

## Stichwörter

### 1. Grundlagen

Abgeordnete (A) sind die nach den Vorschriften der Verfassung von den Bürgern gewählten Mitglieder eines Parlaments. Von den Deputierten der Ständeversammlungen unterscheiden sie sich dadurch, dass sie nicht den Interessen eines Standes oder einer Region, sondern dem Wohle des ganzen Volkes verpflichtet und keinen Weisungen unterworfen sind. Bindungsfreiheit und Unabhängigkeit von Weisungen sind wesentliche Merkmale des A.mandats. Die Legitimation der A. wird durch demokratische → Wahlen herbeigeführt. Dem jeweiligen → Wahlsystem kommt dabei ein starker Einfluss auf diesen Legitimationsvorgang und dadurch auf die Stellung des A. zu. Während das Verhältniswahlrecht die A. über die Kandidatenlisten stark an die → Parteien bindet, stellt das Mehrheitswahlrecht eher die Person des einzelnen A. in den Mittelpunkt des Wahlvorgangs. Dennoch ist der A. nicht Vertreter eines Wahlbezirkes, sondern Repräsentant der gesamten staatsbürgerlichen Gesellschaft.

### 2. Das freie Mandat

In allen europäischen Repräsentativverfassungen gilt der Grundsatz des freien Mandats: A. sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, unterliegen bei ihren Entscheidungen nur ihrem Gewissen und vertreten das gesamte Volk. Das Gegenteil des freien Mandats ist das imperative Mandat: die Bindung des einzelnen A. in allen Entscheidungen an Weisungen der Basis (Wähler, Parteimitglieder). Die Verfassungsgeschichte kennt nur negative Erfahrungen mit imperativen Mandaten, die das Parlament gelähmt und schließlich zur Auflösung re-

präsentativer Institutionen geführt haben (Polen, Frankreich). Diese Erfahrungen haben gezeigt, dass Parlamente nur so lange entscheidungsfähig waren, wie sie sich von den Weisungen ständischer Auftraggeber lösen und Mehrheitsentscheidungen ermöglichen konnten.

Das freie Mandat ist zuerst in der französischen Verfassung von 1791 fixiert worden, danach in der belgischen Verfassung von 1831 und schließlich in allen deutschen Verfassungen (Reichsverfassung von 1871, Weimarer Verfassung, Grundgesetz). Das → Grundgesetz legt in Art. 38,1 fest: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“

Die ursprüngliche Funktion des freien Mandats, Ständeversammlungen durch das Verbot von Instruktionen zu einer für das gesamte Reich verbindlichen Beschlussfassung zu befähigen, ist somit im Kern erhalten geblieben. Während imperative Mandate Kompromisse ausschließen und dadurch bindende, von der Mehrheit getragene Entscheidungen verhindern, ist das freie Mandat Voraussetzung jeder parlamentarischen Versammlung, die zu eindeutigen Entscheidungen fähig sein soll. Wie E. *Burke* in seiner berühmten Rede an die Wähler von Bristol betont hat, ist das Parlament kein Kongress weisungsgebundener Gesandter, sondern ein Beschlussorgan und als solches handlungsunfähig, wenn alle A. an Weisungen ihrer Wähler gebunden seien.

### 3. Das imperative Mandat

Das imperative Mandat ist vielfach als ein Instrument erörtert worden, das es der „Parteibasis“ möglich machen sollte, gegenüber „ihrer“ → Fraktion in der kommunalen Vertretungskörperschaft eine umfassende Instruktionskompetenz in den zentralen Fragen kommunaler Politik geltend zu

machen. Verfassungspolitisch haben sich diese Forderungen auf Art. 21 GG gestützt, der den politischen Parteien einen Gestaltungsauftrag erteilt. Das Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 GG und Art. 38 GG wird mit dem Gegensatz von *Parteienstaatstheorie* und *Repräsentationstheorie* umschrieben. Während die Parteienstaatstheorie die parteipolitische Bindung des A. mandats betont, fordert die Repräsentationstheorie das freie Mandat. Beide Auffassungen schließen sich jedoch nicht gegenseitig aus, sondern können sich durchaus ergänzen. Denn ein demokratisch gewähltes Parlament muss zwei Forderungen gerecht werden: Es muss einerseits die Entscheidungsfreiheit des A. garantieren und zugleich ein geschlossenes Handeln der Fraktionen ermöglichen. Das freie Mandat sichert die individuelle Verantwortlichkeit der A. und die Fraktionsdisziplin seine kollektive Verantwortlichkeit.

