

Hella Hertzfeldt, Katrin Schäfgen, Sandra Thieme (Hrsg.)

Europäische Wege

Gemeinsamkeiten und Unterschiede
in der Entwicklung

Polnisch-Deutscher Workshop
des Studienwerks der Rosa-Luxemburg-Stiftung
in Kraków 2004 und Łódź 2005

Manuskripte

Rosa-Luxemburg-Stiftung
Manuskripte 67

Rosa-Luxemburg-Stiftung

HELLA HERTZFELDT, KATRIN SCHÄFGEN, SANDRA THIEME (HRSG.)

Europäische Wege.
Gemeinsamkeiten und Unterschiede in
der Entwicklung

Polnisch-Deutscher Workshop des Studienwerks der
RLS in Kraków 2004 und Łódź 2005

Karl Dietz Verlag Berlin

Rosa-Luxemburg-Stiftung, Manuskripte 67
ISBN 978-3-320-02106-1
Karl Dietz Verlag Berlin GmbH
Druck und Verarbeitung: MediaService GmbH BärenDruck und Werbung
Printed in Germany

Inhalt

Einleitung	7
I. Privatisierung und Liberalisierung unter den Bedingungen von GATS	
ASSIA TEODOSSIEVA Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes – eine Politik ohne Grenzen?	13
ANA GARCIA GATS und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen unter der Gender–Lupe	37
TIM ENGARTNER Konkretisierung eines neoliberalen Projekts: Die Privatisierung der Deutschen Bahn	46
II. Demokratieprobleme und Menschenrechte	
ALICJA CHYTŁA Demokratiedefizite in Deutschland und Polen – Ungleichheit zwischen Frauen und Männern	69
ANJELIKA AVDEEVA Frauenhandel in postsowjetischen Republiken, insbesondere in Russland, im Kontext der Menschenrechte und internationale soziale Arbeit	92

III. Juristische Fragen

JANE ANGERJÄRV, ALICJA CHYTŁA
Gender Mainstreaming – eine (Heraus-)Forderung
der Europäischen Union? 121

JANE ANGERJÄRV, JANETA MILEVA
Probleme der EU-Verfassungsdiskussion 139

IV. Ökonomische, soziale und politische Probleme einzelner Länder

HOLGER POLITT
Alles auf eine Karte! Polens Rechte an den Machthebeln 155

MARIA ANTONOVA
Common Agricultural Policy and Trade Between Russia
and The European Union: Indications from the Meat Market
The Abstract for a Presentation 158

TORSTEN OBST
Einführung in die Problematik des Ländlichen Raumes 162

V. Philosophische Fragen

LUKASZ CHOLEWA
Einige Fakten über den Informationsbegriff 175

LUKASZ CHOLEWA
Die Rolle der Konsumenten in der modernen Gesellschaft 185

AutorInnen 204

Einleitung

Es ist mittlerweile schon Tradition geworden, dass das Studienwerk der Rosa-Luxemburg-Stiftung einmal im Jahr mit seinen StipendiatInnen einen internationalen Workshop in einem östlichen Nachbarland durchführt. Ziel dieser Veranstaltungen ist es, zum einen das entsprechende Land mit all seinen Stärken und Schwächen kennen zu lernen und zum anderen eigene Forschungsergebnisse mit anderen StipendiatInnen zu diskutieren.

Der vorliegende Band ist das Ergebnis der Workshops 2004 und 2005 in der Republik Polen. Jeweils 20 StipendiatInnen aus unterschiedlichen Ländern kamen zusammen, um sich mit Land und Leuten bekannt zu machen und miteinander ins Gespräch zu kommen. 2004 führte die Fahrt nach Kraków und 2005 nach Łódź, beides Regionen mit bedeutendem historischen Hintergrund, die sich in einer gewaltigen Umbruchsituation befinden. In dieser Abbruch- und Aufbruchatmosphäre führten die StipendiatInnen einen konstruktiven Dialog zu den sie bewegenden Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung.

Assia Teodossieva befasst sich in ihrem Beitrag mit der Handelspolitik der EU im Rahmen des GATS Abkommen. In einem Überblick wird das GATS Abkommen und die Rolle der EU dargestellt. Kritisch setzt sie sich mit den Folgen der Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen und der Liberalisierung des Handels auseinander. Sie zeigt auf, dass asymmetrische Beziehungen zwischen EU-Ländern und Entwicklungsländern in den Handelsbeziehungen fortgeschrieben werden und kommt zur Einschätzung, dass die gesellschaftspolitisch wichtigste Funktion des GATS Abkommens in einer dauerhaften Festschreibung neoliberaler Praktiken liegt. Ebenfalls mit dem GATS Abkommen befasst sich *Ana Garcia*. Sie untersucht die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und benutzt dabei die Kategorie Geschlecht als Analysewerkzeug der neoliberalen Globalisierung. Mit ihrem Beitrag macht sie eindringlich darauf aufmerksam, dass Auswirkungen der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen keineswegs gender neutral sind) sondern geschlechtsspezifische besorgniserregende Aspekte haben)und deshalb unter die Genderlupe genommen werden müssen.

Wie die Privatisierung eines bislang öffentlichen Dienstleistungsunternehmens in der Praxis aussieht, beschreibt *Tim Engartner* am Beispiel der Deutschen Bahn. Eingeordnet in die Privatisierungstendenzen bisher öffentlicher Unternehmen wie z.B. Post und Lufthansa setzt er sich kritisch mit den Auswirkungen auf die Verkehrspolitik auseinander. Er macht deut-

lich, dass einerseits der wirtschaftliche Erfolg ausblieb und andererseits verheerende soziale Folgen für Passagiere und MitarbeiterInnen das Resultat sind. Gleichzeitig zeigt er am Beispiel der Schweizerischen Bundesbahn, dass es auch anders geht – ohne Privatisierung, mit steigenden Fahrgastzahlen und ökonomisch positiven Ergebnissen. Seine Forderung besteht darin in einer bürgerfreundlichen Flächenbahn, statt einer börsentauglichen Schrumpfbahn.

Einen Ländervergleich zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Lage der Frauen gibt *Alicja Chytla*. Ihre Analyse nimmt sie unter der Perspektive vorhandener Demokratiedefizite vor. Während in Polen mit den Transformationsprozessen die tatsächliche Stellung der Frauen und Schwächen der bisherigen Gleichstellungsgarantien offenbar wurden, sind in Deutschland, bei allen Fortschritten, Frauen immer noch nicht entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung adäquat in wichtigen gesellschaftlichen Bereichen vertreten. Ausführlich beschreibt sie die Situation von Frauen im Segment Familie und Arbeitsmarkt anhand von Politik und Gesetzgebung.

Mit Demokratiedefiziten einer extremen Art befasst sich *Anjelika Avdeeva*; sie behandelt den Frauenhandel in den postsowjetischen Republiken. Frauenhandel als eine Form der modernen Sklaverei ist eine schwere Menschenrechtsverletzung, was mittlerweile auch in den Dokumenten internationaler Organisationen anerkannt wird. Ausführlich geht A.A. auf die Ursachen von Prostitution und Frauenhandel ein und zeigt auf, welche Möglichkeiten Sozialarbeit in Russland hat und wie die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen funktioniert. Entschieden plädiert sie für eine grenzüberschreitende Bekämpfung des Frauenhandels als einer internationalen Form des organisierten Verbrechens.

Wie es um die Umsetzung von Gendermainstreaming in Estland und Polen bestellt ist, untersuchen *Jane Angerjäv* und *Alicja Chytla* in ihrem Beitrag. Sie gehen dabei vom Gleichstellungsrecht in der EU aus und analysieren die Implementierung in den beiden Ländern. Sie kommen zu der Schlussfolgerung, dass in beiden Ländern erhebliche Gleichstellungsdefizite bestehen. „Die gesetzlichen Regelungen der beiden Länder sind die ersten Schritte zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und Bekämpfung der geschlechtsbezogenen Diskriminierung. Die Umsetzung der Änderungen bedarf allerdings einer neuen gesellschaftlichen Grundlegung und ihrer Unterstützung durch die Mehrheit.“

Auch wenn die EU Verfassung bekanntlich nicht angenommen wurde, ist die Diskussion um sie von großem Interesse und Aktualität. *Jane Angerjäv* und *Janeta Mileva* analysieren in ihrem Beitrag die Rolle der Resolution des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) vom 13.7.04 und des

Aufrufes der Europäischen Demokratischen Anwälte (EDA) vom 18.7.04. Die Resolution des EGB wird dabei als nicht unproblematischer Kompromiss gewertet, der von einigen wesentlichen Forderungen abrückt, wie z.B. dem Streikrecht in der Grundrechtecharta. Der Aufruf der EDA dagegen stellt eine umfassende Kritik am EU Verfassungsentwurf dar, dessen Hauptpunkte im vorliegenden Beitrag behandelt werden.

Polens Rechte an der Macht wird von *Holger Politt* unter die Lupe genommen. Er untersucht, wie sich die polnische Politik unter dem neuen Präsidenten entwickelt hat. Er zeigt auf, wie die einzelnen Parteien agieren, welche Bündnisse dabei herauskommen oder auch nicht und wie fragil die Politik ist.

Einem speziellen Problem der Ökonomie und Politik widmet sich *Maria Antonova*. Sie setzt sich mit der Finanz- und Agrarpolitik zwischen Russland und der EU am Beispiel des Fleischmarktes auseinander. Neue Lebensmittelsicherheitsstandards der EU erschweren Russland den Zugang zu internationalen Märkten. Es bildet sich eine Asymmetrie heraus, denn einerseits erfolgt die Öffnung des EU Marktes durch die Finanz- und Agrarpolitikreform nur sehr zögerlich, andererseits vergrößert sich die Einflusszone der EU durch ihre Erweiterung seit 2004 beträchtlich.

Eng im Zusammenhang mit der Agrarfrage steht ein anderes Problem, der Ländliche Raum. Wie er funktioniert, welche Bedeutung er, besonders in bezug auf die Städte, hat, untersucht *Torsten Obst* in seinem Artikel. Als eines der Hauptprobleme bezeichnet er die Abwanderung wegen nicht gleichwertiger Lebensbedingungen und zeigt gleichzeitig auf, dass dazu Handlungsalternativen möglich sind, wie Beispiele aus Skandinavien belegen. Sein Fazit für die Bundesrepublik ist ernüchternd: „Der vielseitig beschworene Abbau der Disparitäten zwischen den Großstädten und Verdichtungsgebieten einerseits, und den ländlich geprägten Gebieten andererseits hat sich nicht eingestellt, sondern eher noch verstärkt.“

Die abschließenden beiden Beiträge von *Lukasz Cholewa* haben einen weiten philosophischen Radius. Sein Beitrag zum Informationsbegriff beleuchtet die Genesis des Begriffs insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung der Kybernetik, Physik und Mathematik. Er zeigt auf, wie sich die Theorien zur Informationsproblematik von den 40er bis in die 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts entwickelt haben.

Welche Rolle spielen die Konsumenten in der modernen Gesellschaft, welche Kraft üben sie auf das Angebot-und-Nachfrage-Verhältnis aus und kann das Internet eine demokratisierende Wirkung auf das Kaufverhalten entfalten? Diese durchaus kontrovers diskutierbaren Fragen werden im letzten Text behandelt. L.C. hofft, dass sich diese Utopie der Macht der Konsumenten, die er „Konsumismus“ nennt, in Realität umwandelt.

Die große Klammer und das hauptsächliche Anliegen der beiden Workshops waren die Auseinandersetzung mit Problemen der EU Osterweiterung und der europäischen Entwicklung überhaupt. Der vorliegende Band spiegelt die Vielfalt der Perspektiven und fachlichen Zugänge zur Diskussion über wichtige Fragen der Gegenwart und Zukunft in Europa wider. Die Texte, mit Ausnahme des Beitrages von Holger Politt, sind in den Jahren 2004 und 2005 entstanden, haben jedoch nichts von ihrer Aktualität verloren. Sie zeichnen sich durch eine konstruktiv kritische Sichtweise aus und verstehen sich als Teil eines linken gesellschaftspolitischen Diskurses.

Hella Hertzfeldt, Katrin Schäfgen, Sandra Thieme

Berlin, November 2006

I.

Privatisierung und Liberalisierung unter den Bedingungen von GATS

Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes – eine Politik ohne Grenzen?

Die Handelspolitik der Europäischen Union im Rahmen des GATS

1. GATS im System der WTO – Ein Überblick

Seit langer Zeit warnen die Globalisierungsgegner vor den unvorhersehbaren Folgen verschiedener völkerrechtlicher Vereinbarungen im Rahmen der Welthandelsorganisationsverhandlungen. Darunter fällt auch das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services), welches einer erhöhten Aufmerksamkeit bedarf.

Warum ist der Handel mit Dienstleistungen so wichtig? Der Vizepräsident der Europäischen Kommission Leon Brittan¹ versucht die Frage aus Sicht der Europäischen Kommission zu beantworten.

„Mehr als irgendein anderer Sektor trägt der rasch expandierende Dienstleistungssektor zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Nicht nur entfallen zwei Drittel der Wirtschaftstätigkeiten und der Arbeitsplätze in der EU auf diesen Sektor, sondern auch fast ein Viertel der Gesamtexporte der EU und die Hälfte aller europäischen Direktinvestitionen in dritten Ländern. Im Dienstleistungssektor ist die EU weltweit der bedeutendste Exporteur und Investor. Mit ihrer Politik in diesem Bereich will die Union den europäischen Dienstleistungsunternehmen helfen, nicht nur in Europa, sondern international *wettbewerbsfähig* zu sein...“

Gerade diese Ziele spiegeln sich in der Politik der Europäischen Gemeinschaft bei den GATS-Verhandlungen wider. Aber der Imperativ der Kapitalverwertung, der zur Erschließung neuer Märkte weltweit führt, hat auch soziale und ökologische Dimensionen. So greift eine expansionistische Politik der Industrie tief in bereits geschaffene gesellschaftliche, soziale und menschliche Standards ein.

1.1. Die Geschichte

Eine Initiative zur Globalisierung des Welthandels existierte schon 1941.² Ein stabiles Welthandelssystem, welches den freien Austausch von Waren

¹ GATS 2000, Öffnung der Dienstleistungsmärkte, Ausgabe der Europäischen Gemeinschaften, 1998

² Mehr dazu: Schlochauer, Atlantic Charter 1941, in: EPIL 9 (1986), S. 10 ff

und Dienstleistungen forderte, beinhaltete z. B. die Atlantische Charta vom August 1941. Nach Kriegsende spielte die Aktivität der Vereinigten Staaten eine große Rolle. So berief auf Initiative der USA der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen mehrere internationale Konferenzen über Handel und Beschäftigung³. Ergebnis der Beratungen von 1948 war die sog. „Havanna-Charta“. Mit ihr wurde versucht, umfassende Regulierungen auf den Gebieten des Handels, des Wettbewerbs, der Entwicklungspolitik und des Arbeitsmarktes zu schaffen. Eine internationale Handelsorganisation (International Trade Organisation) sollte im Anschluss an die Gründung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank entstehen. Aus Angst eines Souveränitätsverlustes auf internationaler Ebene scheiterte dieses Projekt am Widerstand des US-Kongresses.

Während der Konferenz von Havanna fanden im Jahre 1947 auch Verhandlungen über einen gegenseitigen Zollabbau statt. Das GATT war ursprünglich als Teilordnung über die Liberalisierung von Zöllen und sonstigen handelspolitischen Maßnahmen im Rahmen der „Havanna-Charta“ vorgesehen. Da diese nie in Kraft trat, wurde GATT vom provisorischen zum dauerhaften Regulator des Welthandels.

Am 30. Oktober 1947 wurde das internationale Abkommen – General Agreement on Tariffs and Trade⁴ (GATT) von 23 Vertragsparteien⁵ unterzeichnet. Die „Motoren“ dieser Initiative waren die USA und Großbritannien. Deren Handelsregeln dienten als Basis der Handelsregeln des GATT.⁶

³ Konferenzen von London (Oktober 1946), Genf (August 1947) und Havanna (November 1947 bis März 1948)

⁴ Ziel des Vertrags war eine schrittweise und bindende Reduzierung der Zölle zwischen den Vertragsstaaten. Das wichtigste Prinzip des GATT ist die sog. Meistbegünstigung. Mit einer Meistbegünstigungsklausel verpflichtet sich ein Staat gegenüber anderen Staaten, mit denen die Meistbegünstigungsklausel vereinbart worden ist, handelspolitische Vergünstigungen zu gewähren. Dabei hat eine unbedingte Meistbegünstigung eine automatische Gewährung von Vergünstigungen zur Folge, eine bedingte nur unter der Voraussetzung, dass derselbe Vorteil auch durch den Partner eingeräumt wird. Eine große Ausnahme von dieser Regel stellt die Vereinbarung über die Zollunionen und Freihandelszonen dar. Danach dürfen die Vertragsparteien im Rahmen von Zollunionen und Freihandelszonen untereinander niedrigere Zölle vereinbaren als sie gegenüber Drittstaaten anwenden, ohne damit gegen das Prinzip der Meistbegünstigung zu verstoßen.

Die große Schwäche dieser multilateralen Vereinbarung bestand im Fehlen eines Durchsetzungsmechanismus. Die Vertragsparteien waren darauf angewiesen, alle Streitigkeiten untereinander beizulegen. (Problematisch war z. B. das Prinzip der Einstimmigkeit. So musste die Entscheidung über eine Klage einstimmig gefällt werden.)

⁵ U. a. führende westlichen Industrienationen - Australien, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, die USA.

⁶ Die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zum GATT

Heute sind mehr als 100 Staaten Vertragsparteien. Die Europäische Gemeinschaft ist nicht als Mitglied des GATT offiziell aufgenommen, wird aber als ein Mitglied behandelt, da sie einen eigenen Status innehat. Offizielle Mitglieder des GATT sind eigentlich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Sie haben aber wesentliche Kompetenzen in diesem Bereich der Gemeinschaft übertragen, damit eine gemeinsame Handelspolitik aller Mitgliedsstaaten nach einheitlichen Grundsätzen gestal-

1.2. Geburt der WTO

Am Anfang waren die GATS-Regelungen als „provisorisch“ gedacht. Da die Gründung einer Internationalen Handelsorganisation scheiterte, bekam das GATT „dauerhaften“ Charakter. Erst nach jahrelangen Verhandlungen konnte die Uruguay-Runde am 15. April 1994 in Marakesch (Marokko) abgeschlossen werden. Nachfolger des GATT wurde die neue Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO). Sie ist für alle Fragen des Welthandels, einschließlich der internationalen Rechtsprechung, zuständig.

Zu den Vertragswerken mit großer Tragweite, die im Rahmen der vielen Vereinbarungen und Verträge der WTO unbedingt erwähnt werden müssen, gehören: *Trade Related Investment Measures - TRIM* (Vereinbarung über Investitionen mit Welthandelsbezug), *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIP* (Abkommen über den Schutz welthandelsbezogener geistiger Eigentumsrechte) sowie das *General Agreement on Trade in Services - GATS* (Allgemeines Dienstleistungsabkommen).

Die WTO wird künftig alle handelspolitisch relevanten Abkommen verwalten und deren Einhaltung kontrollieren. Als Aufgabe hat sich die WTO folgendes Ziel gestellt: ein integriertes und effizientes Welthandelssystem zu fördern und zu entwickeln, das zu einem nachhaltigen Wachstum, zu Vollbeschäftigung und zu einem höheren Lebensstandard führt (vgl. Präambel WTO- Übereinkommen).

1.3. GATS – kurzer Überblick

Mit Gründung der WTO (Nachfolger des GATT) wurde 1994 die Liberalisierung des Welthandels auch auf öffentliche Dienstleistungen ausgedehnt, da auf dem Weltmarkt der Dienstleistungssektor allmählich einen großen Anteil des gesamten Welthandels einnimmt. Durch Privatisierungen im Dienstleistungsbereich will die WTO den privaten Investoren für den Bereich der Dienstleistungen einen neuen Markt erschließen. Das Allgemeine Übereinkommen über Dienstleistungen (GATS) wurde von 142 WTO-Mitgliedern unterzeichnet. Es teilt sämtliche Dienstleistungen in zwölf Bereiche (z. B. Sozialdienste, Gesundheitswesen, Energie, Personen- und Gütertransport, Tourismus, Museen, Bibliotheken, Verwaltung, Reinigungs-

tet werden konnte (vgl. Titel IX Gemeinsame Handelspolitik Art. 131 ff, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Nach diesem Prinzip agiert die Gemeinschaft in Fragen der gemeinschaftlichen Handelspolitik im Namen der Mitgliedsstaaten. (So werden im GATT z.B. die Mitgliedsstaaten durch einen Vertreter der Europäischen Kommission repräsentiert. Ansprüche bezüglich der Verletzung von GATT-Regelungen richten sich nicht mehr an einzelne Mitgliedsstaaten, sondern gegen die Gemeinschaft selbst. Die Gemeinschaft verfügt über kein Stimmrecht in den Verhandlungen, die Mitgliedsstaaten stimmen selbst – in der Praxis einheitlich – ab.) Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestätigt die bindende Wirkung der Vorschriften des GATT für die Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft selbst.

wesen, Müllentsorgung, Kultur, Schulen (auch Forschung an Universitäten), Post, Wasserver- und -entsorgung, Radio, Fernsehen, Altenpflege und Kinderbetreuung, etc.) auf.

Die wichtigsten GATS-Grundsätze sind die Inländerbehandlung (Art. XVII: Ausländer sind wie Inländer zu behandeln) und die Meistbegünstigung (Art. II: was einem Staat/Anbieter gewährt wird, muss auch anderen zustehen).

1.4. Einige wichtige GATS-Merkmale

- Die Unterzeichner entscheiden selbst, in welchen Sektoren und Erbringungsarten sie mitmachen (dann aber bindend und unumkehrbar; vgl. Teil I Teil II, Teil III, Teil IV GATS). Die Einwilligung zu GATS hat die Europäische Union stellvertretend für ihre Mitgliedsländer gegeben. Die Gefahr, die sich dabei ergibt: stimmen die Staaten GATS einmal zu, ist es schwer bis unmöglich, eine einmal beschlossene Liberalisierungsverpflichtung wieder zurückzunehmen.

Jedoch wurde diese Verpflichtung eingegangen, ohne jemals eine öffentliche Diskussion darüber zu führen, obwohl nahezu alle Teile der Bevölkerung von den direkten Auswirkungen von GATS betroffen sind.

- Das GATS unterscheidet vier Erbringungsarten (Art. 1 Abs. 2 GATS): grenzüberschreitend (z.B. Internet), Nutzung im Ausland (z.B. Studium im Ausland), kommerzielle Präsenz im Ausland (z.B. Niederlassung im Ausland, Sprachschule usw.), natürliche Personen im Ausland (z.B. Lehrer in Auslandsschulen).
- Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden“, sind von GATS ausgenommen (Art. I, Abs. 3b GATS). Die Ausnahmen sind aber nur negativ definiert. Eine Dienstleistung fällt nicht in den Ausnahmebereich, wenn sie nicht zu kommerziellen Zwecken erbracht wird oder wenn die Dienstleistung nicht im Wettbewerb mit anderen Dienstleistungserbringern steht (Art. I, Abs. 3b GATS). Da Wettbewerbsverhältnisse und Erbringungsform entscheidend sind, fallen somit teilprivatisierte, quasistaatliche oder gemischte Anbieter unter das Abkommen.

Heutzutage werden fast alle Dienstleistungsbereiche weit liberalisiert. In allen Ländern existieren neben öffentlichen auch private

Anbieter und es gibt kaum noch Sektoren, wo Dienstleistungen nicht zu kommerziellen Zwecken erbracht werden oder nicht im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen. Dort finden sich kaum noch Dienstleistungen, die unter den oben erwähnten Ausnahmehereich fallen würden.

- Art. 22 Abs. 3b der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten⁷ (Übereinkommen im WTO-Vertragswerk) ermöglicht Strafmaßnahmen bei existierenden Liberalisierungsbeschränkungen. Wenn im betreffenden Sektor ein Land aber noch nicht so stark im Wettbewerb steht, kann die Strafe auf andere Sektoren umgelegt werden.
- Die Hauptgefahr des GATS liegt in seinem Grundanliegen: der fortschreitenden Liberalisierung (GATS, Teil IV). Verhandlungen "finden danach regelmäßig statt, um schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen" (Art. XIX Abs. 1 GATS). Dieser Artikel wirkt zusammen mit dem Einbahnstraßenartikel XXI GATS, der in Abs.1a zwar erlaubt "Verpflichtungen jederzeit ändern oder zurücknehmen" zu können. Allerdings müssen dann mit allen betroffenen Ländern „Einigungen über notwendige Ausgleichsmaßnahmen“ für entstandene Schäden ausgehandelt werden, und zwar auf Grundlage der entgangenen zukünftigen Gewinne, die Unternehmen beispielsweise durch ein Gesetz zum Arbeitsschutz entstehen.
- Art. III GATS fordert Transparenz. Trotzdem laufen die Verhandlungen intransparent und geheim (z.B. legte die Bundesregierung bisher ihre Verhandlungsstrategie nicht offen).

2. Europäische Union

Der komplizierte Zusammenhang zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten wird durch eine kurze Erklärung der Konstruktion, des Zuständigkeitsbereiches und des Funktionierens der EU-Struktur skizziert, die ihre äußeren und inneren Kompetenzen, als auch ihre Völkerrechtssubjektivität ergänzt.

