



Moderner Staat im Dialog

Vom Wandel der Grundlagen zu
einem neuen Staatsverständnis

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

www.fes.de/forumberlin

Moderner Staat im Dialog

Vom Wandel der Grundlagen
zu einem neuen Staatsverständnis

Eine Veranstaltungsreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung

Sommer 2005

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Redaktionelle Bearbeitung:

Irina Mohr, Dr. Angela Borgwardt, Anja Wehler-Schöck

Copyright 2006 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Fotos im Text: Joachim Liebe

Umschlaggestaltung: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn

Satz und Druck: Wagemann Medien GmbH

ISBN 3-89892-459-9

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung

Irina Mohr

Leiterin Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung 5

Staatskonzepte im Wandel..... 9

Sigmar Gabriel

Ministerpräsident a.D.

SPD-Fraktionsvorsitzender im niedersächsischen Landtag 11

Prof. Dr. Michael Zürn

Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin und

Dean der Hertie School of Governance 19

Diskussion

Deregulierung – Reregulierung 49

Vorbemerkung

Anja Wehler-Schöck

Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung 51

Prof. Dr. Jörg Huffschnid

Institut für Europäische Wirtschaft, Wirtschafts- und

Gesellschaftspolitik der Universität Bremen 54

<i>Thomas Fricke</i>	
Financial Times Deutschland	58

Diskussion

Wir Bürger im Mehrebenenstaat	
Gewinner oder Verlierer der Transnationalisierung?	95

Vorbemerkung

<i>Irina Mohr</i>	
Leiterin Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung	97

Dr. Thilo Bode

Geschäftsführer der Verbraucherschutzorganisation foodwatch e.V.	100
--	-----

Prof. Dr. Dieter Rucht

Forschungsgruppenleiter am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB)	103
---	-----

Diskussion

Vorbemerkung



Moderner Staat im Dialog. Vom Wandel der Grundlagen zu einem neuen Staatsverständnis – Allein der Titel dieser Veranstaltungsreihe birgt Fragen, die zu Beginn geklärt werden müssen, wenn es um Staatskonzepte im Wandel geht.

Die erste Frage: Von welchen Grundlagen des modernen Staates ist hier die Rede? – Ein einfacher Anfangskonsens lässt sich wohl finden: Wir reden vom Wandel des nationalstaatlichen Gesellschaftszusammenhangs hin zu einem transnational eingebundenen Staat, der sich seine Steuerungskapazitäten immer mehr in den Geflechten von europäischen

und globalen Politiken und natürlich in Zusammenarbeit mit anderen Nationalstaaten suchen muss. Dieser Umstand dringt auch immer mehr in die Arbeitslogik der Politik und der handelnden Politiker ein. Allein mit nationalstaatlichen Politikkonzepten ist kein Staat mehr zu machen, der die Probleme der Politik erfolgreich lösen kann. Problemlösung müssen die Akteure aber gewährleisten - bei Strafe ihres Machtverlustes und ihrer eigenen Steuerungsmöglichkeiten. Die Herausforderungen sind groß, geht es doch auch um die Steuerung des Staatsschiffes durch die wilden Gewässer eines global angelegten Marktzusammenhanges, der die Prämissen der Sozialpolitik in Zweifel stellt und zunehmend transnationale Lösungen verlangt. Diese Prämissen sind also zu überdenken und erneut zu diskutieren, wollen wir sie nicht verlieren. Denn damit verlören wir auch das Vertrauen der Bürger in einen Staat, der demokratisch und rechtsstaatlich und von Grundwerten geleitet werden soll, die wir die europäischen nennen können.

Mit diesem Zusammenhang sind wir schon bei der zweiten Frage, die gerade für die Friedrich-Ebert-Stiftung zentral ist, da sie sich als Mittler zwischen Politik und Bürgerinnen und Bürgern im Sinne demokratischer Prozesse versteht. Es ist die Frage, welches Staatsverständnis wir heute als gemeinsamen Verständigungshorizont brauchen, um die großen Herausforderungen auch bewältigen zu können. Dieses „Wir“ schließt unbedingt die Bürger mindestens in ihren Möglichkeiten der demokratischen Wahlentscheidung und ebenso mit ihren Teilhaberechten im politischen Prozess über die Zivilgesellschaft ein.

So ist also zunächst zu fragen: Auf welcher Grundlage stehen Erwartungen an den Staat? Welche Konzepte sind möglich, über die zu diskutieren wäre, und welche Überlegungen werden von der Wissenschaft angeboten? Was haben die Bürger heute für Vorstellungen von Staatlichkeit und den Möglichkeiten von Politik? Stimmen ihre Erwartungen mit den

gewandelten Grundlagen überhaupt überein? Liegen in möglicherweise fehlenden Übereinstimmungen Gefährdungen für die Integration der Gesellschaft, die sich sozialstaatlich versteht und verstehen soll?

Es ist hier natürlich besonders interessant, ob die Erfahrungen und Erwartungen der Politik und die Ergebnisse der Wissenschaft in Deckung zu bringen sind und sich gegenseitig befruchten können. Denn das scheint manchmal zu fehlen. Mit dieser Reihe wollen wir Politik und Wissenschaft zusammen bringen. Wir haben uns das Ziel gesetzt, die gegenwärtigen Herausforderungen an Staatlichkeit zu thematisieren und öffentliche Debatten über deren Probleme und Lösungsmöglichkeiten zu organisieren. Die hier vorgelegte Dokumentation der ersten Veranstaltungen und Diskussionsrunden markiert den Beginn eines öffentlichen Gesprächs in diesem Sinne. Wir danken all denjenigen, die uns bei der Realisierung des Projektes kompetent beraten und engagiert begleitet haben. Auch allen Gästen sei gedankt, die sich in die Diskussionen eingebracht und mit ihren Fragen und Beiträgen den offenen und kreativen Dialog, dem sich die Friedrich-Ebert-Stiftung verpflichtet fühlt, bereichert haben.

2. MAI 2005

Staatskonzepte im Wandel

Es diskutierten:

Sigmar Gabriel,

Ministerpräsident a.D.,

SPD-Fraktionsvorsitzender im niedersächsischen Landtag

Prof. Dr. Michael Zürn,

Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin und

Decan der Hertie School of Governance

Moderation:

Dominik Gerstorfer,

Humboldt-Universität Berlin



Der Staat ist ins Gerede gekommen, und zwar nicht erst seit ein paar Tagen, weil eine ganze Reihe von Menschen den Eindruck hat, ihre Erwartungen an ihren Staat würden nicht mehr erfüllt. Er ist nicht deshalb ins Gerede gekommen, weil sich die Wissenschaft in den letzten Jahren mit dem Staat intensiv auseinandergesetzt hat - das hat sie allerdings getan. Er ist auch nicht zum Thema geworden, weil wir Politikerinnen und Politiker uns besonders seiner angenommen hätten. Auch wenn wir stets darauf hinweisen, dass nur reiche Menschen sich einen armen Staat leisten könnten - so richtig zugehört hat in der Öffentlichkeit eigentlich kaum einer. Aber ich bin auch nicht sicher, ob es alle von uns richtig ernstgenommen haben.

Weder Wissenschaft noch Politik sind Auslöser einer öffentlichen Debatte um den Staat. Der Staat ist zum Diskussionsgegenstand geworden, weil die Menschen sich mehr und mehr von ihrem Staat verlassen füh-

len. Sie fühlen sich nicht mehr sicher, sondern häufig schutzlos, und sie können immer weniger nachvollziehen, welche Leistungen ihr Staat eigentlich erbringt, insbesondere welche Leistungen sie erwarten dürfen für das, was sie gegenüber dem Staat selbst leisten. Es ist ein bisschen so wie auf mancher Hauptversammlung: Die *shares* werden immer teurer am Unternehmen Staat, aber der *shareholder value* erscheint immer geringer, den die Teilnehmer an diesem Unternehmen Staat bekommen. Deshalb gehen auch immer weniger Menschen zu der alle vier Jahre stattfindenden Hauptversammlung, den Wahlen.

Ich werde versuchen, in den Eingangsbemerkungen über den realen Staat zu sprechen, wie er mir als Politiker begegnet. Zum Unterschied zwischen Politikwissenschaft und Politikern hier ein Ausspruch meines früheren Politikwissenschaftsprofessors in den Vorlesungen der Universität Göttingen: Die Aufgabe von Politikwissenschaft sei das *Vordenken*. - Wir in der Politik sind froh, wenn wir es schaffen *nachzudenken*, und ich meine das durchaus nicht zynisch. - In der Tat ist das in meinen Augen eine gute Aufgabenbeschreibung. Nun möchte ich deutlich machen, was mir im Alltag meines Berufes begegnet und worüber ich aufgrund dieser Begegnungen gezwungen bin nachzudenken.

Wenn wir vom ‚Staat‘ reden, entfalten sich je nach Standort des Betrachters und je nach Interessenlage ganz unterschiedliche Staatsverständnisse. Es sind häufig Paradoxien, die wir im Alltag der Politik erleben, wenn über den Staat diskutiert wird, mindestens aber Missverständnisse. So wird die Überbürokratisierung des Staates von den meisten Bürgerinnen und Bürgern genauso wie von den Vertretern von Wirtschaft und Verbänden im Munde geführt. Sie gilt als eines der großen Ärgernisse der Menschen über ihren Staat. Gleichzeitig fordern aber alle Beteiligten in diesem Staatswesen Rechtssicherheit, Einzelfallgerechtigkeit und Schutz vor jedwedem Risiko. In der Folge führt das dazu, dass sie eine

Vielzahl von Gerichtsurteilen bekommen, die dann wiederum die Politik dazu veranlassen, Erlasse, Verordnungen, Gesetze zu machen, um diesem Anspruch von Einzelfallgerechtigkeit, Rechtssicherheit und Schutz vor jedwedem Risiko nachzukommen. Damit wird die bürokratische Übersteuerung des Staates immer weiter vorangetrieben.

Der Wunsch nach einem Nationalstaat ist in den Nationen, die der Europäischen Union angehören, weit verbreitet. Menschen definieren sich in der Regel nicht als Europäer oder Weltbürger, sondern immer noch anhand ihrer Nationalstaatlichkeit. Ein Nationalstaat ist gefordert, bei dem die Bürgerinnen und Bürger eines Landes Ansprüche an Sicherheit und Identitätsstiftung haben. Dies trifft gerade im Zeitalter der Globalisierung zu, in der den Menschen scheinbar jede Sicherheit genommen wird...

Wir sind auch in Deutschland in einer Situation, in der wir jeden Tag erklären, was sich verändert und auf welchen Veränderungen die Menschen sich einstellen müssen. Auf der anderen Seite ist aber natürlich das Bedürfnis nach sicherem Grund unter den Füßen weiterhin vorhanden. Nach meiner festen Überzeugung ist eines der Probleme der deutschen Reformdebatte, dass wir den Leuten ausschließlich sagen, was sich verändert. Wir sagen zu wenig, worauf sie sich auch in Zukunft verlassen können. So verzeichnen wir auf der einen Seite einen eher steigenden Wunsch nach Sicherheit im Nationalstaat. Auf der anderen Seite erleben wir, dass die Fähigkeiten des Nationalstaates, Sicherheit und Identitätsstiftung zu bewirken, immer geringer werden. Es liegt ein Stück Irrationalität im gleichzeitigen Wunsch nach der alten nationalstaatlichen Sicherheit und Identitätsstiftung und dem Wissen darum, dass diese Sicherheit nicht mehr vollständig nationalstaatlich gegeben werden kann.

Gleichzeitig fehlt immer noch jedwede Vermittlungsinstanz zwischen Nationalstaat und supranationalstaatlicher Entwicklung. Das Europäische Parlament, dem seit 1979 diese Vermittlerrolle eigentlich klassisch

zugeordnet werden sollte, hat das in den letzten 26 Jahren nicht geschafft. Die Wahlbeteiligungen bei den Europawahlen liegen inzwischen europaweit deutlich unter 50 Prozent, und die Beteiligung erfolgt weniger als europäische Wahl als viel eher aus dem Wunsch heraus, es der jeweiligen nationalen Regierung mal richtig zu zeigen. Die Bürgerinnen und Bürger sind dabei durchaus realistisch, wenn sie der Frage der Zusammensetzung des Europäischen Parlament nur eine sehr begrenzte Relevanz für ihr eigenes Leben beimessen.

In Artikel 20 der bundesrepublikanischen Verfassung ist der Sozialstaat als Auftrag so festgelegt, dass er nicht einmal mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit geändert werden kann. Auf der einen Seite wird in den Debatten über den Standort Bundesrepublik Deutschland die Tatsache, dass wir der Sozialstaatlichkeit einen großen Stellenwert einräumen, eher als Standortnachteil erörtert. Auf der anderen Seite besteht der große Wunsch der Menschen, dass dieser Sozialstaat sie vor den Schicksalsfällen und den Entwicklungen eines globalisierten Kapitalismus schützen möge. Das ist der Kern der Debatte um die Kritik des Kapitalismus. Hier wird nach meiner festen Überzeugung in den kommenden Jahren die politische Trennlinie sowohl zwischen den Parteien als übrigens auch innerhalb der Parteien verlaufen, nämlich entlang der Frage: Welche Rolle soll der Staat eigentlich einnehmen und welche Rolle nehmen innerhalb des Staates die Sozialpartner ein? Geht es auch in Zukunft darum, dass Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Leistungsvermögen, Rechte und Ansprüche gegen die Gemeinschaft des Staates stellen dürfen oder entwickeln sich Bürger zu Kunden, die nur noch darauf einen Anspruch haben, was sie selbst bezahlen können? Wer dafür ist - wie die FDP beispielsweise -, dass wir die gesetzliche Sozialversicherung komplett abschaffen und es stattdessen nur noch eine private Krankenversicherung gibt, der setzt letztlich auf ein soziales Sicherungssystem, bei dem der Bürger nicht mehr Bürger, sondern Kunde des Sozialstaats ist,

der nur für das von ihm in die private Krankenversicherung eingezahlte auch etwas herausbekommen kann. Behinderte Menschen beispielsweise werden dann überwiegend ganz erhebliche Schwierigkeiten haben, überhaupt eine private Versicherung zu finden, die sie mit ihrem Krankheitsrisiko aufnimmt.

Wir haben also ganz unterschiedliche Vorstellungen von Ansprüchen an den Staat und seiner eigentlichen Leistungsfähigkeit. Gerade der letztgenannte Punkt, die Entwicklung des Sozialstaates, ist für eine Partei wie die SPD eines der größten Probleme, denn die Sozialdemokratie und übrigens auch die Gewerkschaften haben sich seit ungefähr 140 Jahren dadurch ausgezeichnet, dass sie mit nationalen Mitteln des Sozialstaats versucht haben, den wirtschaftlichen Fortschritt und den sozialen Fortschritt zueinander zu bringen und zusammenzuhalten. Die Ergebnisse des wirtschaftlichen Fortschritts sollten nicht nur einem kleinen Teil der Bevölkerung zugute kommen, sondern sie sollten über die unterschiedlichen Instrumente des Sozialstaates – Tarifvertrag, Steuergesetzgebung, Bildungsgesetzgebung, Umverteilungsmechanismen, soziale Sicherungssysteme, Kündigungsschutz und anderes mehr – mit dem sozialen Fortschritt verkoppelt werden.

Wir stellen fest, dass diese Koppelung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt in den Nationalstaaten jedenfalls mit nationalen Mitteln immer weniger zu bewältigen ist. Zwar vollzieht sich der wirtschaftliche Fortschritt, er ist aber immer stärker abgekoppelt vom sozialen Fortschritt: Es gibt eine Verbesserung weiter Teile der wirtschaftlichen Ergebnisse in unserer Volkswirtschaft, aber in der Entwicklung ist zum Beispiel das Reallohniveau des Jahres 2005 das gleiche wie das im Jahr 1991.

Diese Entkoppelung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt setzt Staatskonzepte wie die der Sozialdemokratie oder der Gewerkschaften einer Zerreißprobe aus, weil die Menschen natürlich merken, dass das

traditionelle Versprechen von Sozialstaat und von sozialer Demokratie nicht mehr eingehalten wird.

Ein praktisches Beispiel: Bei mir um die Ecke ist ein Unternehmen geschlossen worden, obwohl es 17 Prozent Umsatzrendite hatte, was ja nicht ganz wenig ist. Es ist nach Tschechien verlagert worden und hat dort eine geringere Beschäftigung, die gleichen Produkte, die gleichen Maschinen und völlig andere Standards im Sozial- und Lohnbereich. Dort erzielt das Unternehmen 20 Prozent Umsatzrendite - 3 Prozent mehr. Und weil das in Tschechien stattfindet, bekommt das Unternehmen dafür von der europäischen Gemeinschaft aus Brüssel Infrastrukturzuschüsse, die aus Steuergeldern stammen. Wer hat diese Steuergelder in nicht unerheblichem Maße bezahlt? Diejenigen, die in diesem Unternehmen bei mir um die Ecke arbeitslos gemacht worden sind, über die Zahlungen der Bundesrepublik Deutschland als Nettozahler in der Europäischen Union. Das haben wir in der Vergangenheit gerne getan, weil die exportorientierte Nation Bundesrepublik von der starken Entwicklung der neuen Beitrittsländer profitiert hat. Jetzt stellen wir fest, dass mit den hier erarbeiteten Steuergeldern die Vernichtung von Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik mit finanziert wird, und zwar nicht, um anderswo neue entstehen zu lassen, sondern nur in Verlagerung der alten von uns dorthin. Natürlich haben sich die Menschen die europäische Entwicklung anders vorgestellt und stellen auch hier fest, dass weder das Versprechen der Gewerkschaften noch der Sozialdemokratie, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beieinander zu halten, eingelöst wird. Die Menschen sind klug genug, um zu spüren, dass diese alten historischen Versprechen brüchig geworden sind.

Im Ergebnis entsteht eine doppelte Paradoxie:

Auf der einen Seite brauchen wir einen handlungsfähigen Nationalstaat. Erhalten wir ihn nicht, wird die Zustimmung der Menschen in

Deutschland zur partiellen Überwindung des Nationalstaates im Rahmen der Europäischen Union schwinden. Die Bundesrepublik und ganz Europa sind aber auf die Zustimmung der Menschen für die europäische Einigung, für die Vergrößerung und Vertiefung der Europäischen Union angewiesen. Wir erleben gerade in Frankreich, dass die Menschen dort der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union ihre Zustimmung verweigern. Sie haben den Eindruck, dass dieser Verfassungsvertrag ihre Ansprüche an den französischen Nationalstaat eher unterminiert als realisiert.

Auf der anderen Seite wissen wir, dass wir nur noch mittels Verabredungen auf europäischer Ebene diese Ansprüche aufrechterhalten können. Diese Verabredungen müssen die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten in Europa im Kernbereich der sozialen Sicherungssysteme sicherstellen.

Ich nenne das eine ‚doppelte Paradoxie‘: Sicherstellung der Ansprüche der Menschen an ihren eigenen Nationalstaat, um die Zustimmung zu seiner partiellen Überwindung zu erwerben. Dabei brauchen wir seine partielle Überwindung, um überhaupt die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates noch erhalten zu können.

Vor dieser Schwierigkeit steht die Politik, und dies immer noch ohne eine intensive Debatte mit der Bevölkerung. Die Politik entkoppelt sich nach meinem Eindruck sehr stark von der emotionalen und von der psychologischen Wahrnehmung dieser Entwicklung in Deutschland. Sie merken das zum Beispiel immer dann, wenn es um die Erweiterung Richtung Rumänien, Bulgarien, Türkei geht. Dort versucht die Politik mit rationalen Argumenten, Ängste zu bewältigen, die sich eben nicht auf der Ebene der Ratio abspielen, sondern die ganz stark von der Gefühlswelt, von der Verunsicherung und von den Sorgen der Menschen geprägt sind. Mit Argumenten des Kopfes lassen sich die Sorgen des Bauches in der

Regel aber nicht erreichen und dies gilt auch umgekehrt. Deshalb reden wir in der Regel in diesen Fragen aneinander vorbei und verhaken wir uns in dieser doppelten Paradoxie. - Vielleicht kann Herrn Zürn mir jetzt die Frage beantworten, wie wir da raus kommen.



Ich werde leider nicht in der Lage sein, hier den Ausweg aus der von Herrn Gabriel skizzierten Paradoxie anzubieten. Ich weiß auch nicht, ob das Vordenken, das der Göttinger Professor zur Aufgabe der Wissenschaft erkoren hat, sich unbedingt sofort auf „Lösungen“ bezieht. Mein Verständnis von der Wissenschaft ist, dass sie hinsichtlich der Erfassung von Problemen vordenkt und ein höheres Problembewusstsein schafft. Die Lösungen dann, die ein Gemeinwesen produziert, werden immer ein gemeinschaftliches Produkt der Politik, der Wissenschaft und vor allem der Bürgerinnen und Bürger eines Landes sein und bleiben, denn das ist eine politische Frage. Eine politische Frage kann aber nie und nimmer alleine von der Wissenschaft beantwortet werden.

Insofern ist also meine Aufgabe, das bereits skizzierte Problem nun aus der Sicht der Wissenschaft zu betrachten und vielleicht auch ein anderes Licht darauf zu werfen.

Zunächst erscheint es mir wichtig, beim Thema „Staatskonzepte im Wandel“ zwei Ebenen sorgfältig auseinander zu halten.

In der ersten ist zu fragen:

- Was tut sich eigentlich mit dem Konzept der Staatlichkeit, wenn nicht weltweit, so doch zumindest innerhalb der OECD-Welt, in der es eine etablierte Staatlichkeit zumindest ab Mitte und zu Ende des 20. Jahrhunderts gab? Was tut sich mit diesem universellen Konzept der Staatlichkeit? Gibt es Veränderungen, die für alle Länder gleichermaßen dasselbe Problem darstellen und die insofern einen allgemeinen Charakter aufweisen?

Die zweite Frage ist:

- Wie verändert sich angesichts gewisser Herausforderungen und Veränderungen das deutsche Staatskonzept, um sich an neue Herausforderungen anzupassen?

In der Geschichte des Denkens über den Staat ist das Konzept der Staatlichkeit traditionell von den großen Theoretikern erfasst worden, indem eine spezifische Funktion des Staates in den Mittelpunkt gestellt worden ist. Thomas Hobbes hat darauf verwiesen, dass der Staat Ordnung schaffen und Frieden stiften müsse, ansonsten würden sich die Bürger und Bürgerinnen prügeln und das Leben wäre „nasty, brutish and short“. Max Weber folgend sprechen wir vor allem von dem „legitimen Monopol der physischen Gewaltsamkeit“. Carl Schmitt hat das Konzept der Staatlichkeit letztendlich an der Kraft festgemacht, den Ausnahmezustand definieren zu können.

Dem gegenüber hat der Staat nach dem Zweiten Weltkrieg eine Vielzahl von Aufgaben innegehabt und an sich genommen. Dies legt nahe,

dass der Staat nicht mehr auf eine Funktion reduziert werden kann. Der Staat reguliert den Arbeitsmarkt. Er steuert die Wirtschaft. Er bekämpft die Kriminalität. Er sorgt für Bildung. Er ermöglicht unter Umständen demokratische Prozesse. Er führt Krieg und schafft Frieden. Er treibt Steuern ein etc. etc. Staatliche Aufgaben und Funktionen sind also enorm vielfältig. Das staatliche Tun bezieht sich auch auf Strukturmerkmale, die über einzelne Politiken hinausreichen. Die Schaffung eines demokratischen Gehäuses, die Bereitstellung eines Gewaltmonopols - das sind Strukturmerkmale, die den Rahmen für die Formulierung spezifischer Politiken setzen und gleichfalls in den Aufgabenbereich des Staates fallen. Insofern erscheint es mir sinnvoll, den traditionellen Nationalstaat, wie er sich idealtypischerweise in Westeuropa und Nordamerika in den 70er Jahren des vorhergehenden Jahrhunderts optimal herausgebildet hatte, in vier Dimensionen zu erfassen:

- die Ressourcendimension in der Weise, dass der Staat ein Gewaltmonopol und ein Steuermonopol besitzt;
- die Rechtsdimension in der Weise, dass in diesen Staaten systematisch die Herrschaft des Rechts, rule of law, eingeführt worden ist und zu diesem Zwecke Gerichte unterschiedlicher Art institutionalisiert worden sind;
- eine Legitimationsdimension - das heißt, der Staat kann nicht ohne ein gewisses Maß an Anerkennung für sein Tun in der Bevölkerung agieren. Diese Legitimationsdimension ist vor allem im 20. Jahrhundert nicht mehr ohne einigermaßen glaubhafte demokratische Prozesse zu haben. Sie ist sehr stark zu einer demokratischen Legitimation geworden;
- und die vierte Dimension ist die des Interventionsstaates, der in viele gesellschaftliche Prozesse hinein interveniert und sie zu steuern versucht. Natürlich ist der Wohlfahrtsstaat ein ganz erheblicher Teil dieser Interventionsdimension.

Die Besonderheit besteht darin, dass diese vier Dimensionen der Staatlichkeit in einem Konstrukt fest gebündelt worden sind: und dies ist das Konstrukt des Nationalstaates.