Die Parteienstaatstheorie beruht letztlich auf einer Fiktion: der Identität von Regierenden und Regierten sowie von Parteien und Wählerschaft. Sie wandelt den Instrumentalcharakter politischer → Parteien im Prozess der politischen Willensbildung in einen Monopolcharakter um: Aus dem Mitwirkungsrecht der Parteien am Prozess der politischen Willensbildung wird ein Ausschließlichkeitsanspruch auf Legitimation und Durchsetzung parlamentarischer Entscheidungen. Das parteigebundene imperative Mandat, das die A. an die Instruktionen ihrer Partei bindet, setzt Anweisungen von Parteigremien an die Stelle der Artikulation des Wählerwillens und die Unterordnung der A. unter die Minderheit politisch aktiver Parteimitglieder an die Stelle der Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft.

Gegenüber dieser Außensteuerung der A. durch „ihre“ Parteien sichert das freie Mandat entsprechend der Repräsentationstheorie im Grundsatz eine umfassendere Interessenabwägung in den parlamentari-

schen Beratungen und gewährleistet dadurch die kollektive Entscheidungsfähigkeit des Parlaments. Das freie Mandat ist nicht Ausdruck eines „Honoratiorenparlamentarismus“, sondern gewährleistet unter den Bedingungen der modernen Parteiendemokratie jenes Mindestmaß an Entscheidungsfreiheit, das die A. benötigen, um in einem durch Interessenvielfalt geprägten Parlament mehrheitsfähige Kompromisse zu finden. Wie empirische Untersuchungen der Divergenzen zwischen Partei und Fraktion gezeigt haben, können die A. trotz ihrer Einbindung in Partei und Fraktion im Prozess der parlamentarischen Umsetzung ihrer Zielvorstellungen politische Perspektiven entwickeln, die von denen der Partei- und Fraktionsführungen abweichen (Reinken 2009).

#### 4. Die Stellung des Abgeordneten

Mit der Frage nach der Stellung der A. ist zugleich die Frage nach einer effektiven Einflussnahme der Wählerschaft auf Parteien und Parlament gestellt. Die Maßstäbe des Verhaltens der A. müssen für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Dieser Grundsatz bedingt u. a. eine ausreichende Transparenz der parlamentarischen Interessenbindungen, eine politische Kontrolle von Verbandseinflüssen auf den Aktionsspielraum der A. und die Integration des Parteienwettbewerbs in die parlamentarische Willensbildung.

Die politische Unabhängigkeit der A. wird gegenüber der Judikative durch Sicherungen gewährleistet, die sich auf eine lange Tradition stützen und die Funktionsfähigkeit des Parlaments gewährleisten sollen. Der Grundsatz der *Indemnität* stellt sicher, dass A. wegen ihres parlamentarischen Abstimmungsverhaltens oder politischer Meinungsäußerungen weder dienstlich noch gerichtlich zur Verantwortung

gezogen werden können. Die Indemnität besteht nach Beendigung des Mandats fort.

Die *Immunität* schützt die A. vor Strafverfolgung und anderen gerichtlichen Einschränkungen ihrer persönlichen Freiheit. Der → Bundestag kann die Immunität nur aufheben, wenn kein Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Gerichtsverfahren und der parlamentarischen Tätigkeit des A. besteht. Das *Zeugnisverweigerungsrecht* gestattet es den A. darüber hinaus, über solche Personen und Tatsachen das Zeugnis zu verweigern, die Adressat oder Gegenstand parlamentarischer Beratungen gewesen sind.

Mit einer Reihe von Ämtern ist das A.mandat unvereinbar. Diese Regelung dient gleichfalls der Unabhängigkeit der Mandatsinhaber wie der Eigenständigkeit und Funktionsfähigkeit des gesamten Parlaments. So besteht *Inkompatibilität* zwischen dem Bundestagsmandat und einer Mitgliedschaft im → Bundesrat, dem Amt eines Bundesverfassungsrichters, dem Amt des → Bundespräsidenten, dem Amt des → Wehrbeauftragten und der Mitgliedschaft in der Regierung eines Bundeslandes. Ferner sind das A.mandat und die aktive Ausübung eines Amtes in der öffentlichen Verwaltung unvereinbar. Rechte und Pflichten aus einem Dienstverhältnis ruhen während der Dauer des A.mandats. Ohnehin ist der stetig wachsende Anteil von Beamten an der Gesamtheit der A. der Bundes- und Landesparlamente eine starke, politisch umstrittene, strukturelle Klammer zwischen Parlament und Verwaltung. Die wichtigste innerparteiliche Verankerungsebene stellt dabei die Kreis- bzw. Bezirksebene, die Basis der Parteien, dar. Die deutschen A. sind daher fortwährenden parteilichen und parlamentarischen Zielkonflikten ausgesetzt.