Die Europäische Union stellt keine eigenständige internationale Organisation dar. Ihre Bauelemente, (die europäischen Gemeinschaften - EG⁸

⁷ Dispute Settlement Understanding (DSÜ)

⁸ Europäische Gemeinschaft

EGKS⁹ EURATOM¹⁰) ergänzt durch die mit dem EU-Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit, sind die Grundlagen der Union. Der Aufbau der EU wird oft an einem Säulenmodell erklärt, bei dem die Europäische Union als gemeinsames Dach von drei Pfeilern getragen wird. Der erste Pfeiler symbolisiert die drei europäischen Gemeinschaften, der zweite stellt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dar und der dritte die gemeinsame Justiz- und Innenpolitik.

Eine supranationale Integration: Die drei Gemeinschaften sind nicht in der EU aufgegangen, sondern rechtlich selbständig geblieben. Im Rahmen des ersten Pfeilers haben die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft Hoheitsrechte übertragen. Im Rahmen der GASP und der Justiz und Innenpolitik handelt es sich um eine sog. intergouvernementale Zusammenarbeit.¹¹ Hier wollten die Mitglieder nicht auf ihre Macht verzichten, indem sie diese Bereiche durch nationale Regelungen selbst reglementieren.

Anders als die Mitgliedsstaaten besitzt die Gemeinschaft keine grundsätzliche Allzuständigkeit. Mangels die sog. "Kompetenz-Kompetenz"¹² kann sie auch im Bereich des ersten Pfeilers ihre Zuständigkeiten nicht selbst bestimmen. Die Kompetenzverteilung im EGV zwischen ihr und den Mitgliedstaaten erfolgt nach dem sog. "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung". Nach diesem Prinzip benötigt die Gemeinschaft für jeden Rechtsakt eine ausdrückliche Ermächtigungsnorm. Dieses Prinzip wird durch die sog. "implied-powers-Lehre" erweitert. So steht der Gemeinschaft bei den ausdrücklich übertragenen Bereichen (das ist nur im ersten Pfeiler der Fall) jeweils Außenkompetenz (die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge) zu, auch wenn es keine ausdrückliche Kompetenznorm des EGV gibt¹³ (Parallelität von Außen- und Innenkompetenz).¹⁴

Spricht man über die Tätigkeit der Europäischen Union, wird meist die Tätigkeit, in der die sog. „Vergemeinschaftung“ stattgefunden hat, verstan-

⁹ Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

¹⁰ Europäische Atomgemeinschaft

¹¹ Rudolf Streinz: Europarecht, 4 Auflage 1999, S. 43 Rn. 121a

¹² Die Mitgliedstaaten bestimmen, in welchen Bereichen der Gemeinschaft Kompetenzen zustehen. Also verfügt die Gemeinschaft nicht über die Kompetenz – Kompetenzen zu begründen.

¹³ Helmut Loibl: Europarecht - Das Skriptum: 1 Auflage, 1999

¹⁴ Ausschließliche Rechtsetzungskompetenz besitzt die Gemeinschaft nur in Einzelfällen (z.B.: Art. 26 EGV-Gemeinsamer Zolltarif; Art. 71 EGV - Der Verkehr; Art. 105 ff Die Währungspolitik). Als Regelfall der Kompetenzverteilung ist die konkurrierende Rechtsetzungskompetenz anzusehen, bei der die Mitgliedsstaaten nur insoweit und nur so lange zuständig sind, als die Gemeinschaft keine Rechtsakte erlassen hat. Das ist aber stets an dem Grundsatz des Art. 5 II EGV (Subsidiaritätsprinzip) zu messen, also die Gemeinschaft darf nur dann tätig werden, wenn die Ziele auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind. Im Bereich der parallelen Zuständigkeiten können sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedsstaaten tätig werden, wobei im Konfliktfall die Anwendung der gemeinschaftlichen Regelung Vorrang hat.

den. Die Mitgliedsstaaten haben aufgrund Art. 131 ff. EGV wesentliche Kompetenzen in diesem Bereich der Gemeinschaft übertragen, damit eine gemeinsame Handelspolitik (für alle Mitgliedsstaaten zusammen) nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet werden kann (vgl. Titel IX Gemeinsame Handelspolitik Art. 133). Nach diesem Prinzip agiert im Namen der Mitgliedsstaaten in Fragen der gemeinschaftlichen Handelspolitik die Gemeinschaft selbst. (Das ist der Fall bei Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen in der Handelspolitik – Art. 133 EGV, also auch bei Verhandlungen im Rahmen der WTO).

In den anderen zwei Pfeilern (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – GASP und Justiz und Inneres) haben die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft keine Hoheitsbefugnisse übertragen. Sie agieren auf der internationalen Ebene selbständig und alle abgeschlossenen Verträge fallen unter die allgemeinen Völkerrechtsbestimmungen (z.B. die außenpolitischen Entscheidungen über die Politik in Afghanistan und Irak, die polizeiliche Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten, etc.) Wenn die EU-Länder in diesen Bereichen zusammenarbeiten, handelt es sich um eine intergouvernementale Zusammenarbeit. Die Gemeinschaft besitzt keinerlei Zuständigkeit Entscheidungen zu treffen.

Im Sinne der obigen Erklärungen wird hier der Begriff der „Europäischen Gemeinschaft“ anstelle der „Europäischen Union“ benutzt. Es ist juristisch korrekter im Bereich der Handelspolitik (die als „vergemeinschaftet“ dem ersten Pfeiler zuzuordnen ist) über die Tätigkeit der „Europäischen Gemeinschaft“ (auch als der Gemeinschaft bekannt) zu sprechen und nicht über die Tätigkeit der „Europäischen Union“, die nur als Oberbegriff der oben beschriebenen Dachkonstruktion zu verstehen ist.

3. EU und GATS

3.1. Wie führt die Kommission die Verhandlungen im Rahmen des GATS?

3.1.1. Verhandlungsverlauf

In der Regel fordern Länder voneinander die Liberalisierung einzelner Sektoren. Während der GATS-Verhandlungen machen z.B. die Vertragsparteien die sog. „requests“ bei anderen Ländern, ob sie dazu bereit sind, bestimmte Dienstleistungssektoren dem Weltmarkt zu öffnen. Danach unterbreiten die Länder „offers“, d.h. Liberalisierungsangebote für bestimmte Sektoren.

3.1.2. Verhandlungsverlauf seitens der Europäischen Gemeinschaft

Zunächst erstellt die Generaldirektion 'Handel' der Europäischen Kommission erste Entwürfe der GATS-Forderungen. Sie werden im 133er Aus-

schuss (siehe unten) diskutiert und mit den EU-Mitgliedsstaaten abgestimmt. Dabei werden die zuständigen Ministerien der EU-Staaten um Ergänzungen gebeten.¹⁵ Die Forderungen seitens der Mitgliedsstaaten werden schließlich von der Generaldirektion 'Handel' gesammelt. Sie erstellt verfeinerte Forderungslisten, die wieder mit den nationalen Abstimmungen der Mitgliedstaaten koordiniert werden. Die endgültigen Forderungen werden schließlich bei der WTO eingereicht.

3.1.2.1. Der Liberalisierungsmarathon

Am Ende einer Handelsrunde werden im sog. „Single-Undertaking“ die noch offenen Punkte aller WTO-Abkommen (Agrarabkommen, GATS, Anti-Dumping, TRIPS) gegeneinander ausgehandelt. In der Regel geht es um einen sehr schnellen, weit reichenden und nicht mit den Nationalparlamenten abstimmbaren Verhandlungsmarathon.

Bei dieser Liberalisierungsoffensive geht es schließlich um Entscheidungen, die einen atemberaubenden Regelungsumfang haben, um eine Einbahnstrasse und unvorhersehbare Wirkungen auf die Sozialsphäre, die auf keinen Fall in Eile getroffen werden dürfen.

Noch ein Beispiel für das Verhandlungsverfahren der Gemeinschaft stellt die am 15. April 2002 präsentierte rund 1000seitige Wunschliste der EU gegenüber den Vertragsparteien dar. Sie machte Schlagzeilen auf der Titelseite des britischen Guardian. Einen Tag später stellten ATTAC und die Amsterdamer Organisation Corporate Europe Observatory (CEO) geheime Papiere aus dem wenig bekannten 133er Ausschuss ins Internet¹⁶.

„Keinen Stein ließen die Brüsseler Freihändler auf dem anderen bei ihrer Suche nach neuen Märkten für die europäische Dienstleistungsindustrie - stellte Thomas Fritz in der Jungen Welt vom 6.6.02 (Die GATS-Attacke) fest - Die Dokumente aus dem Brüsseler 133er Ausschuss (dieser koordiniert die europäische Außenhandelspolitik) sind ein Musterbeispiel für die Verfilzung nationaler und europäischer Gremien mit der Privatwirtschaft“. Es ging um die Forderungen der Gemeinschaft zur Abschaffung der letzten möglichen Handelshemmnisse in elf verschiedenen Dienstleistungssektoren. Auf der Wunschliste standen freiberufliche und unternehmensnahe Dienste, Bau- und Finanzdienstleistungen, Groß- und Einzelhandel, Tourismus und Transport. Aber auch die in vielen Ländern noch staatlich ge-

¹⁵ Das deutsche Wirtschaftsministerium z.B. schickte dazu Teile der Entwürfe an ausgewählte Wirtschaftsverbände mit der Bitte um Stellungnahme.

¹⁶ Thomas Fritz: Die GATS-Attacke in: Junge Welt, 6.6.02

geschützten Bereiche wie Post und Telekommunikation, Abfallbeseitigung und Recycling, Wasser- und Energieversorgung.

Die Forderungen umfassen auch den Energiesektor¹⁷, der bisher noch gar nicht als eigenständiger GATS-Sektor existierte. „Die Wunschliste reicht von der Erkundung (Exploration) potentieller Energiequellen über den Bau von Anlagen, Pipelines und Stromnetzen, das Betreiben von Transport- und Übertragungsnetzen, den Groß- und Einzelhandel mit Energieprodukten bis hin zur Stilllegung von Produktionsstätten“.¹⁸

Weitreichende Marktöffnungen streben die europäischen Unterhändler beispielsweise auch bei der Wasserver- und -entsorgung (Wassersammlung, -klärung und -vertrieb sowie für die Bereitstellung sanitärer Anlagen) an.¹⁹ Somit wird die Trinkwasserversorgung sehr gefährdet. Auf dem europäischen Markt haben die weltstärksten Konzerne²⁰ schon unbegrenzten Zugang zur Trinkwasserversorgung. Ihre Expansionswünsche liegen sehr nah bei den Liberalisierungsprioritäten der Kommission in diesem Sektor. Ihre Verhandlungspolitik in diesem Bereich hat die Europäische Kommission z. B. wie folgt formuliert:

„European companies are worldleaders in this sector, (...) and the main objective of the EC for the negotiations is to reduce the barriers which European operators face in third countries' markets“²¹

Für Länder der dritten Welt, die ums Überleben größerer Schichten der Bevölkerung kämpfen, oder andere dringendere Probleme der Gesellschaft als GATS zu lösen versuchen, besteht die Gefahr die Kommissionsforderungen wegen ihrer attraktiven Angebote zu akzeptieren.

Eine Liberalisierung in diesem Sektor würde z. B. gesetzlich vorgeschriebene Schutzmaßnahmen gefährden.

Z. B. schreibt das Minimierungsprinzip der Trinkwasserverordnung niedrigste Schadstoffkonzentration nach dem Stand der Technik vor. Solche

¹⁷ Das Subsidiaritätsprinzip fordert, dass Maßnahmen, die die örtlichen Lebensbedingungen betreffen so lokal wie möglich mit entschieden werden. Viele Bereiche lassen sich besser und effizienter auf niedrigeren Verwaltungsebenen lokal organisieren und kontrollieren (besonders wichtig sind dabei zentrale öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen wie Bildung, Gesundheit, Verkehr, Wasser- oder Energieversorgung).

¹⁸ http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/Fritz_junge_welt020606.htm

¹⁹ „...Einflussreiche Lobbyisten sind die französischen Weltmarktführer im Wasserbereich, Vivendi und Suez. Aber auch deutsche Unternehmen wie RWE, AquaMundo, die E.ON-Tochter Gelsenwasser oder Berlinwasser International werden mit Exportbürgschaften, Entwicklungshilfegeldern und durch Übernahmen kommunaler Wasserwerke für den Weltmarkt fit gemacht...“ (Thomas Fritz: Die GATS-Attacke in: Junge Welt, 6.6.02).

²⁰ im Einklang mit den nationalen Regelungen in einigen Ländern

²¹ Siehe Thorsten Arnold, GRÜNE LIGA (Bundeskontaktstelle Wasser) www.wrrl-info.de, www.UNSER-wasser.de

Grundsätze können mit verschiedenen GATS-Prinzipien nicht konform sein (z. B. mit dem „Prinzip der minimalen Handelsverzerrung“).

Gibt es überhaupt Grenzen für den europäischen Export?

Die Gemeinschaft hat sowohl im Bildungs- wie auch im Gesundheitssektor schon GATS-Verpflichtungen übernommen. Obwohl sie keine Forderungen im Bildungs- und Gesundheitswesen an andere GATS-Vertragsparteien gerichtet hat, ist es nicht ausgeschlossen, auch in diesen Bereichen während des Aushandelns der Liberalisierungsangebote zu Verhandlungen zu kommen, da andere WTO-Mitglieder ihr Interesse schon signalisiert haben. Die US-amerikanische Dienstleistungsindustrie (Coalition of Service Industries (CSI)) hat sich z.B. geäußert, dass "...die öffentliche Trägerschaft (in Europa) der Gesundheitsversorgung privaten US-amerikanischen Gesundheitsanbietern den Zutritt auf die ausländischen Märkte erschwert."²²

3.1.2.2. 133er Ausschuss: Die Theorie

Art. 133 EGV²³ Art. 1 stellt die rechtliche Grundlage dar, nach der die gemeinsame Handelspolitik der Gemeinschaft nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet wird. Darunter fallen insbesondere "Änderung von Zollsätzen, der Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmassnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen".

Art. 133 Abs. 2 EGV sieht weiter vor, dass beim Aushandeln von Abkommen mit internationalen Organisationen die Kommission dem Rat Empfehlungen vorlegt. Der Rat wiederum ermächtigt die Kommission zur Aufnahme der erforderlichen Verhandlungen.

Die Kommission führt diese Verhandlung im Benehmen mit einem „zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss“. Die Kommission ist verpflichtet dem Ausschuss regelmäßig Bericht über den Stand der Verhandlungen zu erstatten (vgl. Art. 133 Abs. 3 Unterabsatz 2 EGV).

3.1.2.3. 133er Ausschuss: Die Praxis

Die Zeitung für die Beschäftigten in der Weiterbildung (Ausgabe 9 - Sommer 2003)²⁴ beschreibt die Verhandlungspolitik der Kommission in der Praxis wie folgt.

²² http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/Fritz_junge_welt020606.htm

²³ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

²⁴ http://www.gew-nordhessen.de/prekaer/prekaer9_2003/Gats/kuehn.htm

(Im Rahmen der GATS-Verhandlungen) „...hatten die Regierungsvertreter im Brüsseler 133er Ausschuss viele Monate lang hinter fast verschlossenen Türen getagt. Fast verschlossen, weil die Vertreter multinationaler Konzerne in einem Beratungsgremium durchaus Informationen erhielten. Erst als die geheimen Angebots- und Forderungslisten inoffiziell in die Öffentlichkeit gelangt waren, konnte sich die Öffentlichkeit ein Bild machen, welche Sauereien unter dem kosmetischen Nebelbegriff „Liberalisierung“ angebracht waren...“

3.1.2.4. Die Realität

In der Regel präsentiert die Kommission die offiziellen gemeinsamen Positionen der Mitgliedstaaten, die im Rat der Wirtschaftsminister abgesegnet werden. In der Praxis ist es aber üblich, dass die Kommission an die nationalen Ministerien und Industriebündnisse fertige Entwürfe verschickt. Diese Entwürfe sind oft eng mit industrienahestehenden Interessen koordiniert. Andererseits bestätigt der Rat der Wirtschaftsminister „Paketlösungen“. Ein böses Paradox ist, dass Entwürfe anderer Institutionen oder Ministerien (z. B. Umweltministerium) oder Kritiken der Öffentlichkeit durch das Argument der „Rücksicht auf europäische Partner“ umgangen werden können.²⁵

3.1.3. Zur Frage der Transparenz

Transparenzmangel: Die Geheimverhandlungen sind in hohem Maße nicht transparent. In der WTO müssen alle getroffenen Vereinbarungen, u.a. auch GATS, hinter verschlossenen Türen stattfinden. Unterhändler der Regierungen und ein „Rat für GATS“ arbeiten die Regeln aus, die in Zukunft alle Mitgliedsländer in Bezug auf Handel mit Dienstleistungen binden sollen. Es finden keine öffentlichen Erörterungen in den Parlamenten statt, keine Debatte in den Medien. Die EU-Kommission verfolgt dieselbe Geheimhaltungstaktik.

Die ersten Entwürfe der GATS- Forderungen, erstellt von der General Direktion 'Handel' der Europäischen Kommission, wurden im 133er Ausschuss diskutiert und mit den Regierungen der Mitgliedsstaaten abgestimmt. Dabei wurden die Mitgliedsstaaten ersucht sicherzustellen, dass die Listen "nicht öffentlich zugänglich gemacht" und "nur an zuständige Offizielle weitergeleitet" werden. Daran hat sich das deutsche Wirtschaftsministerium z.B. nicht gehalten.²⁶ In einer Antwort auf eine kleine Anfrage der PDS räumte die Bundesregierung ein, sie habe Elemente der Entwürfe an "einzelne, sachlich unmittelbar betroffene Wirtschaftsverbän-

²⁵ http://www.attac.de/gats/wasser/hintergrund/eu_wasser_gats.php

²⁶ http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/Fritz_junge_welt020606.htm

de" (keine „Offiziellen“) doch übermittelt, aber aufgrund ihres "vertraulichen Charakters" sie "nicht zu einer breiten Verteilung geeignet"²⁷ gesehen.

*Es ist wieder schwer zu erklären, warum trotz des Geheimcharakters der Verhandlungen Informationen an die Vertreter der deutschen Industrie (obwohl sie keine „Offiziellen“ sind) gelangt sind. Und warum überhaupt wurde die Öffentlichkeit von dem Kreis der unmittelbar Betroffenen zugunsten der Industrie ausgeschlossen? Oder liegen die Interessen der Industrie den Europäischen (und nationalen) Unterhändlern näher am Herzen?*²⁸

Es ist auch schwer zu erklären, warum die Kommission die Forderungen der Öffentlichkeit nach einem „transparenten“ GATS-Verhandlungsprozess gem. Art. 3 GATS stets zurückgewiesen hat. Fraglich ist wieso schließlich behauptet die WTO, das Wohl der Bürger zu vertreten und auch die Europäische Gemeinschaft bekennt sich zu den gleichen hohen Zielen (vgl. Präambel der WTO-Übereinkommen und Präambel des EGV).

Ein anderes gravierendes Beispiel über den herrschenden Transparenzmangel stellt die Antwort eines Regierungsvertreters dar, der bei einer Anhörung der GEW in Berlin im März 2003 auf die Frage, welche Bildungskonzerne vom 133er-Ausschuss informiert worden seien, allen Ernstes versicherte, „er wisse nicht welche“²⁹...

Während der Verhandlungen hat lange Zeit keine öffentliche Debatte stattgefunden. Erst auf Druck der Öffentlichkeit trafen sich am 7. April 2003 GATS-Befürworter und GATS-Kritiker und Gegner zu einer öffentlichen Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Bundestages (zu den GATS-Verhandlungen). Unter den Befürwortern waren der Bundesverband deutscher Banken, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag und der Bundesverband der Deutschen Industrie. Als GATS-Kritiker und Gegner sind die Vertreter von Gewerkschaften (DGB, ver.di, IG Bau), die Vereini-

²⁷ Thomas Fritz: Die GATS-Attacke in: Junge Welt, 6.6.02

²⁸ „...Der Dienstleistungsindustrie stehen nicht nur die Beamten nationaler Ministerien zu Diensten, sondern auch diejenigen der EU-Kommission. Um den Informationsfluss zwischen Kommission und Industrie in Sachen GATS zu optimieren, wurde 1999 das European Services Forum (ESF) gegründet. Wie Dietrich Barth, ein hoher Beamter der Generaldirektion Handel, unverblümt feststellt, ist das ESF "eine privat-wirtschaftliche Organisation der Dienstleistungswirtschaft, die eng mit EU-Kommission zusammenarbeitet, um die offensiven und eventuelle defensive Handels-Interessen der Gemeinschaft zu definieren und die Kommission zu beraten". Entsprechend finden sich zahlreiche der ESF-Forderungen in den durchgesickerten Verhandlungsdokumenten wieder, so die vollständige Niederlassungsfreiheit im Ausland oder der unbehinderte Einsatz von "Schlüsselpersonal" an sämtlichen Konzernstandorten...“ Thomas Fritz: Die GATS-Attacke (Junge Welt, 6.6.02)

²⁹ http://www.gew-nordhessen.de/prekaer/prekaer9_2003/Gats/kuehn.htm

gung der kommunalen Entsorgungswirtschaft und vor allem ATTAC aufgetreten³⁰.

3.1.4. Die (doppelte) Politik der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die Entwicklungsländer

3.1.4. 1. Die Theorie

Zwei Titel (Titel XX und XXI) des Vertrags zur Gründung der europäischen Gemeinschaft enthalten Vorschriften, die die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern regeln. Dort (z.B. in Art. 177 Abs. 1 EGV) bekennt sich die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung:

- *„(der) nachhaltige(n) wirtschaftliche(n) und sozialen Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer;*
- *(der) harmonische(n), schrittweise(n) Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft;*
- *(der) Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern...“*

Art. 181a Art. 1 EGV enthält die Erklärung der Gemeinschaft “Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern“ durchzuführen. Ihre Politik in diesem Bereich soll dazu beitragen, *„...das allgemeine Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen...“*

3.1.4.2. Die Praxis (während der GATS-Verhandlungen)

Nach den vom kanadischen Polaris-Institut veröffentlichten EU-Requests, richtet die Gemeinschaft ihre Forderungen an 109 WTO-Mitgliedsstaaten, darunter 94 Entwicklungs- oder Schwellenländer. Besonders riskante Liberalisierungsforderungen stellte die EU in solchen sensiblen Bereichen wie der Trinkwasser- und Energieversorgung sowie bei den Finanzdienstleistungen.

Während die GATS-Verhandlungen theoretisch zum beidseitigen Vorteil führen sollen, haben bereits die Agrarverhandlungen gezeigt, dass Entwicklungsländer durch ein Machtungleichgewicht sowie die gegenseitige Konkurrenz um Märkte reicher Länder kaum Verhandlungsmacht haben und sich Interessen ihrer Eliten durchsetzen³¹. So geraten sie unter Druck. Im „Single Undertaking“ (siehe unten) werden beispielsweise wichtige Zu-

³⁰ Zeitung für die Beschäftigten in der Weiterbildung (Ausgabe 9 - Sommer 2003)

³¹ http://www.attac.de/gats/wasser/hintergrund/eu_wasser_gats.php

geständnisse für die Entwicklungsländer von der EU und den USA im Agrarabkommen angeboten. In der abgeschlossenen Uruguayrunde haben sie sich aus diesem Grund bereits bereit erklärt, das GATS mit in den Prozess aufzunehmen. Da die Industrieländer nach wie vor ihre Agrarmärkte geschlossen halten und auch massive Exportsubventionen in die Doha-Runde gerettet haben, bieten sie nun den Zugang zu den Agrarmärkten gegen die Aufnahme „neuer Themen“ in die WTO-Verhandlungen an.

Kann man denn überhaupt von einer Gleichberechtigung der Länder als Verhandlungsparteien innerhalb der WTO in der Praxis sprechen?

Im Bereich der Investitionsabkommen z.B. führt die Gemeinschaft eine Politik, die sehr nah an der Politik des 1998 gescheiterten multilateralen Investitionsabkommens (MAI) ist. Die Gemeinschaft verlangt von den anderen Ländern durchaus sinnvolle Investitionsauflagen zu beseitigen. Die gestellten Forderungen sind in der Lage, gerade Entwicklungs- und Schwellenländer besonders schwer zu treffen.

Zum Beispiel wird die Abschaffung von Beschränkungen des Erwerbs von Grund und Boden und verschiedener anderer national-protektionistischer Maßnahmen gegenüber ausländischen Investoren gefordert.

Hier einige Beispiele für solche protektionistischen Maßnahmen: Um die einheimische Beschäftigung zu sichern und einen Technologietransfer zu ermöglichen, erlauben viele Länder in bestimmten Sektoren keine Übernahmen durch ausländische Investoren, sondern lediglich „Joint Ventures“ zwischen lokalen Firmen und ausländischen Unternehmen. Andere protektionistische Maßnahmen begrenzen z.B. die Zahl der Ausländer im Management von Niederlassungen. So wird sichergestellt, dass einheimische Arbeitskräfte in internationalen Unternehmen im Land nicht nur in niedrigen Positionen beschäftigt werden. Weiterhin wird die Anzahl von Zweigstellen der ausländischen Firmen und die Höhe der ausländischen Beteiligungen sowie der Rücktransfer von Gewinnen begrenzt.³²

Es ist zu bezweifeln, dass durch Forderungen zur Abschaffung entwicklungs politisch sinnvoller Auflagen gegenüber ausländischen Investoren, die hohen Ziele der Gemeinschaft (das Engagement zu einer „nachhaltige(n), wirtschaftliche(n) und soziale(n) Entwicklung, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer“ - Art. 177 Abs. 1 EGV) durch eine Politik der Exportgier umgesetzt werden können.

