Sachverhalt, der Formulierung von Zielvorstellungen und der Einigung auf bestimmte Lösungskorridore“ (Steinmeier 2001b). Ein Beispiel ist der ‚so genannte Atomkonsens‘. Für unser Thema müssen die abschließend aufgezählten drei Zwecke hervorgehoben werden. Eine Ausarbeitung komplexer Alternativen taucht im Leistungskatalog nicht auf.

#### *Denkweise II: Demokratisierung des kooperativen Staates*

Die aktuelle Praxis im kooperativen Staat ist in der Entwicklungsrichtung richtig, bedarf aber der Korrektur und Weiterentwicklung. „Dass Gesetzesentwürfe in Verhandlungen zwischen der Ministerialverwaltung und Interessengruppen ausgearbeitet werden, ist zunächst kaum zu kritisieren. Nur so können notwendige Informationen beschafft werden, die das Parlament selbst nicht erarbeiten kann. Problematisch werden ‚Vorverhandlungen‘ lediglich, wenn ihr Ergebnis als gleichsam objektive Wahrheit von Experten präsentiert und damit eine politische Auseinandersetzung um mögliche Alternativen verhindert wird“ (Benz 2001: 267). Für das Parlament postuliert diese Denkweise einen „Funktionswandel des Parlaments im kooperativen Staat“ (Benz 2001: 276f). Informationsasymmetrien zwischen Politiknetzen der Exekutive und dem Parlament seien schwer zu überwinden. Verantwortungsbewusste Abgeordnete und Fraktionen müssten einer Ausblendung von Alternativen „entgegenwirken“ (Benz 2001: 267).

#### *Denkweise III: Für die Wiedereinführung der parlamentarischen gewaltenteilenden Demokratie.*

In den Mechanismen der gouvernementalen Konsenspolitik sieht diese Denkweise eine Auslöschung der parlamentarischen Demokratie. Das

Politische werde ‚minimiert‘. Regierungen der sie tragenden Parlamente, Parteien und individuelle politische Akteure „verlieren dadurch die Sensoren für andere Handlungsoptionen, für die Angemessenheit ihrer Prioritäten, für ihren Legitimationsbedarf“ (Scheer 2003: 193). Die rot-grüne Regierung sei „die erste postmoderne Regierung, in der Handlungsflexibilität als Tugend verstanden wurde“ (Scheer 2003: 196). In der „postmodernen Realpolitik“ führe „Handlungsrealismus ohne Problemrealismus“ zu „Minimalpolitik“ (Scheer 2003: 257). Der „Konsens“ sei „der Vater des potenziell Unpolitischen. Er steht für eine Reduzierung der Handlungsoptionen“ (Scheer 2003: 154).

#### *Denkweise IV: Postparlamentarische Demokratie*

Der normative Kerngedanke dieser Denkweise ist das Postulat, gesellschaftliche Potenziale zur Identifizierung, Konzeptualisierung und Klärung politischer Alternativen zu nutzen. Die parlamentarische Demokratie wird diesbezüglich in einer institutionellen Krise gesehen. Die Entwicklung der postparlamentarischen Demokratie ist eine konstruktive Antwort auf diese Krise. Nicht alternativ zur parlamentarischen Demokratie, aber über diese hinaus – transparlamentarisch – postuliert diese Denkweise die stärkere Nutzung der Politikpotenziale gesellschaftlicher Diskurse. Die Revitalisierung der Demokratie bedarf eines verfassungspolitischen normativen Diskurses, um funktional-äquivalent zur geschriebenen Verfassung eine Verständigung über die Verfasstheit der transparlamentarischen Demokratie zu erreichen (Burns 1994: 187).

#### *Denkweise V: Radikale Reduktion der Aufgaben des Staates im „Marktstaat“<sup>7</sup>*

Diese Denkweise verabschiedet sich von den Maximen und extensiven Aufgaben des Wohlfahrtstaates – nicht nur aus so verstandenen finanzpolitischen Zwängen – und beschränkt sich

auf weniger Aufgabenfelder (Sicherheit, Bildung, Umwelt). So viel Privatisierung wie möglich ist die Maxime des Marktstaates. Er will nicht die Wohlfahrt seiner Bürger optimieren, sondern deren individuelle Wahlmöglichkeiten. „Ask not what your country can do for you (nation-state) or what you can do for your country (state-nation), but what, with your country's help, you can do for yourself (market-state)“ (Bobbit 2002: 883). Wie in den anderen Denkweisen auch gibt es Varianten, die sich aber nicht in der hier relevanten grundsätzlichen Tendenz unterscheiden – dem Abbau staatlicher Aufgaben. Dieser Staat – so der (erste?) bekennende deutsche Bobbittianer Claus Koch – „braucht keine Citoyens mehr, weil keine Republik die verblassende Nation mehr tragen muss“<sup>8</sup>.

#### 4. Erwägende Schlussfolgerungen

Wir müssen eine Aufgabe verstehen, die nur als ‚interner‘ Reformprozess in Regierungen und Ministerialverwaltungen nicht erfolgreich angegangen werden könnte. Noch weniger geht es um eine Aufgabe, für die ein Einzelner eine „Lösung“ haben kann. Wenn einzelne Autoren, Parteisprecher oder Berater dies dennoch behaupten, sind sie Teil des Problems. Wer für unsere Klärungs- und Entwicklungsaufgabe nur seine „Lösung“ präsentiert, verkennt die aktuelle Pluralisierung und Segmentierung von Politikverständnissen, deren Wirkungsfolgen sowie den Bedarf für normative und praktische Verständigungen im Umgang mit kontroversen Rationalitäten und politischen Handlungsmotivationen. Über diese analytische Bemerkung hinaus möchte ich einige normativ bedingte Schlussfolgerungen zur Erwägung stellen.

##### 4.1 Zum Umgang mit der normativen Pluralität – Diskursbedarfe

Eine Pluralisierung normativer Konzepte soll nicht grundsätzlich beklagt werden – in ihr ma-

nifestieren sich Ergebnisse gewollter Wissenschafts- und Meinungsfreiheit. Was nicht zu beklagen ist, kann aber gleichwohl eine politische Herausforderung sein. Wir sind nicht nur reich an theoretischen Denk- und Handlungsmöglichkeiten. Wir sind mit ihnen auch reich an politischen Verständigungsaufgaben, wenn wir für ein notwendiges kooperatives Leistungsniveau kompatible Leistungsziele vieler Akteure brauchen. Dieser Aspekt ist für unser Thema so relevant, wie der erfolgreiche politische Umgang mit komplexen Alternativen auf viele gelingende Kooperationsprozesse angewiesen ist – und eine gelingende Praxis der Ministerialverwaltung auf viele externe Kooperationsprozesse mit gesellschaftlichen Akteuren.

Wir sollten fragen: Wie gut können wir mit dieser normativen Pluralität leben? Interpretieren wir sie für unseren Umgang mit dem Politischen als förderlich, weil sie gleichzeitig viele verschiedene Vorgehensweisen ermöglicht oder als Herausforderung, weil immer mehr Vorgehensweisen mit ihr nicht möglich sind? Befördert sie gelingende politische Prozesse oder senkt sie das kooperative Leistungsniveau unseres Politikbetriebs so ab, dass wichtige Aufgaben nur suboptimal oder gar nicht mehr bewältigt werden können? Dann sollten wir besser mit ihr umgehen können – und was hieße das?

Um diese Fragen beantworten zu können, brauchen wir Kriterien. Wenn wir sie den kontroversen normativen Konzepten entnehmen, kommen wir nicht weiter. Sie zu erarbeiten verweist auf gebotene Verständigungsprozesse unserer Politischen Kultur. Für dieses Selbstverständnis muss im Sinne von Ulrich Preuß (Preuß 1990) ein Diskurs über die Voraussetzungen und den politisch-gesellschaftlichen Sinn unserer demokratischen Ordnung geführt werden.

Bezogen auf die Pluralität kontroverser Staats-, Politik- und Demokratiekonzepte haben wir zu viele einzelne Stimmen der Rechtferdigung und Kritik und zu wenig Reflexion über

ihre praktischen Wirkungsfolgen. Es gibt weiter zu wenig kooperative Reflexions- und Entwicklungsprozesse zum kooperativen Leistungsniveau unserer Politischen Kultur im Umgang mit politischen Alternativen und zur Bildung von Kooperationsinteressen<sup>9</sup>. Wir fragen zu wenig nach den strategischen Erfolgspotenzialen normativer Verständigungsprozesse zu diesen kontroversen normativen Konzepten. Die Bedeutung dieser Erfolgspotenziale korreliert positiv mit der wachsenden Bedeutung gelingender Kooperationen und Verständigungen in der Politik.

Versäumte strategische Verständigungsprozesse verstärken die negativen Wirkungsfolgen kontroverser Demokratie- und Politikverständnisse und erschweren die Entwicklung innovativer Leistungsziele für Politikprozesse, die Kooperationsinteressen voraussetzen – kompatible Motivationen zur politischen Kooperation.

Wenn diese Zusammenhänge weithin anerkannt wären, könnten wir einen anderen Diskurs über Staatsaufgaben und Verständigungsprozesse zu unserem Politik- und Demokratieverständnis erreichen – einen Verständigungsprozess zum Umgang mit dem Politischen in neuen kooperativen Politikformen (vgl. Ueberhorst 2004), – im Wissen um die hohe praktische Bedeutung seiner Ergebnisse nicht nur, aber nicht zuletzt auch zur Orientierung der Praxis der Ministerialverwaltung.

## 4.2 Studienbedarfe

Die große Mehrzahl der Einlassungen zur Ministerialverwaltung verstärkt, beobachtet oder analysiert die Pluralität kontroverser Politik- und Demokratieverständnisse, zu denen unterschiedliche ‚richtige‘ Leistungsziele passen, die freilich selten explizit herausgearbeitet werden – die wir oft nur hermeneutisch ‚mitlesen‘ können. Sehr erwägenswert wären Studien, die dies genauer aufzeigten. Sie sollten zeigen, wie unterschiedlich in verschiedenen Staats-, Politik- und De-

mokratieverständnissen über die richtigen Aufgaben und Leistungsziele der Ministerialverwaltung gedacht wird – auch wenn dies von den Autoren nicht immer expliziert wird.

Schon unsere kleine Skizze zu ausgewählten Denkweisen vermittelte normative Konflikte in Spannungsfeldern

- zwischen einer gouvernementalen ‚Führung durch Konsens‘ und einem passionierten Verständnis der parlamentarischen Demokratie,
- zwischen einer finalisierten Konsenspolitik der Regierung und der Erwartung, durch die Arbeit der Ministerialverwaltung Alternativen aufgezeigt zu bekommen,
- zwischen dem Postulat der ‚Demokratisierung des kooperativen Staates‘ und einer ‚transparlamentarischen Demokratie‘,
- zwischen weiter und enger gefassten Staatsaufgaben und
- in der Dimensionierung des Politischen im Spektrum der Denkweisen vom ‚Marktstaat‘ bis hin zur ‚postparlamentarischen Demokratie‘.

An dem für unseren Gedankengang relevanten Befund der kontroversen normativen Kontexte werden auch umfangreichere Studien nichts ändern. Sie sollten aber mit praktischen Empfehlungen<sup>10</sup> helfen können, Verzweigungssituationen besser zu erkennen, in denen Schlussfolgerungen erwägenswert sind – für die Regierung(en) und ihre Ministerialverwaltungen – aber nicht für diese.

In meiner Skizze kontroverser Denkweisen habe ich der aktuellen Praxis vier andere gegenübergestellt. Eine vertiefende Betrachtung und zukünftige Diskurse dürften zeigen, dass diese Gegenüberstellung nicht zutreffend bleiben wird, weil sich die Konstellation aktuell vertretener Denkweisen ändert, insbesondere wenn die Regierung ihr Politik- und Aufgabenverständnis weiter entwickelt. Die Studienarbeit sollte uns zeigen, wo wir im Laufe der Zeit jeweils stehen und damit Verständigungspro-

zesse befördern – und auch praktische Entwicklungen.

### **4.3 Innovative Leistungsziele – Entwicklungsbedarfe der Regierungsmethode**

Die Ministerialbürokratie nehme zu viel Einfluss auf die Politik, sagen viele und wollen den Einfluss reduziert sehen. Hier soll dafür argumentiert werden, dass die Ministerialbürokratie einen maßgeblichen Einfluss auf die Politik nehmen sollte. Einen maßgeblichen Einfluss in der Wahrnehmung von Herausforderungen und der Aufbereitung von Alternativen. Dies fehlt in der aktuellen Politik. Und daran nimmt nicht nur die Politik, sondern auch die für unseren Umgang mit dem Politischen eminent wichtige Ministerialbürokratie großen Schaden.

Ob die bisherige öffentliche Zurückhaltung im suchenden Nachdenken über die Verbesserung der Regierungsmethodik und kooperativer Politikformen klug ist, wird damit eine bedenkenswerte Frage. Auch für staatliche Akteure gilt: Je mehr Leistungen in Kooperationsprozessen erbracht werden müssen, desto mehr ist auch die Analyse von Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten mit den Beteiligten kooperativ zu erkunden. Einfach gesagt: Wer sich als Kooperationspartner wie ein Mannschaftssportler verhält, der nur sein Einzeltraining pflegt, darf sich nicht wundern, wenn das Spiel oft an ihm vorbeilaufst.

Die Denker der Regierungspraxis haben den Vorteil, die Regierungsmethodik nicht nur unter normativen, sondern auch unter Erfolgskontrollgesichtspunkten reflektieren und evaluieren zu können. Welche „Koalitionen der Vernunft“ (Steinmeier 2001a: 272) wurden angestrebt – und welche wurden faktisch erreicht? Zum Beispiel im ‚Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit‘ oder für ein angestrebtes Energiekonzept, „das klimapolitische Vor-

gaben und ökonomische Vernunft zu einer tragfähigen Synthese zusammenführt“ (Steinmeier 2001a: 270).

Es wäre – sehr vorsichtig gesagt – vorstellbar, dass eine erfolgsorientierte Regierung ihre Potenziale zur Weiterentwicklung ihrer ‚Denkweise‘ – sprich Regierungsmethode – nutzte. Als These stelle ich hier die Behauptung auf, dass wir erfolgsorientierte Regierungen nicht zuletzt daran erkennen, wie gut sie kontinuierlich öffentlich nachvollziehbar ihre Regierungsmethode überprüfen und in die Abwägung methodischer, prozeduraler und institutioneller Möglichkeiten auch diejenigen einbeziehen, mit denen sie kooperieren wollen.

Eine Regierung, die zu ihrem Vorgehen mehr als ‚gar keine Alternative‘ (wie wir es oft hören) sieht, sollte eine zweifache, interdependente Aufgabenstellung erkennen. Sie sollte gleichzeitig auf normative Verständigungsprozesse zu den kontroversen normativen Kontexten hinwirken *und* auf neue Leistungsziele der Ministerialverwaltung. Das erkennbar wichtigste neue Leistungsziel, das für die Ministerialverwaltung in unserer Zeit entwickelt werden könnte, wäre die qualifizierte Entwicklung und Vermittlung wichtiger politischer Alternativen für einen gelingenden Umgang mit komplexen Alternativen. An Themenkandidaten für aktuelle Pionierprojekte besteht kein Mangel. Entscheidend ist ein politischer Wille, zwei Fehlentwicklungen vermeiden zu wollen:

- Wer die Entscheidungsstärke der Politik über einen schwächeren Einfluss der Ministerialverwaltung herstellen will, wird das Opfer seiner irrgen Vorstellungen über notwendige Prozesse der Gewinnung und Aufbereitung von Informationen (=Fehlentwicklung 1).
- Wer die Schwäche der Politik im Umgang mit Alternativen durch eine politisch starke, entscheidungsprägende Vorarbeit der Ministerialverwaltung kompensieren (oder kaschieren) will, befördert ein Politiksurrogat (=Fehlentwicklung 2).

- Wer beide Fehlentwicklungen vermeiden will, wird über neue Leistungsziele nachdenken. Attraktiv sind kleine klare Innovativen mit potenziell sehr großen positiven Folgen. So sehe ich die schlichte Maxime, second to none komplexe politische Alternativen herauszuarbeiten und in politische Beratungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen.

Sinnvoll erscheint die Erarbeitung komplexer politischer Alternativen und ihre öffentliche Vermittlung als ein gleichrangiges Leistungsziel neben der Erarbeitung von Entscheidungsempfehlungen für die Ministerialverwaltung.

Mit Vorlagen an das Parlament oder Plädoyers in der Öffentlichkeit sollten Regierungen gleichzeitig die qualifizierte Aufbereitung der komplexen Alternativen präsentieren, ohne die politischer Entscheidungsbedarf nicht nachvollziehbar wird<sup>11</sup>.

Zur Begründung nenne ich neun argumentative Ansätze bzw. Voraussetzungen<sup>12</sup>:

- Grundlegend ist das älteste Kriterium zur Bewertung der Klugheit von Regierenden: der richtige Umgang mit politischen Alternativen. Für die lange Zeit von ‚Troja‘ bis zum 20. Jahrhundert hat Barbara Tuchmann die klassische ‚Torheit der Regierenden‘ dargestellt<sup>13</sup>. Diese Torheit beruht auf dem Ignorieren besserer Alternativen, die den Regierenden bekannt waren. Sie ist auch in unserer Zeit möglich und Ministerialverwaltungen sehen zu Recht ihre Aufgabe nicht zuletzt darin, Politiker vor dieser Torheit zu bewahren.

In der modernen Wissensgesellschaft müssen wir uns zusätzlich auf einen neuen Torheitstyp als Herausforderung einstellen. Mit dieser „modernen Torheit der Regierenden“ (Ueberhorst 1986: 225), den wir zum Beispiel in der Kernenergiepolitik (aber nicht nur da) erfahren haben, können bessere Alternativen nicht mehr ignoriert werden, weil sie nicht erkundet, nicht erarbeitet und damit

auch nicht vermittelt, erörtert, verglichen, bewertet werden.

Meine Argumentation folgt der Vorstellung, dass es eine Aufgabe der Ministerialverwaltung sein sollte, auch diese „moderne Torheit der Regierenden“ vermeiden zu helfen. Dann sollte sich die Qualität der Vorbereitung von Entscheidungsprozessen immer auch in der qualifizierten Aufbereitung und Vermittlung der komplexen politischen Alternativen manifestieren, die nur in intensiven Arbeitsprozessen entwickelt werden können.

- Rekurriert wird damit auf eine klassische Rollenverteilung zwischen Entscheidern und Entscheidungsvorbereitern, die nur zum Schaden beider aufgehoben werden kann. Beratende Entscheidungsempfehlungen durch die Ministerialverwaltung sind damit nicht ausgeschlossen, im Gegenteil. Auf der Basis der elaborierten Alternativen sind sie für ‚beide Seiten‘ vertretbar und ermöglichen die Erfahrung einer gelingenden Arbeitsbeziehung.
- Eine Regierung, die starke Alternativen (also nicht nach der Struktur ‚reich und gesund oder arm und krank?‘) präsentiert, ist stärker. Regierungen, die große Reformprozesse anstreben (müssen), machen es sich (und uns) leichter, wenn sie alternative Zukünfte und alternative Konzepte vorstellen können. Wer das nicht tut, darf sich über ein mangelndes Verständnis für Reformaufgaben nicht beklagen. Es möge die Zeit kommen, wo eine Regierung als ideen- und wahrnehmungsarm gilt, wenn sie die Alternativen nicht kennt und anerkennt, über deren Bewertung der politische Meinungsstreit zu führen ist.
- Je mehr eine Regierungsmethode für längerfristige Konzepte oder aus ethischen Gründen auf breite gesellschaftliche Verständigungserfolge zielt oder zielen muss, desto wichtiger werden neue kooperative Politik-

formen (Ueberhorst 1995). Für strategische Verständigungsprozesse, mit denen langfristige breite Akteurskoalitionen erreicht werden sollen, bedarf es wohl elaborierter Bezugsrahmen. „Kooperative Politik“ unter Ausblendung der komplexen Alternativen verkürzt das Politische.

- Eine kluge Regierung sollte das größte (und legitime) Interesse daran haben, den politischen Handlungs- und Entscheidungsbedarf zu großen Reformaufgaben vermitteln zu können. Dies gelingt ihr umso besser, wenn sie über exzellente Darstellungen der Handlungsalternativen und ihrer Implikationen verfügt und diese kommunizieren kann.

- Rekuriert werden soll weiter auf ein leistungsorientiertes Selbstverständnis der Mitglieder der Ministerialverwaltung im Hinblick auf politische Handlungsalternativen und ihr motivierendes Selbstwertgefühl. Ministerialverwaltungen können ihre speziellen fachlichen und politischen Kompetenzen besser entfalten – ohne in eine demokratiepolitische Kritik zu kommen. Im Gegen teil – unsere Demokratie braucht diese (ihre) Leistungen.

Die Ministerialverwaltung würde dann „sagen“: „*Wir sollten es wissen wollen. Wir können unsere Aufgabe als Vorbereiter politischer Entscheidungen nicht gerecht werden, wenn wir nicht den grundsätzlichen Anspruch haben, second to none politische Alternativen kompetent zu erkunden, aufzubereiten und zu vermitteln. Ein Verzicht auf dieses Leistungsziel kollidierte mit dem Berufsethos der Ministerialverwaltung.*“

- Auch in der Kommunikation mit Interessen gruppen wäre es ein Vorteil, wenn diese die Ministerialverwaltung immer in einem Prozess der Erarbeitung von Entscheidungsalternativen erfahren. Dies bereichert die Lobby-Kommunikation und bewahrt die Ministerialverwaltung (und ihre Regierung) vor

der von Benz zu recht hervorgehobenen Gefahr.

- Es ist nicht erkennbar, wer die institutionelle professionelle Kompetenz zur Erarbeitung politischer Alternativen kontinuierlich besser entwickeln, pflegen und umsetzen können sollte als die Ministerialverwaltung. Selbstverständlich werden viele andere (z.B. Parteien, Verbände, Institute) parallel ihre Alternativen erarbeiten – keiner aber in der Funktion, die die Ministerialverwaltung wahrnehmen kann und sollte.
- Wohl elaborierte Alternativen befördern auch qualifizierte parlamentarische Debatten. Die Regierung leistet einen Beitrag zur Überwindung der Krise der „positionellen Politik“ (Ueberhorst 1986 und 2004).

## 5. Ausblick

Ich habe versucht, Argumente und Erwägungen für innovative Leistungsziele von Ministerialverwaltungen vorzustellen. Ob diese in einem Reformprozess der Politikformen entwickelt und umgesetzt werden, kann nicht prognostiziert werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass wir uns auf den Weg zum Bobbittschen „Markstaat“ und seiner radikalen Reduktion staatlicher Aufgaben begeben oder an der hier kritisch diskutierten bisherigen Praxis festhalten. So oder so – in jedem Falle werden wir an den zukünftig verfolgten Leistungs zielen von Ministerialverwaltungen im Umgang mit politischen Alternativen „ablesen“ können, was als gelingender Umgang mit dem Politischen gelten soll.

## Anmerkungen

<sup>1</sup>Diese Relativierung möge durchgehend mitgelesen werden. Mit ihr und den gegebenen Hinweisen auf Vorarbeiten kann bestenfalls in Ansätzen ein Arbeitsfeld beschrieben werden.

<sup>2</sup> Öffentliche Einlassungen, nach denen „die Politik“ zu dem von der Bundesregierung seit 1998 entwickelten „neuen Regierungsstil“ zur Vorbereitung von Entscheidungsprozessen „gar keine Alternative mehr hat“ (Steinmeier 2001 b) sehe ich – mit allem Respekt – als öffentliche Darstellung, neben der intern durchaus über alternative Regierungsmethoden nachgedacht werden kann – und nachgedacht wird.

<sup>3</sup> Leistungsziele sind praxeologische Maximen für individuelle und institutionelle Akteure für den Umgang mit politischer Pluralität, Regeln für einen gelingenden Umgang mit Alternativen. Die Leistungsziele sind keine Anforderungen, die man wie eine Olympianorm im Stabhochsprung zentimetergenau erreichen kann, es sind Prinzipien, die in Themenkontexten konkretisiert werden müssen. Wir brauchen sie, weil wir das erforderliche kooperative Leistungsniveau in unserer Politischen Kultur ohne sie nicht erreichen. Sie orientieren uns teleologisch, wenn wir uns in einem Leistungsfeld fragen, worum es geht, was der Zweck der Anstrengung ist. Vier Zwecke müssen für den politischen Umgang mit Alternativen erfasst werden: I Die faire und rationale Konzeptualisierung der politischen Alternativen. II Die Ermittlung ihrer relevanten Implikationen und normativen Bewertungsaufgaben. III Die Ermittlung von Entscheidungsbedarfen. IV Die Planung/Gestaltung der Prozesse der demokratischen Willensbildung und Entscheidung. Ausführlicher Ueberhorst 2001

<sup>4</sup> Die Liste der Beispiele ist eine hier ausreichende Auswahl. Auch wenn hier aus Platzgründen nicht explizit auf die Landes- und Kommunalpolitik eingegangen wird, sollten die Grundgedanken der Betrachtung gleichwohl auf alle Verwaltungseinheiten anwendbar sein, die strategische Entscheidungen zu komplexen Alternativen vorbereiten sollen.

<sup>5</sup> Usu. soll heißen, die Aufzählung ist unvollständig, hier aber hinreichend.

<sup>6</sup> Das Stichwort des Kerngedankens wird *kursiv* hervorgehoben. Seitenangaben in der Beschreibung der Denkweisen beziehen sich immer auf die für sie genannte Publikation. Es ist nicht darüber zu streiten, ob statt Steinmeier, Scheer, Benz, Burns und Bobbitt nicht auch andere Stimmen herangezogen werden könnten, um den Kontext der kontroversen normativen Kontexte zu verdeutlichen. Das wäre sicherlich möglich, auch wenn die ausgewählten Stimmen exzellente Repräsentanten kontroverser Denkweisen sind, um deren Wahrnehmung es hier geht. Ich will auch nicht behaupten, dass der Kontext kontroverser normativer Kontexte durch die Einbeziehung weiterer Denkweisen nicht noch pluralistischer wahrgenommen werden könnte. Das wäre sicherlich möglich, muss aber hier nicht angestrebt werden, weil die vorgestellte Pluralität für den Zweck unserer Betrachtung hinreicht.

<sup>7</sup> Süddeutsche Zeitung 26.7.2002, S. 12

<sup>8</sup> Ausführlicher Ueberhorst 1997 und 2004

<sup>9</sup> Also anders als andere große interdisziplinäre Projekte wie z.B. dem in der Bielefelder Universität durchgeführten Projekt „Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector, in dessen Dokumentation der Projektleiter feststellt: „Politicians and practitioners in public administration will search in vain for practical recommendations, for proposals of action or for reorganization in this book“ (Kaufmann 1985, 13).

<sup>10</sup> Es kann hier nicht detailliert diskutiert werden, zu welchen Themen die Regierung(en) dieser Maxime wie weit gefolgt sind. Ich behaupte allerdings, dass dies in der Regel nicht hinreichend der Fall war und ist.

<sup>11</sup> Die Argumentationen überlappen sich teilweise und stehen in einem Zusammenhang, der hier nicht dargestellt werden kann. Selbstverständlich gibt es auch weitere Argumente – und Gegenargumente, die in konkreten Reformprozessen zu erörtern wären.

<sup>12</sup> Tuchmann 1984

## Literatur

*Benz, A.* 2001: „Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat“. In: Leggewie, C./Münch, R. (Hg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 263-280

*Bobbitt, Ph.* 2002: The Shield of Achilles. War, Peace, and the Course of History, New York: Penguin Books.

*Burns, R.T.* 1994: „Post-parliamentary democracy: Sacralities, contradictions, and transitions of modernity“. In: Mongardini, C. (Hg.), Religio: Ruolo del saccro, coesione sociale e nuove forme di solidarietà nelle società contemporanea. Rom: Bulzone Editore.

*Grimm, D.* 1986: „The Modern State: Continental Traditions“. In: Kaufmann, F.X./ Majone, G./Ostrom, V. (Hg.) a.a.O., 89-109.

*Hall, P.A./Soskice D.* 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. New York: Oxford University Press.

*Harnischfeger, H.* 1969: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie. Neuwied: Luchterhand.

*Kaufmann, F.X./Majone, G./Ostrom, V.* (Hg.) 1986: Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Berlin, New York: Walter de Gruyter.

*Müller, E.* 2002: „Konflikt und Konsens – Typische Verfahrensmuster in Politik und Verwaltung“. In: Bull, H.-P. (Hg.): Umweltverwaltung in den Ostsee-Anrainerstaaten. Baden-Baden, Nomos-Verlag, 31-40.

*Preuß, U.* 1990: Revolution, Fortschritt und Verfassung. Zu einem neuen Verfassungsverständnis. Berlin.

*Scheer, H.* 2003: Die Politiker, München: Kunstmann.

*Shonfield, A.* 1969.: Modern Capitalism. The Changing Balance of Public & Private Power. Oxford: University Press.

*Steinmeier, F.W.* 2001a: „Konsens und Führung“. In: Müntefering, F./Machnig, M. (Hg.), Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert. Berlin.

*Steinmeier, F.W.* 2001b: Abschied von den Machern. Wie das Bündnis für Arbeit die Erneuerung schafft – durch Konsens. In: DIE ZEIT 10/2001.

*Tuchman, B.W.* 1984: Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam, Frankfurt a.M.: Fischer.

*Ueberhorst, R.* 1986: Technologiepolitik – was wäre das? Über Dissense und Meinungsstreit als Noch-nicht-Instrumente der sozialen Kontrolle der Gentechnik. In: Kollek, R. et al (Hg.), Die ungeklärten Gefahrenpotentiale der Gentechnologie. München, 202-227

*Ders.* 1995: Warum brauchen wir neue Politikformen?, In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Reform des Staates – Neue Formen kooperativer Politik. Bonn, 9-41.

*Ders.* 1997: „Über die Bildung von Kooperationsinteressen. Eine Betrachtung zur zukünftigen Umweltpolitik und der ‚Geschichte der Abderiten‘ (1781)“, In: Mez, L./Weidner, H. (Hg.) Umweltpolitik und Staatsversagen. Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitanalyse. Berlin: Edition Sigma, 401-413

*Ders.* 2001: „Über den politischen Umgang mit komplexen Alternativen. Eine Betrachtung (nicht nur) zur Energiepolitik der letzten 25 Jahre“, In: Michelsen, G., Simonis, U., de Witt, S. (Hg.): Ein Grenzgänger der Wissenschaften. Aktiv für Natur und Mensch. Berlin: Edition Sigma, 125-146.

*Ders.* 2004: „Über die Liebe zur politischen Kontroverse“, In: Bücheler, J. (Hg.) Praktische Visionen. Bochum: Ponte Press, 228-240.

## **„Man braucht auch Leute, die quer sind zum Strom“ Schwache politische Führung und selbstbewusste Verwaltung**

Dr. Rudolf Speth: *Herr Bäumer, als ehemaliger Regierungspräsident in Hessen und Abgeordneter im Bayerischen Landtag kennen Sie die Verwaltung auf der höheren Ebene. Gibt es die Trennung von Politik und Verwaltung, wie sie in den Lehrbüchern steht, überhaupt? Steuern die Parlamente die Exekutive über die Gesetze oder geben die Bürokratien den Ton an?*

Hartmut Bäumer: Wir müssen auf der politischen Ebene zunächst zwischen den Ebenen der Legislative und der Regierung unterscheiden, und daneben die Ministerialbürokratie betrachten.

Eine exakte Trennung dieser drei Ebenen hat es in der lehrbuchreichen Form nie gegeben. Und die gibt es ganz besonders in unserem parlamentarischen System nicht. Noch weniger als beispielsweise in präsidialen Systemen wie den USA. Dort verstehen sich die Abgeordneten mit gutem Grund noch mehr als *law-maker*. Bei uns wird man davon ausgehen müssen, dass über 90% der Gesetze von der Regierung eingebracht werden, aber in Abstimmung mit den Regierungsfraktionen. In den Koalitionsvereinbarungen oder den Regierungserklärungen zu Beginn einer Legislaturperiode werden bestimmte Vorhaben beschrieben, die man umsetzen will. Die Ministerialverwaltung bekommt danach den Auftrag, dazu Gesetzesvorlagen zu entwickeln. Diese werden in Absprache mit den Fraktionen und den Fachsprechern der Regierungsfraktionen erarbeitet und dann insgesamt dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt.

*Das heißt, die Politik beschließt nur eine Gesamtvorgabe als grobe Richtung? Und dann kommt die Ministerialverwaltung zum Zug?*

So sieht es in der Regel aus. Man muss aber noch unterscheiden, ob es sich um eine völlig

neue Materie handelt – man sagt, es wird ein Gesetz neu aufgelegt – oder ob es um Gesetzesänderungen geht. Das wird meist schon bei der Materie klar. Man weiß ja, ob man zu dem Bereich schon etwas hat oder ob das vollkommen neu ist. Einfache Änderungen werden auch vom eigentlichen Gesetzgeber, den Parlamentariern entwickelt und eingebracht, komplexe Materien seltener.

Es gibt aber auch hier Ausnahmen, z.B. im Umweltbereich. Wenn wir das Gesetz über die Förderung der erneuerbaren Energien nehmen, ist dort nach meiner Einschätzung der wesentliche Teil der Arbeit von Abgeordneten geleistet worden.

*Warum war das so?*

Weil es sich da um eine ganz besondere Materie handelte, für die einfach einige Abgeordnete fachlich qualifiziert waren. Als sie gewählt wurden, haben sie dieses Thema nach vorne gebracht und sich auch gegenüber der Ministerialbürokratie behauptet.

*Also ein neues Politikfeld, in dem die Verwaltung einfach noch nicht auf der Höhe dessen war, was möglich ist und diskutiert wird.*

Und wo vielleicht auch die Vorstellungen darüber, wie es denn im Einzelnen aussehen sollte, schon sehr klar waren. Das heißt aber nicht, dass das dann ohne Verwaltung geht. Auch dann gibt es diesen Wechsel zwischen Politik und Verwaltung dahingehend, dass natürlich die Verwaltung die Aufgabe hat, solche Gesetzesvorhaben auch in den Gesamtkanon der anderen Gesetze einzubetten. Das kann ein Abgeordneter häufig nicht mehr. Er kann fachlich nicht überblicken, welche Folgen bestimmte Gesetzesformulierungen möglicherweise in ande-

ren Bereichen hervorbringen. Hier entstehen häufig die großen handwerklichen Probleme und Fehler, die wir in den letzten Jahren feststellen mussten. Die Nebenfolgen und Konsequenzen sind häufig nicht bis ins Letzte durchdacht worden.

*Wie sieht es auf der Fraktionsebene aus? Wir müssten doch auf der Fraktionsebene qualifiziertere Leute haben?*

Die Faktionen haben natürlich Mitarbeiter. Allgemeines Verwaltungspersonal und einen Teil wissenschaftliche Mitarbeiter. Das können Historiker, Politologen, Soziologen, Ökonomen, Juristen oder weitere Fachkräfte, z.B. aus naturwissenschaftlichen Bereichen sein. Die stellen ihren Sachverstand den Arbeitskreisen, denen sie zugeordnet sind, zur Verfügung. Also es gibt auch dort notwendigerweise eine Spezialisierung.

Die Abgeordnetenmitarbeiter sind in der Regel weniger stark fachlich geprägt. Auch da gibt es meistens einen oder eine mit akademischer Ausbildung, aber sie sind mehr auf die Kommunikation des Abgeordneten mit seinem Wahlkreis und mit der Presse ausgerichtet.

*Das heißt, dass es auch auf der Fraktionsebene ein Gefälle gegenüber der Ministerialbürokratie gibt.*

Von einem Gleichgewicht kann in diesem Bereich bereits auf Grund der Zahl der Beschäftigten nicht die Rede sein. Hier sehe ich einen sehr großen Unterschied z.B. zwischen der bundesrepublikanischen Realität und der amerikanischen. Auch wenn in der Öffentlichkeit oft diskutiert wird, wie teuer dieses Parlament ist: Der Bundestag bzw. die Fraktionen und Abgeordneten haben zwar einen kleinen Stab von Mitarbeitern, und es gibt auch einen qualifizierten wissenschaftlichen Dienst, der allen zur Verfügung steht. Aber alles zusammengenommen stellt dies nur einen Bruchteil dessen dar, was z.B. in den USA den Abgeordneten zur Verfügung steht.

*Muss man dem einzelnen Abgeordneten mehr Ressourcen zur Verfügung stellen, damit er mehr Leute anstellen kann?*

Die Frage ist, glaube ich, komplizierter, weil mit der einfachen Ressourcenerhöhung nicht sichergestellt wird, dass das tatsächlich in Qualität gesteckt wird. Das kann man hinterher nur schwer kontrollieren. Und ich bin mir auch nicht sicher, ob sich bei der Struktur der Arbeitsteilung, wie sie bei uns zwischen den politischen Ebenen besteht, sehr viel ändern würde. Man hätte sicherlich bessere Grundlagen für Eigeninformation. Aber dass sich an der Grundlage etwas ändert, glaube ich nicht. Da müsste man überlegen, ob man die Gesamtstrukturen in Richtung auf eine Gewichtsverlagerung zu Gunsten der Parlamente verändert. Dies wäre aber mit den derzeitigen strukturellen Vorgaben unseres repräsentativ-parlamentarischen Systems im föderalen Staat kaum positiv zu gestalten.