Der Nationalstaat allein beherrschte die Ressourcen und verfügte über das Steuer- und das Gewaltmonopol. Er setzte Recht und nur innerhalb des Nationalstaates war Rechtsstaatlichkeit garantiert. In dieser Konstellation konnten Menschenrechte tatsächlich auch als Rechte eingeklagt werden. Nur innerhalb des Nationalstaates wurden politische Prozesse demokratisch organisiert. Vor dreißig oder vierzig Jahren dachte niemand daran, irgendwelche internationalen politischen Prozesse der Frage nach ihrer demokratischen Legitimation zu unterwerfen. Er war auch der allein Verantwortliche für die Intervention in nationale Gesellschaften hinein. Dementsprechend ist natürlich auch der Wohlfahrtsstaat ein zutiefst an diesen nationalen Territorialstaat mit einem politischen Gemeinwesen und mit einer politischen Gemeinschaft versehenen Gesellschaft gebundener und damit immer ein nationaler Wohlfahrtsstaat gewesen.

Diese nationale Konstellation wird heute durch eine Reihe von Prozessen geradezu fundamental herausgefordert. Zum einen trägt die viel zitierte Globalisierung dafür Sorge, dass die durch den Staat bearbeiteten Problemlagen zunehmend denationalisiert werden. Im selben Moment, in dem soziale Handlungszusammenhänge einen internationalen Charakter haben, in dem die Wirtschaft global agiert, in dem Umweltprobleme nicht mehr durch nationale Politiken gelöst werden können, reduziert sich die Effektivität des Nationalstaates und seiner Politiken.

Zweitens sollte nicht vergessen werden: Wir haben im Zuge einer Bildungs-, einer Informations- und auch einer Kommunikationsrevolution einen Prozess erlebt, den man mit Luhmann als zunehmende Abschließung von funktional definierten gesellschaftlichen Teilsystemen beschreiben kann. Die tradierte Vorstellung, ein Staat könne einfach in ein

gesellschaftliches Subsystem wie Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur etc. eingreifen, funktioniert nicht mehr so einfach. Diese gesellschaftlichen Subsysteme haben eine höhere Autonomie erlangt und sind inzwischen viel schwerer zu steuern. Dieser Prozess wird durch die Globalisierung noch verstärkt.

Meine These lautet nun: Staatlichkeit zerfasert sich. Die verschiedenen Dimensionen von Staatlichkeit, die ehemals alle im Nationalstaat gebündelt waren, laufen auseinander und verteilen sich auf unterschiedliche Ebenen. Skizzenhaft kann man das so beschreiben:

Die Interventionsdimension wird zunehmend an internationale Institutionen abgegeben. Zumindest für den Wirtschaftsbereich liegt die typischerweise genannte Zahl inzwischen bei über 40 Prozent aller Gesetze, die zwar von nationalen Parlamenten verabschiedet werden, deren Ursprung aber eigentlich auf einer internationalen Ebene liegt. Diese nationalen Gesetze sind nur noch Umsetzungen von Beschlüssen internationaler Institutionen. Damit verlagert sich die regulative Funktion zu einem nicht unerheblichen Teil auf die internationale Ebene, wenn auch nicht komplett. Es gibt noch viele Dinge, die sinnvollerweise national geregelt werden können und nur auf der Ebene des Nationalstaates geregelt werden sollten. Der Anteil der rein nationalen Angelegenheiten nimmt jedoch ab.

Gleichzeitig erleben wir in der Interventionsdimension erhebliche Privatisierungsprozesse, eine Rückgabe von Aufgaben an die Gesellschaft, an die Familie, an den Markt. Das Beispiel Gesundheits- oder Rentenpolitik, von dem Herr Gabriel gesprochen hat, ist natürlich in Ansätzen ein solcher Fall. Zunehmend wird etwa gefordert, dass für die Renten auch verstärkt privat gesorgt werden sollte.

Zusammengefasst haben wir also in der Interventionsdimension sowohl eine Internationalisierung als auch eine Privatisierung.

In der Rechtsdimension erleben wir, plakativ gesagt, eine Verdoppelung der Absicherung der Rechtsstaatlichkeit. Die Bedeutung nationaler Gerichtsbarkeiten, insbesondere die der Verfassungsgerichte, bleibt bestehen. Parallel dazu wird auf internationaler Ebene aber zunehmend für die Einhaltung bestimmter, mit der Staatlichkeit verbundener Grundfunktionen Sorge getragen. Im Falle der Nichterfüllung wird ein Staat nicht mehr als Staat anerkannt. Das war früher anders: War die Anerkennung einer Souveränität einmal erfolgt, galt sie für immer und unabhängig davon, was dieser Staat gemacht hat. Heute haben wir es eher mit einem Prozess der permanenten internationalen Überwachung zu tun, ob eigentlich gewisse Minimalleistungen überhaupt erbracht werden. Souveränität wird zunehmend nur noch konditional erteilt. Dies ist eine doppelte Absicherung von Rechtsstaatlichkeit.

In der Legitimationsdimension erleben wir alle das Problem, dass zwar die entscheidenden, hier vor allem die demokratischen Legitimationsprozesse nach wie vor mehr oder weniger exklusiv im Gehäuse des Nationalstaates stattfinden. Gleichzeitig wächst aber das Bewusstsein für die immer größere Relevanz von Entscheidungen, die in internationalen Institutionen getroffen werden und die eben nicht normalen, bekannten demokratischen Verfahren unterliegen. Es wächst ein Bewusstsein dafür, dass internationale politische Prozesse zunehmend einer demokratischen Legitimation bedürfen. Auch erwächst ein Bewusstsein, dass Außenpolitik nicht nur mehr eine Frage der politischen Klugheit ist, sondern zunehmend auch die normativen Kriterien einer guten politischen Ordnung zugrunde gelegt werden müssen.

Schließlich und endlich sehen wir in der Ressourcendimension, dass der Staat natürlich alles daran setzt, und dies bisher sehr erfolgreich, sie nicht abzugeben. Diese Dimension bleibt voll auf der nationalstaatlichen Ebene. Nach wie vor sind nur Staaten in der Lage, Steuern einzutreiben.

Nach wie vor sind nur Staaten in der Lage, Gewaltmittel in systematischer Weise so einzusetzen, dass diese auch zu den entsprechenden gewünschten Resultaten führen.

Dass es zunehmend schwieriger wird, effektive und legitime Politik angesichts dieser zerfasernden Staatlichkeit zu formulieren, ist die Herausforderung, von der man hinsichtlich der Veränderung der Staatlichkeit sprechen kann. Die Grundziele wertgeleiteten politischen Handelns, also die Sicherung von individueller und kollektiver Sicherheit, die Sicherung von individueller Freiheit und Selbstbestimmung, die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit, die Sicherung von sozialer Wohlfahrt – sie müssen nun in ganz anderen politischen Konstellationen, eben in der Konstellation der zerfasernden Staatlichkeit gedacht und erbracht werden.

Diese große Herausforderung enthält an die Politik den Auftrag, eine größere Bereitschaft dafür zu entwickeln, diese Prozesse bewusst zu machen und sich ehrlich mit ihnen auseinander zu setzen. Gemeinsam mit der Wissenschaft und den informierten Bürgerinnen und Bürgern muss sie über Lösungskonzepte und politische Maßnahmen nachdenken.

Allerdings dürfen wir natürlich über all dieser sich verändernden Staatlichkeit nicht übersehen: der Nationalstaat bleibt ein absolut zentraler Akteur. Viele der Probleme, mit denen wir zu tun haben, werden nach wie vor von den Nationalstaaten geregelt. Diese stehen zwar vor einer gewissen Herausforderung aufgrund dieser zerfasernden Staatlichkeit, der Globalisierung und der funktionalen Differenzierung. Potenziell ist die Situation aber durch entsprechende politische Reformmaßnahmen erfolgreich zu bewältigen, wie andere Länder zeigen. Kein anderes Land scheint so große Schwierigkeiten in diesem Anpassungsprozess und in der Reaktion auf diese neue Herausforderung zu haben wie die Bundesrepublik Deutschland. In der Ausgangssituation Mitte der 1970er Jahre war Deutschland innerhalb der OECD das Land mit den höchsten Wachs-

tumsraten und der geringsten Arbeitslosigkeit. Heute ist es in der Tendenz umgekehrt. Seitdem diese Herausforderungen verstärkt auftreten, scheint das bundesrepublikanische System enorme Anpassungsschwierigkeiten zu haben.

Damit sind wir natürlich beim zweiten Problem angelangt, wie sich das spezifische deutsche Staatskonzept zu verändern und zu entwickeln hat, damit diese Anpassungsprozesse, die durchaus noch auf der nationalstaatlichen Ebene stattfinden können, auch erfolgreich bewältigt werden.

Diskussion und Nachfragen

Moderator

Wir haben in beiden Eingangsstatements einiges gehört über das Legitimationsproblem. Wir stellen sich Ihnen denn, Herr Gabriel, die Ansprüche und Erwartungen der Bürger, der Wähler dar?

Sigmar Gabriel

Im Kern lässt sich sagen: die der Politik gegenüber geäußerten Ansprüche sind zuerst einmal nationale. Es gibt hier gegenüber den 70er und 80er Jahren nichts völlig Verändertes in den letzten Jahren, nur dass die Menschen ihre Ansprüche nicht mehr erfüllt sehen. In Deutschland gibt es weiterhin eine Haltung, der deutsche Staat solle den Menschen in Deutschland das Maß an individueller Freiheit und Sicherheit, das Maß an Rechtssicherheit und das Maß an sozialer Sicherheit gewähren, das ihnen die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verspricht. Ein anderes Versprechen nehmen Menschen in Deutschland erst einmal nicht wahr. Warum sollten sie übrigens auch? Wir erzählen ihnen jeden Tag,

dass sie in Deutschland leben, dass es eine deutsche Verfassung und einen Deutschen Bundestag gibt. In der öffentlichen Diskussion werden die wesentlichen Entscheidungen für sie im Deutschen Bundestag und von der Bundesregierung getroffen. Das ist übrigens der Grund, warum sie an den Kommunalwahlen nicht so stark teilnehmen, warum sie Landtagswahlen weitgehend ignorieren und warum die Europa-Wahl für sie überhaupt keine Bedeutung hat.

Für die Frage, wie sich die Europäische Union entwickelt, ist das Verhalten der Bundesregierung und des Bundeskanzlers im Europäischen Rat wesentlich entscheidender als die Frage, was die gewählten Abgeordneten der Bundesrepublik Deutschland im Europaparlament tun oder lassen. Wenn das eine allgemeine Einschätzung ist, warum sollte jemand eigentlich ein solches Parlament wählen? Das ist ein Ausdruck der realistischen Erkenntnis, dass die für die Menschen in Deutschland bedeutsamen Entscheidungen immer noch in der nationalen Regierung und partiell im nationalen Parlament geleistet werden.

Prof. Dr. Michael Zürn

Ich stimme voll und ganz überein, dass sich die Zielorientierungen der Politik, die sich Bürger von der Politik wünschen, nicht verändert haben. Es sind vergleichsweise stabile Grundwerte, die wir in unserem politischen System verwirklicht sehen wollen.

Etwas unsicherer bin ich mir darüber, ob die Einschätzung der Bürgerinnen und Bürger dieses Landes noch realistisch ist, dass sie hinsichtlich der Realisierung dieser Werte exklusiv und immer als erstes sich an den Nationalstaat wenden müssen. Entspricht die geringe Wertschätzung für das Europäische Parlament und das europäische politische System tatsächlich der realen Bedeutung der europäischen Ebene?



Nach vergleichenden Untersuchungen zur Thematisierung Europas in Parteiprogrammen der letzten 40 Jahre in verschiedenen europäischen Ländern taucht die EU erstaunlicherweise vor allem in den Parteiprogrammen derjenigen Parteien auf, die man als regionalistische Parteien bezeichnen kann. Bei den verbliebenen Agrarparteien war das am wenigsten der Fall. Das ist schon deshalb ein interessantes Paradox, weil die Agrarpolitik mehr oder weniger exklusiv auf der europäischen Ebene bestimmt wird. Offensichtlich scheinen die Agrarparteien davon entweder keine Kenntnis zu haben, was eher unwahrscheinlich ist, oder sie sprechen dies nicht offen aus und thematisieren es lieber nicht.

Umgekehrt ist die Bedeutung der EU für regionalistische Parteien wohl extrem gering. Der berühmte Rat der Regionen, der vor fünf oder zehn Jahren intensiv diskutiert worden ist, ist inzwischen so zurechtgestutzt worden, dass niemand mehr darüber spricht. Dieses interessante

Auseinanderlaufen deutet darauf hin, dass das Bewusstsein über die Bedeutung von den europäischen Institutionen - und auch den internationalen Institutionen - zwar latent vorhanden, aber das spezifische Wissen darüber sehr gering ausgeprägt ist. Ich halte es an der Stelle übrigens auch mit dem Demokratietheoretiker Dahl, der ein demokratisches Paradox festgestellt hat: Der Grundgedanke der Notwendigkeit demokratischer politischer Prozesse und des demokratischen Prinzips ist weltweit und vor allem in der OECD-Welt stabiler etabliert denn je. Umgekehrt wächst aber die Unzufriedenheit mit den konkreten politischen Institutionen seit fünfzehn bis zwanzig Jahren drastisch an. Ich denke, das hat etwas damit zu tun, dass tatsächlich die potenzielle Leistungsfähigkeit und das Monopol der nationalen politischen Systeme für die Politik verlorengegangen ist. Es wäre in dem Sinne die Aufgabe der Politik, diese Prozesse stärker zu thematisieren.

Sigmar Gabriel

Zur Illustration der Schwierigkeiten will ich einmal ein Beispiel aus der praktischen Politik geben: Im Europäischen Rat treffen sich die Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die vereinbarten in Lissabon den so genannten Lissabon-Prozess. Hinter dieser Verabredung steht eine unglaublich kluge Idee, die eigentlich leicht einsehbar ist: Die Zukunft der Europäischen Union liegt vor allem in der Intensivierung von Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Europa als Wissenschafts- und Technologiekontinent - das ist die Zukunft der Europäischen Union, sonst kann sich die Europäische Union als Wirtschaftsstandort im internationalen Wettbewerb nicht behaupten.

Deshalb haben die Regierungschefs 2000 verabredet, in den kommenden zehn Jahren bis 2010 wesentlich stärker in Bildung, Wissenschaft und

Technologie zu investieren. Das soll geltende Leitlinie in Europa sein. In der Praxis der Europäischen Union werden aber 45 bis 50 Prozent des Haushalts der Europäischen Union, und vor kurzem haben das die Regierungschefs noch einmal festgeschrieben, in den Agrarhaushalt und nicht in Bildung, Wissenschaft und Technologie investiert. Insbesondere Deutschland und Frankreich haben sich diesem Projekt verschrieben, Deutschland aus brüderlicher Hilfe für die Franzosen. Ohne den Erhalt der Agrarsubventionen würde der französische Präsident nämlich erhebliche Schwierigkeiten haben, die demonstrierenden südfranzösischen Bauern vom Champs Elysée wieder wegzukriegen.

Also haben die Staat- und Regierungschefs gesagt, nicht die Europäische Union solle jedes Jahr mehr investieren in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, sondern die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Aber angesichts der Finanzprobleme oder weil die Opportunität in jedem Staat etwas anderes erfordert, um anstehende Wahlen zu gewinnen, tun die Mitgliedstaaten das natürlich nicht. - Wieso soll eigentlich ein Bürger in Europa solche Beschlüsse ernst nehmen, wenn in der politischen Praxis das Gegenteil dessen passiert, was in diesem großartigen Lissabon-Prozess verabschiedet worden ist? Es ist doch eine Wahnsinnsvorstellung zu glauben, das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union für die Bedeutung der Europäischen Union wachse, wenn die Europäische Union nicht das als richtig Erkannte sondern das exakte Gegenteil in der Praxis tut.

Ich finde, wir drehen uns ein bisschen im Kreis. Solange die Menschen in Deutschland, in Frankreich, in Italien, in Griechenland, in Portugal und in Polen nicht erfahren, dass mit ihrer Wahl zum Europäischen Parlament Entscheidungen verbunden sind, sondern feststellen, dass die wesentlichen Entscheidungen im Europäischen Rat getroffen werden und sie an diesen Entscheidungen in der Regel nicht beteiligt sind bzw. diese

keine Konsequenzen nach sich ziehen - solange müssen wir uns nicht darüber beklagen, dass die objektive Tatsache der großen Bedeutung supranationaler Entscheidungen für die Entwicklung eines Staates von den Menschen weder realisiert noch akzeptiert wird.

Moderator

Herr Zürn, ist es das, was Sie ‚Zerfaserung‘ nennen? Ist das ein Implementationsproblem der Europäischen Union oder was ist Ihre Fehlerdiagnose?

Prof. Dr. Michael Zürn

Zunächst ist die Tatsache, dass ein wie auch immer geartetes politisches System oder eine politische Einheit Strategien und Ziele formuliert, die dann nicht erreicht werden, nicht spezifisch für die EU. Manche Bundesregierung hat auch schon manches Ziel formuliert – z.B. Halbierung der Arbeitslosigkeit und ähnliches mehr -, was nicht erreicht worden ist. Wir kennen es aus nationalen politischen Systemen sehr wohl, dass bestimmte Ziele, Strategien, Agenden und ähnliches mehr formuliert werden, die aus irgendwelchen Gründen nicht erreicht werden.

Aber natürlich hat Herr Gabriel völlig Recht, und es handelt sich in der Tat um ein Problem der Zerfaserung. Wir leben in einer Situation, in der die tatsächliche Ressourcenhoheit nach wie vor auf der nationalen Ebene liegt. Eine politische Verpflichtung zur Änderung der Haushaltspolitik im Sinne höherer Ausgaben für Technologie, Forschung und Bildung kann nicht ohne die Beteiligung der Nationalstaaten erfolgen. Und die Umsetzung ist vom Mittun der nationalen Ressourcenmonopolisten abhängig. Insofern haben wir hier einen Bereich von Politik, der nur durch die Be-

teilung der Nationalstaaten erfolgreich sein kann. Die supranationale Regulierung braucht die nationalstaatliche Implementation.

Es gibt aber andere regulative Bereiche insbesondere im wirtschaftlichen Sektor, in denen die EU einen hochgradigen Einfluss hat. Bei der Schaffung des europäischen Binnenmarktes ist allein über den Mechanismus des Rechts und mit sehr wenigen Sanktionsdrohungen, die es aber



auch seit Anfang der 90er Jahre gibt, ein enormer Veränderungsprozess eingeleitet worden. Eine Vielzahl von nationalen Regelungen, die dem Binnenmarkt gemäß der dortigen Kommission im Wege standen, wurden beseitigt. Das war hochgradig effektiv und ist ein Beleg dafür, dass in der Interventionsdimension, für den regulativen Bereich, teilweise enorm starke supranationale und internationale politische Prozesse etabliert worden sind, die sich ohne und teils gegen die nationalstaatlichen Ressourcen durchsetzen können.

Wenn wir dagegen über die Frage der Ressourcenverteilung sprechen, stellt sich die Situation völlig anders dar. Damit sind wir bei einem spezifischen Problem der Europäisierung des Wohlfahrtsstaates angelangt, weil eben ein entscheidendes Merkmal, zumindest des deutschen Wohlfahrtsstaates ist, dass er sich primär über die Verteilung von Ressourcen definiert und weniger über seine regulative Funktion.

Moderator

Welche Möglichkeiten sehen Sie, Herr Gabriel, dass die Politik diese Probleme lösen kann: Europäisierung des Wohlfahrtsstaats, Handlungsspielräume, Steuerungsmöglichkeiten?

Sigmar Gabriel

Zunächst möchte ich sagen, dass ich mit Herrn Zürn nicht in allen Dingen übereinstimme. Erstens stimmt es nicht, dass die Nationalstaaten die alleinige Ressourcenhoheit haben. Es gibt einen EU-Haushalt, das ist immerhin nicht ganz unwichtig, und bei der Frage der Finanzierung wird es in den nächsten Jahren heftige Auseinandersetzungen geben, wie und wofür der EU-Haushalt verwandt wird.

Zweitens will ich auf die eben gehörte Kernthese eingehen. Deren Ausgangspunkt war die Festsstellung, mit der ich allerdings überein stimme, eine der wichtigen Funktionen in den modernen Staaten der Entwicklung im 20. Jahrhundert sei die Demokratiefunktion, die Legitimationsfunktion eines Staates. Ich glaube, da liegt genau das Problem der Unübersichtlichkeit: Jeder Wähler wählt gleichzeitig ein Stück EU, gleichzeitig ein Stück Bund, Land, Kommune, dazu kommen natürlich noch die parteipo-

litischen Unterschiede. Wenn Menschen angesichts der Durchmischung von Politikbereichen und der unübersichtlichen Aufgabenteilung den Eindruck haben, dass ihre Teilnahme an Wahlen und ihr Wahlverhalten keine unmittelbare Auswirkung hat, wenn sie nicht mehr überprüfen können, ob die Gewählten das Versprochene eingehalten haben, und wenn Entscheidungen nicht mehr klar durch Wahl der Opposition umkehrbar sind, dann ist das eine klare Überforderung der Legitimationsfunktion.

Deshalb müssen wir zuallererst Klarheit herbeiführen: Was ist eigentlich in Zukunft Aufgabe der europäischen Institutionen? Was bleibt Aufgabe des Nationalstaates? Innerhalb der Nationalstaaten müssen wir entscheiden: Wollen wir zentralstaatliche oder, wie bei uns, föderative Kompetenzverteilung? Welche Aufgaben haben die Regionen? Eine klarere Zuordnung ist hier die Grundvoraussetzung für die Wiederherstellung der Legitimität der Entscheidungsträger innerhalb der Staaten der Europäischen Union und in der Europäischen Union. Denn es vollzieht sich eine Erosion der Legitimität der politischen Entscheidungsträger, weil sie in Wahrheit nur begrenzt legitimiert sind oder die Legitimation, die sie erhalten, nur begrenzt ausüben können.

Ich halte eine klare Aufgabenteilung deshalb für zwingend notwendig, weil ich glaube, dass die mittlere Ebene der Nationalstaaten auf lange Sicht weiterhin eine identitätsstiftende Funktion hat. Diese bisher noch nicht benannte Funktion vermute ich als die Summe der von Herrn Zürn genannten vier Funktionen des Nationalstaates. Menschen besitzen unabhängig von den einzelnen Funktionen eines Staates eine nationale Identität und wollen diese übrigens auch behalten. Weiterhin werden Menschen in Deutschland an den deutschen Nationalstaat einen Anspruch stellen, den dieser in Kooperation mit den europäischen Institutionen erfüllen muss. Wenn wir das nicht schaffen, werden diese Menschen sich fragen, warum sie eigentlich an diesem Staat teilnehmen sollen. Ein Blick in das Wähler-

verhalten bei den letzten Landtagswahlen zum Beispiel in Ostdeutschland - aber auch anderswo - zeigt: Das abweichende Wahlverhalten hat enorm zugenommen. Viel härter noch als die hohe Zahl der Nichtwähler ist die Wahl rechtsradikaler Kräfte – dies erfolgt übrigens unter deutlicher Überhöhung des Nationalstaates und mit dem Hinweis, es sei nicht zu akzeptieren, dass der Nationalstaat keinerlei Funktionen mehr besitzt.

Das Kernproblem ist meines Erachtens diese Legitimationsfunktion, die wir in Europa inzwischen verloren haben. Dafür gibt es auch in Deutschland spezifische Gründe, sie liegen in der spezifischen Entwicklung Westdeutschlands. Wir haben uns parteienübergreifend außenpolitisch zu einer ‚political correctness‘ der Art verpflichtet, dass diejenigen immer *für* die Erweiterung, *für* die Vertiefung, *für* die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung zu sein hatten, die sich nicht auf einen deutschen Sonderweg begeben wollten, der in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund unserer historischen Erfahrung aus guten Gründen nicht gewollt war. Die europäische Entwicklung in den letzten 40 Jahren ist daher in Deutschland nie in die Bevölkerung rückgekoppelt worden. Diese nicht vorhandene Rückkopplung hat allerdings auch eine Konsequenz: Wenn wir in der Bundesrepublik heute über die EU-Verfassung abstimmen würden, hätten wir wahrscheinlich ähnliche Schwierigkeiten wie derzeit die Franzosen. Und wenn hier über den Beitritt Rumäniens und Bulgariens oder der Türkei abgestimmt werden sollte, würden wir unser blaues Wunder erleben. Weil das alle wissen, haben wir Angst vor dieser Diskussion und verweisen auf unsere Verfassung, nach der Volksabstimmungen nicht üblich sind.

Ich weiß, welche Gründe auch für diese Lage sprechen, und ich bin übrigens nicht gegen den Beitritt von Rumänien und Bulgarien. Aber wir vollziehen dies derzeit ohne sicher zu sein, dass unsere Bevölkerung davon überzeugt ist.

Ohne die Aufhebung dieses Legitimationsproblems in der weiteren europäischen Entwicklung wird die europäische Einigung scheitern, wie sie in Frankreich bereits beim Verfassungsvertrag scheitert. Dann werden wir das zurückschlagende Pendel erleben und jedenfalls werden auch nicht unwesentliche Teile der deutschen Bevölkerung zu Renationalisierung tendieren.

Prof. Dr. Michael Zürn

Ich stimme weitestgehend überein, möchte aber noch einmal meine Aussage begründen, dass internationale und europäische Institutionen keine Ressourcen zur Verfügung haben.

Zum einen haben wir eine tatsächlich einklagbare, feste Zuweisung dieser Mitgliedsbeiträge nur in einer Institution: Das ist die Europäische Union. In keiner der anderen internationalen Institutionen gibt es eine solche feste Zuweisung.

Dazu sollten wir uns allerdings Größenverhältnisse in Erinnerung rufen: Circa 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts eines jeden Landes geht an die EU. Das ist, verglichen mit dem heute vorhandenen Anteil europarechtlicher Regelungen von 30 bis 40 Prozent, drastisch unterproportional.