³² http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/Fritz_junge_welt020606.htm

Eine zusätzliche Schwierigkeit für die Entwicklungsländer³³ bereitet die Tatsache, dass sie nur über eine mangelnde Präsenz im WTO-Sekretariat in Genf sowie über wenige nationale Rechtsexperten verfügen. Deutschland hingegen kann sich leisten, hunderte Juristen und Verhandlungsführer zu beauftragen. Aus finanziellen Gründen stellen die ärmsten Länder zusammen aber nur einen Verhandlungsführer für alle WTO-Abkommen³⁴.

3.1.5. EU-Verpflichtungen im Rahmen des GATS am Beispiel des Bildungsbereiches

Bis 2010 will die EU der „wettbewerbsfähigste, dynamischste, wissensbasierteste Wirtschaftsraum“ werden. Dafür setzt sich die Union die Ziele: Schulabbrecherquoten zu senken und ein Geschlechtergleichgewicht bei Absolventen naturwissenschaftlicher Fächer herzustellen. Bis 2010 sollen darüber hinaus mindestens 80% der EU-Bürger einen Sekundarstufe II-Abschluss haben. Die Lesekompetenz der 15jährigen soll verbessert und lebenslanges Lernen gefördert werden.

Fraglich ist, ob dieser EU-Liberalisierungstrend nicht im Widerspruch zu ihren Bildungs-Qualitätszielen steht.

3.1.5. 1. Bedeutung des Bildungssektors

In vielen Ländern ist der Bildungssektor so wichtig, dass er überwiegend staatlich finanziert wird. Und zwar nicht, um das Qualitätsniveau zu gewährleisten, sondern um zu sichern, dass alle Bevölkerungsschichten (und nicht nur diejenigen, die es sich finanziell leisten können) einen freien Zugang zur Ausbildung erhalten. Eine Liberalisierung des Bildungssektors nach GATS-Maßstäben würde weitgehend die jetzt geltenden sozialen Standards und Schutzmaßnahmen in diesem Bereich gefährden. Bildungsexportnationen rechnen mit innerstaatlicher Opposition bei der Bildungsliberalisierung, darum üben sie Zurückhaltung.

Z.B. sind die USA nur GATS-Verpflichtungen bei der „Erwachsenenbildung“ und „andere(n) Bildungsdienstleistungen“ eingegangen, Neuseeland hat keine Verpflichtungen in diesen beiden Bereichen unterzeichnet und Australien ist Verpflichtungen nur bei „sekundären“, „tertiären“ und „anderen“ Bereichen eingegangen.

³³ Im Übrigen werden in die Verhandlungen nur wichtige Entwicklungsländer wie Indien und Brasilien geladen.

³⁴ http://www.attac.de/gats/wasser/hintergrund/eu_wasser_gats.php

Die OECD-Staaten verwendeten in den 1990er Jahren z.B. etwa 6 Prozent ihres BIP für Bildungsausgaben; 80% davon werden für die öffentliche Finanzierung ausgegeben. In England, Australien, Neuseeland, den USA und Chile ist die Privatisierung weit fortgeschritten. Im Vergleich dazu ist der Bildungssektor in Deutschland zum großen Teil öffentlich finanziert.

In Deutschland werden 60% der Kindergärten vom Staat und jeweils 20% durch freie Träger und Eltern finanziert³⁵. Schulen und Hochschulen sind noch überwiegend in öffentlicher Hand. Die privaten Universitäten werden zumeist öffentlich (mit-)finanziert. Bei der Erwachsenenbildung hingegen ist der Privatanteil bereits am größten.

3.1.5. 2. Die GATS-Politik der EG im Bildungsbereich

Die EG hat den Freihandel mit der Bildung vom Kindergarten bis zur Erwachsenenbildung weit ausgelegt:

1. primäre Bildungsdienstleistungen (vorschulisch)
2. sekundäre B. (Schule und Berufsbildung)
3. tertiäre B. (Berufs- und Universitätsausbildung)
4. Erwachsenenbildung
5. andere Bildungsdienstleistungen (spezielle Bildungsangebote im primären und sekundären Bereich)

Obwohl die Gemeinschaft für alle Mitgliedsstaaten im Bildungsbereich verhandelt, können nach dem Nizza-Vertrag Mitglieder noch im Rat der Bildungsminister ihr Veto einlegen (die BRD hat dies nicht gemacht).

Die Gemeinschaft ist schon 1995 in allen Bereichen der Bildung Verpflichtungen eingegangen und übt somit Druck auf andere Handelspartner aus. Sie hat für alle Kategorien des Themas Bildung, außer bei „andere(n) Bildungsdienstleistungen“, die Gleichstellung ausländischer privater Anbieter akzeptiert. Zudem fügte die EG eine Ausnahmeregel ins GATS ein, wonach EU-Mitgliedsstaaten die Schulen und Hochschulen nach eigenem Gutdünken subventionieren können. Diese Ausnahme endet nach 10 Jahren.

Verhandelt die EG keine Ausnahmen im Bildungsbereich, bleiben für die EU-Mitgliedsstaaten nur zwei Alternativen: Wollen sie weiter die Bildung subventionieren, müssen sie die privaten Anbieter den öffentlichen gleichstellen und auch fördern. Die Parlamente würden nicht mehr politische Entscheidungen in diesem Bereich treffen können. (z.B. welche Bildungs-

³⁵ Die meisten privaten Träger sind Kirchen.

einrichtungen staatlich zu finanzieren sind) Die andere Alternative des Staates wäre die Subventionierung der öffentlichen Einrichtungen ganz aufzugeben, was tief greifende Konsequenzen im sozialen Bereich hätte.

3.1.5. 3. Auswirkungen des GATS auf den Bildungsbereich

Horizontale Ausnahmen: Die EG hat ausnahmsweise den Marktzugang im Bereich der öffentlichen Aufgaben eingeschränkt und will den Bildungsbe- reich weiter nach eigenem Belieben subventionieren und so öffentliche Träger schützen. Die US-Regierung fordert bei dieser Subventionierung mehr Transparenz, was die Subventionsentscheidungen einengt. Damit ge- rät die EG unter Druck, die Ausnahmen aufzugeben.

Vertikale Verpflichtungen: Öffentliche Subventionen für sekundäre und tertiäre Ausbildung halten die Konkurrenz aus Nicht-EU-Staaten bei der „Nutzung im Ausland“ und bei „Kommerzieller Präsenz“ (siehe oben) ger- ing. Bei Hochschulen und der Erwachsenenbildung wird aber wohl der technische Fortschritt für grenzüberschreitende Angebote genutzt werden (virtuelle Unis).

3.1.6. Veto-Recht der EU- Mitgliedsstaaten

Schon im Weißbuch 1985 legte die Kommission das Ziel der Beseitigung aller Handelshemmnisse im Innern der EU fest, um die Wettbewerbsfähig- keit der europäischen Industrie auf dem Weltmarkt zu stärken. Erreicht werden sollte dies durch ein umfassendes Maßnahmenpaket und die Um- setzung der vier „Grundfreiheiten“ (Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit).

Der im Konvent erarbeitete EU-Verfassungsentwurf gibt auch alarmieren- de Signale, die die gemeinsame Handelspolitik, also auch das GATS, betreffen.

Wie bereits erwähnt, verfügt der zuständige EU-Kommissar³⁶ über ein Verhandlungsmandat und führt die Verhandlungen im Auftrag der EU- Mitgliedsstaaten (im Namen der Europäischen Kommission). Die innereu- ropäische Abstimmung erfolgt in einem besonderen Ausschuss (nach Art. 133 EGV³⁷). Der Ministerrat beschließt über die *Annahme von Handelsab-*

³⁶ aufgrund der „vergemeinschafteten“ Handelspolitik der EU

³⁷ Art. 133 des Vertrags zur Gründung der europäischen Gemeinschaft enthält Vorschriften wie die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet werden sollte.

*kommen*³⁸ grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, was wiederum bedeutet, dass kein Mitglied über ein Veto-Recht im Ministerrat verfügt und folglich Entscheidungen nicht blockieren kann. Diese Entscheidungen fallen nicht in die so genannte "gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten", d.h. es ist keine zusätzliche nationale Ratifizierung vorgesehen.

Art. 133 Abs. 6 Unterabsatz 2 EGV sieht eine „gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten“ ausnahmsweise nur im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen vor. In diesem Fall ist der Ministerrat zu einer einstimmigen Entscheidung verpflichtet. Auch die EU-Mitglieder verfügen noch über ihre Vetomöglichkeit. Das bedeutet darüber hinaus, dass bereits *die Aufnahme* von Verhandlungen die einstimmige Zustimmung der Mitgliedsstaaten erforderlich macht, sie sind ferner in die Verhandlungen einzubinden. Die Mitgliedsstaaten entscheiden auch, in wie weit die nationalen Parlamente und Landesparlamente in die Sitzungen des 133er-EU-Ausschusses (Außenhandel) eingebunden werden. Das Inkrafttreten ist nicht nur von der Entscheidung des Ministerrates abhängig, sondern auch von der Ratifizierung seitens der einzelnen Mitgliedsstaaten. Das ist zwar eine zeitaufwendige Prozedur, aber sie garantiert eine Entscheidung mit demokratischer Legitimation.

Besorgniserregend ist die Frage, warum der EGV den Abschluss von Abkommen (u.a. den Handel mit Dienstleistungen betreffend), die so umfangreiche Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft in allen Bereichen des Lebens haben können, mit einem demokratiedefizitreichen Entscheidungsverfahren verbindet. Warum verfügt das Europäische Parlament nach dem Nizza-Vertrag über keine Mitentscheidungskompetenz in handelspolitischen Fragen? Rechtfertigt letztendlich ein schnelles und effizientes Entscheidungstreffen die nicht umkehrbaren Eingriffe im Sozialbereich?

Doch es ist nicht alles entschieden. Aufgrund der Schutzklausel des Art. 133 Abs. 6 Unterabsatz 2 EGV (Ausnahmeklausel für Dienstleistungen in den Bereichen Soziales, Bildung, Gesundheit und Kultur) müssen die EU-Mitgliedsstaaten derzeit nicht nur das GATS mitratifizieren, sondern auf-

³⁸ Nach Art. 133 Abs. 5 Unterabsatz 1 EGV werden Entscheidungen im Bereich der Dienstleistungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen

grund des Prinzips des "single undertaking" auch das gesamte Paket der neuen WTO-Verträge.

3.2. Tendenzen in der Entwicklung des europäischen Dienstleistungssektors bezüglich der GATS-Verpflichtungen (EU-Konvent und GATS)

Der Europäische Konvent hat seine Arbeit am 10. Juli 2003 abgeschlossen. Der zukünftige EU-Verfassungsvertrag soll von allen EU-Mitgliedern unterzeichnet und ratifiziert werden.

3.2.1. Konventsentwurf – Änderungsvorschläge für die geltenden EU-Regelungen nach dem Nizza-Vertrag,³⁹ die eine demokratische Legitimation gefährden.

1. Einer der Änderungsvorschläge sieht vor, dass die exklusive Kompetenz⁴⁰ der Gemeinschaft für die Aushandlung und Annahme von Handelsverträgen auch auf den Bereich ausländischer Direktinvestitionen ausgedehnt werden soll. Grundsätzlich bedeutet das keine *Vetomöglichkeit* einzelner Mitglieder über die Annahme von Handelsverträgen. Es soll dabei nur im Ministerrat *mit qualifizierter Mehrheit* darüber entschieden werden.
2. Nach dem Konventsentwurf sind Ausnahmen in zwei Bereichen durch Entscheidungen *mit qualifizierter Mehrheit* zu treffen. In diesen Fällen würde jedoch Einstimmigkeit im Ministerrat verlangt werden (d.h. auch Vetorecht für die Mitgliedsstaaten). Es geht um Verträge :
 - "im Bereich des Dienstleistungsverkehrs, der mit einer Entsendung von Personen verbunden ist und Handelsaspekte des geistigen Eigentums berührt"
 - und um "Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, wenn diese die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen können" (vgl. CONV 850/03, Artikel III-217, Abs. 4).

³⁹ Mehr Information zu finden unter:

<http://www.sueddeutsche.de/sz/wirtschaft/red-artikel926/>

<http://www.sueddeutsche.de/sz/wirtschaft/red-artikel923/>

<http://european-convention.eu.int/>

<http://www.attac.de/gats/hintergrund/eukonventgats>

⁴⁰ Eine ausschließliche Rechtsetzungskompetenz kommt der Gemeinschaft nur beim gemeinsamen Zollltarif (Art. 26 EGV), dem internationalen Verkehr (Art. 71 EGV), bei der gemeinsamen Handelspolitik (Art.133 EGV) und der Währungspolitik (Art. 105 EGV) zu.

Das würde beispielsweise auch für das GATS gelten, da dieser Vertrag sowohl die Entsendung von Personen, als auch kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen umfasst.

3. Ein weiterer Vorschlag garantiert zwar effiziente Entscheidungstreffen, birgt aber die Gefahr hinsichtlich der unvorhersehbaren Auswirkungen. Die im Nizza-Vertrag genannten weiteren Ausnahmesektoren (Soziales, Bildung und Gesundheit) sollen aus dem Bereich der Entscheidungen, die in die gemischte Kompetenz⁴¹ der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten fallen, ausgeschlossen werden. Die Entscheidung über die Annahme von Handelsverträgen würde somit auf die europäische Ebene verlagert und allein durch den Ministerrat und das EP getroffen. Das bedeutet, dass auch in diesen wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge der Ministerrat nur noch mit qualifizierter Mehrheit entscheiden und die bisherige Vetomöglichkeit der EU-Mitgliedsstaaten entfallen würde⁴².
4. Als einen positiven Schritt zur demokratischen Legitimation sind die Bemühungen, die Rolle des Europäischen Parlamentes weiterhin zu stärken (eine Tendenz, die schon durch die Änderungen im Amsterdamer- und Nizzavertrag zu beobachten sind), zu sehen. Nach verschiedenen Rechtsanalysen aufgrund von Artikel III-227, Abs. 7e, muss auch das Europäische Parlament der Annahme von Handelsabkommen zustimmen.

Fraglich ist allerdings, ob dieser Zugewinn an demokratischer Kontrolle den Verlust an demokratischer Mitentscheidung auf nationaler Ebene kompensieren kann.

3.2.2. Mögliche Folgen

„...Welche Brisanz das von europäischen Wirtschaftsinteressen diktierte Drängen der EU auf eine Privatisierung der sozialen Infrastruktur besitzt, erhellt das Beispiel Großbritannien. Dort hat die Privatisierung der Wasserversorgung unter der Thatcher/Major-Regierung zu einer nicht enden wollenden Reihe von Preiserhöhungen, Skandalen und der Gefährdung der

⁴¹ In bestimmten Bereichen liegt die Kompetenz parallel bei der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten.

⁴² In der Bundesrepublik entfällt damit die bisher noch erforderliche Zustimmung des Bundestages.

Bevölkerung geführt. Bei einem Abschluss des im Gründungsvertrag der WTO festgeschriebenen GATS-Abkommens wäre die Privatisierung öffentlicher Dienste praktisch unwiderruflich, wenn ein Land einmal die GATS-Regeln unterschrieben hat.

Die gegenwärtige englische Regierung dürfte also, selbst wenn sie es wollte, Wasser und Abwasserleistungen nicht mehr unter öffentliche Regie nehmen. Zwar ist es nach den in der WTO festgeschriebenen Vorgaben für die Privatisierung öffentlicher Dienste möglich, mit Hilfe der Ausnahmeklausel (GATS-Artikel I.3) einen oder mehrere der 160 GATS-Bereiche von vorneherein zur Angelegenheit der nationalen Sicherheit zu erklären. So haben die Niederlande zum Beispiel ihre gesamte Wasserregulierung vorausschauend dem GATS-Reglement entzogen. Doch gerade diese Ausnahme-Klausel, die bereits nach dem bestehenden Regelwerk nicht beliebig angewendet werden kann, steht bei der aktuellen GATS-Runde zur Verhandlung an...“

(SoZ - Sozialistische Zeitung Nr.19 vom 13.09.2001, Seite 8)

4. Neoliberalismus pur oder Demokratie?

Der Überblick über zentrale Risiken (für Entwicklungsländer, den Binnenmarkt und die Demokratie), die mit der so geplanten Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte durch GATS unvermeidbar sind, macht deutlich, dass die gesellschaftspolitisch wichtigste Funktion dieses Vertrags in einer dauerhaften Festschreibung neoliberaler Praktiken liegt.⁴³ In diesem Sinne ergänzen sich GATS und der Binnenmarkt miteinander. Der schon weit liberalisierte Binnenmarkt wird durch GATS unter die Lupe genommen. Die letzten noch geschützten Bereiche und protektionistischen Maßnahmen in der Gemeinschaft wären mit dem Ziel einer Ausweitung der Marktöffnung zukünftig nicht mehr GATS-konform.

Angesichts der übernommenen EU-Verpflichtungen im Rahmen des GATS hat dieses völkerrechtliche Abkommen letztendlich Priorität vor Bundes- und EU-Recht. Es ist deswegen an der Zeit, den Gewinnhunger der Industrieexpansion europa- und weltweit zu stoppen, um das gesellschaftliche, umweltökologische und menschliche Gesicht unserer Zivilisation zu bewahren.

⁴³ Fritz, Thomas: Die letzte Grenze GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO Sachstand, Probleme, Alternativen WEED 2003. S. 52

Literatur und Quellen

Apeldoorn, Bastiaan van, (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists, in: Bieling/Steinhilber (2000), 189-221.

BDI, (2000): Deckmantel Daseinsvorsorge. Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für die Verbraucher. Bundesverband der Deutschen Industrie, Dezember, Berlin.

Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.), (2000): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster.

BMWA, (2003): Public Private Partnership. Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer. Dokumentation. Herausgeber: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung und Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2. Auflage., Eschborn.

BMWA, (2003a): WTO-Dienstleistungsverhandlungen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Papier verteilt bei der 15. Gesprächsrunde mit NRO am 14.8.03 in Berlin.

Brie, André (2002): Vortrag bei ATTAC Dresden: EU-Wirtschaftspolitik – ein Faktor der Globalisierung? unter: www.pds-europa.de/doku/02110202.shtml

Deutscher Bundestag (2002): Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer, Eva-Bulling-Schröter, Maritta Böttcher, Dr. Heinrich Fink, Rolf Kutzmutz und der Fraktion der PDS Drs. 14/8721 vom 22.04.2002

Deutscher Bundestag, (2003): Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen "GATS-Verhandlungen - Transparenz und Flexibilität sichern", 12. März, Drucksache 15/576.

Drake, William J. und Kalypso Nicolaidis, (1992): Ideas, interests, and institutionalization: "trade in services" and the Uruguay Round. In: International Organization, Vol. 46, Nr. 1, Winter 1992, S. 37-100.

EG, (1994): Die Europäischen Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten. Liste der spezifischen Verpflichtungen. Bundesgesetzblatt, Jg. 1994, Teil II, Nr. 40, 9. November, 1678-1729, Bonn.

ESF, (2000): The Temporary Movement of Key Business Personnel: Second Position Paper, European Services Forum, 24. Oktober, Brüssel.

EuGH, (2003): Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, Rechtssache C 280/00.

Europäische Kommission, (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, 21. Mai, KOM(2003) 270 endgültig, Brüssel.

Europäische Kommission, (2003a): Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003 bis 2006. 7. Mai, KOM(2003) 238 endgültig, Brüssel.

Europäische Kommission, (2003b): Binnenmarkt: 10-Punkte-Plan der Kommission – Damit es Europa besser geht. 7. Mai, IP/03/645, Brüssel.

Europäischer Konvent, (2003): Vertrag über eine Verfassung für Europa. Entwurf, 18. Juli, CONV 850/03.

European Commission, (2000): Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000, in: Official Journal of the European Communities, 29.7.2000, L 193, 75-78.

European Commission, (2003): Trade in Services: Conditional Offer from the EC and its Member States (hereinafter the EC). Directorate-General for Trade, 29. April, Brüssel.

Evenett, Simon J./Bernard M. Hoekman, (2000): Government Procurement of Services and Multilateral Disciplines, in: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (ed.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 143-164.

Fritz, Thomas (2002): Die Gats-Attacke, JW, 06.06.2002, unter www.jungewelt.de/p.../drucken_popup.php?num=9&djahr=2002&dmontag=06-0

Fritz, Thomas, (2003): Kompetenzverlagerung nach Europa. Die Vorschläge des Europäischen Konvents für die Gemeinsame Handelspolitik. Manuskript, 23. Juli, www.blue21.de/handel

Fritz, Thomas, und Christoph Scherrer, (2002a): GATS: Zu wessen Diensten?, Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck, Hamburg: VSA.

GATS-Abkommen (1994): Bundesgesetzblatt, Teil II, Seite 1678 ff.

Gill, Stephen, (2002): Privatization of the State and Social Reproduction? GATS and New Constitutionalism. Draft Paper, präsentiert bei dem Workshop "GATS: Trading Development?", 20.-21. September, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Coventry.

Hall, David, (2001): EU competition policies and public services. Public Services International Research Unit (PSIRU), London.

Hall, David, (2003): EC Internal market strategy – implications for water and other public services. Public Services International Research Unit (PSIRU), Mai, London.

http://gew-duisburg.net/s_s_site/gats_gew.html

http://www.attac.de/gats/wasser/hintergrund/eu_wasser_gats.php

http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/Fritz_junge_welt020606.htm

http://www.gew-nordhessen.de/prekaer/prekaer9_2003/Gats/kuehn.htm

Huffschmid, Jörg, (1999): Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg: VSA.

Kirschey, Tom (2002): Weltbank und EU wollen Wassermarkt öffnen, ND 30.07.2002, S.12.

Lohmann, Ingrid (2002): Bildung – Ware oder öffentliches Gut? ; Arbeitspapier 22. GEW-Sommerschule vom 25.-31.8.2002

Lorenz, Frank /Günter Schneider (Hrsg.), (2003): Wenn öffentliche Dienste privatisiert werden. Herausforderungen für Betriebs- und Personalräte, Hamburg, VSA-Verlag

OECD, (2002): Recent Privatisation Trends in OECD Countries, in: Financial Markets Trends, No. 82, Juni, 43-55.

Pelizzari, Alessandro, (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste, Konstanz.

Raza, Werner, (2001): Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union. Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Arbeitspapier Nr. 21, Marburg.

Salesse, Yves, (2002): Service public, entreprise publique et appropriation sociale. Fondation Copernic, Paris.

Scherrer, Christoph (2002): Bildung als Ware; Arbeitspapier 22. GEW-Sommerschule vom 25.-31.8.2002

VKU, (2003): Stellungnahme des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, 4. August, Köln.

Waghorne, Mike, (2000): Health Services for Trade, Public Services International, 18. April, Ferney-Voltaire Cedex.

WTO, (1996): Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf.

WTO, (1998): Health and Social Services. Background Note by the Secretariat. 18. September, S/C/W/50, Genf.

WTO, (1999a): Application of the necessity test: issues for consideration. Informal Note by the Secretariat. 8. Oktober, Job No. 5929.

WTO, (2001): GATS – Facts and Fiction. Genf.

www.attac-netzwerk.de/gats

www.bayern.gew.de/Landesverband/Material/gats/gutachten.htm

www.gats.asta-bochum.de/artikelheini.htm

www.gats-kritik.de (Attac)

www.ich-bin-gats.de (BUNDjugend)

www.labournet.de/diskussionen/wipo/gats/adwto-dl.html

www.oeh.ac.at/oeh/gats/101526260936/101216270616

www.oeh.ac.at/oeh/gats/101526260936/101533946574

www.oeh.ac.at/oeh/gats/101526260936/103065391290

www.oeh.ac.at/oeh/gats/101526260936/103065422543

www.pds-europa.de/doku/02110202.shtml

www.waldorf-sh.de/Mitteilungen/BundFreieWaldorfschulen/Pressemit.../gats.htm

GATS und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen unter der Gender-Lupe

1. Einführung in die GATS- Kritik

Das General Agreement on Trade in Services (GATS) ist einer der wesentlichen Bestandteile der Welthandelsorganisation. Wer der WTO beigetreten ist, ist gleichzeitig verpflichtet, an den GATS-Verhandlungen, sowie an allen anderen Verhandlungsgegenständen der WTO, teilzunehmen. Als internationaler Handelsvertrag reguliert GATS den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen, der die klassische Freihandelsdoktrin ausweitet. Dienstleistungen werden breit definiert, so dass Grundversorgungen und wichtige Elemente der sozialen Reproduktion (Bildung, Gesundheits- und Pflegeleistungen, Wasserversorgung, u.a.) darunter fallen können.

GATS ist im Kontext neoliberaler Hegemonie in den 90er Jahren zu verstehen. Es ist ein Element des von Stephen Gill (2002) als „New Constitutionalism“ bezeichneten Phänomens, d.h. er stellt den politisch-juristischen Rahmen und „lock-in“-Mechanismus dar, der in nationale Gesetzgebungen und Regeln eingreift und verändert, um Kapitalakkumulation und Macht langfristig zu sichern. Der sog. Neokonstitutionalismus ist zum einen durch Maßnahmen zur Neukonfigurierung des Staates durch dessen Funktion, Struktur, und Disziplinierung zu Gunsten besserer Kapitalbedingungen charakterisiert. So werden zum Beispiel durch Strukturanpassungsprogramme und Konditionalitätspolitiken (wie das Aquis Communautaire der Europäischen Union) Veränderungen der Nationalverfassungen, monetäre und fiskalische Disziplinierung sowie Institutionsumwandlung gefordert, welche unmittelbare Auswirkungen auf gesellschaftliche Strukturen und auf das Gemeinwesen haben. Das Kräfteverhältnis innerhalb staatlicher Institutionen wandelt sich zu Gunsten des Kapitals und schafft „investorfreundliche“ Regeln, welche Arbeits-, soziale und Umweltrechte unterminieren. Zum anderen ist der sog. Neokonstitutionalismus durch die Ausweitung und Eroberung der Märkte für Kapital, Güter und Arbeit bestimmt. Wichtige gemeinschaftliche lebenssichernde Güter und Dienstleistungen werden kommodifiziert und privatisiert. Laut Gill ist ein zentrales Element hierbei die starke Institutionalisierung von privaten Eigentumsrechten, Schutz vor Enteignungen bzw. Sozialisierung und vollkommene Kapitalfreiheit. So dienen internationale Handels- und Investitionsabkom-

men wie das GATS, aber auch NAFTA (North American Trade Agreement), ALCA (Área de Libre Comercio das Américas) und der Maastrichter Vertrag der EU, zum Schutz des Kapitals gegen Enteignungen und führen zur Veränderung der Investitions- und Handelsregeln durch Abbau bzw. Abschaffung sozialer Rechte. So ist das GATS Bestandteil eines „disciplinary neoliberalism“ (Gill 2002) und daher ein legales und institutionelles Arrangement, das einen de facto weltweiten liberalen Verfassungsrahmen bildet.