## 5. Wirtschaftliche und soziale Stellung

Im Gegensatz zu den Mitgliedern der „Honoratiorenparlamente“ der Vergangenheit, die ihr Mandat ehrenamtlich wahrgenommen haben, ist in der Praxis aus der in Art. 48,3 GG geforderten Entschädigung eine Alimentation der A. unter Einschluss ihrer Familien geworden. Da es sich bei der A.tätigkeit um eine Hauptbeschäftigung handelt, stellen die Diäten echte Einkommen von „Berufspolitikern“ dar. Die Höhe dieser Bezüge ist durch ein Gesetz festzulegen. Eine automatische Anbindung an Gehälter des öffentlichen Dienstes ist nach einer Entscheidung des → Bundesverfassungsgerichtes unzulässig. Neben der A.tätigkeit ist die Ausübung eines Berufes außerhalb des öffentlichen Dienstes zwar zulässig. Mit dem unabhängigen Status der A. und ihrem Anspruch auf Vollalimentation sind allerdings Bezüge aus einem Arbeitsverhältnis oder aus Beraterverträgen unvereinbar, wenn anzunehmen ist, dass von diesen ein entsprechendes parlamentarisches Abstimmungsverhalten im Sinne der zahlenden Organisation nach den Grundsätzen des Lobbyismus (→ Interessengruppen) erwartet wird. Die Verhaltensregeln des Bundestages sehen daher Angaben über die berufliche Tätigkeit der A., die Offenlegung von Interessenverflechtungen, die Anzeige besonderer Einnahmen und die Unzulässigkeit der Annahme bestimmter Zuwendungen vor. Der Sicherung der Unabhängigkeit der A. dienen ferner Maßnahmen sozialer Sicherung (Alters-, Krankheitssicherung etc.).

## 6. Parlamentarische Praxis

Vor Eintritt in den Bundestag ist die Mehrzahl der A. bereits einige Jahre in der Kommunalpolitik tätig gewesen. Neben Kenntnissen auf der untersten politischen Ebene

werden von den Parlamentariern auch Erfahrungen im vorpolitischen Raum (etwa → Bürgerinitiativen) als wichtig erachtet. Die *A.sociologie* des Deutschen Bundestages zeigt Merkmale einer zunehmenden Professionalisierung und Verfestigung des A.mandats: Die mittlere Zugehörigkeitsdauer nimmt zu. Die Altersstruktur weist eine zunehmende Konzentration auf die mittleren Altersgruppen auf. Sozial rekrutiert sich die Mehrzahl der A. aus der Mittelschicht. 80 % sind Akademiker und häufig Angehörige des → öffentlichen Dienstes. Dies fördert die Entwicklung zu einem Spezialistenparlament und kommt der Kommunikation des Parlaments mit der Wählerschaft nicht zugute.

Zugleich begünstigt diese Homogenisierung der A. eine Politik, die sich zunehmend bürokratischer Verhaltens- und Verfahrensweisen bedient. Diese Entwicklung wird durch eine „Karrisierung der politischen Führungsauswahl“ (*Herzog* u. a. 1990) bewirkt, die die Aufstellung von Parlamentskandidaten von einer schrittweisen Bewährung in der Parteiorganisation abhängig macht und dadurch Personen mit finanzieller Grundsicherung und zeitökonomischem Gestaltungsspielraum bevorzugt. Folge dieser politischen Professionalisierung ist der *Berufspolitiker* als Prototyp des modernen A.. Allerdings ist die konkrete Ausprägung dieser Tendenz im Deutschen Bundestag in den alten und neuen Bundesländern durchaus unterschiedlich: Auch mehr als zwei Jahrzehnte nach der Vereinigung gibt es noch keine Konvergenz der Berufswege west- und ostdeutscher A. (*Kintz* 2010).

Diese Entwicklung ist schon deswegen problematisch, weil die Massendemokratie den A. eine erhebliche Kommunikationsleistung abverlangt: die Offenheit für unterschiedliche Interessen und die Bereitschaft zur Vermittlung bei Interessenkonflikten. Unter den Bedingungen des Wachstums der Staatsaufgaben und der damit steigenden

Anforderungen an fachliche Spezialisierung und parlamentarische Arbeitsteilung verlangt die Wahrnehmung der zentralen Kommunikationsfunktion von den A. hohes zeitliches Engagement, umfassende Präsenz und professionelle Kompetenz

Empirische Untersuchungen der gesellschaftlichen Kontaktstrukturen (des „Kontakt-Kapitals“) der A. weisen unterschiedliche Beziehungsgeflechte zwischen den Fraktionen und ihren gesellschaftlichen Klientelgruppen aus. Insgesamt unterhalten die A. Kontakte zu einem sehr breit gefächerten Interessenspektrum. In der Kommunalpolitik, ihren Parteien und im vorpolitischen Raum sind sie tief verwurzelt. Ihr politischer Erfolg hängt vom Aufbau leistungsfähiger Netzwerke mit gesellschaftlich verankerten Partnern und der beharrlichen Pflege dieser professionellen Kommunikationsstruktur ab. Politiker, die Karriere machen wollen, müssen negative Medienberichte vermeiden. Dieses defensive Verhalten erschwert jedoch die Herausbildung eines markanten Profils nach den Gesetzen der Mediendemokratie. A. bemängeln vielfach die weitgehende Personalisierung der politischen Berichterstattung und – damit eng verknüpft – der Politik.