*Müsste nicht auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestages verändert werden?*

Darüber würde ich in dem bestehenden System noch eher nachdenken als über eine Aufstockung der Aufwandsentschädigung für den einzelnen Abgeordneten. Dem Bundestag sollten mehr Möglichkeiten eingeräumt werden, sich aus dem Wissenspool, der im Land vorhanden ist, zu bedienen.

*Es wurde festgestellt, dass der Wissenschaftliche Dienst weit hinter den aktuellen Diskussionen herhinkt. Wäre es sinnvoll, dass sich der Bundestag auch von unabhängigen Forschungsinstituten beraten lässt?*

Ich bin gegenüber dem wissenschaftlichen Dienst nicht ganz so skeptisch, wie es in Ihrer Frage durchklingt. Er hat sich m.E. in der Regel durch Neutralität und Sachkunde ausgezeichnet. Spezielles Fachwissen wird er aber bei Dritten, z.B. unabhängigen Forschungseinrichtungen, eiholen müssen. Das tun die Fraktionen im Übrigen selbst auch. Der Bundestag und die Ausschüsse

laden regelmäßig Sach- und Fachkundige zu Expertenanhörungen. Diese Veranstaltungen leiden allerdings in der Regel unter der parteipolitischen Vorauswahl bzw. dem rein deklaratorischen Charakter, der die schon vorher feststehenden Positionen in der Regel kaum verändert.

*Kann man in der bundesrepublikanischen Wirklichkeit überhaupt von einer Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung sprechen?*

Auf das Gesamtparlament bezogen nur in sehr eingeschränktem Maße. Der normale Arbeitsalltag sieht so aus, dass Regierung und Regierungsfraktionen miteinander alle wesentlichen Vorhaben abstimmen und in der besprochenen Weise auch durchstimmen. Die eigentliche Kontrollfunktion liegt bei den Oppositionsabgeordneten und -fraktionen.

Es ist ganz selten, dass der Bundestag als Gesamtparlament sich als ein Gegenpart zur Regierung sieht. Das ist in einem Präsidialsys-

tem wie in dem der USA anders. In Deutschland ist es doch eigentlich so: Man kann sagen, es gibt die Regierung einschließlich Regierungsfraktionen, diese bedienen sich der Verwaltung. Und dagegen gibt es die Opposition.

*Aber selbst wenn die Regierungsfraktion der Regierung inkorporiert wäre. Sind die Regierungsabgeordneten und Fraktionen nicht faktisch von der Verwaltung abhängig?*

Das stimmt zu Teilen, wie ich zuvor schon ausgeführt habe. Es gibt die beiden politischen Ebenen, das Parlament und die Regierung, und daneben die Ministerialbürokratie als Unterbau der Regierung in den Ministerien.

*In der Tat kann man sich häufig fragen: Wedelt nun der Schwanz mit dem Hund? Wer gibt die Richtung vor?*

Es sollte ein produktives Wechselspiel sein. Also ein starker Minister oder eine starke Ministerin muss sich eine selbstbewusste Verwaltung wün-



schen, die auch bei Vorgaben, die aus der Politik kommen, auf Probleme hinweist. Vor allem auf solche in rechtlicher Hinsicht oder im Hinblick auf die Auswirkungen auf andere Gesetzesmaterien. Das muss eine gute Verwaltung leisten. Und es zeichnet eine gute Führung im Ministerium aus, dass sie diesen Widerspruch herauskitzelt, weil der gesellschaftlich sowieso kommt, wenn er berechtigt ist. Aber die Führungseigenschaft muss unbedingt bei den Ministern bleiben.

*Und wenn sie einen schwachen Minister haben?*

Dann macht die Verwaltung Politik. Z.B. dadurch, dass sie ihren Minister auf alle möglichen Termine schickt, also über seine Zeit verfügt, oder dadurch, dass bestimmte Vorlagen gebremst werden oder unbearbeitet bleiben. Vor allem dadurch, dass die Sonderinteressen des ‚Hauses‘ und auch bestimmter, dort agierender Personen faktisch immer die Richtung angeben, nicht aber die politisch vorgegebene Generallinie. In unserer komplexen Gesellschaft ist es ja relativ leicht, einer Führungsperson, die weniger Information hat und vielleicht nochführungsschwach ist, bestimmte Dinge als einzige mögliche Alternative zu präsentieren. Und diese Person muss sich auf diese Vorgabe stützen. Das ist ein steiler Grat, auf dem der/die Politikerin da wandert. Kritik aus der Verwaltung ist auch häufig berechtigt. Die Frage ist nur, ob darin die einzige mögliche Alternative enthalten ist.

Nehmen Sie z.B. das neue Einbürgerungsrecht. Besonders in den Landesverwaltungen wurde darauf hingewiesen, dass die doppelte Staatsbürgerschaft in der vorgesehenen Form politische und juristische Probleme aufwarf. Da wäre es nötig gewesen, auf die warnenden Stimmen einzugehen. Aber das war nicht gewollt. Herr Schily hat sich schlicht darüber hinweg gesetzt, warum auch immer.

*Trifft es zu, dass Bürokratien an ihren eingefahrenen Wegen und Strukturen mit aller Macht*

*festhalten und noch immer auf Neues gerne mit dem Satz reagieren: das haben wir noch nie so gemacht und es geht auch nicht.*

Die Verwaltung, besser die Verwaltungen sind Organisationen, die ihre eigenen Verhaltensmuster entwickeln. Die hängen mit den Rahmenbedingungen und inneren Strukturen zusammen. Ich sehe es so, dass diese Rahmenbedingungen in der deutschen Verwaltung nach wie vor eher Beharrungsvermögen und Starrheit hervorbringen als Flexibilität. Das sollte man nicht als Vorwurf an die einzelnen verstehen, sondern als Aufforderung, sich über die Rahmenbedingungen wie Beförderungs- und Gratifikationssystem, Laufbahnordnung usw. Gedanken zu machen.

Ich will Ihnen ein Beispiel aus meiner eigenen Erfahrung geben:

Wir hatten in Hessen zu Beginn der 90er Jahre die Vorgabe aus der Koalitionsvereinbarung, ein bestimmtes Projekt, das lange heftig umstritten war und in der Region einhellig abgelehnt wurde, endgültig zu stoppen. Zuständig war eine Abteilung, die 20 Jahre lang eine vollkommen andere Linie beschritten hatte, wie dies auch damals einhellig gewünscht war. Diese Position sollte nun ins Gegenteil verkehrt werden. So stand es in der Koalitionsvereinbarung. Und alle wesentlichen Leute in den Abteilungen, vor allem die Juristen, sagten: Das geht nicht! Ich habe vor dem Problem gestanden: Wie gehst Du damit um? Ich habe als Jurist gesehen, dass die Argumentation nur in Teilen, geringen Teilen, richtig war, wollte aber keinesfalls mit einer Weisung diese heikle Angelegenheit, die die Öffentlichkeit beschäftigte, anpacken. Ich habe mich deshalb entschlossen, eine juristische Expertise von einem allgemein sehr anerkannten Juristen aus einer anderen Abteilung einzuholen. Diese bestätigte meine Position und hat damit die innere Legitimation hergestellt, das Projekt wie beschlossen anzugehen. Es ging nun nicht 180 Grad in die andere Richtung. Das war aber auch von vornherein klar.

Aber es ging eben letztlich um vielleicht 140 Grad.

*Und was sind wesentliche Gesichtspunkte von Führungsqualität?*

Für mich besteht Führungsqualität vor allem in der Fähigkeit, erkennbar Verantwortung zu übernehmen, Menschen von den Zielen zu überzeugen und am richtigen Platz einzusetzen. Menschen mit Führungsqualitäten haben den hinreichenden Abstand von der Tagespolitik, um mindestens mittelfristig Perspektiven zu entwickeln, und – je höher – dann auch langfristig.

Nehmen wir mal diesen BILD-Zeitungsaufmacher mit dem Rentner in Florida. Ich finde, dass Politik auf so was reagiert, ist ein Zeichen von Schwäche. Man kann politisch drauf reagieren, aber nicht gesetzgeberisch. Führung heißt, etwas so umzusetzen, dass es auch langfristig eine Entwicklung nehmen kann. Das heißt, ich muss fähig sein, die richtigen Leute damit zu betrauen. Führung heißt also sowohl Menschenführung als auch Managementführung und politische Führung. Je höher man kommt, desto weniger wichtig werden die fachlichen Kenntnisse. Der Präsident eines Oberlandesgerichts muss keinesfalls ein Einser-Jurist sein. Er muss aber eine größere Behörde managen können. Das ist in der Politik genauso. Auch ein Abteilungsleiter im Ministerium muss ganz andere Managementfähigkeiten, vielleicht auch politische Fähigkeiten mit sich bringen, als er es in seinem Studium, in der Regel dem Jurastudium, je gelernt hat.

*Man braucht also Persönlichkeiten als Politiker. Reicht das hin oder müsste man sich da nicht noch mehr Gedanken darüber machen, wie so eine politische Führung aussehen kann?*

Die Frage ist zunächst, ob es sich um Politiker in Führungsfunktionen handelt, oder um reine Abgeordnete.

Für die in Führungsfunktionen gilt sicher, dass sie neben den Führungseigenschaften ein

gewisses Fachwissen haben oder sich aneignen sollten, um mitreden zu können. Wichtiger noch ist aber die Fähigkeit, sich einen guten Stab heranzubilden. Man muss schon Argumente haben und nicht nur einfach den Willen zur Macht. Dann fühlen sich die Mitarbeiter vor den Kopf gestoßen und lassen eine solche Person eventuell vor die Wand rennen. Wenn fachlich fundierte Kritik kommt, dann ist es notwendig, auch auf diesem Level dagegen halten zu können.

Man muss vorher Konzepte haben, die durcharbeiten können und offen sein für Korrekturen. Aber man muss immer noch wissen, wo das Ziel liegt. Denn im Politischen kommt neben der Bürokratie, die hemmend sein kann, weil sie ihre eigenen anderen Interessen hat, noch dieses Über-Bande-Spielen der Betroffenen und der Bürokratie z.B. mit den Medien dazu. Dann wird es unendlich komplex und ganz schwierig.

*Sie wollen Widerspruch in der Bürokratie herauskitzeln. Ist der denn da?*

Man braucht auch Leute, die quer sind zum herrschenden Strom oder auch dagegen. Das kommt auch auf das Klima an, das man in einem Ministerium geschaffen hat. Man muss andere Positionen, die sachlich und ehrlich vorgetragen werden, nicht negativ honorieren, sondern positiv. Das erfordert Führungsqualität.

*Aber wenn Sie auf die nächste Stufe wollen, brauchen Sie eine gute Beurteilung. Da werden Sie nicht groß quer schießen.*

Da ist etwas dran, aber es kommt insgesamt auf das Klima in der Behörde an. Im Übrigen gibt es Stufen in der Hierarchieleiter, die viel Freiheit einräumen. Es gibt ja diese wunderbare Formulierung: „B3 macht frei“. Also wer da mal im Ministerium gelandet ist, der hat zumindest die Chance, die Klappe aufzumachen. Der Nachteil ist, der kann auch sagen, ich mache gar nichts mehr. Der ist dann da und blockiert Stellen. Diese Kategorie Menschen gibt es auch sehr verbrei-

ten, die sitzen dann unverrückbar auf Führungspositionen, auf die sie nicht hingehören.

*Und in den letzten 20, 30 Jahren hat sich die parteipolitische Orientierung der Bürokratie noch einmal verschärft.*

Ja, auch wenn zu konstatieren ist, dass im engen Führungsstab, z.B. eines Ministers, eine große Verlässlichkeit auch in parteipolitischer Hinsicht notwendig ist.

Ich glaube aber insgesamt, dass in den letzten Jahren die parteipolitische Einflussnahme auf die Besetzung von Positionen nicht nur in den Verwaltungen, sondern vor allem in den lukrativen Führungsetagen staatlicher und halbstaatlicher Unternehmen jenseits notwendiger Qualifikationen erheblich zugenommen hat. Dadurch ist Qualität und Seriosität verloren gegangen. Bei aller, aus meiner Sicht berechtigten Kritik am klassischen Beamtenstatus: er hatte und hat nicht nur negative Seiten. Positiv war und ist in weiten Teilen der Beamenschaft immer noch die Gemeinsinnorientierung. Die ist zwar häufig in der Grundtendenz konservativ, aber die Beamten haben auch eine Loyalität gegenüber dem Ganzen, die heute mehr und mehr zurückgedrängt wird. In kritischen Fällen hätten sie früher eher gesagt, ich bin anderer Meinung, wenn Sie mich aber weisen, dann mache ich das. Durch Ämterpatronage kommt unqualifiziertes und weniger allgemein verantwortliches Personal in die Verwaltung, das eben exekutiert, was erwartet wird. Das heißt nicht, dass jeder, der in der Partei ist, deswegen unqualifiziert ist. Diese Menschen müssen sich nur den gleichen Auswahlkriterien unterwerfen, wie alle anderen auch. Man kann ja auch nicht sagen, weil jemand in der Partei ist, kriegt er die Stelle nicht.

*Und Veränderungen sind hier allein durch politische Führung zu erreichen?*

Nein, und ja. Denn zu einer grundlegenden Veränderung bedarf es zunächst des politischen Führungswillens, die Rahmenbedingungen,

unter denen öffentliche Verwaltung heute arbeitet, und das gesamte öffentlichrechtliche Verwaltungssystem personell und organisatorisch umzubauen.

Wir können in Zukunft weder mit dem starken Beamtenrecht noch mit dem noch unflexibleren BAT-Tarifsystem eine moderne, auf Verantwortung und Eigeninitiative setzende Verwaltung aufbauen. Das Land NRW hat hier mit der sog. Bull-Kommission richtige und neue Wege aufgezeigt, die nun aber die SPD-Fraktion im dortigen Landtag aus Furcht vor den Standes- und Gewerkschaftsorganisationen nicht beschreiten will.

Es müsste außerdem viel dafür getan werden, dass der Wechsel zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft oder NGOs erleichtert wird. Das verhindert auch eine zu bürokratische Sicht der Dinge. Die wächst, wenn man 20 Jahre in der gleichen Organisation arbeitet. Es geht aber u.a. wegen unseres Versorgungssystems nicht. Wer sich einmal eine Beamtenanwartschaft im höheren Dienst erworben hat, der wird es sich dreimal überlegen zu wechseln. Und kaum ein Industrieunternehmen, und schon gar nicht NGOs, ist bereit, die Lasten zu übernehmen, damit der die gleiche Pension bekommt. Hier muss unbedingt etwas getan werden, um Queereinstiegern den Einstieg zu erleichtern. Da würde ich auf jeden Fall Sauerstoff in den Verwaltungsapparat reinbringen.

Um ein schlechtes Beispiel zu nennen: Eine der für mich beharrndsten und wenig innovativen Verwaltungen ist die Arbeitsverwaltung. Das, was jetzt mit den Hartz-Gesetzen gemacht wird, ist zwar spannend, aber es kommt viel zu spät, wurde von außen angestoßen und ist handwerklich schlecht gemacht. Und angesichts der Tatsache, dass alle Insider seit mehr als 15 Jahren wissen, dass die Verwaltung von Arbeitslosigkeit mit ihrem Hin- und Herschieben der Betroffenen zwischen staatlicher und kommunaler Ebene ein unglaublich teueres Relikt aus prosperierenden Wirtschaftsphasen ist, das abge-

schafft gehört, sind die Hartz-Gesetze ein mehr als ernüchterndes Ergebnis.

*Und Öffnung der Verwaltung gegenüber Quereinsteigern bedeutet, dass es Interessengruppen leichter haben, via Verwaltung politische Entscheidungen zu beeinflussen.*

Richtig, jeder Vorteil – und Durchlässigkeit empfinde ich als Vorteil – hat auch negative Seiten. Der Grundgedanke des unabhängigen Beamtenstums ist sicher nach wie vor richtig. Der hat aber in der Konsequenz heute diese Unbeweglichkeit und auch eine zu starke Position gegenüber der Politik mit sich gebracht. Da muss man sich dann entscheiden, wo der größere Vorteil liegt und was man will. Ich würde es in Kauf nehmen, dass Beeinflussung durch Quereinsteiger nicht auszuschließen ist. Aber schauen Sie sich ein Ministerium heute an. Im Sozialministerium sitzen vielleicht zu viele der Gewerkschaft oder dem Beamtenbund verpflichtete. Und vielleicht sitzen im Wirtschaftsministerium zu viele, die dem BDI oder sonst wem nahe stehen. Also es wird auch in dem System, das wir haben, darauf hinauslaufen, dass es Einzelne gibt, die ihrem Umfeld zu sehr verpflichtet scheinen. Dass dieses Phänomen damit verstärkt würde, glaube ich nicht. Im amerikanischen Regierungssystem, wo eben – wenn die Regierung wechselt – ein paar tausend Leute mitgehen, ist Durchlässigkeit im Ansatz vorgesehen. Der Vorteil dieses Systems ist, dass die Leute immer wieder gehen und keiner länger als acht Jahre da ist. Selbst wenn die gleiche Partei dranbleibt, gibt es ja meist den Wechsel. Bei uns werden zu bestimmten Zeiten Menschen reingebrochen, die vielleicht auf Dauer das System belasten.

*Wie würden Sie die Qualität der Verwaltung einschätzen?*

Mein Eindruck ist, dass die Qualität nachgelassen hat, aber es ist kein Sturz von 100 auf 10. Und es gibt riesige Unterschiede. Man

kann sich ja auch mal die Länder einzeln anschauen. Die Verwaltung in Bayern hat z.B. einen guten Ruf. Dort hat man immer sehr viel Wert darauf gelegt, dass bestimmte Qualitätsstandards eingehalten werden. Ich glaube zwar nicht, dass z.B. Examensnoten letztlich etwas über die Qualifikation für Führungspositionen aussagen. Ich halte es aber für richtig, mit dem Personal über einzuhaltende Standards zu kommunizieren und dies dann auch zu honorieren.

*In letzter Zeit haben sich insgesamt die Fehler gehäuft. Woran liegt das?*

Ich denke das fängt schon mit der Ausbildung an. Dort muss mehr getan werden, ebenso in der Fortbildung, die im öffentlichen Sektor gegenüber der Privatwirtschaft weit hinterher hinkt. Es gibt nach wie vor sehr gute Leute. Aber es gibt auch einen ganzen Teil, der einfach nicht gut ist. Die sind zum Teil über völlig unverständliche Beförderungen, teilweise über Parteien, in Positionen gekommen, die sie nicht ausfüllen können.

Fehler werden aber häufig auch deshalb gemacht, weil die Politik in einer ‚Sturzgeburt‘ wie bei Hartz IV Dinge beschließt, die rechtlich oder verwaltungstechnisch nicht oder nur mit erheblichen Problemen umsetzbar sind.

*Politisch ist das vermutlich Selbstmord, weil das viele Leute betrifft, die einfach ein bisschen länger arbeitslos sind.*

Ja, das ist die Seite, wo es, rein politisch gesehen, besser gewesen wäre, sorgfältiger zu überlegen, was man da eigentlich tut. Nehmen wir mal an, man würde aber trotzdem sagen, das ist richtig. Dann muss man sich aber auch die Konsequenzen vor Augen führen und die Verantwortung als Politiker dafür übernehmen, wenn im nächsten Jahr allein wegen technischer Probleme tausende Menschen, die auf Unterstützung angewiesen sind, wochenlang nicht versorgt werden.

### *Ist das die Inkompétenz der Politik oder der Verwaltung?*

Bei Hartz IV ist es ja so, dass die Bundesagentur für Arbeit immerhin in Teilen – nicht grundsätzlich – ihren warnenden Zeigefinger erhoben hatte. Da hat sie in gewisser Weise das getan, was sie tun musste. Die Politik hat – mit Unterstützung der Ministerialbürokratie, wie mir scheint – den eingeschlagenen Weg beibehalten. Sie muss mit den Konsequenzen leben.

### *Die Hartz-Kommission hat inhaltliche Vorgaben gemacht. Hätte noch etwas aus der Verwaltung kommen müssen?*

Da sind wir an einem anderen sehr grundsätzlichen Problem: die Legitimation politischer Entscheidungen. Im Modell der repräsentativen Demokratie gibt es politische Vorgaben und die Verwaltung wird dann beauftragt diese umzusetzen. Hier haben wir eine andere Ausgangslage: Bei der Entwicklung der Grundkonzeption eines wesentlichen Teils der zukünftigen Arbeits- und Sozialpolitik in unserem Lande ist nicht nur das Parlament wenig beschäftigt, auch die Verwaltung nicht, sondern Berater und eine Kommission.

Wir halten uns zwar, entgegen landläufiger Überzeugungen, keinen besonders großen Wasserkopf an Verwaltung. Aber wir leisten uns eine teure Verwaltung. Und wenn ich bei ganz zentralen Problemen der gesellschaftlichen Veränderung nicht mehr in der Lage bin, mit dem gegebenen Handwerkszeug, also Parlament, Regierung, Verwaltung, auch die notwendigen Reformen in die Wege zu leiten, ist das grundsätzlich bedenklich. Was die Hartz-Gesetze angeht: So etwas müsste eine Planungsabteilung im Sozial- und Wirtschaftsministerium leisten können. Wenn sie das nicht kann, weist dies auf einen deutlichen Verlust an politischer Handlungsfähigkeit des Gesamtsystems hin. Dies ist u.a. auch unserem föderalen System geschuldet, das zur Degeneration politischer Verantwortung geführt hat. Wenn von vornherein ab-

sehbar ist, dass umfassende Gesetzesveränderungen, die aus einem Bundesministerium kommen, allein aus parteipolitischen Überlegungen im Bundesrat keine Mehrheit finden dürften, ist es nachvollziehbar, dass eine Regierung zur Steigerung der Legitimation lieber scheinbar unabhängige Kommissionen mit der Erarbeitung neuer Konzepte betraut. Dies gilt umso mehr, wenn damit zugleich den Problemen in den eigenen Fraktionen und den Bedenkenträgern in den Ministerien aus dem Weg gegangen wird.

Richtig ist aber auch, dass heute angesichts der Komplexität der Materie in der Tat häufig die fachliche und legitimatorische Notwendigkeit besteht, sich auch des Sachverstands von außen zu bedienen. Aber man muss dann die Frage stellen: Wie wurden die Kommissionen besetzt, wen repräsentieren sie gesellschaftlich? Festzustellen ist mindestens, dass in der Hartz-Kommission die Betroffenen, die Arbeitslosen, nicht vertreten waren. Ebenso fehlte es auf der Seite der Berater aus meiner Sicht an kompetenten Verwaltungskennern, die auf Probleme bei der Umsetzung, wie sie sich nun zeigen, rechtzeitig hätten hinweisen können.

### *Kann man jenseits der Kommissionen, wenn man die letzten 30 Jahre beobachtet, eine Gewichtsverschiebung feststellen von der Politik hin zur Verwaltung, dass die Verwaltung als eigenständiger Akteur agiert? Ist sie mächtiger geworden?*

Da würde ich mich schwer tun. Es gab und gibt immer starke und schwache politische Führungen. Je schwächer die politische Führung, desto stärker die Verwaltung und umgekehrt. Wenn man aber eine starke politische Führung hat, dann kann auch die Verwaltung in den Schranken gehalten werden, in die sie gehört.

*Harmut Bäumer, Bridges Consulting – Public Affairs & Management, Mitglied der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“*

*Dr. Rudolf Speth* ist Redakteur des Forschungsjournals Neue Soziale Bewegungen

Willi Kaczorowski

## **Dienstleistung im Modell einer kooperativen Verwaltung Die „Connected Republic“ als Fallbeispiel für eine integrierte E-Government-Strategie**

### **1 Einleitung**

Ist beim E-Government in Deutschland das Glas halb voll oder halb leer? Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten, für beide Sichtweisen ließen sich einige Belege anführen. Zweifelsohne hat Deutschland bei der E-Government-Entwicklung eine Reihe von Fortschritten erzielt. Auch die Zahl der Online-Nutzer steigt wieder. 2003 waren mit 50,1 Prozent bereits über die Hälfte aller Deutschen online, für die nächsten Jahre wird allgemein mit Zuwachsen gerechnet. Doch sprechen auch etliche Indizien dafür, erhebliche Verbesserungspotenziale für den öffentlichen Sektor in Deutschland zu skizzieren.

Zahlreiche Online-Dienstleistungen werden nur sehr zögerlich angenommen. Nach Angaben des Branchenverbandes BITKOM nehmen hierzulande lediglich rund 26 Prozent aller Bürger solche Dienstleistungen in Anspruch, während die nordischen Länder, die USA, Singapur, oder auch Spanien, Frankreich und die Niederlande weitaus höhere Nutzungsquoten haben. Internationale Studien, oftmals interessengeleitet durch Unternehmensberatungen, bescheinigen Deutschland häufig einen Mittelpunkt. Demnach hinkt die Bundesrepublik im Bereich E-Government Ländern wie Australien, Neuseeland, den USA oder den nordischen Staaten weit hinterher. Im Vergleich zu Ländern wie Südafrika, Mexiko, Brasilien oder Malaysia ist das deutsche E-Government deutlich besser aufgestellt.

Die Internet Business Solutions Group des Netzwerk- und Kommunikationsspezialisten Cisco Systems ist eine Gruppe von strategischen Beratern, die weltweit mit Regierungen und Verwaltungsbehörden zusammenarbeitet. Als Er-

gebnis dieser Kooperation ist das Konzept der „Connected Republic“ entstanden. Es stellt einen Rahmen dar, innerhalb dessen die E-Government-Strategien weiterentwickelt und auf eine höhere Stufe gebracht werden sollen.

### **2 Die „Connected Republic“**

Hinter dem Begriff der „Connected Republic“ steht die Ausgangsthese, dass die Republik Platons, in der die Bürger ihre Sache selbst bestimmen und in die Hand nehmen, durch den konsequenten Einsatz intelligenter Informations- und Kommunikationstechnologie gefördert werden kann. Die Technologie hat weiterhin dienende Funktion, wird aber im Zeitalter der Wissensgesellschaft einen herausgehobenen Stellenwert beim Regieren und Verwalten einnehmen. Trotz der erheblichen Unterschiede, die sich aufgrund der Organisation, der Kulturen und der Historie des öffentlichen Sektors herausgebildet haben, lassen sich doch drei gemeinsame Grundzüge herausarbeiten, die eine Transformation einer traditionellen Verwaltungsorganisation hin zu einer „Connected Republic“ fördern. Diese sind:

- Überwindung der traditionellen, statischen und fachlich ausgerichteten Organisation der öffentlichen Verwaltung hin zu einer dynamischen „Networked Virtual Organisation“.
- Veränderung von Erscheinungsbild und Aufgabenwahrnehmung durch den Public Sector mit dem Ziel, gesellschaftlichen Mehrwert für die Nutzer und somit die Kunden anzubieten.
- Veränderung der Kultur der öffentlichen Verwaltung unter Einschluss der Arbeitsbedingungen des öffentlichen Sektors.

### 3 Leitprinzipien der „Connected Republic“

Im Folgenden werden die vier Leitprinzipien des Modells dargestellt. Dabei ist jedes dieser Leitprinzipien von eigenständiger Bedeutung, aber erst ihre Kombination zu einem strategischen Konzept bildet die „Connected Republic“ und die Grundlage für zukünftiges E-Government.

#### 3.1 Absolute Kundenorientierung „Customer centricity“

Im Mittelpunkt steht die Überzeugung, dass die öffentliche Verwaltung ihre Tätigkeit so organisieren sollte, dass Kundenorientierung im Zentrum aller behördlichen Aktivität steht. Bislang gibt es erst wenige Verwaltungen, die sich entsprechend organisiert haben. Damit absolute Kundenorientierung erreicht wird, konzentriert sich das Konzept der „Connected Republic“ auf drei Aspekte: So geht es erstens darum, die Bereitschaft der Kunden zu stärken, die verschiedenen Verwaltungsbehörden als eine einheitliche Organisation wahrzunehmen. Dazu ist eine vertikale und horizontale Integration der Behörden erforderlich. Zweitens soll diese einheitliche Organisation so herausgebildet werden, dass die Aufbau- und Ablauforganisation einzig und allein durch die Bedürfnisse und Erwartungen ihrer Kunden dominiert wird. Und drittens soll eine neue Verwaltungsorganisation, die flexibler und schneller auf die sich stetig wandelnden Aufgaben reagieren kann, geschaffen werden.

Bevor die öffentliche Verwaltung trotz unterschiedlicher Ebenen, Aufgaben und Zuständigkeiten als eine einheitliche Organisation agieren kann, bedarf es einer gründlichen Überprüfung und Reform der Organisationsstruktur. Gegenwärtig dominiert das Fachlichkeitsprinzip – die öffentliche Verwaltung nimmt ihre Aufgaben gestützt auf selbständige agierende fachlich ausgerichtete Behörden wahr. Zur Realisierung der absoluten Kundenorientierung ist

deshalb erforderlich, ein neues Organisationsmodell zu entwickeln und umzusetzen. Im Mittelpunkt soll die Vernetzung der Kunden mit allen Akteuren auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung stehen. Zusätzlich sollen Non-Profit-Organisationen und Unternehmen in dieses flexible Netzwerk eingebunden werden. Das Netzwerkmodell wird jedoch nur realisiert werden können, wenn ein neues Modell der Steuerung auf Basis gemeinsamer Standards und Infrastrukturen entwickelt wird.

Als Vorbild könnte etwa die kanadische Provinz Ontario fungieren. Dort sind seit 1998 Regierung und Verwaltung wie ein Unternehmen organisiert. Dies gilt besonders für die Art und Weise, wie Informations- und Kommunikationstechnologie geplant, beschafft, gesteuert und über die gesamte Behördenlandschaft eingesetzt wird. Erfolgsfaktor war hierbei, dass Technologie nicht länger als Kostenblock, sondern als Hebel zur Veränderung betrachtet wurde.

Über die Verpflichtung zur Zusammenarbeit und deren organisatorische Umsetzung hinaus ist es erforderlich, auch die Geschäftsprozesse so zu organisieren, dass die jeweiligen Kundenerwartungen im Mittelpunkt stehen. Bildet die absolute Kundenorientierung den Maßstab für die vernetzte Organisation der öffentlichen Verwaltung, wird mit Hilfe einer tiefgreifenden Aufgabekritik zu analysieren sein, welches die Kernaufgaben künftiger Verwaltungstätigkeiten und welches Kontextaufgaben sind, die von anderen Partnern des Netzwerks aufgrund ihrer eigenen, wesentlich über die der Verwaltung hinausgehenden fachlichen Kompetenz, wahrgenommen werden sollten.

Konzentration der Verwaltung auf Kernaufgaben, Verlagerung der Kontextaufgaben auf Partner und die Vernetzung dieser Partner sowie der Umbau der Verwaltung zu einem kundenorientierten „joint-up government“ rufen die Besorgnis von „gläsernen Bürgern“ hervor, die aufgrund von „Data Sharing“ und „Data Mining“ leicht Opfer staatlicher Ordnungs- und Regu-

lierungstätigkeit werden könnten. Daher wird bei der Umsetzung der „Connected Republic“ besonderer Wert auf Sicherheit und Datenschutz gelegt werden müssen. Zudem kann erst mit der Umsetzung aller Leitprinzipien der „Connected Republic“ die Basis für eine Überwindung der Vertrauenskrise geschaffen werden.

### **3.2 Vernetzung „Connecting people“**

Das zweite Leitprinzip „Vernetzung“ hat zwei Dimensionen. Zum einen ist es auf die Vernetzung der Verwaltung mit Unternehmen und Non-Profit-Organisationen bezogen. Darüber hinaus soll aber auch die Vernetzung mit dem Bürger und die Vernetzung der Bürger untereinander gefördert werden.

Vernetzung geht bis weit in die Zivilgesellschaft hinein. Die Gesellschaft wird immer fragmentierter, die Beziehungen der Bürger orientieren sich immer mehr am spontanen, individuellen Handeln als an klar ausgerichteten, langfristigen und stabilen Aktionsformen. Diese

neue Entwicklung stellt die öffentliche Verwaltung vor neue Herausforderungen. Mit der Entwicklung informeller Netzwerke geht die Gefahr einher, dass die Gestaltung von Politik und die Durchführung von Programmen immer schwieriger wird, weil Sicherheit und Verlässlichkeit kaum prognostiziert werden können. Zugleich liegt darin aber auch die Chance, über diese virtuellen, vernetzten Gemeinschaften die Partizipationsbereitschaft der Mitglieder erhöhen zu können. Aufgabe von Regierung und Verwaltung in der „Connected Republic“ soll sein, diese neue Form der Gemeinschaft und der Zusammenarbeit zu fördern und ihr die erforderliche Informations- und Kommunikationstechnologie zur Verfügung zu stellen.

Vernetzung spielt in der „Connected Republic“ auch bei den Politikkonzeptionen eine große Rolle. Die Aufweichung des Fachlichkeitsprinzips und die Orientierung an den Kundenbedürfnissen spielt eine große Rolle für die Gewinnung neuer Legitimität des Verwaltungshandelns. Um eine solche Neuorientierung zu

*Meistens ist so ein Beamtenjob  
in der Kreisverwaltung ziemlich öde  
und stinklang-  
weilig...*



erreichen, ist aber auch eine vernetzte Politikformulierung und -durchsetzung erforderlich. In einer hochkomplexen, modernen Wissensgesellschaft mit sich immer vielfältiger artiklierenden gegensätzlichen Interessen ist es unausweichlich, dass die Verwaltungsorganisation die Fähigkeit hat, hochkomplex zu denken und zu handeln.

Eine Vernetzung von Bürgern, Behörden und Unternehmen kann drei Vorteile erzielen: Der erste Vorteil liegt in gesteigerter Zusammenarbeit. Ohne neue Formen systematischer Zusammenarbeit, die durch Technologieeinsatz gefördert werden und möglichst zeitgleich erfolgen sollen, können in der Wissensgesellschaft neue Aufgaben nur unzulänglich gelöst werden. Der zweite Vorteil besteht in erhöhter Kommunikation. Drittens wird Vertrauen gebildet, wenn die Kunden von Regierung und Verwaltung über an ihren Bedürfnissen ausgerichtete Tools stets auf dem aktuellen Stand der Diskussion sind, deren Resultate sie für sich bewerten und daraus ihr zukünftiges Handeln ableiten können.

### 3.3 Befähigung „Empowering Citizens“

Der Begriff „to empower“ steht für die Befähigung, eigene Interessen zu erkennen und selbst wahrzunehmen. Im Berufsleben hat er längst Eingang gefunden. Im politischen Bereich ist er allzu oft noch ein Fremdwort. Im Rahmen der „Connected Republic“ bedeutet „to empower“, Bürger zur Wahrnehmung ihrer Rolle im Entscheidungsprozess zu befähigen. Das Empower-Konzept vereint Ansätze des von der Bundesregierung verfolgten Konzeptes des aktivierenden Staats mit der Organisationsform der ‚Public Private Partnership‘.

Bestandteil des dritten Leitprinzips ist ein systematischer Ausbau der E-Democracy-Elemente. Sie fristen in den E-Government-Strategien ein unverdientes Schattendasein. Dabei gehört E-Democracy zum Konzept der demokratischen Erneuerung in der Wissensgesellschaft. Es umfasst den Einsatz von netzbasierteren, interaktiven Informations- und Kommunikationstechnologien, deren Ziel es ist, die Be-

... aber wenn man dann mal wieder in  
treuer Pflichterfüllung ein paar Bürgerkriegs-  
flüchtlinge in ihr Heimatland zurück-  
schieben  
kann ...



teiligung der Bürger am politischen Prozess und an der Zivilgesellschaft signifikant zu erhöhen und so zu einer grundlegenden Erneuerung der Legitimität des öffentlichen Wirkens beizutragen. Somit hat E-Democracy nicht zum Ziel, die politisch-parlamentarische Demokratie abzulösen, sondern sie um partizipatorische Elemente zu ergänzen. Die Bürger wollen in der Regel nicht selbst regieren. Stattdessen wollen sie Gehör finden und Einfluss nehmen können.

### **3.4 Gesellschaftlicher Mehrwert „Delivering Public Value“**

Das britische Cabinet Office nimmt für sich in Anspruch, den Public-Value-Ansatz erfunden zu haben. Dabei bezieht sich Public Value auf die Werte, die von Politik und Verwaltung durch Rechtssetzung, Dienstleistungen, Transfers u.a. geschaffen werden. Vier Faktoren sollen zur Mehrwertbildung beitragen: die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen, die erzielten messbaren Ergebnisse durch diese Services, das sich dadurch artikulierende Vertrauen in den Staat und in die öffentliche Verwaltung sowie in zunehmendem Maße das Vertrauen darauf, dass der Staat auch die öffentliche Sicherheit garantiert. Technokratisch ausgerichtete und ausgeführte öffentliche Verwaltung wird es nicht schaffen, das Gefühl für Gemeinwesenverantwortung zu stärken, wenn nicht zuvor durch geeignete Maßnahmen die Staatsverdrossenheit beseitigt und die Partizipationsbereitschaft der Bürger und aller Akteure in der Zivilgesellschaft gestärkt wird.