GATS ist dennoch nicht der einzige Liberalisierungsweg. Andere internationale Verträge wie bilaterale, regionale und bi-regionale Freihandels- und Investitionsabkommen, sowie Kreditverträge zwischen einzelnen Ländern und dem Internationalen Währungsfonds bilden weitere und wichtige Elemente des sogenannten disziplinierenden Neoliberalismus. Das GATS-Abkommen stellt nicht ein „Horrorszenario der Zukunft“ dar, sondern ist in vielen Ländern schon längst Gegenwart. Dort sind die Dienstleistungssektoren stark liberalisiert worden, so dass der Abschluss der GATS-Verhandlungen kaum noch mehr Negativeffekte für die Grundversorgung haben kann. Allerdings bildet GATS den juristischen Rahmen, um die Unumkehrbarkeit des Liberalisierungstrends zu sichern. Die Regelungen über Dienstleistungen und Investitionen in Freihandels- und Investitionsverträgen gehen jedoch oft über die im GATS vorgesehenen Liberalisierungsschritte hinaus, wie es beispielsweise bei NAFTA, bei dem zukünftigen ALCA-Abkommen oder bei den unterschiedlichen *Bilateral Investment Treaties* (BITS) zwischen der Europäischen Union und einzelnen Ländern der Fall ist. Bei den ALCA-Verhandlungen „kämpfen“ ironischerweise einige Regierungen dafür, dass die Dienstleistungsklausel sich am GATS orientiert, als ob GATS das „kleinste Übel“ wäre.

2. GATS und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

Dienstleistungen bilden die Mehrheit der ökonomischen Aktivitäten in den OECD Ländern sowie 60-70 % der dortigen Arbeitsplätze. Über die Hälfte der Auslandsdirektinvestitionen fließen jährlich in Dienstleistungssektoren. Das GATS ist nicht der unmittelbare Erzeuger der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Diese ist ein Ergebnis und eine Anforderung breiterer Reformpakete. Im Kontext des „disciplinary neoliberalism“ sind Strukturanpassungsprogramme, makroökonomische Stabilisierungsreformen und der Privatisierungstrend stark miteinander verbunden. GATS ergänzt und verstärkt somit schon existierende Privatisierungsanforderungen und Maßnahmen. Besonders kritisch ist, dass die

Bereiche der sozialen Reproduktion kommodifiziert und unter GATS zum grenzüberschreitenden Verkauf gestellt werden.

Privatisierungen werden oft von sozialdemokratischen/ neoliberalen Entscheidungsträgern als eine rationale und kohärente politische Antwort auf ein fiskalisches Problem dargestellt, die insbesondere zur Haushaltssanierung und „Modernisierung“ staatlicher Strukturen dient. Fran Collyer (2003) dagegen bezeichnet Privatisierungsprozesse als im Wesentlichen ein politisches, und nicht ein ökonomisches, administratives oder fiskalisches Phänomen. Privatisierung ist eine politische Strategie, die benutzt wird, um 1) die Macht zwischen verschiedenen Instanzen zu verschieben (wie beispielsweise von früheren Oligarchien zu Finanzakteuren und internationalen Finanz- und Kreditinstitutionen), 2) die strukturelle Fähigkeit von Regierungen und deren Verantwortlichkeiten zu verändern (verschiedene Ministerien werden abgeschafft, es entstehen die Kontroll- und Überwachungsagenturen), 3) Entscheidungsprozesse und Institutionen umzustrukturieren, 4) sowie schließlich neue Klassen und Interessengruppen zu bilden (wie beispielsweise neue Führungsfiguren der Sozialdemokratie bzw. von früheren sozialistischen Parteien, welche neoliberale Reformen durchführen). Warum entscheiden sich Regierungen für Privatisierung, also für eine Veränderung ihrer Bedeutung und Funktionen? Der Staat ist keine „neutrale“ Instanz, sondern eine Verdichtung der Kräfteverhältnisse. Höhere Staatsbeamte entscheiden oft im eigenen Interesse und zu Gunsten eigener Vorteile (wie oft in korruptiven Privatisierungsprozessen der Fall ist), und in Übereinstimmung mit den Interessen mächtiger Gruppen. Wirtschaftliche und sektorale Interessengruppen und Finanzinstitutionen üben erheblichen Einfluss auf die öffentliche Politik aus. Darüber hinaus wird die Macht herrschender Klassen und Akteure oft nicht durch Regierungswechsel zwischen verschiedenen Interessengruppen verändert. So führte beispielsweise die Wahl sozialdemokratischer Parteien in vielen Ländern nicht zur Umkehrung der neoliberalen Politik, sondern vielmehr zu ihrer Intensivierung. Privatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen sichert die Macht der herrschenden Klassen und hält sie aufrecht.

Der politische Prozess der Privatisierung ist also im Wesentlichen sozial und historisch bedingt. Er wird durch Machtbeziehungen strukturiert. Konkrete Akteure wie Transnationale Konzerne, Kreditinstitutionen und Banken sowie Regierungsinstanzen vertreten eine Klassenposition und sind Entscheidungsträger dieses Prozesses. Sie arbeiten für den Abbau staatlicher und Regierungsinterventionen, für die Bildung neuer Akkumulationsmöglichkeiten und damit weiterer Privatisierungen. Privatisierungsprozesse selber können zur Bildung neuer mächtigen Allianzen führen, die mehr „Reformen“ fordern, und somit weitere Privatisierungen anregen.

Die Rolle sozialer Akteure, welche diesen Prozess mittragen, und so in Übereinstimmung mit einer kapitalistischen Sozialstruktur handeln, ist dabei entscheidend. So ist eine Verallgemeinerung der „Vorteile“ oder „Nachteile“ von Privatisierungen für eine Stadt, eine Region oder einen Staat irreführend. Innerhalb dieser Räume und darüber hinaus verlieren immer viele zum Vorteil Anderer. Gruppen und Akteure, die sich von Privatisierungsprozessen Gewinne versprechen, versuchen in ihrem Diskurs die angeblichen Vorteile der Privatisierung zu verallgemeinern und dabei mögliche Alternativen zu unterdrücken. Ein verschärftes und genaueres Hinterfragen, wer durch die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gewinnt und wer verliert, muss deshalb im Vordergrund stehen. Dies erlaubt, die unterschiedlichen Auswirkungen von Privatisierungen auf die verschiedenen sozialen Klassen, Ethnien und Geschlechter zu erkennen und sichtbar zu machen.

3. Geschlecht als Analysewerkzeug zur Kritik der neoliberalen Globalisierung

Die Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse im Zuge der neoliberalen Globalisierung hat die Frauen besonders betroffen. Das Ziel hierbei ist dennoch nicht, Frauen als „Opfer“ der Globalisierung darzustellen, sondern die Auswirkungen neoliberaler Maßnahmen auf Frauen und Männer differenziert zu betrachten und die strukturelle Verschlechterung der Lebenssituation von Frauen offen zu legen. Geschlecht als Analysewerkzeug soll die Kritik an und den Kampf gegen den Neoliberalismus verschärfen, vertiefen und verfeinern. Laut Bakker (1994) funktionieren die Märkte ohne die Anerkennung, dass unbezahlte Reproduktions- und Pflegearbeit zur Realisierung formeller Marktbeziehungen beiträgt. Es entstehen geschlechtsbasierende Marktverzerrungen durch Hierarchien und ungleiche Verteilung der Marktressourcen. Die unbezahlte und informelle Reproduktionsarbeit im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Frauen in formalen Produktionsbereichen stellen eine Doppelbelastung dar. Die Makroökonomie muss deshalb „engendered“ werden.

Die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt wird von feministischen Autorinnen als Strategie zur Erhöhung des Konsums dargestellt. Globalisierungsverfechter wie beispielsweise aus der Weltbank stellen die Steigerung der weiblichen Erwerbsquote sehr positiv dar: Frauen seien „Gewinnerinnen“ der Globalisierung. Verschleiert wird in diesem Diskurs, unter welchen Umständen und Verhältnissen Frauen in den Arbeitsmarkt eintreten. Die Steigerung der Frauenerwerbsquote seit den 70er Jahren geht mit einer Vergrößerung des informellen Sektors und Deregulierung der Ar-

beitsverhältnisse einher. Die sozialstaatliche Übernahme eines großen Teiles des reproduktiven Bereiches in Form von öffentlicher Kinderbetreuung, Gesundheitsvorsorge oder Krankenpflege ermöglichte diesen Einstieg in den Arbeitsmarkt, auch wenn nur in Teilzeitstellen. Frauen sind dennoch mehrheitlich in die unteren Ebenen der Produktionsarbeit eingestiegen und übten traditionelle (gesellschaftlich determinierte) „weibliche“ Aufgaben im öffentlichen Dienst, wie Kinder-, Kranken-, Altenpflege aus, welche gleichzeitig niedrig qualifizierte Stellen waren. In vielen Ländern, darunter auch Deutschland, sind Teilzeitarbeit und Minijobs durch mangelnde arbeitsrechtliche und soziale Sicherung charakterisiert. Janine Brodie (1994) bezeichnet diese Situation als eine Ghettoisierung der Arbeiterinnen in Niedriglohnsektoren und damit die Feminisierung von Armut. Auf der anderen Seite bedeuten dieser Art von Jobs für Frauen die einzige Möglichkeit, nach einer langen Mutterschafts- und Erziehungspause wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten und dadurch finanzielle Unabhängigkeit zu erreichen. Darüber hinaus kann durch Teilzeitarbeit Familie und Beruf für beide Elternteile besser koordiniert werden.

Die Demontage sozialstaatlicher Leistungen und Strukturen, die Umwandlung des europäischen Sozialstaatsmodells in einen so genannten Wettbewerbsstaat sowie die Veränderung gesellschaftlicher Basiswerte wie Gleichheit und Solidarität zu Effizienz und Wettbewerb erzeugen eine rasche Veränderung der Geschlechterbeziehungen. Die Tertiarisierung der Ökonomie, Vergrößerung des Dienstleistungssektors und die zunehmende Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Güter machten den Privatsektor zum Hauptarbeitsgeber, was zur Flexibilisierung und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse führt.

4. Geschlechtsspezifische Aspekte der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

Laut Brigitte Young (1998) werden Frauen und Männer der mittleren und oberen Schichten zunehmend gesellschaftlich gleichgestellt. Während dessen entstehen größerer Unterschiede zwischen hoch bezahlten „Wissensträgern“ der neuen *ortsunabhängigen* Forschungs-, Informations- und Servicegesellschaft und der gleichzeitig *ortsgebundenen* Arbeit unqualifizierter Frauen und Männer im prekären, ungesicherten und informellen Sektor. Wenngleich der Globalisierungsprozess durch die Entstehung globaler Zentren, die Mobilität der Führungspersonalien und Wissensträger, grenzüberschreitende Transaktionen und Investitionen usw. charakterisiert ist, ist dieses mobile Kapital an ortsgebundenen natürlichen Ressourcen, Infrastruktur, Produktionsstätten und Arbeitskräfte gekoppelt. Saskia Sassen

(1998) erklärt ebenfalls, dass mobile Sektoren mit hoch qualifiziertem Personal auf einer breiten Dienstleistungsinfrastruktur aufbauen, die von gering qualifizierten Arbeitskräften gestellt wird, ohne dass diese als Teil der ökonomischen Globalisierung wahrgenommen werden. Ein großer Teil dieser prekären Arbeit wird von Frauen und MigrantInnen geleistet. Es entsteht dabei eine weitere Hierarchisierung zwischen den Frauen, also zunehmende Ungleichheiten und Ausdifferenzierung zwischen Frauen nach Schichten, Ethnien und Nationalität. Hausangestellte MigrantInnen betreuen beispielsweise die Kinder reicherer, in hoher Position angestellter Frauen. Young spricht von einer (männlich) entterritorialisierten Geldgesellschaft – die mit der Deregulierung der Finanzmärkte verbunden ist –, und einer ortsgebundenen (meist weiblichen) Arbeitsgesellschaft, die Ansprüche an den Staat hat.

Neoliberale Politikmaßnahmen zielen auf die Verringerung von Staatsausgaben durch die Privatisierung vieler Sozialleistungen. Solche Kürzungen haben Auswirkungen auf Frauen und deren unbezahlte Hausarbeit. Sie verändern die Beziehung zwischen produktiver und reproduktiver Sphäre sowie die Rolle des Staates bei der Redefinition und Ausweitung des Privaten. Formelle, informelle und Familienarbeit werden zunehmend vermischt, bezahlte Arbeit wird zunehmend in die Privatsphäre verschoben und somit informalisiert. Als Folge von Finanzkrisen, Zusammenbrüchen ganzer Betrieben und Firmen sowie Massenentlastungen wird „das Zuhause“ zum Arbeitsplatz. Produktion und Reproduktion wird gänzlich in die Privatsphäre geschoben. Frauen sind nicht mehr Zuverdienerinnen sondern tragen als Hauptquelle durch mehrere Jobs und informelle Arbeiten zum Familieneinkommen bei. Während die Zahl der gearbeiteten Stunden und Tage erheblich steigen, sinkt der Wert des Familieneinkommens. Das bedeutet also, dass wenngleich die Partizipationsrate der Frauen am Arbeitsmarkt stieg, haben Regierungen zur gleichen Zeit in sozialen Bereichen wie Gesundheit und Bildung Gelder gekürzt, mit dem Resultat einer Prekarisierung und Verschlechterung der Lebensqualität von Frauen und ihren Familien. Durch die Privatisierung und Kommodifizierung sozialstaatlicher Leistungen kommt es folglich zu einer Re-Privatisierung von all dem, was einmal durch den Sozialstaat öffentlich gemacht wurde. In diesem Kontext kann auch von der „Re-Privatisierung der Privatsphäre“ gesprochen werden, d.h. die Verlagerung von Alten-, Pflege-, Gesundheitsarbeit, u.a. auf unbezahlte private Haushalte. So hat sich die Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre durch die neoliberale Globalisierung verändert.

5. Feministische Kritik an GATS

Die Kritik an GATS aus der geschlechtsspezifischen Perspektive ähnelt der Kritik aus anderen Blickwinkeln. Der Unterschied ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass Frauen zum einen stark als Arbeitnehmerinnen in den Dienstleistungssektoren vertreten sind, so dass einige als „weiblich segregierte Sektoren“ bezeichnet werden können. Zum anderen sind die soziale Arbeitsteilung und die Verantwortung der Frauen für den Reproduktionsbereich meist noch nicht aufgehoben, so dass Frauen von einer Privatisierung dieser Bereiche besonders betroffen sind. In den OECD Ländern kann der Anteil von Frauen im Dienstleistungssektor laut Lourdes Benerias (1999) bis auf 95 % je nach Branche kommen. Frauen sind folglich sowohl als Arbeitnehmerinnen als auch Nutzerinnen von der Liberalisierung von Dienstleistungen betroffen.

Der Wettbewerbsdruck im Dienstleistungssektor führte bisher zur Informalisierung, Flexibilisierung, Prekarisierung und Auslagerung der Beschäftigung in die Orte, in denen die Investitionsbedingungen am Günstigsten sind. Dies bedeutet, dass Arbeiterinnen rechtlich kaum geschützt sind, keine sozialen Leistungen bekommen, die Arbeitsbedingungen prekär sind und der Lohn kaum ausreicht. Call Center aber auch andere Dienstleistungssektoren sind hierfür beispielhaft. Die Auslagerung der prekären Arbeit in die Peripherie hat auch zur Folge, dass die Lohnkosten, Arbeitsbedingungen und soziale Transfers in den globalen Zentren gedrückt werden. Frauen werden in Teilzeitbereiche und in ungesicherte Stellen gedrängt, aus denen sie auch wieder schnell entlassen werden können. Kosmetik-, Textil-, Reinigungssektoren, Tourismus, Call Center – diese und andere Dienstleistungen werden zu weiblich sowie ethnisch segregierten Branchen mit wenig Aufstiegs- und Qualifizierungschancen.

Mit der zunehmenden Privatisierung der Grundversorgung wie Wasser, Gesundheits-, Betreuungswesen usw. und somit der Wiederverschiebung der Reproduktionsarbeit in die Privatsphäre ist eine weitere Belastung der Arbeitsbedingungen für Frauen zu beobachten, solange der Reproduktionsbereich immer noch auf den Schultern der Frauen lastet. Sie sind gezwungen, bezahlter Beschäftigung so flexibel und haushaltsnah wie möglich nachzugehen, um bezahlte und unbezahlte Arbeit miteinander zu vereinbaren. Allerdings ist hierbei eine Klassen- und ethnische Ausdifferenzierung nicht auszublenden: Frauen der oberen Klassen können Dienstleisterinnen (meist auch Migrantinnen) aus unteren Klassen für die Erledigung der reproduktiven Arbeit einstellen.

Als Nutzerinnen sind Frauen ebenfalls von der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen durch GATS betroffen. Insbesondere

Gesundheitsversorgung, Altenpflege, Bildung, Kinderbetreuung, aber auch Wasser, Strom, Transport und Kultur werden durch das GATS kommodifiziert und grenzüberschreitend nach investorenfreundlichen Bedingungen liberalisiert. Soziale Menschenrechte und menschliche Sicherheit werden durch die Bereitstellung dieser Güter nach profitorientierten Mechanismen unterminiert und soziale Rechtsansprüche werden entzogen.

Auch in Sozial- und Wohlfahrtssystemen besteht die Tendenz zu einer Zwei-Klassen-Versorgung, wie sie aus vielen Ländern der Welt, in denen kein sozialstaatliches Solidarsystem existiert, bekannt ist. Das heißt, zum einen, die privaten gut ausgestatteten sozialen Dienstleistungen, die nur selektiv für diejenigen, die es bezahlen können, zur Verfügung gestellt werden, zum anderen, gleichzeitig die zunehmend schlechten öffentlichen Dienstleistungen für die Mehrheit der Bevölkerung. Mit der Verschlechterung der öffentlichen Dienstleistungen werden die mittleren Klassen in der Tat gezwungen, sich um den Erwerb privater Leistungen wie Alters- und Krankenversicherungen zu bemühen.

Das Ergebnis sozialstaatlichen Abbaus im Gesundheits- und Bildungswesen ist die Einführung von Benutzergebühren, Verschlechterung der Dienstleistungsfürsorge und damit der Lebensqualität, erhöhte Preise, selektiver Zugang und folglich die Verarmung großer Teile der weiblichen Bevölkerung, was als „feminisation of poverty“ (Brodie 1994) bezeichnet werden kann. Die Belastungen, die durch die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen entstehen, kombiniert mit einer hohen Zinsrate und Streichungen bei Sozialausgaben, wirken sich unverhältnismäßig stark auf ärmerer urbane und ländliche Frauen und Kinder, die ohnehin die verwundbaren gesellschaftlichen Gruppen sind, aus. Die Arbeitsanforderungen werden intensiviert und die Arbeitsbedingungen prekariert. Die Auswirkungen der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, welche durch GATS und andere disziplinierende neoliberale Konstrukte erfolgen, sind also keinesfalls gender-neutral, sondern haben geschlechtsspezifische besorgniserregende Aspekte und müssen deshalb unter die gender-Lupe genommen werden.

Literatur

Gill, Stephen (2002): Privatization of the State and Social Reproduction? GATS and the New Constitutionalism. Unveröffentlichtes Manuskript.

Collyer, Fran M. (2003): Theorising Privatisation: Policy, Network Analysis and Class. *Electronic Journal of Sociology*.

Bakker, Isabella (1994): Introduction: Engendering macro-economic policy reform in the era of global restructuring and adjustment, in: Bakker, Isabella (ed.): *The strategic silence*. London, New Jersey, Ottawa, 1-29.

Benerias, Lourdes (1999): Globalization, Gender and Davos Man, in: *Feminist Economics* 5 (3), 61-83.

Brodie, Janine (1994): Shifting the boundaries: gender and politics of restructuring, in: Bakker, Isabella (ed.): *The strategic silence*. London, New Jersey, Ottawa, 46-60.

Sassen, Saskia (1998): Überlegungen zu einer feministischen Analyse der globalen Wirtschaft, in: *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Nr. 111.

Young, Brigitte (1998): Genderregime und Staat in der globalen Netzwerkökonomie, in: *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Nr. 111.

Konkretisierung eines neoliberalen Projekts: Die Privatisierung der Deutschen Bahn

„Vater Staat nimmt Abschied.“ So titelte die Wochenzeitung *Die Zeit* im Juni 2005 im Zusammenhang mit dem Verkauf eines millionenschweren Pakets von Postaktien durch die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).⁴⁴ Nach der Feststellung, dass sich die Deutsche Post AG nun erstmals seit mehr als 138 Jahren mehrheitlich in Händen privater Anteilseigner befinde, warf der Autor zahlreiche Fragen auf: Wird das Briefporto jetzt teurer? Fällt das Briefmonopol im Jahre 2008? Wird der Weg zum nächsten Briefkasten oder zur nächsten Filiale länger? Der Fragenkatalog schloss mit dem Hinweis darauf, dass die Deutsche Post nunmehr ebenso wie die Deutsche Börse zum Opfer ausländischer Finanzinvestoren werden könne.

Die in dem Beitrag thematisierten Fragestellungen weisen eine frappierende Ähnlichkeit mit Befürchtungen hinsichtlich der Privatisierung eines weiteren Staatsunternehmens auf: der Deutschen Bahn. Denn nicht nur an den Postschaltern werden Fragen laut, denen die politischen Entscheidungsträger Gehör schenken sollten, auch in den Bahnhofshallen und auf den Bahnsteigen äußern Menschen ihre Unsicherheit: Wird es zu einer erneuten Anhebung der Fahrpreise kommen? Bedeutet der nächste Fahrplanwechsel, dass weitere Bahnhöfe vom Fernverkehr abgehängt werden? Werden Fahrkartenschalter in Zukunft noch seltener besetzt sein? Es gleichen sich indes nicht allein die Sorgen der Kunden von Post und Bahn, sondern auch die von der Politik vorangetriebenen Strategien, die ehemaligen staatlichen Unternehmen auf einem deregulierten Markt materiell zu privatisieren, sprich: im Zuge eines Börsengangs die Mehrheit der Aktien zu veräußern.

1. Ökonomisierung ohne Normativität

Welche finanziellen Größenordnungen die Privatisierung jener Sektoren annimmt, in denen bislang der Staat Infrastrukturen vorhielt und Leistungen erbrachte, wird bei einem Blick auf die Einnahmen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen deutlich: Insgesamt 31 Milliarden Euro konnte

⁴⁴ Arne Storn, Vater Staat nimmt Abschied, in: *Die Zeit*, Nr. 26 v. 23.6.2005, S. 26

der Bund im Zeitraum von 1994 bis 2004 mit der von konservativ-liberaler Seite geforderten „Beschränkung auf die Kernaufgaben“ erlösen, vornehmlich durch den Verkauf von Anteilen an Bahn, Post und Lufthansa. Die Entscheidung, öffentliche Unternehmen nicht mehr auf Prinzipien der Daseinsvorsorge, sondern auf Gesetze des Marktes zu verpflichten, erstreckt sich über die genannten Unternehmen hinaus auf weitere direkte Beteiligungen des Bundes. Deren Zahl wurde von ehemals über 500 auf nunmehr 113 reduziert.⁴⁵ Dies verdeutlicht ebenso wie die Ankündigung des ehemaligen Finanzministers Hans Eichel (SPD), bis Ende 2006 weitere 17 Milliarden Euro durch Beteiligungsverkäufe einnehmen zu wollen, dass eine neue Philosophie Einzug gehalten hat – wenngleich nicht allein in das Bundesfinanzministerium und nicht erst mit der Jahrtausendwende. Der ehemalige Minister für Post und Telekommunikation, Christian Schwarz-Schilling (CDU), hatte in einem Interview mit Blick auf die von ihm geführte Behörde bereits Anfang der 90er Jahre verlauten lassen, dass es erklärtes Ziel der christlich-liberalen Bundesregierung sei, „das Unternehmen [...] in Zukunft von den Einflüssen der Politik“ zu befreien, „die Fesseln des öffentlichen Dienstrechts [zu] sprengen“ und die für eine Privatisierung der Bundesbehörde erforderlichen (grund-)gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.⁴⁶ Exakt diese Argumentationslinie wurde im Zusammenhang mit der Privatisierung und Deregulierung des deutschen Bahnwesens aufgegriffen.