Nach dem Rollenverständnis seiner A. ist der Bundestag keineswegs ein nur auf Gesetzgebung und Regierungskontrolle beschränktes „Arbeitsparlament“, auch wenn diese Aufgaben das Schwergewicht der parlamentarischen Arbeit nach Auffassung der A. ausmachen. Auch Aufgaben des „Re-deparlaments“ (Artikulation von Interessen, politische Grundsatzarbeit, Vermittlungsaufgaben) werden gesehen. Stichworte wie „Verrechtlichung“, „Perfektionismus“ und „Regelungswut“ deuten jedoch auf einen anhaltenden Trend zu einem „Arbeitsparlament“ hin. Der Bedeutungsverlust der A.tätigkeit gegenüber der Tätigkeit der Exekutive ist gravierend.

Das Streben nach politischer Geschlossenheit in den Fraktionen steht nicht im Gegensatz zum Grundsatz des freien Mandats. Fraktionelle Solidarität und Freiwilligkeit der Fraktionszugehörigkeit sind Grundvoraussetzungen der A.tätigkeit. Dem entspricht das Erfordernis der Fraktionsdisziplin, unter der „[...] alle die Mittel (zu verstehen sind), die die Fraktionsangehörigen veranlassen sollen, den Fraktionsbeschlüssen gemäß abzustimmen“ (H. Rausch).

In der parlamentarischen Praxis ist der Deutsche Bundestag ein „Parlament der Fraktionen“ (H. Hamm-Brücher) geworden. Trotz der Garantie des freien Mandats ist der Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Mandatserwerb äußerst eng. So schaffen die Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes bei der Kandidatenaufstellung ein Parteienprivileg in Form einer faktischen Monopolstellung der Parteien. Diese Abhängigkeit setzt sich in der Parlamentsarbeit durch feste Einbindung in eine Fraktion fort. Der parlamentarische Arbeitsablauf erzwingt Fraktionsdisziplin.

Die *Interfraktionelle Initiative Parlamentsreform* hat daher an die Einsicht der Fraktionsführungen appelliert, die Initiativefreude der einzelnen A. zu fördern und es als eine Notwendigkeit der Geschäftsordnung bezeichnet, Zivilcourage und Spontaneität der A. nicht zu ersticken.

Zur Stärkung der Stellung des einzelnen A. sind mehrere Reformen vorgeschlagen worden – insbesondere die Stärkung seiner Position durch „offene Listen“ für die Zweitstimme der Wähler, die Aufwertung der Ausschussarbeit, die Stärkung des persönlichen Initiativrechts des A. und vor allem die Verbesserung des Ansehens und der Glaubwürdigkeit des Parlaments insgesamt.

## Literatur

- Beyme, Klaus von 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen.
- Elsner, Steffen H./Algasinger, Karin 2001: „Sehr geehrte Frau Abgeordnete!“ „Sehr geehrter Herr Abgeordneter!“. Der Bürger- und Wählerservice deutscher Abgeordneter zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Ergebnisse einer experimentellen Fallstudie. München.
- Herzog, Dietrich u. a. 1990: Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung. Opladen.
- Kevenhörster, Paul 1975: Das imperative Mandat. Seine gesellschaftspolitische Bedeutung. Frankfurt a. M./New York.
- Kintz, Melanie 2010: Die Berufsstruktur der Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 3/2010, S. 491-503.
- Oberreuter, Heinrich 1996: Die Abgeordneten: Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis in der parlamentarischen Demokratie. München.
- Patzelt, Werner J./Algasinger, Karin 2001: Abgehobene Abgeordnete? Die gesellschaftliche Vernetzung der deutschen Volksvertreter, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen. H. 3/2001, S. 503-527.
- Rausch, Heinz 1973: Der Abgeordnete. Idee und Wirklichkeit. München.
- Reinken, Joachim Georg 2009: Divergenzen zwischen Partei und Fraktion. Untersuchungen zum Spannungsverhältnis von CDU-Parteiführung und CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Münster.