Wir sollten uns außerdem im Klaren darüber sein, dass gerade ein Auseinanderlaufen von Ressourcen in Interventionsdimensionen wiederum enorme Legitimationsprobleme schafft. Betrachten wir etwa die Vereinten Nationen, in denen ein Sicherheitsrat, der selbst nicht Ausdruck allerhöchster demokratischer Legitimation ist, bestimmte Interventionen in andere Länder autorisieren kann. Potenziell könnte dies nach einigerma-

ßen nachvollziehbaren, transparenten Prinzipien erfolgen, die wenigstens grob dem Rechtsprinzip folgen, nach dem gleiche Fälle gleich behandelt werden sollen.

Eine solche Autorisierung wird jedoch nur dann betrieben und überhaupt ausgesprochen, wenn bestimmte Nationalstaaten entsprechende Ressourcen einzusetzen bereit sind. Es kommen dafür wenige Nationalstaaten, die USA und vielleicht noch ein bisschen Europa in Frage. Deshalb funktioniert es nicht, sondern wir erleben schon deshalb eine enorme Selektivität, weil die Zustimmung von Ressourcenträgern durchaus den nationalen Interessenlagen statt rein normativen Prinzipien folgt. Hier liegt ein systematisches Problem, weil der sich daraus ergebende Tatbestand der Nichtgleichbehandlung gleicher Fälle die Legitimation dieser internationalen Institutionen drastisch in Frage stellt. Die Vereinten Nationen werden vor allem deshalb angegriffen, weil viele Menschen und viele Regierungen das Gefühl haben, dass gleiche Fälle eben nicht gleich behandelt werden.

Nun zum von Herrn Gabriel vorgeschlagenen Drei-Punkte-Programm:

Es ist ein völlig plausibler Ansatz, erstens eine klare Trennung zwischen den unterschiedlichen Ebenen herbeizuführen, zweitens zu klären, was die nationalen Aufgaben sind und drittens zu klären, wie die jeweiligen nationalen Aufgaben zu lösen sind. Es ist notwendig, diese neue Konstellation auch offen politisch auszutragen. Eine Bereitschaft nationaler Regierungen muss entwickelt werden, ihre begrenzte Regelungskapazität zuzugestehen. Das ist angesichts der Notwendigkeit von Wahlkämpfen natürlich eine enorm schwierige Aufgabe. Dies ist eine der Paradoxien, denen wir ausgesetzt sind: dieser Prozess der notwendigen Bewusstmachung stimmt nicht mit den gegenwärtigen Erwartungen überein. Daher rührt die Gefahr einer permanenten Selbstreproduktion des Glaubens an

die allumfassende Problemlösungskompetenz der nationalen Regierungen.

In diesem Zusammenhang ist mir der Hinweis wichtig, dass eine bloße Wiederholung des Denkens von Demokratie in den Konzepten des Nationalstaates uns wahrscheinlich nicht zur Verfügung steht. Die Reproduktion der parlamentarischen Demokratie auf der europäischen oder gar auf der internationalen Ebene zur Beschaffung der demokratischen Legitimation von Entscheidungen wird wahrscheinlich nicht funktionieren. Die Gründe dafür liegen unter anderem im Fehlen der nationalen Identität, in der schwachen Ausprägung von Öffentlichkeit, in welcher Fragen tatsächlich breit diskutiert werden können, und im Fehlen wirklich belastbarer Gemeinschafts- und Kollektivgefühle, die zur Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen führen.

Zusätzlich zu den bereits genannten Aufgaben müssen wir uns sehr genau Gedanken machen, wie das abstrakte Prinzip der demokratischen Legitimation, das für alle von einer politischen Entscheidung Betroffenen auch die Möglichkeit zur Mitwirkung fordert, institutionell auf einer Ebene realisiert werden kann, die nicht über die Voraussetzungen des Nationalstaates und der nationalen Gemeinschaft verfügt. Das ist eine ganz besondere Herausforderung.

Moderator

Vielen Dank, Herr Gabriel und Herr Zürn, für diese Beiträge, in denen anschaulich deutlich geworden ist, welchen Problemen die Politik sich zu stellen hat. Damit alle mitwirken können, haben wir nun die Möglichkeit, Fragen zu stellen vorgesehen oder auch Meinungen zu äußern.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich habe folgende Frage an beide: Warum ist es 1990 nicht gelungen, obwohl man wusste, dass im Westen die Gesetzgebung und alles, was mit dem Staat zusammenhängt, völlig überbordnet war, in den neuen Bundesländern eine neue Rechtsform einzuführen - sei es im Steuerrecht, sei es im Staatsrecht -, um dort neue Wege zu beschreiten?

Prof. Dr. Michael Zürn

Ich denke tatsächlich, dass wir in diesem Lande eine Riesenchance verpasst haben, Zumindest für bestimmte Bereiche hätte eine Experimentierklausel für die neuen Bundesländer eingeführt werden können. Man hat aber beispielsweise im Hochschulsystem das bereits erkennbar marode System 1: 1 übertragen. Als Gründe dafür würde ich letztendlich die Kombination von drei Dingen vermuten:

- Einerseits das sozialpsychologische Phänomen der Hybris der westlichen Länder, das in eben dieser Situation 1989/1990 durchaus nachvollziehbar war, die als ein historischer Erfolg der Überlegenheit des westlichen System gedeutet wurde. Warum sollte man es nicht komplett exportieren?
- Als zweiter Aspekt muss bedacht werden, dass dieses Land, wie andere demokratische Systeme auch, von Interessengruppen durchdrungen ist. Diese haben ein Interesse am Bestehen vorhandener Verfahren. Im Hochschulbereich, wo ich mich auskenne, gibt es etwa die Kulturbürokratien und andere, die sich dafür eingesetzt haben, dass die Übertragung 1: 1 stattfindet.
- Das dritte Phänomen wurde hier schon mehrfach angesprochen: es handelt sich um ein Dilemma der Politik, auch in einer Zeit des Umbruchs und der Transformation Wahlen gewinnen zu müssen. Das ist

äußerst schwierig, wenn man unpopuläre und neue Dinge sagt. Die Rede von den ‚blühenden Landschaften‘, die Rede der mühelosen Übertragung des alten Systems auf das neue, hat natürlich den größten Wahlerfolg gebracht, nicht nur in den westlichen Bundesländern, sondern insbesondere in den damals neuen Bundesländern. Mit viel Empathie für die Politik gesprochen gibt es für jeden Politiker genau die Herausforderung, diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Vor allem in Zeiten, in denen es um Neues und um die Formulierung von unbequemen Wahrheiten geht, steht das nicht immer mit dem durchaus nachvollziehbaren Ziel in Übereinstimmung, Wahlen gewinnen zu wollen.

Sigmar Gabriel

Darin stimme ich Herrn Zürn absolut zu. Es gab 1989/ 90 eine historisch einmalige Situation, in der jede Euphorie und jeder Optimismus gerechtfertigt war. Wer die Leute mit Schwierigkeiten konfrontierte, wurde durch Nichtwahl bestraft, wie im Falle der Niederlage der SPD bei den Bundestagswahlen 1990 zu besichtigen war.

Daneben gab es natürlich auch eine hohe Attraktivität, in den Schutz von Rechtsinstitutionen zu kommen, die in der Tat hoch unflexibel sind, die aber die Betroffenen vor allen Unbilden zukünftiger Schicksale schützen, so war beispielsweise das deutsche Beamtenrecht in Westdeutschland hochattraktiv für eine ganze Menge Leute, die in Ostdeutschland Beamte werden wollten, unter anderem auch Professoren.

Aber wir haben riesengroße Chancen damit verpasst.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich möchte die These von Herrn Zürn ein wenig in Frage stellen, dass es ein Monopol des Nationalstaats überhaupt gegeben hat. Was da erodiert, ist gar nicht so sehr der demokratische Nationalstaat, sondern man ist in seiner Korporation nicht mehr sicher. Man ist nicht mehr sicher bei der AOK oder bei der Barmer Ersatzkasse und noch nicht mal bei diesen Korporationen wie BfA, bei der Handelskammer, bei der Handwerkskammer, bei der Landwirtschaftskammer oder der Universität. Es erodiert meines Erachtens relativ stark dieses Ständische, der Zweitstaat, wenn Sie so wollen, und gar nicht der demokratische Nationalstaat. Dementsprechend darf man, glaube ich, dies auch dem demokratischen Nationalstaat jetzt nicht aufbürden und sagen: Der zerfasert, sondern, die Erosion geschieht im Sozialbereich. Deshalb sollte der demokratische Nationalstaat nicht als einziges Konstrukt öffentlicher Staatlichkeit betrachtet werden.

Wortmeldung aus dem Publikum

Ich will vielleicht einmal Herrn Gabriel aus seinem politischen Himmel und Herrn Zürn aus seinem wissenschaftlichen Himmel auf die Erde holen zu uns Menschen.

Der einfache Bürger, der ein Problem oder eine Sorge hat, steht jeden Tag stets auf Neue vor einer Weggabelung, nämlich zu sagen: Löse ich das Problem selbst bzw. über die rechtlichen Möglichkeiten oder renne ich eben zu den Stadtverwaltungen, um dort meine Sorgen loswerden zu können. Da ist vielleicht die Schnittstelle: den Bürgern müsste einmal erklärt werden, wann sie ihr Problem selbst lösen oder wann sie dösbattelig zu einer Verwaltung laufen sollen, die angeblich alles für sie löst.

Wortmeldung aus dem Publikum

Zum einen scheint mir eine klare Kompetenzaufteilung zwischen den einzelnen Regierungsebenen sehr schlüssig. Aber nach den gerade in Deutschland vorhandenen, intensiven Erfahrungen mit Politikverflechtung würde ich doch fragen, inwieweit eine solche klare Kompetenzaufteilung denn überhaupt realistisch ist. Müsste nicht eher nach Möglichkeiten gesucht werden, mit einer solchen Verflechtung umzugehen und sie verstehbar zu machen? Meiner Meinung nach hat so eine klare Kompetenzaufteilung zwar großen Reiz, wird aber doch selten erreicht.

Zum anderen haben Sie, Herr Zürn, diese Aufteilung zwischen Ressourcen, die weiterhin beim Staat liegen, und der rechtlichen Steuerung, die auf der internationalen Ebene liegt, eher negativ dargestellt. Welche Aufteilung würden Sie denn in dem Sinne einer klaren Kompetenzaufteilung für richtig halten?

Sigmar Gabriel

Ich will einmal bei dem Wortbeitrag anfangen, der mich auf den Boden holen wollte; aus dem Himmel auf den Boden.

Die Menschen in meinem Umfeld gehen alle nicht dusselig zur Verwaltung, sondern sie treffen jeden Tag Entscheidungen - für sich, für ihre Kinder, für ihre Eltern, für die Nachbarn, für die Leute im Sportverein. Aber es gibt ein paar Lebensbereiche, da können sie Probleme nicht selbst lösen. Ein Handwerksgeselle mit 1000 Euro Netto-Einkommen wird sich nicht auch noch eine private Krankenversicherung leisten können. Das kann er mindesten dann nicht, wenn er auch noch Kinder haben oder sich selbständig machen soll. Eine Bäckereifachverkäuferin verdient 650 Euro

netto, ein Facharbeiter in der Metallindustrie in Niedersachsen 1.200, im Schichtbetrieb 1.500 Euro netto. Mit Eigenverantwortung darf nicht gemeint sein, die Leute sich selbst zu überlassen! Wenn Sie ‚Erstverantwortung‘ meinen, dann bin ich an Ihrer Seite. Ich glaube, dass jeder Mensch, soweit er dazu intellektuell und körperlich in der Lage ist, so etwas wie eine Erstverantwortung für sein Leben hat, die ihm niemand abnehmen kann, nicht der Staat, nicht der liebe Gott, nicht der Papst, auch nicht die klugen Leute aus der Wissenschaft. Aber er hat keine Alleinverantwortung für sein Leben, weil er das oftmals nicht schaffen kann.

Unser Staat ist, jedenfalls bislang, nach der Erkenntnis konstruiert, dass jeder Mensch Rechte hat, für die man ihn unterstützen muss. Jeder Mensch soll frei sein, und zwar nicht nur frei von Hunger, Not, Armut und Elend, sondern auch frei, sein Leben selbst zu gestalten. Aber wir wissen, dass auf diesem Lebensweg Hürden liegen. Der Staat ist dazu da, diese Hürden entweder aus dem Weg zu räumen oder die Menschen zu befähigen, diese Hürden zu überspringen. So gibt es zum Beispiel ein Recht auf eine gute Bildung und Ausbildung. Allein schaffen das nur die reichen Menschen, die sich Privatlehrer und Privatuniversität leisten können. Viele andere sind auf öffentlich finanzierte Kindergärten, öffentlich finanzierte Grundschulen, Realschulen, Gymnasien und Universitäten angewiesen. Für diese Fälle ist der Staat zuständig.

Es gibt auch keinen Widerspruch an der täglichen Weggabel zwischen individueller Entscheidung und der Hilfe des Staates bei der Befähigung des Menschen, Hürden zu überspringen oder wegzuräumen. Die Mehrzahl der Menschen brauchen so etwas wie ein Kollektiv, eine Gemeinschaft, Solidarität - suchen Sie sich einen Begriff aus, der Ihnen am wenigsten ideologisch erscheint -, um sich emanzipieren zu können, zum Beispiel vom Einkommen der Eltern, von ihrer Hautfarbe, ihrem Geschlecht, dem Milieu, in dem sie aufgewachsen sind. Und der Staat hat unter anderem

die Aufgabe, Menschen zu befähigen, sich davon zu emanzipieren und ihren eigenen Weg zu gehen. Dafür organisieren wir in Deutschland kollektive Sicherungssysteme. Aber wir sind gerade dabei, diese kollektiven Sicherungssysteme zu diskreditieren und kaputt zu machen. Auf der Strecke werden diejenigen bleiben, die nicht zu den gehobenen Einkommenschichten gehören.

Deswegen braucht es in diesem Land beides: die Fähigkeit, die Erstzuständigkeit für sein Leben auch wirklich anzunehmen, aber auch die gemeinsame Verantwortung. Es darf nicht nur das Motto gelten: Jeder ist seines Glückes Schmied. Denn nicht jeder Schmied hat Glück.

Nun zur Kompetenzaufteilung: Kompetenzaufteilung bedeutet natürlich auch, Machtverlust in Kauf zu nehmen. Warum soll der Europäische Rat aber einer Demokratisierung Folge leisten, wenn er dabei selbst an Macht verliert? Warum soll ein deutscher Ministerpräsident bei der Föderalismusreform mitmachen, wenn es doch bedeutet, dass seine Möglichkeit eingeschränkt wird, die ganze Bundesrepublik zu erpressen? Aber es gibt keine andere Lösung außer einer Entflechtung einiger Bereiche, aus diesem Dilemma heraus zu kommen. Nehmen wir als Beispiel die Außen- und Sicherheitspolitik. Hier fehlt es der Europäischen Union eindeutig an Kompetenzen. Die Chinesen und die Amerikaner und auch die Russen gehen zwar nett mit uns um, aber in Wahrheit wissen sie, dass wir als Europäer keine verlässlichen Partner sind, weil wir überhaupt keine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik betreiben. Die einzigen verlässlichen Partner sind die Vereinigten Staaten von Amerika. Da weiß man, was man hat - hätte man früher gesagt. Im Guten wie im Schlechten.

Wir brauchen deshalb mehr Kompetenzen bei der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik auf der Ebene der Europäischen Union. Es

gibt aber viele Dinge, da hat die Europäische Union inzwischen geradezu abenteuerliche Kompetenzen, das will ich in einem Beispiel aus der politischen Praxis gern belegen: Die Entscheidungskompetenz für den Bau einer Straße durch ein Naturschutzgebiet hat - bei uns - die jeweilige Naturschutzbehörde des Landes. Wenn es sich um ein europäisches Naturschutzgebiet handelt, dann müssen Sie inzwischen jede Ortsumgehung



auf der Ebene der Europäischen Union genehmigen lassen. Bei mir zu Hause führt das bei einer Ortsumgehung für 16.000 Fahrzeuge, vorzugsweise Lkw, die sonst durch einen kleinen Ort fahren, zu widersinnigen Zuständen bei der Genehmigung für den Bau dieser Straße in Brüssel. Der Genehmigungsprozess dauert inzwischen fünfzehn Jahre. Sie müssen nicht glauben, dass irgendjemand in diesem Ort noch meint, er müsse zur Kommunalwahl gehen, zur Landtagswahl oder zur Bundestagswahl. Und da ihnen das Europäische Parlament nicht helfen kann, gehen die Leute auch nicht zur Europawahl. Die halten das alles nur noch für „gaga“ und uns Politiker für ein bisschen verrückt, weil wir nicht in der Lage sind,

innerhalb von fünfzehn Jahren fünf Kilometer Ortsumgebung zu bauen. Dabei ist es einfach unsinnig, so etwas dort entscheiden zu lassen. Was wir brauchen, ist eine europäische Rechtsetzung bei der Definition für ein europäisches Naturschutzgebiet. Aber die Überprüfung des Verwaltungsaktes der Aufhebung dieses Naturschutzgebietes auf der Basis europäischen Rechtes können wir doch viel besser national und regional klären. Auch das meine ich mit ‚Kompetenzverteilung‘.

Und wenn Politiker wegen des damit verbundenen Machtverlustes davor zurückschrecken, dann sollten wir uns bitte nicht wundern, dass die Bevölkerung uns für verrückt hält, wenn wir ihnen erklären, wie Demokratie in Europa funktionieren soll.

Prof. Dr. Michael Zürn

Tatsächlich zeigt das deutsche System einen Föderalismus mit sehr, sehr starken Verflechtungen, in dem das Ziel der klaren Trennung nicht immer erreicht wird. In der Begrifflichkeit gibt es sowohl das Modell eines solchen Verbund-Föderalismus als auch eines Trenn-Föderalismus, wie beispielsweise in den USA. Art und Ausmaß der Verflechtung können höchst unterschiedlich erfolgen. Wir sollten als Zielsetzung in Deutschland sicher eher in Richtung Trenn-Föderalismus gehen, wobei natürlich auch hier noch genügend Bereiche bleiben, wo sich die Ebenen in der Praxis miteinander verschränken.

Aber das ist natürlich eine enorme politische Aufgabe. Die beiden eben gehörten Beispiele mögen im konkreten Beispiel plausibel sein, das ist aber mit Sicherheit politisch umstritten. Ich kann mir auch sehr gute grüne Gründe vorstellen, warum es richtig ist, auch die Überprüfung der Umsetzung auf der europäischen Ebene zu halten. Mit anderen Worten

ist es eine enorme politische Aufgabe von Herkules-Dimension, die tatsächlich nur funktionieren kann, wenn es auch einen aktiven politischen Diskurs darüber gibt.

Zur Frage nach der Entscheidungssituation der Bürger: Ich denke, die Aufgaben des Staates sind immer zwei: Erstens muss er ein Umfeld schaffen, in dem individuelle Lösungen möglich sind, leicht fallen und der absoluten Mehrheit der Menschen gelingen. Zweitens muss er als nachgeordnete Aufgabe, und das sage ich ganz bewusst, wenn die individuelle Lösung nicht gelingt, eine zusätzliche Absicherung schaffen.

Die deutsche Reformdiskussion fokussiert zu stark auf den zweiten Aspekt der Absicherung. Sie sollte stärker auf die Frage gerichtet sein, wie denn die Menschen in die Lage gesetzt werden, ihre Probleme individuell zu lösen. Der Staat ist eben nicht immer die logisch richtige und sozialere Antwort. Ich würde beispielsweise sagen, dass unser staatliches Universitätssystem ein enorm hohes Maß an sozialer Selektion hervorgebracht hat. Bildungssysteme mit einer höheren privaten Beteiligung an den Universitäten schneiden teilweise besser ab als Deutschland. Ich bin sehr wohl der Ansicht, dass wir den sozialen Aspekt im Auge haben müssen. Aber das Instrument Staat führt nicht immer zu höherer sozialer Gerechtigkeit.

Sigmar Gabriel

Ich teile diese Rangfolge zwischen individueller Verantwortung und kollektiver oder staatlicher Verantwortung nicht. Die staatliche Aufgabe darf die individuelle zwar nicht behindern oder verhindern, und sie darf nicht Menschen in die Versuchung bringen, auf diese individuelle Leistungsanstrengung zur Problemlösung zu verzichten. Aber eine Hierarchi-

sierung fällt mir deshalb schwer, weil es bereits einer Vielzahl staatlicher Leistungen bedarf, damit Menschen in der Lage sind, ihren eigenen Lebensweg zu gestalten und für sich selbst Perspektiven zu erarbeiten. Das ist nicht so sehr im Hochschulsystem der Fall, sondern eher im Bereich der Allgemeinbildung, deren Ergebnisse erst eine stärkere Eigenverantwortung der Menschen ermöglichen. Deshalb glaube ich weniger an die Hierarchisierung, sondern vielmehr an eine Verschränkung von staatlicher und individueller Verantwortung.

Das spezifisch deutsche Problem ist, dass unsere Systeme in ihrer Programmierung die Bereitschaft zu Eigenverantwortung oder Erstverantwortung oft behindern. Das betrifft etwa das typische Beispiel, in dem der Verbleib in staatlichen Transfersystemen plus ein bisschen Schwarzarbeit gelegentlich lukrativer als die Aufnahme regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist. Aber ansonsten wäre ich vorsichtig mit einer Hierarchisierung.

Prof. Dr. Michael Zürn

Ich habe von zwei Staatsaufgaben gesprochen: der Ermöglichungsfunktion und der Absicherungsfunktion. Die Individuen in die Lage zu versetzen, dass sie selbst Dinge lösen können, ist die eine. Und dann, falls sie es immer noch nicht können, dann erst müssen sie abgesichert werden. Ich vermute, dass in diesem Lande in den letzten dreißig Jahren zu viel über den zweiten Schritt nachgedacht worden ist und zu wenig über den ersten. Ich denke, wir sollten wieder verstärkt unsere Blicke und unsere Phantasie auf die Ermöglichungsfunktion richten.

22. NOVEMBER 2005

Deregulierung – Reregulierung

Es diskutierten:

Prof. Dr. Jörg Hufschmid

Institut für Europäische Wirtschaft, Wirtschafts-
und Gesellschaftspolitik der Universität Bremen

Thomas Fricke

Financial Times Deutschland

Vorbemerkung

Wie viel Staat braucht der Markt? Diese grundlegende Frage steht im Zentrum einer höchst kontroversen Debatte, die seit mehr als zwei Jahrzehnten um die Notwendigkeit staatlicher Regulierung geführt wird. Deutschland hat mit dem Aufbau der sozialen Marktwirtschaft seit Kriegsende in vielen Bereichen ein dichtes Regelungsnetz geschaffen. Die Notwendigkeit gewisser Anpassungen und Vereinfachungen ist daher unbestritten. Mit der Einrichtung von Deregulierungskommissionen und Initiativen zum Bürokratieabbau ist der „schlanke Staat“ seit einigen Jahren ein vielfach formuliertes Ziel der Politik. Über die Frage, in welchen Bereichen und in welchem Ausmaß Deregulierung erfolgen sollte, gehen die Meinungen jedoch stark auseinander. Die eine Seite fordert dabei, staatlich-regulierenden Interventionismus so weit wie möglich abzubauen und der Wirtschaft weitgehend freie Hand zu lassen. Die andere Seite besteht dagegen auf der Übernahme bestimmter Kontroll- und Gewährleistungspflichten durch den Staat.

Regulierung, Deregulierung, Reregulierung, Liberalisierung, Privatisierung, Entbürokratisierung – die Vielzahl unterschiedlicher Begriffe, mit denen auf diesem Gebiet argumentiert wird, kann oftmals verwirrend sein. Bevor wir in die Diskussion einsteigen, sollen daher zunächst die wichtigsten Begriffe kurz umrissen werden. Unter *Regulierung* versteht man das zielorientierte Einwirken des Staates auf Marktprozesse mittels

ordnungspolitischer Maßnahmen. *Liberalisierung* bezeichnet eine Politik der Öffnung des Marktes und des Rückzugs des Staates aus der Wirtschaft zugunsten privater Initiative. Eine Politik der Liberalisierung geht oft einher mit *Privatisierungen*, d.h. mit der Übertragung der Eigentums- und Kontrollrechte an Unternehmen von öffentlicher in Privathand. Von *Entbürokratisierung* spricht man wiederum, wenn die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren sowie eine Rechtsbereinigung anvisiert wird.

Als *Deregulierung* bezeichnet man schließlich die Aufhebung regulatorischer Vorschriften und Maßnahmen, durch die der Staat in den Wirtschaftsprozess eingreift. Der Begriff der Deregulierung kann somit sowohl ein Element der Liberalisierung kennzeichnen als auch konkrete Maßnahmen der Privatisierung und Entbürokratisierung. In vielen Fällen macht die Deregulierung eines Sektors in Form von Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen eine gewisse *Reregulierung* erforderlich. Ziel einer Reregulierung ist unter anderem, den für den freien Markt geöffneten Sektor daraufhin zu überwachen, dass alle Anbieter zu fairen Bedingungen am Wettbewerb teilnehmen können. Nach der Deregulierung des Telekommunikations- und Postsektors in Deutschland wurde beispielsweise zu diesem Zweck eine Regulierungsbehörde geschaffen, die als Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen mittlerweile ihre Kompetenzen auch auf andere Bereiche ausgedehnt hat.