Als mit dem zum 1. Juli 1989 in Kraft getretenen Poststrukturgesetz die Voraussetzung für eine Entstaatlichung der einstigen Bundesbehörde geschaffen worden war, stellte die fünf Jahre später verabschiedete Postreform II, aus der Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG und Postbank AG hervorgingen, einen Meilenstein in der deutschen Posthistorie dar. Analog dazu wurde die Überführung von Bundes- und Reichsbahn in privatrechtliche Verhältnisse als „Jahrhundertentscheidung der Verkehrspolitik“⁴⁷ – je nach Sichtweise – gelobt bzw. getadelt. Das für die Bahnreform grundlegende Eisenbahnneuordnungsgesetz trat zum 1. Januar 1994 in Kraft, nachdem es im Dezember des Vorjahres eine ebenso breite Zustimmung in Bundestag und Bundesrat gefunden hatte wie die erforderliche Grundgesetzänderung.⁴⁸ Die entscheidenden Voraussetzungen für das Vorhaben, die Deut-

⁴⁵ Ulrich Schäfer, Schulden versilbern. Eichel kann noch viel verkaufen, sogar Forderungen ans Ausland, in: SZ v. 10.12.2004, S. 1

⁴⁶ Christian Schwarz-Schilling, Wirtschaftswoche, Nr. 31 v. 26.7.1991, S. 33 u. 35; Ulrich Schäfer, a.a.O., S. 1

⁴⁷ Angelika Benz, Privatisierung und Regulierung der Bahn, in: Klaus König/Angelika Benz (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post, Telekommunikation, Rundfunk, S. 164

⁴⁸ Lothar Julitz, Bestandsaufnahme Deutsche Bahn. Das Abenteuer Privatisierung, S. 323f.

sche Bahn (DB) AG-Holding in rechtlich eigenständige Aktiengesellschaften zu überführen und gegebenenfalls aufzulösen, waren geschaffen. Der nunmehr für das Jahr 2008 avisierte Börsengang wird aber nicht nur allenthalben als unumstößliche Kehrtwende in der Verkehrspolitik gepriesen, sondern lässt vor dem Hintergrund zahlreicher weiterer (Teil-)Privatisierungen von Bundesbeteiligungen vermuten, dass sich hinter der Bahnreform eine langfristig angelegte Makrostrategie verbirgt. Insbesondere die nahezu zeitgleiche Überführung der ehemaligen Staatsunternehmen Bundespost und Lufthansa in privatwirtschaftliche Verhältnisse nährt den Verdacht, dass die für jene Sektoren bedeutsamen Liberalisierungsströmungen, namentlich Privatisierung und Deregulierung, die Konkretisierung eines flächendeckend angelegten Langzeitprojekts darstellen. Der Name des Projekts ist bekannt: Neoliberalismus. Spätestens mit der Neuaufgabe der von Helmut Schmidt geführten sozial-liberalen Koalition im Jahre 1976 fand die „Machtergreifung der großen neoliberalen Utopie“⁴⁹ in der Bundesrepublik dergestalt statt, dass fortan nahezu sämtliche Gesellschaftsbereiche mit vorwiegend an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichteten Politikentwürfen überzogen wurden. Ende der 70er Jahre schufen die von Pierre Bourdieu als „neue Intellektuelle“⁵⁰ bezeichneten ideologischen Wegbereiter eines von „staatlichen Fesseln befreien“ Kapitalismus ein gesellschaftliches Klima, das auf den Rückzug des Staates und dessen Subsidiarität gegenüber dem Markt setzte. Mit immenser Unterstützung finanzkräftiger Think-Tanks und deren Einbindung in institutionelle Entscheidungsprozesse bahnten sich auf „Entstaatlichung“ setzende Ökonomisierungskonzepte ihren Weg in die verschiedenen Sphären der Gesellschaft – getreu dem neoliberalen Politikentwurf der Dezentralität.

2. Preisgabe verkehrspolitischer Steuerungselemente

Gestützt auf die im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts aus der klassischen Nationalökonomie heraus entwickelte neoklassische Gleichgewichtstheorie, wonach der Markt über einen effizienten Anreiz-, Steuerungs- und Sanktionsmechanismus verfügt, plädieren die Befürworter einer in zahlreichen Staaten bereits erfolgten neoliberalen Wende für das Primat der Ökonomie, für einen wirtschaftspolitischen Antietatismus. Ungeachtet diverser sektoraler, regionaler und temporärer Unterschiede zielt der Neoliberalis-

⁴⁹ Pierre Bourdieu, Der Neoliberalismus. Eine Utopie grenzenloser Ausbeutung wird Realität, in: Ders., Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion, Band I, S. 116

⁵⁰ Pierre Bourdieu, Die rechte und die linke Hand des Staates, in: Ders., Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Band I, S. 18

mus auf eine „Entthronung der Politik“⁵¹ (Friedrich A. von Hayek): Wettbewerb und Individualisierung im Gefolge einer umfassenden Deregulierung der Wirtschafts- und Sozialordnung, Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Unternehmen bzw. Leistungen, Steuersenkungen bei gleichzeitiger Rückführung der Staatsausgaben sowie eine restriktive Geldpolitik.

Obschon der Verkehrssektor lange Zeit als eine der letzten Bastionen staatswirtschaftlicher Interventionen verstanden wurde und sich der Begriff „Verkehrsplanung“ als unverbrüchliches Leitprinzip verkehrspolitischer Handlungsalternativen etablieren konnte, fand die neoliberale Kernthese vom Staats- und Politikversagen schließlich auch dort ihren Widerhall. Im Nachhall der von Helmut Kohl im Jahre 1982 ausgerufenen „geistig-moralischen“ Wende erreichte die neoliberale Handlungsempfehlung „less government is good government“⁵² auch die Debatte über die verkehrsträgerspezifische Anlastung externer Kosten, das Verkehrspreisniveau und die anzustrebende Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur: Der Staat muss als Akteur zurückgedrängt werden, um eine Orientierung an den Mechanismen des Marktes gewährleisten zu können. Verkehrsexperten, die das Übel des ständig steigenden Verkehrsaufkommens mit überflüssigen administrativen Fesseln unter dem Stichwort „Flankenschutz“ sowie einer marktfernen Verkehrsversorgung begründeten, waren zunehmend gefragt. Fehlinvestitionen, Unwirtschaftlichkeit, Leistungsschwäche und Fehlallokationen wurden als Spezifika des öffentlichen Sektors gedeutet. Negiert wurden dabei jedoch nicht allein die Besonderheiten des Verkehrs, sondern auch die Tatsache, dass der Wettbewerbsmechanismus im Zusammenhang mit einer allein marktgerechten Verkehrsbedienung zu gravierenden volkswirtschaftlichen Fehlentwicklungen führt. Nach neoliberaler Lesart kommt es auch im Verkehrssektor zuvörderst auf eine eindeutige Selbstorganisation des Marktes an, so dass eine Verankerung des Distributions- neben dem Allokationsprinzip grundsätzlich ausgeschlossen wird; gestalterischen Elementen, die beispielsweise eine breitenwirksame Bestandsoptimierung der Schieneninfrastruktur zuließen, wird a priori die konzeptionelle Legitimation entzogen.

Unter grober Missachtung des Begriffs „Verkehrsplanung“ fordern jene Verkehrswissenschaftler, die den neoliberalen Mainstream verkörpern und die Bahnreform als Mitglieder der Regierungskommission Bundesbahn sowie der Deregulierungskommission maßgeblich vorangetrieben haben,

⁵¹ Friedrich A. von Hayek, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, S. 201

⁵² John Moore, *Why privatise?*, in: John A. Kay/Collin Mayer/David Thompson (Hrsg.), *Privatisation and Regulation. The UK Experience*, S. 93

gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen nur begrenzt zum Maßstab der Verkehrspolitik zu erheben. Vielmehr sehen sie eine Orientierung an Angebotsüberschüssen und Nachfrageunterhängen bzw. betriebswirtschaftlichen Gewinn- und Verlustrechnungen vor. Die Einstellung des Verkehrs ist schlicht dann geboten, „wenn die diskontierten Ausgaben (und externen Kosten) über den diskontierten Einnahmen (und den externen Nutzen) liegen.“⁵³ Die Einstellung defizitärer Verkehrsbereiche wie der Bahnbetrieb in ländlich geprägten Regionen wird billigend in Kauf genommen, der Netzcharakter des Systems Schiene mit der Notwendigkeit eines ausreichenden Zubringerverkehrs zu den IC-, EC- und ICE-Strecken schlichtweg verkannt. In concreto heißt dies, dass Ziele wie eine Minderung der Emissionen, eine infrastrukturelle Belebung strukturschwacher Regionen, eine Drosselung des Straßenverkehrsaufkommens etc. nachrangig sind gegenüber auf Antrieb sichtbaren, primären Marktergebnissen. Unbedacht bleibt in der neoliberalen Marktkonzeption, dass Preise bei knappen, nicht erneuerbaren Ressourcen aufgrund verzerrter Kostenrechnung falsche Signale aussenden können. Das weithin akzeptierte Ansinnen der Umweltökonomie, eine an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit orientierte Marktgestaltung anzustrengen (Internalisierung negativer externer Effekte), wird unter Zugrundelegung einer ausschließlichen Marktorientierung ignoriert. Aus der Überzeugung, dass es der Zurückdrängung sozialstaatlicher Redistribution bedarf, resultiert die Forderung, Verkehrspolitik unter keinen Umständen als Instrument der Sozialpolitik zu verstehen. Eine Subventionierung bestimmter Verkehrsleistungen wird unter Verweis auf Effizienz mindernde Strukturverzerrungen im Verkehrsbereich selbst dann für unzulässig gehalten, wenn bestimmte Verkehrsleistungen überwiegend von besonders förderungswürdigen Personengruppen in Anspruch genommen werden. Die Existenz des Job-Tickets (Zeitkarte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu vergünstigten Konditionen) wird ebenso kritisiert wie das bundesweit aufgelegte Schülerticket oder der ehemals für Familien mit wenigstens drei Kindern ausgestellte Wuermeling-Pass, der einer kostenlosen *Bahncard 50* entsprach. Die Sozialverträglichkeit dieser Realtransfers wird zum einen unter Verweis auf die Gruppe der Nichtbegünstigten in Frage gestellt. Zum anderen wird zu Bedenken gegeben, dass es in einem vollkommen wettbewerblich organisierten Markt „auf alle Fälle zu einer Verbilligung der bisher staatlich erbrachten Leistungen“⁵⁴ komme. Dabei widerlegt die Tarifentwicklung bei der DB AG diese Annahme. Schließlich

⁵³ Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Hrsg.), *Mehr Markt im Verkehr*, Band 4, S. 23

⁵⁴ Carl Graf Hohenthal, *Der Staat könnte 2 Billionen DM Erlösen. Wegen der Finanznot sollte er viel mehr privatisieren*, in: *FAZ* v. 15.1.1993, S. 16

können die für ausgewählte Züge bereitgehaltenen Kontingente preiswerter Fahrscheine nicht über das seit Beginn der Bahnreformen bei Normalfahrtscheinen gestiegene Fahrpreisniveau hinwegtäuschen. Von den realen Gegebenheiten eindeutig falsifiziert ist auch die Behauptung, dass es in einem privatrechtlichen Rahmen niemals zu einer Unter-, allenfalls zu einer Überversorgung mit Gütern und Dienstleistungen käme. So müssen die Bewohner ländlich geprägter Regionen, zumal im Osten der Republik, in zunehmendem Maße auf eine Anbindung an das Schienennetz verzichten. Ein deutliches Indiz ist die „Bahnhofsichte“: Fanden Zugreisende im Jahr 1966 in Westdeutschland noch alle 4,1 Kilometer einen Gleisanschluss, lagen die Bahnhöfe im Jahr 2002 entlang des deutlich gekürzten Schienennetzes im Durchschnitt 7 Kilometer auseinander.⁵⁵ Dass diese Entwicklung, die häufig eine Ausdünnung der Fahrtakte einschließt, regionale und soziale Disparitäten missachtet, auch einen Verstoß gegen die in Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes als Staatsziel formulierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darstellt, ist unschwer zu erkennen.

Ein weiteres Dilemma resultiert aus einem Politikentwurf, nach dem allein der Preis über die Möglichkeit des Zugangs zu einem Gut oder einer Dienstleistung entscheidet. Eine Unternehmenspolitik, die sich ohne staatliche Korrekturmaßnahmen ausnahmslos an den marktüblichen Leistungsmaßstäben (sprich: Gewinn- und Effizienzkriterien) orientiert, führt letztlich zu einer Selektion im Rahmen der Teilhabe an Dienstleistungen, die einst jedem – unabhängig von der Zahlungskraft – offen standen. Wie die sozialpolitische Regression insgesamt betrifft auch die Veräußerung städtischer Einrichtungen und Verkehrsunternehmen (Stichworte: *Cross Border Leasing* und *Public Private Partnership*) in erster Linie solche Personenkreise, die über gering ausgeprägte Artikulationsmöglichkeiten verfügen, für eine prosperierende Wirtschaft nur von geringer Bedeutung zu sein scheinen oder aber eine eher heterogene Wählerstruktur aufweisen: Schüler- und Studentenschaft, Erwerbslose, einkommensschwache Familien sowie Behinderte. Werden öffentliche Güter und Dienstleistungen den freien Märkten überlassen, greifen deren Ausgrenzungs- und Selektionsmechanismen, so dass soziale Integration nur denjenigen ermöglicht wird, die als Käufer und Konsumenten in Erscheinung treten (können). Drängt die „Verwirtschaftlichung in die Refugien des öffentlichen Lebens“, werden zentrale Einrichtungen wie Universitäten, Kindergärten, Bibliotheken, Museen, Theater und Schwimmbäder, der politischen Deutungs- und Handlungshoheit entzogen. Insbesondere dann,

⁵⁵ Winfried Wolf, Die sieben Todsünden des Herrn M. – Eine Bilanz der Verkehrs- und Bahnpolitik mit sieben Hinweisen darauf, weshalb diese in einer verkehrspolitischen Sackgasse mündet, S. 44

wenn gesetzliche Vorgaben bezüglich der Gemeinwohlorientierung fehlen, bleibt denjenigen der Zugang zu Allgemeingütern und -dienstleistungen verwehrt, die über keine ausreichenden finanziellen Ressourcen verfügen. Mit Blick auf das Bahn-, aber auch auf das öffentliche Verkehrswesen insgesamt, erweist sich die derzeitige Entwicklung als fatal, weil ein wachsender Personenkreis – man denke an die über 4,5 Millionen Erwerbslosen und die stetig steigende Zahl älterer Mitmenschen – mangels materieller Ausstattung bzw. aufgrund fehlender gesundheitlicher Voraussetzungen auf keinen alternativen Verkehrsträger ausweichen kann. Letztlich zielt eine Abkehr von der als dirigistisch gescholtenen Verkehrspolitik auf ein Transportsystem, in dem sich die Preisbildung ohne staatliche (Korrektur-)Maßnahmen vollzieht und ausschließlich die Leistungsfähigkeit sowie die anfallenden Kosten als Entscheidungskriterien für das nachgefragte Verkehrsmittel herangezogen werden. Unter dem Stichwort „teuer ‚geordneter‘ Verkehr“ findet sich in der viel beachteten Veröffentlichung des Kronberger Kreises „Mehr Mut zum Markt. Wege zur Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft“ der Hinweis auf Deregulierungsmaßnahmen, die gewährleisten würden, „dass für jede Transportaufgabe jenes Verfahren zum Zuge kommt (Bahn, Kraftwagen, Schiff, Flugzeug), das das kostengünstigste ist.“⁵⁶ Die Tatsache, dass die Bundesbahn im letzten Jahr ihres Bestehens nicht einmal mehr ihre Personalkosten aus eigenen Erlösen erwirtschaften konnte, veranlasste in der Vergangenheit nicht nur „Kronberger“ Ökonomen zu der Empfehlung, unternehmerische Entscheidungsspielräume auszuweiten und die Bahnleitung auf eine kostendeckende Betriebsführung zu verpflichten. Allein dieser Hinweis lässt erkennen, dass meist ausschließlich die unzureichende Entfaltung des Marktmechanismus als Erklärung für defizitäre Strukturen herangezogen wird – gleich, ob es sich um das soziale Sicherungssystem oder aber um das Verkehrs- bzw. Bahnwesen handelt. Nahezu zwangsläufig resultiert aus dieser eindimensionalen Argumentation eine marktorientierte Handlungsempfehlung, der mit der Privatisierung des Bahnwesens von Seiten der Bundesregierung

⁵⁶ Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Hrsg.), Mehr Mut zum Markt. Wege zur Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft, S. 11; Im Zusammenhang mit der Liberalisierung des bundesdeutschen Verkehrswesens, in deren Mittelpunkt die Reform von Bundes- und Reichsbahn stand, muss das 1982 gegründete Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, das bis 1994 unter dem Namen „Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.“ firmierte, sowie der Kronberger Kreis als wissenschaftlicher Beirat genannt werden. Zahlreiche Mitglieder des Beirats bekleideten in entscheidenden Phasen der Reformanstrengungen unter der von Helmut Kohl geführten christlich-liberalen Regierung einflussreiche Ämter. Grundsätzlich zielt die Kritik des vorgeblich dem Allgemeinwohl verpflichteten Think-Tanks auf den ausbleibenden bzw. nur unzureichend stattfindenden Strukturwandel, wobei die übergeordnete Bedeutung des Verkehrswesens nicht zuletzt an der Herausgabe eines eigenen Bandes mit Vorschlägen zur Verkehrspolitik deutlich wird.

bis zum heutigen Tag konsequent gefolgt wurde: „Staatliche Wirtschaftstätigkeit ist eine finanzielle Last für die öffentlichen Haushalte. Bringt sie – was die Regel ist – Verlust, so muss der Fiskus über den Verlust hinaus Neuinvestitionen finanzieren. [...] Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen würde die Staatskassen in jedem Fall entlasten. Gewinnbringende Unternehmen könnten zu guten Preisen veräußert und der Erlös zur Schuldentilgung verwandt werden. Verlustbringende Unternehmen würden zwar nur geringere Preise erzielen; Privatisierung ersparte aber die laufenden Zuschüsse.“⁵⁷

3. Ausbleibender wirtschaftlicher Erfolg

Wie verfehlt diese Annahmen im Zusammenhang mit der Überführung von Bundes- und Reichsbahn in privatrechtliche Verhältnisse sind, lässt sich daran erkennen, dass die DB AG noch immer kein aus eigener Kraft lebensfähiges Unternehmen ist. Trotz größerer Flexibilität im Personal-, Angebots- und Vermarktungsbereich, die ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen gegenüber einem als Behörde geführten staatlichen Sondervermögen genießt („AG-Effekt“), verläuft die wirtschaftliche und finanzielle Sanierung der DB AG schleppend.⁵⁸ Statt nach betriebswirtschaftlicher Rechnungslegung erfolgreich zu konsolidieren, häufte die Deutsche Bahn – obwohl 1994 von sämtlichen Verbindlichkeiten befreit – binnen zehn Jahren laut konzerneigenem Wirtschaftsbeirat Nettoschulden in Höhe von 38,6 Milliarden Euro an, mehr als Bundes- und Reichsbahn Zeit ihres Bestehens zusammen.⁵⁹ Dieses Defizit türmte sich auf, obwohl der Bund im Jahre 2002 mit 18,1 Milliarden Euro mehr Subventionen für den Schienenverkehr zahlte als 1993 an die beiden behördlich organisierten Bahnen.⁶⁰ Wie groß die finanzielle Not ist, lässt sich daran ablesen, dass die von der FDP-Bundestagsfraktion geforderte Privatisierung der Park-and-Ride-Anlagen von der Bahnführung begierig aufgegriffen wurde, obwohl damit die entgeltfreie Nutzung der Parkflächen zur Disposition gestellt wird und ein entscheidender Anreiz für das Umsteigen auf die Bahn verloren ginge.

Die Bahnreform muss somit auch im Hinblick auf die seinerzeit in Aussicht gestellte Entlastung der Steuerzahler als gescheitert angesehen werden. Besserung scheint nicht in Sicht, obwohl der Konzern 2004 einen

⁵⁷ Ebd., S. 23

⁵⁸ Deutsche Bahn AG (Hrsg.), Die Bahnreform. Jahrbuch des Eisenbahnwesens, Folge 45, S. 114

⁵⁹ Karl-Dieter Bodack, Die deutsche Bahnreform – ein Erfolg?, in: Eisenbahn-Revue International, 11/2004, S. 525

⁶⁰ Vgl. ausführlich Winfried Wolf, Geradliniger Schlingerkurs. Vor zehn Jahren wurde aus zwei Staatsunternehmen eine Aktiengesellschaft – Eine Bilanz, in: FR v. 9.1.2004, S. 28.

Jahresüberschuss in Höhe von 280 Millionen Euro ausweisen konnte. Denn nahezu ausschließlich ist die positive Geschäftsentwicklung auf den Gewinn der im Juli 2002 erworbenen Stinnes AG zurückzuführen. Die knapp 2,5 Milliarden Euro teure Übernahme verschleiert aber nicht nur die negative Bilanz des schienengebundenen Transports innerhalb des DB-Konzerns, sondern ist zugleich brisant, weil die Bahn mit dem Zusammenschluss zum größten Straßenspediteur Europas aufstieg.⁶¹ Nunmehr ist die Stinnes AG, unter deren Dach sowohl die Railion Deutschland AG (ehemals DB Cargo) als auch der Logistikdienstleister Schenker zum 1. September 2003 zusammengeführt wurden, mit mehr als 65.000 Mitarbeitern und einem Umsatz von 12,4 Milliarden Euro im Jahr 2004 zur wichtigsten Ertragssäule des Unternehmens herangewachsen.⁶² Eines Tages könnte der Bahn-Vorstand sein strategisches Interesse verlieren, den Anteil des Schienengütertransports im Rahmen des Modal Split (d.h. im Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern) zu steigern, und stattdessen eine Strategie fahren, die auf eine verkehrsträgerneutrale Steigerung der Transportmarktanteile setzt. Die Ankündigung Hartmut Mehdorns, weitere Akquisitionen und Beteiligungen auf dem Feld der straßengebundenen Logistikdienstleistungen prüfen zu wollen, lässt eine derartige Unternehmenspolitik befürchten.⁶³

4. Vorbild Schweizerische Bundesbahn

Dabei könnte sich die DB-Führung gemeinsam mit den deutschen Verkehrspolitikern in einem Nachbarland Rat holen, wie ein staatlich organisiertes Bahnsystem erfolgreich betrieben werden kann. Mit Blick auf das Bahnsystem der Schweiz lässt sich zwar nicht theoriegeleitet, dafür aber sehr anschaulich der Nachweis führen, dass der weit verbreitete und bisweilen stichhaltige Vorwurf der mangelnden Profitabilität öffentlicher Unternehmen nicht generell zutrifft – jedenfalls dann nicht, wenn die Rahmenbedingungen eine steuerliche und investitionsbezogene Gleichbehandlung der Verkehrsträger garantieren. Die als spezialrechtliche Aktiengesellschaft im Eigentum der Eidgenossenschaft geführte Schweizerische Bundesbahn (SBB) erwirtschaftet seit mehreren Jahren trotz kostspieliger Trassenausbauten solide Gewinne und zählt nicht zuletzt deshalb zu den

⁶¹ Jockel Fink, Die Deutsche Bahn kauft Stinnes. Staatskonzern bezahlt knapp 2,5 Mrd. Euro, in: FTD v. 4.7.2002, S. 1

⁶² Deutsche Bahn AG, DB Logistics auf einen Blick. Kennzahlen im Geschäftsjahr 2004, <http://www.dblogistics.de/site/dblogistics/de/vorstandsressort/kennzahlen/kennzahlen.html> (abgerufen am 12.10.2005)

⁶³ Hartmut Mehdorn, Die Deutsche Bahn AG wird zum europäischen Mobilitäts- und Logistikdienstleister, in: Student Business Review, Sommer/2003, S. 21

fünf größten Arbeitgebern des Landes. Der von neoliberalen Auguren mit unverminderter Überzeugung aufrecht erhaltene Vorwurf, staatliche Wirtschaftstätigkeit bedeute grundsätzlich eine finanzielle Last für die öffentlichen Haushalte, hält den schweizerischen Realitäten nicht stand. Einen Überschuss in Höhe von 42,6 Millionen Schweizer Franken konnte der Konzern selbst 2004 noch verbuchen, also exakt in jenem Jahr, in dem zahlreiche Investitionsvorhaben des Projekts *Bahn 2000* zu Ende geführt wurden. 1999 hatte der Konzerngewinn gar bei 118 Millionen Franken gelegen.⁶⁴ Zwei weitere Bilanzkennzahlen unterstreichen den beachtlichen Erfolg der SBB: Die Zahl der Fahrgäste stieg 2004 zum dritten Mal in Folge auf 252,1 Millionen, bei den Güterverkehrsleistungen konnte die Bahngesellschaft beeindruckende 10.117 Tonnenkilometer und damit eine abermalige Steigerung gegenüber dem Vorjahr ausweisen.⁶⁵ Als Folge leisten die Züge der SBB 87 Prozent der gefahrenen Personenkilometer; jeder Schweizer unternimmt mittlerweile im Durchschnitt pro Jahr 47 Bahnfahrten von durchschnittlich 42 Kilometern Länge.⁶⁶ Mit einer gemittelten Jahresfahrleistung von nahezu 2.000 Kilometern zählen die Eidgenossen mit den Japanern zu den weltweit eifrigsten Bahnfahrern – nicht zuletzt dank eines Preissystems, das durch seine Schlichtheit überzeugt. Die Schweizer Bahnkunden kennen keinen Tarifdschungel à la DB, der es weder Fahrgästen noch Bediensteten erlaubt, ohne zeitraubende Recherche die preiswerteste Verbindung zu ermitteln. Während die DB AG insgesamt 22 Millionen Einzelpreise für die landesweit angebotenen Zugverbindungen sowie mindestens ein halbes Dutzend unterschiedlicher Fahrpreise für eine Verbindung zwischen zwei Orten ausweist, verfügt die SBB über ein klar strukturiertes, einstufiges Tarifsystem. Nach dem Zeitpunkt der Buchung gestaffelte Tarife, wie sie von der DB-Führung im Dezember 2002 mit dem Preissystem *PEP* (Preis- und Erlösmanagement Personenverkehr) als Frühbucherrabatte namens „Sparpreis 25“ und „Sparpreis 50“ implementiert wurden, sind in der Alpenrepublik unbekannt. Weshalb dies auf absehbare Zeit so bleiben wird, macht der Leiter des Bereichs Personenverkehr bei der SBB, Paul Blumenthal, deutlich: „Solche Überlegungen [wie bei der Deutschen Bahn] gibt es nicht. [...] Einen Kunden zu zwingen, einen bestimmten Zug zu buchen, wäre eine Pervertierung des Systems.“⁶⁷ Ein weiterer Garant für das seit Jahren hohe Nachfrageniveau ist der eng vertaktete Regional- und Nahverkehr, der zum 12. Dezember 2004 mit

⁶⁴ SBB, Statistisches Vademecum. Die Bahn in Zahlen 2004, S. 3 und SBB, Finanzbericht 1999, S. 5

⁶⁵ Ebd., S. 5; Wie die Bezeichnung der gängigen Maßeinheit im Güterverkehr vermuten lässt, bildet die Beförderung einer Tonne auf einem Kilometer die Grundlage der Berechnung.