*Paul Kevenhörster*

## Ämterpatronage

Ämterpatronage (Äp) ist ein Begriff der politischen Umgangssprache, meist mora-

lich abwertend benutzt, und der politischen Soziologie. Er bezeichnet die Vergabe von beruflichen und politischen Positionen durch Entscheidungsträger an ihnen genehme Personen. Äp. ist ein zentrales und in der Öffentlichkeit umstrittenes Herrschaftsinstrument. Zwei mögliche Funktionen der Äp. lassen sich unterscheiden.

Zum einen soll durch die Äp. Organisationsverhalten dauerhaft gesteuert werden. Nur auf permanente Anweisung und Überwachung, auf Dankbarkeit oder Sanktionen zu setzen, ist eine kaum verlässliche Strategie. Hingegen erleichtern Personen, die aus eigenem Antrieb in gewünschter Weise handeln, die Ausübung von Herrschaft. Solche Personen werden typischerweise im Kreis der persönlich Bekannten, der Vereins- oder Parteifreunde, unter den Absolventen bestimmter, Vertrauens genießender Ausbildungsgänge und in „befreundeten“ Organisationen gesucht.

Eine zweite, häufig zu beobachtende Funktion der Äp. besteht im Ausbau bzw. im Erhalt von Herrschaft in weiteren sozialen Bezügen. Sie dient z. B. dem Zusammenhalt des Lagers des Patrons. Dieser sieht sich einem großen Erwartungsdruck des sozialen Umfelds auf Versorgung gegenüber. So werden Partei- und Verbandsmitgliedschaften wegen beruflicher Vorteile eingegangen. Man spricht auch von „Wohltätigkeitspatronage“ (T. *Eschenburg*), gemeint ist die Belohnung der Parteifreunde meist mit kleineren Posten. Häufig werden bestimmte Verwaltungsbereiche von Flügeln oder Gliederungen der → Parteien personell „bewirtschaftet“, z. B. das Arbeitsministerium vom Arbeitnehmerflügel oder das Wirtschaftsministerium vom Wirtschaftsflügel. Ein „beliebtes“ Feld der Ämterpatronage bilden auch die verselbständigten Verwaltungseinheiten: z. B. Staatslotterien, Rundfunkanstalten, kommunale Betriebe.

Aus politisch wertender Sicht verkehrt sich der Vorteil der Bewerber mit dem richtigen „Stallgeruch“ im öffentlichen Bereich zur Korruption, wenn fachlich ungeeignete oder im Vergleich zu Mitbewerbern offensichtlich weniger qualifizierte Aspiranten den Vorzug erhalten. Ebenso wenig wäre hinnehmbar, dass systematisch (auch bei gleicher Eignung) „nahestehende“ Personen bevorzugt und andere benachteiligt werden. Solche Patronage verstößt gegen den in Art. 33,2 des → Grundgesetzes verankerten gleichen Zugang jedes Deutschen „nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung“ zu jedem öffentlichen Amt. Besondere Regelungen gibt es für einige Positionen in der → Ministerialbürokratie.

Aus organisationstheoretischer Sicht führt eine zu enge Beziehung und zu große Ähnlichkeit von Aussuchenden und Ausgesuchten zur Gefahr einer Abschottung gegenüber der Umwelt. Entfremdung von gesellschaftlichen Entwicklungen kann die fatale Folge sein. Wechselt der Patronageherr, was in → Demokratien nicht ausgeschlossen ist, stellt sich das Problem, inwieweit der neue mit den personalpolitischen Arrangements des alten Herren weiterarbeiten kann. Für die öffentliche Verwaltung erscheint es daher erforderlich, dass ein Mindestanteil an Amtsträgern vorhanden ist, die der Opposition oder keiner Partei verbunden sind.

Die → DDR war ein krasses Negativbeispiel für die Selektion des gesamten Verwaltungsapparates unter parteipolitischen Gesichtspunkten. Bewerber für den → öffentlichen Dienst in der erweiterten BRD mussten alle ein Überprüfungsverfahren durchlaufen, in dem ihre Rolle in der DDR-Zeit untersucht wurde. Besonders im Hochschulbereich wurden viele Wissenschaftler „abgewickelt“, die eine zu konforme Haltung gegenüber dem SED-Regime eingenommen hatten.

Äp. ist ein Argument der traditionellen Parteienkritik (etwa *Scheuch/Scheuch* 1993).

Alternative Mechanismen der Personalauswahl sind jedoch manchmal noch anfälliger für Missstände und unter Demokratiegesichtspunkten eventuell problematischer. Dazu zwei Beispiele. „Unabhängige“ Kommunalpolitik kann ohne innerparteiliche Disziplinierungsmöglichkeiten und Willensbildung zur intransparenten und korrupten Notablenherrschaft entarten. Die direkte Volkswahl von Amtsinhabern kann im Zeitalter kostspieliger Medienwahlkämpfe durch finanzstarke Interessengruppen instrumentalisiert werden.