Die Auseinandersetzung mit diesem komplexen Thema wirft eine Vielzahl von Fragen auf. Welche Ziele können mit Deregulierungsmaßnahmen erreicht werden? Kann Deregulierung zur größeren Transparenz eines Sektors beitragen? Wird durch Deregulierung wirtschaftliche Effizienz und Innovation gefördert? Wer profitiert von Deregulierung: die Anbieter- oder die Verbraucherseite? Welche Risiken können sich aus ei-

ner Deregulierungspolitik ergeben? Verfehlt Deregulierung ihren Zweck, wenn dadurch eine Reregulierung notwendig wird?

Auch die Frage nach den Entscheidungsträgern auf diesem Gebiet ist von zentraler Bedeutung. Entscheidungen über Regulierung und Deregulierung werden heutzutage von einer steigenden Anzahl an Akteuren beeinflusst. Im föderalen System der Bundesrepublik teilen sich Bund, Länder und Kommunen die Kompetenzen. Politische Entscheidungen werden in der heutigen Zeit jedoch immer häufiger auch von Akteuren außerhalb des staatlichen Rahmens bestimmt. Die Europäische Union hat bei der Initiierung von Deregulierungsmaßnahmen in Deutschland eine zentrale Rolle gespielt. Auch andere internationale Akteure, wie die Welthandelsorganisation (WTO) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), fordern und fördern Deregulierung in ihren Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht ist es wichtig, sich zu fragen, welche Anforderungen an staatliche Regulierung sich aus den veränderten Rahmenbedingungen einer globalisierten Welt ergeben.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung möchte mit der folgenden Diskussion einen konstruktiven Beitrag zur Reflektion über diese kontroversen Fragen leisten.



Überall, wo gesellschaftliches Leben stattfindet, wirken auch immer irgendwelche Regulierungen – auf dem Markt genauso wie in der Familie. Mit der Regulierung, von der wir hier sprechen, also der politischen Gestaltung von Regeln in einer komplexen Marktwirtschaft, soll dafür Sorge getragen werden, dass die kapitalistische Marktwirtschaft funktioniert. Und es ist ja offensichtlich, dass solche Regeln notwendig sind. Zuerst muss eine politische Entscheidung getroffen werden: Was soll in einer Gesellschaft dem Markt unterworfen sein, und was ist öffentliches Interesse und soll demnach nicht dem Markt unterworfen sein? Wenn man entschieden hat, diese oder jene Bereiche dem Markt zu überantworten – also nicht öffentlich zu regulieren, sondern durch den Markt steuern zu lassen –, dann braucht man für diese Marktprozesse auch Regeln. Diese Regeln müssen festlegen, wie die Märkte funktionieren sollen; das ist Wettbewerbspolitik. Auch sind Regeln notwendig, um problematische

Resultate von Marktprozessen zu korrigieren, z.B. in Bezug auf die Umwelt oder soziale Fragen. Ich denke, öffentliches Regulieren ist eine wesentliche Grundlage dafür, dass moderne kapitalistische Gesellschaften überhaupt funktionieren können.

In Deutschland ist es ja nicht neu, den Märkten durch politisch gesetzte Regeln einen Rahmen zu geben. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es eine Phase relativ dichter Regulierungen: In der Binnenwirtschaft wurden Korrektur- und Verhaltensregeln gesetzt, aber auch im internationalen Rahmen existierten klare Regeln im Sinne einer Übereinkunft, wie die internationalen Wirtschaftsbeziehungen und vor allem Geldbeziehungen verlaufen sollten, z.B. durch feste Wechselkurse und Kapitalverkehrskontrollen. Damals war das System zur Regulierung nationaler und internationaler Marktwirtschaften relativ stimmig. Ab Mitte der 70er Jahre wurde dieses System dann stark verändert. Zuerst wurden bestimmte Übereinkünfte über Koordination und Zusammenarbeit im internationalen Rahmen aufgegeben, auch das so genannte Bretton-Woods-System der festen Wechselkurse. Diese Veränderungen brachten einen ganz anderen Drive in die Weltwirtschaft, der internationale Konkurrenzkampf verstärkte sich zunehmend. Das blieb nicht ohne Rückwirkungen auf die nationale Regulierung. Nun wurde gesagt: Im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit – dieser Terminus wurde zur zentralen Orientierung – müssen wir nationale Regulierungen zum Schutz der Schwächeren, zur Sicherung der Umwelt und zur Sicherung des sozialen Niveaus zurücknehmen. Wir müssen sehr viel mehr deregulieren, sehr viel mehr den Märkten und den jeweiligen Konkurrenzprozessen auf den Märkten überlassen.

Diese Entwicklung hat zu einer Verkehrung der ökonomischen Konkurrenz geführt. Eigentlich sollte ökonomische Konkurrenz – das ist Lehrbuchweisheit – zwischen Unternehmen in einem Rahmen von Regeln stattfinden. Wenn nun aber die Märkte zwischen Ländern geöffnet

werden, ohne dass die nationalen Regeln vereinheitlicht werden, dann entsteht eine neue Situation: Jetzt konkurrieren die verschiedenen Länder mit ihren Regeln um die Unternehmen. Dieser Mechanismus wird auch Standortwettbewerb genannt. Im Grunde genommen findet zunehmend eine Konkurrenz der Regeln statt, indem die Länder ihre Regeln als besonders attraktiv anpreisen: Wir haben die niedrigsten Steuersätze, die niedrigsten Lohnnebenkosten, die geringsten Umweltstandards. Komm zu mir, Kapital! Inzwischen konkurriert also nicht mehr das Kapital mit Qualität und Preis seiner Produkte um die Kaufkraft des Verbrauchers, sondern die Länder konkurrieren um die Niederlassung des Kapitals mit einer Manipulation, mit einer Senkung oder Veränderung der Regeln. Dieser Prozess wird häufig – nicht ganz passend – als Deregulierung bezeichnet. Ich verstehe unter Deregulierung aber nicht, dass einzelne Regeln entfallen, sondern dass das Niveau und die Struktur der Regulierung grundsätzlich geändert wird. Darin sehe ich ein großes Problem, da die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, dass dadurch sehr große Polarisierungen und Instabilitäten in den modernen Wirtschaften hervorgerufen werden.

Mein letzter Punkt: Ich halte es für sehr wichtig, dass man sich wieder auf die gesellschaftlichen Grundlagen einer funktionierenden Marktwirtschaft besinnt. Dafür ist es notwendig, eine neue Qualität nationaler wie auch internationaler Kooperation und Regulierung zu erreichen. Es müssen Übereinkünfte erzielt werden, die eine Art ‚level playing field‘ für wirkliche Konkurrenz darstellen. Das Entscheidende sollte dabei sein, dass nicht die Konkurrenz den Rahmen für die Gesellschaft bildet, sondern die Regeln der Gesellschaft einen Rahmen setzen, in dem Konkurrenz stattfindet. Diese Aufgabe stellt sich zum einen im globalen Maßstab, z B. hinsichtlich einer neuen internationalen Finanzarchitektur, neuen Handelsordnung, besserer Sozialstandards. Zum andern ist diese Aufgabe aber auch im nationalen Maßstab zu lösen: Den Menschen

muss eine neue Sicherheit gegeben werden. Denn sie sind gar nicht in der Lage, ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten, auch dann nicht, wenn sie erheblich mehr Eigenverantwortung übernehmen. So können sie ihren Arbeitsplatz nicht selbst sichern, sondern dafür sind vernünftige Regeln und eine energische Politik erforderlich. Diese große Herausforderung der Re-Regulierung erscheint mir ganz wesentlich in einer zunehmend deregulierten Gesellschaft.



Ich möchte gleich direkt an diesem Punkt ansetzen und eine Frage stellen: Sind die eindeutig erkennbaren Tendenzen der Deregulierung wirklich per se negativ? In Ihrem Eingangsstatement wurde doch eines sehr deutlich: Sie betrachten politische Regeln, die wirtschaftlichem Handeln einen Rahmen setzen, als unverzichtbar und prinzipiell positiv. Entsprechend bewerten Sie den Abbau dieses Regelungsrahmens als negativ. Könnte es nicht sein, dass durch die Deregulierung auch unerwünschte wirtschaftliche Hemmnisse abgebaut werden? Ich möchte gerne ein paar Beispiele dafür anführen, ohne deswegen Ihre These grundsätzlich in Frage zu stellen.

Ich denke, es ist durchaus lohnenswert, darüber nachzudenken, ob gewisse Regulierungen einfach zu weit gegangen sind – gerade in einem Land wie Deutschland, das einen sehr starken Hang zur Regulierung und

zum Festlegen von Regeln hat. Deshalb meine Frage: Gab es in Deutschland nicht ein Stadium der Überregulierung, die zu einem kaum durchschaubaren Geflecht von Regeln führte? Wenn dieser Regulierungswald gelichtet wird, dann ist das doch zunächst einmal nicht negativ.

Ich kann dafür auch Beispiele nennen: So finde ich es als Konsument gut, dass bestimmte Bereiche privatisiert oder dereguliert wurden, wie die öffentlichen Dienstleistungen Post und Telekommunikation. Sicher gibt es auch hier eine Kehrseite. Ich habe aber eher unangenehme Erinnerungen an jene Zeiten, als diese Bereiche noch staatlich waren und – ich sage das jetzt bewusst aus der Verbraucherperspektive – das Personal nicht besonders serviceorientiert war und die Kunden nicht besonders freundlich bedient wurden. Die neue Dienstleistungsorientierung sehe ich schon als Gewinn an Lebensqualität. Hinzu kommt, dass durch den Wettbewerb in gewissen Bereichen der Telekommunikation die Kosten stark gesunken sind. So konnten die Preise sinken, was sich auch ökonomisch positiv ausgewirkt hat.

Ein anderes Beispiel für Deregulierung sind die Ladenöffnungszeiten. In der deutschen Debatte war das ein hochsymbolisches Thema, das in seiner ökonomischen Bedeutung meines Erachtens völlig überhöht wurde: Als seien die Ladenöffnungszeiten das Symbol für den Wirtschaftsstandort Deutschland und für die Flexibilität der Deutschen. Es wird ja nicht mehr konsumiert, nur weil die Geschäfte länger offen sind. Es gab in den 90er Jahren Gutachten des Münchner Instituts für Wirtschaftsforschung (Ifo), in denen genau das versprochen worden war, dass dadurch zigtausende von Stellen geschaffen werden – diese Prognose hat sich natürlich nicht bewahrheitet.

Trotzdem ist die Deregulierung hier ja deswegen nicht schlecht. Es muss halt einen Interessenausgleich geben zwischen denjenigen, die es

als Konsumenten sehr hilfreich finden, abends oder am Wochenende noch einkaufen zu können und jenen, die die Arbeit leisten müssen – wobei es in der Praxis wohl meistens so geregelt werden kann, dass es den Beschäftigten ganz gut passt. Wahrscheinlich regelt der Markt hier das eine oder andere. Eine Öffnung der Ladenschlusszeiten kann die Effizienz oder den Nutzen für den privaten Verbraucher steigern, führt aber nicht automatisch dazu, dass dadurch auch mehr konsumiert wird und mehr Jobs geschaffen werden. Es muss auch ein entsprechendes Einkommen geben.

Ein letztes Beispiel: das heiß diskutierte und umstrittene Thema Niedriglohnjobs. Ein Blick auf die Statistiken zeigt, dass die Geringqualifizierten bei den Arbeitslosen übermäßig stark vertreten sind. Dadurch wird deutlich, wie sehr das Problem der Arbeitslosigkeit in Deutschland ein Problem der Geringqualifizierten ist. An dieser Stelle kommt das Thema Deregulierung ins Spiel: Es wäre natürlich der beste und galanteste Weg, die Betroffenen allesamt zu hochqualifizierten Ingenieuren zu machen. Das ist jedoch kurzfristig nicht machbar.

Die entscheidende Frage ist dann, wie man diejenigen, die aufgrund ihrer geringen oder fehlenden Qualifikation eine relativ geringe Produktivität haben, kurzfristig wieder in den Arbeitsprozess integrieren kann, bevor sie völlig aus dem Prozess heraus sind. Eine Subventionierung dieser niedrigen Arbeitseinkommen, wie sie in Frankreich, den USA oder Großbritannien praktiziert wird, könnte hier eine Lösung sein. Wobei sich dann natürlich die Frage stellen ließe, ob die Schaffung eines staatlich subventionierten Niedriglohnsektors als Deregulierung oder als Regulierung aufzufassen ist. Wir sollten in unserem Gespräch noch differenzierter auf die Frage eingehen, welche Bereiche reguliert werden sollten und welche zu deregulieren sind. Ich denke, es gibt genügend Beispiele, wo es absolut oder tendenziell sinnvoll war, ein paar Regulierungen abzuschaffen. Denn

die wirtschaftliche Dynamik hat es sehr schwer, wenn einzelne Projekte oder individuelle Initiativen zu stark durch Regulierung gehemmt und dadurch abgeschreckt werden.

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Ihre Beispiele finde ich interessant. Sie kommen aus der Verbraucherperspektive, die ich auch wichtig finde und deshalb werde ich auch aus diesem Blickwinkel argumentieren. Es geht ja keineswegs darum, dass durch Deregulierung prinzipiell die individuelle Initiative gefördert wird. Deshalb finde ich Ihr ‚Post-Beispiel‘ besonders interessant.

Erstens: Als Verbraucher, der auf dem Land wohnt, habe ich zunächst nur Verschlechterungen. Früher bekamen wir alle zweimal täglich die Post, jetzt nur noch einmal täglich, und es wurde auch schon angekündigt, dass samstags gar nicht mehr ausgetragen wird. Wenn Post als öffentliche Aufgabe definiert wird, die aus öffentlichen Einnahmen zu finanzieren ist, und die Briefe einmal oder zweimal am Tag ausgeliefert werden, dann ist das aus Verbraucherperspektive doch ein großer Vorteil.

Zweitens: Mit Deregulierung und Privatisierung ist ja nicht automatisch Entbürokratisierung verbunden. Die Post wurde in vielen Ländern dereguliert, aber gleichzeitig wurde eine Postregulierungsbehörde eingerichtet. Das heißt: Einerseits wird behauptet, Postdienste werden jetzt im Unterschied zu früher über den Markt reguliert, andererseits wird gleichzeitig eine Behörde etabliert, die das auf den Markt entlassene Unternehmen beaufsichtigt. Denn die Post ist als Träger öffentlicher Dienstleistungen konzipiert, die flächendeckend allen zugute kommen sollen, unabhängig davon, wo jemand wohnt oder wie viel Einkommen er oder sie hat. Dieses Problem kann auch nicht unter der Frage ‚Bürokratie oder

Nicht-Bürokratie' behandelt werden, da die Post auch in deregulierter Form insgesamt immer noch ein bürokratischer Verein ist.

Eine andere Tendenz zeigt sich im Energiesektor, bei der Liberalisierung der Energiemärkte. Dieser Prozess hat auf europäischer Ebene stattgefunden, mit zahlreichen Privatisierungen. Fast alle europäischen Staaten haben gesagt: Wir brauchen eine Regulierungsbehörde. Die Bundesrepublik hat gesagt: Wir brauchen keine. Die EU hat gesagt: Gut, wir machen ein Experiment. Mittlerweile haben wir seit Neuestem auch in Deutschland eine Regulierungsbehörde, weil der Wettbewerb liberalisierter Stromkonzerne ohne Regulierungsbehörde dazu geführt hat, dass Deutschland zu den Staaten mit den höchsten Energiepreisen gehört. Letztlich sind nur staatliche in private Monopole umgewandelt worden, was zu einer Verschlechterung der Versorgung führt. Es gibt diese berühmte Preisentwicklung, die so genannte Badewanne: Die Preise gehen erst runter und dann wieder hoch. Das, was gegenwärtig mit den Gaspreisen passiert, ist ökonomisch doch nicht mit der Ölpreissteigerung zu rechtfertigen.

Nehmen wir das Beispiel Telekom. Hier sind sicher drastische Verbesserungen festzustellen. Nur handelt es sich dabei um Effizienzsteigerungen. Die hat es aber auch in Frankreich gegeben, wo die France Telecom immer noch mehrheitlich staatlich ist. Es kann ja keiner mit Berechtigung sagen, dass ein staatliches Unternehmen prinzipiell nicht effizient geführt werden kann. Man kann doch auch ein staatliches Unternehmen effizienter machen – wie das Beispiel France Telecom zeigt. Aus der Perspektive des Verbrauchers überzeugen mich Ihre Argumente für die Deregulierung nicht. Und aus der Arbeitnehmerperspektive überzeugt mich Ihre Argumentation schon gar nicht. In diesem Bereich sind ja massiv Schutzregelungen abgebaut worden.

Bei den Ladenöffnungszeiten haben Sie selbst darauf hingewiesen: Die Bedeutung des Themas ist massiv überhöht worden. Ich gebe Ihnen völlig Recht, nur ziehe ich umgekehrte Schlussfolgerungen: Es kommt auf die Abwägung zwischen verschiedenen Interessen an. Ein Kollege sagte einmal zu mir: Es gibt ein Menschenrecht auf Öffnungszeiten bis 20 Uhr. – Natürlich ist die Öffnung der Ladenschlusszeiten für die Verbraucher angenehm. So kann ich manchmal um 7 Uhr bei Karstadt shoppen gehen. Aber dann muss man abwägen, in welchem Verhältnis meine Annehmlichkeit zur erheblichen Zusatzbelastung für Beschäftigte steht. Auch kann ich Ihrer Aussage nicht zustimmen, dass meistens nur Beschäftigte betroffen sind, die mit den Veränderungen einverstanden sind. Das schätze ich ein bisschen anders ein.

Zum Thema Niedriglohnsektor: Es gibt in unserer Nachbarschaft Länder, die mit Arbeitslosigkeit und geringer Qualifikation ganz anders umgehen als wir. Die Menschen werden dann eben qualifiziert und erhalten bis zu fünf Jahre lang eine anständige Arbeitslosenunterstützung. Dann sagt man ihnen aber: Jetzt musst du eine Deiner Qualifikation entsprechende Stelle annehmen. In Dänemark und Schweden gibt es keinen Niedriglohnsektor. Ich sehe in diesem Bereich auch kein Deregulierungsproblem, sondern schlicht und einfach den Versuch, die Löhne zu drücken. Ein Niedriglohnsektor ist für Unternehmen eigentlich relativ uninteressant. Untersuchungen – auch des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) – haben festgestellt, dass die Einführung eines Niedriglohnssektors nicht zu zusätzlichen Einstellungen führt. Der Ifo-Präsident Hans-Werner Sinn behauptet das zwar, aber er hat diese Aussage noch nie belegt. Ich bin der Auffassung, dass der Niedriglohnsektor vor allem ein Instrument ist, um das Lohnniveau insgesamt zu senken. Und genau das gelingt in der Bundesrepublik auch relativ gut. Wir haben in unserem Land einen Niedriglohnsektor von ungefähr 3 Millionen. Insofern ist dieses Phänomen nicht ganz neu. Ich sehe darin im Wesent-

lichen ein Disziplinierungsinstrument, um die Gewerkschaften in die Defensive zu treiben.

Wenn ich alle Prozesse der Deregulierung zusammen betrachte, geht es hier nicht um Sachzwänge. Ich sehe auch keine Vorteile. Es handelt sich schlicht und einfach um den Versuch, die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die sich in den 50er und 60er Jahren hin zu einer Art Balance entwickelt haben, wieder zugunsten der Unternehmen umzudrehen. Hier liegt meines Erachtens der Kern des Problems.

Thomas Fricke

Ich möchte das Thema noch einmal von einer anderen Seite angehen: Welche Erklärung haben Sie dafür, dass in Deutschland die wirtschaftliche Dynamik so stark nachgelassen hat und es eine so hohe Arbeitslosigkeit gibt, die andere Länder nicht haben? Ich nehme jetzt mal Schweden als Beispiel: Dort liegt das Durchschnittslohnniveau 20 Prozent niedriger als bei uns. Könnte es sein, dass man dann auch keinen expliziten Niedriglohnsektor braucht?

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Die Schweden haben gesamtwirtschaftlich gesehen auch eine sehr viel niedrigere Produktivität als die Deutschen. Die Löhne sind nicht in einzelnen Unternehmen niedriger, sondern in der Gesamtwirtschaft, die insgesamt eine niedrigere Produktivität aufweist. Die Entwicklung zeigt, dass die Lohnstückkosten in Schweden sehr viel stärker steigen als in Deutschland.

Nun zur Frage der Arbeitslosigkeit: Die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik und ihren letzten oder vorletzten Platz beim Wachstum würde ich damit erklären, dass in Deutschland eine wirklich fundamentalistische makroökonomische Politik betrieben wird. Diese Politik wird einerseits durch die – auch deutsch inspirierte – europäische Geldpolitik gestützt und andererseits durch die spezifische Finanzpolitik, die negative Auswirkungen hat. Das entscheidende Kriterium für eine gute Finanzpolitik ist für eine solche Orientierung, ob der Haushalt ausgeglichen ist und die Schulden abgebaut werden, und nicht, ob die Finanzpolitik zu Wachstum und Beschäftigung beiträgt. Das ist meine Erklärung für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland und die ganz andere Entwicklung in Amerika, obwohl es dort auch einen Niedriglohnsektor gibt. Die Ökonomie in Amerika wächst deutlich stärker als in Deutschland, weil dort eine sehr expansive gesamtwirtschaftliche Politik betrieben wird.

Thomas Fricke

Aber es scheint doch so zu sein, dass die wirtschaftlich erfolgreichsten Länder – zumindest relativ gesehen – tendenziell dereguliert haben. Natürlich haben die Dänen nach wie vor einen sehr entwickelten Sozialstaat, aber sie sind auch von einem ganz anderen Niveau gestartet. Die Staatsquote in Dänemark lag einmal bei knapp 70 Prozent und liegt heute immer noch bei über 50 Prozent, also deutlich über der Staatsquote in Deutschland. Wichtig ist aber auch die Richtung. Bei den Schweden und Finnen zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. So könnte man den Schluss ziehen: Viele dieser Länder, die immer wieder als Musterstaaten herangezogen werden, konnten ihren ausgeprägten Sozialstaat zwar erfolgreich halten, haben aber in der Tendenz stark dereguliert. Zeigt sich hier nicht auch, dass man sowohl positives makroökonomisches Umfeld braucht, als

auch Entwicklung einer Politik der Liberalisierung, bei der sich Marktkräfte stärker entfalten können? Liegt es nicht nahe, diese Kombination als richtigen Weg zu sehen?

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Nun liegt in Deutschland die Staatsquote gerade nicht bei 70 Prozent, sondern seit vielen Jahren unter 50 Prozent, nämlich zwischen 40 und 50 Prozent. Das ist ja schon ein erheblich niedrigeres Niveau. Man müsste sehr genau die Gründe analysieren, die zum Rückgang der Staatsquote in Schweden und Finnland geführt haben. So könnte es zum Beispiel sein – auch wenn ich das nicht weiß –, dass staatliche Unternehmen aus den jeweiligen Ministerien ausgegliedert wurden und deshalb in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht mehr zur Staatsquote gezählt werden. Meines Wissens hat es in diesen Ländern in den großen Sozialsystemen keinen so starken Abbau gegeben, mit dem ein drastischer Rückgang von 70 auf 50 Prozent Staatsquote erklärt werden könnte. Ich vermute eher, dass aufgrund von organisatorischen Umgliederungen einige Posten nicht mehr in der Staatsquote auftauchen, da sich die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nun anders zusammensetzt.

In der Bundesrepublik ist in den letzten Jahren viel privatisiert worden – ein Prozess, der immer noch nicht abgeschlossen ist. Die Staatsquote wird dadurch aber nicht weiter sinken, da die privatisierten Bereiche auch schon vorher ausgegliedert waren. Ich sehe keinen Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und einer Politik der Liberalisierung.

Nehmen Sie das Beispiel der Niederländer, die eine lange Zeit auf Niedriglöhne und soziale Deregulierung gesetzt haben. Das lief zunächst gut. Doch jetzt liegen sie plötzlich beim Wirtschaftswachstum ganz hin-

ten. Es gibt das Argument, dass der niederländische Weg im Grunde die Produktivität vernachlässigt hat. Zuerst geht es noch gut, weil man wettbewerbsfähig ist, doch es fehlt letztlich der Stachel hoher Löhne, der die Unternehmen unter Druck setzt, ihre Produktivität zu steigern. Denn die Unternehmen können alternativ einfach ihre Kosten senken, indem sie Sozialleistungen oder Löhne kürzen. Dabei wird jedoch die Entwicklung der Produktivität vernachlässigt, und dies macht sich auf mittlere Frist auch beim Wachstum bemerkbar. Genau dieser Fall ist in den Niederlanden eingetreten, die inzwischen eine der niedrigsten Produktivitätsraten in Europa haben. Insofern vertrete ich die Auffassung, dass ein hohes Niveau an Regulierung – das natürlich etwas kostet – immer auch als Produktivitätspeitsche wirkt.

Thomas Fricke

Um im Bild zu bleiben: Es mag ja sein, dass das Peitschen grundsätzlich gut funktioniert, aber wenn es in Folter ausartet, dann macht das natürlich keinen Sinn. Ich möchte jetzt noch ein anderes Beispiel anführen, das immer wieder gerne zitiert wird: die langen Genehmigungszeiten für Projekte. In Deutschland dauert es grundsätzlich immer sehr lange, bis ein Projekt genehmigt ist. Die gleichen Projekte werden in anderen Ländern häufig innerhalb von wenigen Tagen oder Wochen genehmigt.

Würden Sie nicht wenigstens auch hier deregulieren wollen? Haben wir Deutschen nicht den Hang dazu, alles sehr stark zu regulieren und juristisch dingfest zu machen? Würden Sie nicht auch sagen, dass es in Deutschland eine ganze Reihe von Bereichen gibt, in denen es besser wäre, Gesetze abzuschaffen, die alt und überkommen sind oder zu weit gehen?