⁶⁶ SBB, SBB – Voll auf Fahrt, S. 4 und Konrad Mrusek, Das Preis-System der Schweiz ist von genialer Einfachheit, in: FAZ v. 2.7.2003, S. 1

⁶⁷ Paul Blumenthal, „Ein S-Bahn-System Schweiz“, in: Berner Zeitung v. 13.10.2004, S. 3

dem *Bahn 2000*-Projekt abermals ausgebaut wurde. Das auch *Rail 2000* genannte Konzept sieht neben einer Modernisierung des Rollmaterials und der Erhöhung von Streckenkapazitäten durch das Schließen von Doppel- und Vierspurlücken außerdem eine weitere Optimierung des integralen Taktfahrplans vor, der nun mit Ausnahme von Herisau, Appenzell und Stans alle Kantonshauptorte im Stunden- oder Halbstundentakt direkt miteinander verbindet. Die aufwändig instandgehaltenen 800 Bahnhöfe, die sich entlang des 3000 Kilometer messenden Streckennetzes finden, ermöglichen alle 3,7 Kilometer den Zustieg und sorgen auch in entlegenen Regionen der Schweiz für ein hohes Schienenverkehrsaufkommen. Wie in den regelmäßigen Referenden zum Aus- oder Neubau der Bahn(hofs)anlagen deutlich wird, teilt die überwiegende Mehrzahl der Schweizer das Verdikt ihrer Landsfrau Anne Cuneo, die in einer ihrer populären Kurzgeschichten anschaulich formuliert: „Werden sie [die Bahnhöfe] aufgegeben, geht auch ein Teil des Unvorhergesehenen und damit die Lust verloren, zum bloßen Vergnügen zu reisen. [...] Es gibt nichts Traurigeres als einen sterbenden Bahnhof.“⁶⁸ Auch den mehr als 650 Bahnhöfen im Bereich des Güterverkehrs, auf denen ausschließlich Güterwaggons be- und entladen werden, maßen die Schweizer frühzeitig zentrale Bedeutung zu. In der Folge siedelten sich ca. 2.450 Unternehmen unmittelbar an den Gleisanschlussstellen an oder trugen dafür Sorge, dass sie über Anschlussgleise direkt mit dem nationalen und europäischen Schienennetz verbunden wurden. Die Tatsache, dass annähernd 90 Prozent der Tonnenkilometer und zwei Drittel des alpenquerenden Transitgüterverkehrs über die Schiene abgewickelt werden, liegt zuletzt im schweizerischen Straßenverkehrsgesetz begründet, welches das Höchstgewicht für Lastwagen seit 1972 auf 28 Bruttotonnen beschränkt.⁶⁹

Die beeindruckende Akzeptanz, über die neben der SBB auch die Bahngesellschaften verfügen, die von Kommunen oder den jeweiligen Kantonen betrieben werden, lässt sich mit weiteren Zahlen belegen: Jährlich abonnieren mehr als zwei Millionen Bewohner des Alpenlandes die zu einem Preis von umgerechnet ca. 100,- Euro offerierte *Halbtax*, die an sich vergleichbar mit der deutschen *Bahncard 50* ist, jedoch grundsätzlich den halben Fahrpreis gewährt. Gemessen an der Bevölkerungszahl werden somit in der Schweiz mehr als zehnmal so viele *Bahncards* abgesetzt wie hierzulande. Dies liegt auch an einem höchst erfolgreichen Novum in der Tarif-

⁶⁸ Anne Cuneo, Von Lausanne, Basel und anderen Bahnhöfen, in: SBB (Hrsg.), Lesen Sie in einem Zug. Sieben Kurzgeschichten. Bern 2002, S. X u. XI

⁶⁹ Vgl. Peter Krebs (Verkehr wohin? Zwischen Bahn und Autobahn, S. 145), der darauf verweist, dass 1995 drei Viertel der insgesamt 25 Millionen Gütertonnen, die die Schweizer Alpen überquerten, mit der Bahn abgewickelt wurden, während die Verteilung innerhalb des Modal Split in den Nachbarländern Österreich und Frankreich genau umgekehrt war.

gestaltung europäischer Eisenbahngesellschaften, der *Gleis 7-Fahrkarte*. Dieses Ticket ermöglicht es 16- bis 25-Jährigen, die im Besitz einer *Halbtax* sind, zu einem Preis von 99,- Franken ein Jahr lang die Züge der SBB von 19 Uhr bis zum Betriebsschluss zu nutzen. Des Weiteren erwähnenswert: 250.000 Schweizer sind im Besitz eines Generalabonnements, das als universelle Mobilitätskarte auf allen Teilsystemen des öffentlichen Verkehrs gilt, einschließlich Bergbahnen, Schiffen, Postautolinien und lokalen Trams.⁷⁰

Der in regelmäßigen Abständen vorgetragene Einwand, „die Geographie der ‚kleinen Schweiz‘ begünstige die Schiene“⁷¹ läuft ins Leere, das Gegenteil trifft zu: Sowohl unter klimatischen als auch unter topographischen Gesichtspunkten weist das südliche Nachbarland außerordentlich unvorteilhafte Bedingungen für den Bahnverkehr auf. Aufgrund der oftmals gewaltigen Höhenunterschiede, die im Streckenverlauf überwunden werden müssen, sind die meisten Investitionsprojekte, wie z.B. die im Bau befindliche Alpentransversale, um ein Vielfaches teurer als in Ländern wie Deutschland, Frankreich oder den Beneluxstaaten. Die Tatsache, dass die mehr als acht Milliarden Schweizer Franken teure, durch das Gotthardmassiv, den Zimmerberg und den Monte Ceneri verlaufende 153,5 Kilometer lange Alpentransitstrecke vollständig vom Staat finanziert wird, lässt erkennen, welche hohe Priorität dem Bahnsystem in der Schweiz eingeräumt wird. Nach Fertigstellung wird der Gotthard-Basistunnel nicht nur Schaubild einer einzigartigen Ingenieursleistung, sondern mit einer Länge von 57 Kilometern zugleich der längste Tunnel der Welt sein. Sicher scheint auch, dass für die AlpTransit Gotthard AG als hundertprozentiger Tochtergesellschaft der SBB nach Abschluss des *NEAT*-Projekts (Neue Eisenbahn Alpentransversale) lukrative Aufträge folgen werden⁷² – Aufträge, die wiederum Geld in die Kassen der SBB und damit des Schweizer Bundeshaushaltes fließen lassen.

Nach dem Erfolgsrezept für das Schweizer Bahnsystem befragt, verweist Benedikt Weibel, langjähriger SBB-Generaldirektionspräsident, auf die mit einem Höchstmaß an Kontinuität verfolgten Ziele der Schweizer Bahnen: Nicht Profitabilität sei das Kernanliegen der Schweizer Bahnen, sondern die optimale Versorgung der Gesellschaft, wobei der Aspekt der Kosten-

⁷⁰ Vgl. Walter Moser, Die Bahnstrategie der Schweiz und der SBB. Mit Systemdenken zum Erfolg, in: Heiner Monheim/Klaus Nagorni (Hrsg.), Die Zukunft der Bahn. Zwischen Bürgernähe und Börsengang, S. 73.

⁷¹ Winfried Wolf, Zehn Thesen zur Trennung von Infrastruktur und Betrieb, in: Michael Cramer/Tim Engartner/Winfried Wolf u.a., Die Bahn ganz privat, S. 16

⁷² Eindringlich zur Lektüre empfohlen sei das von Rolf E. Jeker herausgegebene Buch „Gotthard-Basistunnel – Der längste Tunnel der Welt“ (Zürich 2002), das nicht nur die Entstehungsgeschichte dieses Bauwerks skizziert, sondern außerdem dessen technischen und politischen Dimensionen beleuchtet.

günstigkeit nicht nur betriebs-, sondern auch volkswirtschaftlich gesehen wird. Einem möglichen Börsengang erteilt er denn auch eine Absage: „Eine echte Privatisierung eines flächendeckenden Systems öffentlicher Verkehr ist – zumindest unter heutigen Marktbedingungen – eine Illusion.“⁷³

5. Massiver Arbeitsplatzabbau

Diametral entgegengesetzt zum Schweizer Modell stellt sich die Situation in der Bundesrepublik dar, wo der möglichst rasche Börsengang von allen Parteien mit Ausnahme der Linkspartei.PDS zum Hauptziel erklärt wird. Die Tatsache, dass selbst Bündnis 90/Die Grünen als eine aus der Umweltbewegung hervorgegangene Partei auf ihrer Bundesdelegiertenkonferenz im Oktober 2004 einen Beschluss unter dem Titel „Die Bahnreform konsequent weiterführen“ verabschiedeten, lässt erkennen, dass sich in der Planung des Schienenverkehrs eine scheinbar alternativlose Politik Bahn bricht. Ein zuletzt zirkulierendes Papier der Bahn-Führungsetage unterstreicht diese Einschätzung: „Dass die Bahn an die Börse gehört, ist im gesellschaftlichen und politischen Umfeld unumstritten.“

Dabei ist die Liste der Missstände, die eine kritische Haltung gegenüber der mit der Bahnreform in der Bundesrepublik umgesetzten Liberalisierungs- und Deregulierungsstrategie rechtfertigen, ohne Zweifel lang. Neben der desaströsen betriebswirtschaftlichen Entwicklung der Bahn, der einseitigen Ausrichtung am Hochgeschwindigkeitsverkehr und den damit verknüpften kostspieligen Großprojekten sowie dem seit Jahrzehnten primär auf dem Asphalt stattfindenden Verkehrswachstum⁷⁴, gibt es einen weiteren triftigen Grund, an der öffentlichen Vorhaltung von Transport festzuhalten: der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass kaum ein Tag vergeht, an dem die meinungsbildenden Medien des Landes nicht mit Erklärungsmustern für die Krise des Arbeitsmarktes und die Notwendigkeit seines Umbaus aufwarten, erstaunt die Ignoranz gegenüber dem Verkehrsträger Schiene. Schließlich war die Deutsche Bahn vor der 1994 eingeleiteten Reform der größte Auftrags- und Arbeitgeber in der Bundesrepublik und ist es in vielen Bundesländern nach wie vor, nicht nur in Thüringen und Berlin. Noch im Jahr 2000 verwies die Bundesregierung auf die rund 800.000 Beschäftigten im bahnnä-

⁷³ Benedikt Weibel, SBB-Generaldirektionspräsident, 1993, zitiert nach: Peter Krebs, a.a.O, S. 162

⁷⁴ Von 1970 bis heute wuchs der Personenverkehr auf der Schiene um gerade einmal 22 Prozent, während der Straßenverkehr im selben Zeitraum Zuwächse von über 134 Prozent verzeichnen konnte.

hen Umfeld, die „direkt und indirekt bei Betrieb und Herstellung einschließlich Wartung von Bahntechnik“⁷⁵ tätig sind.

Ungeachtet dieses Sachverhalts stellte das Management der Bahn bereits vor dem Anlaufen der Reform klar, dass es Ergebnisverbesserungen in der angestrebten Größenordnung nicht allein durch Umsatzsteigerungen für realisierbar hält. Ein drastischer Arbeitsplatzabbau galt bei der Umwandlung eines in der Tat hoch defizitären behördlichen Monopolisten in ein „schlankes Unternehmen“ als unabdingbar für eine positive Unternehmensentwicklung. Zwischen 1990 (482.300 Beschäftigte) und Ende 2004 (225.512 Beschäftigte) baute die Bahn mehr als die Hälfte der Stellen ab.⁷⁶ Bei den übrigen öffentlichen Verkehrsunternehmen gab es im gleichen Zeitraum einen Abbau von 90.000 Arbeitsplätzen, so dass sich der Gesamtverlust an Arbeitsplätzen auf beinahe 350.000 summiert. Wie prekär der Stellenabbau nicht nur für das Serviceangebot der DB AG, sondern auch für die Sicherheit des (gemessen am Fahrgastaufkommen) nach wie vor am wenigsten unfallträchtigen Verkehrsträgers ist, macht eine Zeitungsmeldung deutlich, die im Juli 2005 in der *Rheinischen Post* unter der Überschrift „Wärter fehlen – Bahn lässt Übergänge unbewacht“ zu lesen war: „Selbst die Polizisten wollten ihren Augen nicht trauen: An drei Bahnübergängen im Mönchengladbacher Stadtteil Rheindahlen blieben die Schranken offen, obwohl Züge sich näherten. Weil es einen Personal-Engpass bei den Schrankenwärtern gibt, werden diese Sicherheitsmittel einfach nicht rund um die Uhr bedient, heißt es. [...] Bahnpersonal, das mit einer rot-weißen Flagge warnt, gibt es ebenfalls nicht. Auch bei den Zugbegleitern sei nicht ausreichend Personal vorhanden.“⁷⁷

Bei einem personalintensiven Unternehmen wie der DB AG, für das die Bilanzdatenbank des Hoppenstedt-Verlags 1994 eine Personalkostenquote von knapp 61 Prozent auswies, lösen die Sparmaßnahmen nicht nur einen fahrlässigen Umgang mit Sicherheitsstandards aus, sondern sind zudem kontraproduktiv in Sachen Kundenservice. Mit einer merklichen Aufstockung des Personals könnte die Bahn ihr negatives Unternehmensimage abstreifen und die bereits mehrfach in Aussicht gestellte Kundenorientierung in die Tat umsetzen. Entschlüsse sich die Bundesregierung zu einer spürbaren Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Schiene, würde

⁷⁵ Zitiert nach: Bürgerbahn statt Börsenbahn (Hrsg.), Schiene und Arbeitsplätze – Eine Orientierung auf die Schiene schafft Arbeitsplätze. Eine Politik pro Straße und Luftfahrt zerstört Jobs, S. 3

⁷⁶ Zahlen entnommen aus: Roberto Pedersini/Marco Trentini, Industrial Relations in the Rail Sector, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Hrsg.), European Industrial Relations Observatory, 2/2000, und Deutsche Bahn AG, Geschäftsbericht 2000, S. 69; Deutsche Bahn AG, Daten und Fakten zum Geschäftsbericht 2004, S. 12; Anmerkung: Die für das Jahr 1990 angegebene Zahl bezieht sich auf die Beschäftigten der Bundes- und der Reichsbahn zu diesem Zeitpunkt, der genaue Rückgang beläuft sich auf 53,24 Prozent.

⁷⁷ Rheinische Post v. 28.7.2005 (Grenzland-Kurier), S. 3

dies zum einen verhindern, dass mit dem häufig angewandten Instrument der Frühverrentung ein Großteil des Kostendrucks im Personalbereich an den Staat bzw. die Sozialkassen externalisiert wird. Zum anderen würde dies zur Schaffung hunderttausender neuer Arbeitsplätze führen. Diesen Schluss lassen Berechnungen zu, die Ende der 80er Jahre im Auftrag der nicht gerade bahnfrendlichen Deutschen Straßenliga erstellt wurden. Danach schaffen 100 Millionen D-Mark Investitionen in den Autobahnbau 1.200 neue Arbeitsplätze, beim Bau von Landstraßen sind es 1.600, bei der Anlage neuer Schienenwege 1.900 und bei der Erweiterung des öffentlichen Personennahverkehrs bereits 2.000 neue Arbeitsplätze.⁷⁸ Zu demselben Ergebnis kommt auch eine Untersuchung des Umweltbundesamtes aus dem Jahre 2001, was die Schlussfolgerung erlaubt, dass Wachstum auf der Schiene einen spürbaren Beitrag zur Belebung des Arbeitsmarktes leisten kann.⁷⁹ Es erscheint sinnvoll, den Personalabbau nicht weiter fortzusetzen, sondern – ganz im Gegenteil – auf die Schiene als den vielfach propagierten „Jobmotor“ zu setzen.

6. Neujustierung der steuerlichen Belastung

Sollte die Politik künftig auf die Beschäftigungswirkung eines florierenden Bahnsektors setzen, muss ein weiteres Vorhaben, genauer gesagt: das Versprechen der seinerzeitigen rot-grünen Bundesregierung, faire steuerliche Rahmenbedingungen zu schaffen, zügig und – ungleich wichtiger – ohne eine Schaffung neuer Ausnahmetatbestände zugunsten der konkurrierenden Verkehrsträger umgesetzt werden. Bei der Neujustierung der steuerlichen Belastung geht es im Kern um drei Forderungen:

1. Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für den grenzüberschreitenden Flugverkehr bzw. Reduktion der Mehrwertsteuer auf Fernverkehrstickets der Bahn,
2. Abschaffung der Mineralölsteuerbefreiung für Luftverkehr und Binnenschifffahrt,
3. Entbindung des Verkehrsträgers Schiene von der Ökosteuer.

Die Tatsache, dass das Bundesverkehrsministerium im Sommer 2004 verkündete, dass es – entgegen den im damaligen Koalitionsvertrag festgeschriebenen Vereinbarungen – nun doch bei der Belastung der Bahn mit

⁷⁸ Das 1982 von Herbert Baum, dem Direktor des Kölner Instituts für Verkehrswissenschaften, angefertigte Gutachten trägt den Titel „Beschäftigungswirkungen von Straßenbauinvestitionen – eine Multiplikatorrechnung auf der Grundlage von Input-Output-Investitionen“ und wird zusammengefasst bei Winfried Wolf, Eisenbahn statt Autowahn. Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektiven, S. 452.

⁷⁹ Vgl. die eingängige Darstellung in Umweltbundesamt (Hrsg.), Dauerhaft umweltgerechter Verkehr. Deutsche Fallstudie zum OECD-Projekt „Environmental Sustainable Transport“ (EST).

dem halben Satz der „Ökosteuer“ bliebe, lassen indes auch die anderen Steuerprojekte wenig realistisch erscheinen. Dabei drängt die Zeit, sieht sich die Bahn doch seit geraumer Zeit im Fernverkehr einem weiteren Konkurrenten ausgesetzt: dem Flugzeug, dessen Tarife sukzessive bis hin zum Nulltarif sinken⁸⁰ und dessen Verfügbarkeit durch die vermehrte Nutzung von Regionalflughäfen stetig steigt. Diese Entwicklung verläuft konträr zum Konzept der Bahn. Während jene durch das Streichen von Nebenstrecken den „Rückzug aus der Fläche“ antritt, „diffundiert“ der Verkehrsträger Flugzeug bis in vollkommen entlegene Regionen – meist mit großzügig bemessenen Finanzierungshilfen der Kommunen und Bundesländer, bisweilen auch des Bundes.

7. Staatliche Investitionen in Schieneninfrastruktur unerlässlich

Aufgrund der Krise der öffentlichen Haushalte zieht die amtierende Bundesregierung ebenso wie die rot-grüne Vorgängerregierung die Rückführung der Staatsaktivitäten den dringend notwendigen Investitionen in die Schieneninfrastruktur und deren Bedienung vor. Im Bereich der Bahnpolitik folgt auch das Kabinett der ehemaligen Bundesumweltministerin Angela Merkel (CDU) in offenem Widerspruch zu der in Aussicht gestellten Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene konsequent dem Credo des „schlanken Staates“. Der Straßenverkehr hingegen verfügt dank KFZ- und Mineralölsteuer über eine ausreichend ergiebige Finanzquelle und aufgrund der starken Lobby zudem über den für den politischen Entscheidungsprozess bedeutsamen gesellschaftlichen Rückhalt. Das von der Bundesregierung unterstützte Konzept *RZ 2000 plus* – wobei „RZ“ für „Rationalisierter Zustand“ steht – stellt die konsequente Umsetzung dieses Spardiktats zu Lasten der Bahntrassen dar. Es verbrieft den Rückzug aus der Fläche, wie er in der gesamten Europäischen Union stattfindet. So erfuhr das Schienennetz der alten 15 EU-Mitgliedsstaaten allein von 1970 bis 2002 Kürzungen um 20.000 auf 153.000 Streckenkilometer. Im Licht des im selben Zeitraum auf europäischer Ebene erfolgten Straßennetzausbaus wird die Abkehr vom Verkehrsträger Schiene noch deutlicher sichtbar: Von 16.000 auf 53.000 Kilometer wurde die Länge des Autobahnnetzes mehr als verdreifacht.⁸¹ Da die zum 1. Mai 2004 beigetretenen Staaten Süd- und Osteuropas eine ähnliche Strategie hinsichtlich des Infrastrukturausbaus verfolgen, wird es auch dort zu einem weiteren Rückgang des Schienenverkehrs kommen. Für den Schweizer

⁸⁰ Hier wird auf die Werbekampagnen von Hapag-Lloyd-Express, Ryan Air, Easy Jet, German Wings und Air Berlin Bezug genommen, die in regelmäßigen Abständen große Kontingente von Freitickets oder extrem preiswerte „Lockangebote“ auf den Markt bringen.

⁸¹ Bürgerbahn statt Börsenbahn (Hrsg.), a.a.O., S. 6

Schienenverkehrs kommen. Für den Schweizer Journalisten Peter Krebs stellt sich das in Brüssel aufgelegte transeuropäische Straßennetz (TEN) denn auch als „der in Beton erstarrte Ausdruck der perspektivlosen europäischen Verkehrs- und Umweltpolitik“ dar.⁸² Das TEN-Projekt belegt zugleich, dass der expansive Straßenbau nicht ein Produkt fahrlässiger Gleichgültigkeit gegenüber ökologischen Einwänden ist, sondern umfassend geplant wurde. Ins politische Kalkül passten schon Mitte der 60er Jahre die verstärkt angelegten Umgehungsstraßen, die den innerstädtischen Verkehr entlasten und einen höheren Mobilitätsgrad schaffen sollten. Von daher liegt die Vermutung nahe, dass die Politik seit langem einem schlagkräftigen Interessenkonglomerat aus Wirtschaft und Wählerschaft ausgesetzt ist, das seine Forderung nach einer Ausweitung des Straßennetzes erfüllt sehen wollte.

In Anbetracht der Tatsache, dass die EU-Ost-Erweiterung für die Schiene *die* zentrale Entwicklungsdeterminante der kommenden Jahre darstellt, ist diese Entwicklung besonders verheerend. Letztlich müssen alle, die in Berlin, Brüssel und anderenorts für die Bahnpolitik verantwortlich zeichnen, auf eine Verbesserung der Interoperabilität (noch immer gibt es in Europa 16 verschiedene Zugsicherungssysteme) sowie ein breitenwirksames Konzept zur Güterverkehrserschließung drängen. Eine geeignete Maßnahme zur Sicherung klar definierter Angebotsqualitäten wäre die Erschließung von Industriezonen des verarbeitenden Gewerbes durch Anschlussgleise bzw. die Ansiedlung von Betrieben mit erheblichem Güterumschlag in mit Industriegleisen erschlossenen Sektoren. Trotz ermutigender Beispiele, in Reichweite von Gleisanlagen neue Industrie- und Gewerbegebiete anzusiedeln (wie z.B. mit der Erschließung des Düsseldorfer Hafens und des „Rheinbogens Wesseling“ bei Köln gelungen), wurde in den vergangenen Jahren von DB AG und Bundesregierung der entgegengesetzte Weg eingeschlagen. Es kam zu einer drastischen Reduzierung der Gleisanschlüsse, und zwar von 10.518 im Jahre 1996 auf 5.432 nur sechs Jahre später.⁸³

Von daher kann es kaum überraschen, dass sich ein im freien Wettbewerb stehendes Unternehmen wie die Deutsche Post AG, das mit der Exel-Übernahme endgültig zu einem Global Player aufgestiegen ist, allein an marktwirtschaftlichen Kriterien orientiert und negative Sekundäreffekte des Straßentransports unberücksichtigt bleiben. Nicht zuletzt aufgrund fehlender Gleisanschlüsse entschloss sich die Deutsche Post AG mitsamt ihrem Frachtdienstleister DHL, den Transport von Paketen und Briefen schwerpunktmäßig über die Straße abzuwickeln. Die Tatsache, dass seit Februar der *Parcel InterCity*, ein gemeinsames Projekt des Logistikunter-

⁸² Peter Krebs, a.a.O., S. 156

⁸³ Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch 2004, S. 460

nehmens DHL sowie der Stinnes Intermodal als einem Unternehmen der DB AG fünfmal wöchentlich auf zwei innerdeutschen Strecken (Hamburg – München und Unna – Berlin) verkehrt, gibt nur vagen Anlass zur Hoffnung, dass die Schiene von der Wirtschaft als Hauptverkehrsträger entdeckt werden wird.