## **4 Fazit**

Eine Umsetzung des Konzepts der „Connected Republic“ würde Brüche in der Kultur und in der Arbeitsweise des öffentlichen Dienstes mit sich bringen. Neue Technologien könnten eingeführt und neue Strukturen aufgebaut werden. Wenn aber die im öffentlichen Dienst Beschäftigten nicht die Bereitschaft entwickeln, ihre

Arbeitsweise und ihre Handlungsmuster zu verändern, wird jedes E-Government scheitern. Will die öffentliche Verwaltung schneller, effizienter und gezielter auf die veränderten Kundenbedürfnisse reagieren, werden die Beschäftigten eher in flexiblen Einheiten und informellen Netzwerken als in fest zementierten Verwaltungsstrukturen arbeiten. Flexibilität und die Fähigkeit, mit anderen auf Zeit und in wechselnder Zusammensetzung zusammenzuarbeiten, soll den öffentlichen Dienst prägen.

Neue Werkzeuge der Informations- und Kommunikationstechnologie müssten die Beschäftigten bei ihrer flexiblen Aufgabenerfüllung unterstützen. Viele Verwaltungsbehörden arbeiten bereits mit Internet-Tools auf der Basis eines Self-Service, die lästigen Papierkram im Bereich der inneren Verwaltung abnehmen. Hinzu kommen sollen Tools, die die Vernetzung der Beschäftigten mit anderen Behörden, den Unternehmen sowie den Non-Profit-Organisationen unterstützen und sie auf diese Weise zu einer verbesserten kundenorientierten Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben befähigen.

Das Konzept der „Connected Republic“ stellt einen Paradigmenwechsel dar. Es geht weit über traditionelle Bürokratieabbaukonzepte hinaus und plädiert für einen Umbau der öffentlichen Verwaltung auf Grundlage der dargestellten Leitprinzipien. Darüber hinaus stellt es einen Handlungsrahmen für eine Bürokratieabbaudiskussion dar, bei der sich die öffentliche Verwaltung auf ihre Kernkompetenzen konzentriert und zusammen mit Partnern der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft zur gesellschaftlichen Aufgabenerfüllung beiträgt. Dabei soll die Informations- und Kommunikationstechnologie einen entscheidenden Beitrag leisten. Investitionen in neue Technologien sollen nicht als bloße Kosten für die Behörden betrachtet werden, sondern als Faktoren, die einen Wandel in der öffentlichen Verwaltung bewirken.

*Willi Kaczorowski, Regierungsdirektor a.D., ist Executive Advisor, IBSG, bei Cisco Systems.*

## Politisierter Konsum – konsumierte Politik

### Call for Paper zur gemeinsamen Tagung der AG Konsumsoziologie und Sektion Politische Soziologie in der DGS am 03./04. Juni 2005 in Gießen

Politik und Konsum sind vielfältig miteinander verschränkt. Die Tagung will die Relationen zwischen diesen Handlungssphären und ihren institutionellen Komplexen aus zwei Blickrichtungen beleuchten. Für *Politisierungen des Konsums* stehen nicht nur die jüngeren Auseinandersetzungen um BSE und andere Lebensmittelkandale, die zu einer Relevanzverschiebung des Konsums im Rahmen staatlicher Politiken geführt haben, oder die Boykott-Aktionen und Markenproteste der globalisierungskritischen Bewegungen. Ebenso kann auf die Legitimationsrelevanz des Konsums für die institutionellen Ordnungen politischer Gemeinwesen – ausgeprägt etwa in der Systemkonkurrenz zwischen der Bundesrepublik und der DDR – oder auf die Auswirkungen von Macht- und Statuskämpfen auf die Praktiken des Konsums verwiesen werden. Auf der anderen Seite bedient sich die Politik in vielen Bereichen (vom Wahlkampf über die Mediendarstellung bis zur Politiker-Selbstinszenierung) der Handlungs- und Kommunikationsmuster aus dem konsumtiven Bereich entwickelter Marktgesellschaften. Indem die Tagung auch dem *Konsumismus in der Politik* nachspürt, will sie das zeitdiagnostische und sozialtheoretische Potential einer ‚Soziologie des Konsums‘ freilegen, deren Konzepte und Erklärungsansätze einen breiten Anwendungsbereich vorfinden.

Gerade in soziologischen Untersuchungen zur gegenwärtigen Vermarktlichung von gesellschaftlichen Handlungsfeldern, die zuvor einer Marktlogik weitgehend entzogen waren, verdient die Frage, inwiefern hier symbolische Praktiken, Entscheidungsroutinen und Lifestyle-Optionen Einzug erhalten, die wir der Konsumsphäre zurechnen, große Aufmerksamkeit. Die Politik ist hiervon – nicht zuletzt bedingt durch ihre massenmediale Vermittlung – in hohem

Maße betroffen. Was die Politikwissenschaft als ‚Dealignment‘, d.h. nachlassende Bindung der Wählerschaft primär mit negativen Kategorien diagnostiziert, bedarf der genaueren Analyse jener Orientierungs- und Selektionsmuster, mit denen Bürgerinnen und Bürger heute auf das politische Angebot zugreifen und reagieren. Dabei ist von einer Ausweitung jener Haltungen und Handlungsformen auszugehen, die im Zuge der Bedeutungsaushandlung zwischen Produzenten und Rezipienten auf Märkten für Konsumgüter ‚eingeübt‘ und ‚erprobt‘ werden – insbesondere auf jenen Märkten, die sich auf ‚symbolischen Konsum‘ von ‚Markenzeichen‘ spezialisiert haben. Das genaue Studium der Praktiken und Wandlungstendenzen des Konsums könnte sich hier als Schlüssel für das soziologische Verständnis der gegenwärtigen Veränderungsdynamik von Politik und Demokratie erweisen.

Genauso interessiert aber das Verhältnis von Politik und Konsum in der Gegenrichtung. Denn eine Soziologie des Konsums kann sich nicht auf verhaltenstheoretische Modelle der Wirtschaftswissenschaften und des Marketing beschränken, sondern muss die Praktiken der Konsumenten und Anbieter explorativ erforschen, um ihren Facetten, ihrem Bedeutungs- und Gestaltwandel gründlich nachzugehen. Hier dient der Bezug auf die Politik dazu, den Blick auf die Konsumpraktiken in verschiedene Richtungen zu öffnen: Nicht nur kann unter Gesichtspunkten der reflexiven Steuerung der Biographie, der laufenden Identitätsarbeit und der Körperpolitik die Zentralstellung, die der Konsum in der privaten Lebensführung gewonnen hat, in die erweiterte Perspektive einer ‚Politik der Lebensführung‘ eingerückt werden. Vielmehr können auch die vergesellschaftenden oder vergemeinschaftenden Aspekte des Konsums

daraufhin befragt werden, ob und wie sie das Politische in der erweiterten Sphäre markt- und medienvermittelter Kommunikation zur Geltung bringen. Die Untersuchung von Spuren des Politischen in den Praktiken des Konsums dient hier zur Aufhellung der Machtverhältnisse ebenso wie der normativen Integrationspotentiale einer Marktgesellschaft, in der die Konsumenten zu einer für die Stabilität ganzer Wirtschaftszweige maßgeblichen und von der Politik massiv umworbenen Bezugs- und Schlüsselgröße geworden sind.

Folgende Leitfragen und Themenbeispiele dienen als Orientierung für mögliche Beiträge. Sehr erwünscht sind Papiere, die eine theoretische Konzeptentwicklung mit der Rekonstruktion oder vergleichenden Analyse exemplarischer Gegenstände zum Komplex ‚Politik und Konsum‘ verbinden:

- Verändern sich die Konsum-Muster und -Haltungen gegenwärtig durch eine politische Aufladung ihrer symbolischen Ordnungen und Orientierungen oder nimmt diese eher ab?
- Wird der gesellschaftliche Werte-Diskurs heute ganz im Stile einer medialisierten Markt- und Marken-Kommunikation ausgetragen?
- Welche Dimensionen des Politischen spielen im Konsum eine Rolle (z.B. Distinktionskämpfe, Identitätspolitik, Interessenpolitik, Gesellschaftspolitik, Globalisierungskritik)?
- Unter welchen Bedingungen kommt es zu einer Vergemeinschaftung, politischen Selbstorganisation oder Protestartikulation von Konsumenten im Rahmen einer sozialen Bewegung oder anderer politischer Organisationen und Netzwerke?
- Wie weit reichen Formen der Politisierung in den Alltag des Konsums hinein? Gewinnt der Lifestyle-Konsum mit dem Bedeutungswachstum für die reflexive Lebensführung und Biographiesteuerung in der Markt- und

Medienkultur politische oder subpolitische Züge?

- Wie ist die Politisierung des Konsums von oben einzuschätzen? ‚Go Shopping!‘ als patriotischer Aufruf von Blair und Bush nach den Anschlägen vom 11. September 2001, der Appell von Renate Künast, ‚Politik mit dem Einkaufskorb‘ zu machen und Gerhard Schröders Ermunterungen der Bürger zu mehr Konsum sind hier kontrastive Beispiele.
- Kopieren die Bürger in ihren politischen Wahlentscheidungen das in der Konsumsphäre eingeübte Handlungsmuster? Wie weit trägt das Paradigma des Konsums in der Analyse der heutigen, durch Demoskopie, Einschaltquoten etc. marktförmig zugerichteten Politik? Inwiefern wird Politik selbst zum Markenartikel?
- Soll man die wachsende Bedeutung von ‚Konsumentensouveränität‘ als Ausweitung der Möglichkeiten politischen Handelns in den Mikrobereich der Kaufhandlungen verstehen (Pramat der Politik), oder wird, wo es sich um Diffusion von Marktmechanismen handelt, der politische Charakter dieser Handlungen prekär (Pramat der Marktvergesellschaftung)?
- Inwiefern überformt und überfordert die mit sozialstaatlicher Deregulierung einhergehende Ausweitung privatwirtschaftlich organisierter sozialer Dienste in Pflege, Erziehung und in anderen Bereichen, in denen zuvor nicht das Rollenverständnis von Marktakteuren herrschte, die Orientierungen und Kompetenzen der Bürger/Konsumenten?

Vortrags-Exposés erbitten wir bis zum 15.01.2005. Senden Sie diese bitte an Dr. Jörn Lamla, Institut für Soziologie, Justus-Liebig-Universität Gießen, Karl-Glöckner-Str. 21E, 35394 Gießen, Email: Joern.Lamla@sowi.uni-giessen.de.

Nähere Informationen zur Tagung und eine Literaturauswahl zum Thema finden Sie unter [www.konsum-soziologie.de](http://www.konsum-soziologie.de).

**ANALYSE****Zivilgesellschaft fördern – Engagierte schützen**

Zum Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes bürgerschaftlich Engagierter und weiterer Personen“.

Wenn wir heute über ehrenamtliches Engagement sprechen, müssen wir zunächst feststellen: Ohne ehrenamtliche Helfer könnten viele karitative und gesellschaftspolitische Aufgaben nicht realisiert werden. Dieses Engagement umfasst unzählige Handlungsfelder, angefangen bei Sport, Jugend und Kultur, über Pflege und Betreuung bis hin zu Rettungsdiensten. Deshalb hat die Bundesregierung die Förderung und Gestaltung der Zivilgesellschaft zu einem ihrer zentralen Anliegen erklärt. Die Idee der Zivilgesellschaft stellt die Bürgerinnen und Bürger wieder stärker in den Mittelpunkt des Gemeinwesens. Es geht um ein Gemeinwesen, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger selbst organisieren, Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeiten nutzen und Gemeinwohlverantwortung übernehmen. In der Partizipation und dem Engagement der Bürger wird ein Weg zu individueller Selbstverwirklichung und zur Förderung sozialer Identität gesehen. Darauf hinaus betrachtet die Bundesregierung das bürgerschaftliche Engagement als notwendige Verantwortung des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft und unerlässliche Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Es erhöht die Verbundenheit sowie das Verständnis zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft.

Angesichts dieser Bedeutung für das Gemeinwesen hat die Bundesregierung das bürgerschaftliche Engagement schon in der letzten Legislaturperiode sowohl gesellschaftlich als auch praktisch aufgewertet: So wurde zum Bei-

spiel die Übungsleiterpauschale um 50 Prozent erhöht und der Kreis derjenigen erweitert, die sie in Anspruch nehmen können. Aufwandsentschädigungen für Freiwillige aus öffentlichen Kassen – wie z.B. für Feuerwehrleute – wurden monatlich steuer- und abgabenfrei gestellt. Stiftungen haben verbesserte steuerliche Möglichkeiten bekommen und 2002 wurde zudem ein bundesweites Netzwerk gegründet, in dem Bund, Länder und Kommunen, Vereine, Verbände und Unternehmen partnerschaftlich bei der Förderung bürgerschaftlichen Engagements zusammenwirken.

Die Wahrnehmung bürgerschaftlicher Aufgaben kann zuweilen auch mit Unfallgefahren verbunden sein. Deswegen sind seit Langem unterschiedlichste Personengruppen, die sich im Interesse der Allgemeinheit engagieren, gegen Unfallrisiken geschützt. Dazu gehören insbesondere die Aktiven in Rettungsorganisationen, wie dem Roten Kreuz, der Freiwilligen Feuerwehr oder der Lebensrettungsgesellschaft, aber auch viele Ehrenamtliche der Kirchen, wie zum Beispiel Ministranten und Mitglieder im Kirchenvorstand, in Wohlfahrtsverbänden oder manche Aktive im kommunalen Bereich, wie etwa Schülerlotsen oder Schöffen. Das Leistungsspektrum dieses Versicherungsschutzes reicht von der Heilbehandlung über die Rehabilitation bis hin zu Rentenleistungen an den Versicherten und seine Hinterbliebenen.

Viele engagierte Bürgerinnen und Bürger sind bislang noch nicht unfallversichert. Dies betrifft auch jene, die ihre ehrenamtliche Tätigkeit im öffentlich-rechtlichen Raum ausüben. Dies sind zum Beispiel im kirchlichen Bereich neben den schon heute Versicherten weitere 1,7 Millionen, bei den kommunalen Unfallkassen zusätzlich rund 0,4 Millionen und im Sportbereich zusätzlich etwa 0,5 Millionen Engagierte. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ hat vor diesem Hintergrund empfohlen, die gesetzliche Unfallversicherung auf

weitere Felder des bürgerschaftlichen Engagements, in denen eine besondere staatliche Verantwortung für Ursachen und Folgen von Gesundheitsschäden besteht, auszudehnen.

Auf diese Empfehlung reagiert die Bundesregierung mit dem Entwurf eines ‚Gesetzes zur Verbesserung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes bürgerschaftlich Engagierter und weiterer Personen‘. Mit dem am 30. Juni vom Kabinett beschlossenen Gesetzentwurf werden zum einen weitere Personenkreise ehrenamtlich Engagierter in den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung einbezogen. Insbesondere werden sämtliche Bürgerinnen und Bürger, die in Vereinen oder Verbänden im Auftrag oder mit Zustimmung von Kommunen oder Kirchen tätig werden, künftig versichert. Dies können Leiter von kirchlichen Jugendfreizeiten oder Bürger sein, die mit Zustimmung der Kommune einen Kinderspielplatz bauen oder ein Klassenzimmer renovieren. Einen berechtigten Anspruch auf den Schutz der Solidargemeinschaft haben auch jene, die im öffentlichen Interesse internationale Aufgaben übernehmen. Auch sie werden nun in den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung aufgenommen. Gleiches gilt für ehrenamtlich Tätige in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Des Weiteren können nun gemeinnützige Organisationen, wie zum Beispiel Sportverbände, ihren gewählten Ehrenamtsträgern auf freiwilliger Basis Unfallversicherungsschutz ermöglichen. Darüber hinaus werden nun Sachschäden derjenigen ersetzt, die in Rettungsorganisationen tätig sind. Das kann etwa das Handy sein, das bei der Rettung von Ertrinkenden im Wasser verloren geht, oder ein Auto, das beirettungsbedingter Fahrt beschädigt wird.

Über zwei Millionen Engagierte mehr werden künftig versichert sein. Dabei bleibt der erforderliche Verwaltungsaufwand sehr gering: Zur Durchführung der Versicherung werden keine neuen Organisationen aufgebaut, sondern die Aufgaben in die bestehenden Verwaltungs-

abläufe der Unfallversicherungsträger integriert. Insgesamt soll mit der vorliegenden Lösung eine Regelung geschaffen werden, die dem verstärkten bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland und den spezifischen Bedürfnissen und Interessen der Engagierten Rechnung trägt. Kirchen, Verbände und Organisationen begrüßen die Initiative.

*Heinrich Tiemann*, Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, davor von 1998 bis 2002 Ministerialdirektor und Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt

#### TAGUNGSBERICHT

---

#### Dominanz des Nordens?

Akteure und Praxisfelder internationaler Zivilgesellschaft

Der Kongress fand am 02. und 03. Juli 2004 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung statt. Veranstalter waren: Arbeitskreis ‚Soziale Bewegungen‘ der DVPW, Arbeitskreis ‚Verbände‘ der DVPW, Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Gefördert wurde der Kongress von der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung, der Otto-Brenner-Stiftung und dem WZB.

Die Weltpolitik hat sich nach dem Ende des Ost-Westgegensatzes fundamental verändert. Mit dem 11. September 2001 kam eine weitere Orientierungsgröße hinzu, sodass wir gezwungen sind, das Nord-Südverhältnis neu zu überdenken. Die Konferenz diskutierte die Veränderungen an drei ausgewählten Themenfeldern: Entwicklungspolitik, Krisenprävention und Friedensarbeit und Nord-Südverhältnis innerhalb der Sphäre der zivilgesellschaftlichen Organisationen und im Blick auf zivilgesellschaftliche Interventionsmöglichkeiten.

## Trends in der Weltpolitik

Die Veränderungen, die sich auch für die zivilgesellschaftlichen Akteure ergeben, müssen vor dem Hintergrund der Veränderungen in der Weltpolitik und insbesondere in der Entwicklungspolitik diskutiert werden. Denn nur so können Entwicklungstendenzen hin zu einer transnationalen Zivilgesellschaft angemessen bewertet werden. *Dirk Messner*, Geschäftsführer des Deutschen Institutes für Entwicklungspolitik, hat hier einige Linien gezogen, die immer wieder als Orientierungsmarken in den Diskussionen auftauchten.

Die Hoffnungen auf eine Friedensdividende und auf weitere Demokratisierung haben sich nicht erfüllt. Selbst das Minimalziel – eine spürbare Verringerung der Armut – ist nicht erreicht worden. Die Investitionen in internationale Zusammenarbeit stagnieren. Wir haben es mit 20 bis 30 zerfallenden Gesellschaften zu tun und mit dem Phänomen des ‚failing state‘. Im Gegenzug kann man bei China und Indien eine Tendenz hin zur Integration in die Weltwirtschaft erkennen.

Ein weiterer Aspekt, vor dem die Aktivitäten internationaler Zivilgesellschaftsakteure zu diskutieren waren, ist die Tatsache, dass strikte ökonomische Konzepte bei der internationalen Zusammenarbeit an ihre Grenzen gestoßen sind. Umgekehrt wird die politische Dimension immer wichtiger. Dies manifestiert sich in der Bedeutungszunahme von Menschenrechtsfragen, der politischen Koordination, Fragen von good governance und von Partizipation. Institutionen und staatliche Strukturen werden wieder wichtiger. Der Washingtoner Konsens gilt nicht mehr.

In der Entwicklungspolitik sind insgesamt drei Megaprojekte auszumachen: Armutsreduktion, die Sicherheitsagenda, die sehr teuer ist, und die Rio-Agenda, die sich um Weltprobleme kümmert. Diese drei Megaprojekte können nicht gleichzeitig verwirklicht werden, weil es Konflikte um die zu geringen Ressourcen gibt. Es

wird daher trade offs geben. Eine Prioritätssetzung wird notwendig werden.

## Die Rolle der NGOs in der Weltpolitik

Private Akteure in der Weltpolitik werden wichtiger. Wir erleben einen ‚power shift‘ weg von den staatlichen und hin zu den privaten Akteuren. NGOs in den Entwicklungsländern gewinnen an Bedeutung und die NGOs in den Gebietsländern mobilisieren 7 Mrd. US-Dollar für die Entwicklungszusammenarbeit weltweit. Und sie sind als Advocacy-groups bei internationalen Konferenzen zunehmend wichtige Akteure. NGOs üben spezifische Funktionen in politischen Netzwerken aus (Voice, Agenda Setting, Lobbying und ‚Operative Action‘).

Dieses positive Szenario darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der internationale Terrorismus sich über ‚Terror-NGOs‘ organisiert und NGOs möglicherweise die Nord-Südspaltung auf einer höheren oder anderen Ebene reproduzieren.

Die Partnerschaft auf der Ebene der NGOs zwischen Nord und Süd verstärkt sich, aber es weitet sich auch die Kluft innerhalb der NGOs – gerade auch im Norden. Die professionell und mit Hauptamtlichen arbeitenden NGOs entfernen sich von den ehrenamtlich agierenden NGOs. Die Lobbyarbeit der NGOs wird immer professioneller und auch bei den Reformen der organisationsinternen Strukturen wird immer mehr auf professionelle Techniken zurückgegriffen. Zudem gibt es auch immer mehr Marketingstrategie im Bewegungssektor (*Claudia Olejniczak*).

Auch auf der internationalen Ebene ist dieser Trend zu beobachten. (*Kerstin Martens*). Die NGOs haben ihre Zusammenarbeit mit den UN professionalisiert. Sie besitzen inzwischen einen rechtlich gesicherten Status und insgesamt ist eine Tendenz der Verrechtlichung dieser Beziehung zu beobachten. Auch hier ist eine Spaltung innerhalb der NGO-Szene zu beobachten: Die 30 größten NGOs treffen sich regelmäßig

informell mit Mitgliedern des Sicherheitsrates und dies sind vor allem Nord-NGOs. Hier bestätigt sich die Vermutung, die mit zu diesem Kongress Anlass gegeben hat. Die Kluft zwischen kleinen NGOs mit ehrenamtlichen Mitarbeitern und großen NGOs mit hauptamtlichen Mitarbeitern vertieft sich. Daneben nimmt der Unterschied zwischen Nord- und Süd-NGOs zu. Die Differenz wird nicht bedingt durch Kompetenzen und professionelle Standards, sondern durch die zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Von ähnlichen Spaltungen berichtet auch *Klaus Vöcking*, Mitarbeiter der NGO ‚Urgewald‘. Er beobachtet die Weltbank und ist inzwischen zu einem Experten geworden, der die Strukturen und policies der Weltbank sehr genau kennt. Vöcking koordiniert mit anderen, weltweit arbeitenden NGOs Strategien für eine kritische Kontrolle der Weltbank. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die ‚Urgewald‘ mit ihrem Budget von rund 350.000 Euro zu den kleinen NGOs zählt. Die großen NGOs – WWF, Greenpeace, Diakonie, Caritas, Conservation International, IUCN – haben gegenüber den kleinen immense Vorteile, weil sie im etablierten Politikbetrieb mitspielen können und dort Gehör finden. Durch die neue Mitgestalterrolle der NGOs erhöht sich die Gefahr, dass es zur ‚Zähmung‘ der NGOs und zu einer schlechenden Anpassung an den herrschenden Politikbetrieb kommt.

*Ulla Mikota (VENRO)* berichtet über die Möglichkeiten und Probleme einer nationalen Vernetzungsstrategie und *Joachim Lindau* über europäische Vernetzungsstrategien von Entwicklungs-NGOs. Die nationale Vernetzungsstrategie durch VENRO sei umfassend und erfolgreich, weil die Initiativen ihre Eigenständigkeit bewahren könnten. VENRO würde nach innen hin die Arbeit zwischen den Initiativen koordinieren und nach außen Lobbyarbeit betreiben.

Durch die neuen Prinzipien der EU-Kommission sei es möglich, direkt Mittel an Süd-

NGOs zu vergeben. Dadurch würde, so Lindau, das Nord-Süd-Verhältnis der NGOs tangiert. Zu erkennen sei auch ein Paradigmenwechsel durch die EU, weg von der Förderung von NGOs und hin zur Förderung von Projekten mit einem stärkeren Berichts- und Gutachterwesen. Zu differenzieren sei auch zwischen Implementierungsspezialisten, die auch privatwirtschaftlich tätig sein können, und der politischen Entwicklungsarbeit von NGOs. Die sich bildenden NGO-Plattformen auf der europäischen Ebene würden sich noch in einem Frühstadium befinden und die Konkurrenz um Fördergelder und Budgetlinien sei sehr stark. In diesem Stadium hätten sich noch keine konkreten verbindlichen Verhaltensstandards herausgebildet. Zudem würde sich ein Ost-West-Gegensatz durch die neuen NGOs aus den Beitrittsstaaten bemerkbar machen. Auf der EU-Ebene hätten sich bereits 80 NGOs aus den neuen Beitrittsländern gemeldet, die nun auch um Finanzmittel konkurrieren.

### **Die Differenz zwischen sozialen Bewegungen des Südens und den NGOs nimmt zu**

Der Blick aus dem Norden ist immer auch durch bestimmte frames, Denkgewohnheiten, bestimmt. Soziale Bewegungen des Südens halten sich nicht immer an die damit verbundenen Erwartungen. Deutlich wurde dies an Berichten über NGOs und Protestszenen in Süd- und in Nordvietnam. Pointiert trug eine solche Perspektive *Rachid Quaissa* in seinem Beitrag über den algerischen Fundamentalismus vor. Quaisa erkennt in den fundamentalistischen Gruppen eine soziale Bewegung, die mit unseren säkularisierten Voreingenommenheiten zu kämpfen hat. Der Fundamentalismus sei die dort herrschende Form der zivilgesellschaftlichen Organisation. Die Gewalt, die diese Gruppen anwenden, resultiere meist aus sozialen Deklassierungen und sei nicht konstitutiv für die fundamentalistischen Gruppen insgesamt. Eine ver-

schleierete Frau in Algerien kämpfe genauso für ihre Rechte wie eine Frau im Westen, die einen Minirock trägt.

Ein deutliche Unterscheidung zwischen sozialen Bewegungen und NGOs als Hilfsorganisationen wurde auch am Thema Schuldenerlass deutlich. Von der Entschuldungskampagne, die von Nord-NGOs getragen wurde, hatte sich Jubilee South abgespalten. Dieser Zusammenschluss von Bewegungen des Südens richtet sich gegen eine als neokolonial kritisierte, weil grundsätzliche Forderungen des Südens ausklammernde Rhetorik der Nord-NGOs. Deutlich wurde hier, dass eine gemeinsame Weltsicht zerbrochen ist und wie sich die Differenzen zwischen einer radikalen und einer reformistischen Perspektive (auch im Norden) verstärken. Ähnliche Konflikte entzünden sich an der Menschenrechtspolitik, die aus der Sicht von Süd-Aktivisten vielfach von Gruppen des Nordens mit ihrer Weltsicht dominiert wird.

Differenzen gibt es auch innerhalb eines Landes mit unterschiedlichen ‚kolonialen‘ Traditionen. *Jörg Wischermann* zeigte für die lokalen NGOs in Vietnam eine charakteristische Trennung zwischen Nord und Süd. Diese Trennung würde sich nicht nur bei den finanziellen Ressourcen zeigen, sondern auch in der Mobilisierungsfähigkeit. Aber auch in Nordvietnam würde, trotz aller kommunistischer gesellschaftspolitischer Experimente, eine lebendige Bewegungskultur von Organisationen und NGOs bestehen.

Wie schwierig die Übertragung des Menschenrechtsdiskurses aus dem Norden auf Kontexte des Südens ist, zeigt *Sérgio Costa* anhand eines amerikanisch-brasilianischen Netzwerkes zum Antirassismus. Der Export von Differenzvorstellungen und universalistischen Menschenrechtskonzepten würde gerade zu Spannungen in der Menschenrechtspolitik führen. Wichtig sei, dass Menschenrechtsfragen kontextsensibel angewandt werden müssten. Costa wandte sich gegen Konzepte einer globalen Bürgerge-

sellschaft, die sehr stark durch den Norden dominiert seien, während die Südgessellschaften hier keine Chance hätten, ihre Vorstellungen geltend machen zu können.

Die Dominanz des Nordens ist vor allem auch eine Ressourcendominanz. *Thomas Grammig* hat dies anhand von Geldzahlungen aus dem Norden an Süd-NGOs und die dabei entstehenden Partnerschaften untersucht. Solche Partnerschaften können durchaus auch Abhängigkeiten sein, gegen die Netzwerke von Süd-NGOs gegenzusteuern versuchen. Ein kontroverser Punkt dabei ist, inwieweit Süd-NGOs bereit sind, ihren Haushalt nach außen transparent zu machen.

### **Die Friedensaktivitäten der NGOs**

Im Zeichen des Kampfes gegen den Terrorismus und des Zielkonfliktes zwischen Sicherheit und Entwicklung drängt sich die Frage auf, welchen Spielraum NGOs bei der Krisenprävention und beim Wiederaufbau in Post-Konfliktsituationen haben. NGOs haben zunehmende Bedeutung in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Konfliktprävention. Friedensinitiativen tragen vor allem zu einem Bewusstseinswandel bei und machen Aufklärungsarbeit. Internationale Kampagnen (Verbot von Landminen) leisten sehr viel, doch die Entpolitisierung der humanitären Hilfe trägt auch zur Verstärkung der Dominanz des Nordens bei. Letztlich habe die Friedensbewegung die zahlreichen Kriege nicht verhindern können.

Die Zunahme der privaten Akteure in der internationalen Politik verändert auch den Sicherheitsbegriff. *Claudia von Braunmühl* erläuterte den damit verbundenen Begriff der ‚menschliche Sicherheit‘. Eine Chance dieses Begriffs besteht darin, dass er die Frauen und ihre Ansprüche in der Entwicklungspolitik stärker berücksichtigt und die fehlende Geschlechterperspektive in der Sicherheits- und Entwicklungspolitik insgesamt zum Thema macht. Bisher aber fehlt die Geschlechterperspektive

in der europäischen Sicherheitspolitik, obwohl dies von der UN-Resolution 1325 gefordert wird. Es fehlen Quoten, Zeitvorgaben, und Trainings. Von Seiten des Auswärtigen Amtes (*Otto Lampe*) wurden die Leistungen und die Expertise der NGOs zwar gewürdigt, doch auch deutlich gemacht, dass es keine Aufgabenteilung zwischen dem Auswärtigen Amt und der Zivilgesellschaft geben könne, da die NGOs weder demokratisch legitimiert seien noch Rechenschaft ablegen müssten.

In Post-Konfliktsituationen und aktuellen Konflikten gibt es aber zahlreiche gute Beispiele (Südafrika, Palästina, Sudan), die aufgegriffen werden können und in denen voneinander gelernt werden kann. Wichtig ist aber auch zu sehen, dass eine feministische Rahmung in Konfliktsituationen einen wichtigen Beitrag zur Lösung von Konflikten leisten kann. Dies zeigt sich am Beitrag von *Sarai Aharoni*, die mit ihrer feministischen Friedensinitiative mehr Aufmerksamkeit erzeugte als andere Versuche der Konfliktlösung, beispielsweise der marginalisierten Friedensbewegung. In diesen Diskussionen erwies sich auch die Etablierung von Partnerschaften quer zu den jeweiligen Konfliktgrenzen als hilfreiches Instrument. Die zentrale Perspektive in Konfliktsituationen ist dabei die Geschlechterperspektive, die immer noch in vielen Regionen und bei vielen Konflikten unterbelichtet ist oder überhaupt nicht wahrgenommen wird.

Insgesamt hat sich die Situation von NGOs und Friedensinitiativen nach dem 11. September grundlegend verändert. *Jaenette Schade* zeigte, dass die Neutralität von NGOs ausgenutzt wird und dass diese als Teil des westlichen Systems wahrgenommen und bekämpft werden (Médicins Sans Frontières in Afghanistan). *Winfried Nachtwei* hat ein positives Resümee für die Friedenspolitik der Grünen gezogen.

Die Intervention in Mazedonien sei richtig gewesen, weil dadurch eine weitere Eskalation hätte verhindert werden können. Für die Grü-

nen sei es nach dem 11. September die große Aufgabe gewesen, das Konzept der offenen Gesellschaft gegenüber den Sicherheitsgesetzen zu retten. Wichtig sei ein wirksamer Multilateralismus und eine aktiver Rolle der UN. Wieviel in Afghanistan beim Punkt der Frauenrechte noch zu tun sei, machte *Selim Caliskan* deutlich. Frauenrechte seien weitgehend Lippenbekenntnisse und zum Teil sind wieder Rückschritte bei der Menschenrechtsslage von Frauen zu beobachten.

Die Durchsetzung von Menschenrechten und die politische Stabilisierung in Konfliktregionen ist ein mühsamer Prozess. Insgesamt ist eine widersprüchliche Bilanz der Menschenrechtspolitik festzustellen (*Roland Roth*). Durch die fortschreitende Globalisierung würden die sozialen und ökologischen Menschenrechte erodieren. Im Grunde würde es eine Fortsetzung der Doppelmorale des Kalten Krieges geben. Bei der Terrorbekämpfung der Russen in Tschetschenien komme es zu massiven Menschenrechtsverletzungen, was aber nicht thematisiert würde. Auch bei den Menschenrechten gebe es eine Nord-Südteilung. Während der Norden die politischen Rechte betont, legt der Süden stärkeren Wert auf die sozialen Rechte. Für NGOs wird es in den Konfliktregionen immer schwieriger, ihre Neutralität aufrecht zu erhalten. Sie werden häufig als Teil des westlichen Systems wahrgenommen.

### **Breiterer – nicht normativer – Begriff von Zivilgesellschaft**

Der Begriff der globale Zivilgesellschaft ist viel zu normativ. Deutlich wurde in den Diskussionen, dass wir einen breiter angelegten, nicht normativen Begriff von Zivilgesellschaft brauchen. Zu dieser zählen dann auch die weltweit tätigen Unternehmen, weil diese Gesellschaft und Politik in einem erheblichen Maße beeinflussen. Sich von den normativen Standards zu verabschieden heißt aber auch, von sozialen Bewegungen des Südens als zivilgesellschaftlich-

chen Akteuren zu sprechen, die nicht unseren westlichen Standards entsprechen. Religiös orientierte Bewegungen sind hier vermutlich noch der harmlose Fall.

Die Diskussion um globale Zivilgesellschaft kommt ohne die institutionelle Dimension nicht aus. Die Entwicklung nach dem Scheitern des Post-Washington-Konsenses zeigt, dass es wieder um Staatsbildung und um die Garantie öffentlicher Güter geht. Das Vertrauen in den Markt als alleiniger Regulierungsinstanz ist freilich geschwunden.

Ebenso unangebracht ist es, die Hoffnungen allein auf die NGOs zu setzen. Sie werden vielfach von den Eliten und den Experten dominiert und verstärken durch ihre professionalisierte Arbeit (Lobbying, Expertise) die Dominanz des Nordens.

*Ansgar Klein/Rudolf Speth, Berlin*

#### FORSCHUNGSBERICHT

### Nichtkommerzielles Radio und Zivilgesellschaft

*„Alternative media spin transformative processes that alter people’s senses of self, their subjective positionings, and therefore their access to power.“*

(Clemencia Rodriguez 1999)

Seit rund 20 Jahren bilden nichtkommerzielle Lokalradios (NKLs) und freie Radios einen festen Bestandteil der deutschen Medienlandschaft. Am Beispiel des Hamburger Freien Sender Kombinats (FSK) möchte ich im Folgenden der Frage nachgehen, welchen Beitrag die ehrenamtliche Radioarbeit in diesen selbst verwalteten Institutionen zur Stärkung der (städtischen) Zivilgesellschaft leisten kann. Theoretische Grundlage soll das radikal-demokratische Konzept des Citizenship<sup>1</sup> sein (vgl. Mouffe 1992). In Abgrenzung zu liberalen und neo-liberalen

Theorien besteht Citizenship in radikal-demokratischer Tradition keineswegs nur aus bestimmten Rechten, die ein Staat seinen Bürgern zugesteht. Es ist darüber hinaus „a type of political identity ... something to be constructed, not empirically given“ (Mouffe 1992: 231). Citizenship entsteht durch aktives Handeln des Individuums in den erweiterten Räumen der politischen Sphäre. Die Räume, in denen politisches Handeln stattfinden kann, multiplizieren sich in der radikalen Demokratie. Ein Individuum lebt in einem Netz von Machtverhältnissen, die die verschiedenen Identitäten<sup>2</sup> oder Identifikationen durchziehen, die sie oder er einnimmt. Diese Identitäten, die entlang von Gruppenzugehörigkeiten des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der sozialen Herkunft, des Arbeitsumfelds, der Nationalität und Hautfarbe, des Alters uvm. verlaufen, sind oft widersprüchlich und bedingen unterschiedliche Machtpositionen des Subjekts – eine subordinate Position in einem Zusammenhang steht neben einer dominanten Position in einem anderen. In diesen Subjektpositionen kann das Individuum aktiv agieren, Einfluss nehmen und erfahren:

„These relationships are the source from which political beings draw power. For true political power involves not only acting as to affect decisive changes; it also means the capacity to receive power, to be acted upon, to change and to be changed.“ (Wolin 1992, zit. nach Rodriguez 1999: 19)

Politisches Handeln schließt Alltagshandeln ein, symbolische Umdeutungen, Aufbrechen dominant-hegemonialer Interpretationen der Wirklichkeit und das Herausfordern scheinbar selbstverständlicher Deutungen von Identitäten und Ereignissen.