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Ich möchte mich zunächst Ihrem Beispiel zuwenden: Die langen Genehmigungsfristen für Projekte in Deutschland sind sicher unerfreulich. Aber man muss doch immer auch fragen, ob Schnelligkeit das einzige Kriterium ist. Wenn die Genehmigung für eine Unternehmensgründung nur drei Tage dauert – wie intensiv kann da geprüft werden ob in dem Unternehmen bestimmte Sicherheitsanforderungen erfüllt werden, oder der Unternehmer die notwendigen Qualifikationen aufweist? Ich halte es aber für enorm wichtig, dass im Einzelfall genau geprüft wird, ob das Unternehmen – je nach Branche – bestimmte Standards nachweislich erfüllt. Wenn das in drei Tagen geht, dann ist das prima. Aber man darf auf keinem Fall darauf verzichten, im Genehmigungsprozess auf die Einhaltung der erforderlichen Standards zu achten.

Zu Ihrer Frage, ob die Regulierung in manchen Bereichen auch übertrieben wird: Ich will gar nicht abstreiten, dass es überall Leute, Beamte und Gesetzgeber gibt, die eine übertriebene Regulierungswut zeigen. Und der ‚deutsche Hang zum Regulieren‘? Ich sehe das nicht als deutsches Phänomen. Die Franzosen sind zwar in ihren Bistros viel entspannter, aber in ihren Amtsstuben... Und bei spanischen Behörden ist der Hang zur Regulierung mindestens so ausgeprägt wie in Deutschland.

Thomas Fricke

Ich denke aber, es gibt hier einen wichtigen Unterschied: In diesen Ländern existieren zwar auch zahlreiche – und teilweise sogar absurdere – Regeln, doch diese Regeln werden häufig umgangen, das wird dort eher mal toleriert. Das ist auch eine Art geringe Regulierung. In Deutschland ist das anders. Die Deutschen haben den Hang, Regeln bis aufs Komma

zu definieren und sich dann auch strikt daran zu halten, selbst wenn es im Einzelfall gegen die Vernunft und den gesunden Menschenverstand spricht.

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

In dieser Verhaltensweise sehe ich eher einen Hang zum fundamentalistischen Ernstnehmen von Regeln. Und man kann ja auch nicht sagen: Lasst uns erst tüchtig regulieren und dann machen wir alle Arten von Umgehungen.

Thomas Fricke

Da sich die Welt ändert, sind Gesetze und Regeln häufig nicht mehr der Aktualität angemessen. In Frankreich oder Italien scheint man im Vergleich zu Deutschland eher bereit zu sein, diese Regeln zu ignorieren, auch wenn sie irgendwo festgehalten sind. In Italien wie in fast allen Ländern der Welt geht man zum Beispiel bei Rot über eine Straße, wenn definitiv kein Auto in Reichweite ist. Nur die Deutschen machen das anders.

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Das machen nur die Deutschen. Diese Beobachtung erschüttert mich immer wieder, wenn ich nach Berlin komme. Ich kenne keine andere Großstadt, in der die Leute bei Rot stehen bleiben, wenn kein Auto kommt, und dich böse ansehen, wenn du doch über die Straße gehst. Aber in diesem Fall sehe ich keine Regulierungswut, sondern vielmehr Untertanengeist, Gehorsam um jeden Preis – und das ist viel schlimmer als Regulierungswut.

In einem Punkt gebe ich Ihnen völlig Recht. Es gibt überholte Gesetze, die hinfällig sein sollten, da sich die Situation geändert hat. Aber natürlich ist dann erst einmal zu klären, ob sie ersatzlos wegfallen sollen, oder ob aufgrund der veränderten Zustände nur eine andere Regulierung erforderlich ist.

Ich möchte meinen Grundsatz noch einmal wiederholen: Regulierung hat in einer Marktwirtschaft im Grunde die Funktion, den Märkten Regeln vorzugeben. Freie Märkte verursachen Externalitäten, also unangenehme Nebenfolgen, wie Monopolisierungstendenzen, die durch Wettbewerb reguliert werden müssen. In einer Marktwirtschaft muss auch eine gewisse Balance hergestellt werden zwischen jenen, die in der Marktwirtschaft das Kommando haben, nämlich den Unternehmen, und jenen, die von diesem Kommando betroffen sind. Das ist meines Erachtens eine enorm wichtige Regulierung.

Die EG-Binnenmarktgeschichte kann als Paradebeispiel einer wirklich verhängnisvollen Deregulierung betrachtet werden. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war anfangs, im Jahr 1957, so konzipiert, dass ein europäischer Binnenmarkt auf der Basis gemeinsamer Regeln hergestellt werden sollte. Die gemeinsamen Regeln sollten einstimmig durch Harmonisierung der unterschiedlichen Regeln in den Ländern gefunden werden. Diese Art der Kompromissfindung hat jedoch nicht funktioniert, zumindest hat sie sehr lange gedauert. 1985 entschied dann die Europäische Kommission, die Märkte zu öffnen; allerdings nicht mehr am Prinzip der Harmonisierung orientiert, sondern auf der Basis „gegenseitiger Anerkennung“. Das heißt: In allen Bereichen, in denen keine gemeinsamen Regeln für alle aufgestellt wurden, werden die unterschiedlichen Regeln gegenseitig anerkannt. Diese Regelung ist in einigen Fragen unproblematisch, wie z.B. die Tatsache, dass die Autoscheinwerfer in Frankreich gelb und in Deutschland gelb weiß zu sein hatten. Bei vielen anderen Regeln, zum Beispiel im Versicherungsbereich, der nicht harmonisiert wurde,

entstehen aber Probleme: So bieten zum Beispiel englische, französische und italienische Unternehmen in Deutschland Versicherungen an, die für den Verbraucher überhaupt nicht mehr durchschaubar sind. Die früher bestehende Pflicht, dass alle Versicherungsunternehmen ihre Tarife und Konditionen durch das deutsche Aufsichtsamt für das Versicherungswesen überprüfen und genehmigen lassen mussten, ist im Zuge der Herstellung des europäischen Binnenmarktes abgeschafft worden. Praktisch hat hier eine Deregulierung stattgefunden: Die Konkurrenz der europäischen Versicherungsunternehmen führt dazu, dass der Bürger ihnen im Grunde schutzlos ausgeliefert ist.

Eine andere, sehr unerwünschte Konsequenz von Deregulierung ergibt sich aus der Kapitalverkehrsfreiheit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Einige Staaten verabschieden nun Gesetze, die den Konzernen die Entscheidung erleichtern sollen, sich in ihrem Land anzusiedeln. Das Konzept einer normalen ökonomischen Konkurrenz folgt aber einem anderen Prinzip: Demnach soll die Konkurrenz auf einem ‚level playing field‘ stattfinden, auf dem für alle die gleichen Regeln gelten. Die Staaten sollen nicht miteinander in einen Wettbewerb treten, indem sie zu den Unternehmen sagen: Wir haben bessere Regeln als die anderen. Kommt doch zu uns! – Das ist eine Konkurrenz der Regeln, die dem Konkurrenzgedanken der Ökonomie völlig widerspricht: nämlich Konkurrenz um die Kaufkraft des Kunden auf der Basis gemeinsamer Regeln. Alles andere ist wettbewerbstheoretisch einfach nur Wettbewerbsverzerrung.

Thomas Fricke

Warum sollte das grundsätzlich nicht funktionieren, wenn ein Land ein besonders gutes Steuersystem entwickelt, um damit den Druck auf die anderen zu erhöhen, das auch zu machen?

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Was ist ein besonders gutes Steuersystem? Ein besonders gutes Steuersystem wird meistens mit dem Gedanken verbunden, dass die Steuern möglichst niedrig sein sollen. Dadurch reduzieren sich aber auch die Staatseinnahmen. Bei Ihrem Beispiel passiert nun Folgendes: Ein Land senkt die Steuern. Ein anderes Land möchte das aber nicht, da es auf einen ausgeprägten öffentlichen Sektor Wert legt, der staatlich durch Steuern finanziert wird. Dieses Land kommt nun aufgrund der Kapitalverkehrsfreiheit unter Druck, auch die Steuern zu senken, weil das Kapital andernfalls mit Abwanderung droht. Das erste Land hat dann im Übrigen nichts gewonnen. Denn wenn das zweite Land die Steuern ebenfalls senkt, sind wieder die gleichen Wettbewerbsverhältnisse gegeben – allerdings mit dem wichtigen Unterschied, dass nun ein Teil des öffentlichen Sektors nicht mehr finanziert werden kann. In solchen Entwicklungen sehe ich schon ein großes Problem.

Es geht hier um eine Grundsatzfrage, und zwar um die grundsätzliche Entscheidung, was aus dem Bereich der privaten Konkurrenz herausgenommen werden soll: Erziehung, Gesundheit, Renten, vielleicht die Energieversorgung, vielleicht auch der Nahverkehr. In diesem Zusammenhang erscheint mir ein Punkt besonders problematisch: Der öffentliche Sektor wird eigentlich immer als Ausnahme von der eigentlichen Regelung betrachtet, dass alles privat zu sein hat. Diese Auffassung ist in Deutschland weit verbreitet, findet sich aber auch im EU-Vertrag. Da der öffentliche Sektor immer als Ausnahme begriffen wird, unterliegt er auch einem besonderen Begründungszwang. Tatsächlich sollte er aber eine wichtige Alternative zum privaten Sektor sein und nicht die Ausnahme von einer allgemeingültigen Regel.

Ich betone noch einmal: Es ist notwendig, eine klare Grundsatzentscheidung zu treffen, welche Bereiche man privater Konkurrenz aussetzen möch-

te und welche nicht. So könnte man sagen: Wir wollen in der Erziehung oder im Gesundheitswesen keinen privaten Sektor, weil wir nicht wollen, dass hier privater Gewinn eine Rolle spielt. Wir möchten diese Bereiche lieber öffentlich organisieren und dabei Effizienz mit demokratischer Kontrolle verbinden. Und da wir den öffentlichen Sektor durch Steuern finanzieren, brauchen wir auch ein entsprechendes Steuersystem.

Thomas Fricke

Ich möchte noch einmal kurz auf die Folgen der Kapitalverkehrsfreiheit zurückkommen. Sie sprachen davon, dass die Konkurrenz der europäischen Versicherungsunternehmen zu einer Unübersichtlichkeit und letztlich auch zur Ohnmacht des Verbrauchers führt. Auch mir ist es zuwider, mich mit den unterschiedlichen Handy-Tarifen auseinanderzusetzen, die es seit der Liberalisierung und Deregulierung inzwischen gibt. Man muss ja auch Zeit und Lust haben, sich damit zu beschäftigen. Dabei ist mir allerdings aufgefallen, dass sich die Anbieter mittlerweile auf Leute wie mich einstellen und Tarife ganz explizit ‚für die Dummen‘ anbieten. Tatsächlich ist es ja so, dass der Verbraucher diesen Overkill an Rabatten und Niedrigtarifen häufig nicht mehr richtig durchschauen kann und zudem vermutet, dass die günstigen Basistarife mit Preiserhöhungen an anderer Stelle verbunden sind. Der Tarif für die Dummen könnte also als eine Korrektur gesehen werden, die über den Markt eingeleitet bzw. geregelt wurde. Vielleicht hat sich der Verbraucher den komplizierten Tarifsystemen verweigert und ist somit auch nicht ganz so machtlos, wie Sie ihn dargestellt haben. Möglicherweise kann man schon darauf setzen, dass die Nachfrage nach vereinfachten Dingen irgendwann so groß ist, dass der Markt das Problem von alleine regelt.

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Belege dafür gibt es aber bisher nicht. Denn auch bei Ihrem Beispiel bleibt doch völlig offen, ob es sich tatsächlich um günstige Tarife für die Dummen handelt. Vielleicht ist es auch nur ein Dummenfangtarif, der auf eine Marktlücke reagiert und auf folgender Überlegung basiert: Die Verbraucher sind frustriert und deshalb tun wir mal so, als würden wir ihnen einen ganz prima Tarif anbieten. Wer überprüft, ob das wirklich so ist? Ich wüsste nicht, wer.

Thomas Fricke

Gut. Aber dann müsste man die systematische Frage stellen: Was kann der Markt überhaupt regeln und was kann er nicht regeln? Solche Überprüfungen finden ja auch in keinem anderen freien Marktsegment statt.

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Nein. Aber der Kauf eines Versicherungsprodukts hat doch einen ganz anderen existenziellen Stellenwert als z.B. der Kauf eines Eisschranks. Wenn Sie im Falle einer Kapitallebensversicherung eine falsche Entscheidung treffen, kann das im Alter gravierende Folgen haben. Genau hier setzt für mich gesellschaftliche Verantwortung ein: Es gibt bestimmte Dinge, die kann der Einzelne als normal gebildetes Individuum nicht richtig durchschauen. Und ich finde es auch unzumutbar, es von ihm zu verlangen. Eine sinnvolle Regulierung wäre deshalb, dass in bestimmten Bereichen – und der Versicherungsbereich gehört dazu – Standardprodukte angeboten werden, von denen man sicher weiß, dass die Bedingungen stimmen, also nur das Gewünschte enthalten ist und sonst nichts. Diese

Standards dürfen aber nicht privat gesetzt werden, sondern es muss eine öffentliche Standardisierung geben: Wenn ein Unternehmen ein Produkt unter dem Namen XY-Versicherung anbietet, dann müssen bestimmte Kriterien erfüllt sein.

Thomas Fricke

Kann man dieses Ergebnis nicht auch in Konkurrenz erreichen? Man könnte doch allen, die sich den einfachen Überblick und die kontrollierte Qualität eines Produkts wünschen, als Alternative wieder eine Art öffentlichen Telefentarif anbieten, wie er früher einmal war.

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Natürlich. Aber es muss dann auch ein öffentlicher Tarif angeboten werden, der öffentlich geprüft wird und für alle da ist, die keine Abenteuer wollen. Ich sage ja nicht, dass man die Wirtschaft verstaatlichen sollte. Ich möchte nur, dass man den Verbrauchern eine gewisse Sicherheit geben sollte und nicht nur so tun darf, als ob es Sicherheit ist. Und ich bin der Überzeugung, dass das nur durch Politik zu machen ist. Warum sollten die Märkte dafür sorgen? Die Unternehmen haben ja keinen öffentlichen Auftrag, sondern ein privates Gewinninteresse.

Es gibt ja inzwischen Versuche, den öffentlichen Auftrag beizubehalten, ihn aber privaten Unternehmen zu übertragen. Die Privatisierung wird gewissermaßen dereguliert, was man auch als Privatisierung-cum-Regulierung bezeichnet. Der Ablauf ist dann so: Die Post oder die Bahn wird privatisiert und gleichzeitig richtet man eine Kontrollinstanz ein. Per Gesetz wird der Postauftrag definiert und die Behörde hat zu überprüfen, ob

der Postauftrag von den privaten Anbietern erfüllt wird. Inzwischen zeigen die Erfahrungen aber, dass dieses Modell nur sehr schwer umgesetzt werden kann. So ist es schwierig, die Kontrolle zu gewährleisten: Wenn z.B. bestimmte Bereiche – in denen die technologische Entwicklung eine sehr große Rolle spielt – zehn Jahre aus dem Ministerium ausgegliedert sind, kann dort doch keiner mehr beurteilen, ob die Preiskalkulation den neuen technischen Bedingungen angemessen ist. Zudem werden die guten Leute in der Regulierungsbehörde häufig von der Privatwirtschaft abgeworben, die erheblich höhere Gehälter bezahlen kann. Im Übrigen kann ein öffentlicher Auftrag vorab nie so detailliert formuliert werden, dass alle zukünftigen Eventualitäten berücksichtigt werden können, z.B. die technologische Entwicklung. Deshalb müssen immer wieder Änderungsklauseln – bei möglicherweise veränderten Kräfteverhältnissen - ausgehandelt werden. So kann es passieren, dass eine Kommune einen Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge – wie das Abwassersystem – zunächst an ein privates Unternehmen verkauft, dann aber unter veränderten Rahmenbedingungen (z.B. einer Änderung des Abwassergesetzes) zum Rückkauf gezwungen ist, was mit sehr hohen Kosten verbunden sein kann. Private Unternehmen verfolgen natürlich in erster Linie ihre Gewinninteressen. Sie übernehmen zwar einen öffentlichen Auftrag, versuchen aber tendenziell, ihn zu umgehen oder ihn nur auf minimalem Niveau zu erfüllen. Deshalb darf die Politik hier auch nicht aus der Verantwortung entlassen werden.

Natürlich ist diese Vorstellung zunächst attraktiv: Wir halten den öffentlichen Auftrag aufrecht und kontrollieren nur seine Einhaltung. Wir übergeben das Geschäft, die Ablieferung der Leistung, an private Unternehmen, die den Auftrag viel besser erfüllen können als der Staat. Die Erfahrungen – z.B. in der Energiepolitik – haben inzwischen gezeigt, dass das Modell nicht funktioniert. Deshalb ist auch die Frage berechtigt, ob es nicht billiger ist, manche Bereiche gleich in öffentlicher Regie zu or-

ganisieren. Ich würde allerdings sagen, dass die öffentliche Regie, so wie sie ist, an sich schon gut ist. Im öffentlichen Sektor steckt oft auch viel Bürokratie, Trägheit und Ineffizienz. Diese Mängel können aber beseitigt werden, vor allem durch Kontrollmechanismen und durch den Druck der Öffentlichkeit. Kürzlich hat das bei den Gaspreisen ganz gut funktioniert: Es ist relativ viel öffentlicher Druck entstanden, der dazu beigetragen hat, dass sich das Kartellamt eingeschaltet hat.

Thomas Fricke

Ich möchte noch einen anderen wichtigen Aspekt ansprechen. Bisher haben wir vor allem über öffentliche Dienstleistungen diskutiert. Das Thema Deregulierung tauchte in Deutschland in den letzten Jahren aber vor allem im Bereich des Arbeitsmarktes auf. In den vergangenen 25 Jahren wurde der Arbeitsmarkt bereits in vieler Hinsicht dereguliert bzw. anders reguliert. Im Ergebnis ist für die Unternehmen vieles einfacher geworden, selbst wenn die Betroffenen das so nicht wahrnehmen. Würden Sie die Auffassung vertreten, dass es sinnvoll wäre, wieder zum Regulierungsstand Anfang der 70er Jahre zurückzukehren? Damals hatte ein Unternehmen nicht die Möglichkeit, jemanden einfach befristet einzustellen. Diese Regelung ist erst 1985 geändert worden. Sicher kann man nicht pauschal sagen, dass die Deregulierungsmaßnahmen zu einem großen Wunder auf dem Arbeitsmarkt geführt haben. Aber die Unternehmen können heute erheblich flexibler reagieren, und es gibt eine Reihe Studien, die zu dem Ergebnis kommen, dass heute schon bei weit weniger Wirtschaftswachstum als früher neue Arbeitsplätze entstehen. Ist es nicht positiv, wenn die Unternehmen Leute über die normalen Probezeiten hinaus befristet beschäftigen können und dass sie in schwierigen Zeiten von bestimmten tarifvertraglichen Regelungen abweichen können?

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Es geht ja nicht per se um befristete Arbeitsverträge, sondern es geht um Befristung ohne sachlichen Grund. Das ist ein wichtiger Unterschied. Unternehmen konnten schon immer – und sie können es auch weiterhin –, jemanden für ein Projekt von drei Jahren befristet einstellen. Diese befristeten Arbeitsverträge laufen dann automatisch aus. Die Unternehmen hatten früher nur nicht die Möglichkeit, jemanden für zwei Jahre einzustellen und erst dann zu entscheiden, ob sie ihn weiterbeschäftigen wollen. Diese Regelung wurde 1985 aufgehoben. Ein Unternehmer kann nun jemanden bis zu drei Jahre ohne sachlichen Grund befristet beschäftigen. Diese Veränderung wurde damals ausschließlich arbeitsmarktpolitisch begründet: Die Möglichkeit befristeter Arbeitsverträge schaffe Arbeitsplätze. Tatsächlich konnte diese Maßnahme aber einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit überhaupt nicht verhindern. Dieses Ergebnis kann kaum verwundern, da Unternehmen einen Beschäftigten nicht vorrangig unter dem Gesichtspunkt einstellen, ob sie ihn schnell wieder loswerden können. Für die Unternehmen ist viel wichtiger, ob sie ihn brauchen und ob eine Nachfrage für ihre Produkte besteht.

Die grundlegende Frage ist doch: Verzichtet man von vornherein auf die Regulierung? Ich denke, eine Regulierung des Arbeitsmarktes ist unverzichtbar, von der es dann natürlich Ausnahmen geben kann. Die Arbeitnehmer sind nun einmal die schwächere Seite in einer Wirtschaft, in der die Entscheidungen durch die Kapitaleigner gefällt werden. Zum Schutz der Arbeitnehmer ist es deshalb von großer Bedeutung, dass die Arbeitnehmer dazu gezwungen werden, Tarifverträge einzuhalten. Nur dann kann eine gewisse Balance im Kräfteverhältnis hergestellt werden. Die Tarifvertragsparteien können dann im konkreten Fall immer noch sagen: In dieser Situation müssen wir die tariflichen Normen unterschreiten.

Thomas Fricke

Ihr Argument, dass über Regulierung ein Kräftegleichgewicht hergestellt werden muss, ist natürlich erst einmal kein ökonomisches. Als Gegenargument könnte man anführen, dass es für die Menschen immer noch gerechter ist, überhaupt einen Arbeitsplatz zu haben, als gar keinen zu haben. Der entscheidende Punkt ist doch, ob mit einer Maßnahme oder Deregulierung mehr sinnvolle Arbeitsplätze geschaffen werden. In Deutschland lag die Arbeitslosenquote nach internationalem Standard Ende der 80er Jahre ungefähr bei 5 Prozent. Schweden und Dänemark, die häufig als positives Beispiel herangezogen werden, haben noch heute ähnliche Quoten. In Deutschland hat sich die Arbeitslosenquote seitdem ungefähr verdoppelt, sie liegt jetzt bei 11 Prozent. Eine Rückführung ließe sich sicher erreichen, wenn wir an sich mehr Wirtschaftswachstum und eine bessere makroökonomische Geld- und Finanzpolitik hätten. Die Frage ist nur, ob das reichen würde und ob es nicht selbst dann sinnvoll wäre, unter gegebenen makroökonomischen Bedingungen durch strukturelle Verbesserungen die Fortschritte noch zu vergrößern. Wäre es in diesem Sinne nicht sinnvoll, auf dem Arbeitsmarkt größere Flexibilitäten zu schaffen? Dann wäre es für ein Unternehmen zum Beispiel leichter, auch in einer unsicheren Situation im Zweifel einen Beschäftigten mehr einzustellen, da die Risiken und Kosten geringer als früher wären. Es ist natürlich klar, dass auch dadurch alleine nicht alle Probleme gelöst werden.

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Diese Form der Flexibilisierung halte ich prinzipiell für sehr problematisch. Ich bin davon überzeugt, dass Unternehmen dann einstellen, wenn die makroökonomische Situation gut ist. Das hat sich in Deutschland in den 50er und 60er Jahren gezeigt, als Arbeitslosigkeit überhaupt

kein Problem war, auch nicht für gering Qualifizierte. Es hieß dann einfach: ‚Training on the job‘. Die Nachfrage muss groß genug sein. Ich finde es aus gesellschaftspolitischer Perspektive sehr wichtig, dafür zu sorgen, dass das Arbeitsplatzrisiko nicht einseitig verteilt ist, sondern von beiden Seiten – von Arbeitnehmern und Arbeitgebern – getragen wird. Dann kann es eben auch mal passieren, dass ein Unternehmen, das jemanden eingestellt hat, unter der Kapazitätsgrenze ausgelastet ist und vielleicht Kurzarbeit fahren muss; das ist ja auch ein mögliches Instrument.

Thomas Fricke

Ich möchte noch etwas zum Thema Niedriglohn ergänzen. Fairerweise muss man sagen, dass im Laufe der Jahre viele untere Lohngruppen weggefallen sind. Dieses Ziel haben die Gewerkschaften ja längere Zeit verfolgt. Früher war die Differenzierung der Lohngruppen doch viel größer als heute, zumindest im tariflich vorgegebenen Bereich.

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

Der Abstand zwischen den obersten und untersten Lohngruppen wurde nicht kleiner, aber die unteren sind stärker komprimiert worden

Thomas Fricke

Doch die unteren Lohngruppen sind absolut nach oben komprimiert worden, nicht nach unten.

Prof. Dr. Jörg Huffschnid

Natürlich sind in den letzten zwanzig Jahren alle Löhne absolut gestiegen.

Thomas Fricke

Der entscheidende Punkt ist aber, dass die unteren Lohngruppen stärker gestiegen sind als die darüberliegenden.

Prof. Dr. Jörg Huffschnid

Die unteren Lohngruppen sind vielleicht stärker gestiegen als die zweit- und drittunteren, aber nicht mehr als die erst- und zweitoberen. Ich möchte jetzt aber noch einmal auf mein Argument zurückkommen, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemeinsam zu tragen ist. Es muss doch möglich sein, nicht nur dem Unternehmer Sicherheit zu geben, sondern auch ein Minimum an Sicherheit für die Arbeitnehmer herzustellen. Immer ist die Unsicherheit des Arbeitnehmers – ob er nun einen festen oder einen befristeten Arbeitsplatz hat – um ein Vielfaches höher als das Risiko des Unternehmers, der jemanden fest eingestellt hat.