Ein weiteres Beispiel für die negativen Konsequenzen des unzureichenden Schienenetats im Bundeshaushalt: Die Absenkung der Zuwendungen auf zuletzt weniger als 3,9 Milliarden Euro pro Jahr führte dazu, dass sämtliche Investitionen in Neubaustrecken bis 2009 auf Eis gelegt werden mussten. Zentrale Bauvorhaben wie die Strecken Frankfurt – Fulda, die so genannte Ypsilon-Trasse zwischen Hamburg/Bremen – Hannover sowie die Verbindung Dresden – Berlin können somit nicht realisiert werden. Auch die Ankündigung der Bahnführung, bis zum Ende des Jahrzehnts weitere 5.200 Kilometer Gleise sowie mehr als ein Viertel der gegenwärtig 88.200 Weichen und Kreuzungen abzubauen, sind auf die unzureichenden finanziellen Zuwendungen des Bundes zurückzuführen. Die der DB AG zugesprochenen Infrastrukturmittel können derzeit maximal den Erhalt des bestehenden Netzes sichern. Dabei hat der Bund unabhängig von der Haushaltslage gemäß Art. 87e Abs. 4 des Grundgesetzes zu gewährleisten, „dass dem Wohle der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes [...] Rechnung getragen wird.“ Trotz des Wechsels der Rechtsträgerschaft im Zuge der Bahnreform obliegt dem Staat eine „Gewährleistungspflicht“, die es ihm zur Auflage macht, die für das Gemeinwesen unverzichtbaren Schienenverkehrsleistungen zu erbringen bzw. erbringen zu lassen. Obschon diese Grundgesetzbestimmung im Gesetzgebungsverfahren lebhaft umstritten war, so entspricht sie doch heutzutage der herrschenden Meinung in den Rechtswissenschaften.⁸⁴

8. Bürgerfreundliche Flächen- statt börsentauglicher Schrumpfbahn

Im Juni 2001 warb die DB AG in mehreren überregionalen Tageszeitungen offensiv für ihr seinerzeitiges Konzept der Bestandsoptimierung des Trassennetzes: „Wir wollen wachsen. Und nicht schrumpfen. Wir werden mehr Verkehr auf die Schiene holen – schnell und in der Fläche.“⁸⁵ Dieser Ankündigung steht jedoch entgegen, dass ein (materiell) privatisiertes Staatsunternehmen – gleich, ob es sich um die Deutsche Post AG, die Lufthansa AG oder die DB AG handelt – niemals danach strebt, möglichst vielfältige Beförderungsdienste bereitzustellen, sondern nach betriebswirtschaftlichen

⁸⁴ Vgl. Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 109

⁸⁵ Vgl. beispielhaft FR v. 13.6.2001, S. 11

Grundsätzen Profite zu erzielen. Dass man diese weder mit Regionalzügen noch wie im Fall der Post mit einem dicht gestreuten Filialnetz erwirtschaftet, scheint selbstverständlich. Es bleibt abzuwarten, ob sich Regierung und Bahnvorstand in Zukunft stärker an der seinerzeit ausgegebenen Losung orientieren werden, in nennenswertem Umfang Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern, indem sie auf eine bürgerfreundliche Flächen- statt eine börsentaugliche Schrumpfbahn setzen. Gleichwohl: Das Konzept *RZ 2000 plus*, die Ausdünnung der Fahrtakte, die Ausgliederung des InterRegio, das Festhalten am Personalabbau, die abermalige Anhebung der Fahrpreise im Dezember 2005 und schließlich der Verkauf von mehr als eintausend Bahnhöfen lassen nicht erwarten, dass die Wünsche der Fahrgäste nach flexibel nutzbaren, preiswerten und pünktlichen Zügen in naher Zukunft erfüllt werden. All dies sind Negativaspekte der nun zwölf Jahre währenden Bahnreform. Und trotz einiger Lichtblicke steht fest: Abermals spendet ein neoliberales Großprojekt nahezu ausschließlich Schatten.

Literatur

Benz, Angelika (1997): Privatisierung und Regulierung der Bahn, in: Klaus König/Angelika Benz (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post, Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden, S. 162-200.

Blumenthal, Paul (2004): „Ein S-Bahn-System Schweiz“, in: Berner Zeitung v. 13.10.2004, S. 3.

Bodack, Karl-Dieter (2004): Die deutsche Bahnreform – ein Erfolg?, in: Eisenbahn-Revue International, 11/2004, S. 524-527.

Bourdieu, Pierre (1998): Der Neoliberalismus. Eine Utopie grenzenloser Ausbeutung wird Realität, in: Ders., Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion, Band I. Konstanz, S. 109-118.

Bourdieu, Pierre (1998): Die rechte und die linke Hand des Staates, in: Ders., Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion, Band I. Konstanz, S. 12-21.

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2004): Statistisches Jahrbuch 2004 für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

Bürgerbahn statt Börsenbahn (Hrsg.) (2003): Schiene und Arbeitsplätze – Eine Orientierung auf die Schiene schafft Arbeitsplätze. Eine Politik pro Straße und Luftfahrt zerstört Jobs. Berlin.

Cuneo, Anne (2002): Von Lausanne, Basel und anderen Bahnhöfen, in: SBB (Hrsg.), Lesen Sie in einem Zug. Sieben Kurzgeschichten. Bern, S. X-XI.

Deutsche Bahn AG (Hrsg.) (2001): Die Bahnreform. Jahrbuch des Eisenbahnwesens, Folge 45. Berlin.

Deutsche Bahn AG (2001): Geschäftsbericht 2000. Berlin.

Deutsche Bahn AG (2004): DB Logistics auf einen Blick. Kennzahlen im Geschäftsjahr 2004, <http://www.dblogistics.de/site/dblogistics/de/vorstandsressort/kennzahlen/kennzahlen.html>.

Deutsche Bahn AG (2005): Daten und Fakten zum Geschäftsbericht 2004. Berlin.

Fink, Jockel (2002): Die Deutsche Bahn kauft Stinnes. Staatskonzern bezahlt knapp 2,5 Mrd. Euro, in: Financial Times Deutschland v. 4.7.2002, S. 1.

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Hrsg.) (1982): Mehr Mut zum Markt. Wege zur Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft. Bad Homburg.

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Hrsg.) (1984): Mehr Markt im Verkehr. Bad Homburg.

Hayek, Friedrich A. von (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit (britische Originalausgabe: Law, Liberty and Legislation), Band 3: Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen. Landsberg am Lech.

Hesse, Konrad (1985): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg.

Hohenthal, Carl Graf (1993): Der Staat könnte 2 Billionen DM erlösen. Wegen der Finanznot sollte er viel mehr privatisieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.1.1993, S. 16.

Julitz, Lothar (1998): Bestandsaufnahme Deutsche Bahn. Das Abenteuer Privatisierung. Frankfurt am Main.

Krebs, Peter (1997): Verkehr wohin? Zwischen Bahn und Autobahn. Zürich.

Mehdorn, Hartmut (2003): Die Deutsche Bahn AG wird zum europäischen Mobilitäts- und Logistikdienstleister, in: Student Business Review, Sommerheft 2003, S. 19-21.

Moore, John (1983): Why Privatise?, in: John A. Kay/Collin Mayer/David Thompson (Hrsg.), Privatisation and Regulation. The UK Experience. Oxford, S. 78-93.

Moser, Walter (2004): Die Bahnstrategie der Schweiz und der SBB. Mit Systemdenken zum Erfolg, in: Heiner Monheim/Klaus Nagorni (Hrsg.), Die Zukunft der Bahn. Zwischen Bürgernähe und Börsengang. Karlsruhe, S. 70-82.

Mrusek, Konrad (2003): Das Preis-System der Schweiz ist von genialer Einfachheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 2.7.2003, S. 1.

Pedersini, Roberto/Trentini, Marco (2000): Industrial Relations in the Rail Sector, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Hrsg.), European Industrial Relations Observatory, 2/2000.

Rheinische Post (2005) v. 28.7.2005 (Grenzland-Kurier), S. 3.

SBB (2000): Finanzbericht 1999. Bern.

SBB (2005): Statistisches Vademecum. Die Bahn in Zahlen 2004. Bern.

SBB (2004): Voll auf Fahrt. Bern.

Schäfer, Ulrich (2004): Schulden versilbern. Eichel kann noch viel verkaufen, sogar Forderungen ans Ausland, in: Süddeutsche Zeitung v. 10.12.2004, S. 1.

Schwarz-Schilling, Christian (1991): Interview, in: Wirtschaftswoche, Nr. 31 v. 26.7.1991, S. 33-35.

Storn, Arne (2005): Vater Staat nimmt Abschied, in: Die Zeit, Nr. 26 v. 23.6.2005, S. 26.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2001): Dauerhaft umweltgerechter Verkehr. Deutsche Fallstudie zum OECD-Projekt „Environmental Sustainable Transport“ (EST). Berlin.

Wolf, Winfried (1986): Eisenbahn statt Autowahn. Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektiven. Hamburg.

Wolf, Winfried (2002): Die sieben Todsünden des Herrn M. – Eine Bilanz der Verkehrs- und Bahnpolitik mit sieben Hinweisen darauf, weshalb diese in einer verkehrspolitischen Sackgasse mündet. Berlin.

Wolf, Winfried (2005): Zehn Thesen zur Trennung von Infrastruktur und Betrieb, in: Michael Cramer/Tim Engartner/Winfried Wolf u.a., Die Bahn ganz privat. Berlin, S. 12-17.

Wolf, Winfried (2004): Geradliniger Schlingerkurs. Vor zehn Jahren wurde aus zwei Staatsunternehmen eine Aktiengesellschaft – Eine Bilanz, in: Frankfurter Rundschau v. 9.1.2004, S. 28-29.

II.

Demokratieprobleme und Menschenrechte

Alicja Chytla

Demokratiedefizite in Deutschland und Polen – Ungleichheit zwischen Frauen und Männern

Neben den schichtspezifischen Differenzierungen sind die sozialen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern für die Sozialstruktur der modernen Gesellschaft charakteristisch. Zwischen Männern und Frauen lassen sich typische Unterschiede sowohl in den sozialen Lebensbedingungen als auch in gesellschaftlichen Rollenanforderungen beobachten. Sie schlagen sich über geschlechtsspezifische Sozialisationsprozesse auch auf die Persönlichkeit, auf Einstellungen, Motivationen und Verhaltensweisen nieder.

In den letzten Jahrzehnten ist es in allen entwickelten Gesellschaften teilweise auch dank des „emanzipatorischen Trends“, wie es Norbert Elias genannt hat, zur Minderung der sozialen Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen gekommen. Am Prozess der Abschwächung der Differenzierungen dieser Art hat auch Deutschland und Polen teilgenommen, jedoch mit unterschiedlichen Ergebnissen. Es scheint also interessant zu sein, die gesellschaftliche Strukturen und staatliche Politik dieser Nachbarländer zu vergleichen, um zu versuchen, die differenzierte Stellung von Frauen und Männern zu erklären.

In Polen enthüllte die Transformationsperiode die tatsächliche Stellung der Frauen und die Schwäche der rechtlichen Gleichstellungsgarantien kam ans Licht. Die ideologiegeladene Diskussion über die Rollenverteilung in Ehe und Familie wurde verstärkt und es begannen Auseinandersetzungen und Diskussionen über ein Modell staatlicher Familienpolitik. Gleichzeitig wuchs das Wissen über frauenpolitische Milieus und über den Kerngehalt ihrer Rechte. Es entstanden meinungsbildende Frauenorganisationen und eine politische Frauenlobby. Die politischen Entscheidungsträger mit ihrem patriarchalen Weltbild, die unter dem Druck stehen, die polnische Gesetzgebung an die Normen der Europäischen Union anzupassen, bewegten sich sukzessiv hin zu einem Verständnis des Wesens des Konzepts "Gleichstellung von Frau und Mann"⁸⁶.

In Deutschland sind heutzutage viele Unterschiede zusätzlich zwischen West und Ost sichtbar. In der DDR, ähnlich wie in Volksrepublik Polen, gehörte die Gleichstellung der Frau von Anfang an zu den offiziellen Zielen

⁸⁶ Firlit-Fesnak G., *Polnische Frauen in der Transformation – Chancen und Barrieren 1992-2002*, Bericht für Fraueninitiative Berlin-Warschau e.V., Warszawa 2002

der sozialistischen Gesellschaftspolitik. Motiviert war sie dreifach: ideologisch, politisch und ökonomisch. Ideologisch war die Gleichheit von Männern und Frauen ein Element der egalitären Utopie der kommunistischen Gesellschaft. Politisch sollten die Frauen durch den Abbau von Nachteilen für das neue sozialistische System gewonnen werden. Ökonomisch stellten die Frauen ein dringend benötigtes Arbeitskraftpotenzial für die Wirtschaft dar. Empirische Daten belegen, dass diese Politik den Frauen in der DDR einen strukturellen Gleichstellungsvorsprung im Vergleich zu den westdeutschen Frauen eingebracht hatte - im Bildungssystem, in der Arbeitswelt, in einigen politischen Sektoren und teilweise auch in der Familie⁸⁷.

Einerseits sind im heutigem Deutschland auch im Rahmen von EU-Aktionsprogrammen viele Fortschritte auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung erreicht: die Einsetzung der Gender-Mainstreaming-Politik auf der Bundes und Landesebene, Förderung einer ausgewogener Vertretung von Frauen und Männer in Entscheidungsprozessen, zahlreiche Sensibilisierungsmaßnahmen. Andererseits *sind Frauen in Deutschland in wichtigen gesellschaftlichen Lebensbereichen nicht entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung vertreten*. Auf Grund des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (sog. CEDAW-Abkommen) legt die Bundesregierung alle vier Jahre einen Bericht⁸⁸ über den Stand der Beseitigung der Diskriminierung der Frau vor. Der für die Prüfung der Staatenberichte zuständige UNO-Ausschuss hat erhebliche Benachteiligungen von Frauen in Deutschland in verschiedenen Lebensbereichen festgestellt.

Es ist sehr schwierig, die Situation der Frauen in Polen und in Deutschland vollständig zu beschreiben. Deswegen scheint es sinnvoller zu sein, sich auf jene Aspekte zu konzentrieren, die die größte Bedeutung bei der Formierung des formalen und faktischen Status polnischer und deutscher Frauen haben und zwar in der Familie, auf dem Arbeitsmarkt, in der Politik und in der Gesetzgebung.

⁸⁷ Geißler R., "Ungleichheit zwischen Frauen und Männern", in: *Information zur politischen Bildung* Nr. 269/2000

⁸⁸ Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), Bundestag, Drucksache 15/105

1. Die Rolle der Frau in der Familie

Die polnische Tradition verortet die Frau vor allem in der Familie. Die komplizierte Geschichte Polens schuf den Frauenmythos der "Matka Polka" – der Mutter Polin, der zum „sozialen Genotyp“⁸⁹ geworden ist. Die *Mutter Polin, ein Symbol von Kraft und Aufopferung*, verzichtet häufig auf eigene Träume und Aspirationen im Namen "höherer Güter", seien es die Bedürfnisse von Sippe, Ehemann, Kindern oder der Nation und des Vaterlandes⁹⁰. Jahrhundertlang war die polnische Frau die Heldin, die es vermochte, die widrigsten sozialen, politischen und familiären Situationen zu meistern. Sie war eine gewisse Inkarnation der kulturellen und religiösen Werte, die sich diskret für Familie und Vaterland aufopferte, ohne eine Gegenleistung zu erwarten, es sei denn symbolische Anerkennung. Das Vorhandensein dieses Mythos im Bewusstsein der polnischen Gesellschaft schafft die Überzeugung von einer starken Stellung der Frauen in der Familie, es stärkt die stereotype Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern und es rechtfertigt auch die Abwesenheit von Frauen im öffentlichen Leben.

Doch ist die Stellung der Frau in der polnischen Familie ungewöhnlich differenziert. Die harte Arbeit für Haus, Mann, Kinder und die Verantwortung für das Funktionieren des Alltags wird als natürliche Pflicht der Frau behandelt. Und Männer überlassen dieses Territorium gerne der Herrschaft der Frauen. Das ist aber nicht gleichbedeutend damit, dass den Frauen eine dominierende Rolle in Haus und Familie zugestanden wird. *In Polen ist das traditionelle Familien-Modell weit verbreitet, das für das Überleben der patriarchalen Familie verantwortlich ist*⁹¹.

Unter den von den Polen bevorzugten Familien-Modellen konkurrieren zwei unterschiedliche Modelle miteinander: das traditionelle und das partnerschaftliche. Im traditionellen Modell fällt der Frau die Rolle der Mutter und Hausfrau zu und der Mann ist für den ökonomischen Unterhalt der Familie verantwortlich. Im partnerschaftlichen Modell teilen die beiden familiäre und berufliche Pflichten. 1997 hatten beide Modelle eine etwa gleich große Anhängerschaft: 38% sprachen sich für das traditionelle, 37% für das partnerschaftliche Modell aus. Im Jahr 2000 war die Unterstützung für das traditionelle Modell etwas gewachsen, nämlich auf 42% im Vergleich zu 38% für das partnerschaftliche Modell. Man könnte also sagen,

⁸⁹ Titkow, A. "Woman in Poland. Political Change: Cause, Modifier or Barrier of Gender Equality", Bericht für das Seminar *Woman in Leadership: Politics and Business*, Wien, November 1992, Project Liberty, Harvard University, 1992

⁹⁰ Siehe Fußnote Nr.68

⁹¹ Siehe Fußnote Nr.68

dass es zu einer Polarisierung der Einstellungen in dieser Frage kommt. AnhängerInnen eines "gemischten Modells" neigen im Verlauf der Zeit öfter dem traditionellen Modell zu. Unter einem gemischten Modell versteht man die Erwerbsarbeit beider Partner, bei der sich der Mann an einer beruflichen Karriere orientiert, die Frau hingegen berufliche und familiäre Pflichten verbindet. Für dieses Modell ist die 1999 in einer Forschungsarbeit geäußerte Meinung polnischer Väter charakteristisch: "Die Erwerbsarbeit der Frau soll den normalen Funktionsrhythmus der Familie nicht stören (...) im Vordergrund stehen die Interessen der Kinder (...) die Kinderbetreuung muss gesichert sein und die Kinder müssen "gepflegt" sein (...) wenn ich abends nach Hause komme, erwarte ich ein geordnetes Familienleben." Die durch Tradition geheiligte Rollenverteilung in der Familie heißen mehr Männer (47%) als Frauen (38%) gut, das partnerschaftliche Modell bevorzugen mehr Frauen (42%) als Männer (33%)⁹².

Die Ergebnisse vieler soziologischer Studien zeigen, dass Partnerschaft in der polnischen Familie einen mehr theoretischen als praktischen Charakter hat. Frauen in Polen widmen im Durchschnitt 4 Stunden und 30 Minuten der Hausarbeit, Männer hingegen ganze 53 Minuten⁹³. In dieser Hinsicht ist zu betonen, dass die Frau sich erst dann stärker am politischen Leben beteiligen kann, wenn die Beziehung und die Familie in Polen zu einer authentischen Partnerschaft werden. „Jeder Versuch, die Gleichstellung der Frau zu garantieren ist nutzlos, solange sie in ihrem eigenen Haus nicht gleichberechtigt ist“⁹⁴.

Hingegen hat *das partnerschaftliche Modell in Deutschland viel mehr BefürworterInnen*. Dies hat auch dazu geführt, dass vor einiger Zeit ein Gesetz über nichteheliche Lebenspartnerschaften in Kraft getreten ist. In Polen gab es über solch eine Regelung nur ein Mal im Parlament eine Diskussion, diese wurde aber heftig von den katholisch-konservativen Parteien kritisiert.

Die Mehrheit der jungen Frauen und Männer in Deutschland möchte Beruf und Familie miteinander vereinbaren. *Sind Kinder zu betreuen, sind es jedoch immer noch die Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit zeitlich einschränken*. Bei der Wahl ihrer Berufs- und Studienfächer beschränken sich

⁹² Firlit-Fesnak, Grażyna, Rodzina polska w warunkach zmiany systemowej na tle krajów europejskich (raport z badań) [Die polnische Familie unter den Bedingungen der Systemtransformation vor dem Hintergrund europäischer Länder - Forschungsbericht], Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, 1996.

⁹³ *Aktualne problemy i wydarzenia [Aktuelle Probleme und Ereignisse]*, Juni 2000, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) [Zentralbüro für Meinungsbefragung]

⁹⁴ Kempka, D., Senatorin und Vorsitzende in Parlamentarischen Frauenfraktion, in einem Interview in „Women in Politics: hear them roar“, *Voice-Society*, 11.Mai 1997

Mädchen und Frauen häufig auf eine geringe Zahl traditioneller Ausbildungen, die wenig zukunftsorientiert sind⁹⁵.

Die deutsche Bundesregierung stellt im letzten CEDAW-Bericht fest, dass bedarfsgerechte Angebote zur Betreuung von Kindern verschiedener Altersstufen fehlen und vor allem Frauen bei der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit benachteiligt sind. Auch die Verbesserungen hinsichtlich der Altersvorsorge von Frauen mit dem Ziel einer eigenständigen Alterssicherung wurden bislang unzureichend umgesetzt.

Damit deutlich mehr Väter Verantwortung für die Kinderbetreuung übernehmen, schlägt der CEDAW-Ausschuss der UNO die Einführung eines sogenannten "Vatermonats", d.h. eines nicht übertragbaren Anteil des Erziehungsurlaubs in Deutschland vor. Auch mahnt der CEDAW-Ausschuß noch einmal deutlich an, die Wirkung des Ehegattensplittings im Hinblick auf die Verfestigung der stereotypen Rollen zu überprüfen.

2. Frauen auf dem Arbeitsmarkt

Für die Mehrheit der Frauen in Polen und Deutschland stellt Berufstätigkeit ein natürliches Element ihrer Biographie dar. Obwohl *Frauen besser ausgebildet sind als Männer* (in Polen: 45% der Frauen hat mittlere oder höhere Bildung, und bei Männer nur 37%⁹⁶, in Deutschland machen die Mädchen und jungen Frauen die besseren Schul- und Hochschulabschlüsse) sind sie *auf dem Arbeitsmarkt schlechter gestellt*. Sie finden vor allem in sog. "Frauensektoren" Beschäftigung, ihre Arbeit wird schlechter bezahlt und sie sind häufiger langzeitarbeitslos.

Statistiken zeigen, dass der Anteil der Frauen an allen Erwerbstätigen in Polen etwa im europäischen Durchschnitt liegt. Im Vergleich mit Deutschland gibt es doch einen wesentlichen Unterschied – *polnische Frauen arbeiten in der überwiegenden Mehrheit Vollzeit (zu etwa 90%)*. In den Umfragen von CBOS (Zentralbüro für Meinungsbefragung) aus dem Jahr 1996⁹⁷ drückte die überwältigende Mehrheit der Frauen – 84% - Zufriedenheit über ihre Arbeit aus, und über die Hälfte – 58% - erklärte, sie würde selbst dann nicht aufhören zu arbeiten, wenn ihr Mann genug für ein angemessenes Auskommen der Familie verdienen würde. In einer weiteren Studie war eine große Mehrheit – 71% – auch der Meinung⁹⁸, dass Er-

⁹⁵ *Im Blickpunkt: Frauen in Deutschland*, Hrsg. Statistisches Bundesamt, 2003

⁹⁶ Bratkowski P., „Kobieta pod ochrona” [Frauenschutz], in „Newsweek” vom 7.09.2003

⁹⁷ *Aspiracje zawodowe a życie rodzinne* [Berufliche Pläne und Familienleben], Warszawa, 1997), CBOS [Zentralbüro für Meinungsbefragung]

⁹⁸ Kalkhoff, B., *Raport z badań na temat organizacji i podziału pracy w miejskich gospodarstwach domowych w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej* [Forschungsbericht zu Organisation und

werbsarbeit gesellschaftlich mehr "adelt", als sich ausschließlich dem Haushalt und der Familie zu widmen.

In Polen sind Frauen hauptsächlich in den Dienstleistungssektoren beschäftigt, die, außer dem Handel, zum öffentlichen Sektor gehören. Diese zeichnen sich durch niedrige Löhne aus und sind auch am stärksten von der Krise der öffentlichen Finanzen betroffen. Frauen arbeiten hauptsächlich im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Handel und in der Sozialhilfe. Der Männeranteil an der Beschäftigung in diesen Bereichen ist vier Mal niedriger⁹⁹.

Auch unter den Bedingungen der Arbeitslosigkeit haben Frauen eine schlechtere Position. Ende 2002 waren 3,2 Mio. Menschen bei den Arbeitsämtern erwerbslos gemeldet, die Arbeitslosenquote betrug 19%. 52% aller Erwerbslosen waren Frauen. Diese zeichnen sich durch bessere Ausbildungen gegenüber den arbeitslosen Männern aus. Doch *Langzeitarbeitslosigkeit betrifft Frauen häufiger*. 57 % der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Frauen suchten schon länger als 12 Monate eine Beschäftigung¹⁰⁰.

Frauenarbeit wird sowohl in Polen, als auch in Deutschland schlechter bezahlt. Nach Daten des polnischen Statistischen Hauptamtes beträgt der Frauenanteil in der höchsten Einkommensgruppe nur 20%. Unter den Beschäftigten, die weniger als das Landesdurchschnittseinkommen verdienen, befinden sich aber 76% Frauen. In der Industrie liegen die Frauenlöhne durchschnittlich 40% unter denen der Männer¹⁰¹. Auch gilt, je höher die Posten, desto öfter werden sie von den Männern bekleidet.