Alternative Medienarbeit kann demzufolge als paradigmatische Artikulation von Citizenship verstanden werden. Die Macht der Medien liegt im Symbolischen<sup>3</sup>, sie schaffen „symbolische Karten der Welt, sie versuchen, den Bereich des ‚Wahren‘ zu definieren und üben

Macht über diejenigen aus, die diese Bedeutungsrahmen anwenden, um mit ihrem alltäglichen Leben zurecht zu kommen“ (Winter 1997: 55). In der alltäglichen selbst organisierten Produktion und Interaktion in ‚alternativen‘<sup>4</sup> Medien werde politische Subjekthaftigkeit artikuliert und kulturelle Positionen ausgehandelt.

Bereits in den 70er Jahren versuchten meist illegal sendende Piratenradios („freie Radios“) in Anlehnung an Brechts Radiotheorie (Empfänger wird zum Sender) die etablierte Rundfunklandschaft zu stören. Heute gibt es 32 lizenzierte NKL, wobei sich nicht alle in der Tradition der freien Radios und sog. Neuen Sozialen Bewegungen sehen. Wie die Offenen Kanäle (OK) in den Ländern bieten NKL theoretisch allen Interessierten die Möglichkeit, Radio zu machen. Um Gegensatz zu den OK jedoch, die sich vor allem als ‚Bürgermedien‘ verstehen und in denen jede/jeder Interessierte in Eigenverantwortung Beiträge produziert, haben NKL und vor allem freie Radios inhaltlich eine stärker am gemeinsamen Projekt orientierte Ausrichtung, die oft einen Anspruch auf „Gegenöffentlichkeit“ oder „ergänzende Berichterstattung“ beinhaltet (vgl. Buchholz 2003). Einzelne Personen tragen bei den NKL die medienrechtliche Verantwortung. Mit einer Reichweite von (potenziell) ca. 1,8 Mio Hörern gehört FSK, im Selbstverständnis ein linkes und freies Radio, zu den größten NKL-Projekten. Im Hamburger Großraum sendet FSK 24 Stunden täglich auf der Frequenz 93,0. Der Sender entstand 1994 nach längerem Verhandeln und Wirren um eine Frequenz aus einem Zusammenschluss verschiedener ursprünglich beim Offenen Kanal ansässiger Radiogruppen. Ca. 200 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen arbeiten heute ehrenamtlich in dem Projekt. Die Leitung obliegt in basisdemokratischer Organisation der ‚AnbieterInnengemeinschaft‘, d.h. Vertreterinnen und Vertreter der fünf beteiligten Radiogruppen.<sup>5</sup> Zudem organisieren sich die Sendenden in Programmredaktionen (z.B. Musikredaktion und Inforedak-

tion), die jedoch keine eigene Entscheidungsgewalt über das Gesamtkonzept des FSK haben. Viele Sendenden gehören keiner Radiogruppe an und haben demzufolge kein formales Mitspracherecht in den Sender betreffenden Entscheidungen. Der Sender finanziert sich fast ausschließlich durch private Mittel, nämlich zum einen über die Einnahmen aus ‚Solidaritätsveranstaltungen‘ (sprich Partys) und vor allem über die Mitgliedsbeiträge von den 1750 Fördermitgliedern, d.h. Hörerinnen und Hörern, die FSK auf freiwilliger Basis mit 5-50 Euro monatlich unterstützen. In einem Grundsatzpapier von 1994 erläutern die Autoren/Autorinnen ihr feministisches, antifaschistisches und konsumkritisches Sendekonzept als Gegenmodell zum kapital- bzw. staatsabhängigen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Die Sendungen auf FSK sind sehr breit gefächert. Musiksendungen machen einen großen Teil des Programms aus; sowohl in Form von Berichterstattung über lokale Musikkultur (mit Konzerthinweisen, Plattenvorstellungen etc.) als auch interessenspezifische Magazinsendungen über ausgewählte Stile. Ein großer Teil der Wortsendungen – obwohl nicht alle – behandelt politische und soziopolitische Themen: hierzu gehören z.B. Berichte über die Räumung von Bauwagenplätzen, über antifaschistische Demonstrationen, die Lebenssituation von Strafgefangenen in Hamburger Gefängnissen, politische Entwicklungen in Südamerika, Frauen in der Musikkultur, Proteste gegen die Hamburger Hochschulreform etc. Weitere feste Bestandteile des Programms bilden Sendungen von in Hamburg ansässigen nationalen Minderheiten in jeweiliger Landessprache. Hinzu kommt schwules/lesbisches Radio, Vorlesungsmitschnitte zu geisteswissenschaftlichen Themen, Stadtteilberichterstattung, musikalische und atonale Klangexperimente, Sendelöcher, Mädchenradio, DJ-Sets uvm. Die Machart der Sendungen oszilliert dabei zwischen hoher Professionalität und totaler Amateurhaftigkeit.

Am Beispiel des FSK möchte ich beleuchten, innerhalb welcher Beziehungen nichtkommerzielle Radioarbeit stattfinden kann. Diese Relevanzstrukturen zeigen zum einen auf, wie die ‚Wirkung‘ dieser Radioarbeit auf die Zivilgesellschaft verstanden werden muss. Zum anderen werden die komplexen Zusammenhänge deutlich, innerhalb derer sich die Produzentinnen/Produzenten bei der Radioproduktion bewegen. Wie sich jemand in diesen Bereichen ausdrückt, ist nicht festgeschrieben und daher individuell verhandelbar. Es kommt zu unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, die nicht konfliktfrei sind. Das ‚Radioprojekt FSK‘ muss als Ganzes als die spannungsreiche Gesamtheit dieser Beziehungen verstanden werden: die alternative Medienpraxis; die Gemeinschaft; der Umgang mit dem Medium. Die folgenden Einschätzungen ergaben sich z. T. aus persönlicher Erfahrung im Sender, in dem ich über einen Zeitraum von mehreren Monaten Sendungen besuchte, an Redaktionssitzungen teilnahm und Gespräche mit Produzentinnen und Produzenten führte.

### **Alternative Medienpraxis**

Den bei FSK beteiligten Personen ist das Anliegen gemein, Alternativen zu konventionellem Radio schaffen zu wollen. Dieser ‚alternative‘ Anspruch bezieht sich auf verschiedene Ebenen der Sendepraxis: Inhalt, Form und Struktur bzw. Organisation (vgl. Atton 2002).

Inhaltlich sollen alternative Meinungen und Sprecher zu Wort kommen. Die Autorität über die Deutung bspw. einer Demonstration haben nicht die professionellen Experten (Polizeisprecher, Gewerkschaftsführer), sondern einfache TeilnehmerInnen. Subordinate Stimmen (wie die von Strafgefangenen zur Situation in Gefängnissen nach Umstrukturierungsmaßnahmen) sollen ein Gegenbild zu konventionell einseitig dargestellten Nachrichten entwerfen. Gegen die ‚Regierung der Mehrheit‘ werden ethnischen und sexuellen Minderheiten und anderen von

der ‚Norm abweichenden‘ Identitäten konkrete Artikulationsplätze geboten. Der Nachrichtenwert mit seinem Fokus auf Staatsträger und ‚das Außergewöhnliche‘ wird z. T. umgedreht und Zugang zu alltäglichen, subjektiven oder marginalen Erfahrungen geboten – nicht als schlicht reagierende ‚vox populi‘, sondern als eigenständiger Erfahrungsraum. Die persönliche Identifikation mit einem Themenbereich begründet das Engagement vieler Produzenten für dessen Verbreitung.

Über diese inhaltliche Artikulation einer ‚Gegenöffentlichkeit‘ – oder vielmehr alternativer Teilöffentlichkeiten – hinaus wird durch die mediale Umsetzung versucht, institutionalisierte Dichotomien und professionelle Standards aufzubrechen.

Die Präsentationsformen sind z. T. experimentell, improvisiert, Missgeschicke werden nicht professionell überspielt, sondern in die Sendung eingebaut:

- Während Livesendungen kommen Personen ins Studio, die in die Moderation eingebunden und spontan nach ihrer Meinung gefragt werden.
- Wenn während einer Moderation das Telefon klingelt, wird darauf Bezug genommen und der Anrufer wird gegebenenfalls über den Äther gebeten, kurz zu warten, bis Musik läuft und der Moderator abheben kann.
- Die Trennung zwischen Hörer und Produzent wird aufgebrochen, z.B. indem Hörer in einer bestimmten Sendung aufgefordert werden anzurufen und Musik zum Sende-Thema über das Telefon einzuspielen.

Nicht Professionalität, sondern Authentizität steht im Vordergrund. Improvisation und Amateurhaftigkeit machen die Sendung und Sendenden greifbar für die Hörer und entmystifizieren das Medium. Einzelne Aktionen liegen gänzlich jenseits der etablierten Rolle des Radios als ‚Begleitmedium‘:

- Das Radioballett: nach einem Radio-Aufruf versammeln sich 300 Hörer mit Transistor-

radios und Kopfhörern im Hauptbahnhof. Über das Radio werden sie bspw. aufgefordert, die Hand wie zum Betteln aufzuhalten oder sich auf den Boden zu setzen – eine zerstreute Performance unerwünschter Gesten im scheinöffentlichen Raum des Bahnhofs entsteht.

- Handykonzert: In der Kunsthalle liegen 144 Handys mit komponierten Melodieschnipseln als Klingelton bereit. Hörer können die Handys anrufen und das folgende ‚Handykonzert‘ live über das Radio mitverfolgen.
- Radiohören in der City: nach einem für die Hamburger Innenstadt verhängten Demonstrations- bzw. Versammlungsverbot gegen Bauwagenplatzräumungen ruft FSK dazu auf, am fraglichen Tag als Einzelperson mit Transistorradio in der Innenstadt FSK zu hören. Verstreut in der City ertönen Berichte gegen die Senatspolitik aus den Radios.

Statt eine ‚Gegenöffentlichkeit‘ zu schaffen, soll das Radio mit diesen Aktionen selbst in die Öffentlichkeit gehen. In der Interaktion von Hörenden, Sendenden und Medium entsteht ein Ereignis, das die öffentliche Ordnung stören und in der kontrollierten Öffentlichkeit intervenieren soll.

Dank der nicht-hierarchischen, basisdemokratischen Organisation und horizontalen Entscheidungsstrukturen hat der/die Einzelne größte Freiheit, sich über seine Sendungen auszudrücken und an der Gesamtgestaltung des Senders teilzuhaben.

Auf der institutionellen Ebene birgt diese Organisationsstruktur gleichzeitig Konfliktpotential: Selbst kleine Änderungen der Sendepraxis bedürfen theoretisch der Zustimmung aller – also von Neuankömmlingen genauso wie von erfahrenen Mitarbeitern. Das erschwert Entscheidungen erheblich und macht Zukunftsplanung und Kontinuität problematisch. Diese Problematik, die FSK mit anderen selbst verwalteten Organisationen teilt, führt dazu, dass informelle Entscheidungsnetzwerke entstehen. Diese informellen Netzwerke von Personen im

Sender ersetzen formale Kommunikationsstrukturen. Daraus folgend findet Kommunikation extrem Personen gebunden statt und informelle ‚Experten‘ entstehen, die mit Informationen und Informationsnetzwerken auch Macht in sich bündeln (vgl. Kanis 2004).

### **Die Gemeinschaft**

Wie schon in den obigen Ausführungen erkennbar, entstehen in und über das Radio situative und dauerhafte Allianzen auf verschiedenen Ebenen innerhalb und außerhalb des FSK. Die kleinste Ebene einer Gemeinschaft ist die Sendegemeinschaft. Man trifft sich regelmäßig zur Vorbereitung einer Sendung, pflegt dabei Freundschaften und tauscht subkulturelles Kapital (z.B. Musikwissen) aus. Die Sendegemeinschaft ist häufig offen und fluktuativ, d.h. interessierte Bekannte oder Freunde werden mitgebracht, werden temporär Teil der Sendegemeinschaft und verschwinden wieder.

Eine große Rolle spielen ethnische, sexuelle und subkulturelle Gemeinschaften<sup>6</sup>. Wie o.a. werden hier Teil-Öffentlichkeiten angesprochen, für die und mit denen im Radio jeweils relevante Ereignisse diskutiert und Veranstaltungen angekündigt werden. Über Sendungen wird ein Zusammengehörigkeitsgefühl geschaffen, das für den Einzelnen zur Stärkung seines kulturellen und sozialen Selbstbewusstseins beitragen kann. Durch die verschiedenen Identifikationen und das Mehrfach-Engagement vieler Produzenten (z.B. als Journalisten, DJs, politische Aktivisten, Studenten etc.) potenzieren sich über das Radio propagierte kulturelle Stile. Die netzwerkartigen Verbindungen zwischen Individuen und die Möglichkeit der medialen Verbreitung von Stilen führt zu einer Multiplikation, die zur Vitalisierung der Hamburger (Sub-)Kulturszene beiträgt. Das Radio übernimmt eine Mittler-Funktion im subkulturellen Austausch. So gründeten die MacherInnen einer Sendung ein eigenes Musiklabel, FSK Veranstaltungen und DJ-Performances sind für die Clubs lukra-

tiv und ziehen z.T. Hunderte von Besuchern an. Es besteht zudem ein symbiotisches Verhältnis zur Hamburger Subkultur: Da lokale Bands über den Sender eine Möglichkeit zur Verbreitung ihrer Musik haben, spielen sie kostenlos auf Solidaritätsveranstaltungen.

Eine weitere theoretische Ebene der Gemeinschaft ist der Sender selbst. *Theoretisch*, weil FSK extrem heterogen ist – nur selten empfinden die ProduzentInnen den Sender als eine Gemeinschaft. Besonders politischer Druck von Außen, der sich gegen ureigene Anliegen der links-alternativen Szene richtet oder Repression auf den Sender selbst ausübt (z.B. in Form von Hausdurchsuchungen) bewirkt einen gestärkten Zusammenhalt und fördert das Identifikationsgefühl mit dem ‚Projekt FSK‘. Mit Anfeindungen von als politischen Gegnern empfundenen Medien oder Politikern wird der individuellen Arbeit beim Sender politische Relevanz verliehen: So erfüllte bspw. die Beitelung ‚Radio-Chaoten‘ in einer Überschrift der Bildzeitung während der Bauwagenplatzquereien im Jahr 2002 manchen Radiomacher mit heimlichem – oder offenem – Stolz.

### **Der Umgang mit dem Medium und Professionalität**

Der Schulterschluss vieler Radiomachenden mit ‚linken‘ Protesten wie bspw. gegen die Räumung von Bauwagenplätzen sichert eine gewisse Akzeptanz im links-alternativen Spektrum und bildet auch für die meisten Radiomachenden einen Grundkonsens und eine Identifikationsbasis. Aber diese Allianz kann auch problematisch sein: Als Radiosender kann FSK sich manchmal schwer von den Meinungen einzelner Gruppierungen abgrenzen. Es besteht die Gefahr, dass Einzelne den Sender als Sprachrohr für ihre politischen Überzeugungen missbrauchen, als ein ‚Megaphon ins Wohnzimmer‘. Hierfür ist eine Auseinandersetzung über die Rolle des Mediums und eine angemessene Form des professionellen Umgangs damit nötig. Wieviel

politische Stellungnahme ist legitim und manchmal auch schlicht *legal*? Die Form des Mediums ‚Radio‘ mit seinen spezifischen Ausdrucksmöglichkeiten erfordert eine gewisse Anpassung von den Produzenten – persönliche politische Meinungen lassen sich nicht 1-zu-1 medial verbreiten. Es herrscht unterschiedliches Verständnis der Aufgaben des Radios, dem Grad der Neutralität, der professionellen Hörbarkeit und der ungeschriebenen Gesetze des Mediums. Instruktionsversuche von Erfahrenen werden von Anderen leicht als ‚Zensur‘ verstanden.

### **Ausblick**

Nichtkommerzielle Radioarbeit transportiert vielfältige Identifikations- und Entfaltungsmöglichkeiten für den einzelnen Radio machenden Menschen und seine Alltagszusammenhänge.

Die thematische Vielfalt alternativer Mediapraxis impliziert einen Anspruch auf selbstbestimmte Musik, Ausdrucksweisen und soziale und kulturelle Praktiken gegen eine Uniformität des Alltags (vgl. Rodriguez 1999). Ansatzweise habe ich die subkulturellen Netzwerke und Teilöffentlichkeiten beleuchtet, in deren Umfeld alternative Medienarbeit Relevanz erlangt.

Schon lange ist bekannt, dass die ‚Manipulation durch Medien‘ sich in keinem linearen Sender-Empfänger-Modell fassen lässt – ‚Gegenmanipulation‘ mit den ‚richtigen‘ Nachrichten führt nicht grundsätzlich zu einer Änderung im Verhalten der Menschen. Eine Nachricht muss in einen bestimmten Rezeptionskontext eingebunden sein, um verstanden zu werden, der ‚Code‘, also der ideologische Kontext der Interpretation, muss von der Rezipientin nachvollzogen werden können (vgl. Hall 1980, 1999, Oy 2001). Die im Umfeld von FSK als Mittler entstehenden Gemeinschaften und Teil-Öffentlichkeiten sichern einen gewissen Rezeptionshintergrund, vor dem die Rezipienten eher geneigt sind, mit der gesendeten Botschaft konform zu gehen. Doch ein detaillierter Blick auf

die Individuen, die Rolle des Radios in ihrem Alltag und seine Bedeutung für spezifische Subkulturen ist nötig. Wer nutzt das Radio, wie und warum? Wie nutzen HörerInnen das Radio, um alltäglich zu handeln und sich gesellschaftlich zu orientieren? Wie erleben HörerInnen das Durchbrechen ihrer Hörgewohnheiten – als Herausforderung oder ‚zum Abschalten‘? Medienbotschaften werden auf Rezipientenseite erst Macht relevant, wenn sie in alltagspraktische Handlungen umgesetzt werden: Welche Übersetzung medialer Botschaften findet bei FSK statt? Welche Folgen haben öffentliche Aktionen wie das Radioballett, innerhalb und außerhalb der teilnehmenden Gruppen? Nicht-kommerzielle Radioarbeit selbst stellt weder einen Anfangspunkt noch einen Endpunkt politischen und kulturellen Engagements dar. Vielmehr steht es in der Mitte, ist Kommunikator, Ausdruck und Mittler von (Sub-)Kulturen und politischer und kultureller Identität.

*Iris Dähnke* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Bauhaus-Universität Weimar. Kontakt: iris.daehnke@web.de

## Anmerkungen

<sup>1</sup>Wie in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion sei auch hier der englische Begriff verwendet. Eine deutsche Entsprechung ist (noch) nicht gefunden worden, da der Begriff ‚Staatsbürgerschaft‘ zu restriktiv an den formalen Status einer Staatszugehörigkeit und gebunden bleibt.

<sup>2</sup>Mouffe zieht es vor hier von Identifikationen zu sprechen, um nicht statischen Charakter zu beschreiben, den diese zeitweiligen Allianzen haben.

<sup>3</sup>Die zunehmend auch reelle ökonomische und politische Macht von Medienkonzernen sei hier ausgeklammert.

<sup>4</sup>Der Begriff ‚alternative Medien‘ steht hier stellvertretend für die ‚kritischen Medien‘ oder

‚citizens media‘, die in anderen Zusammenhängen für die gleichen Medien gebraucht werden.

<sup>5</sup>Diese fünf Radiogruppen sind Radio Loretta, Uni Radio, Forum Radio, Radio St. Paula und Stadtteilradio.

<sup>6</sup>Z.T. werden auch lokale Gemeinschaften artikuliert in Form z.B. von Stadtteilberichterstattung. Insgesamt spielen zum heutigen Zeitpunkt jedoch Interessengemeinschaften bei FSK eine größere Rolle als Ortsgemeinschaften.

## Literatur

Atton, Chris 2002: Alternative Media. London: Sage.

Buchholz, Klaus-Jürgen 2003: Vielfalt gegen Einfalt. Bürgermedien in Deutschland. In: Medien Journal – Zeitschrift für Kommunikationskultur. Österreichische Gesellschaft für Kommunikationswissenschaft, 4/2003, 75-84.

Couldry, Nick 2001: Mediation and Alternative Media, or, Reimagining the Center of Media and Communication Studies. <http://www.ourmedia.org>.

FSK Form Struktur Konzept 1994. Kulturbörde Hamburg

Hall, Stuart 1980, 1999: Kodieren/Dekodieren. In: Bromley, R. et al: Cultural Studies. Grundlagentexte zur Einführung. Lüneburg: Klampen Verlag, 92-112.

iz3w 2004: Medienkritik und Kritische Medien. Ausg. 1, Jan./Feb. 04, 18-35.

Kanis, Dörte 2004: Kommunikationsstrukturen und Partizipation in selbstverwalteten Organisationen. Eine empirische Untersuchung des FSK Hamburg. Unveröff. Magisterarbeit des FB Angewandte Kulturwissenschaften, Universität Lüneburg.

Oy, Gottfried 2001: Die Gemeinschaft der Lüge. Medien- und Öffentlichkeitskritik sozialer Bewegungen in der Bundesrepublik. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Mouffe, Chantal 1992: Democratic Citizenship and the Political Community. In: dies., Dimensions of Radical Democracy. Pluralism,

Citizenship, Community. London/N. Y.: Verso, 225-239.

*Mouffe, Chantal* 1992: Democratic Politics Today, In: dies., Dimensions of Radical Democracy, 1-16.

*Pollack, David* 2003: Zivilgesellschaft und Staat in der Demokratie. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 16, Heft 2, S. 47-58.

*Rodriguez, Clemencia* 1999: Fissures in the Mediascape. An International Study of Citizens' Media. Cresskill/New Jersey: Hampton Press.

*Winter, Rainer* 1997: Cultural Studies als kritische Medienanalyse. In: Winter, R. & Hepp, A.: Kultur – Medien – Macht. Cultural Studies und Medienanalyse. Opladen: Westdeutscher Verlag. 47-61.

## FORSCHUNGSBERICHT

---

### **Verursacher, Opfer und Helfer**

BSE und Agrarpolitik in deutschen Zeitungen<sup>1</sup>

#### **Einleitung**

Die BSE-Krise, die in Deutschland Anfang des Jahres 2001 zur ‚Agrarwende‘ führte, wird in den Sozialwissenschaften unter drei Aspekten diskutiert: der Umgang mit Ungewissheit als Ursache gesellschaftlicher Risiken (Dressel 2002); die Beziehung zwischen Medien und Bevölkerungsmeinung (Hagenhoff 2003); und die strategische Nutzung einer Krise für einen Politikwechsel. Für die Mobilisierungsfor schung ist der Fall gerade durch die Verbindung der drei Aspekte interessant. Die im Gefolge der Krise neu ins Amt gekommene Agrarministerin Renate Künast (Bündnis 90/Grüne) interpretierte BSE als Versagen „der Landwirtschaftspolitik alten Typs“ und legitimierte die „Agrarwende“ unter Berufung auf veränderte Wahrnehmungen in der Öffentlichkeit (Künast 2001: 1,3). Handlungsdruck – bzw. aus Sicht

der Reformer: Handlungsmöglichkeit – entstand für die Politik, weil Themen und Stimmungen in den Medien so verdichtet wurden, dass sie weite Teile der Bevölkerung beunruhigten und mobilisierten. Kaufverzicht und eine Fülle von besorgten Anfragen bei Behörden und Medien waren die Folge.

Ungewissheit allein ist jedoch keine ausreichende Bedingung für die Mobilisierung der öffentlichen Meinung. Erst die Benennung (potenzieller) Opfer, Problemverursacher und Problemlöser stellt einen Problemrahmen her (framing) und erhöht die Wahrscheinlichkeit von Mobilisierungseffekten (vgl. Gamson 1975). Umgekehrt besteht bei Ungewissheit ein Spielraum für interessierte Sprecher, konkurrierende Problemrahmungen anzubieten. Vor diesem Hintergrund werden in einer Vollerhebung der Berichterstattung über BSE und Agrarpolitik in den fünf überregionalen deutschen Tageszeitungen zwischen dem 1.1.2000 und dem 8.1.2001, dem Tag des Rücktritts des Landwirtschaftsministers Funke (SPD), die Problemrahmungen untersucht. Auch wurde gefragt, welche Akteure den BSE-Diskurs in den Printmedien dominieren, auf wen also gegebenenfalls die Dominanz bestimmter Problemrahmungen zurückzuführen ist. Im Folgenden werden der theoretische Bezugsrahmen und erste Ergebnisse vorgestellt.

#### **Theoretischer Bezugsrahmen**

Bei der zeitgenössischen Öffentlichkeit handelt es sich vor allem um eine „Medienöffentlichkeit“ (Gerhards et al. 1998: 38). Die politische Öffentlichkeit lässt sich dabei als ein Geflecht von Arenen verstehen, in denen Sprecher mit dem Ziel, ihre jeweiligen Deutungsmuster durchzusetzen, um Aufmerksamkeit konkurrieren.

In dem Modell deliberativer Öffentlichkeit von Jürgen Habermas (1997) werden den öffentlichen Diskursen jedoch weitere Funktionen zugeschrieben. In dessen Mittelpunkt steht die Unterscheidung zwischen ‚Zentrum‘ und ‚Peripherie‘ des politischen Systems. Zum Zentrum

zählen Regierung, politische Verwaltung, Gerichtswesen, parlamentarischer Komplex und Parteien; zur Peripherie die einzelnen Bürger, die Gruppierungen der Zivilgesellschaft sowie die Interessengruppen und Verbände mit professioneller Organisationsform. Habermas (1989: 474) erwartet nun, dass die Akteure des Zentrums aufgrund von Rollenzwängen strategisch agieren. Ihre Kommunikation sei tendenziell darauf ausgerichtet, Positionsgewinne im fortlaufenden Prozess der Machtkonkurrenz zu erreichen. Demgegenüber stünden die Akteure der Peripherie nicht unter dem unmittelbaren Zwang, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu fällen, und könnten sich daher eher an Normen der Verständigung orientieren. Wo diese Normen dominieren, bilde sich eine ‚autonome‘ Öffentlichkeit. Dominieren jedoch die Zentrumsakteure, entstehe eine ‚vermachte‘ Öffentlichkeit, in der nicht die Orientierung am besseren Argument, sondern an der Erzeugung eines günstigen Eindrucks dominiert. In dem idealtypischen Modell von Habermas sind öffentliche Diskurse der Ort, an dem die politisch-administrativen Machtkreisläufe an die lebensweltlichen Problemlagen rückgekoppelt werden. In Abgrenzung zu radikal deliberativen Positionen räumt Habermas (1997) ein, dass die unmittelbare Einbindung des in der Peripherie entstehenden Meinungsbildes in alle politischen Entscheidungen aus rein pragmatischen Gründen nicht möglich, aber auch nicht erforderlich ist. Die kritische Frage sei jedoch, ob „in Fällen konfliktreich verändernder Problemwahrnehmung und Problemlagen (...) die eingespielten Routinen für erneuernde Anstöße aus der Peripherie offen bleiben“ (Habermas 1997: 432). Um überprüfen zu können, ob diese Bedingung für den Fall der BSE-Krise in Deutschland zutrifft, werden die Akteure, die in den Medien als Sprecher in Erscheinung treten, in Sprecher des Zentrums und der Peripherie des politischen Systems sowie in die Medien als eigenständige Gruppe eingeteilt.

Die Kategorien zur Erfassung der Sachdimension (Weßler 1999: 46ff.) des medialen Agrardiskurses sind an das Modell des „Interessensdreieck der Umweltpolitik“ (von Prittitz 1990: 116) angelehnt. Demnach lassen sich in Problemlagen nach Art der Umweltpolitik drei Typen von Interessen unterscheiden. 1.) Verursacherinteressen sind darauf ausgerichtet, Nutzen aus einer Tätigkeit oder Struktur zu ziehen, durch welche die Interessen Dritter oder Schutzgüter beeinträchtigt oder Ressourcen verschwendet werden. Sie stoßen in der Öffentlichkeit nur selten auf Zustimmung. 2.) Betroffeneninteressen (oder Opferinteressen) zielen darauf ab, schädigende Tätigkeiten und Strukturen möglichst schnell zu beseitigen. Die Wirkung einer Darstellung als Problemopfer ist jedoch ambivalent. Moralischen Vorteilen steht der Eindruck von Machtlosigkeit gegenüber, der leicht zu einer Schwächung der Verhandlungsposition im politischen Prozess führen kann. 3.) Helferinteressen bestehen darin, aus der eigenen Fähigkeit zur Lösung gesellschaftlich definierter Probleme einen Vorteil zu ziehen. Die Darstellung als Helfer oder Problemlöser ist im Allgemeinen nicht nur moralisch vorteilhaft, sondern auch mit der Annahme verbunden, dass man über wertvolle Ressourcen verfügt, die einen politischen, ökonomischen oder gesellschaftlichen Tauschwert darstellen.

### **Empirisches Material und Methodik**

Da der Presse trotz immer neuer Medientechnologien eine bedeutende Rolle in der Politikvermittlung und in der Wirkung auf den politischen Prozess zukommt (Wilke 1998: 146), wurden Artikel der fünf überregionalen deutschen Tageszeitungen *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), *Frankfurter Rundschau* (FR), *Süddeutsche Zeitung* (SZ), *Die Welt* (Welt) und *tageszeitung* (taz) herangezogen. Bis auf die taz handelt es sich bei den ausgewählten Zeitungen um ‚Elitemedien‘. Neben dem üblichen Publikum werden sie zum einen auch von anderen

Medien und Journalisten wahrgenommen (Kepplinger 1994) und strahlen damit auf eine erweiterte Massenmedienarena ab (Gerhards et al. 1998: 191). Zum anderen werden sie von politischen Entscheidungsträgern rezipiert, weshalb ihnen eine zentrale Stellung im politischen Prozess zugesprochen wird (Wittkämper et al. 1992; Herzog et al. 1990). Insgesamt decken die ausgewählten Tageszeitungen das politische Spektrum der deutschen Tagespresse ab (Wilke 1996: 395).

Die Artikel der FAZ, SZ, FR und taz sind auf elektronischen Datenträgern gespeichert; die Artikel der Welt sind im Internetarchiv mit Volltextsuche abrufbar. Insgesamt wurden im angegebenen Untersuchungszeitraum in den fünf Zeitungen 2283 Artikel veröffentlicht, die mindestens einen der Suchbegriffe BSE, Agrarpolitik oder Schweinepest enthalten. In der Analyse wurden nur jene 1773 Artikel berücksichtigt, die in mindestens einem Absatz über Agrarpolitik berichten, da in den anderen Artikeln keine verwertbaren Aussagen enthalten sind. Nach Zeitungen aufgeschlüsselt, wurden in der FAZ 406 Artikel, in der FR 302, in der SZ 463 und in der taz und der Welt jeweils 301 Artikel zu BSE und Agrarpolitik veröffentlicht. Diese wurden in einer Vollerhebung anhand eines Codierhandbuchs computergestützt kategorisiert.

## Zeitverlauf

Die Hypothese, dass eine hohe mediale Aufmerksamkeit den Wechsel in der Agrarpolitik mit verursacht hat, wird durch die quantitative Erhebung gestützt. Die Intensität der BSE-Berichterstattung lässt sich sogar mit derjenigen nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl vergleichen (Hagenhoff 2003: 147). Der Verlauf der Häufigkeit von publizierten Artikeln zur Agrarpolitik gleicht sich in allen untersuchten Zeitungen. Immerhin 37% der erfassten Artikel sind bereits vor dem ersten deutschen BSE-Fall am 24.11.2000 erschienen. Bezogen auf das

gesamte Jahr 2000 kann also eine laufende Aufmerksamkeit auf die Themen BSE und Agrarpolitik fest gestellt werden. Ab der 43. Kalenderwoche ist der idealtypische Verlauf einer Themenkarriere mit Vorstadium, Initialphase, Aufschwungphase und Umschwungphase (Russ-Mohl 1981: 73ff.) erkennbar. Entscheidendes Ereignis der Initialphase ist das neuerliche Aufkommen von BSE-Fällen in Frankreich. Die darauf folgende Aufschwungphase ab der 44. Woche wird insbesondere durch die Diskussion über die Einführung von BSE-Tests und die Berichterstattung über Ursachen, Auswirkungen und Maßnahmen der Rinderseuche in Frankreich und England beherrscht (inklusive Import- bzw. Exportverbot von Kühen und Rindfleisch). Immer wieder melden sich Akteure zu Wort, die Deutschland als BSE-frei darstellen und Vorsichtsmaßnahmen wie ein Verbot der Tiermehlverfütterung als „Aktionismus“ (FR 23.11.2000) bezeichnen. Am Freitag, dem 24. November, wurde der erste BSE-Fall an einem in Deutschland geborenen Rind entdeckt. In der darauf folgenden Woche sind in den fünf Zeitungen insgesamt 315 Artikel zu verzeichnen, die sich diesem Thema widmen. In den darauf folgenden Wochen sinkt die Anzahl der Artikel ab; durch verschiedene Ereignisse, wie z.B. neue BSE-Fälle oder den Umgang mit Risikomaterial, kommt es aber zu neuen Spitzen.

## Sprecher

Insgesamt sind im Untersuchungszeitraum in den fünf Zeitungen 5171 Aussagen zu BSE und zur Agrarpolitik getroffen worden. Ca. 51% aller Äußerungen entfallen auf Akteure des politischen Zentrums, 30% auf Akteure der Peripherie, 19% auf Medienakteure. Die mediale Diskussion über Agrarpolitik während der BSE-Krise erscheint somit eher als ‚vermachtete‘ denn als ‚autonome‘ Öffentlichkeit. Nimmt man an, dass die Medienakteure als Sprecher der Bürger fungieren (Gerhards et al. 1998: 102), ergibt sich eine paritätische Beteiligung von Ak-

teuren des Zentrums und der Peripherie. Gegen eine umstandslose Zusammenlegung von Akteuren der Peripherie und der Medien spricht jedoch, dass Medienakteure der Eigenlogik eines im Wesentlichen wettbewerblich organisierten Mediensystems mit spezifischen Selektionskriterien unterliegen.

Unter den Zentrumsakteuren tritt die Bundesregierung mit 605 Sprechäußerungen am häufigsten in Erscheinung, gefolgt von den Landesregierungen (476), der EU-Kommission (361), anderen europäischen Regierungen (269) und den Verwaltungen der Länder (173) und des Bundes (150).

Ein gutes Viertel der 1554 Äußerungen von Akteuren der Peripherie stammt von Wissenschaftlern (403). Die Definitionsmacht der landwirtschaftlichen Verbände (200), anderer Wirtschaftsverbände (72) sowie der Umweltschutz- und Verbraucherverbände (36 bzw. 58) erscheint demgegenüber deutlich geringer. Der Umstand, dass sonstige kollektive Akteure (326) und Einzelpersonen (284) insgesamt einen größeren Raum einnehmen, deutet darauf hin, dass insgesamt ein breites Panorama an Sprechern der Peripherie Berücksichtigung findet.

### **Problemopfer**

Politische Probleme führen in der Regel nur dann zu einer Mobilisierung der Öffentlichkeit, wenn es erkennbare Opfer gibt, mit denen das Publikum sympathisiert oder sich identifiziert. In knapp 70% der Aussagen und 59% der Artikel wird jedoch kein Problemopfer benannt. Von den 1777 getroffenen Äußerungen über Opfer entfallen 32% auf die Verbraucher und 15% auf die Gesellschaft, 18% auf die Landwirtschaft und 11% auf Akteure der Wirtschaft, sowie knapp 10% auf Akteure der Politik in Deutschland, der EU oder international. Aussagen, die Landwirte in der Opfersituation schildern, werden zu fast einem Drittel von den landwirtschaftlichen Verbänden oder von einzelnen Landwirten selbst getroffen. Der Bereich der Natur, un-

ter dem auch Tiere codiert wurden, findet nur in jeder hundertsten Aussage über Opfer Erwähnung. Dies ist insofern überraschend, als BSE direkt und vor allem Kühe und Rinder befällt.

Im medialen BSE-Diskurs erscheint deutlich die gesamte Bevölkerung als Opfer (Verbraucher und die Gesellschaft mit zusammen knapp der Hälfte der Aussagen über Opfer). Damit wächst die politische Brisanz und die Dringlichkeit, Lösungen im politischen Prozess zu finden.

### **Problemverursacher**

In fast zwei Dritteln aller Aussagen wurde kein Verursacher benannt. In den anderen Fällen finden ein oder mehrere Verursacher der agrarpolitischen Probleme Erwähnung. Insgesamt werden 2753 Äußerungen über Problemverursacher gemacht. Davon entfallen knapp 29 % auf die Politik in Deutschland (794 Nennungen). Besonders häufig wird dabei die Bundesregierung benannt, und zwar überwiegend von Medienakteuren, aber auch aus den Landesregierungen und aus Reihen der Bundesregierung selbst. Mehr als 19% der Nennungen von Problemverursachern entfallen auf politische Akteure der EU (533), v.a. die EU-Kommission. Es folgen die Akteure der Wirtschaft (395 oder 14%), darunter vor allem Futtermittelbetriebe, sowie die Landwirtschaft (192 oder 7%) und sonstige Akteure (218 oder 8%). Weitere Problemverursacher mit 2 bis 4 % der Nennungen sind die Verwaltung (101), England (79), die Verbraucher (68), Verbände (65) und die Gesellschaft (55).