Thomas Fricke

Ich finde aber schon, dass dieses Thema sowohl in der ökonomischen Gesamtsituation als auch in der Perspektive eines einzelnen Arbeitslosen gesehen werden muss. Gegenwärtig gibt es in Deutschland fast fünf Millionen Arbeitslose, darunter viele Langzeitarbeitslose, die relativ

wenig Chancen haben, in absehbarer Zeit wieder einen Job zu finden. Stellt sich angesichts dieser Situation nicht die Frage, ob insgesamt mehr gesellschaftliche Gerechtigkeit erreicht werden kann, wenn das Sicherheitsniveau aller ein wenig abgesenkt wird und dafür viele wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden? Vorausgesetzt natürlich, das Gesamtergebnis ist ökonomisch besser.

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Das ist aber nicht der Fall.

Thomas Fricke

Es sollte doch vor allem darum gehen, im Endeffekt mehr Leuten eine Beschäftigung zu ermöglichen. Wenn man die beiden Möglichkeiten gegenüberstellt, erscheint es mir als das viel schlimmere Los, gar keine Arbeit zu haben als durch weniger Regulierung etwas weniger Schutz als Arbeitnehmer zu haben. Wenn man durch etwas weniger Sicherheit erreichen kann, dass mehr Leute einen Job haben, dann wäre der gesellschaftliche Gesamtzustand doch sicher besser als gegenwärtig.

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Theoretisch klingt das plausibel. Doch das Thema ist relativ gut untersucht und es hat sich gezeigt: Wenn die Sicherheit der Arbeitnehmer verringert wird, werden dadurch keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Seit langer Zeit gibt es einen Niedriglohnsektor, es hat Sozialabbau gegeben und die Zumutbarkeit wurde erhöht. Diese gan-

zen Maßnahmen haben aber letztlich keine zusätzliche Beschäftigung gebracht. Die Erklärung liegt makroökonomisch auf der Hand: Der Niedriglohnsektor hat dazu geführt, dass die Lohnquote und damit auch die private Nachfrage kontinuierlich gesunken ist. Die private Nachfrage ist aber außerordentlich wichtig für die Volkswirtschaft. In der Europäischen Union gibt es kein anderes Land, in dem der private Verbrauch im Jahre 2004 unter dem des Jahres 2000 lag. Nur in der Bundesrepublik war das so.

Deshalb kann man nicht sagen, dass weitere Lohnsenkungen neue Arbeitsplätze schaffen. Dieser Zusammenhang ist makroökonomisch einfach nicht richtig. Und gesellschaftspolitisch finde ich diesen Weg verheerend, da er die Menschen in einen feudalen Zustand zurückversetzt: Bei diesen geringen Löhnen kann ich mir jetzt einen Gärtner und ein paar Domestiken leisten. Wir leben in einer hochentwickelten Industriegesellschaft und es gibt kein nachvollziehbares Argument für die Auffassung, dass wir die Beschäftigungsfrage nur durch die Einstellung von Haushaltshilfen oder ähnlich subalternen Arbeitskräften lösen können. Wenn wir eine vernünftige Wirtschaftspolitik machen, können wir uns auch andere Arbeitsverhältnisse leisten. Die politische Argumentation sollte sich in diese Richtung bewegen und nicht auf einer Ebene, die Dankbarkeit einfordert: Sei doch froh, dass du überhaupt Arbeit hast. Eine solche Haltung legitimiert doch Macht- und Erpressungsverhältnisse, sie ist einer entwickelten demokratischen und sozialstaatlichen Gesellschaft nicht würdig. Man muss dafür kämpfen, dass dies anders wird. Denn diese Erpressungssituation ist wirklich fatal. Große Unternehmen wie Siemens, die gute Gewinne machen, drücken die Löhne einfach noch weiter – sie haben zwar eigentlich gute Gewinne, aber man kann ja schließlich nie genügend Gewinn haben... Dann kommt der Satz: Sei doch froh, dass du überhaupt etwas kriegst. Ich finde dieses Argument prinzipiell nicht akzeptabel. Wenn die Gewerkschaften hier richtig contra geben würden,

dann würden auch die Unternehmen nicht auf ihrem Kurs bestehen und dennoch nicht untergehen.

Thomas Fricke

Ich würde gerne noch einmal auf einen Punkt zurückkommen, den ich für sehr wichtig halte. Kann man nicht mehr Menschen in Arbeit bringen, indem man Unternehmern die Entscheidung erleichtert, jemanden einzustellen? Mir geht es jetzt besonders um jene Unternehmen, die sich zwar aktuell in einer guten Lage befinden und darüber nachdenken, Leute einzustellen, aber noch nicht absehen können, wie stabil ihre Besserung und die Nachfrage sind.

Sie bringen in Ihrer Argumentation immer wieder normative Werte in die Diskussion ein, die schwer zu messen sind. Ich vertrete einen anderen Standpunkt: Es ist doch nicht schlecht, wenn man mehr Leuten die Chance geben kann, wieder in den Arbeitsmarkt hineinzukommen. Man gibt ihnen dadurch doch eine Chance, die sie vorher nicht hatten und auch sonst nicht bekommen würden, weil es für den Unternehmer zu hohe Risiken oder Kosten mit sich bringt. Mit jeder zusätzlichen Person, die in den Arbeitsmarkt integriert ist, hat man auch wieder jemanden, der Geld ausgeben kann, der konsumiert. Dann erreicht man möglicherweise auch wieder eine bessere Konsumententwicklung. Der schwache Konsum hängt doch auch mit der schwachen Entwicklung am Arbeitsmarkt zusammen. Immer wieder stellt sich dabei die Frage: Welche Regulierung ist positiv und welche nicht? Eine Deregulierung darf kein Selbstzweck sein und ihr ökonomischer Nutzen sollte auch strenger geprüft werden. Aber: Wirkt es sich nicht positiv aus, wenn es die Möglichkeit befristeter Verträge gibt? Es gibt neuere Studien, die zeigen, dass diese Verträge sehr oft den Einstieg in stabilere Beschäftigung ermöglichen. Sie erweisen sich in der Praxis oft als sehr sinnvoll.

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Es hat schon immer die Möglichkeit von Probezeiten bis zu einem halben Jahr gegeben, und ich denke, dass man einen Bewerber nach einem halben Jahr ausreichend beurteilen kann. Wenn die Probezeit länger als ein halbes Jahr dauert, dann schafft das für den Arbeitnehmer sehr viel Unsicherheit. Der Unternehmer muss heute noch nicht einmal ökonomisch begründen, warum er seinen Mitarbeiter nach fünfenehalb Monaten nicht weiter beschäftigt.

Zu Ihrer Frage, ob befristete Arbeitsverträge nicht die Chance für Arbeitslose erhöhen können, wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen, sage ich ganz klar: Nein, das sehe ich nicht. Dies führt zu einer Herabstufung der Arbeitskraft gegenüber den Unternehmen, die gesellschaftlich nicht akzeptabel ist. Das ökonomische Argument greift hier meines Erachtens nicht. Und ich denke, das gesellschaftliche Argument spricht in jeder Hinsicht gegen ein solches Verfahren.

Nun noch ein paar Anmerkungen zur europäischen Perspektive dieses Themas: Es wird immer wieder die Frage gestellt, ob sich die europäischen Staaten auf gemeinsame Prinzipien in der Arbeitsmarktpolitik einigen könnten. Ich denke, ein gemeinsames Vorgehen ist hier realpolitisch utopisch. Es gibt natürlich die offene Methode der Koordinierung, die die EU im Grunde für Bereiche erfunden hat, für die sie nicht zuständig ist, auf die sie aber trotzdem gerne Einfluss nehmen möchte. Das war auch bei der Arbeitsmarktpolitik der Fall, als politisch Druck ausgeübt wurde, um bestimmte Mindeststandards einzuführen.

Das politische Instrument der Mindeststandards gibt es ja bereits für den Arbeitsschutz. Das ist allerdings der einzige Bereich, in dem es verbindliche Mindeststandards gibt – und diese Standards sind schon zwanzig Jahre alt und würden heute in der EU auch nicht mehr durchkommen.

Im Rahmen einer Diskussion über das europäische Sozialmodell ist zunächst eine Erkenntnis wichtig: Es gibt nicht *das* europäische Sozialmodell, es gibt das südeuropäische, skandinavische, angelsächsische, das kooperative, das korporatistische, das deutsche, französische Modell und so weiter. Welche Vorstellungen verbergen sich also hinter dem Terminus ‚europäisches Sozialmodell‘? Häufig sind damit bestimmte Ideen von Solidarität verbunden, aber auch ein verlässliches Rentensystem, ein öffentlich finanziertes Gesundheitssystem für alle Bürger unter einem bestimmten Einkommensniveau, oder bestimmte Mindeststandards für die Ausbildung.

Es wird aber sicher kein gemeinsames Europäisches Sozialsystem geben, da sich die Sozialsysteme der Länder historisch viel zu unterschiedlich entwickelt haben. Ich halte das im Übrigen auch nicht für wünschenswert. Man könnte aber versuchen, auf europäischer Ebene bestimmte Standards für die Sozialsysteme der EU-Mitgliedstaaten zu setzen, die dann in den verschiedenen Ländern in jeweils anderen Organisationsformen durchgesetzt werden.

Sehr wichtig finde ich den Kampf gegen die Armut. Denn Armut ist auch ein europäisches Problem, das allerdings in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeprägt ist. Wenn man das Ziel verfolgt, in der Europäischen Union auch soziale Kohäsion zu erreichen, dann muss der Kampf gegen Armut an erster Stelle stehen. Besonders Kinderarmut ist in Europa ein massives Problem; in Spanien leben 25 Prozent der Kinder in Armut! Die Lösung dieses Problems ist eine europäische Aufgabe, die man zum Beispiel mit solidarischen Transferzahlungen angehen könnte. Solche erstrebenswerten Entwicklungen könnten politisch weiter vorangetrieben werden.

Thomas Fricke

Ich bin eigentlich immer skeptischer bei der Frage, ob Mindeststandards in Europa überhaupt möglich und von den Einzelnen gewünscht sind. Wenn man sich in Erinnerung ruft, wie unterschiedlich die Argumente waren, mit denen die Ablehnung der EU-Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden begründet wurde: In der EU gibt es inzwischen auch sehr große Unterschiede in der Staats- und Verschuldungsquote, ähnlich disparat ist es bei der Steuer- und Abgabenquote. Darin spiegeln sich sehr unterschiedliche nationale Präferenzen und Vorstellungen davon, welche Rolle der Staat spielen soll und was Wirtschaftspolitiker tun sollten. Auch wenn ich die europäische Einigung grundsätzlich sehr gut finde, bin ich in letzter Zeit doch sehr skeptisch geworden, was die stärkere Vereinbarkeit der verschiedenen Mentalitäten und wirtschaftspolitischen Grundhaltungen angeht. Es scheint doch sehr fraglich, ob man sich auf dieser Basis auf Mindeststandards einigen kann.

Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid

Ich kann diese Skepsis gut nachvollziehen. Aber was wäre die Alternativperspektive? Ich sehe in Europa auch vieles, das auseinanderstrebt. Die Vorstellung, dass das Ganze auseinanderbrechen sollte, ist jedoch beängstigend und birgt sehr viel politischen Sprengstoff.

Deshalb müssen wir den Gedanken weiter verfolgen, in welchen Bereichen doch Mindeststandards eingeführt werden können. Vielleicht gibt es auch die Möglichkeit, dass drei, vier oder fünf Länder eine Pionierfunktion im Rahmen von erweiterter Zusammenarbeit übernehmen. Dieser Weg ist natürlich auch nicht ungefährlich, er birgt die Gefahr einer Hierarchisierung Europas in Zentren und Peripherie. Unter den Bedingungen einer

so massiven Krise, wie wir sie gegenwärtig in Europa haben, könnte das aber dennoch vernünftig sein.



Ich denke: Gleiche Standards für alle sind kaum zu erreichen, aber Mindeststandards in einzelnen Bereichen sind realistisch. Vielleicht könnte man gemeinsame Steuern am Ende eines sehr, sehr langen Prozesses hinkommen. Ein zentrales Ziel ist die Armutsbekämpfung, die ein sichtbares Zeichen europäischer Solidarität setzen könnte.

In internationaler Perspektive betrachte ich es als Skandal, dass Europa seine Agrarmärkte vollständig abschottet und sogar Agrarexport betreibt. Ich würde aber auch nicht dafür plädieren, die Märkte einfach zu öffnen. Ich denke, es gibt gute Gründe dafür, eine gewisse Basisproduktion im Agrarsektor auch in Europa zu belassen. Diese müsste aber sehr viel niedriger sein.

Zunehmend wird die Auffassung vertreten, dass die Märkte geöffnet werden sollten, damit es den Entwicklungsländern besser geht. Dies ist sicher eine notwendige, aber keinesfalls eine hinreichende Bedingung. Denn wenn die Märkte offen sind, können die ärmeren Länder zwar ihre Produkte exportieren, doch es besteht auch die Gefahr, dass sie sich in ihrer Produktion beschränken und zum Beispiel nur noch Kakao oder Sojabohnen produzieren. Der Westen und der Norden müssen diesen Ländern sehr viel stärker als bisher technische und sonstige Hilfe geben, um eine eigenständige, auch industrielle Entwicklung zu unterstützen, und nicht einfach nur sagen: Ihr seid unsere Kakaolieferanten und unsere Sojabohnenlieferanten, und das sollt ihr auch bleiben. Dadurch kommen die ärmeren Länder in eine quasi-koloniale Abhängigkeit, die ihnen langfristig nicht hilft.

Thomas Fricke

Ich würde hier zustimmen und noch einen anderen Aspekt ergänzen, der das Thema Globalisierung betrifft. In der deutschen Debatte wird manchmal ein sehr schräges Bild verwendet. So hat der *Spiegel* gerade eine Sondernummer zur Globalisierung herausgebracht: Auf der Titelseite ist ein Kuchen zu sehen, darüber steht „Die neue Welt“. Mit einem Kuchenheber wird ein Stück herausgenommen, und „Wer bekommt was ab?“ steht als Kommentar darunter. Dieses Bild steht in ziemlich absurdem Widerspruch zu den gängigen Erfahrungen und Erkenntnissen. Der Prozess der Globalisierung ist dynamisch und kommt am Ende allen zugute. Die Weltwirtschaft ist kein Kuchen, der verteilt wird – und es ist auch nicht so, dass wir uns mit den Chinesen darum schlagen müssen, ob wir einen Teil davon abbekommen oder nicht. Das ist eine groteske Vorstellung, die in Deutschland aber immer wieder von Populärmedien verbreitet wird.

Vielmehr profitieren wir enorm von der Öffnung Chinas. Wir exportieren inzwischen mehr dahin als nach Japan; da kommt jedes Jahr ein durchaus stattlicher Betrag zusammen, und das sichert in Deutschland viele Jobs. Und wenn es den Chinesen besser geht, können sie auch noch mehr Maschinen und Autos bei uns kaufen. Die gleichen Sorgen, dass nur eine bestimmte Menge zu verteilen ist und wir vielleicht etwas abgeben müssen, gab es auch schon bei der Süderweiterung der EU mit Spanien und Portugal. Damals hieß es auch: Das sind die Billigkräfte, die uns alles wegnehmen. Das hat sich nicht bewahrheitet, und wir profitieren heute als erste vom Boom der Spanier.

Die gleiche Panikmache gibt es heute wieder in Sachen Osteuropa, wohin angeblich alle deutschen Firmen fliehen. Wenn man genauer hinsieht, sind es aber gar nicht so viele Firmen, die tatsächlich nach Osteuropa gehen. Meist werden die immer selben Konzerne zitiert, und manche drohen auch nur mit Abwanderung, tun es dann aber doch nicht. Viele kommen auch wieder nach Deutschland zurück, weil sie merken, dass die dortigen Standards nicht unseren entsprechen und z.B. die Qualität geringer ist.

Natürlich erzeugen die neuen Wettbewerbsverhältnisse auch Druck. Aber das ist eben Marktwirtschaft. Meist wirkt der Wettbewerb zwischen Unternehmen sehr heilsam. Wenn Unternehmen in Ungarn oder China Dinge gut machen, vielleicht auch besser oder günstiger machen, dann entstehen doch auch hier Anreize, es besser zu machen. Es ist einfach wichtig, zu erkennen, dass das Ganze kein Nullsummenspiel ist, bei dem der eine gewinnt und der andere verliert. Die Geschichte der letzten Jahrzehnte hat gezeigt, dass die Öffnung von Volkswirtschaften in aller Regel hohe Wohlstandsgewinne erzeugt. Mittlerweile wurden sehr viele Länder mitgezogen, die man früher pauschal als Länder der Dritten Welt eingeordnet hat. Viele Länder in Asien, die vor zehn, fünfzehn Jahren noch als

Entwicklungsländer galten, haben inzwischen stark aufgeholt und können hohe Wohlstandsgewinne verzeichnen.

Heute hat Deutschland mit Spanien einen ganz normalen Warenaustausch, und die deutsche Autoindustrie ist dennoch nicht kaputtgegangen, nur weil Volkswagen auch in Spanien produzieren lässt. Es ist ein normaler Prozess, dass innerhalb von Industrien Austausch stattfindet.

Es ist eigentlich absurd, dass eine solche Debatte gerade in einem Land stattfindet, das auf faszinierende Art und Weise immer noch Exportweltmeister ist und dessen deutsche Firmen bei unzähligen Produkten Weltmarktführer sind, obwohl mittlerweile viele andere Länder hinzugekommen sind. Die Deutschen schaffen es immer noch, mehr zu exportieren als die Amerikaner, als die Japaner und die Chinesen, deren Völker alle ein Vielfaches von unserem ausmachen. Wir exportieren weit mehr, als wir importieren. Und deutsche Firmen, die im Ausland investieren, schaffen nach aller Erfahrung auch im Inland die meisten Jobs, weil sie die weltweite Präsenz stark macht. Da ist es schon erstaunlich, wenn in Frage gestellt wird, dass wir von der Globalisierung profitieren. Das ist für uns kein Verlustgeschäft, bei dem wir etwas abgeben müssen.

Prof. Dr. Jörg Huffschnid

Ich möchte Ihre Überlegungen ein bisschen gegen den Strich bürsten, obwohl ich Ihnen in einigen Punkten zustimme. Sicher sind die Deutschen insgesamt gesehen keine Globalisierungsverlierer, und volkswirtschaftlich gesehen schon gar nicht. Aber es ist doch alarmierend, dass im Zuge der Globalisierung in einer Reihe von Ländern die Armut absolut, nicht nur relativ gewachsen ist – nach UNO-Zählung trifft das immerhin auf 54 Staaten im letzten Jahrzehnt zu. Auch ist das Pro-Kopf-Einkom-

men absolut zurückgegangen. Die Aussage der UNO-Statistik des letzten Jahres, die Armut sei insgesamt zurückgegangen, kommt im Wesentlichen dadurch zustande, dass China in die Berechnung eingeht, wo das Wachstum enorm ist. Nimmt man China aus der Statistik heraus, dann zeigt sich: Die globale Armut ist gestiegen. Zwar gilt das nicht für alle Länder, aber doch für eine große Zahl.

All diese Faktoren müssen im Zusammenhang betrachtet werden: Natürlich ist das Pro-Kopf-Einkommen – eine Durchschnittszahl – in China drastisch gestiegen; gleichzeitig hat dort aber auch die soziale Polarisierung enorm zugenommen. Es gibt nahezu 200 Millionen Arme in China, die es vor zwanzig Jahren noch nicht gab.

Um die Auswirkungen der Globalisierung differenziert beurteilen zu können, müsste also nicht nur das Durchschnittseinkommen herangezogen werden, sondern auch Wohlstandsindikatoren, die eine Verteilungsgröße beinhalten: Erreicht der Wohlstand wirklich alle? Die Weltbank hat eine sehr problematische Aussage gemacht: Growth is good for all oder: Growth is good for the poor. Es ist aber möglich – und es war auch oft so –, dass das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes steigt und die Zahl der Armen dennoch zunimmt oder zumindest nicht abnimmt.

Vor einem Jahr hat Paul Samuelson, ein Doyen der Wirtschaftswissenschaften, in einem Artikel geschrieben, dass wir uns die Freihandelstheorie noch einmal sehr genau anschauen müssen. Es mag ja sein, dass die Globalisierung insgesamt ein Positiv-Summen-Spiel ist. Dieses Spiel bringt aber in der Praxis sehr viel Negatives hervor, sodass es nahe liegt, die Freihandelstheorie mit einer ganzen Reihe von Bedingungen zu verknüpfen: Positive Wirkungen entstehen nur dann, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind; tatsächlich waren diese Bedingungen aber in vielen Fällen nicht erfüllt. Ich fand es sehr interessant, dass Samuel-

son, der immer ein Anhänger der Freihandelstheorie war, nun aufgrund der bisherigen Erfahrungen sagt: Vorsicht! Die empirischen Ergebnisse müssten jetzt doch dazu führen, dass man das noch einmal differenzierter durchdenkt.

Ich stimme Ihnen aber in einem Punkt voll und ganz zu: Das allgemeine Lamento über die Globalisierung ist natürlich unsinnig – und ganz besonders in Deutschland. Natürlich gibt es auch hier Verlierer dieser Entwicklung, doch die Ursachen sind dann eher in der Politik des eigenen Landes zu suchen, So könnte dem Problem des Arbeitsplatzabbaus mit einer vernünftigen Wachstums- und Industriepolitik wirksam begegnet werden. Ich bezweifle aber sehr, dass die Globalisierung bisher für die ganze Welt ein positiver Prozess war, da die Polarisierungen und Ungleichheiten in globalem Maßstab stark zugenommen haben.

Thomas Fricke

Ich habe auch keine definitive Antwort auf diese Frage. Ich halte es aber für fatal – und der vorherige Kanzler Schröder hat das in den letzten Jahren sehr aktiv gemacht – die ganze deutsche Krise darauf zu reduzieren, dass wir uns an die Globalisierung anpassen müssen. Denn dann wird irgendwann die Frage gestellt werden: Warum machen wir das überhaupt, wenn es nur negative Auswirkungen hat? Dann besteht die Gefahr, dass Altnationale und Populisten darauf einsteigen und fordern, die Grenzen einfach zu schließen. Es ist nicht gut, den Menschen ständig zu suggerieren, dass wir Verlierer der Globalisierung sind. Es geht eher darum, die Globalisierung besser zu regulieren, denn hier fehlt ja in der Tat sehr weitgehend ein verlässlicher Ordnungsrahmen.

Prof. Dr. Jörg Huffschmid

So ist es, ja. Ich halte es für besonders wichtig, auch in der Frage der Globalisierung zu einer Art Verhandlungslösung zu kommen. Man muss versuchen, vernünftige Regeln einzuführen, damit die Menschen nicht das Gefühl haben, die Globalisierung sei an allem schuld. Eine Alternative könnte darin bestehen, tatsächlich so etwas wie eine europäische oder eine globale Regulierung einzuführen. Der alte Gedanke des Ökonomen David Ricardo, dass internationaler Handel prinzipiell Wohlstand schafft, weil er internationale Arbeitsteilung bringt, – dieser Gedanke stimmt heute nicht mehr. Ricardo ging in seiner Theorie davon aus, dass nur die Produkte mobil sind. Heute sind jedoch Kapital und Arbeitskräfte mobil, und das heißt: Man muss verhandeln. Internationale Arbeitsteilung ist heute nicht mehr vernünftig über den Markt herstellbar. Nur wenn der Markt in eine Art Rahmen eingepasst wird, dann kann sich auch internationale Konkurrenz positiv auswirken. Die wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende internationale Arbeitsteilung ist deshalb ein verhandeltes Rahmenwerk, das nicht Freihandel heißt, sondern das Regeln für Unternehmen aufstellt. Geschieht das nicht, setzt sich das Recht des Stärkeren durch. Und das Recht des Stärkeren hat in der Geschichte noch immer zu großen Katastrophen geführt.

4. JULI 2005

Wir Bürger im Mehrebenenstaat Gewinner oder Verlierer der Transnationalisierung?

Es diskutierten:

Dr. Thilo Bode

Geschäftsführer der Verbraucherschutzorganisation foodwatch e.V.

Prof. Dr. Dieter Rucht

Forschungsgruppenleiter am
Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin

Moderation:

Stefan Reinecke

taz

Vorbemerkung

„Wir Bürger im Mehrebenenstaat“ – dies markiert unser aller Eingebundensein in die heutzutage vorfindbaren politischen Strukturen in mehreren Ebenen, in denen wir zu handeln und zu leben haben. Hier geht es um eine zu gewinnende, vertiefte Einsicht in unsere Chancen der Beteiligung in einem so komplexen Gebilde, wie es der Begriff ‚Mehrebenenstaat‘ nahe legt. Es geht also um die Bürger. Um uns geht es: Wie können wir Bürger uns in die Politik einbringen?

Nach wie vor signalisiert das oft zu hörende Schlagwort von der Politikverdrossenheit eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Menschen in die nationalstaatliche Politik und ihre Möglichkeiten. Es weist auf die Missverständnisse zwischen Bürger und Staat.

In der nationalstaatlichen Politik kennen die Bürger sich aus und entsprechend sollen und wollen er oder sie sich einbringen, mitreden und gestalten. Wenn die Politik aber diese nationalstaatlich geprägten Erwartungen der Bürger gar nicht mehr erfüllen kann, weil sie längst in anderen Zusammenhängen planen und handeln muss, wenn politische Strategien in mehreren Ebenen – der nationalstaatlichen, der europäischen und der

internationalen Ebene - gedacht und durchgesetzt werden und die Politiker bei Strafe von Erfolglosigkeit europäisch und international agieren müssen – wo können sich dann die Bürgerinnen und Bürger in diese Politik einbringen? Sind sie nun dazu verdammt, vom engen Boden ihrer nationalstaatlichen Fixierung untätig und ohnmächtig zuzusehen, wie die Politik über ihre Köpfe hinweg handelt?