## Literatur

- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas <sup>10</sup>2012: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Machura, Stefan 1993: Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Wiesbaden.
- Machura, Stefan 2008: The Influence of Political Parties on the Third Power, in: Journal of Politics and Law, 1. Jg., H. 1.
- Mayntz, Renate <sup>4</sup>1997: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg.
- Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute 1993: Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie. Reinbek.

*Stefan Machura*

## Äußere Sicherheit / Verteidigung / Nato

### 1. Veränderung der klassischen Bedrohung

Die äußere Sicherheit (äS) der BRD, an der Nahtstelle beider antagonistischer Systeme

gelegen, wurde durch die Bündnispolitik, vor allem NATO und WEU, aber auch durch die Mitgliedschaft in der UNO sowie den Europäischen Gemeinschaften gewährleistet. Die äS der BRD wurde insbesondere während des Ost-West-Konflikts als Sicherheit vor den Staaten des Warschauer Pakts verstanden. Die Bürger der BRD empfanden mehrheitlich eine Bedrohung durch die Sowjetunion und die Warschauer Pakt-Staaten. Umgekehrt war die → DDR in das östliche Bündnisystem des Warschauer Pakts und des RGW integriert und befand sich ebenfalls an der Nahtstelle zum antagonistischen System, so dass äS für die DDR als Sicherheit vor den „imperialistischen NATO-Staaten“ verstanden wurde.

Mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts, dem Zusammenbruch des Kommunismus als Ideologie und Praxis zur Lenkung gesellschaftlicher Großorganisationen sowie dem Zerfall der UdSSR und der Herstellung der deutschen Einheit haben sich auch die Rahmendaten für die äS radikal geändert. Der KSE-Vertrag von 1990 mit seinen bedeutsamen Abrüstungsbestimmungen im konventionellen Bereich, der Rückzug der sowjetischen Truppen aus D sowie dem Territorium anderer früherer Verbündeter in Ost-/Mitteleuropa haben die frühere sowjetische Fähigkeit zu einem Überraschungsangriff auf Westeuropa beseitigt. Ein Krieg in Europa zwischen Ost und West – wie er zu Zeiten des Kalten Krieges immer möglich schien – gilt heute als ausgeschlossen. Eine Bedrohung der äS kann heute nur in anderen Konstellationen erfolgen (vgl. 2.2). Die Sicherheit wird weiterhin durch die NATO gewährleistet. Im Art. 6 des Zwei-Plus-Vier-Vertrages vom 12.9.1990 wird dem vereinten D das Recht zugestanden, „Bündnissen mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten anzugehören“. Da die DDR der BRD gemäß Art. 23 GG beitrug, änderte sich somit auch an der NATO-Zugehörigkeit des um die

DDR erweiterten Ds nichts. D hat in der militärischen Integration der NATO weiterhin einen Sonderstatus. Einmal hat es – im Gegensatz zu den anderen NATO-Staaten – fast alle Streitkräfte in die integrierte Kommandostruktur eingebracht. Zum anderen verfügt D auch über keinen eigenen Generalstab. Drittens hat D eine einseitige Begrenzung seiner Truppen auf 370.000 Mann vorgenommen, die aber mit einem Bestand von unter 200.000 Soldaten nicht wahrgenommen wird. Viertens hat D die von der BRD eingegangene Verpflichtung erneuert, auf die Produktion und den Erwerb von ABC-Waffen zu verzichten. Und schließlich hat D sich fünftens verpflichtet, nach dem im Herbst 1994 erfolgten erfolgreichen Abzug der sowjetischen/russischen Streitkräfte aus der ehemaligen DDR auf dem Territorium der neuen → Bundesländer weder ausländische Streitkräfte und Atomwaffen noch deren Träger zu stationieren. Der Zwei-Plus-Vier-Vertrag ermöglicht eine enge Bindung Ds an die Atlantische Gemeinschaft und erleichterte Ds Nachbarn die Zustimmung zur deutschen Einigung.

Allerdings dürfte die europäische Dimension in der Sicherheitspolitik eine immer größere Rolle erfahren. Einmal ist durch den Zerfall der Sowjetunion und des Warschauer Pakts die NATO ihres perzipierten Bedrohungspotenzials beraubt und befindet sich in einer Phase der Umstrukturierung und zum anderen werden nicht-militärische Gefährdungen der industriellen → Gesellschaften zunehmen. So akzentuiert EU-Europa besonders die politische und ökonomische Dimension seiner Sicherheitspolitik, indem es den ost- und mitteleuropäischen Staaten weitreichende Unterstützungsmaßnahmen (PHARE-Programm/Europa-Abkommen, bilaterale Freundschaftsverträge, Beitrittsverhandlungen, Europäische Nachbarschaftspolitik u. a. m.) zukommen ließ und damit die östliche Hälfte Europas im eigenen Interesse zu stabilisie-

ren trachtete. Auch die Vermittlungsbemühungen von EG/EU – wenn auch wenig erfolgreich – im Jugoslawien-Krieg müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden. So versucht die EU nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts eine stärkere internationale Rolle zu spielen. Daher hat sich die EU eine Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik gegeben, die ggfs. Auch unabhängig von der NATO zum Einsatz kommt.