Vor allem die Politik in Deutschland und der EU, aber auch Teile der Wirtschaft erscheinen also im medialen BSE- und Agrardiskurs in Deutschland im Untersuchungszeitraum als Verursacher von Problemen. Die BSE-Krise wird von den Sprechern in den Medien also stark politisiert, und bezogen auf den gesamten Untersuchungszeitraum dominiert die Deutung der Krise als politische Krise (vgl. Hagenhoff 2003: 148).

## Problemhelfer

In fast zwei Dritteln aller Aussagen werden keine Helfer erwähnt. Aussagen zu Helfern finden sich etwas seltener (2504) als Aussagen zu Verursachern (2753), aber deutlich häufiger als Aussagen zu Opfern (1777). Wenn Problemlöser genannt werden, dann insbesondere die Politik in Deutschland (805 oder 32% der Nennungen), v.a. die Bundesregierung und die Landesregierungen. Allerdings handelt es sich dabei zu 56% um Äußerungen von Sprechern, die selbst Mitglied der betreffenden Regierungen sind. Daneben werden Akteure der deutschen Politik von den Medien, aber nur in wenigen Fällen von anderen Akteuren als Problemlöser genannt.

Die EU-Kommission und Regierungen anderer europäischer Länder erscheinen in 669 Äußerungen als Problemlöser (27%). Auch hier resultieren fast 50% aller Aussagen aus Selbstbenennungen von Mitgliedern dieser Institutionen. Auf Platz drei unter den genannten Problemlösern liegt die Gruppe der Wissenschaftler (230 Äußerungen oder 9%). Allerdings sind es wiederum zu knapp einem Drittel Wissenschaftler selbst, die die Wissenschaft als Helfer ins Gespräch bringen. Andere Akteure, die sich aus der Wissenschaft Lösungen erhoffen, sind die Medien, die deutsche und die europäische Politik sowie die Behörden.

Auch die anderen Zuschreibungen der Helferrolle resultieren zu einem großen Anteil aus Eigennennungen. Bedeutende Ausnahme ist die Natur. Obwohl sie – wie u.a. auch die Gesellschaft und die Verbraucher – nicht als Sprecher auftreten kann, wird mit 5% aller diesbezüglichen Aussagen (126) von ihr öfter ein Lösungsbeitrag erwartet (zumeist von ihren Selbstheilungskräften) als von der Verwaltung (119), den Verbänden (99), den Verbrauchern (92) oder der Landwirtschaft (66).

## Fazit

Die Untersuchung des BSE-Diskurses in deutschen Qualitätszeitungen in den 54 Wochen vor

der ‚Agrarwende‘ zeigt, dass mit der BSE-Thematik im Untersuchungszeitraum zwar ein lebensweltliches Thema den Agrardiskurs dominiert und Anstöße für einen Politikwechsel gibt. Diese Anstöße kommen aber nicht oder nicht vorrangig aus der Peripherie des politischen Systems, denn der Diskurs wird stark durch die Zentrumsakteure des politischen Systems geprägt. Als Opfer erscheinen im medialen BSE-Diskurs v.a. die Verbraucher und die Gesellschaft. Dies erklärt die starke Mobilisierungsfähigkeit des Themas, die letztlich zu einem Politikwechsel, aber nicht zu einem Machtwechsel führte. Dazu mag beigetragen haben, dass die Zentrumsakteure, v.a. die Bundes- und Landesregierungen und die EU-Kommission, ihre Deutungsmacht nutzen, um sich als Problemlöser zu präsentieren. Dass sie zugleich am häufigsten als Verursacher der Probleme erscheinen, kann einen Hinweis darauf geben, warum sich die Öffentlichkeit in der Folge mit Veränderungen in den administrativen Abläufen zufrieden gab und die BSE-Krise – abgesehen von kleinen Käufersegmenten – keinen dauerhaften gesellschaftlichen Wandel im Sinne einer einschneidenden Veränderung der Ess- und Einkaufsgewohnheiten hervor rief.

*Dr. Daniela Kleinschmit* ist Forstpolitologin und arbeitet am Institut für Forstpolitik der Universität Göttingen. Kontakt: dkrumla@gwdg.de.

*Dr. Peter H. Feindt* ist Politik- und Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet am Forschungsschwerpunkt Biotechnik, Gesellschaft und Umwelt der Universität Hamburg. Kontakt: phfeindt@botanik.uni-hamburg.de.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Die hier vorgestellten ersten Ergebnisse der Medienanalyse zur Berichterstattung über BSE und Agrarpolitik 2000-2005 wurden im Rahmen der Nachwuchsgruppe ‚AgChange. Konflikte der Agrarwende‘ ([www.agchange.de](http://www.agchange.de))

erarbeitet, die im Rahmen des Programms ‚Sozial-ökologische Forschung‘ vom BMB+F gefördert wird. Wir danken den studentischen Hilfskräften Christoph Adam, Kati Borngräber, Jesko Eisgruber, Jan Hutterer, Raul Jordan, Oliver Rayiet und Jessica Scheer für ihre engagierte Mitarbeit bei der Codierung.

## Literatur

*Dressel, Kerstin* 2002: BSE – The New Dimension of Uncertainty. The Cultural Politics of Science and Decision-Making. Berlin: edition sigma.

*Gamson, William A.* 1975: The Strategy of Social Protest. Homewood, Ill. et al.: Dorsey.

*Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter* 1998: Zwischen Palaver und Diskurs. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

*Habermas, Jürgen* 1989: Volkssouveränität als Verfahren. In: Merkur, Jg. 43, 463-477.

*Habermas, Jürgen* 1997: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. 5. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp.

*Hagenhoff, Vera* 2003: Analyse der Printmedien-Berichterstattung und deren Einfluss auf die Bevölkerungsmeinung. Eine Fallstudie über die Rinderkrankheit BSE 1990-2001, Hamburg: Dr. Kovac.

*Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Werner, Camilla/Weßels, Bernhard* (1990): Abgeordnete und Bürger, Opladen: Westdeutscher Verlag.

*Kepplinger, Hans Mathias* 1994: Publizistische Konflikte. Begriffe, Ansätze, Ergebnisse. In: Neidhardt, F. (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung. KZfSS, Sonderheft 34. Opladen: Westdeutscher Verlag, 214-233.

*Künast, Renate* (2001): Regierungserklärung zur neuen Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik. Rede der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Frau Renate Künast, am Donnerstag, 8.

Februar 2001; www.verbraucherministerium.de, Abrufdatum 13. Juli 2001.

*Prittwitz, Volker von* 1990: Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich.

*Russ-Mohl, Stephan* 1981: Reformkonjunkturen und politisches Krisenmanagement. Opladen: Westdeutscher Verlag.

*Weßler, Hartmut* 1999: Öffentlichkeit als Prozeß. Deutungsstrukturen und Deutungswandel in der deutschen Drogenberichterstattung. Opladen: Westdt. Verlag.

*Wilke, Jürgen* (1996): Presse. In: Noelle-Neumann, E./Schulz, W./Wilke, J. (Hg.): Fischer Lexikon. Publizistik, Massenkommunikation. Frankfurt a.M.: Fischer, 382-417.

*Wilke, Jürgen* (1998): Politikvermittlung durch Printmedien. In: Sarcinelli, U. (Hg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 146-164.

*Wittkämper, Gerhard W. et al.* (1992): Pressewirkungen und außenpolitische Entscheidungsprozesse. Methodologische Probleme der Analyse. In: Wittkämper, G. W. (Hg.): Medien und Politik. Darmstadt: Wissenschaftl. Buchgesellschaft, 150-168.

## FORSCHUNGSBERICHT

### **,Knackige' Zitate – aber mit welchem Erfolg?**

Eine Analyse deutscher NGO-PR und der Presseberichterstattung

Politische Öffentlichkeit ist in Folge gesellschaftlicher Individualisierung durch eine Vielzahl subpolitischer Arenen und ihrer themenspezifischen Diskurse gekennzeichnet. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) können dabei zentrale Funktionen von den klassischen politischen Institutionen und Akteuren übernehmen. Diese gesellschaftspolitische Entwicklung kann den PR-Erfolg von NGOs enorm fördern, wenn

diese die sich neu ergebenden Möglichkeiten nützen (Jones 2002). Allerdings zeigt sich unter den NGOs ein großes Spektrum verschiedener Organisationsformen (mitgliederstarke Großorganisationen, Expertenorganisationen, aktions- oder projektorientierte Gruppen etc.), die aufgrund der in unterschiedlichem Maße vorhandenen Mittel jeweils anders geartete politische PR betreiben müssen. Generell verfügen NGOs über geringere Professionalität sowie weniger Ressourcen (Finanzierung, Personal etc.) für ihre PR-Aktivitäten als andere etablierte politische Akteure (Regierung, Parteien, Ministerien etc.).

Vor diesem Hintergrund möchte unsere Analyse die PR-Arbeit von NGOs näher bestimmen. Am Beispiel des Kommunikationsereignisses ‚UN-Klimaschutzkonferenzen‘ untersuchen wir mit einem Mehrmethodendesign, auf welchen Ebenen deutschsprachige NGOs in diesem spezifischen Fall einen medienbezogenen PR-Erfolg erzielen.<sup>1</sup>

### **PR und Medienresonanz von NGOs**

Noch zu Beginn der 90er Jahre kann man im Falle der NGOs feststellen, dass sie PR nicht professionell als strategische Maßnahme auffassen. Die Analyse der öffentlichen Kommunikation von NGOs zeigt hingegen im Laufe der 90er Jahre einerseits eine klare Anpassung an die Produktionsroutinen des Mediensystems, andererseits auch eine große Medienresonanz v.a. durch die Inszenierung symbolträchtiger Ereignisse (z.B. Brent Spar). Eine *professionelle* PR gilt als Grundvoraussetzung *erfolgreicher* PR. So ist anzunehmen: Je größer die Professionalisierung, desto größer der Öffentlichkeitseffekt.

Das Zustandekommen von Publizität ist aber für NGOs ein voraussetzungsreicher Vorgang (Wimmer 2003). Grundsätzlich entscheiden über die Medienresonanz die eigentliche kommunikative Botschaft einer Organisation und deren Herstellung (*PR-Faktoren*) und die (medialen)

Eigenschaften eines Ereignisses (*Ereignisfaktoren*), über das kommuniziert werden soll. Des Weiteren sind die – für NGOs oft benachteiligenden – strukturellen Rahmenbedingungen einer Organisation im politischen Prozess (*Politikfaktoren*) und die gegebenen journalistischen Bedingungen wie z.B. Blattlinie (*Medienfaktoren*) von Bedeutung. NGOs stehen v.a. in einer (medialen) Konkurrenzsituation mit den bereits etablierten politischen Akteuren. Diese haben sich mittlerweile ebenfalls auf die Selektionskriterien der Medien eingestellt und tragen somit wieder zu einem Rückgang der Medienresonanz von NGOs bei.

Zur *Bestimmung von Erfolg* politischer PR lassen sich aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht drei aufeinander aufbauende Dimensionen ausmachen (in Ahnlehnung an Baerns 1995: 23): (1) *Steuerung von Kommunikationsprozessen*: Eine professionelle Herstellung und Gestaltung interner und externer Kommunikationsprozesse ist Basis erfolgreicher Kommunikationsbeziehungen (z.B. institutionalisierte Pressearbeit). (2) *Wirkung auf Wissen, Einstellung und Verhalten*: Auf der Grundlage strategischer Kommunikationsprozesse kann PR auf interne (v.a. Mitglieder und Sympathisanten) und externe Öffentlichkeiten (v.a. Journalismus) einwirken. (3) *Verständigungsprozess*: Ausgehend von Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensänderungen kann ein funktionierender Verständigungsprozess innerhalb einer Organisation sowie zwischen ihr und ihren relevanten Öffentlichkeiten erzielt werden.

Anhand dieser Kriterien lassen sich sowohl Effektivität als auch Effizienz von PR-Maßnahmen und -Kampagnen nachvollziehen. Als hauptsächliches Messinstrument liefert eine Medienresonanzanalyse Erfolgsmaßstäbe für die *Steuerung von Kommunikationsprozessen*. Erfolg politischer PR wäre nach diesem Verständnis z.B. kommunikative Präsenz in Massenmedien und die Hoffnung auf eine (unterstellte) Wahrnehmung dieser Präsenz durch das Medi-

enpublikum. Die Herstellung von einfachen Kommunikationsbeziehungen, wie sie die Medienresonanz nahe legt, ist die Voraussetzung für einen tiefergehenden Erfolg – also für *Wirkung auf Wissen, Einstellung und Verhalten* sowie die Realisierung von *Verständigungsprozessen*. Eine konventionelle (quantitative) Input-Output-Analyse von Pressemitteilungen (PM) und Berichterstattung kann allerdings nur einen ersten Hinweis auf Erfolg geben, da Medieninhalte einzig das *manifeste Ergebnis eines theoretisch postulierten Prozesses* darstellen. Mit einer Inhaltsanalyse können somit nur indirekt die realen Interaktionen zwischen PR-Praktikern und Journalisten, schwerlich die Entstehung der Medien- und PR-Aussagen untersucht werden. Hingegen bietet eine Integration qualitativer und quantitativer Verfahren eine strategische Möglichkeit, mit deren Hilfe sich die Tiefe und Weite von Befunden verbessern lässt, um kaleidoskopartig ein vollständigeres Bild der Kommunikationsbeziehungen zwischen PR und Journalismus zu gewinnen.

### **Untersuchungsanlage**

Die UN-Klimarahmenkonvention ist der erste internationale Vertrag, der den Klimawandel als wichtiges politisches Problem bezeichnet. Die Konvention bildet den Ausgangspunkt für die weiterführenden Klimaschutz-Verhandlungen, die jeweils jährlich als ‚Conference of Parties‘ (COPs) stattfinden. Im ersten Schritt untersuchen wir einerseits die Berichterstattung über die Konferenzen in Den Haag (COP 6, Teil 1, Nov. 2000), in Bonn (COP 6, Teil 2, Juli 2001), in Marrakesch (COP 7, Nov. 2001) und in New Delhi (COP 8, Okt. 2002) in drei überregionalen deutschen Tageszeitungen – der Süddeutschen Zeitung (SZ), der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) und der Tageszeitung (taz). Andererseits erfassen wir inhaltsanalytisch die PM von denjenigen NGOs, die als einzige in diesem Fall eine nachvollziehbare PR-Arbeit betrieben: Greenpeace, NABU, BUND und

WWF. Im zweiten Schritt werden sowohl die Kommunikationsexperten dieser NGOs als auch die verantwortlichen Redakteure der untersuchten Medien befragt, um einem tiefergehenden medienbezogenen PR-Erfolg auf die Spur zu kommen.

### **Presseberichterstattung und -mitteilungen**

Der Umfang der Berichterstattung ist in den untersuchten Medien annähernd gleich: 71 Artikel (FAZ), 73 (taz) und 64 (SZ). Die zentralen *Nachrichtenthemen* konzentrieren sich v.a. auf die Ereignisse während der jeweiligen Gipfel (Auftaktveranstaltung, Verhandlungsverlauf, Handlungen einzelner Länder etc.). Daneben spielen das Klimaschutzabkommen (Kiotoprotokoll), dessen Einzelheiten sowie diverse Klimaschutzmaßnahmen eine größere Rolle. Dem (wissenschaftlich umstrittenen) Klimawandel aber auch den NGOs wird dagegen wenig Platz eingeräumt. In vergleichsweise sehr geringem Umfang werden die Ziele oder Programmatik der NGOs im Kontext des Ereignisses Klimagipfel thematisiert.

Eine mediale Komplexitätsreduktion findet sich bei der *Personalisierung*. Erwartungsgemäß sind sowohl die deutsche Regierung, die UN als auch die EU zentrale Handlungs- und Aussageträger. NGOs spielen anfangs für die Presse eine wichtige Rolle (COPs 6.1 & 6.2). In den darauf folgenden Konferenzen nehmen aber deren Nennungen stark ab. Diese Entwicklung könnte ein Beleg dafür sein, dass sich etablierte politische Akteure auf die Medienstrategien nicht etablierter Akteure eingestellt haben. Sie sorgen damit für einen Rückgang der Medienresonanz von NGOs und behalten ihr konstant hohes Medienecho bei.

Trotz der jeweils spezifischen *Ereignisqualität* der Gipfel und deren *Dynamik* ist zu prüfen, wie sich *relevante Eigenschaften des Journalismus* in der Berichterstattung auswirken bzw. wie sich die Berichte nach Medium unter-

scheiden. So kann man annehmen, dass sich z.B. die redaktionelle Linie günstig bzw. ungünstig auf den PR-Erfolg auswirkt. Allerdings kommt sogar die konservative FAZ nicht umhin, über Umwelt-NGOs zu berichten (Ausnahme COP 7). Für die taz hingegen stellen die NGOs bei den ersten beiden Konferenzen die wichtigsten und produktivsten Akteure dar und sind somit im Fokus der Berichterstattung. Insgesamt scheinen folglich zumindest bei COP 6.1 und 6.2 die Rahmenbedingungen für den PR-Erfolg von NGOs bei allen Zeitungen günstig zu sein.

Wenden wir uns nun den PM der NGOs zu. Natürlich stehen hier deren eigene Aktivitäten im Zentrum. Aber der beispielhafte Vergleich der *Thematisierung* in der Berichterstattung und in den PM zeigt, dass nicht nur der Journalismus, sondern auch die NGO-PR eher den Konferenzverlauf, das Kiotoprotokoll sowie diverse Klimaschutzmaßnahmen betonen. Die starke *Korrelation* zwischen Berichterstattung und PM könnte ein Indiz für eine *kausale Beeinflussung* des Journalismus durch die PR sein. Allerdings verdeutlicht eine Input-Output-Analyse einzelner Aussagen, Argumente und Wertungen, dass prozentual ein relativ geringer Einfluss der PM auf die Berichterstattung existiert. Das Ergebnis in absoluten Zahlen: Es finden sich in der taz elf konkrete Übernahmen aus den PM, in der SZ und FAZ jeweils sieben. Dominant ist hierbei COP 6.2: Allein im Zeitraum der Bonner Konferenz sind 18 Übernahmen zu verzeichnen, hingegen bei COP 6.1 fünf und bei COP 7 nur zwei.

Zu unterscheiden sind formale und inhaltliche Gesichtspunkte der journalistischen Übernahmen. Alle 25 Fälle sind unter quantitativen Gesichtspunkten als ‚geringe Übernahmen‘ zu bewerten. Das bedeutet, dass die Inhalte des spezifischen Beitrags formal größtenteils durch journalistische Eigenleistung gekennzeichnet waren. Die PM ergänzt hier jeweils den Presseartikel allein durch Zitate bzw. kurze Aussagen oder Zahlenmaterial. Die Qualität der Übernah-

me ist der zweite wichtige Aspekt. In drei Fällen werden NGO-Informationen ohne inhaltliche Veränderungen wiedergegeben („große Übernahme“), in vier Fällen werden Informationen in ihrem Sinn verändert oder falsch wiedergegeben bzw. eine starke journalistische Eigenleistung ist zu erkennen. („geringe Übernahme“). Das Gros der Fälle (18 von 25) besteht aus „mittleren Übernahmen“ – Informationen werden in ihrer Aussage geringfügig verändert bzw. Abweichungen in Details sind zu erkennen.

Sehr günstig für die Medienresonanz deutscher NGOs ist offensichtlich die Bonner Konferenz. Allein der deutsche Standort (*Ereignisfaktoren*) führt zur relativ größten Berichterstattung (88 Artikel). Darüber hinaus sind in Bonn diverse lokale Medienansprechpartner seitens der NGOs vorhanden (*Medienfaktoren*). Diese Punkte treffen für die übrigen Konferenzen in Den Haag, Marrakesch und New Delhi nicht im selben Maße zu. Mediale Öffentlichkeit wird hier nicht von den NGOs hergestellt, sondern bestenfalls durch NGOs unterstützt, d.h. eine *Steuerung der Kommunikationsprozesse* seitens der NGOs findet scheinbar nicht statt. Neben den genannten Faktoren verhindern auch *Eigenschaften der PR* (Status, Professionalität etc.) bei den ausländischen COPs höchstwahrscheinlich den PR-Erfolg. Dieser Vermutung möchten wir im nächsten Abschnitt nachgehen.

## **Kommunikationsexperten und Umweltjournalisten**

Die Interviews mit den Kommunikationsexperten der vier NGOs zeigen, dass jede Organisation eine spezifische Medienstrategie für die Konferenz verfolgt. Im Allgemeinen gilt für alle Befragten ein Bild als weit wirksamer für Medienresonanz als eine Pressemitteilung – insbesondere da sich die verschiedenen NGOs ihrer Meinung nach inhaltlich kaum unterscheiden. Gerade BUND, Greenpeace und WWF vertrauen v.a. auf die ‚Macht‘ der Bilder. Sie

inszenieren symbolkräftige Bilder, die das Problem der aktuellen Konferenz verdeutlichen sollen. Als sehr medienwirksam erwies sich z.B. in Den Haag eine von Greenpeace im Vorfeld der Konferenz vor der US-Botschaft auf Stelen platzierte Bushpuppe, die das Kiotoprotokoll in zwei Stücke zerriss. NABU dagegen setzt nach eigenen Angaben verstärkt auf eine kritische Unterstützung der deutschen Regierung v.a. auf nationaler Ebene sowie auf die Profilierung in Nischenthemen wie z.B. nachhaltige Landwirtschaft.

Alle Kommunikationsexperten sehen sich als Bereitsteller qualitativ hochwertiger und verlässlicher Hintergrundinformationen. Aus diesen Beweggründen halten sie Pressekonferenzen ab – oftmals zusammen mit anderen NGOs – und stellen kompetente Interviewpartner bereit. Jede NGO gibt an, zu Journalisten gute Arbeitsbeziehungen zu unterhalten, die rein professioneller Natur sind. Ein wichtiger Vorteil liegt für sie in der Freiheit begründet, sich nicht diplomatisch oder politisch korrekt äußern zu müssen. Umweltpolitische Aspekte können sie somit plakativ und publizitätswirksam formulieren (z.B. „Der Tod des Klimas“). Generell sind die NGOs mit der erzielten Medienresonanz, d.h. dem Erfolg ihrer Öffentlichkeitsarbeit zufrieden. Sie erwähnen aber, dass es in den letzten Jahren schwieriger geworden ist, Umweltthemen zu platzieren: Ihrer Einschätzung nach hat sich auf der globalen (Medien-)Bühne ein Wandel weg von der Umweltpolitik hin zu Aspekten von Globalisierung und internationaler Solidarität vollzogen. Das Ereignis einer Klimakonferenz macht es für sie somit im Allgemeinen sehr schwierig, sich zu positionieren, da ein Überangebot an Informationen und Aktivitäten herrscht.

Ob man in diesem Aufmerksamkeitswettbewerb wahrgenommen wird, ist den Kommunikationsexperten zufolge abhängig von der Bedeutung der Konferenz sowie der Nähe des Veranstaltungsorts. So ist es in Bonn um das politische Überleben des Kiotoprotokolls ge-

gangen, welches zum Teil die umfassende Presseberichterstattung erklärt. Und je näher der Veranstaltungsort an Deutschland liegt, desto höher ist ihrer Einschätzung nach die Wahrscheinlichkeit, dass wichtige deutsche Umweltjournalisten vertreten sind. Zu entfernten Konferenzen reisen oftmals nur Agenturjournalisten an, die mit der Thematik wenig vertraut sind. Für die Kommunikationsexperten besaßen in Bonn v.a. die Räumlichkeiten an sich große Bedeutung: Journalisten und NGOs waren im selben Gebäude untergebracht, wodurch der Dialog aktiv gefördert worden ist. Informelle Kontakte konnten leicht entstehen, Hintergrundgespräche geführt und persönliche Meinungen ausgetauscht werden.

Die befragten Journalisten machen ebenfalls ihr Engagement bei der jeweiligen Konferenz abhängig von deren Bedeutung. Oberstes Ziel ist es für sie, einen interessanten Themen-Mix zu präsentieren, der angesichts der technischen und bürokratischen Natur der Diskussion allerdings keine leichte Aufgabe für sie darstellt. Die FAZ interessiert sich insbesondere für den Auftritt des deutschen Umweltministers sowie die Positionen der verschiedenen Umwelt- und industrienahen NGOs. Die SZ versucht herauszufinden, was auf der politischen Hinterbühne passiert. Aufgrund ihres traditionell starken Fokus auf Umweltthemen kann die taz ihren Angaben zufolge leichter mit Ritualen der Berichterstattung brechen und auch einmal einen ungewöhnlichen Artikel bringen – z.B. über die (unerwartete) Expansion von Gletschern.

Alle Journalisten geben an, ein breites Spektrum an Quellen zu konsultieren. Die Informationen der NGOs erachten sie dabei als aktuell und verlässlich, deren Zitate schätzen sie als griffig. Bei Übernahmen in die Berichterstattung legen sie gleichwohl stets Wert darauf, sie im Kontext von Informationen aus anderen Quellen zu präsentieren. Ihrer Meinung nach berichten sie über spezifische Aktionen der NGOs selten, benützen aber die von diesen pro-

duzierten symbolkräftigen Bilder oft als Aufhänger oder Hintergrundbild. Generell wird die PR der NGOs als attraktiv beurteilt, da sich diese Themen zu eigen machen und dabei Medienstrategien adoptieren, die für Journalisten interessant sind. Die Journalisten sind insbesondere für die Kontakte der NGOs zu Delegierten dankbar. Die Beziehung zu den NGO-Kommunikationsexperten wird von ihnen als freundschaftlich, jedoch strikt professionell empfunden – so ein Journalist exemplarisch: „Wir müssen nicht im gleichen Boot sitzen.“

## Fazit

Eine (oftmals nur theoretisch postulierte) wichtige Rolle der NGOs gerade im Umweltdiskurs ist aufgrund unserer Befunde weiter zu differenzieren. Die Medienresonanz zeigt, dass der medienbezogene PR-Erfolg stark an Bedingungen geknüpft ist. Nur bei der Bonner Konferenz kann von einem Medienerfolg der NGOs gesprochen werden, da sie als wichtige Akteure in der Presse vorkommen. Darüber hinaus besitzen sie in diesem Fall einen formalen und inhaltlichen Einfluss auf die Berichterstattung. Bei den weiteren COPs wird der PR-Erfolg hingegen in der Berichterstattung nicht sichtbar; die etablierten Akteure bleiben im Fokus der Berichterstattung. Die kurzfristig hohe Resonanz während der deutschen COP scheint auf einen PR-Erfolg der NGOs hinzuweisen.

Diese Annahme wird durch die Befragungsresultate unterstützt. Berücksichtigt man die drei Stufen der Interaktion zwischen Journalisten und PR-Experten, so kann man davon ausgehen, dass bei allen COPs eine *Steuerung des Kommunikationsprozesses* stattgefunden hat. NGOs verfolgen eine attraktive Strategie, um ihre Positionen öffentlich zu machen. Ähnlich gezielt verwenden Journalisten die bereitgestellten und für fundiert eingeschätzten Informationen zumindest bei deutschen Ereignissen.

Ob eine *Wirkung auf das Wissen, die Einstellungen und/oder das Verhalten* der Journa-

listen stattgefunden hat, ist allerdings manifest schwer nachweisbar, da auf beiden Seiten berufsspezifische Verhaltensstandards eingehalten werden. Die relativ große Bedeutung, die NGOs von Seiten der Journalisten (unabhängig von der Blattlinie) attestiert wird, zeugt von einem gewissen Grad an Etablierung sowie von der positiven Einstellung ihnen gegenüber. Diese Wertschätzung zeigt sich in der Berichterstattung aber nur während des Bonner Gipfels. Inwiefern ein *Verständigungsprozess* stattgefunden hat, ist nicht nur von den beteiligten Individuen stark abhängig. Obwohl die meisten Journalisten persönliche Beziehungen zu NGO-Vertretern pflegen, hatte nur ein Journalist das Gefühl, eine vertrauliche Beziehung aufgebaut zu haben. Was wiederum nur ein kleiner Hinweis auf gegenseitige Zustimmung sein kann.

*Jeffrey Wimmer* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung (IfKW) der LMU München. Kontakt: [wimmer@ifkw.uni-muenchen.de](mailto:wimmer@ifkw.uni-muenchen.de)

*Nina Zetsche* (M.A.) ist Projektmitarbeiterin am IfKW. Kontakt: [zetsche@ifkw.uni-muenchen.de](mailto:zetsche@ifkw.uni-muenchen.de)

## Anmerkung

<sup>1</sup> Der Beitrag konzentriert sich auf die inhaltlichen Ergebnisse eines Forschungsprojekts, methodische Aspekte bzw. Fragen der Operationalisierung werden vernachlässigt. Eine ausführlichere Dokumentation stellen wir aber auf Anfrage gerne zur Verfügung.

## Literatur

Baerns, Barbara 1995. Es läuft auch so! Zu offenen Fragen der Transparenz, Kontrolle und Bewertung in der Öffentlichkeitsarbeit. In: Baerns, B. (Hg.), PR-Erfolgskontrolle: Messen und Bewerten in der Öffentlichkeitsarbeit. Frankfurt a. M.: IMK, 9-30.

*Jones, Richard* 2002. Challenges to the Notion of Publics in Public Relations: Implications of the Risk Society for the Discipline. In: *Public Relations Review*, Jg. 28, Heft 1, 49-62.

*Wimmer, Jeffrey* 2003. Wie erfolgreich ist die politische PR von NGOs? Medienberichterstattung über die Weltwirtschaftsgipfel. In: Donsbach, W./Jandura, O. (Hg.), *Chancen und Gefahren der Mediendemokratie*. Konstanz: UVK, 145-160.

#### ANALYSE

### Primadonnen, Paragrafen und Prinzipien – Ein Staatsrechtler im Medien-Dschungel

Eigentlich verhalten sich der Wissenschafts- und Medienbetrieb wie Feuer und Wasser; im Zeitalter der Mediatisierung der Demokratie und der Abhängigkeit der Politik von einem medialen Resonanzboden haben sich die jeweiligen Akteure immer tiefer in ihren bequemen Nischen eingenistet. Die Universitäten, die den Professoren alle Freiheiten, aber kaum Pflichten auferlegt haben, züchten den Typus des introvertierten Wissenschaftlers, der spätestens nach seiner endgültigen Verbeamtung nur noch in drei Bezugsgrößen denkt: Me, Myself and I. In deutschen Hochschulen gilt zudem das verhängnisvolle Gesetz: Wer nicht veröffentlicht, fällt auch nicht auf.

Den meisten Journalisten bleibt die Welt der Universitäten fremd. Langweilig und umständlich, differenziert und abwägend – mit diesem Stil kann die Generation der auf das KISS-Prinzip („Keep it small and stupid“) verpflichteten Journalisten nichts anfangen. Was sie brauchen, sind populäre Köpfe mit der Fähigkeit zum „one-liner“. Auf deutsch: Die Gesprächspartner aus der Wissenschaft müssten die Bereitschaft zur Zuspritzung mit der Fähigkeit zur Vereinfachung kombinieren, um in den relevanten Medien erfolgreich ihre wissenschaftlichen Ergebnisse zu

vermitteln. Nur die wenigsten Hochschullehrer sind aber bereit, sich überhaupt mit solchen Vorgaben auseinanderzusetzen.

Hans-Herbert von Arnim gehört zu diesen Ausnahmekandidaten seiner Zunft. Er ist ein Wanderer zwischen den Welten und hat verstanden, dass sich die akademische Forschungsarbeit sehr wohl von der publizistischen Resonanz befruchten lassen kann.

Der Speyerer Staatsrechtler von Arnim ist im Sinne Antonio Gramscis ein „organischer Intellektueller“. In seinen Analysen – die übrigens weit über das Feld der Parteienkritik und Politikfinanzierung hinausgehen – verbindet er die empirische Untersuchung von Konfliktthemen mit der operativen Umsetzung seiner Ergebnisse. Zu seiner Rezeptur gehört zwingend eine weitere Sekundärtugend: Ausdauer. Von Arnim gibt nicht auf, wenn bestimmte Medien-Meinungsführer abwinken oder ein Journalist ihm zuraunt: „Kann man das nicht noch einfacher ausdrücken.“ Die Umsetzung seiner Ergebnisse betreibt er mit der Ausdauer eines Langstreckenläufers und mit einer Entschiedenheit eines CDU-Generalsekretärs. Jenseits dieser politischen Mechanik könnte man sein stoisches Beharrungsvermögens für seine *Sache* auch in den Begriff der nachhaltigen Kommunikationsvermittlung fassen. Auch dies widerspricht der Mentalität selbst erfolgreicher Wissenschaftler, die gewohnt sind nur für ihre community zu publizieren.

„Journalisten, gerade in renommierten und einflussreichen Blättern, sind manchmal Primadonnen,“ sagt der Staatsrechtler, der im Laufe von gut zwei Jahrzehnten die Innenausstattung des deutschen Mediensystems aus der Nähe betrachtet und trotzdem eine nüchterne Distanz wahrt. Denn die Medien sind für ihn nur ein Instrument der politisch-strategischen Intervention. Nüchtern bilanziert der Bestseller-Autor: „Viele Medien machen keinen Unterschied zwischen wirklich gewichtigen Dingen und nur hochgespielten Peanuts.“ Von nachvollziehba-

ren und begründeten Nachrichtenfaktoren, die den Wert einer Information nach bestimmten Kriterien gewichten, kann im hektischen Medienbetrieb heute wohl nicht mehr die Rede sein. Auf diesen Status hat sich von Arnim eingerichtet und seine Konsequenzen gezogen. Eine sehr wichtige Erkenntnis: „Im Übrigen habe ich gelernt, wie wichtig es für Journalisten ist, eine Geschichte exklusiv zu bekommen, wobei sich Printmedien und elektronische Medien gegenseitig meist nicht wehtun.“ Seine in vielen Praxisjahren erworbene Erfahrung im Umgang mit Journalisten: „Man muss die zuständigen Leute in den Medien finden, die sich elektrisieren lassen und ‚anspringen‘. Der menschliche Faktor spielt auch hier eine große Rolle.“

Es lohnt sich die meist ausgeklügelte, präzise Medienstrategie des interdisziplinär arbeitenden Wissenschaftlers genauer anzusehen, weil die Besichtigung seiner Medienpraxis gleichzeitig ein Schlaglicht auf die Defizite des normalen Wissenschaftsbetriebs wirft.

Viele Jahre war von Arnim der intellektuelle Arm und die Öffentlichkeitswaffe des Bundes der Steuerzahler. Vor einigen Jahren wurde diese Zusammenarbeit plötzlich beendet. „Seitdem laufen meine Kontakte meist über mir bekannte Journalisten in den Printmedien oder in Rundfunk oder Fernsehen. Voraussetzung für die Vermittlung eines Themas in den Massenmedien ist die Erstellung einer Kurzversion, die die Thematik zuschneidet und auf einen oder wenige zentrale Punkte konzentriert.“ Mit dieser Technik hat von Arnim den wesentlichen Kern getroffen, der die Kommunikation zwischen den Welten ‚Universität‘ und ‚Medien‘ überhaupt erst ermöglicht. Denn die Medien interessieren sich nicht für Fußnoten, Literaturimporte, kleinliche Abgrenzungen, Hervorhebung von bestimmten Schulen, theoretische Spiegelgefechte – sondern allein für nachvollziehbare Ergebnisse. Damit bedient von Arnim die Medien und füttert einzelne Journalisten, die bereit sind, zumindest zehn Seiten Text konzentriert aufzu-

nehmen. Die Besonderheit in diesem Arbeitsprozess: oft geht es um Sperrige, komplexe, medienuntaugliche Themen. Von Arnim gelingt aber die hohe Kunst der journalistischen Sozialkunde; er erfüllt Aufgaben in der Recherche, die eigentlich Journalisten selbst leisten müssten. Zudem kalkuliert er gezielt die Reaktion der kritisierten politischen Klasse mit ein. Erst durch die empörte Rechtfertigung der betroffenen Politiker entsteht eine Dynamik, die seine Themen aus dem Ghetto der Nichtbeachtung in die Zone der Aufmacher mit Gesprächswert befördert.

„Entscheidend ist es, ihm (Anm. dem Journalisten) die Problematik klarzumachen. Das setzt bei ihm (oder ihr) einen erheblichen Hintergrund, ein Problemverständnis und die Bereitschaft Missstände kritisch aufzugreifen, auch wenn man damit vielleicht bei wichtigen Leuten aneckt, voraus.“ In diesem Prozess kommt der Medien-Profi zum Zuge, wenn behauptet wird: „Vereinfachung schwieriger Themen ist regelmäßig Sache des Journalisten.“ Wir lernen: die Verantwortung für die (notwendigen) Vereinfachungen sind also umstritten. Von Arnim hätte seine publizistischen Erfolge bei den Korrekturen der Politikfinanzierung in Hessen (1988), Hamburg (1991), Saarland (1992), im Bund (1995) und schließlich auf der europäischen Ebene (2003/04) nie erreicht, wenn er die Kunst der Vereinfachung nicht perfektioniert hätte.

Was spricht gegen die intelligente Vereinfachung, die Henri Nannen als ‚Küchenzuruf‘ bezeichnete, wenn sie in der Sache stimmt und sich auf eine solide Argumentation und eine dichte Beweislage stützen kann? Im Umkehrschluss ist festzuhalten: hätte von Arnim bei seinen wirk samen Studien auf Zusammenfassungen, Vereinfachungen und Zusätzungen verzichtet, hätte er die Sphäre der einflusslosen wissenschaftlichen Teilöffentlichkeiten nie verlassen. Hätte er auf griffige Titel seiner Bücher verzichtet, wären sie nie in die Nähe eines Bestsellers gelangt, sondern in der unprofessionell geführten Wissenschaftspublizistik untergegangen.