Vor allem gilt dieses Hinauswachsen der Politik über die nationalstaatlichen Zusammenhänge für die Politik innerhalb der Europäischen Union. Sie ist als supranationales Gebilde längst über das Stadium einer Gemeinschaft aus souveränen Staaten hinausgewachsen, und es gibt für die einzelnen Staaten immer weniger Veto-Möglichkeiten. Die politischen Gestaltungschancen existieren in einem Geflecht des gegenseitigen Einbindens und folgen den europäischen Regeln des Verhandelns. Damit gewinnen die Mitgliedstaaten allerdings auch Entscheidungs- und Handlungsspielräume.

Der Staat ist also nun nicht mehr in überschaubaren Räumen des Nationalstaats eingerichtet und muss seine politischen Handlungsressourcen woanders suchen. Dazu kommt, dass die Steuerungsmöglichkeiten des Staates von der globalisierten Wirtschaft und deren Logik überlagert und gebrochen werden. Die Wirtschaft hält sich nicht mehr an die alten Regelungsbereiche und -prozesse und geht über die Grenzen. Auch hier müssen sich die Handlungsräume der Politik vergrößern und entsprechend - damit sind wir beim Thema Partizipation im Mehrebenenstaat – entsprechend müssten sich eigentlich auch die Handlungsspielräume und Beteiligungsräume der Bürger vergrößern. So die Theorie.

Was aber bedeutet das in der Praxis für die Bürger, für ihre Teilhabe und dieses Sich-Einbringen-Können, wie es ja im Sinne des Gebotes der Demokratie, von dem wir ausgehen, zwingend notwendig ist? Wie wäre

Partizipation heute zu denken, organisatorisch wie inhaltlich im europäischen und globalen, aber auch im lokalen und kommunalen Rahmen?

Erfolgreiches Engagement und Einbringen muss natürlich auf einer gewissen realitätsnahen Grundlage erfolgen. Damit stellt sich auch die wichtige Frage der Transparenz: ob der Staat und der Politikbetrieb für die Bürger in einem Mehrebenensystem überhaupt durchschaubar ist?

Und schließlich: Was kann man über diejenigen Akteure sagen , die sich hier für bürgerschaftliches Engagement anbieten - die NGO's, die neuen sozialen Bewegungen und auch die lokalen Gemeinschaften in der Politik?

Von der folgenden Diskussion erhoffen wir uns Anregungen, wie Teilhabe stattfinden und befördert werden kann. Wir erhoffen uns Ideen zur direkten Demokratie und Einsichten zu konkreten Strategien des bürgerschaftlichen Engagements, die in die Mehrebenenpolitik umsetzbar sind. Nicht zuletzt hoffen wir auf Ermutigung der Leserinnen und Leser für mehr Engagement und politisches Handeln.



Auf den ersten Blick scheint es so, als ob die Bürger nicht mehr viel zu sagen hätten. Die Nationalstaaten haben immer mehr Macht an supranationale Organisationen abgegeben, zum Beispiel an die EU. Die Kontrolle der Macht ist im Zuge dessen nicht bei den Bürgern verblieben. Das große Problem in der Europäischen Union ist, dass wir mit der Kommission eine europäische Regierung haben, auf deren Zusammensetzung wir Bürgerinnen und Bürger keinen Einfluss nehmen können. In einer Demokratie ist es essentiell, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Regierung abwählen können.

Auf der anderen Seite gibt es im internationalen Raum, in dem sich soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen bewegen, so viele Partizipationschancen wie noch nie. Besonders deutlich zeigt sich das

am Beispiel der großen internationalen Konventionen auf den Gebieten Umwelt, Menschenrechte und Entwicklung. Anders als etwa im nationalen Raum existiert dort eine organisierte, strukturierte und standardisierte Teilhabe der Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Es wird mittlerweile als selbstverständlich angesehen, dass NGOs bei den Treffen der großen Klimakonventionen ein Rede- und Antragsrecht besitzen. Auf diese Weise ist der Input der Bürgerorganisationen garantiert.

Nun kann man wiederum sagen: Was bringt das? Hilft das wirklich, Bürgerinteressen durchzusetzen? Die Nichtregierungsorganisationen haben wesentlich zu den Fortschritten auf globaler Ebene beigetragen. Keine der Konventionen auf den genannten Gebieten wäre zustande gekommen, wenn nicht zentrale Impulse vonseiten der Wissenschaft sowie der Nichtregierungsorganisationen ausgegangen wären. Das ist erfreulich und tragisch zugleich, denn die NGOs alleine können es natürlich nicht richten. Wenn man die globalen Probleme betrachtet – dazu zähle ich mindestens drei, nämlich Armut, globale Sicherheit und Umwelt – hat sich die Situation auf der Welt eher verschlechtert.

Für mich steht außer Frage, dass Nichtregierungsorganisationen, Bürgerorganisationen und soziale Bewegungen demokratisch legitimiert sind. Das Recht sich zusammenzuschließen und seine Meinung politisch durchzusetzen ergibt sich aus der im Grundgesetz verankerten Versammlungs-, Koalitions- und Meinungsfreiheit. Sehr kontrovers diskutiert wird allerdings, wie Nichtregierungsorganisationen strukturiert sein müssen. Müssen ihre internen Strukturen demokratischen Prinzipien entsprechen, weil diese Organisationen sich für die Stärkung der Demokratie einsetzen? Meiner Ansicht nach sollte bei der Gestaltung interner Strukturen weniger die Demokratie als die Effizienz im Vordergrund stehen. Genau so wie der BDI nicht demokratisch strukturiert ist, brauchen auch Bürgerorganisationen es nicht zu sein.

Die Partizipationschancen, gerade für Studierende und junge Leute, sind auf allen Ebenen und in allen politischen Bereichen enorm. Dennoch muss man sich fragen, was getan werden kann, um die Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch im globalen Kontext, noch auszubauen. Die internationalen Organisationen müssen demokratisiert werden, das muss bei der Europäischen Union jedoch anders geschehen als beim Internationalen Währungsfonds. Im Hinblick auf die EU ist es zentral, dass das Parlament gestärkt wird, noch viel nachhaltiger als es im neuen Verfassungsvertrag andeutungsweise versucht worden ist. Darüber hinaus brauchen wir auf allen Ebenen des Mehrebenenstaates mehr direkte Demokratie. Das Beispiel der Schweiz macht deutlich, dass direkte Demokratie Regierungen präventiv dazu veranlasst, bestimmte Schritte zu unternehmen, um nicht in die Schwierigkeiten eines Referendums zu geraten.

Meine zentrale These lautet, dass wir uns vielleicht zu sehr auf den globalen und zu wenig auf den nationalen Kontext konzentrieren. Funktioniert unsere nationale Demokratie eigentlich noch in dem Sinne, dass Bürgerinteressen und das Gemeinwohl bei politischen Entscheidungen zum Tragen kommen? Ich glaube nicht. Unsere Demokratie ist in wesentlichen Bereichen deformiert. Wenn auf globaler Ebene politische Entscheidungen sich mehr nach Partikularinteressen richten als nach dem Allgemeinwohl der Bürgerinnen und Bürger, eskaliert das auf nationalstaatlicher Ebene. Nach wie vor werden die Entscheidungen in der Welt von sieben bis acht großen Nationen getroffen, die in der Regel zu den sogenannten westlichen Industrienationen zählen. Hier müssen wir ansetzen, wenn wir die Welt zum Besseren wenden wollen.



Im Rückblick gesehen sind die modernen Gesellschaften zunehmend inklusiver geworden. Immer weitere Kreise der Bürgerschaft sind einbezogen und können somit politisch mitmischen und Verantwortung tragen. Beispiele für das schrittweise Anwachsen der Partizipationschancen sind die Ausweitung des Wahlrechtes, die Senkung des Wahlalters, die Einführung von Bürgerentscheiden und Volksbegehren sowie die Möglichkeiten der Verbands- und Verwaltungsklage. Gleichwohl sind der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern an einzelnen Stellen enge Grenzen gesetzt. So gibt es beispielsweise keinen Volksentscheid auf Bundesebene und seit langem hier lebende Migranten besitzen auf Bundesebene nicht einmal das Wahlrecht. Zum Teil sind auch Rückschritte zu verzeichnen, etwa das beschleunigte Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich. Hier wurden bestehende Partizipationsmöglichkeiten wieder eingeschränkt.

Die Tatsache, dass die Möglichkeit zur Partizipation besteht, muss nicht bedeuten, dass sie auch tatsächlich genutzt wird. Dennoch ist festzustellen, dass die reale Bürgerbeteiligung langfristig zugenommen hat. Der Politikwissenschaftler Max Kaase hat bereits 1984 von einer „partizipatorischen Revolution“ gesprochen. Diese Formulierung ist sicherlich übertrieben. Insgesamt lässt sich der Trend jedoch eindeutig belegen. Dabei ist allerdings zu beobachten, dass diese Partizipationswelle, die in den 60er Jahren eingesetzt und sich in den 70er Jahren noch verstärkt hat, in den letzten Jahren stagniert.

Einerseits gibt es also ein gewisses Defizit hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten, andererseits aber auch in Bezug auf die Inanspruchnahme dieser Möglichkeiten. Die Bürgerinnen und Bürger könnten sich an wesentlich mehr Stellen einbringen als sie es tatsächlich tun. Hinzu kommt, dass Partizipation nach wie vor von einer bestimmten Schichtzugehörigkeit geprägt ist. Die Menschen, die der privilegierten Bildungsschicht angehören und deren Chancen in Alltag und Politik dadurch sehr groß sind, bringen sich am stärksten in den politischen Prozess ein. Die reale Partizipation ist dagegen genau bei denjenigen am geringsten ausgeprägt, die ohnehin schon eine schwache Position in der Gesellschaft haben.

Dieser Partizipationsschub der letzten Jahre wurde insbesondere von den sogenannten Neuen Sozialen Bewegungen initiiert und getragen. Dabei wurde immer auch die Frage diskutiert, ob diese Gruppen überhaupt zur politischen Teilhabe legitimiert seien. Eine Demokratie kann sich nicht allein auf den Akt des turnusmäßigen Wählens beschränken. Für ihr Funktionieren ist es grundlegend, dass Bürgerassoziationen, Nichtregierungsorganisationen und Protestgruppen das Recht haben, sich zusammenzuschließen und bestimmte Interessen zu vertreten. Das Grundgesetz spricht den Parteien das Recht auf Mitwirkung an der Willensbildung

zu, sieht jedoch nicht deren Monopolstellung vor. Aus diesem Grund ist die Legitimität außerparteilichen politischen Engagements für mich eine Selbstverständlichkeit. Die gegenteilige Position ist für mich Indiz eines sehr beschränkten Demokratieverständnisses.

Gleichwohl ist es berechtigt, nach der Effizienz bürgerschaftlicher Partizipation zu fragen. Die Antwort hängt allerdings stark davon ab, welche Effizienzkriterien man heranzieht. Aus Sicht der politischen Entscheidungsträger ist Bürgerbeteiligung oft eine Störgröße, die zu Verteuerungen, Verzögerungen und gelegentlich auch zu Blockaden führt. Aus Sicht der Engagierten ist Beteiligung eine politische Ressource, ein Instrument, das man auch sehr zweckrational einsetzen kann. Misserfolge sind jedoch an der Tagesordnung. Wie die Erfahrung zeigt, erreicht man allerdings auch häufig Teilerfolge. Beispielsweise lässt sich ein großtechnisches Projekt vielleicht nicht als solches verhindern, aber bestimmte Aspekte der Planung können beeinflusst werden.

Die Sozialwissenschaften betrachten Bürgerbeteiligung oftmals als politische Produktivkraft, die tendenziell eine Identifikation mit dem Gemeinwesen und dem Gemeinwohl bewirkt. Durch Partizipation werden Probleme ans Tageslicht gebracht, die ansonsten übersehen oder zu spät bemerkt worden wären. Darüber hinaus werden Ideen und Lösungspotenziale freigesetzt. Allerdings sollte man Bürgerbeteiligung nicht generell positiv bewerten, sondern immer auch deren Zielsetzung berücksichtigen. So gibt es beispielsweise auch Bürgerengagement zur Verhinderung von Behinderteneinrichtungen oder Asylbewerberheimen in der Nachbarschaft.

Im komplexen Mehrebenensystem findet Partizipation unter veränderten Rahmenbedingungen statt. Der Nationalstaat hat zwar nicht ausgedient, aber doch viele seiner Funktionen abgegeben. Zum einen werden

die vermeintlich anonymen Kräfte des freien Marktes zunehmend zur Determinante politischer Entscheidungen. Zum anderen hat der Nationalstaat einige Kompetenzen an internationale und supranationale politische Institutionen abgegeben. Damit ist das Problem entstanden, dass die Zurechnung politischer Verantwortung, die im Nationalstaat relativ klar ist, zunehmend schwer fällt. Oft ist nicht eindeutig nachzuvollziehen, wie eine Entscheidung zustande kam und wer dafür verantwortlich ist.

Die Partizipationsmöglichkeiten im Nationalstaat existieren nicht in gleicher Weise auf internationaler Ebene. Die Mitwirkungsmöglichkeiten sind begrenzt und bestehen in der Regel nicht als Rechtsanspruch. Es hängt stark von den jeweiligen Gremien ab, inwieweit Bürgergruppen sich dort einbringen können. In der Regel beschränken sich diese Möglichkeiten jedoch auf ein Minimum. Hinzu kommt, dass auf internationaler Ebene das Element der parlamentarischen Kontrolle fehlt. Auch das Europäische Parlament verdient aufgrund seiner schwachen Stellung kaum die Bezeichnung ‚Parlament‘. Zwar wurden seine Kompetenzen in den letzten Jahren etwas erweitert, aber bestimmte originäre Rechte fehlen ihm gänzlich. Das Europäische Parlament besitzt weder ein Verfügungsrecht noch ein substantielles Kontrollrecht über den Haushalt der EU noch das Recht zur Gesetzesinitiative.

Die Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der EU ist insgesamt sehr distanziert. Der Grund dafür ist nicht nur in der Unfähigkeit und Unwissenheit der Bürgerinnen und Bürger zu sehen, sondern auch darin, dass sie nicht erkennen, wo und wie sie auf dortige Entscheidungen Einfluss nehmen können. Die Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament ist stetig zurückgegangen. Die Eliten haben versäumt, diesen Sachverhalt zu thematisieren. Es wurde einfach weitergemacht, obwohl allen Beteiligten hätte klar sein müssen, dass hier ein großes Problem entstehen wird. Mit der Ablehnung der EU-Verfassung in mehreren Ländern

ist dies zum ersten Mal deutlich geworden. Es erschüttert mich, dass den deutschen Bürgerinnen und Bürgern die Entscheidung über diese Verfassung vorenthalten wurde. Auf der anderen Seite verstehe ich nicht, dass man dieses Recht nicht offensiv eingefordert und das Abnicken durch den Bundestag stillschweigend hingenommen hat.

Der deutsche Begriff des ‚Staatsbürgers‘, für den es bezeichnenderweise in anderen Sprachen gar kein Pendant gibt, offenbart ein obrigkeitstaatliches Erbe der deutschen Vergangenheit. Rechte werden den Bürgerinnen und Bürgern von oben, das heißt von Seiten des Staates, zugestanden. Oftmals sind sie dadurch keine selbstverständlich gewährten Rechte. Das bedeutet, dass man immer wieder um sie kämpfen muss.

Die Zivilgesellschaft oder die Bürgergesellschaft werden durch den Staat und die politischen Entscheidungsträger vor allen Dingen dann gelobt, wenn sie die Haushalte entlasten können, d.h. wenn Eigenverantwortung und Selbstregulierungsfähigkeit der Bürgerschaft ausdrücklich gefragt sind. Man muss jedoch genau hinschauen, aus welchen Gründen sie gefordert wird und unter welchen Umständen sie kritisiert wird. Ich denke jetzt an ein kontroverses Beispiel: Wenn sich die Bürger und Bürgerinnen im Zuge der Hartz-IV-Proteste gegen Zumutungen wehren, dann lautet der Kommentar von Seiten der etablierten Politik: ‚Das Gesetz ist alternativlos. Hier laufen irgendwelche Gutgläubigen, politisch schlecht Informierten den Rattenfängern nach.‘ Das heißt nichts anderes, als dass man diese Bürger mit Ratten vergleicht. Der Umgang mit diesem Konzept der Bürgergesellschaft kann somit von Fall zu Fall stark variieren.

Häufig wird den Bürgerinnen und Bürgern ein Hang zur Inflationierung von Ansprüchen vorgeworfen. Es gibt natürlich Gruppen, die versuchen, ihre Interessen durchzusetzen und dabei Maximalforderungen

stellen. Das trifft aber nicht nur auf zivilgesellschaftliche Initiativen zu, sondern auch auf Wirtschaftseliten. Letztere erheben einerseits den Anspruch, dass der Staat Infrastruktur bereitstellt, dass er Straßen baut, Telekommunikationsnetze einrichtet und für ein gutes Bildungswesen sorgt; andererseits distanzieren sie sich von den Anforderungen, die an sie gestellt werden. Das heißt, dass sie die freien Kräfte des Marktes ohne Wenn und Aber durchsetzen wollen. Das ist für mich eine andere, eine pervertierte Form von Anspruchsinflation, ausgehend von der Forderung, von all diesen Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft freigestellt zu werden.

Wir haben historische Erfahrungen mit den Freihandelsexperimenten des 19. Jahrhunderts gemacht, d.h. mit der Kombination von radikalem Freihandel und einem Staat, der als Sozialstaat noch gar nicht entwickelt war. Wir haben jetzt auch Anschauungsmaterial für radikale Freihandelsexperimente in verschiedenen Ländern, insbesondere in Afrika und Lateinamerika. Mein Plädoyer lautet, dass es keinen Sinn macht, gegen den Freihandel pauschal zu argumentieren. Vielmehr müssen Strategien zur Eingrenzung und zur Folgenbewältigung des Handels in Gang gesetzt werden, um zu vermeiden, dass z.B. Aspekte der Sozial- und Umweltverträglichkeit auf der Strecke bleiben.



Moderator

In beiden Referaten wurden NGOs als legitime notwendige Ergänzungen des Staaten- und Parteiensystems zu tun. Die Frage nach der Legitimität ist von zentraler Bedeutung. Ist es wirklich widerspruchsfrei, wenn eine NGO, die selbst nicht demokratisch verfasst ist, als demokratischer Akteur auftritt, der beansprucht das Gemeinwohl zu vertreten? Unter welchen Bedingungen sind zivilgesellschaftliche Versuche, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen, nach Ihrer Erfahrung, Herr Bode, Erfolg versprechend?

Dr. Thilo Bode

Herr Rucht und ich waren uns ja einig darüber, dass es überhaupt keinen Zweifel geben kann, dass Bürger ein verfasstes Recht haben, sich zu-

sammenzuschließen und in der Demokratie zu versuchen, bestimmte Interessen im politischen Meinungskampf zu vertreten. Das heißt natürlich nicht, dass diese Organisationen dann politische Entscheidungen fällen. Das können nur gewählte Vertreter des Staates. Aber bis es zu diesen Entscheidungen kommt, gibt es einen politischen Willensbildungsprozess. Den kann man auf keinen Fall nur den gewählten Vertretern überlassen. Das sieht auch unsere Verfassung gar nicht vor, das wäre ein völlig statisches Demokratieverständnis.

Wir reden meiner Meinung nach viel zu oft von den sehr schwächlichen Nichtregierungsorganisationen, die Allgemeinwohlinteressen wie Umweltschutz, Menschenrechte und Entwicklung vertreten. Die starken Player wie der BDI, die Gewerkschaften und die Wirtschaftsverbände sind überhaupt nicht demokratisch organisiert. Gleichwohl haben sie einen übermächtigen Einfluss in Deutschland, in Europa und in der Welt. Für mich besteht keine Frage, dass man sich so effizient wie möglich organisieren muss. Ein demokratischer Staat hat natürlich auch Organe wie z.B. die Polizei, die nicht demokratisch organisiert sind. Das muss nichts Demokratiefeindliches sein. Das gilt beispielsweise auch für die Medien – selbst die *taz* ist heute nicht mehr demokratisch organisiert. Als ich noch bei Greenpeace gearbeitet habe, vertrat ich die Meinung, dass man im Schlauchboot nicht mehr abstimmen kann, sonst würde die Aktion vermutlich fehlschlagen.

Wie erfolgversprechend sind Aktionen? ‚Aktionen‘ umfassen natürlich ein weites Tätigkeitsfeld. Das bedeutet nicht unbedingt, dass man sich irgendwo ankettet, sondern darunter können auch Rechercharbeiten fallen. Im Wesentlichen geht es darum, die Öffentlichkeit mit Informationen zu versorgen, die unterdrückt werden. Die öffentliche Meinung soll beeinflusst werden, um dadurch Druck auf die Politiker auszuüben und auf deren Abstimmungsverhalten im Parlament oder Regierungsentcheidung einzuwirken. Meiner Meinung nach ist Einfluss nur langfristig

spürbar. Darüber hinaus muss das Thema nach meiner Erfahrung schon irgendwie unter der Oberfläche brodeln. Ein Thema als NGO aus der Luft zu greifen und in die Öffentlichkeit zu bringen, ist sehr schwierig. Man muss einen Spürsinn dafür entwickeln, wie die Gesellschaft auf ein Thema reagieren wird und wann der richtige Moment ist, es anzuschneiden.

Kampagnenarbeit für Nichtregierungsorganisationen ist eigentlich nicht planbar. Es ist ein permanenter Dialog mit der Öffentlichkeit. Man wirft einen Stein ins Wasser und wartet ab, was passiert. Man kann nicht erwarten, etwas Bestimmtes zu erreichen. Ein Beispiel dafür ist die Feinstaubdiskussion und die sehr gute Arbeit der Deutschen Umwelthilfe, einer relativ kleinen Organisation. Es hat eine sehr lange Zeit gedauert, bis es zu diesen spektakulären Prozessen gekommen ist, bei denen Bürger zum ersten Mal ihren individuellen Gesundheitsschutz gerichtlich einklagen konnten. Im Verbraucherschutz sind wir noch lange nicht so weit. Wir können vermutlich noch zwanzig Jahre warten, dass man dagegen klagen können wird, dass Nitrofen-verseuchte Schnitzel verkauft werden. Im zivilgesellschaftlichen Bereich darf man nicht die Geduld verlieren, sondern muss sich langfristig orientieren.

Moderator

„Im Schlauchboot kann man nicht mehr abstimmen.“ Ist das Problem der demokratischen Legitimierung damit wirklich vom Tisch?

Prof. Dr. Dieter Rucht

Ich habe den Anspruch an NGOs und soziale Bewegungen, intern demokratisch strukturiert zu sein. Das ist keine gesetzliche Vorschrift; sie müssen es also nicht sein, aber sie sollten es. In der Diskussion um die

demokratische Legitimation von NGOs stehen sich meistens das Demokratie-Argument und das Effizienz-Argument gegenüber. Mit letzterem wird behauptet, dass langwierige Diskussion und komplizierte Abstimmungsverfahren nicht möglich sind, wenn man unter Zeitdruck handelt. Die grundsätzliche Frage lautet für mich dabei: Strebt man prinzipiell demokratische Prozeduren an und schränkt sie dann unter bestimmten Bedingungen ein oder fordert man von vornherein, dass sich demokratische Kriterien Effizienzerwägungen unterzuordnen haben?

Wenn man auf den kurzfristigen Aktionserfolg, den Medienerfolg, aus ist und sich dafür bestimmter Aktionen bedient, kann eine reine Effizienzorientierung funktionieren. Diese Vorgehensweise hat jedoch auch ihren Preis. Das zeigt sich beispielsweise bei Greenpeace, wo zahlreiche junge Leute in den Ortsgruppen aktiv werden, dies dann aber nach kurzer Zeit frustriert abbrechen, weil sie überhaupt keinen Handlungsspielraum haben. Sie müssen einen Vertrag unterschreiben, der besagt, dass jede Aktion von der Zentrale genehmigt werden muss. Das sehe ich sehr kritisch.

Dr. Thilo Bode

Wenn wir von der Demokratie in NGOs sprechen, meinen wir ja nicht unbedingt formale Abstimmungsprozesse mit Mehrheitsentscheidungen. Man kann keine NGO führen, ohne eine intensive Partizipation an den Entscheidungen zu organisieren. Dies trifft insbesondere auf Organisationen zu, die Autoritäten in Frage stellen wollen. Wer beispielsweise die Arbeit von Greenpeace als effizient bezeichnet, übersieht, dass die Vorbereitung einer Kampagne ungefähr zwei Jahre dauert, weil sehr viel diskutiert wird. Prinzipielle Mehrheitsentscheidungen bereiten vor allem dann Probleme, wenn man den Anspruch hat, kreativ zu sein und gegen den Strich zu bürsten. Wenn wir bei Greenpeace oder Foodwatch mehrheitlich entscheiden würden, würden bestimmte Kampagnen gar nicht gemacht.

Die Risikofreudigkeit ist nicht sehr groß, deswegen drohen innovative Vorschläge bei Abstimmungen zu scheitern. Das Mehrheitsprinzip kann dadurch zu erheblichen Qualitätsverlusten führen.