## 2. Stabilitätstransfer und internationales Krisenmanagement

Zwar hat sich nach Ende des Ost-West-Konflikts die Sicherheitslage für D grundlegend verbessert, da es nur noch von demokratischen und befreundeten Staaten umgeben ist und die meisten von ihnen in NATO und EU mitwirken; jedoch ist an Stelle des Risikos eines *großen Krieges* eine Vielzahl von Risiken anderer Art getreten. Im Verteidigungsweißbuch 2006 wird der internationale Terrorismus als zentrale Herausforderung benannt. Er bedroht Freiheit und Sicherheit überall in der Welt, wie die Anschläge vom 11.9.2001 auf das World Trade Center und das Pentagon deutlich gemacht haben. Andere Bedrohungen sind die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägermittel, so dass sich die Proliferation zunehmend auch für D zu einer Bedrohung entwickelt. Sowohl staatliche als auch private Akteure versuchen, sich Hochtechnologiegüter zu kriminellen Zwecken zu beschaffen. Auch der Versuch einer – wenn auch bisher noch kleinen -Anzahl von Ländern, in den Besitz von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen zu gelangen, kann eine Bedrohung auch für D darstellen. Die Folgen innerstaatlicher und regionaler Konflikte, der Destabilisierung und der innere Zerfall

von Staaten und die damit einhergehende Entstaatlichung von Gewalt bedeutet nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine Gefährdung von Sicherheit. Ungelöste politische Konflikte an der Peripherie des Stabilitätsraum EU berühren zunehmend auch die Sicherheit Ds. „Die Erosion staatlicher Strukturen, der Zerfall ganzer Staaten und damit oft einhergehender Bürgerkrieg ebenso wie das Entstehen von Gebieten, die sich außerhalb der internationalen Ordnung stellen, eröffnen Aktionsräume und Rückzugsgebiete für bewaffnete Gruppen und terroristische Organisationen. Sie fördern organisierte Kriminalität, Korruption, Menschenhandel und die Drogenökonomie“ (Weißbuch 2006: 25). Da darüber hinaus bei einigen Staaten noch intra- und inter-ethnisch-kulturelle Konflikte bestehen, können diese internen Auseinandersetzungen in zwischenstaatliche Konflikte übergehen, die Ausstrahlungseffekte auf Westeuropa haben und somit wiederum auch zu einer Bedrohung für Westeuropa werden könnten. Der Testfall erfolgte im Frühjahr 1999, als aufgrund der „ethnischen Säuberungen“ durch Serbien im Kosovo die NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien einen Luftkrieg führte. Dieser Krieg wurde zwar ohne Mandat der UNO geführt, doch machte die NATO die massive Verletzung der Menschenrechte durch Serbien für die humanitäre Intervention geltend. Auf diese Weise wurden erstmals deutsche Soldaten nach dem Zweiten Weltkrieg, wenn auch lediglich in Form von Luftwaffenpersonal, in Kampfeinsätze einbezogen.

Weiter dürften wachsende Armut und politisches Chaos in vielen Ländern der Dritten Welt Flüchtlingswellen hervorrufen und Migrationströme nach Europa beschleunigen. Die zunehmende Belastung der Umwelt stellt inzwischen ebenso eine globale Herausforderung wie die Ausbreitung von Pandemien und Seuchen (z. B. Aids, Vogelgrippe) dar.