Heiner Geißler hat einmal gesagt: wenn sie etwas erreichen wollen, müssen sie Streit in einer wichtigen Sache anfangen. Diesen Satz hat sein Pfälzer Nachbar stets beherzigt: ohne eine gezielte Konflikt-Dynamik und einen langen Atem kann niemand administrativ zementierte Besitzstände lösen. Die Erfahrungen mit den Machtphären der Medien, die von Arним in vielen Jahren gesammelt hat, sind sehr aufschlussreich. Sie stehen in keinem journalistischen Lehrbuch und werden wohl auch von keinem Rundfunk-Gremium diskutiert: „Nach meiner Erfahrung sind zum Beispiel die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten unterschiedlich konfliktfähig, je nach dem, ob es um Landes- oder Bundesthemen geht. Landesthemen werden nach meiner Erfahrung bereitwilliger vom (zentral organisierten) ZDF angegangen, Bundesthemen dagegen oft bereitwilliger von der (ländermäßig organisierten) ARD“, analysiert von Arnim. Ein wertvoller Hinweis für die vielen Referenten, die im Jahr der anstehenden Gebührenerhöhung den ‚Auftrag‘ und das ‚Selbstverständnis‘ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks reformulieren sollen. Hilfreich auch der zweite Gedanke des Parteienkritikers: „Auf Landesebene erscheinen mir die Medien generell häufig weniger unabhängig und konfliktbereit als auf Bundesebene. Will man mit einem Missstand auf Landesebene wirklich durchdringen, (...) so empfiehlt es sich, Bundesmedien einzuschalten, die dann den nötigen Druck auch auf Landesmedien verstärken.“ Schärfster könnte auch der PR-Fuchs Prof. Dr. Klaus Kocks die modernen Prozesse des *agenda cuttings* nicht analysieren.

Nicht nur in der sicheren Analyse der journalistischen Verwertungskette unterscheidet sich von Arnim von den meisten Professoren in Deutschland. Auch seine Arbeitsweise und seine Ermittlungsmethoden sind weitgehend konkurrenzlos im Feld des Staatsrechts. „Eine rein positivistische Politikwissenschaft halte ich nicht für ausreichend. Ich plädiere für eine Renaiss-

sance normativer Ansätze, die sinnvoll anzuwenden aber nicht ohne sorgfältige und gründliche Analyse der jeweiligen Faktenlage und der relevanten Zusammenhänge auskommen kann.“ Dabei hat sich der Speyerer Rechtswissenschaftler und Ökonom einen ‚angemessenen Methoden-Mix‘ entwickelt und ein einfaches, aber offenbar durchschlagendes Erfolgsrezept entdeckt. „Wichtig ist es, auch mit Zahlen umzugehen (was die Staatsrechtslehre und die Politikwissenschaft meist immer noch scheut). Gerade mit Zahlen kann man bestimmte Dinge exakt belegen.“

Bei seinen ‚Ermittlungen‘ bedient sich von Arnim nicht selten der klassischen Recherche, die eigentlich auf eine ‚ausgesprochene Sicherheit in der Analyse der Fakten und in der Bewertung der Zusammenhänge‘ bauen sollte. Aber – „Eine gute wissenschaftliche Recherche ist noch keine Gewähr für angemessene Resonanz.“ Aber zumindest die Voraussetzung. Von Arnim ist es stets gelungen, Experten zu finden, die die komplizierten Normen der Politikfinanzierung täglich in den Verwaltungen und Direktionen anwenden. Viele Beamte haben ihm dabei geholfen, komplizierte Vorschriften auszulegen. „Der wichtigste Grundsatz bei der Recherche von Fakten ist ‚double check‘. Das gilt vor allem bei Zahlen.“ ‚Kritische Manuskripte‘ lässt er von Kollegen und Mitarbeitern gegenleben, da sich der Kritiker der politischen Klasse über Jahre ein Heer von politischen Feinden herangezüchtet hat, würden ihm auch kleinste Fehler nicht verziehen. „Wirklich gravierende Fehler sind mir bisher zum Glück nicht unterlaufen, jedenfalls dann, wenn ich mit der Untersuchung an die Öffentlichkeit gegangen bin.“ Solche Selbstreflexionen zeigen, dass sich ein kritischer Staatsrechtler mit seinen Analysen mitten im Dschungel des politischen Meinungskampfes bewegt. Glaubwürdigkeit und Fakten sicherheit sind in diesen harten Auseinandersetzungen und Interessenkonflikten die wichtigste Ressource. Ohne dieses Kapital würden

wissenschaftliche Studienergebnisse in der Öffentlichkeit unbeachtet bleiben.

Von Arnim treibt seine Kritiker oft in die Angststarre; sie sehen in ihm einen politischen Konkurrenten, der es auf das parlamentarische System abgesehen hat. Interessant ist in diesem Zusammenhang, wie weit ‚Fremdbild‘ und ‚Selbstbild‘ auseinanderliegen. Denn der Staatsrechtler, der bei der Themenfindung, Konzeption und der Textformulierung ohne seine Mitarbeiter auskommt, verlässt sich auf seine langjährige Erfahrung, seinen Instinkt und das ‚geschulte Judiz‘. Der Blick in seine Schreibstube verrät das Wesentliche im Arbeitsprozess und vermittelt seinen Gegnern ein Geheimnis und die Antwort auf die entscheidende Frage: What makes him move? „Dann wird, ähnlich wohl wie bei einem Künstler, immer wieder umgestellt, angebaut und auch im Ausdruck gefeilt. Manchmal mache ich 15 Versionen, bis mir ein Text gefällt, wenn der Zeitdruck einen nicht zwingt, vorher abzubrechen. Es sieht also nur so aus, als fielen einem die Dinge leicht zu.“ Von Arnim setzt auf eine interdisziplinäre, problemorientierte Arbeitsweise und die wesentlichen Anschlussfragen um einen Problemkern. „Das kann dann auch richtig elektrisieren und einen großen Reiz ausüben, der es lohnend erscheinen lässt, Tage und halbe Nächte und auch Wochenenden durchzuarbeiten.“ Wir lernen also auch im Fall des organischen Intellektuellen – es gilt der alte Grundsatz: Intuition kommt von Arbeit.

Immer wieder muss der unerbittliche Kritiker mit Gegenfeuer aus der Politik, aber auch von politisch festgelegten Wissenschaftskollegen rechnen. Denn er provoziert beide Akteursgruppen durch seine publizistischen Interventionen. Auffallend ist, dass von Arnim keine Angst vor der ‚sozialen Isolierung‘ hat. Sein Fazit: „Ein großer Teil der Kollegen anerkennt aber meine Arbeit, zumal meine Ausflüge in die Publizistik nur den kleineren Teil darstellen. Wissenschaftliche Arbeiten, mit denen ich versu-

che, auch Kollegen zu gewinnen, sind mir wichtiger.“ Nach Einschätzung des Speyerer Wissenschaftlers könnten deutsche Wissenschaftler vom ‚amerikanischen Wissenschaftsverständnis‘ noch einiges lernen. Denn man könne jeden komplizierten Gedanken letztlich auf eine einfache Grundstruktur zurückführen und so auch den ‚Mann auf der Straße‘ erreichen. „Hinter wissenschaftlichem Kauderwelsch verbirgt sich nach meiner Erfahrung oft nur einseitige Borniertheit.“ In Amerika werden die Wissenschaftler besonders geachtet, die die Früchte ihrer Arbeit anschaulich und spannend vermitteln können. Dieses Arbeitsprinzip wird aber in deutschen Universitäten nicht einmal diskutiert.

Klare Worte eines Wissenschaftlers, der wohl nicht nur in dieser Frage eine Seelenverwandtschaft mit Ernst Fraenkel pflegt: „Eine Politikwissenschaft, die nicht bereit ist, ständig anzuecken, die scheuen wollte, peinliche Fragen zu stellen, die davor zurückschreckt, Vorgänge, die kraft gesellschaftlicher Konvention zu *arcana societatis* erklärt worden sind, rücksichtslos zu beleuchten, und die es unterlässt, freimütig gerade über diejenigen Dinge zu reden, über die ‚man nicht spricht‘ (hat) ihren Beruf verfehlt.“ Denn dies würde auch der Staatsrechtler unterschreiben: „Politologie ist kein Geschäft für Leisetreter und Opportunisten.“

Genau diese Spezies ist aber in Politik und Medien häufig vertreten. Deshalb erscheint es gewinnbringend – auf der Folie der dargelegten speziellen Speyerer Wissenschaftskultur – das gespannte Wechselverhältnis zwischen Medien und Politik und der wechselseitigen Beratung und Beeinflussung intensiver auszuleuchten. Opportunisten und Leisetreter werden uns auch auf diesem ‚Jahrmarkt der Eitelkeiten‘ und dem ‚Schlachtfeld der Machtkämpfe‘ begegnen.

*Thomas Leif*, Journalist, Mit-Herausgeber des Forschungsjournals *Neue Soziale Bewegungen*.

**TAGUNGSBERICHT****Gesteuerte Demokratie?**

Wie neoliberalen Eliten die Politik beeinflussen.

Vom 25. bis 27. Juni fand in Frankfurt (Main) der Kongress ‚Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberalen Eliten die Politik beeinflussen‘ statt. Organisiert hatte ihn die Bewegungskademie, eine kritische Weiterbildungsakademie für soziale Bewegungen. Der Kongress wurde von zahlreichen Organisationen unterstützt, von attac, dem Dachverband der Kritischen Aktionärinnen und Aktionäre über die GEW Hessen bis Transparency International. Die volle Liste der Unterstützer findet sich unter [www.gesteuerte-demokratie.de](http://www.gesteuerte-demokratie.de). An dem Kongress nahmen insgesamt 180 Leute teil – AktivistInnen aus dem globalisierungskritischen Spektrum, GewerkschafterInnen, kritische WissenschaftlerInnen und JournalistInnen.

Ausgangspunkt des Kongresses war die These, dass neoliberalen und wirtschaftlichen Eliten immer stärkeren Einfluss auf Politik und Öffentlichkeit nehmen. In die Debatte um die ‚Reformen‘ der letzten Monate haben sie massiv neoliberal geprägte Ideen eingebracht und verankern können. Zugleich bekämpfen Wirtschaftsverbände und Industrie selbst kleine Ansätze für mehr Umweltschutz oder Gerechtigkeit – sei es die EU-Chemikalienpolitik oder die Bürgerversicherung. Der Kongress ‚Gesteuerte Demokratie?‘ sollte deshalb analysieren, wie neoliberalen und wirtschaftlichen Eliten ihre Vorstellungen durchsetzen. Er setzte sich dazu mit neoliberalen Think Tanks auseinander, mit den ‚Reforminitiativen‘ wie der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, mit ihren Anzeigekampagnen, Lobbystrategien usw. Dabei ging es nicht nur um die Einflussnahme auf staatliche Politik im engeren Sinne, sondern auch um die Einflussnahme auf Medien, auf Wissenschaft und im Alltag.

Aus Sicht der OrganisatorInnen ist eine breite Auseinandersetzung mit diesem Themenfeld dringend notwendig. Denn eine transparente politische Debatte wird ausgehebelt, wenn sich arbeitgeber-finanzierte ‚Reforminitiativen‘ den Anschein von Bürgerbewegungen geben und ihre Fürsprecher ohne Nennung ihrer Hintergründe in den Medien platzieren. Diese Verschleierungsmanöver, eine unkritische Öffentlichkeit und enge Kontakte des Staates zu neoliberalen Organisationen und Lobbygruppen höhnen die Demokratie aus. Dabei soll der Titel ‚Gesteuerte Demokratie?‘ nicht implizieren, dass am Ende irgendeine kleine Gruppe die Politik steuert. (Und nebenbei bemerkt: Er bezieht sich nicht auf Putins Regierungsstil, den er selbst ‚guided democracy‘ nannte.) Es geht um lose verbundene Akteure und Strategien, die sich kreuzen, überlappen und an manchen Stellen gegenläufig sind – und die in ihrer Gesamtheit gesellschaftliche Spielräume weiter verengen, Machtasymmetrien verstärken und kritische Stimmen marginalisieren. Damit soll nicht behauptet werden, dass es allein ohne diese Phänomene umfassende Transparenz und Demokratie geben würde. Der Kongress hatte nicht den Anspruch, alle Macht- und Herrschaftsstrukturen in der Gesellschaft zu analysieren. Sein Fokus lag auf der Auseinandersetzung mit den Akteuren und den konkreten Mitteln, durch die die aktuelle neutrale Hegemonie geschaffen wird.

Der Kongress startete mit zwei Impulsvorträgen. Ralf Ptak (Universität zu Köln) analysierte die Etappen des Neoliberalismus. Die ursprüngliche Diskussion um eine Modernisierung des wirtschaftlichen Liberalismus ging in den frühen 1930er Jahren nicht zuletzt von Österreich und Deutschland aus. Die 1950er Jahre in Westdeutschland sind als erste Triumphzeit des Neoliberalismus zu bewerten. Mit der Sozialen Marktwirtschaft konnten gegen den internationalen Trend wichtige neutrale Elemente in der Bundesrepublik umgesetzt werden. Seit

Ende der 1970er Jahre wurde der Neoliberalismus allmählich zum führenden Paradigma der Wirtschafts-, aber auch der Gesellschaftstheorie – im globalen Maßstab. Ptak verwies darauf, dass es nicht einen Neoliberalismus gebe, sondern verschiedene Spielarten, die aber eine gemeinsame Grundlage haben. Dazu gehört u.a. die Verabsolutierung der Marktwirtschaft als einziger möglicher Wirtschaftsordnung, ein instrumentelles Verständnis von Freiheit, die sich allein im Rahmen der Marktlogik bewegen darf, das Ende des allgemeinen Wohlstandsversprechens der Klassik und eine interessengeleitete Verteilungspolitik zugunsten der Reichen und Vermögenden. Zu dem neoliberalen Erfolgen trugen einerseits strukturelle Veränderungen bei wie niedrigeres wirtschaftliches Wachstum, die Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie neuer Produktionsregime und die Globalisierung. Andererseits haben die Neoliberalen ihre Erfolge durch geschickte Strategien erreicht: Ausweitung der Politikberatung, Einschwören der wissenschaftlichen Szene, mediale Multiplikation, das Anknüpfen an anderen Diskursen wie z.B. der Staatskritik und die Popularisierung neoliberaler Werte und Ideen in der Alltagskultur (z.B. Kultivierung des Wettbewerbs im Alltag).

Der zweite Impulsvortrag von Thomas Leif (Vorsitzender des Netzwerk Recherche) ging auf Lobby- und Medienmacht ein. Nie zuvor hätten Lobbyisten so viele Einflusschancen gehabt wie heute. Sie würden die Methoden moderner Propaganda nutzen und des negative Campaigning. Momentan bestehe eine großes Ungleichgewicht in Ideen- und Argumentationsmacht und eine argumentative Hegemonie der Neoliberalen. Sie hätten aber noch keine Akzeptanz in der Bevölkerung erreicht. Es gebe deshalb ein politisches Vakuum, das von der Linken nicht offensiv genutzt würde und die Gefahr rechter Tendenzen in sich trage. Die Medien trügen ihren Teil zu der Entwicklung bei, durch veränderte Nachrichtenfaktoren,

Medienkonzentration, Sterben des hochwertigen Lokaljournalismus und zunehmenden Einfluss der PR-Industrie. Ansatzpunkte für Veränderungen sah Leif in der Medienpolitik, der Vitalisierung der Rundfunkgremien, Trennung von PR und Journalismus, Auszeichnung von positiven Beispielen und der Stützung von Gegenöffentlichkeit.

Das anschließende Streitgespräch litt unter der kurzfristigen, gesundheitsbedingten Absage von Christine Scheel (Bündnis 90/ Die Grünen und Botschafterin der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft). So blieb die Runde auf Reinold Thiel (Transparency International), Manuel Lianos (Politik & Kommunikation) und Ulrich Müller (Bewegungsakademie) beschränkt. Diskutiert wurden u.a. ein Bürgerinformationsgesetz, das Bürgern die Akteneinsicht in Ministerien und Ämtern ermöglicht und so Korruption erschwert. Zudem Täuschungsmanöver von neoliberalen und wirtschaftlichen Interessengruppen, die Offenlegung der Nebenjobs jedes Abgeordneten und die Frage eines Verhaltenskodex für Lobbyisten – letzterer durchaus kontrovers.

Samstag nahm der Kongress neoliberale Think Tanks, neue ‚Reforminitiativen‘ und weitere Akteure in einzelnen Politikfeldern unter die Lupe und analysierte ihre Instrumente und Strategien: Wie wird Einfluss in den Medien genommen? Wie werden Begriffe besetzt? Wie werden KritikerInnen und AktivistInnen bekämpft? Da auf dem Kongress mehrfach bis zu fünf Foren und Workshops parallel liefen, kann der Bericht neben den Plenarveranstaltungen nur einige Beiträge und Thesen nennen. Das komplette Programm sowie einige Präsentationen finden sich im Internet unter [www.gesteuerte-demokratie.de](http://www.gesteuerte-demokratie.de).

Dieter Plehwe (Wissenschaftszentrum Berlin/Forschungsnetzwerk Buena Vista Neoliberal) beleuchtete die Netzwerke deutscher Neoliberaler und ihre internationale Einbindung. Als wichtigstes internationales Netzwerk stellte er

die Mont Pèlerin-Society (MPS) vor und das damit verbundene Netzwerk neoliberaler Think Tanks. Er betonte, dass diese Netzwerke nicht nur von ökonomischen Interessen getragen würden. Es gebe auch ideologisch motivierte Neoliberalen ohne eigene ökonomische Interessen. Die neoliberalen Netzwerke würden gezielte Wissenschaftspolitik betreiben und getrennt davon eine populäre Einflussstrategie verfolgen. Strategische Überlegungen zu Zielen, Zielgruppen und Techniken seien immer Teil der internen Diskussionen gewesen. Er warnte davor, die neoliberalen Strategien einfach nachzuahmen. Ihre Organisationsweise sei inhärent elitär und antidemokatisch. Erfolgreicher sei es, Transparenz zu schaffen und Widerstand durch wissenschaftliche Recherche und investigativen Journalismus zu leisten. Darüber hinaus wäre es sinnvoll über einen Regulierungsbedarf von Think Tanks zu diskutieren, z.B. über Verpflichtung zur Transparenz bei der Finanzierung etc.

Rudolf Speth (FU/ HU Berlin) gab einen Überblick über die zahlreichen ‚Reforminitiativen‘ der letzten Jahre. Sie stammen aus dem bürgerlichen Lager und werden oft von der Wirtschaft getragen. Speth beleuchtete insbesondere den Bürgerkonvent und die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) der Arbeitgeber der Metall- und Elektro-Industrie. Die Initiativen seien begrenzt erfolgreich. Sie beherrschen das politische Marketing und geben den Interessen der Wirtschaft den Anstrich einer Bürgerbewegung. Sie hätten aber bislang bei der Bevölkerung keine wirkliche Akzeptanz der gewünschten ‚Reformen‘ erreicht.

Ulrich Müller (Bewegungskademie) ging auf die Strategien dieser Reforminitiativen in der ‚Reform‘-Debatte der letzten Monate ein: einerseits knüpfen sie an Diskurse wie z.B. Staatskritik oder Nachhaltigkeit an und binden andere Organisationen in ihre Netzwerke ein. Andererseits gehen sie Gewerkschaften und andere KritikerInnen aggressiv an. Sie versu-

chen, zentrale Begriffe wie ‚sozial‘ in ihrem Sinn neu zu definieren. Dafür gehen die Reforminitiativen viele Medienkooperationen ein, wobei in den Medien der Bezug zu den Reforminitiativen oft nicht deutlich wird. Generell ist es eine zentrale Strategie, nicht als erkennbare Interessengruppe mit politischen Appellen aufzutreten. Die eigenen Positionen sollen durch Experten-Statements, scheinbar wissenschaftliche Formen wie Rankings oder konkrete Geschichten und Persönlichkeiten vermittelt werden. Nicht zuletzt versuchen sie, ihre Werte und Vorstellungen für den Alltag anschlussfähig zu machen. Ein Beispiel ist die aktuelle Kampagne der INSM mit MTV, die speziell auf Jugendliche zielt und diese zu Eigenverantwortung und Wettbewerb anregen soll.

Claudia Peter (freie Journalistin) beschäftigte sich mit Strategien der Wirtschaft im Kampf gegen UmweltschützerInnen und andere KritikerInnen. Dazu gründen Unternehmen z.B. Tarnorganisationen wie den Bundesverband Landschaftsschutz (BLS), der für die Energieindustrie zum Kampf gegen Windkraft aufruft. UmweltschützerInnen werden ausspioniert und durch strategische Klagen eingeschüchtert. Auf der anderen Seite dienen PR-Strategien dazu, sich selbst ein grünes Deckmäntelchen umzuhängen (sog. Greenwash-Strategie). Dazu werden auch ehemalige Aktive aus der Umweltbewegung ‚eingekauft‘.

Verschiedene Foren und Workshops beschäftigten sich mit neoliberalen und wirtschaftlichem Einfluss in einzelnen Politikfeldern und den damit verbunden Akteuren, z.B. im Bildungsbereich mit dem Centrum für Hochschulentwicklung der Bertelsmann-Stiftung und den Versuchen, Wirtschaft stärker an Schulen zu verankern. Auch die Industriestrategien gegen die neue EU-Chemikalienpolitik und die Agrarlobby, die Einflussnahme im Gesundheitswesen und die Debatte um den Sozialstaat waren Thema. Nachmittags wurde die Einflussnahme in den Medien thematisiert sowie Lobbying und

Strategien der Wirtschaft gegen KritikerInnen aus Gewerkschaften und Umweltbewegung. Am Beispiel des Demographischen Wandels und der Generationengerechtigkeit wurde gezeigt, wie ein Diskurs zur Legitimation von Sozialabbau genutzt wird.

Der Sonntag war der Suche nach Ansätzen gewidmet, wie der Einfluss begrenzt und eine kritische Öffentlichkeit und unabhängige Demokratie gestärkt werden kann. Laura Miller von PR Watch berichtete aus amerikanischer Sicht darüber, wie die PR-Industrie auf die Öffentlichkeit einwirkt und welche Gegenstrategien es gibt. Über Pressearbeit und vorproduzierte Hörfunk- und Fernsehbeiträge versuchte sie, die Debatte im Sinne ihrer Kunden zu prägen. Die Medien greifen immer stärker auf solches Material zurück, ohne die Quellen transparent zu machen. Ein Beispiel ist ein vorproduzierter Fernsehbeitrag des US Department of Health and Human Services zur kürzlich verabschiedeten Medicare Reform. Dieser Beitrag ließ die negativen Folgen der Reform unerwähnt. Eine Reihe von Fernseh-Stationen benutzte das Material, vier sogar unverändert. Ein weiteres Instrument sind extra gegründete Tarnorganisationen und Think Tanks („third party technique“), wie z.B. „Voices for Choices“ eine von AT&T gegründete Verbrauchergruppe. Auch das Internet wird genutzt. Die Webseite TechCentral-Station wird beispielsweise von AT&T, Microsoft und McDonald's gesponsort. Als Gegenstrategien nannte Laura Miller die Information und Aufklärung von AktivistInnen, JournalistInnen und Öffentlichkeit über die Arbeit der PR-Industrie, die Beobachtung der Medien und die Aufdeckung einzelner Kampagnen. Ein konkretes Projekt von PR Watch ist die Webseite [www.disinfopedia.org](http://www.disinfopedia.org), eine kollektive Enzyklopädie der Desinformation. Dort werden Informationen zur PR-Industrie, ihren Methoden, Frontorganisationen und Think Tanks gesammelt und für alle leicht zugänglich gemacht. Wichtig sei es auch eigene Medien aufzubauen, von In-

dymedia über Bürgerradios bis hin zu Filmen (die in den USA immer wichtiger würden).

Verschiedene Foren diskutierten dann Ansätze und Gegenstrategien auf verschiedenen Ebenen. Ein Thema waren Initiativen zur Förderung von kritischer Öffentlichkeit, wie z.B. „Rette Dein Radio“ zur Rettung qualitativer Radiosendungen beim Hessischen Rundfunk, die Initiative Nachrichtenaufklärung, eine neue Frankfurter Rundfunkinitiative gegen die Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allein an der Quote oder der globale Media Democracy Day (dieses Jahr am 22. Oktober). Ein Forum plädierte für politische Reformen durch direkte Demokratie und besseren Zugang der Bürger zu staatlichen Akten. Zudem ging es um eine stärkere Rolle von zivilgesellschaftlichen „Wachhunden“, die über neoliberalen und wirtschaftlichen Einflussnahme aufklären, und um längerfristige Strategien gegen die neoliberale Hegemonie. Wichtige Ziele seien der Aufbau eines breiten, pluralen gesellschaftlichen Bündnisses und Veränderungen in der Diskurs-Landschaft erreichen. Unterschiedliche Einschätzungen gab es dabei, wie weit dazu konkrete alternative Konzepte nötig sein oder ob es erfolgreicher ist, grundsätzliche Grundlagen des „Reformdiskurses“ wie die Standort-Orientierung anzugreifen

Der Kongress war nur ein erster Anstoß zu der Debatte um neoliberale und wirtschaftliche Einflussnahme. Im Herbst wird bei VSA das Buch „Gesteuerte Demokratie?“ erscheinen, dass wichtige Beiträge des Kongresses sammelt. Darüber hinaus hat die Bewegungsakademie auf der Webseite [www.gesteuerte-demokratie.de](http://www.gesteuerte-demokratie.de) einen Newsletter eingerichtet, der in Zukunft über Think Tanks, Lobbyorganisationen etc. berichten wird. Weitere Aktivitäten sind geplant. Die Webseite wird als Plattform für die weitere Auseinandersetzung mit dem Themenfeld erhalten bleiben.

### **Antirassismus**

Das DGB-Bildungswerk Thüringen hat 1998 erstmals unter dem Titel ‚Baustein‘ eine Materialsammlung für die nicht-rassistische Bildungsarbeit veröffentlicht. Jetzt liegt eine gründlich überarbeitete und ergänzte Neuauflage vor. 17 Autor/innen haben Themen wie Rassismus und Sprache, rechte Bilderwelten, Migration, Antisemitismus und Diskriminierung aufbereitet. Das Material eignet sich als Grundlage für die gewerkschaftliche und außerschulische Bildungsarbeit. Auch Aktive in der Jugendarbeit können dem ‚Baustein‘ eine Menge Anregungen für ihre Arbeit entnehmen. Er kostet 10,00 Euro plus Porto und Verpackung.

Kontakt: [www.dgb-bwt.de](http://www.dgb-bwt.de).

### **Europa fördert Kultur**

Das Internet-Portal ‚Europa fördert Kultur‘ wurde im Auftrag des Auswärtigen Amtes von der Kulturpolitischen Gesellschaft in Kooperation mit dem außeruniversitären Institut für angewandte Kulturforschung der Österreichischen Kulturdokumentation erstellt. Es bietet Kulturschaffenden und -organisationen einen Einblick in rund 80 EU-Programme, Aktionen und Initiativen zur Kulturförderung. Bei der Suche nach geeigneten Fördermöglichkeiten finden Besucher einen Einstieg über Politikbereiche wie Bildung, Jugend, Tourismus oder Informations-technologie. Auch EU-Programme wie LIFE, LEADER und eTEN, die nicht spezifisch auf Kulturförderung ausgerichtet sind, werden aufgeführt. Neben Informationen über Teilnahme-kriterien, Antragsverfahren, Ansprechpartner und Projektbeispiele findet sich auch ein Glos-sar.

Kontakt: [www.europa-foerdert-kultur.info](http://www.europa-foerdert-kultur.info).

### **Biopolitik**

Die Neuerungen auf den Gebieten Gentechno-logie, Bioethik, Molekularbiologie und jüngst bei der Nanotechnologie haben die Frage nach möglichen Grenzen wissenschaftlichen Han-

delns aufgeworfen. Im Zeitalter des europäi-schen Binnenmarktes kann es sich Deutschland nicht leisten, Anwendungslösungen nur zu im-portieren. Die Bundeszentrale für politische Bil-dung hat hierzu eine kostenlose Publikation (Aus Politik und Zeitgeschichte B 23-24/2004) herausgegeben.

Kontakt: [www.bpb.de/publikationen/TQ8HW7](http://www.bpb.de/publikationen/TQ8HW7).

### **Social Watch**

#### **Deutschland Report 2004**

Mit der Veröffentlichung des Social Watch Deutschland Report 2004 unter dem Titel ‚In Angst und Not: Bedrohungen menschlicher Si-cherheit‘ verweisen deutsche Nichtregierungs-organisationen darauf, dass die mit weitem Ab-stand größten Hindernisse für menschliche Si-cherheit noch immer Armut und soziale Aus-grenzung sind. Der Report zeigt, dass die bis-herigen Ergebnisse der westlichen Sicherheits-politik ernüchternd sind. Zugleich belegt der Bericht eindrücklich, dass es zwar weltweit Fortschritte bei der Armutsbekämpfung gibt, doch dass diese Fortschritte häufig zu gering sind, um bis 2015 das Ziel einer Halbierung von Armut zu erreichen. Aufgrund der Tatsa-che, dass sich die soziale Lage gerade in vielen der ärmsten Länder noch verschlimmert, for-dert Social Watch Deutschland/Forum Weltso-zialgipfel eine Erhöhung der Mittel für Armuts-bekämpfung. Der Bericht kann kostenlos im Internet heruntergeladen werden.

Kontakt: [http://www.woek.de/forum-wsg\\_swdr\\_2004.htm](http://www.woek.de/forum-wsg_swdr_2004.htm).

### **Alternative Versicherung**

Freiberufliche Künstler und Journalisten kön-nen sich seit 1983 über die Künstlersozialkasse kranken-, renten- und pflegeversichern. Für das Gros sozialversicherungspflichtiger Selbständi-ger existiert ein vergleichbares System nicht. Die Sozialwissenschaftlerin Anna Frankus und der Wirtschaftswissenschaftler Uwe Fachinger haben jetzt ein alternatives Konzept der Alters-,

Kranken- und Pflegeversorgung für diese Gruppe entwickelt. Ausgangspunkt ihrer Untersuchung war die Situation von Honorarlehrkräften, die oftmals trotz Versicherungspflicht finanziell gar nicht in der Lage sind, neben der Krankenversicherung auch Zahlungen in die Rentenkasse zu leisten. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie gibt es unter dem Titel ‚Selbständige im sozialen Abseits‘ für 13,00 Euro in der Edition der Hans-Böckler-Stiftung. Bestellnummer 13113.

Kontakt: eMail: mail@setzkasten.de.

### **Toleranz und Demokratie**

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert seit 2001 Projekte im Rahmen des Aktionsprogramms ‚Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus‘. Mit diesem Programm stärkt die Bundesregierung mit Unterstützung der Europäischen Union demokratisches Verhalten und ziviles Engagement insbesondere bei Jugendlichen und fördert Toleranz und Weltoffenheit. Das Programm besteht aus drei Teilen: ‚civitas‘ fördert ausschließlich in den ostdeutschen Ländern mobile Beratungsteams, Beratungsangebote für Opfer rechtsextremer Gewalt und Maßnahmen zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen in den Gemeinden. ‚entimon‘ unterstützt Toleranz stärkende und präventiv wirkende Projekte der politischen (Jugend-)Bildung, des interkulturellen Dialogs sowie lokale Netzwerke. ‚xenos‘ – Leben und Arbeiten in Vielfalt? verknüpft arbeitsmarktbezogene Qualifizierungsmaßnahmen mit Aktivitäten gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Kontakt: [www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Kinder-und-Jugend/toleranz-und-demokratie,did=12278.html](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Kinder-und-Jugend/toleranz-und-demokratie,did=12278.html).

### **OWEN Ost-West-Europäisches Frauennetzwerk e.V.**

Als Verein wurde OWEN 1992 gegründet, um die Verständigung und Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlich und politisch aktiven Frauen, Bewegungen und Organisationen in Ost- und Westeuropa zu fördern. Das Ziel des Vereins ist die Stärkung von Frauen in Mittel- und Osteuropa sowie in Deutschland als Akteurinnen für den demokratischen Wandel und das friedliche Zusammenwachsen Europas sowie die gegenseitige Akzeptanz und Verständigung. Schwerpunkte dabei sind neben Genderdemokratie und -gerechtigkeit, ziviler Konfliktprävention und -bearbeitung, auch soziale Gerechtigkeit und Solidarität. Die Aktivitäten von OWEN richten sich auf das Initieren von Dialogen und Kooperationsformen zwischen Akteuren der Zivilgesellschaft und politischen Verantwortungsträgern, Multiplikatoren in Nicht-regierungsorganisationen sowie Lehrenden und Lernenden in und außerhalb staatlicher Bildungseinrichtungen. Zu den vielfältigen Angeboten des Vereins zählen u.a. internationale Multiplikatorinnenseminare, Geschichts- und Biografiewerkstätten, Ausstellungen und Publikationen.

Kontakt: [www.owen-frauennetzwerk.de](http://www.owen-frauennetzwerk.de), OWEN e.V., Elsa-Brandström-Strasse 15, 13189 Berlin, Tel.: (030) 283 22-51, Fax: -52, eMail: [owen@snavu.de](mailto:owen@snavu.de). Ansprechpartnerin ist Joanna Barelkowska.

### **Klimaabkommen**

Der ‚Süd-Nord-Dialog – Gerechtigkeit im Treibhaus‘, ein vom Wuppertal Institut und dem Energy Research Centre/Südafrika koordiniertes Projekt, hat seine erste Projektphase abgeschlossen. 14 Wissenschaftler/innen aus allen Weltreligionen haben über ein Jahr hinweg gemeinsam einen Vorschlag für ein zukünftiges Klimaabkommen erarbeitet. Dieser umfaßt ein Modell für die faire Aufteilung von Klimaschutzpflichten, das eine starke Reduzierung der Emis-

sionen im Norden aber auch Minderungspflichten für einige der in vier Gruppen eingeteilten Entwicklungsländer vorsieht. Darüber hinaus werden mit Blick auf die am meisten durch den Klimawandel verwundbaren Regionen Vorschläge für die Ausgestaltung einer Politik zur Anpassung an den Klimawandel vorgebracht. Schließlich wird eine Vorreiterstrategie aufgezeigt, um ein derartiges Klimaabkommen auf internationaler Ebene voranzutreiben. Der Bericht und Informationen zum Projekt sind im Internet verfügbar.

Kontakt: [www.wupperinst.org/Projekte/fg2/1085.html](http://www.wupperinst.org/Projekte/fg2/1085.html) oder [www.sued-nord-dialog.de](http://www.sued-nord-dialog.de).

### **Tobinsteuer**

Mit einer deutlichen Mehrheit hat das belgische Parlament beschlossen, eine Devisentransaktionssteuer einzuführen, sofern sich weitere europäische Länder anschließen. Damit ist Belgien nach Frankreich das zweite europäische Land, dass sich verbindlich für die Tobin-Steuer ausspricht.

### **Umweltschutz**

Durch umweltbewussteres Handeln könnte die öffentliche Hand jährlich Kosten in Milliardenhöhe einsparen. Dies ist das Ergebnis einer Studie des Wuppertal Instituts und des Instituts für Verwaltungswissenschaften in Gelsenkirchen, die im Auftrag des Umweltbundesamtes erarbeitet wurde. Das Einsparpotenzial liegt vor allem beim Energie- und Wasserverbrauch sowie im Abfallbereich. Zusammengefasst sind die Ergebnisse in einer Broschüre „Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen – Strategien und Beispiele für ökonomische Anreize“. Die Broschüre gibt einen systematischen Überblick über ökonomische Anreizmodelle und präsentiert Erfolgsbeispiele aus der Verwaltungspraxis – sei es bei der öffentlichen Beschaffung, der Bewirtschaftung öffentlicher Liegenschaften oder dem Bau sowie der Instandhaltung öffentlicher Gebäude und kann unter der

Kennnummer 2616 kostenlos per Fax bestellt werden.

Kontakt: Umweltbundesamt, Fax: (030) 8903-2912.

### **Gelbe Seiten**

Gruppen, Vereine und Organisationen, die sich in Nordrhein-Westfalen in der Eine-Welt-Arbeit engagieren, können jetzt anderen Interessierten und Engagierten sowie Einsteigern in die entwicklungspolitische Arbeit das „Leben leichter machen“. Die für das 2. Halbjahr geplanten „Gelben Seiten“ sollen ein umfassendes Adress- und Lesebuch zur Eine-Welt-Arbeit in NRW sein, das Angaben zu allen themenaffinen Gruppen, Ländern und Kontaktstellen macht, um so die eigene Arbeit zu stärken und Vernetzung zu erleichtern. Herausgegeben wird das Werk nach den Landtagswahlen vom Eine-Welt-Netz NRW, und es wird der dazu geplanten Datenbank als Fundament dienen. Schon jetzt wird mit der Recherche begonnen: Gruppen sind aufgerufen, die Gelegenheit zu ergreifen und sich kostenlos in die „Gelben Seiten“ aufnehmen zu lassen.