Prof. Dr. Dieter Rucht

Man muss Demokratie einüben in all den Bereichen, in denen man sich bewegt: in der Schule, in der Universität, am Arbeitsplatz und in den NGOs. Es sollte keine demokratiefreien Räume geben. Ich gestehe ein, dass es Situationen gibt, in denen das Prinzip der Abstimmung, der langwierigen Verfahren abgekürzt oder vielleicht sogar außer Kraft gesetzt werden muss. Aber das würde ich nicht pauschal für bestimmte Organisationstypen, sondern allenfalls für bestimmte Situationen reklamieren.

Unter welchen Bedingungen sind Bürgergruppen, sind soziale Bewegungen erfolgreich? Man kann bestimmte Bedingungen formulieren, ohne so etwas wie ein allgemeines Rezept mit Erfolgsgarantie aufzustellen, unter denen positive Resultate wahrscheinlicher sind. Erfolge sind vor allen Dingen dann erreichbar, wenn die Ziele konkret formuliert sind und man nicht ins Blaue hinein mit vagen Fernzielen arbeitet. Das Ziel, eine bessere und gerechtere Welt zu erreichen, hört sich natürlich gut an, aber der Erfolg lässt sich kaum messen. Man bewegt sich auf einer langen Durststrecke; das ist für die Beteiligten sehr frustrierend. Meine Empfehlung lautet also, kleine Schritte zu identifizieren, aber durchaus ein optimistisches Fernziel im Auge zu behalten.

Ein zweiter Punkt ist der zentrale Stellenwert der Öffentlichkeit; dazu gehören insbesondere die Massenmedien. Man muss die Entscheidung treffen, ob man ein kleiner Verein bleiben oder ein Millionenpublikum erreichen will. Ersteres ist sinnvoll, wenn man auf lokaler Ebene etwas

umsetzen möchte. Wenn man aber Großprojekte anstrebt, dann kommt man an den Medien nicht vorbei. Das setzt voraus, dass man auf die Gesetze des Medienbetriebs eingeht, dass man lernt, wie Medien funktionieren und nach welchen Kriterien sie operieren. Man muss sich zumindest partiell diesen Mechanismen anpassen. Das bedeutet nicht, sich ihnen auszuliefern, sondern zu versuchen, sich die Medien zunutze zu machen.

Ein dritter Punkt ist, dass man dort ansetzt, wo die Fachleute, die Eliten und die politischen Entscheidungsträger gespalten sind. Eine Phalanx geschlossener Meinungen in den Eliten zu überwinden, ist sehr schwierig. Wenn man aber Widersprüche und Meinungsverschiedenheiten erkennt, dann ist das ein wichtiger Ansatzpunkt, um Verbündete zu gewinnen.

Dr. Thilo Bode

Die Bedingungen und Kriterien, die Sie für erfolgreiche Kampagnenarbeit genannt haben empfinde ich als zutreffend. Zuletzt haben Sie einen Punkt genannt, den ich extrem wichtig finde: Es muss sich um einen guten Konflikt handeln. Die erste Frage, die wir bei einer Kampagne stellen, ist: Wer ist der Gegner? Keine Kampagne ohne Gegner. Keine Kampagne ohne Konflikt. Die Presse schreibt nur über Konflikte, nicht über Nichtkonflikte. Die Japaner sagen: Wenn du es eilig hast, mache einen Umweg. Das trifft bei Kampagnen oftmals auch zu. Und: Der Wurm muss dem Fisch schmecken und nicht dem Angler. Das ist auch ein gutes Rezept.

Moderator

Wir sollten die eben angestellten Überlegungen auch einmal im Kontext des Mehrebenenstaats betrachten. Viele Entscheidungen werden

heutzutage in Brüssel getroffen und nicht mehr im nationalstaatlichen Rahmen. Wer ist in diesem Fall der Gegner? Wo ist die Öffentlichkeit? Es ist ja oft beklagt worden, dass es keine europäische Öffentlichkeit gibt. In der Tat existiert sie nur im Ausnahmefall, zum Beispiel beim französischen „Non“ anlässlich des Referendums zur Europäischen Verfassung. Wie verändern sich durch diese Vervielfachung von Entscheidungsebenen, die ein stetiger und unaufhaltsamer Prozess ist, die Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement und Kampagnen?

Dr. Thilo Bode

Man muss unterscheiden, von welcher politischen Ebene man spricht. Auf EU-Ebene ist es sehr schwierig, Öffentlichkeit zu erzeugen. Die geballte Macht der Wirtschaftsverbände auf EU-Ebene ist unglaublich groß. NGOs verfügen in der Regel nicht über finanzielle Macht, sondern können ihre Ziele nur über den Transmissionsriemen der Medien erreichen. Daher ist es strategisch gesehen wichtig, seine Ziele über einflussreiche Nationalstaaten zu verfolgen. Organisationen, die ihr Büro nach Brüssel verlegt haben, um dort näher an den Entscheidungsträgern dran zu sein, stellen oft fest, dass sie dort weniger Einfluss haben als vorher.

Wo, wie bei der WTO oder den Klimaverhandlungen, über eine bestimmte Periode im Licht der Öffentlichkeit verhandelt wird, haben Nichtregierungsorganisationen im Rahmen des Möglichen einen relativ großen Einfluss. Bei den Klimaverhandlungen spielen NGOs beispielsweise eine wichtige Rolle bei der Formulierung von Meinungen und der Vorbereitung von Beschlüssen. Das geschieht jedoch stets vor dem Hintergrund, dass dies Hilfskonstruktionen sind.

Prof. Dr. Dieter Rucht

In der europapolitischen Diskussion wird sehr häufig ein Scheingegner aufgebaut, nämlich die Bürokratie in Brüssel. Dieses Bild wird oftmals von den nationalen Regierungen – gewollt oder ungewollt – unterstützt. Ich habe in zwei Serien Leute interviewt, die im Umweltbereich in Brüssel arbeiten. Mein Eindruck war, dass dort sehr aufgeschlossene und reflektierte Menschen sitzen. Sie wissen sehr genau, was sie erreichen wollen, werden aber zum Teil politisch gebremst und können ihre Ideen nicht umsetzen. Der Grund dafür liegt darin, dass sie von nationalen Regierungen blockiert werden. Die Brüsseler Bürokratie, das nur als Fußnote, ist übrigens gar nicht so groß, wie immer geglaubt wird. Sie entspricht etwa der Größe der Stadtverwaltung in Köln. Somit können wir hier nicht von einem riesigen Apparat sprechen.

Die zweite Frage betraf die Situation der Bürgerinnen und Bürger, die auf Dinge Einfluss nehmen wollen, die fernab vor sich gehen, d.h. in Brüssel, auf dem G8-Gipfel oder bei der UNO. Im Grunde sind die einzelnen Bürgerinnen und Bürger dabei völlig machtlos. Man kann beispielsweise Protestbriefe schreiben, aber das bleibt ein lächerliches symbolisches Unterfangen. Der einzige Weg, der aussichtsreich ist, besteht darin, sich gemeinsam politisch zu engagieren, und zwar grenzüberschreitend. Seit Jahrzehnten gibt es eine Fülle von internationalen Verträgen, Kommissionen und Institutionen. Demgegenüber stand eine national orientierte Zivilgesellschaft, die auf der internationalen Ebene gar nicht präsent war. Jetzt allmählich kommt ein Versuch der Mitsprache zustande, vor allem durch globalisierungskritische Gruppen und durch Organisationen, die sich per se schon als international konstituieren, so wie Greenpeace, Amnesty und Peoples Global Action. Ihre Stimme bleibt aber immer noch schwach und dünn und erhebt sich auch nur sporadisch. Das bedeutet, dass es ein Stück Hoffnung in diese Richtung gibt, dem derzeit aber noch ein ausgeprägtes Defizit gegenüber steht.

Wortmeldung aus dem Publikum

Halten Sie den zivilen Ungehorsam für eine effiziente Methode, um die Interessen der Neuen Sozialen Bewegungen durchzusetzen? Wie würden Sie den zivilen Ungehorsam heute bewerten und vielleicht auch rechtfertigen?

Prof. Dr. Dieter Rucht

Man muss sehr genau definieren, was mit ‚zivilem Ungehorsam‘ gemeint ist. Nicht jede Aktion, die sich dieses Etikett reklamiert, kann guten Gewissens als ziviler Ungehorsam bezeichnet werden. Einige Minimalbedingungen fußen auf der Tradition von Gandhi und seinen Nachfolgern: Erstens das gewaltlose Vorgehen. Zweitens die vorausgehende erfolglose Ausschöpfung anderer Möglichkeiten der Einflussnahme. Drittens, dass man nicht als Einzelperson agiert, sondern in einer Gruppe, und dieses Verhalten sehr genau abspricht und einübt, auch um eine Gewalteskalation zu vermeiden. Viertens, dass man sich zu den Aktionen offen bekennt und sie nicht anonym durchführt.

Es gibt Situationen, in denen ziviler Ungehorsam geboten und legitim ist. Das sind jedoch Grenzsituationen. Man sollte mit zivilem Ungehorsam nicht leichtfertig umgehen. Es ist nicht akzeptabel, wie im Fall der PDS, der eine Steuernachzahlung aus dem SED-Vermögen drohte, sich im Theater auf die Bühne zu stellen und zu sagen: Wir machen jetzt einen zweitägigen Hungerstreik und nennen das Ganze ‚ziviler Ungehorsam‘.

Dr. Thilo Bode

Ich habe mich beruflich viel mit kontrollierten Regelverletzungen befasst und ich stimme Herrn Rucht zu. Wenn man zu diesem Mittel greift, darf man nicht weglaufen. Man muss dazu stehen und sich vor allen Dingen genau überlegen, ob die eingesetzten Mittel im Verhältnis zu dem Zweck stehen, den man verfolgt. Man kann nicht für eine Bagatelle eine Regel verletzen. Es ist inakzeptabel, eine Autobahn über zwei Tage lahm zu legen, weil man gerne schneller nach Hause kommen möchte. Ein solches Verhalten wird von der Öffentlichkeit zu Recht abgestraft. Ziviler Ungehorsam erfährt in der Regel nur öffentliche Unterstützung, wenn die Leute spüren, dass damit ein genuines Anliegen angesprochen wird, das die staatlichen Behörden nicht mehr in den Griff kriegen.

Ich verweise hier auf ein berühmtes Beispiel: Am Anfang der Umweltbewegung haben wir Abflussrohre von Chemiefabriken dicht gemacht und das gläserne Abflussrohr gefordert. Natürlich handelte es sich dabei um eine Regelverletzung. Aber diese Aktionen führten dazu, dass wir das gläserne Abflussrohr heute haben. Strafrechtlich wurden wir übrigens nie belangt. Wir konnten jedes Mal, auch bei den Atomtransporten, mit dem Hinweis auf die allgemeine Gefährdung juristisch argumentieren, dass diese Regelverletzung notwendig ist, damit wesentliche Güter des Allgemeinwohls geschützt werden.

Wortmeldung aus dem Publikum

Volksbefragung ist im Prinzip eine gute Sache, aber mir stellt sich die Frage, wie weit man gehen kann. Im Fall der Europäischen Verfassung wäre ich auch dafür gewesen, dass in Deutschland ein Plebiszit stattgefunden hätte, da es sich um eine sehr grundlegende Frage handelt, die alle

betrifft. In Frankreich und in den Niederlanden haben wir die ehrliche Meinung des Volkes zu verstehen bekommen. Es gibt aber natürlich auch Angelegenheiten, die man nicht der Entscheidung des Volkes anvertrauen sollte, die beispielsweise gewisse fachliche Vorkenntnisse voraussetzen. In welchen Bereichen ist das Ihrer Meinung nach der Fall?

Prof. Dr. Dieter Rucht

Wir haben in der Bundesrepublik eine sehr stark repräsentativ orientierte Verfassung, die als Reaktion auf die Weimarer Republik zu interpretieren ist. Aber Weimar ist Vergangenheit. Inzwischen haben wir eine Tradition von fünf Jahrzehnten halbwegs guter demokratischer Politik aufgebaut. Ich kritisiere viele Aspekte unserer Demokratie, aber im Grunde genommen funktioniert sie, was die institutionellen Grundfesten der bundesrepublikanischen Ordnung angeht. Die Akzentuierung der repräsentativen Demokratie ist angesichts dieser Tradition nicht mehr angemessen. Ich bin daher ein vehementer Befürworter von plebiszitären Elementen auf allen Ebenen. Das heißt auch, dass Fehlentscheidungen zustande kommen können. Das muss man dem Souverän – dem Volk – zubilligen, dass er – genauso, wie sich Regierungen falsch entscheiden können – ebenfalls falsche Entscheidungen trifft. Auch können die Wähler die falschen Politiker wählen – Hitler war einer davon.

Wenn wir das Wort ‚Demokratie‘ – Volksherrschaft – ernst nehmen, dann muss es möglich sein, auf entscheidende Belange dieser Republik Einfluss zu nehmen, und zwar nicht nur durch die Wahl. Die Wahl hat den Mangel, dass sie zunächst einmal bestimmte Politiker mit einem Blankoscheck auf Zeit versieht. Was diese Politiker dann konkret tun, weiß man nicht so genau. Über meinen Wahlzettel habe ich überhaupt keine Möglichkeit, meine Position in einer bestimmten Sachfrage zum Ausdruck zu bringen. Diese Chance muss dem Souverän gegeben werden.

Dr. Thilo Bode

Ich stimme Herrn Rucht zu.

Wortmeldung aus dem Publikum

Sie haben bisher immer mehr von ‚Bürgerbewegung‘ und ‚spontanen Aktionen‘ gesprochen. Es gibt aber eine größere Anzahl von nichtstaatlichen Organisationen, die Lobbyarbeit betreiben, also ganz konkrete Ziele verfolgen. Gerade in solchen Organisationen spielen sich demokratische Prozesse ab. Ich bin beispielsweise Mitglied des NABU, einer Umweltschutzorganisation. Wie bewerten Sie deren Einfluss?

Prof. Dr. Dieter Rucht

In der Bundesrepublik gibt es in vielen Politikfeldern große etablierte Verbände. Der NABU, der frühere Vogelschutzbund Deutschland, 1897 gegründet, gehört dazu, auch der BUND. Das sind Organisationen, die in der Breite sehr präsent sind, in allen Bundesländern und vielen Landkreisen. Sie haben einen sehr hohen Mitgliederstamm – im Fall von NABU und BUND jeweils über 300.000 Leute. Sie engagieren sich vor Ort und machen hervorragende Arbeit. Im Prinzip sind sie auch demokratisch strukturiert, es gibt ein Delegationsprinzip von unten nach oben. Ich will das nicht idealisieren, es gibt da auch Probleme und Reibereien. Nichtsdestotrotz scheint es mir eine angemessene Struktur zu sein, um langfristig kontinuierlich zu arbeiten und in vielen Themenbereichen zugleich gute Umweltpolitik zu machen.

Auch in vielen anderen Politikfeldern gibt es solche Initiativen. Man sollte jedoch die Situation nicht verklären. Es entstehen laufend neue Pro-

bleme, für die es noch keinen etablierten Verband mit vielen Mitgliedern und großer Schlagkraft gibt. Hier bilden sich dann ad hoc Aktionsgruppen, die häufig mit viel Emphase, aber mit wenig Erfahrung operieren. Es muss meiner Ansicht nach beide Aktionsformen geben, die spontane und die etablierte.



Wortmeldung aus dem Publikum

Warum gab es bei der Europäischen Verfassung keine vom Volk gewählte verfassungsgebende Versammlung? Welche Hintergründe hatte es, dass nur staatliche Delegierte an der Ausarbeitung im Konvent beteiligt waren?

Prof. Dr. Dieter Rucht

Giscard d'Estaing würde wahrscheinlich antworten: Wir haben doch alles getan, was möglich ist. Wir haben jahrelang debattiert, die Parlamentarier und die Regierungsvertreter waren beteiligt. Wir haben die Zivilgesellschaft zum Dialog mit uns eingeladen. Sogar per Internet konnten Stellungnahmen abgegeben werden. Das alles haben wir berücksichtigt und daraus einen Kompromiss fabriziert. Mehr war nicht möglich.

Meine Meinung sieht ein bisschen anders aus. Als Radikaldemokrat empfinde ich Verfassungsfragen als essenzielle Fragen, die in die Hand des Volkes gegeben werden müssen. Bei der Europäischen Verfassung ist in der Weise vorgegangen worden, wie in der EU seit Jahrzehnten operiert wird. Die EU ist ein Elitenprojekt, das vor allem zwei Zwecke verfolgte: erstens grenzüberschreitende Markthandlungen zu ermöglichen und zweitens die Situation des Krieges zwischen den Völkern Europas ein für alle mal zu überwinden. Das sind beides ehrenwerte Ziele. Die Verfahren, die gewählt wurden, sind jedoch elitendominierte und -zentrierte Verfahren. Aus ihnen spricht immer noch ein Misstrauen gegenüber der Bevölkerung. Ich halte dieses Misstrauen für völlig unangemessen. Ich glaube, dass Normalbürger ebenso wie Politiker Menschen sind, die einen begrenzten Sachverstand haben und somit auch Irrtümern ausgesetzt sind.

Moderator

Ich stimme Ihnen zu, dass die EU ein Elitenprojekt ist, mit den beiden Gründungsmotiven, die Sie genannt haben. Aber man muss sich auch vor Augen halten, dass die Europäische Verfassung die Partizipationschancen von Bürgerinnen und Bürgern erweitert hätte, wenn auch in unzureichen-

dem Maße. Wir haben es also mit der paradoxen Situation zu tun, dass in dem Moment, in dem versucht wird, das Elitenprojekt EU stärker demokratisch zu legitimieren, genau dieser Prozess plebiszitär zurückgewiesen wird. Würden Sie dieser These zustimmen?

Dr. Thilo Bode

Ich stimme mit Ihrer These vollkommen überein. Ich selbst war erleichtert, dass die Verfassung abgelehnt wurde. Mir war bewusst, dass in einigen Bereichen Partizipationsrechte dadurch marginal verbessert worden wären. Ohne ein klassisches funktionsfähiges Parlament kann man jedoch meiner Ansicht nach nicht von Demokratie reden. Das, was im Fall der Europäischen Verfassung aufgetreten ist, kann auch auf nationaler Ebene geschehen. Die Bürgerinnen und Bürger akzeptieren den Verlauf einer bestimmten Angelegenheit über Jahre hinweg und denken sich, dass die Politikerinnen und Politiker schon richtig handeln werden. Durch eine Veränderung der Situation kann die Sache dann jedoch plötzlich eine Eigendynamik erhalten. Im Fall der EU war das der Beitritt der neuen Länder. Die Menschen fragten sich auf einmal, ob sie überhaupt noch Einfluss hätten. In diesem Moment ist die Frustration der Menschen sehr stark angestiegen. Dadurch kam es zur Ablehnung der Europäischen Verfassung, die in sich zwar vielleicht Sinn macht, aber nicht als Ganzes, da das Projekt keine Unterstützung vom europäischen Volk bekommen hat. Insofern war die Entscheidung gegen die Verfassung nur scheinbar schizophr.

Der Ausgang der Referenden hat das Versäumnis der Regierenden aufgezeigt, zu thematisieren, dass sie eigentlich alle unterschiedliche Vorstellungen von Europa haben. Ich finde es sehr positiv, dass man mit der Ablehnung nun die Leute zwingt, sich damit auseinander zu setzen. Wenn man sich vorstellt, dass diese Referenden positiv ausgegangen wären,

dann wäre wieder nicht über den Sinn und Zweck sowie die Ziele eines gemeinsamen Europa diskutiert worden. Irgendwann musste das schief gehen. Dass es jetzt schief gegangen ist, ist ein Segen – auch wenn die Verfassung einige ganz gute Elemente hatte.

Prof. Dr. Dieter Rucht

Ich habe bei dieser Frage innerlich mit mir gerungen. Ich war kurz nach dem Referendum in Frankreich und habe mit meinen dortigen Kollegen intensiv darüber diskutiert. Die meisten von denjenigen, die mir politisch nahe stehen, haben dagegen gestimmt. Auf die Frage, wie ich abgestimmt hätte, wusste ich keine definitive Antwort. Einerseits bin ich bekennder Europäer – jedoch nicht im Sinne eines Gegengewichts zu den USA oder einem anderen Machtblock. Aber ich könnte mich genauso gut als bekennder Weltbürger bezeichnen. Insoweit ist mir das europäische Projekt von der Grundidee her gesehen hochsympathisch. Andererseits bin ich froh – wie Thilo Bode –, dass die Verfassung gescheitert ist. Sie wäre ein sehr kleiner Schritt in die richtige Richtung gewesen. Damit wären jedoch voraussichtlich auf 40, 50 Jahre hin die Verhältnisse zementiert gewesen. Man hätte nicht nach zehn Jahren einen neuen Verfassungskonvent ins Leben gerufen, um schwierige Fragen noch einmal zu thematisieren.

Ich betrachte das Scheitern der Verfassung als Weckruf an Politik und Zivilgesellschaft, einmal grundsätzlich darüber zu reflektieren, welches Europa wir wollen und zu welchen Bedingungen wir es möchten. Wie partizipationsorientiert soll dieses Europa sein? Wie klar sollen die Verantwortlichkeiten gestrickt sein? Meine Hoffnung und Erwartung ist, dass in den kommenden fünf oder sechs Jahren ein wesentlich besseres Ergebnis herauskommt als jetzt.

Moderator

Ein Problem in diesem Prozess ist allerdings auch, dass Politiker, die im nationalstaatlichen Rahmen auf Legitimation durch Wahlen angewiesen sind, eine Neigung haben, alle positiven Entwicklungen ihrer eigenen Politik zuzuschreiben und alle negativen auf die Brüsseler Bürokratie abzuschieben. Aus diesem Grund überrascht es nicht, wenn die Menschen alles Böse in Brüssel verorten und auch entsprechend abstimmen.

Herr Bode, Sie haben in Ihrem Eingangsstatement kurz die Erfolgsgeschichte der NGOs auf internationaler Ebene gestreift – von der Klimakonferenz bis zum Strafgerichtshof. Wie müssten sich NGOs und soziale Bewegungen organisieren, um so etwas wie eine globale Zivilgesellschaft weiter zu entwickeln? Von welchen Bedingungen hängt ab, ob diese Entwicklung voranschreitet, stagniert oder sogar rückläufig ist?

Prof. Dr. Dieter Rucht

Ich stelle fest, dass sich soziale Bewegungen, Protestgruppen und Nichtregierungsorganisationen sehr unorganisch und verspätet aufmachen, um sich auch auf transnationaler Ebene einzumischen. Der Grund dafür liegt in ihren mangelnden Ressourcen – ein derartiges Engagement kostet immer auch sehr viel Geld und erfordert Know-how. Oft wird im zivilgesellschaftlichen Bereich in einer sehr unsystematischen Weise vorgegangen, nach dem Prinzip: Wo es am meisten brennt, da rennen wir hin. An anderer Stelle ist dann vielleicht schon wieder ein neuer und größerer Brand, auf den sich Aufmerksamkeit und Energie konzentrieren und wodurch alte Tätigkeitsfelder, die durchaus noch problembehaftet sind, vernachlässigt werden. Ich will dies keiner dieser Gruppen vorwerfen, sondern ich unternehme einfach einen Versuch der Situationsbeschreibung.

So gesehen bin ich relativ ernüchtert und skeptisch, was die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft angeht, internationale Politik zu beeinflussen.

Die internationale Politik stellt ähnlich wie die EU-Politik ein Elitenprojekt dar. Es gibt dort mächtige Gruppen – ich nenne sie Einflüsterer, obwohl das fast verschwörungstheoretisch klingt –, die sehr dezidiert und langfristig ihre Interessen durchzusetzen wissen. Daneben gibt es die eben von mir beschriebenen sporadischen, punktuellen und häufig verspäteten Reaktionen. Meine Hoffnung liegt darin, dass diese letztgenannten Gruppen voneinander lernen und sich stärker vernetzen. In punkto Vernetzung denke ich an das *Weltsozialforum* und die *Europäischen Sozialforen*. Diesen Prozess darf man aber nicht überbewerten. Zwar gibt es unter vielen Aktivistinnen und Aktivisten eine gewisse Euphorie und Aufbruchsstimmung dahingehend, dass wir kurz davor stünden, die Geschicke der Welt als globale Zivilgesellschaft in die Hand zu nehmen. Das halte ich jedoch für blanke Fantasie. Meine Erwartungen beschränken sich auf punktuelle Korrekturen sowie die Verhinderungen des Schlimmsten – nicht mehr und nicht weniger.

Dr. Thilo Bode

Ich sehe das so ähnlich. Der Erfolg zivilgesellschaftlichen Engagements hängt natürlich auch davon ab, wie sich die Geschichte verläuft. Wenn sich z.B. Krisen zuspitzen, dann besteht unter bestimmten Konstellationen die Möglichkeit, mehr zu mobilisieren. Das hängt jedoch auch von dem Bereich ab, in dem man sich engagieren möchte. NGOs sind vornehmlich in *soft*-Bereichen einflussreich. Mit Ausnahme der Atomteststopps haben NGOs im harten militärischen Bereich wenig erreicht und auch geringe Erfolgsaussichten. Man kann daher mit rein zivilgesellschaftlichen Mittel die Welt nicht retten.

Wir müssen sehr viel mehr Aufmerksamkeit darauf richten – und das können wir nur außerhalb des parlamentarischen Systems –, unsere nationale Demokratie so zu reformieren, dass sie globaler denkt. Das werden die Parteien nicht von sich aus machen. An dieser Stelle gibt es starke Defizite in der Bürgerbewegung. Wir müssen uns dafür einsetzen, wieder unabhängige Parlamente zu bekommen, wo sich einflussreiche Gruppen nicht auf Kosten des Allgemeinwohls durchsetzen können.