Die Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen für deutsche Sicherheit hat auch zu einer vollkommenen Veränderung der Parameter deutscher Sicherheitspolitik geführt. Zwar wird die aktive Bündnispolitik in NATO und EU weiterhin praktiziert, aber D engagierte sich sehr stark für die Erweiterung dieser Bündnissysteme nach Osten. Die Einbindung der östlichen Nachbarn in NATO und EU wurde als wichtiges Mittel zur Steigerung von gegenseitiger Erwartungsverlässlichkeit und langfristiger Friedenssicherung verstanden. Jedoch geht deutsche Sicherheitspolitik heute weit über die europäische Dimension hinaus. D sieht seine Sicherheit heute nicht mehr nur an seiner Peripherie gefährdet, sondern durch weltpolitische Bedrohungen, so dass seine Verteidigung am Hindukusch beginne (Ex-Verteidigungsminister Struck). So beteiligt sich D an den internationalen Missionen der UNO auf dem asiatischen und afrikanischen Kontinent(→ Bundeswehr). War D zu den Zeiten des Ost-West-Konflikts Importeur von Sicherheit, so hat sich D inzwischen zu einem Exporteur von Sicherheit entwickelt. Diese globale Erweiterung des sicherheitspolitischen Gestaltungsanspruchs suchte besonders die Regierung Schröder durch das Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zum Ausdruck zu bringen. Doch scheiterte dieser Versuch, da D sowohl im Sicherheitsrat als auch in der UN-Generalversammlung die notwendige Unterstützung nicht erhielt. Deutsche Sicherheitspolitik beruht heute auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff. Aufkommenden Gefahren muss mit einem abgestimmten Instrumentarium von diplomatischen, wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen, polizeilichen und militärischen Mitteln begegnet werden. Die weltpolitischen Herausforderungen sind, wenn überhaupt, nur politisch, d. h. mit friedlichen Mitteln politisch zu lösen. Die Existenz von Streitkräften in Bündnissyste-

men kann dabei nur eine Rückversicherungsgesellschaft sein.

## Literatur

- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.) 2001: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff. Hamburg/Berlin/Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 2006: Weißbuch 2006. Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Köln.
- Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo (Hrsg.) 2002: Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden.
- Gasteyger, Curt 2005: Europa zwischen Spaltung und Einigung. Bonn.
- Mayer, Sebastian 2009: Europäische Sicherheitspolitik jenseits des Nationalstaats. Frankfurt a. M.
- Varwick, Johannes (Hrsg.) 2009: Sicherheitspolitik – Eine Einführung. Schwalbach.

Wichard Woyke

## Arbeitslosigkeit (Politische Folgen)

Bei der Untersuchung der politischen Folgen von Arbeitslosigkeit (A) stehen zwei Fragestellungen im Vordergrund:

1. Inwieweit führt A. bei den direkt Betroffenen und/oder Dritten zur Entfremdung vom jeweiligen → politischen System und/oder zu extremistischen Einstellungen bzw. Verhaltensweisen?
2. Inwieweit verfügen Arbeitslose über die Fähigkeit, ihre Interessen wirksam zu vertreten?

Zu 1.: Unstrittig ist, dass die mit MassenA. verbundene Weltwirtschaftskrise den Aufstieg und die Wahlerfolge der NSDAP entscheidend begünstigte. Eine Untersuchung Falters (*Falter* u. a. 1983) deutet aber darauf hin, dass die Arbeitslosen in der Gruppe der NSDAP-Wähler keineswegs besonders stark vertreten waren.

Die 1974 einsetzende, noch immer andauernde Phase erneuter Massen A. hat, entgegen vieler Erwartungen nicht zu einer sichtbaren Gefährdung des → politischen Systems der BRD geführt. Mit Blick auf das Wahlverhalten hat *Faas* eine umfassende Untersuchung vorgelegt (*Faas* 2010), die grob den Zeitraum 1980-2005 abdeckt und in der systematisch versucht wird, Drittvariablen auszuschalten, d. h. zu überprüfen, inwieweit die direkte Betroffenheit von A. und inwieweit andere Faktoren das Wahlverhalten der Erwerbslosen erklären. Grob zusammengefasst, offenbart *Faas* Analyse keine dramatischen Effekte der direkten Betroffenheit von A. auf das Wahlverhalten. Die Neigung zur Wahl zu gehen, wird durch A. eher leicht negativ beeinflusst. Eine Ausnahme bildet hier nur die Bundestagswahl 1998 aufgrund ihres besonderen politischen Kontextes: 1998 verbanden gerade auch viele Arbeitslose große Hoffnungen mit einem Regierungswechsel, was einen mobilisierenden Effekt hatte. Hinsichtlich der Parteiwahl fördert die direkte Betroffenheit von A. die Hinwendung zu Parteien links von der Mitte, wobei die SPD hiervon eher in Oppositionszeiten profitierte, die Linkspartei/PDS vor allem, nachdem die SPD erneut Regierungsverantwortung trug und z. T. harte Einschnitte für Arbeitslose zu verantworten hatte (Hartz IV). Rechtsextremistisches Wahlverhalten als Folge der direkten Betroffenheit durch A. hat *Faas* nicht systematisch untersucht, aber insgesamt scheint es eher eine Randerscheinung zu sein.

Neben den Auswirkungen auf das Wahlverhalten wurden auch andere politi-



<http://www.springer.com/978-3-531-18488-3>

Handwörterbuch des politischen Systems  
der Bundesrepublik Deutschland  
Andersen, U.; Woyke, W. (Hrsg.)  
2013, XXIII, 862 S. 46 Abb., Hardcover  
ISBN: 978-3-531-18488-3