Kontakt: [www.eine-welt-netz-nrw.de/html/service/gelbeseiten/index.php](http://www.eine-welt-netz-nrw.de/html/service/gelbeseiten/index.php).

### **Kritischer Papierbericht 2004**

Erstmals legen Umwelt- und Verbraucherschützer einen eigenen Jahresbericht zum Thema Papier vor. Der Kritische Papierbericht 2004 beleuchtet aktuell und sachkundig, welche ökologischen und sozialen Auswirkungen die Produktion von Papier sowie sein Konsum in Deutschland haben. Der Bericht stellt klar, dass der gegenwärtige jährliche Papierverbrauch in Deutschland in Höhe von etwa 230 kg pro Einwohner nicht vereinbar ist mit einer ökologischen und sozial verträglichen Rohstoffgewinnung und Papierproduktion. Deshalb liefert der Bericht nicht nur Daten und Fakten zur gegenwärtigen Situation, sondern sucht nach Perspektiven. Diskussionsstoff liefern Beiträge über

die Zertifizierung von Wäldern oder die Herstellung von Zellstoff aus heimischem Holz. Hohen Gebrauchswert hat auch eine Übersicht über die in Deutschland erhältlichen Büro-Recyclingpapiere mit dem Blauen Engel. Der Bericht wird von der Initiative 2000plus herausgegeben und kostet 7,00 Euro plus Versand. Kontakt: ARA e.V., August-Bebel-Strasse 16-18, 33602 Bielefeld, Tel.: (0521) 65943, eMail: monika.nolle@araonline.de.

### **Politikverdrossenheit**

Keine generelle Politikverdrossenheit, sondern Wahlverweigerung oder Protestwahl als bewusste Signale an die Politik – das ist das zentrale Ergebnis einer Studie der Bertelsmann-Stiftung. Die Ergebnisse der Studie sind im Internet abrufbar.

Kontakt: [www.bertelsmann-stiftung.de/medien/pdf/StudiePolitischePartizipationWesentlicheErgebnisse.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/medien/pdf/StudiePolitischePartizipationWesentlicheErgebnisse.pdf) und [www.bertelsmann-stiftung.de/medien/pdf/StudiePolitischePartizipationZusammenfassungundAusblick.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/medien/pdf/StudiePolitischePartizipationZusammenfassungundAusblick.pdf).

### **Nachhaltigkeit**

Unter dem Titel ‚Indikatoren nachhaltiger Entwicklung in Deutschland – Ein alternatives Indikatorensystem zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie‘ hat die Arbeitsgruppe Nachhaltige Entwicklung der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) ein System von 64 Indikatoren für die Bundesrepublik veröffentlicht. Damit kann gemessen werden, wie weit Deutschland auf seinem Weg zur Nachhaltigkeit gekommen ist. Die Arbeit versteht sich als Diskussionsbeitrag zum ersten Entwurf des Fortschrittsberichts zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, den die Bundesregierung im Mai veröffentlicht hat. Die Publikation ist in der Reihe B, Nr. 30, Heidelberg 2004 erschienen und kostet 10,00 Euro.

Kontakt: eMail: [stefan.wilhelmy@fest-heidelberg.de](mailto:stefan.wilhelmy@fest-heidelberg.de), Fax: (06221) 167257.

### **Streitschlichtungskongress**

Die Zahl der Streitschlichtungsprojekte in Schulen steigt stetig. In allen Bundesländern und Schulformen gibt es inzwischen Projekte zur Konfliktbeilegung. Dabei leistet die Streitschlichtung einen wertvollen Beitrag zu einem konstruktiven Umgang mit Konflikten und zu einer veränderten Schulkultur. Vom 10.-12. Dezember 2004 findet in Soest der Streitschlichtungskongress statt. Der Kongress soll die Beurteilung der gegenwärtigen Situation fortführen, künftige Herausforderungen analysieren und mögliche Standards für Streitschlichtungsprojekte diskutieren.

Kontakt: Ludwig Weitz, Stiftung Mitarbeit, eMail: [weitz@mitarbeit.de](mailto:weitz@mitarbeit.de), [www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de). Die Dokumentation des Streitschlichtungskongresses 2003 ist für 5,00 Euro plus Porto erhältlich.

Kontakt: Bund für soziale Verteidigung e.V., eMail: [soziale\\_verteidigung@t-online.de](mailto:soziale_verteidigung@t-online.de), [www.soziale-verteidigung.de](http://www.soziale-verteidigung.de).

### **Initiative Zukunft**

Die ‚Initiative Zukunft‘ will einen Dialog in Gang setzen, in dem alle, die gesellschaftliche Alternativen entwickeln wollen, an einem gemeinsamen Lernprozess teilhaben. Um visionäre Entwürfe bekannt zu machen und gangbare Wege zu entwickeln, arbeitet die Initiative auf zwei Ebenen: 1. Die bisherigen Visionen werden gemeinsam mit den Initiatoren leicht verständlich aufbereitet und publiziert. 2. Menschen mit Umsetzungsmacht sind eingeladen, sich am Dialog zu beteiligen. Die ‚Initiative Zukunft‘ bietet denen, die sich einbringen wollen, verschiedene Möglichkeiten: das Zukunftsforum, eine Veranstaltungsreihe zur Vorstellung, Abstimmung und Vernetzung der Visionen, den ZukunftsClub, ein Internet-Diskussionsforum und den ZukunftsZirkel, eine Möglichkeit für Interessierte auf lokaler Ebene die Initiative zu ergreifen. Die ‚Initiative Zukunft‘ wird getragen vom Forum für Kirche und Politik e.V. in

Kooperation mit Initiativen aus dem kirchlichen und nichtkirchlichen Bereich.

Kontakt: [www.initiativezukunft.de](http://www.initiativezukunft.de).

### **Europäisches Jugendportal**

Wie kann ich Freiwilligenarbeit in Estland leisten? Wie finde ich einen Ferienjob in Italien? Wo kann ich mit Jugendlichen aus anderen Ländern über die EU diskutieren? Wie starte ich ein Projekt in meinem lokalen Umfeld? Alle jungen Menschen, die Europa kennenlernen wollen, haben jetzt eine Anlaufstelle: das Europäische Jugendportal mit Links zu mehr als 10.000 relevanten Websites.

Kontakt: [www.europa.eu.int/youth/](http://www.europa.eu.int/youth/).

### **Kinder in Krisengebieten**

In seinem Jahresbericht „Zur Lage der Kinder in Krisengebieten 2004“ dokumentiert UNICEF die dramatischen Lebensumstände der Kinder in 30 zum Teil vergessenen Krisenländern wie Angola, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Sudan und Somalia. UNICEF appelliert an Regierungen und Öffentlichkeit, mehr Mittel für Kinder in „vergessenen“ Konflikten bereit zu stellen und weist darauf hin, dass allein in zehn besonders von internationaler Unterstützung vernachlässigten Ländern jedes Jahr 1,5 Millionen Kinder unter fünf Jahren an den Folgen der chronischen Notsituation sterben.

Kontakt: [www.unicef.de](http://www.unicef.de).

### **Christiane-Rajewski-Preis**

Der Nachwuchspreis der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung (AFK) wird an Nachschwissenschaftler/innen oder Initiativen vergeben, die einen herausragenden Beitrag zur Friedens- und Konfliktforschung verfaßt haben. Der Preis ist dem Andenken an die verstorbene Christiane Rajewski gewidmet, die sich als Professorin für Politikwissenschaft am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Düsseldorf in besonderer Weise um die Nachwuchsförderung verdient gemacht hat. Der Preis

wird seit 1993 vergeben. Die Preissumme beträgt 500,00 Euro. Die preisgekrönte Arbeit wird in Form eines Aufsatzes veröffentlicht. Einsendeschluss für Bewerbungen ist der 1. November 2004.

Kontakt: Prof. Dr. Hanne-Margret Birkenbach, Institut für Politikwissenschaft, Universität Gießen, Karl-Gloockner-Strasse 21/E, 35394 Gießen, Tel.: (0641) 9923112, Fax: (0641) 9923119, eMail: [Hanne.Birkenbach@sowi.uni-giessen.de](mailto:Hanne.Birkenbach@sowi.uni-giessen.de), [www.uni-giessen.de](http://www.uni-giessen.de).

### **Jahrbuch Menschenrechte**

Das deutsche Institut für Menschenrechte hat in Verbindung mit der deutschen Sektion von amnesty international, mit dem Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte in Wien sowie dem Institut für Entwicklung und Frieden in Duisburg das „Jahrbuch Menschenrechte“ herausgegeben. Die Publikation untersucht schwerpunktmäßig die Verwirklichung der Menschenrechte in Europa im Vorfeld der Erweiterung der Europäischen Union. Ausgewiesene Experten/innen thematisieren die Dynamik des Wandels in den Beitrittstaaten, die in menschenrechtlicher Hinsicht durch die Beitrittsperspektive ausgelöst worden ist. Weiterhin wird die Vereinbarkeit von Strategien zur Terrorismusbekämpfung mit der universellen Gültigkeit der Menschenrechte untersucht. Im Mittelpunkt stehen dabei völkerrechtliche und politische Analysen zur neuen amerikanischen Sicherheitsdoktrin und zum Krieg gegen den Irak. Diverse Beiträge zum Internationalen Strafgerichtshof und zur Menschenrechtslage in Deutschland ergänzen den Band, der auch eine Übersicht über die aktuellen Ratifikationsstände wichtiger Menschenrechtsabkommen sowie über in Deutschland vergebene Menschenrechtspreise enthält.

Kontakt: Deutsches Institut für Menschenrechte, Zimmerstrasse 26/27, 10969 Berlin, Tel.: (030) 2593590, eMail: [info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de), [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de).

## Rüstungskontrolle

Die Homepage [www.ArmsControl.de](http://www.ArmsControl.de) wurde im Rahmen des von der Berghof-Stiftung finanzierten Projektes ‚Zukunft der Rüstungskontrolle‘ geschaffen und vereint viele Ressourcen zur Rüstungskontroll- und Abrüstungsproblematik. So finden sich nicht nur kurze Einführungsaufsätze zu Themen wie nukleare oder konventionelle Rüstungskontrolle, Nukleare Abrüstung, Raketenabwehr, Weltraumrüstung oder ‚Revolution in Military Affairs‘, sondern auch eine Zeitleiste, eigene Publikationen und eine umfassende Linkssammlung zu rüstungsrelevanten Themen. Neben den Texten der wichtigsten Rüstungskontrollverträge, liegt ein Schwerpunkt in der naturwissenschaftlich-technischen Problematik der Rüstungskontrolle.

Kontakt: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Interdisziplinäre Forschungsgruppe Abrüstung, Rüstungskontrolle (IFAR), Dr. Götz Neuneck, eMail: [neuneck@public.uni-hamburg.de](mailto:neuneck@public.uni-hamburg.de), Tel.: (040) 86607721 und Christian Mölling, eMail: [christianmoelling@web.de](mailto:christianmoelling@web.de), Tel.: (040) 86607770.

## Bürger besser informieren

Nach der äußerst schwachen Beteiligung bei den Europawahlen sind die Politiker zu dem Schluss gekommen, die EU-Bürger besser über die Europäische Union zu informieren und nach

Möglichkeit direkte Gespräche mit ihnen zu führen. In diesem Zusammenhang wurde das Projekt ‚1.000 Diskussionen über Europa‘ gestartet und eine Internet-Adresse eingerichtet, die über die Zukunft der EU informiert.

Kontakt: [www.europa.eu.int/futurum/1000debates/](http://www.europa.eu.int/futurum/1000debates/).

Ebenfalls mit dem Ziel von mehr Bürgernähe hat die EU-Kommission ein neues Web-Portal unter dem Titel ‚Ihre Stimme in Europa‘ ins Leben gerufen. Damit soll den Bürgern ermöglicht werden, ihre Meinung zu Vorschlägen und Initiativen der EU-Kommission zu äußern. Dieser Konsultationsmechanismus soll zu mehr Transparenz bei den komplizierten Entscheidungsprozessen der EU führen.

Kontakt: [www.europa.eu.int/yourvoice](http://www.europa.eu.int/yourvoice).

## Versicherungsschutz im Ehrenamt

„Gut gesichert Gutes tun. Sicherheit im Ehrenamt“ lautet der Titel der Broschüre, die das Informationszentrum der deutschen Versicherungen ZUKUNFT klipp+klar herausgegeben hat. In der Broschüre erfährt der Leser, welche Versicherung bei welchem Risiko greift. Zudem bietet sie eine Checkliste für Ehrenamtliche, welche Versicherung ihre Organisation haben sollte. Die Broschüre kann kostenlos im Internet heruntergeladen werden.

Kontakt: [www.aktive-buergerschaft.de/npo/resources/0903\\_ehrenamt.pdf](http://www.aktive-buergerschaft.de/npo/resources/0903_ehrenamt.pdf).

**REZENSIONEN****Bürokraten und Politiker**

1981 legten Aberbach, Rockman und Putnam (1981) eine einflussreiche Studie vor: Sie hatten ländervergleichend die Ministerialbürokratien Deutschlands, Großbritanniens, der Vereinigten Staaten und Schwedens untersucht. Antrieb für ihre Studie damals war die bis heute brisante Frage, welche Perspektiven die Ministerialbürokratie in den politischen Prozess einbringt und wie sich ihr Verhältnis zu den demokratisch gewählten Politikern gestaltet.

In dem Sonderheft „Bureaucrats in Turbulent Times“ der Zeitschrift Governance (Heft 3, Bd. 16, Juli 2003) präsentiert Aberbach nun eine Nachfolgestudie dieses Klassikers. Die Befragung von höheren Beamten der Ministerialbürokratie und von Parlamentariern wurde in den damals untersuchten Ländern mit in weiten Teilen gleichen Fragen wiederholt. Besonderes Interesse galt zudem Veränderungen durch das Konzept des New Public Management, einer schlankerer und stärker an betrieblichem Management orientierten Bürokratie. Das Sonderheft wird ergänzt um eine entsprechende Studie für Belgien, das in der Ursprungsstudie von 1981 nicht berücksichtigt war sowie eine kurze Einleitung durch den Herausgeber.

**Konstanz der Befunde**

Bevor die Rede sein kann von den Veränderungen in den Ministerialbürokratien der Länder und deren Verhältnis zu den Politikern, muss zunächst die beeindruckende Konstanz der Befunde festgehalten werden. In den zirka 20 Jahren zwischen Beginn der 1970er Jahre, in denen die Interviews der Studie von Aberbach unter anderem geführt wurden, und den Interviews der nun vorgestellten Nachfolgebefragung in den 1990er Jahren ist es kaum zu erdrutschartigen Veränderungen gekommen, zumal nicht in Deutschland. So werden hier die höhe-

ren Posten der Ministerialbürokratie in Bonn/Berlin bekleidet von westdeutschen, promovierten, männlichen Juristen aus Angestelltenfamilien, insbesondere aus Familien des höheren Dienstes. Die Emanzipation der Frauen, die Bildungsexpansion oder die Vereinigung der beiden deutschen Staaten scheint an der bundesdeutschen Ministerialbürokratie – zumindest was ihre Sozialstruktur angeht – fast spurlos vorbeigegangen zu sein. In den anderen untersuchten Ländern dominiert eine ähnliche Konstanz, zum Teil mit anderen Akzenten. So kommt etwa in Großbritannien die deutliche Mehrheit von Privatschulen und hat eine universitäre Ausbildung an den Eliteuniversitäten von Oxford oder Cambridge erhalten.

**Veränderung in kleinen Schritten**

Diese Konstanz gilt es im Blick zu behalten, wenn von Veränderungen die Rede ist, die es bei einer etwas detaillierteren Betrachtung natürlich gibt – aber eben meist in kleinen Schritten. Der Anteil von Frauen ist in der deutschen Ministerialbürokratie von 1,4% (1970) auf immerhin 8,6% (1999) angestiegen. Auch wenn die Frauen immer noch eine verschwindende Minderheit ausmachen, hat sich ihr Anteil doch versechsfacht. Bei dem langsamen Wandel macht sich bemerkbar, dass die deutschen Bürokraten überwiegend Dauerstellen erhalten. Somit ist die Fluktuation gering, was sich eben auch nachteilig auf den Frauenanteil auswirkt: Ihr Anteil an den Beamten steigt nur langsam. Dies sieht etwa in den USA ganz anders aus. Dort wird mit einem Wechsel des Präsidenten der größte Teil der Beamten ausgetauscht. Diese hohe Fluktuation bietet auch den Frauen bessere Chancen. Ihr Anteil ist in den USA von 3% in den 1970er Jahren auf 27% in der Administration von Bush sen. gestiegen und mit dem Wechsel zu einer Regierung der Demokraten unter Clinton stieg ihr Anteil auf etwa die Hälfte. Auch die ethnische Zusammensetzung der US-Administration ist vielfältiger geworden.

Eine weitere eher kleine Veränderung lässt sich bei der Ausbildung der Befragten feststellen. Der Anteil von Juristen ist in Deutschland leicht aber kontinuierlich zurückgegangen, während nun häufiger Ökonomen zu finden sind.

### Toleranz der Politik

Neben der sozialstrukturellen Zusammensetzung ist ein weiterer Schwerpunkt der Untersuchung die politische Ausrichtung der Ministerialbürokratie. Viele Elitestudien beschränken sich weitgehend auf die Untersuchung der Soziodemographie und unterstellen dieser damit einen Einfluss auf die Sichtweisen und das Handeln der Eliten. Auch wenn ein solcher Zusammenhang sehr plausibel ist, wäre er doch zu prüfen. In der deutschen Studie werden die politischen Ansichten und die Parteimitgliedschaft untersucht. Parteizugehörigkeiten haben unter den Beamten zugenommen, aber auf der anderen Seite ist die programmatische Orientierung der deutschen Beamten zurückgegangen. Hier spiegelt sich nicht zuletzt der Wechsel von einer sozialdemokratischen Regierung mit starker Reformorientierung zu einer konservativen Regierung. Ein elitär-autoritäres Denken hat in der deutschen Administration eher abgenommen. Der Faktor „Toleranz für Politik“ fasst die Zustimmung beziehungsweise die Ablehnung zu einer Reihe von Aussagen zusammen, um zu messen, in welchem Maße die Bürokraten bereit sind, Entscheidungen der Politiker als maßgeblich zu akzeptieren. In dieser Messung hat der Anteil von Beamten mit hoher Toleranz genauso abgenommen wie der Anteil von Beamten mit geringer Toleranz.

Für diese entscheidende Frage scheint die Messung durch die Autoren der britischen Teilstudie Wilson und Barker überzeugender. Sie stellten der Hälfte ihrer Interviewten die offene Frage, wie sie auf eine politische Vorgabe reagieren würden, die „clearly inadvisable or sharply damaging“ sei. Die Situation eines Konfliktes zwischen einer politischen Loyalität zu den

gewählten Vertretern und der Loyalität zum Land beziehungsweise schlicht zu guter Arbeit zwingt die Befragten, bei dem demokratietheoretisch zentralen Problem Farbe zu bekennen. Tatsächlich bleibt in der britischen Administration der Widerstand beschränkt auf Gespräche mit dem Minister. Selbst ein Einfluss auf andere Ministerien wird von zwei Dritteln der Befragten abgelehnt.

### Integrierte Darstellung fehlt

Die Replikation der Studie von Aberbach, Rockman und Putnam liefert ausgesprochen interessante Befunde. Die überwiegend eher geringen Veränderungen in Sozialstruktur, Ausbildung und politischen Einstellungen sind selbstverständlich kein Argument gegen eine solche Wiederholungsstudie. Gerade der Zeitvergleich bei den zahlreichen identisch erhobenen Aspekten ist aufschlussreich.

Andererseits weist der Zeitschriftensordeband einige Schwächen auf. Die Länderstudien werden in Form einer Zeitschrift aneinander gereiht; dabei handelt es sich doch zunächst um einen hoch integrierten Projektzusammenhang. Die Projekte in den jeweiligen Ländern haben – soweit ersichtlich – zu großen Teilen die Fragen der Ausgangsstudie übernommen. Insofern müssten hier zu großen Teilen direkt vergleichbare Ergebnisse vorliegen. In den Darstellungen wird aber fast ausschließlich der Vergleich mit der Ursprungsstudie herangezogen. Ein Ländervergleich, der sich bei der Untersuchungsanlage doch nachgerade aufdrängt, fällt praktisch aus. Auch die kurze Einleitung nimmt nur kurSORisch einige Hauptergebnisse vorweg und hat keinen ländervergleichenden Anspruch. So bleibt es dem Leser überlassen, durch intensives Blättern für sich selbst Ansätze eines Ländervergleichs herzustellen. Doch auch die Strategie des Blätterns ist nicht immer von Erfolg gekrönt. Beispielsweise geben der britische und der belgische Beitrag nicht Preis, wie hoch der Frauenanteil in der

Administration ist. Nun ist weithin bekannt, wie schwierig eine integrierte, systematisch vergleichende Darstellung bei international zusammengesetzten Forschergruppen ist und viele Publikationen scheitern an dieser Aufgabe. Doch angesichts des bereits hoch integrierten Forschungsprojektes wäre mit geringer Mühe auch eine integriertere Darstellung möglich gewesen.

Ein weiterer Schwachpunkt, zumindest eine beklagenswerte Leerstelle, ergibt sich aus der Geschichte der Studie. Zu Beginn der 1970er Jahre war es naheliegend, neben den USA einige europäische Länder einzubeziehen. Die Spannbreite der Variation administrativer Systeme ist bei der Auswahl gut abgebildet, mit einem System großer Kontinuität in Großbritannien, einer größtmöglichen Fluktuation bei Regierungswechseln in den USA und Mischformen in den anderen Ländern. Heute drängt sich allerdings ein anderes politisches System und seine sehr spezifische Administration als Untersuchungsobjekt auf: die Europäische Union. Jean Monnet hat mit seiner einflussreichen Monnet-Methode die Bürokraten der Europäischen Kommission als elitäre, treibende Kraft definiert und die geringe Steuerbarkeit durch Politiker geradezu zum Programm erklärt. Hier stellt sich die demokratietheoretisch brisante Frage des Einflusses von gewählten Vertretern, seien es nun Europaparlamentarier oder die nationalen Regierungen im Europäischen Ministerrat, in besonderer Schärfe. Die EU-Administration wäre als Gegenstand und Vergleichsobjekt um vieles interessanter, möglicherweise auch brisanter gewesen, als die – nicht uninteressante – Aufnahme Belgiens in den Kreis der untersuchten Länder.

Die Befragungen von Ministerialbürokratien in fünf Ländern mit dem direkten Vergleich zur klassischen Studie von Aberbach, Putnam und Rockman ist interessant und anregend. Diese Lücken in der Analyse in Bezug auf den Län-

dervergleich, aber auch auf die geringen Bezüge von Variablen untereinander, könnten in späteren Publikationen Raum finden. Das wäre zu wünschen.

*Jochen Roose, Leipzig*

### **Besprochene Literatur**

*Aberbach, Joel D. (Hg.) 2003: Bureaucrats in Turbulent Times. Sonderheft der Zeitschrift Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions. Bd. 16, Heft 3.*

### **Zitierte Literatur**

*Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A./Putnam, Robert D., 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.*



### **Protestwirklichkeit und Medienselektivität**

Aus Protestaktionen sozialer Bewegungen, ehemals als Krisenphänomene eingestuft, sind heute zentrale Bestandteile einer engagierten Bürgergesellschaft geworden – folgt man der Normalisierungsthese. Entsprechend dürfte sich auch der Aufmerksamkeitsfokus der Massenmedien weg von den Randthemen Gewalt und Konfrontation hin zu der möglichst umfangreichen Darstellung der Anliegen der Protestierenden verschoben haben. Dass dem nicht so ist, ist der alltägliche Eindruck von Bewegungsaktivisten, die sich allzu oft falsch oder verzerrt dargestellt fühlen. Medien seien eben gezwungen, komplexe Themen zu vereinfachen, um sie vermitteln zu können – so die Behauptung, zu der es bislang im deutschsprachigen Raum jedoch kaum empirisches Material gibt, wie Peter Hocke in der Einleitung seiner empirischen Fallstudie zur Medienselektivität in einer westdeutschen Bewegungshochburg feststellt.

## Wie selektieren Medien?

Dass von den Medien in irgendeiner Form gefiltert wird, ist als banale Erkenntnis anzusehen, wesentlich interessanter ist hingegen die Frage nach der Qualität der Komplexitätsreduktion. Hocke geht es in seiner Studie darum, empirisch nachvollziehen zu können, wie Medienselektivität bei überregionalen Qualitätszeitungen und bei Lokalzeitungen aussieht, nach welchen Kriterien Protestereignisse zur Berichterstattung ausgewählt werden, wie über sie berichtet wird und vor allen Dingen, in welcher Form die Anliegen der Protestierenden Eingang in die Berichterstattung finden. Als Datenbasis dient Hocke dazu ein zeitlich und regional begrenzter Ausschnitt aus der wesentlich umfangreicheren PRODAT-Studie, der Dokumentation und Analyse von Protestereignissen in der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1989. Der Zeitraum von 1983 bis 1989, regional begrenzt auf Freiburg, scheint ihm besonders zentral, da er eine der wichtigsten Phasen bundesdeutscher Protestgeschichte darstellt und weil er historisch noch vor der deutsch-deutschen Vereinigung und den damit verbundenen gesellschaftlichen Veränderungen auch im Bereich der sozialen Bewegungen liegt. Offen bleiben leider Fragen an die Datenbasis: Warum etwa wurden Protestaktionen wie die der Freiburger Hausbesetzerszene, die genau in den untersuchten Zeitraum fallen, ausgeblendet? Es entsteht der Eindruck, dass radikale, systemkritische Aktionen aus dem Umfeld der gerade in den 1980er Jahren starken autonomen Bewegung, mit denen die Massenmedien damals wie heute besonders schlecht zurande kommen, zugunsten eher klassischem Bürgerprotest mit ökologischen und sozialpolitischen Anliegen vernachlässigt wurden.

## Primäre und sekundäre Selektion

Hocke konzentriert sich auf die Darstellung von Protestereignissen in den überregionalen Qualitätszeitungen *Frankfurter Rundschau* und *Süd-*

*deutsche Zeitung*, sowie der Lokalzeitung *Badische Zeitung*. Er operationalisiert seine Fragestellung, indem er zunächst zwischen primärer und sekundärer Selektion unterscheidet. Die primäre Selektion orientiert sich am Nachrichtenwert-Konzept: Insgesamt sieben Nachrichtenfaktoren bestimmen, ob über ein Protestereignis berichtet wird. Neben dem Zeitpunkt der Aktion, der Größe, der Prominenz der Teilnehmer und dem Etabliertheitsgrad des Veranstalters sind es die Konflikthaftigkeit, der Konkretisierungsgrad der mit der Aktion verbundenen Forderungen wie der Überraschungseffekt beziehungsweise die Originalität, die darüber entscheiden, ob der Protest den Weg von der Straße in die Spalten einer Zeitung findet.

Wenn schließlich, dem Nachrichtenwert geschuldet, ein Bericht über eine Protestaktion veröffentlicht wird, entscheiden die Kriterien der sekundären Selektion, wie vertiefend beziehungsweise wie ernsthaft sich ein Zeitungsartikel mit den Anliegen der Protestierenden auseinander setzt. In der Feinanalyse von Überschrift und *lead*, der Einleitung eines Zeitungsartikels, geht Hocke der Frage nach der sekundären Selektion nach und trifft dabei mehrfach auf Fälle, in denen Grundregeln der journalistischen Sorgfaltspflicht, wie etwa die Nennung der Quellen, nicht beachtet wurden. Hier scheint es Zusammenhänge zu medienexternen Aspekten wie etwa dem ökonomischen Druck und der damit verbundenen verschärften Konkurrenz, die auf dem Zeitungsmarkt lastet und den Kapazitäten einer Redaktion, zu geben. Andere empirische Ansätze, wie sie etwa in der „Redaktionsforschung“ vertreten werden, seien gefragt, um dem Zusammenhang zwischen „nachrichtenpolitischen Direktiven“ und unternehmerischen Entscheidungen sowie „redaktionellen Linien“ und der Marktpolitik eines Zeitungskonzerns nachzugehen.

Um schließlich der „Medienrealität“ eine „Protestrealität“ gegenüberstellen zu können, begibt sich Hocke auf die Suche nach „medien-

unabhängigen Ereignisdokumentationen“ und wird im Archiv der Freiburger Polizei fündig. Wenn er auch die Verwendung von Polizeidaten problematisiert, ist es jedoch falsch, Polizeidaten zur „Wirklichkeit“ zu erklären, vielmehr handelt es sich hier lediglich um eine weitere Ebene der Realität, die man etwa als „ordnungspolitisch“ bezeichnen könnte. Um einen Gesamteindruck vom Protestgeschehen zu gewinnen, hätte der Blick der Akteure, beispielsweise durch Auswertung von Bewegungszeitschriften, einfach dazu gehört – auch wenn hier die Quellenlage schwierig ist, wie Hocke anmerkt. Statt also von „Medienrealität“ und „Protestrealität“, dokumentiert durch die Polizei, zu sprechen, wäre es sinnvoller, die verschiedenen Realitäten der beteiligten Akteure – Protestierende, Polizei und Medien – gegenüberzustellen. Sowohl Zeitungsberichte und Polizeiberichte als auch Erlebnisberichte Protestierender sind spezifische Diskurse, die sich um das Protestereignis ranken, und gehorchen einer spezifischen Komplexitätsreduktion, die zumindest nicht unerwähnt sein sollte.

### **Medien besser als ihr Ruf**

Im Ergebnis stellt Hocke den Printmedien ein gutes Zeugnis aus. Generell seien die Artikel nüchtern und sachlich, insbesondere die untersuchte Lokalzeitung zeige sich in Umfang und Inhalt der Berichterstattung als Qualitätszeitung. Wenn auch journalistische Grundregeln zum Teil missachtet wurden, so konnte doch keine Trivialisierung, offene Polarisierung oder Diskriminierung beobachtet werden. Es zeige sich lediglich eine leichte Fixierung auf bestimmte Themen: Während in der *Frankfurter Rundschau* insbesondere ökologische Fragestellungen breit thematisiert wurden, war es in der *Süddeutschen Zeitung* das Verhältnis der Protestierenden zu den Staatsorganen, das im Mittelpunkt stand.

Allerdings bestätigte sich auch die Vorannahme, dass die Berichterstattung über Protest-

ereignisse immer nur die Spitze des Eisberges abbilde. Die Zahl der nicht berichteten Protestereignisse übersteige die Zahl der berichteten zum Teil erheblich. Für die zeithistorische Einschätzung der Phase Ende der 1980er-Jahre heißt das, dass es gar keinen Niedergang, sondern – zumindest in Freiburg – einen Aufschwung des Protestes gab. Besonders auffällig ist in diesem Zeitraum auch die thematische Vielfalt und Bandbreite des Protestes. Die „Thematisierungsleistungen“ außerhalb der etablierten Interessenvertretungen seien sehr groß gewesen, so Hocke. Einzig die Frauenbewegung musste in den 1980er-Jahren unter einer verzerrten beziehungsweise gar nicht vorhandenen Berichterstattung leiden: Eventuell sei der immer wieder vermittelte Eindruck ihrer mangelnden Mobilsierungsfähigkeit erst durch den einseitigen Blick auf die sich – nicht zuletzt durch Hockes Studie – als unvollständig erweisende „Medienrealität“ entstanden.

*Gottfried Oy*, Frankfurt am Main

### **Besprochene Literatur**

Hocke, Peter 2002: Massenmedien und lokaler Protest. Eine empirische Fallstudie zur Medienselektivität in einer westdeutschen Bewegungshochburg. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft.



### **Bewegungen bauen Brücken**

Silke Roth prägt in ihrem Buch „Building Movement Bridges“ den Begriff der „bridging organization“ und beschreibt damit ein interessantes Phänomen, das innerhalb der Bewegungsforschung leicht übersehen wird: Nämlich die Tatsache, dass soziale Bewegungen nicht isoliert sind, sondern immer in Interaktion miteinander existieren. Solche Brückenorganisationen, so die Autorin, übernehmen die wichtige Funktion, vermittelnd zwischen zwei oder mehr Bewegungsorganisationen zu wir-

ken, deren Agenda zu erweitern und letztlich auch deren Koalitionsfähigkeit zu verbessern. Die Brückenorganisation, die von Silke Roth untersucht wird, ist die 1974 gegründete „Coalition of Labor Union Women“ (CLUW), die sich darum bemüht, eine Brücke zwischen Frauenbewegung und den Gewerkschaften zu bilden und damit einen Raum für die Entwicklung von Arbeiterinnenfeminismus zu schaffen.

### Multimethodisches Forschungsdesign

Für diese empirische Studie setzt Silke Roth auf drei verschiedenen Ebenen an: der individuellen, der der Organisation selbst sowie der Ebene der Interaktion verschiedener Bewegungen untereinander. Ziel der Studie ist „(to) show how political biographies or processes of political socialization at the individual level, and the formation and coalition work of bridging organizations at the organizational level, are interconnected and contribute to change in the organizations and their strategies, and broadening of the agenda of social movements“ (S. 4).

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, greift sie auf ein multimethodisches Forschungsdesign zurück und kombiniert quantitative und qualitative Methoden. Stellen biografische Studien innerhalb der Bewegungsforschung nach wie vor eher Ausnahmen dar, ist auch eine derartige Kombination bisher alles andere als selbstverständlich, obwohl dies doch inhaltlich nahe liegend ist. So ist es Silke Roth einerseits möglich, über einen quantitativen Fragebogen ( $N=534$ ) einen Überblick über die sozialstrukturelle Zusammensetzung und die Rekrutierungsmuster der Frauen in CLUW zu erheben. Andererseits führte sie sowohl Expertinnen- als auch lebensgeschichtliche Interviews mit CLUW-Aktivistinnen auf lokaler und nationaler Ebene durch, wodurch es ihr gelingt, auch die Prozesse individueller und kollektiver Identitätsbildung zu erfassen.

### Vier Idealtypen

In dieser methodischen Verknüpfung gelingt es Roth die Geschichte und die institutionellen Aspekte der Organisation mit den Prozessen politischer Sozialisation der Gewerkschafterinnen, die diese gründeten bzw. weiter beförderten, zu verknüpfen. Sie unterscheidet vier Idealtypen – *Gründermütter, rebellische Töchter, political animals* und *kämpfende Opfer* – die sich darin unterscheiden, wie sie in sozialen Bewegungen im Allgemeinen und in die Gewerkschaft insbesondere involviert wurden. Die Rekrutierungsprozesse und die Art der Beteiligung in der Gewerkschaft sind mit den politischen Identitäten (z.B. Klassenbewusstsein, feministisches Bewusstsein, Rassenbewusstsein), der Wahrnehmung von CLUW als Teil der Frauenbewegung bzw. der Gewerkschaften sowie der Beteiligung in CLUW verbunden. Diese vier rekonstruierten Typen repräsentieren damit auch unterschiedliche Formen von Arbeiterinnenfeminismus. Sie bilden sich nicht nur deshalb heraus, weil sich diese Bewegungen im Laufe der Zeit verändert haben (generationaler Aspekt), sondern auch weil innerhalb dieser Bewegungen mehrere Strömungen unterschieden werden müssen: z.B. Funktionäre vs. einfache Mitglieder, Rasse, Klasse.

### CLUW als Brückenorganisation

Die Untersuchung von Brückenorganisationen zeigt auf, dass soziale Bewegungen nie isoliert existieren, sondern immer miteinander interagieren – sogar dann, wenn sie sich explizit voneinander abgrenzen. Um verschiedene Bewegungsthemen miteinander zu verknüpfen, müssen die Aktivistinnen nicht nur fähig sein, eine thematische, sondern auch eine strukturelle Brücke zu schlagen. Das heißt zum Beispiel einen Weg finden zwischen der dezentralen, netzwerkartigen Struktur von Frauenbewegung und der hierarchisch strukturierten Gewerkschaftsbewegung. Wie dies gelingt, hängt

wiederum untrennbar mit der individuellen und kollektiven Identität der Gründungsmitglieder zusammen, weshalb diese für die Untersuchung von Brückenorganisationen besondere Beachtung verdienen. Diese Probleme und Chancen, die Roth hier am Beispiel von CLUW als Brückenorganisation zwischen Frauen- und Gewerkschaftsbewegung beschreibt, sind theoretisch auch auf andere Brückenorganisationen zu übertragen, womit das Buch von Silke Roth auch einen wichtigen Beitrag für die Theorie-diskussion sozialer Bewegungen zu leisten vermag.

### **Autorin baut Brücken**

Eines wird die Leserschaft in diesem Buch allerdings vergeblich suchen: nämlich eine langatmige Diskussion darüber, ob und wie es sich bei CLUW auch um eine Brücke zwischen „alten“ und „neuen“ sozialen Bewegungen (als welche die Frauenbewegung trotz aller feministischer Kritik in Deutschland oft verstanden wird) handeln könnte. An dieser Stelle steht die Autorin ganz in der Tradition der amerikanischen Bewegungsforschung, für die eine derartige Unterscheidung schon immer theoretisch fragwürdig erschien. Silke Roth wird mit ihrem Buch und mit ihrer eigenen Biografie als deutsche und amerikanische Forscherin auch zu einer „Brückenwissenschaftlerin“, der es gelingt, die amerikanische Diskussion der Bewegungsforschung mit der deutschen Tradition der Biografieforschung zu verbinden und die Fruchtbarkeit dieser Verbindung aufzuzeigen.

*Ingrid Miethe, Darmstadt*

### **Besprochene Literatur**

*Silke Roth: Building Movement Bridges. The Coalition of Labor Union Women. Westport/London: Praeger 2003.*



### **Akteuren eine Stimme geben**

Mit der Serie „Perspektiven politischen Handelns“ hat der blauburg verlag aus Freiburg eine höchst spannende Hörbuchserie aufgelegt. Hier kommen Akteure sozialer Bewegungen zu Wort, die ihre Anliegen in einem lockeren Gespräch darstellen. Komplexe Sachverhalte erscheinen so wesentlich plastischer als in gedruckter Form, da das gesprochene Wort gar nicht so abstrakt sein kann wie ein geschriebener Sachverhalt. Doch nicht nur die Themen der sozialen Bewegungen stehen im Mittelpunkt. Die Akteure schildern auch, was sie bewogen hat, sich zu engagieren. Die Hörbücher sind zugleich ein Appell gegen die Gleichgültigkeit und sollen anstecken, sich selbst Gedanken zu machen und aktiv zu werden.

### **Protagonistin gegen Atomkraft**

Das Hörbuch „Wir stellen uns quer“ gibt ein Gespräch mit Lilo Wollny wieder. Die 1926 in Hamburg geborene Politikerin ist eine der Schlüsselfiguren des gewaltfreien Widerstands im Wendland. Sie schildert die Geschichte des atomaren Zwischenlagers in Gorleben und ihren Weg zum politischen Engagement. „Wenn nur ein Prozent der Radioaktivität eines Castor-Behälters über 24 Stunden unentdeckt austritt, ist eine Fläche von 80 000 Quadratkilometern verseucht“ – diese Zahlen ließen sie nicht mehr los. „Spätestens da kann man nicht mehr neutral sein“, bemerkt die Grünen-Politikerin. Eindrucksvoll schildert sie die Gefahren, die von den Castoren ausgehen, die „wie in einer Kartoffelscheune“ in Gorleben abgestellt sind – und das für mindestens 40 Jahre. Ein Endlager sei nicht in Sicht. Und Wollny zweifelt auch daran, dass es jemals ein „sicheres“ Endlager für Atommüll geben könne. Gleichzeitig beschreibt sie das verhängnisvolle Arrangement von Politik und Atomwirtschaft, das den Ausstieg aus dieser Art der Energiegewinnung so schwierig mache. Dies alles untermauert die ehemalige

Bundestagsabgeordnete mit Detailwissen, das auf umfangreichen Recherchen beruht.

Ausgehend davon kann sie nur an die junge Generation appellieren, die weitere Produktion von Atommüll zu verhindern und sich gegen diese Technologie zu wehren. Der Atomkonsens, mit dem sie nicht einverstanden war, sei dabei besser als nichts. An diesem Punkte müsse man weiter machen.

### **Arbeit wirklich, wirklich wollen**

Ein zweites Hörbuch gibt ein Gespräch mit dem Wissenschaftler und Autor Frithjof Bergmann wieder. Er schildert sein Konzept der Neuen Arbeit. Doch zunächst beschreibt Bergmann erst einmal seinen Lebensweg: Als junger Mensch war er ein erfolgreicher Theaterautor, dann studierte er mit einem Stipendium Philosophie in Amerika. Doch um herauszufinden, was er wirklich will, wirft Bergmann das Studium hin und lebt für zwei Jahre in einer Hütte im Wald. Doch wirklich frei ist er auch dort nicht. „Ich musste viel Zeit und Mühe aufwenden, um Holz zu sägen. Und das hatte mit Freiheit nichts zu tun.“ Reisen hinter den Eisernen Vorhang verdeutlichen ihm Ende der 70er Jahre, dass die Menschen im Sozialismus mit der gleichen Unlust zur Arbeit gehen wie im Kapitalismus und dass in dieser Erlähmung das Grundproblem der Wirtschaft besteht.

Aus dieser Erkenntnis heraus entwickelt Bergmann seine Theorie der neuen Arbeit: Es muss doch möglich sein, mit Hilfe ausgefeilter Maschinen an einem Tag der Woche das herzustellen, was man wirklich braucht und die übrigen sechs Tage der Woche dann das zu tun, was man wirklich will. So kann ein Teil des Lebensunterhalts mit Lohnarbeit, ein Großteil aber mit Selbstversorgung beschritten werden. Er probiert die Theorie aus – und zwar mit Fließbandarbeitern der Firma General Motors, die ein halbes Jahr arbeiten und ein halbes Jahr tun können, was sie möchten. Damit das Experiment funktionierte, brauchte es allerdings Begleitung. „Bil-

dung ist eine wichtige Voraussetzung, herauszufinden, was einem wirklich Spaß macht“, konstatiert Bergmann. Nur so lasse sich die „Armut der Begierde“ überwinden und eine Tätigkeit finden, die einen ausfüllt.

### **Drittes Buch in Vorbereitung**

Im Oktober diesen Jahres soll ein drittes Hörbuch in der Reihe erscheinen. Es befasst sich mit der Friedensbewegung. Zu Wort kommen werden der Gründer des Ostermarsches, Conrad Tempel, und seine Frau Helga. Man darf gespannt sein auf die Ausführungen der beiden, die mit ihrer Arbeit einen Grundstein für die bundesdeutsche Friedensbewegung gelegt haben. Letztlich haben sie auch dem zivilen Friedensdienst zum Durchbruch verholfen.

*Karin Urich, Mannheim*

### **Besprochene Literatur**

*Wollny, Lilo* 2004: Wir stellen uns quer. Atomkraft: Gefahren und Widerstand. Freiburg: Blauburg Verlag.

*Bergmann, Frithjof* 2004: Arbeit, die wir wirklich, wirklich wollen. Freiburg: Blauburg Verlag.

### **ANNOTATIONEN**

---

RAJIV PRABHAKAR

#### **Stakeholding: does it possess a stable core?**

In: Journal of Political Ideologies, Jg. 8 (2003), Heft 3, 347-363.

Der Stakeholder-Ansatz galt einige Zeit als Hoffnung für eine Neuorientierung von Sozialdemokratischer Politik. Nach einer kurzen Phase der visionären Euphorie des Dritten Weges ist nun Realpolitik und Ernüchterung eingekehrt. Prabhakar beleuchtet die Frage, welche Substanz diese Idee als politisches Programm hat. Als gemeinsamen Kern verschiedener An-

sätze findet er die ethische Entwicklung und die Humankapitalentwicklung des Selbst um den Besitz von *stakes* organisiert. Dieses sperrige Konzept hält der Autor für einen geeigneten Ausgangspunkt zukünftiger politischer Visionen.

jr



RENAUD DEHOUSSE

### **Comitology: who watches the watchmen?**

In: Journal of European Public Policy, Jg. 10 (2003), Heft 5, 798-813.

Die Komitologie in Brüssel galt einige Zeit als Möglichkeit, die Exekutivmacht der europäischen Kommission zu kontrollieren. Dehousse diskutiert die Wirklichkeit der Zusammenarbeit von Lobbygruppen, Experten und Kommissionsbeamten der EU. Im Ergebnis zeigt sich, dass die von der EU in Beratungsgremien versammelten Experten kaum in der Lage sind, die EU zu kontrollieren. Vielmehr haben die Bürokraten der EU einen wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche Arbeit der beratenden Gremien.

jr



BRONKE, KARL

### **Die Organisation der kommunalen Sozialen Dienste**

Vom Fachamt zur Bürgerorientierung  
Bremen: Akademie für Arbeit und Politik der Universität Bremen 2004

Kommunale Soziale Dienste werden zunehmend „zu Akteuren oder auch Instrumenten der aktuellen Rekonstruktion des Sozialstaates“ (13). Diesen Wandel der kommunalen Sozialen Dienste im Zusammenspiel der veränderten sozial- und verwaltungspolitischen Rahmenbedingungen mit den endogenen „Funktionserfordernisse(n) der Produktion sozialer Dienstleistungen“ (9) untersucht der vorliegende Band. Nach einer Definition der

Institution wird der Aufbau ihrer – bis in die 1960er Jahre expandierenden – Fachämter (Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt) geschildert. Mit Ende des Wirtschaftswachstums und dem Beginn der so genannten ‚Krise des Sozialstaats‘ folgen unterschiedliche Phasen einer institutionellen Neuorganisation: In den 1970er-Jahren wird das Prinzip der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ betont, dagegen in den 1980ern unter dem Stichpunkt des ‚aktivierenden Staats‘ erneut auf materielle Leistungen abgehoben. Im Rahmen des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ (NSM) wird in den 1990ern eine markt-orientierte Umstrukturierung der Sozialen Dienste angestrebt. Eine Diskussion des Konzepts der ‚Bürgerkommune‘, „als eine(r) Synthese zwischen bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und einer sich als ermöglicht und aktivierend begreifenden Sozialverwaltung (10) beschließt den Band.  
al



HAGEN, LUTZ M. (HG.)

### **Europäische Union und mediale Öffentlichkeit**

Theoretische Perspektiven und empirische Befunde zur Rolle der Medien im europäischen Einigungsprozess

Köln: Herbert von Halem Verlag 2004

Ausgehend von einer Diskrepanz zwischen dem gewachsenen Einfluss der europäischen Politik einerseits und der geringen Identifikation der Bürger mit der Europäischen Union andererseits, werden große Erwartungen in die Massenmedien gesetzt, „eine gemeinsame Identität unter EU Bürgern (zu) stifteln“ (7). Europa nehme jedoch als Kommunikationsgegenstand bisher wenig Raum in den Medien ein – so der Herausgeber dieses Sammelbands. Hervorgegangen aus einer Tagung von Publizisten, Kommunikations- und Politikwissenschaftlern, möchte er zum einen die theoretischen Hintergründe dieser Erwartungen an die Medien analysieren, zum anderen betrachten, wie die Kommunikation über die Europäi-

sche Union und den Einigungsprozess denn „faktisch ausfällt“(8). So werden in einem Beitrag verschiedene Modelle von europäischer Öffentlichkeit vor einem systemtheoretischen Hintergrund auf ihre Geltung hin untersucht. Ein anderer Autor entdeckt anhand Habermas' Studie über den Strukturwandel der bürgerlichen Öffentlichkeit Parallelen zwischen dem heutigen europäischen Einigungsprozess und nationalen Prozessen der Öffentlichkeitsbildung zum Ende des 18. Jahrhunderts. Betrachtet wird das Feld der Rundfunkpolitik, die Entwicklung der europäischen Medienfreiheit sowie strukturelle Hinderungsgründe für die Medien, den Ministerrat der Europäischen Union kritisch zu vermitteln. Weitere Beiträge untersuchen u.a. vergleichend die geringe Beachtung der EU in der Berichterstattung fünf europäischer Länder oder stellen in deutschen Qualitätszeitungen eine zunehmende Integration von Pressezitaten aus den europäischen Nachbarländern fest.

al



FRANZ JOSEF RADEMACHER

### **Balance oder Zerstörung**

Ökosoziale Marktwirtschaft als  
Schlüssel zu einer weltweiten  
nachhaltigen Entwicklung  
Wien: Ökosoziales Forum 2002

Im Vorfeld des Gipfels von Johannesburg entwarf Rademacher ein Szenario, wie eine ökosoziale Marktwirtschaft aussehen könnte, um weltweit eine nachhaltige, friedliche und gerechte Entwicklung zu sichern. Dafür brauche es zunächst einen Weltgesellschaftsvertrag, der individuelle und ökonomische Aktivitäten so begrenze, dass sie ökologisch verträglich sind. Um die Armut zu überwinden, sei eine Co-Finanzierung und ein weltweiter sozialer Ausgleich nötig. Wachstum bliebe damit möglich und sei auch nötig. Den Rahmen bilden nach wie vor die Märkte; allerdings legt Rademacher den

Schwerpunkt auf technischen Fortschritt und nicht auf Ressourcenausbeutung.

Die ökosoziale Marktwirtschaft basiert auf der Formel 10 -> 4:34. Danach darf die Weltwirtschaft in den nächsten 50 Jahren nur noch um das Zehnfache wachsen. Das Wachstum muss sich dabei im Schlüssel 4:43 auf entwickelte und nicht entwickelte Länder verteilen. Damit würde der Norden eine Wachstumsrate von 2,81 Prozent und der Süden eine Rate von 7,31 Prozent erreichen. Die weltweite Equity, also der Faktor der sozialen Gerechtigkeit, läge nach dieser Zeit bei 50 Prozent. Damit wäre ein friedens- und zukunftsfähiger Zustand erreicht.

So viel zu Rademachers Theorie. In der Praxis haben sich diese Erkenntnisse allerdings – wie von ihm befürchtet – vor allem in den USA nicht durchgesetzt. Auch Europa hat sein Potenzial nicht so ausgeschöpft wie vom Autor gewünscht. Von einem Weltgesellschaftsvertrag sind wir nach wie vor weit entfernt.  
ku

## **AKTUELLE BIBLIOGRAPHIE**

---

### **Regierung und Verwaltung**

National

*Bauer, Andreas* 2004: E-Demokratie - neue Bürgernähe oder virtuelle Luftblase. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 18, 3-7.

*Coly, Annette/Breckner, Elke* 2004: Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 15/16, 3-12.

*Heinze, Rolf G.* 2004: Verwissenschaftlichung der Politik? Zur neuen Rolle von Expertenkommissionen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 50, No. 1/2, 51-56.

*Lorig, Wolfgang H.* 2004: „Good Governance“ und „Public Service Ethics“. Amtsprinzip und

Amtsverantwortung im elektronischen Zeitalter. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 18, 24.

*Strobel, Brigitte* 2004: Der Beteiligungsbericht als Informationsinstrument des Gemeinderats. In: Die Öffentliche Verwaltung DÖV. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, No. 11, 477-482.

*Tiemann, Heinrich* 2004: Im Dickicht der Beratung: Politik und Wissenschaft im 21. Jahrhundert. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 50, No. 1/2, 46-51.

*Winkel, Olaf* 2004: Zukunftsperspektive Electronic Government. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 18, 7-16.

## Ausland

*Bourdieu, Pierre* 2004: From the King's House to the Reason of State: A Model of the Genesis of the Bureaucratic Field. In: Constellations, Vol. 11 No. 1, 16-37.

*Bourdieu, Pierre* 2004: The Mystery of the Ministry: From Particular Wills to the General Will. In: Constellations, Vol. 11 No. 1, 37-44.

*Eisner, Marc Allen* 2004: Corporate Environmentalism, Regulatory Reform and Industry Self-Regulation: Toward Genuine Regulatory Reinvention in the United States. In: Governance, Vol. 17, No. 2, 145-169.

*Esterle, Laurence* 2004: Participative Democracy: A New Form of Rationality. In: Minerva. A Review of Science, Learning and Policy. Vol. 42, No. 1, 101-104.

*Haque, M.S.* 2004: Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications. In: International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol. 25, No. 2, 227-241.

*Hood, Christopher/Lodge, Martin* 2004: Competency, Bureaucracy and Public Manage-

ment Reform: A Comparative Analysis. In Governance, Vol. 17, no. 3, 313-335.

*Jonas, Andrew E.G./ While, Aidan/Gibbs, David C.* 2004: State modernisation and local strategic selectivity after Local Agenda 21: evidence from three northern English localities. In: Policy & Politics, Vol. 32, No. 2, 151-169.

*Kersting, Norbert* 2004: Online-Wahlen im internationalen Vergleich. In: aus Politik und Zeitgeschichte, B. 18, 16-24.

*Kaiser, Robert/Prange, Heiko* 2004: Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of coordination in innovation policy. In: Journal of European Public Policy, Vol. 11, No. 2, 249-266.

*Kelly; Nathan J.* 2004: Does Politics Really Matter?: Policy and Government's Equalizing Influence in the United States. In: American Politics Research, Vol. 32, No. 3, 264-285.

*Maor, Moshe* 2004: Feeling the Heat? Anti-corruption Mechanisms in Comparative Perspective. In: Governance, Vol.17, No. 1, 1-29.

*Parkinson, John* 2004: Why Deliberation and New Public Managers. In: Public Administration, Vol. 82, No. 2, 377-397.

*Van Kersbergen, Kees/Van Waarden, Frans* 2004: „Governance“ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: European Journal of Political Research, Vol. 43, No. 2, 143-173.

*Wälti, Sonja/Kübler, Daniel/Papadopoulos, Yannis* 2004: How Democratic is „Governance“? Lessons from Swiss Drug Policy. In: Governance, Vol.17, No. 1, 83-115.

*West, Darrell M.* 2004: E-Government and the Transformation of service Delivery and Citizen Attitudes. In: Public Administration Review, Vol. 64, No. 1, 15-28.

*Wong, Wilson/welch, Eric* 2004: Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. In: *Governance*, Vol. 17, No. 2, 275-299.

## International

*Benner, Thorsten/Reinicke, Wolfgang H./Witte, Jam Martin* 2004: Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability. In: *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 191-210.

*Held, David* 2004: Democratic Accountability and Political Effectiveness from a cosmopolitan Perspective. In: *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 364-391.

*Koenig-Archibugi* 2004: Transnational Corporations and Public Accountability. In: *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 234-259.

*Moravcsik, Andrew* 2004: Is there a ‚Democratic Deficit‘ in World Politics? A framework for Analysis. In: *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 336-363.

*Nanz, Patrizia/Steffek, Jens* 2004: Global Governance, Participation and the Public Sphere. In: *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 314-335.

*Scholte, Jan Aart* 2004: Civil Society and democratically Accountable Global Governance. In: *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 211-233.

*Slaughter, Anne-Marie* 2004: Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks. In: *Govern-*

*ment and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 159-190.

*Risse, Thomas* 2004: Global Governance and Communicative Action. In: *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 288-313.

*Zürn, Michael* 2004: Global Governance and Legitimacy Problems. In: *Government and Opposition. An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 39, No. 2, 260-287.

## Demokratisierung

### National

*Akkerman, Tjitske/Hajer, Maarten/Grin, John* 2004: The Interactive State: Democratisation from Above? In: *Political Studies*, Vol. 52, No. 1, 82-96.

*Brüderl, Josef* 2004: Die Pluralisierung partnerschaftlicher Lebensformen in Westdeutschland und Europa. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 19, 3-11.

*Dreist, Peter* 2004: Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht: Plädoyer für ein wirkungsvolles Parlamentsbeteiligungsgesetz. In: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung – Krit V*, Jg. 87, No. 1, 81.

*Empt, Martin* 2004: Positive Diskriminierung ethnischer Minderheiten beim Hochschulzugang und der Gleichheitssatz im US-amerikanischen Verfassungsrecht – Affirmative Action nach Grutter und Gratz versus Bollinger. In: *Die Öffentliche Verwaltung – DÖV. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, No. 6, 239-245.

*Geser, Hans* 2004. Internet und politische Demokratie. In: *Soziologische Revue, Besprechungen neuer Literatur*, Jhg. 27, No. 2, 177-186.

**Thomas Meyer**, Große Visionen in dürftiger Zeit? Ein neues Grundsatzprogramm der sozialen Demokratie, FJ NSB 3/2004 S. 5-15

*Thomas Meyer* stellt in seinem Beitrag die möglichen Inhalte eines neuen Grundsatzprogramms für die SPD vor. Ein neues Grundsatzprogramm ist notwendig, da das Berliner Programm von 1989 aus heutiger Sicht unterschiedliche Defizite aufweist. Neben einer zu starken Verhaftung in einem traditionalistischen Sozialstaatsverständnis fehlt es besonders an einem ausreichend komplexen Gerechtigkeitsbegriff. Mit dem Gerechtigkeitsbegriff des Berliner Programms lassen sich die aktuellen Reformen der Agenda 2010 nicht legitimieren. Der Autor schlägt vor, sich mit Gerechtigkeitskonzepten aus der Wissenschaft zu helfen, insbesondere bei Dworkin, Sen, Rawls und dem Beveridge-Kriterium. Anhand eines komplexen Gerechtigkeitsbegriffs müssten dann realistische, aber visionäre Politiken entwickelt werden. So müsse man sich z.B. vom Bismarckschen Modell des Sozialstaats verabschieden und einen größeren Akzent auf Familien und insbesondere Bildungspolitik legen.

**Thomas Meyer**, Great Visions in dure times? A new basic policy statement for social democracy, FJ NSB 3/2004 pp. 5-15

*Thomas Meyer* explains, why there is a need for a new basic policy statement of the German Social Democrats (SPD). The old one from 1989 offers no concept of justice which matches present problems. The concept of justice offered by the old statement is one-dimensional and cannot legitimize the present reforms, undertaken with Agenda 2010. For this they need a new concept, which they could develop from scientific debate, e.g. Rawls, Sen, Dworkin and the Beveridge-principle. The author shows how these concepts can be transformed into visionary but realistic policies.

**Kai-Uwe Schnapp**, Graue Eminenzen oder loyale Diener? Regierungsbürokratien in politischen Gestaltungsprozessen, FJ NSB 3/2004 S. 36-42

*Kai-Uwe Schnapp* zeigt auf, dass das ideale Maß an Einfluss der Verwaltung normativ nicht bestimmt werden kann. Es muss stattdessen analysiert werden, wie stark der Einfluss der Verwaltung auf politische Entscheidungen ist. Darauf hin entwickelt er Indikatoren, anhand der man die Einflussmöglichkeiten messen kann. Dabei analysiert er vor allem die Phase der Gesetzesvorbereitung, die Organisationsstrukturen und die Implementationsphase. Im Vergleich zu anderen Ländern stellt er heraus, dass insbesondere während der Willensbildung das politische System in Deutschland eine starke Stellung der politischen Führung begünstigt. In den Organisationsstrukturen der Ministerialverwaltung als auch der Implementationsphase liegen hingegen Probleme. Organisationsstrukturen begünstigen ein geschlossenes Auftreten der Verwaltung gegenüber der politischen Führung, während der Interpretationsspielraum während der Implementationsphase durch den Gesetzgeber nicht korrigiert werden kann.

**Kai-Uwe Schnapp**, Éminences grise or loyal servants? Governmental administrations in processes of political decisions, FJ NSB 3/2004 pp. 36-42

*Kai-Uwe Schnapp* claims, that it cannot be decided normatively if administration holds too much power. Instead their influence on political decisions must be measured and then be judged. For this reason he develops some indicators concentrating on opportunities of influence related to agenda-

setting, organisational structures and implementation. He shows, that concerning agenda setting Germany's political system enables politicians quite well to control the administration. Problems occur related to the organizational structures and implementation.

**Ralf Tils, Basil Bornemann, Im Schatten der Regierung? Tendenzen der Entparlamentarisierung und Gegenstrategien, FJ NSB 3/2004 S. 43-54**

*Ralf Tils* und *Basil Bornemann* untersuchen den Einflussverlusts des Parlaments, der insbesondere durch die Verlagerung der Willensbildung hin zu der Regierung gefördert wird. Dieser ist aber vielmehr symbolischer als materieller Natur. Durch informale Mitbestimmung, sowie die Abhängigkeit der Regierung von den sie tragenden Fraktionen bleiben dem Parlament trotz Einsetzung von Kommissionen und Koraportismus weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten erhalten. Diese werden von der Öffentlichkeit allerdings nicht wahrgenommen, so dass das Parlament nicht mehr als ein Akteur auftreten kann, der die politischen/öffentlichen Debatten bestimmt. Das Parlament als Ort der Deliberation und Entscheidung wird damit entmystifiziert. Sie zeigen, wie Mediatisierung der Politik, vor allem aber die strukturellen Gegebenheiten des parlamentarischen Systems, den symbolischen Einflussverlust verursachen. Das Parlament kann nicht als geschlossene Einheit auftreten, da es in Regierungs- und Oppositionsfaktion zerfällt. Vor dem Hintergrund der Funktionslogiken des parlamentarischen Systems werden abschließend Strategien aufgezeigt, wie die jeweiligen Akteure die Rolle des Parlaments im ganzen durch rollenspezifische Profilierung aufwerten können.

**Ralf Tils, Basil Bornemann, In the shadow of government? Tendencies of deparlamentarization and counter-strategies,, FJ NSB 3/2004 pp. 43-54**

*Ralf Tils* and *Basil Bornemann* analyze the Parliament's loss of influence, which is first of all caused by the fact, that the government poses itself in the focus of public attention. They show that Parliament loses mainly the ability to influence the political discussions, as this is done by the government. Concerning the decision-making there is still some power left for them. Furthermore they explain, that the dividing line is not between parliament and government but between opposition and government. This is also the case in parliament and they pay attention to this when developing strategies to enhance Parliament's position in the political system.

**Reinhard Ueberhorst, Komplexe politische Alternativen und richtige Leistungsziele von Ministerialverwaltungen, FJ NSB 3/2004 S. 55-65**

*Reinhard Ueberhorst* geht in seinem Beitrag davon aus, dass die Ministerialverwaltung Handlungsspielräume braucht. Um diese Spielräume sinnvoll zu definieren und auch zu begrenzen, benötigt die Verwaltung Leistungsziele, deren Bedeutung und deren Zustandekommen er in seinem Beitrag herausarbeitet.

Er zeigt auf, warum die Generierung möglichst zahlreicher, gut durchdachter Handlungsalternativen für die Regierung ein Leitprinzip darstellen sollte. Nur wenn keine Vorschläge ausgeblendet werden, können in der heutigen, komplexen Situation optimale Lösungen erreicht werden. Dieses Ziel ist allerdings nur zu erreichen, wenn die Kriterien, nach denen die Ministerialverwaltung bewertet wird, nicht nur aus einem normativen Konzept entnommen werden. Da die Konzepte oft

im Widerspruch stehen, bedarf es zwischen Ihnen eines starken Dialoges, um konsensuale Lösungsmöglichkeiten zu finden. Der Autor zeigt, dass dieser Dialog nicht nur wünschenswert ist, sondern von Regierungen verwirklicht werden kann.

**Reinhard Ueberhorst**, Complex political alternatives and the right goals for administration, FJ NSB 3/2004 S. 55-65

Reinhard Ueberhorst claims, that administration needs space for maneuver. To define and restrict this space, goals for administration must be developed. He points out the meaning of these goals and how they are developed. He demands, that administration should develop complex alternatives. Only if all options are known it is possible to find a solution matching the complex situation. For reaching this aim criteria for administration need not to be taken only from one normative concept, but there has to be a dialogue between them. This dialogue makes new solutions possible and is therefore the main task for administration.

**Hartmut Bäumer**, FJ NSB 3/2004 S. 66-73

*Hartmut Bäumer* erläutert im Interview, warum eine starke Verwaltung notwendig ist. Er legt aber dar, wie es möglich ist die Führungsrolle der Politik im Entscheidungsprozess zu sichern. Die mangelnde Flexibilität der Verwaltung muss durchbrochen werden. Daher muss eine Vielfalt von Lösungsvorschlägen innerhalb der Verwaltung gefördert werden. Durch engere Kontakte zu Akteuren außerhalb der Verwaltung ist es außerdem möglich, neue Ideen zu entwickeln. Entscheidend ist jedoch eine vernünftige Personalpolitik. Hier müssen Qualitäten wie Management- und Personalführung das herrschende System der Ämterpatronage ablösen.

**Hartmut Bäumer**, FJ NSB 3/2004 pp. 66-73

*Hartmut Bäumer* explains in an interview, why strong administration is necessary. But he also develops a strategy, how the leading role maintains on the side of politics. The lack of flexibility has to be overcome. A variety of alternative solutions within administration must be encouraged. Close cooperation with protagonists from outside of the administration is also an opportunity to develop new ideas. But the pivotal question is wise manpower policy. Skills such as leadership are decisive.

**Willi Kaczorowski**, Die „Connected Republic“ als nächste Stufe einer integrierten E-Government-Strategie, FJ NSB 3/2004 S. 74-78

*Willi Kaczorowski* stellt das Konzept der „Connected Republic“ vor. Dieses Konzept zielt auf eine verstärkte Vernetzung der Verwaltung, insbesondere durch neue Technologien. Die Vernetzung soll es ermöglichen innerhalb der Verwaltung das Fachlichkeitsprinzip abzulösen. Dies ist dem Autor nach notwendig, um den einzelnen Bürger und dessen Bedürfnisse in den Mittelpunkt zu rücken. Das Konzept zielt allerdings nicht nur darauf, die Serviceleistungen für den Bürger effizienter zu gestalten, sondern sie verspricht sich auch weitere demokratiefördernde Aspekte. So kann die Kommunikation zwischen Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren durch eine Vernetzung verbessert werden. Dies erhöhe die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger und schafft so ein größeres Vertrauen in die Politik.

**Willi Kaczorowski**, „Connected Republic“ as next step towards an integrated strategy of E-Government, FJ NSB 3/2004 S. 74-78

*Willi Kaczorowski* presents the concept of „Connected Republic“. It aims at enhanced networking of administration, especially by new technologies. This would make it possible to replace the old pattern of administration, divided into specific ressorts. From this the citizen would not only gain in form of better service, but as administration is also linked to the citizens, there would be better communication between administration and citizens.

**Iris Dähnke**, Nichtkommerzielles Radio und Zivilgesellschaft, FJ NSB 3/2004 S. 87-92

*Iris Dähnke* stellt in ihrem Beitrag das nichtkommerzielle Radio „Freies Sender Kombinat“ (FSK) aus Hamburg und dessen Bedeutung für die Zivilgesellschaft vor. Dieser bezeichnet sich selbst als links und versucht unter anderem die Barriere zwischen Sender und Empfänger abzubauen. Die Autorin stellt dar, wie der Sender mittels alternativer Medienpraxis eine Gegenöffentlichkeit zur herrschenden Realitätswahrnehmung zu bilden und herrschende Deutungsmuster aufzubrechen versucht. Zudem zeigt sie die Auswirkung des Projekts auf die Hamburger Subkulturen.

**Iris Dähnke**, Non-Commercial radio and civil society, FJ NSB 3/2004 pp. 87-92

*Iris Dähnke* presents the radio project „Freies Sender Kombinat“ (FSK) (Free Broadcasting Network), placed in Hamburg. She analyzes, how it affects civil society and shows, how the programs tries by alternative radio practice to influence the dominant perception of reality and break with dominant patterns of interpretation. Additionally she presents the consequences for subcultures in Hamburg.

**Daniela Kleinschmit, Peter H. Feindt**, Verursacher, Opfer und Helfer BSE und Agrarpolitik in deutschen Zeitungen, FJ NSB 3/2004 S. 93-97

*Daniela Kleinschmit und Peter H. Feindt* analysieren, aus welchen Gründen es Renate Künast 2001 möglich war, eine Wende in der Agrarpolitik durchzusetzen. Dazu analysieren die entsprechende Debatte mittels einer Auswertung von Artikeln überregionaler Tageszeitungen. Sie zeigen auf, welche Personengruppen als Problemverursacher, welche als Opfer und welche als Problemlöser wahrgenommen wurden. Sie zeigen, wie es der Politik gelungen ist, die Debatte zu bestimmen und sich damit als Problemlöser darstellen konnte.

**Daniela Kleinschmit, Peter H. Feindt**, Responsibles, victims and helping persons BSE and agricultural policy in German newspapers, FJ NSB 3/2004 S. 93-97

*Daniela Kleinschmit und Peter H. Feindt* analyze the public debate about the change in agricultural policy. Evaluating nationwide newspapers they show, who people thought of as responsible, who as victims, and who as able to solve the problem. They explain, how the government managed to dominate the debate and present itself as able to find a solution.

**Jeffrey Wimmer / Nina Zetsche**, „Knackige‘ Zitate – aber mit welchem Erfolg? Eine Analyse deutscher NGO-PR und der Presseberichterstattung, FJ NSB 3/2004 S. 98-103

Mit einer Methodenkombination werden sowohl die Presseberichterstattung (FAZ, SZ, taz) als auch die Pressearbeit von NGOs (BUND, Greenpeace, NABU, WWF) am Rande von UN-Klimakonferenzen dahingehend untersucht, auf welchen Ebenen NGOs in diesem spezifischen Kommunikationsereignis PR-Erfolg besitzen. Die Analyse zeigt, dass medienbezogene PR-Ziele der NGOs zum Teil erreicht werden, dabei aber an bestimmte Faktoren geknüpft sind.

**Jeffrey Wimmer / Nina Zetsche**, Ripe quotations – but successful? , Analyse of NGO-PR and media coverage in Germany, FJ NSB 3/2004 S. 98-103

The article aims to analyze the political PR of non-governmental organizations (NGOs) from a differentiated perspective. Therefore, a multi-method design is used to analyze the press work of NGOs (BUND, Greenpeace, NABU, WWF) and the relevant press coverage (FAZ, SZ, taz) in the framework of UN climate conferences. The results of this study show that media-related goals of the NGOs are partly achieved, yet are dependant on certain factors.

## Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen

Gegründet 1988, Jg. 17, Heft 3, September 2004

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft m.b.H. • Gerokstraße 51 • 70184 Stuttgart  
Fax 0711/242088 • e-mail: lucius@luciusverlag.com • www.luciusverlag.com

Für die Forschungsgruppe NSB herausgegeben von Dr. Ansgar Klein; Jupp Legrand; Dr. Thomas Leif

**Redaktion:** Nele Boehme, Berlin; Alexander Flohé, Düsseldorf; Dr. Ansgar Klein, Berlin; Dr. Ludger Klein, St. Augustin; Peter Kuleßa, Berlin; Jupp Legrand, Wiesbaden; Dr. Thomas Leif, Wiesbaden; Markus Rohde, Bonn; Dr. Jochen Roose, Leipzig; Dr. Rudolf Speth, Berlin

**Redaktionelle Mitarbeiter:** Anja Corinne Baukloh, Berlin; Anja Löwe, Berlin; Stefan Niederhafner, Berlin; Tobias Quednau, Berlin; Elmar Schlüter, Marburg; Gabi Schmidt, Berlin; Karin Urich, Mannheim; Astrid Weiher, Bad Honnef

**Verantwortlich für den Themenschwerpunkt dieser Ausgabe:** Dr. Rudolf Speth (v.i.S.d.P.); *verantwortlich für Puls-schlag:* Alexander Flohé, Remscheider Str. 18, 40215 Düsseldorf, e-mail: alex.flohe@web.de; *für Treibgut:* Astrid Weiher, Rommersdorfer Str. 30a, 53604 Bad Honnef, e-mail: astridweiher@web.de; *für Literatur:* Karin Urich, Hoher Weg 15, 68307 Mannheim, e-mail: karinurich@aol.com

**Beratung und wissenschaftlicher Beirat:** Dr. Karin Benz-Overhage, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Andreas Buro, Grävenwiesbach; Volkmar Deile, Berlin; Dr. Warnfried Dettling, Berlin; Prof. Dr. Ute Gerhard-Teuscher, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach SJ, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Robert Jungk (†); Ulrike Poppe, Berlin; Prof. Dr. Joachim Raschke, Hamburg; Prof. Dr. Roland Roth, Berlin; Prof. Dr. Dieter Rucht, Berlin; Wolfgang Thierse, Berlin; Dr. Antje Vollmer, Berlin; Heidemarie Wieczorek-Zeul, Berlin

**Redaktionsanschrift:** Forschungsgruppe NSB, c/o Dr. Ansgar Klein, Mahlower Straße 25/26, 12049 Berlin, e-mail: ansgar.klein@snafu.de

**Homepage:** www.fjnsb.de

**Förderverein:** Soziale Bewegungen e.V., c/o Dr. Ludger Klein, Im Erlengrund 1, 53757 St. Augustin, e-mail: lepus.lk@t-online.de; **Spendenkonto:** Sparkasse Bonn, BLZ: 380 500 00, Konto-Nr: 751 460 7

**Bezugsbedingungen:** Jährlich erscheinen 4 Hefte.

Jahresabonnement 2004: € 38,-/ sFr 65,30,-, für Studierende gegen Studienbescheinigung € 28,50,-/ sFr 49,80,-, Einzelheft € 14,-/ sFr 25,30,-, jeweils inkl. MwSt. (Versandkosten Inland € 4,-/Ausland € 8,-/ sFr 14,80,-.)

Alle Bezugspreise und Versandkosten unterliegen der Preisbindung. Abbestellungen müssen spätestens 3 Monate vor Ende des Kalenderjahres schriftlich beim Verlag erfolgen.

**Abonentenverwaltung** (zuständig für Neubestellungen, Adressänderungen und Reklamationen) bitte direkt an die Verlagsauslieferung:

Brockhaus/Commission • Postfach • 70803 Kornwestheim  
Tel. 07154/1327-37 • Fax 07154/1327-13

**Anzeigenverwaltung** beim Verlag (Anschrift wie oben)

Es gilt die Anzeigenpreisliste vom 1. Januar 2004.

© 2004 Lucius & Lucius Verlagsges. mbH, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Vorbehalt fällt insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronischen Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-ROM und allen anderen elektronischen Datenträgern. Das Forschungsjournal wird durch SOLIS, IPSA (International Political Science Abstracts), IBSS (International Bibliography of the Social Sciences), sociological abstracts und BLPES (International Bibliography of Sociology) bibliographisch ausgewertet.

*Karikaturen:* Gerhard Mester, Wiesbaden

*Umschlag:* Nina Faber de.sign, Wiesbaden

*Satz:* m.o.p.s. Klemm & Wenner, Mainz

*Druck und buchbinderische Verarbeitung:* Rosch-Buch, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

ISSN 0933-9361