Für die Frauen in Polen, die ihren Arbeitsplatz behalten haben, verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen in Laufe der Transformation weiter. Die Arbeitgeber ignorieren die Gleichstellungsgesetze und das Diskriminierungsverbot, während sich die Frauen aus Angst um ihren Arbeitsplatz gezwungen sehen, diese Nachteile hinzunehmen.

Eine Besonderheit im Vergleich mit den anderen EU Ländern sind *die polnischen Unternehmenseigentümerinnen mit 37% im Privatsektor, wobei der europäische Durchschnitt 26% beträgt*. Dies ist damit erklärbar, dass die Frauen in Polen während der kommunistischen Zeiten einen Crash-Kurs der Selbständigkeit und des Unternehmungsgeists durchlaufen mussten. Weiterhin wollten sie die Unterpräsenz der Frauen im öffentlichen Leben durch ihre breite Tätigkeit im privaten Sektor ausgleichen.

Arbeitsteilung in städtischen Haushalten während des Übergangs zur Marktwirtschaft], Warszawa 1995.

⁹⁹ Siehe Fußnote Nr.68

¹⁰⁰ Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2002r, Informacje i opracowania statystyczne [Registrierte Arbeitslosigkeit im 1. Quartal 2002. Statistische Informationen und Analysen], GUS Warszawa 2002

¹⁰¹ siehe Fußnote Nr. 68

Laut des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefährdet die *schlechte Lage auf dem Arbeitsmarkt die Gleichberechtigung in Deutschland mehr als alles andere*. Die Situation am Arbeitsmarkt benachteiligt insbesondere Frauen und das Prinzip des Gender Mainstreamings ist in vielen Bereichen unzureichend durchgesetzt. Deswegen wurde die Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes zur Erhöhung der Beschäftigungschancen gerade für Frauen postuliert.

Die Bundesregierung stellt im CEDAW-Bericht fest, dass die Erwerbstätigenquote der Frauen seit 1997 von 55 % auf 58 % im Jahr 2000 gestiegen ist. Sie schreibt diese Entwicklung einer gestiegenen Erwerbsorientierung, der Förderung von Teilzeitarbeit und dem „Rückgang der Arbeitslosigkeit“ zu. Es fehlt in diesem Zusammenhang allerdings der Hinweis, dass die Zunahme der Zahl erwerbstätiger Frauen einhergeht mit einer dramatischen Umverteilung des Arbeitszeitvolumens, d.h. der von den Erwerbstätigen geleisteten Arbeitszeit.

Immer mehr Frauen in Deutschland arbeiten Teilzeit, immer weniger gehen einer Vollbeschäftigung nach. Die Teilzeitquote bei Frauen betrug im Jahr 2001 im Westen 43,1%, im Osten Deutschlands 24,4 %. Bei Männern blieb Teilzeit mit einer Quote von 4,8 % eine marginale Erscheinung. Die Bundesregierung hat hinsichtlich der existenzsichernden Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt eher Rück- als Fortschritte erzielt.

Während die Bundesregierung im Hinblick auf die Entwicklung der Erwerbstätigenquote ihre eigene Förderung von Teilzeitarbeit lobt, muss sie im Bericht zur Lohnungleichheit zugeben, dass Teilzeitarbeit gleichzeitig eine wichtige Ursache der großen Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen Männern und Frauen und der Nachteile von Frauen in der späteren Altersversorgung ist.

Einseitige Teilzeitförderung trägt in Deutschland zur Verfestigung der traditionellen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern bei. Allein mit dem von der Bundesregierung selbst konstatierten Fokus auf der rechtlichen Ausdehnung von Teilzeitanträgen, vor allem durch das Teilzeitgesetz, wird diese der Problematik nicht gerecht. Die Fokussierung der Bundesregierung auf Teilzeitangebote bei gleichzeitiger Untätigkeit hinsichtlich der Betreuungssituation für Kinder hat tendenziell zu einer Verfestigung der traditionellen Geschlechterrollen geführt.

Mütter und Väter in Deutschland zeigen in Befragungen, dass sie sich deutlich andere Erwerbsmuster wünschen als sie tatsächlich ausüben. In Deutschland war 2002 unter den Paarhaushalten mit Kindern unter sechs Jahren das Modell des Einverdiener-Haushalts mit 41% noch immer am häufigsten vertreten. In knapp einem Drittel dieser Haushalte jedoch wünschten sich beide Elternteile eine Vollzeitarbeit – realisieren konnten

dies nur etwa 16 %. Viele Mütter kleiner Kinder würden nach aktuellen Studien gerne überhaupt erwerbstätig sein bzw. verstärkt in Vollzeit statt in Teilzeit arbeiten. Im internationalen Vergleich ist die Diskrepanz zwischen gewünschtem und ausgeübtem Erwerbsmuster in Deutschland mit am größten.

3. Frauen in der politischen Arena

Nach und nach fassen die Frauen auch im politischen Bereich Fuß. Dennoch sind die Folgen der jahrhundertlangen Aussperrung der Frauen aus der Politik auch heute noch deutlich spürbar. *Obwohl sich Frauen in Deutschland und in Polen häufiger als früher parteipolitisch engagieren, sind sie in den Parteien bis heute Minderheiten geblieben.*

Eine ausgeglichene Beteiligung von Frauen in Männern an den politischen Strukturen in Polen ist nicht einmal ein Thema der öffentlichen Debatte. Die politischen Entscheidungspositionen bleiben eine Domäne der Männer. Weder die Wahlverfahren oder das Wahlverhalten noch der Bewusstseinsstand der polnischen Gesellschaft geben Anlass zu Optimismus. Die Geschlechterdemokratie erscheint als weit entfernte Perspektive.

1919 erhielten die polnischen Frauen das aktive und passive Wahlrecht. In der Zwischenkriegszeit war ihr Anteil an politischen Entscheidungsgremien aber minimal. Ihr Anteil betrug 2% im Sejm, der ersten Parlamentskammer, und 5% im Senat, der zweiten Kammer.

In der *Volksrepublik Polen* lag die parlamentarische Repräsentation von Frauen höher, überschritt jedoch nie 25%. Von vornherein festgelegte Prinzipien der Kandidatenauswahl bestimmten den Frauenanteil im kommunistischen Parlament¹⁰² (System von Quoten). Die *Quoten garantierten jedoch nicht mehr als die physische Präsenz der Frauen*. Wie in den westlichen Demokratien folgte die Präsenz der Frauen dem „Gesetz der zunehmenden Disproportion“¹⁰³: In dem Maße, wie die Bedeutung eines bestimmten Posten wächst, sinkt die Zahl der Frauen. Frauen waren zwar ziemlich stark auf lokaler Ebene repräsentiert, fehlten jedoch auf der Führungsebene der Partei.

Nach 1989 sank die Partizipation von Frauen an politischen Institutionen nochmals. Ihr Anteil in den bisherigen Legislaturperioden betrug 13%, 10%, 13%, 13% im Parlament und *stieg 2001 auf 20%* an. Keine polnische Partei, egal welcher Ausrichtung, wendet eine Quotenregelung an, die eine ausgewogene politische Beteiligung beider Geschlechter fördern würde. Im

¹⁰² siehe Fußnote Nr.68

¹⁰³ Rhoadie, Escher M., *Discrimination Against Woman: A Global Survey*. USA McFarland and Co., Inc., 1989

Zuge der Parlamentswahlen 2001 führten drei eher linksgerichtete Parteien auf Druck der weiblichen Parteimitglieder und unter dem Einfluss einer überparteilichen "Frauen-Wahlkoalition" (Przedwyborcza Koalicja Kobiet) Quoten für ihre Wahllisten von 30% ein¹⁰⁴ – es sind dies der SLD (SPD-ähnlich), die Union der Arbeit und die Freiheitsunion, die nicht mehr im Parlament vertreten ist. 2001 wollte das Volk offensichtlich mehr Frauen, denn es wurden durchweg mehr Frauen gewählt, als auf den ersten fünf (aussichtsreichen) Listenplätzen nominiert worden waren.

Die Vertretung der Frauen in der Exekutive in Polen bleibt ebenfalls gering. In der jetzigen Regierung hat vor kurzem die Stelle der Vizepremier die Gleichstellungsbeauftragte Izabela Jaruga-Nowacka übernommen. Auf der regionalen Ebene gibt es zurzeit nur eine Frau als Woiwode und eine Frau als Vizemarschall der Woiwodschaft, ursprünglich haben nur Männer diese Posten bekleidet.

In der letzten Regierung waren immerhin zwei Frauen vertreten – die Kultur- und die Justizministerin. Es war ein Erfolg, als 1993/94 zum ersten Mal in der Geschichte Polens eine Frau das Amt der Premierministerin übernahm. Doch Hanna Suchocka war keine gleichstellungsfreundliche Regierungschefin. Sie hielt es nicht einmal für nötig, eine (neue) Regierungsbeauftragte für Frauen und Familie zu berufen.

Neben fehlenden Quotenregelungen (geschlechterdemokratischen Regeln) im polnischen Wahlsystem sind auch andere Faktoren für den niedrigen Frauenanteil an politischen Entscheidungspositionen verantwortlich: So *fehlt die gesellschaftliche Akzeptanz für das Rollenmuster Politikerin*. Das Bewusstsein über die zentrale Bedeutung einer ausgewogenen Geschlechtervertretung in Entscheidungsprozessen für die Umsetzung des Prinzips der Gleichstellung von Frau und Mann ist niedrig, die Darstellung von Frauen in Wahlkampagnen problematisch. Frauen werden nur ungenügend für die Aufgaben als Entscheidungsträgerinnen geschult. Schließlich bereitet die Sozialisation Frauen immer noch auf die Übernahme von dienenden, ausführenden und passiven Rollen vor¹⁰⁵.

Unter den Frauen selbst gibt es politisches Desinteresse. Die Gründe, die als Erklärung für die geringe Begeisterung von Frauen für die politische Arena herangezogen werden, sind oft dieselben in Polen und in Deutschland: Frauen sind mit Familien- und Berufsleben bereits ausgelastet¹⁰⁶.

Laut Jaruga-Nowacka *führt Polen keine Gender-Mainstreaming-Politik durch*. Die linken Parteien in der Regierung unterstützen nicht feministische Organisationen, obwohl sie die Gleichstellung der Geschlechter auf

¹⁰⁴ Ośka-Kalendarium 6/2001

¹⁰⁵ siehe Fußnote Nr.68

¹⁰⁶ „Finding their own Voice“, *Voice-Society*, Mai 1997

verschieden Ebenen vor den Wahlen postuliert haben. Eine Hoffnung für die Frauen in Polen stellen die neuen Parteien dar: die Grünen und Neue Linke, die die Geschlechterdemokratie und Durchsetzung der Gender-Mainstreaming-Politik als Prioritäten ins Parteiprogramm aufgenommen haben.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Mitarbeit der Frauen beim Wiederaufbau in der DDR und der BRD unverzichtbar. Dem entsprach zunächst auch ein zunehmendes politisches Engagement. So konnte 1949 in der BRD das Gleichberechtigungsgebot des GG durch eine Flut von Protestschreiben gegen das ursprünglich negative Votum des Parlamentarischen Rates durchgesetzt werden.

Parallel zur ökonomischen Konsolidierung in der BRD setzte dann allerdings eine Gegenbewegung ein. Unterstützt von vorherrschenden konservativen Wertvorstellungen gewannen die in Krisenzeiten in den Hintergrund gedrängten geschlechtsspezifischen Rollenmuster wieder an Relevanz. Der Rückzug bzw. die Zurückdrängung der Frauen in die Familien zog ihren Verzicht auf Mitwirkung im öffentlichen Leben nach sich. Die Mitgliedschaft in Parteien war rückläufig, und der Anteil von Frauen an den Bundestagsmandaten sank. Trotz eines spürbaren Aufwärtstrends dauerten die Benachteiligungen infolge männlich dominierter Entscheidungsprozesse allerdings an. In den 60er und 70er Jahren blieb die Zuständigkeit von Frauen in den Bundesregierungen primär auf vermeintlich "typisch weibliche" Ressorts – Familie, Jugend, Gesundheit – beschränkt. Einzige Ausnahme bildete Marie Schlei, SPD, 1976-1978 Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Hingegen waren *die Frauen in den Parlamenten der DDR von Anfang an stärker vertreten als in der BRD*. Ihr Anteil von zunächst 16,1% in der Volkskammer hat sich bis Ende der 80er Jahre verdoppelt. Die Bezirks- und Kreistage, Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen erreichten zuletzt eine durchschnittliche Frauenquote von ca. 40%. *In den oberen SED-Gremien waren Frauen aber extrem unterrepräsentiert*. Das Zentralkomitee (ZK) hatte ab 1986 9,7% weibliche Mitglieder. Im Politbüro, dem Entscheidungszentrum der Partei, hat es nie ein weibliches Vollmitglied gegeben, nur Kandidatinnen ohne Stimmrecht.

Alle Parteien und Gruppierungen setzten sich in der "Wende"-Zeit sowohl für eine gezielte Frauenförderung als auch für eine gerechtere Aufgabenteilung in der Familie ein. *Nach der Vereinigung lag die Frauenquote in den Parlamenten der Bundesländer bei rund 30%* – mit relativ großer Bandbreite. Verzeichneten die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie die Länder Schleswig-Holstein, Hessen und Brandenburg 1997 zwischen 35 und 38% weibliche Abgeordnete, waren es in Bayern und Baden-

Württemberg nur 22 bzw. 15%. In den 16 Ländern amtierten Ende der 90er Jahre insgesamt rund 40 Ministerinnen.

Frauen in der Bundesregierung (Stand: 24.10.02)				
Partei	Mitglieder	Mitglieder in %	Frauen	Frauen in %
SPD	29	74,4	11	37,9
B90/Grüne	10	25,6	6	60,0
Total	39	100,0	17	43,6

Quelle: Europäische Datenbank: Frauen In Führungspositionen, www.db-decision.de

Bemerkenswert ist die kontinuierlich wachsende Zahl der Parlamentarierinnen in den beiden letzten Jahrzehnten. Ihr Anteil an den Bundesabgeordneten stieg von 9 % im Jahre 1980 über 21% 1990 auf 33% (15.Wahlperiode). Die Werbung der Parteien um die Gunst der Wählerinnen, aber auch die Quotendiskussion dürften diese Entwicklung begünstigt haben. Längst ist das alltägliche parlamentarische Geschäft über den Status hinaus, dass Frauen besonders erwähnt werden müssen. Sie gehören einfach dazu. Insofern unterscheiden sich die Erfahrungen junger weiblicher Abgeordneter von heute deutlich von denen ihrer Vorgängerinnen in früheren Jahrzehnten. *Die engagierte Parlamentarierin ist vom Ausnahme- zum Normalfall geworden*¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Mayntz G., *Ein gutes Verhältnis*, www.bundestag.de/blickpunkt/Dossier

Wahljahr:	1990
Wahlbeteiligung:	79 %

Partei	Sitze	Sitze in %	Frauen	Frauen in %
CDU	319	48,2	44	13,8
SPD	239	36,1	65	27,2
FDP	79	11,9	16	20,3
PDS	17	2,6	8	47,1
B90/Grüne	8	1,2	3	37,5
Total	662	100,0	136	20,5

Wahljahr:	1994
Wahlbeteiligung:	80 %

Partei	Sitze	Sitze in %	Frauen	Frauen in %
CDU	294	43,8	41	13,9
SPD	252	37,5	85	33,7
B90/Grüne	49	7,3	29	59,2
FDP	47	7,0	8	17,0
PDS	30	4,5	13	43,3
Total	672	100,0	176	26,2

Wahljahr:	1998
Wahlbeteiligung:	82,3 %

Partei	Sitze	Sitze in %	Frauen	Frauen in %
SPD	298	44,5	105	35,2
CDU	200	29,9	39	19,5
B90/Grüne	47	7,0	27	57,4
CSU	45	6,7	6	13,3
FDP	43	6,4	9	20,9
PDS	36	5,4	21	58,3
Total	669	100,0	207	30,9

Wahljahr:	2002
Wahlbeteiligung:	79,1 %

Partei	Sitze	Sitze in %	Frauen	Frauen in %
SPD	251	41,6	95	37,8
CDU	190	31,5	44	23,2
CSU	58	9,6	12	20,7
B90/Grüne	55	9,1	32	58,2
FDP	47	7,8	10	21,3
PDS	2	0,3	2	100,0
Total	603	100,0	195	32,3

Quelle: Europäische Datenbank: Frauen In Führungspositionen, www.db-decision.de

Die unterschiedlichen Entwicklungen in den Parteien hängen zu einem guten Teil damit zusammen, ob und wie verbindlich Frauen bei der Vergabe öffentlicher Ämter unterstützt werden. Insbesondere seit die Grünen 1986 eine Frauenquote von 50% für alle Wahlämter einfuhrten, wird die Frage, wie eine angemessene Vertretung beider Geschlechter in der Politik zu erreichen sei, kontrovers diskutiert. Die PDS hat sich wie Bündnis 90/Die Grünen zu einer paritätischen Ämterbesetzung verpflichtet. Die CSU hat

sich bislang von allen Parteien am wenigsten konkret zur innerparteilichen Gleichstellung geäußert.

Quotenregelung in den Parteien in Deutschland

Name der Partei	Abkürzung	Quotenregelung
Fraktion der Arbeit für Bremen und Bremerhaven	AFB	nein
Bündnis 90/Die Grünen	B90/Grüne	ja
Christliche Demokratische Union Deutschlands	CDU	ja
Christlich Soziale Union in Bayern	CSU	nein
Die Frauen	Die Frauen	nein
Deutsche Soziale Union	DSU	nein
Deutsche Volksunion	DVU	nein
Deutsche Volksunion - Freiheitliche Liste	DVU-FL	Nicht bekannt
Freie Demokratische Partei	FDP	ja
Freiheitliche Deutsche Volkspartei	FDVP	nein
Die Grauen	Graue	ja
Neues Forum	Neues Forum	Nicht bekannt
Ökologisch-Demokratische Partei	ÖDP	nein
Partei des Demokratischen Sozialismus	PDS	ja
REGENBOGEN - für eine neue Linke	REGENBOGEN	Nicht bekannt
Die Republikaner	REP	nein
Rechtsstaatliche Offensive	Schill-Partei	
Sozialdemokratische Partei Deutschland	SPD	ja
Südschleswigscher Wählerverband	SSW	Nicht bekannt
STATT Partei	STATT Partei	Nicht bekannt

Quelle: Europäische Datenbank: Frauen In Führungspositionen, www.db-decision.de

Auf der Bundesebene und in allen 16 Ländern sind entweder Ministerien oder den Staats- bzw. Senatskanzleien zugeordnete Ämter mit Fragen der Gleichstellung von Mann und Frau befasst. In den Kommunen gibt es mehr als 1.500 Gleichstellungsstellen¹⁰⁸.

Wie dem auch sei, Frauen auf Posten mit politischen Kontrollmöglichkeiten sind sowohl in Deutschland als auch in Polen in der Minderheit. Ein Problem im Zusammenhang mit der geringen Präsenz von Frauen ist eine gewisse Tendenz, *weibliche Menschen als Minorität und damit als irrelevant anzusehen* und ebenso ihre Standpunkte und Überlegungen.

4. Gleichberechtigung in Polen und Deutschland

Die polnische Verfassung garantiert Frauen und Männern gleiche Rechte. Allerdings haben einige Regelungen in speziellen Bereichen der Sozialgesetzgebung keinen egalitären Charakter. Auch gibt es kein Gesetz, das das Prinzip des gleichen Status definieren und regeln würde. Zwar wurde ein ganz interessanter Entwurf in diesem Bereich vorbereitet, der sowohl den Anforderungen des EU-Rechts als auch dem internationalen Standart entspricht. Dieser Entwurf wurde aber schon 3 Mal im Sejm diskutiert. Leider vergeblich.

Die Gleichberechtigung von Frauen und Männer garantiert Artikel 33 der polnischen Verfassung: Laut diesem Artikel haben *Frau und Mann in der Republik Polen gleiche Rechte in der Familie und im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben*. Weiterhin haben Frau und Mann insbesondere das gleiche Recht auf Ausbildung, Beschäftigung und beruflichen Aufstieg, auf gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit, auf soziale Sicherung sowie auf Ausübung von Ämtern und Erfüllung von Funktionen¹⁰⁹. Bisher fehlt aber eine Rechtsprechung zu diesem Artikel, weswegen ist er eher einem Postulat denn einer Rechtsverordnung ähnelt.

Auf der anderen Seite enthält die polnische Verfassung auch zwei Artikel zum allgemeinen Schutz von Ehe, Familie, Mutterschaft und Vaterschaft (Art 18., Art.71). Es gibt zwei frauenspezifische Artikel: Im ersten werden

¹⁰⁸ Andersen, U./ Woyke, W. (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 4., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn 2000.

¹⁰⁹ siehe Fußnote Nr.68

die staatlichen Behörden verpflichtet, der Gesundheit von Schwangeren besondere Aufmerksamkeit zu widmen (Art.68 Abs.3) und im zweiten geht es um das Recht der Mütter auf öffentliche Hilfe vor und nach einer Entbindung, wobei diese Hilfe gesetzlich festzulegen ist (Art.71 Abs. 2). Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die polnische Verfassung, indem sie vor allem die Mutterrolle der Frau betont und besonderes Gewicht auf die Familie legt, in Wirklichkeit die Rechte der Frau als Bürgerin beschneidet und Ausdruck patriarchalen Denkens ist. „*Man definiert Frauen von Geschlechts wegen als Mütter, statt ihre Gleichheit als Individuen hervorzuheben*“¹¹⁰

Das 1996 novellierte Arbeitsgesetz regelte zum ersten Mal Fragen der Gleichbehandlung von Frau und Mann im Bereich der Erwerbsarbeit. Gemäß dem Artikel 11, Abschnitte 1 – 3 ist "der Arbeitgeber verpflichtet, die Würde und andere persönliche Güter des Arbeitnehmers zu schützen." "Arbeitnehmerinnen haben gleiche Rechte, die sich aus der Ausübung gleicher Pflichten ergeben; das betrifft insbesondere die Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei Beschäftigung".

Seit 2002 ist im Arbeitsgesetzbuch das Diskriminierungsverbot konkretisiert: nun ist direkte und indirekte Diskriminierung unzulässig¹¹¹. Das polnische Arbeitsgesetzbuch enthält dabei keine Prozeduren, die es erlauben würden, im Falle von Diskriminierung oder ungleicher Behandlung im Arbeitsverhältnis Ansprüche geltend zu machen. Es enthält *keine Garantien über gleichen Lohn für gleiche Arbeit*. Der beschränkte Zugang für Frauen zu einigen Berufen ist inkompatibel mit internationalen Standards¹¹². So sind zum Beispiel schwere körperliche Arbeiten, Arbeit unter Tage und in großer Höhe den Frauen in Polen verboten.

Die Rechte der Frauen im Zusammenhang mit einer Mutterschaft entsprechen hingegen internationalen Standards. Das gilt insbesondere für die Arbeit schwangerer Frauen, den Mutterschutzurlaub von 16 Wochen, der 100%-igen Lohnfortzahlung und der Arbeitsplatzgarantie. Nicht "gleichstellungskonform" ist aber die Konstruktion der Vorschriften über den Erziehungsurlaub¹¹³. Die 1996 novellierten Vorschriften gestehen zwar beiden Elternteilen dieses Recht zu, freilich ist in den Absätzen 1-20 nur von der Arbeitnehmerin die Rede, erst in Absatz 21 heißt es, dass "die Vor-

¹¹⁰ Karpinski, E. "Do Polish Women Need Feminism? Recent Activity of the Parliaments Women's Group", *Canadian Woman Studies/Les Cahiers de la Femme* Nr. 16, 1, 1995

¹¹¹ *Kodeks Pracy [Arbeitsgesetzbuch]*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002.

¹¹² *Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 1996r. Dz. U.96 114 545 [Verordnung des Minister-rats vom 10. September 1996]*.

¹¹³ Siehe Fußnote Nr.68

schriften der Absätze 1 – 20 auch auf Arbeitnehmer angewendet [werden]"¹¹⁴.

Im Arbeitsgesetzbuch gibt es *keine Vorschrift, die sich expressis verbis auf sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz beziehen würde*. In solchen Fällen werden die zitierten Vorschriften aus Artikel 11 und solche aus dem Zivilgesetzbuch angewendet, die den Schutz der Würde und der persönlichen Güter betreffen (Art. 23 und 24).

Tatsächlich ziehen Frauen nur sehr selten Nutzen aus diesen Rechten. Das Bewusstsein über das Wesen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz ist immer noch niedrig und Umfragen zeigen, dass es in Polen sehr häufig zu Verwechslungen kommt: die Begriffe "Flirt" oder "Romanze" und "sexuelle Belästigung" werden als identisch und austauschbar angesehen¹¹⁵. Das polnische Zentrum für Frauenrechte weist darauf hin, dass es sehr schwierig ist, eine sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz tatsächlich zu beweisen. Fast alle Gerichtsfälle, die mit Hilfe des Zentrums für Frauenrechte angestrengt wurden, endeten mit einem Misserfolg oder mit dem Rückzug der betroffenen Frau bei der Beweisaufnahme. Zudem wurden diese Fälle von den Vertretern der Justiz nur mit "großem Misstrauen und unverhohlenem Widerwillen gegenüber den Opfern"¹¹⁶ behandelt.

Ebenfalls nicht beachtet wurde das Prinzip der Gleichheit der Geschlechter bei den Vorschriften zum Rentenalter. Es beträgt 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen. Frauen zahlen also fünf Jahre weniger Beiträge. Die Berechnungsgrundlagen ihrer Renten sind viel niedriger, denn zum Einen verdienen sie weniger, und zum anderen fehlen ihnen Beitragszeiten, z. B. auf Grund von Erziehungsurlaub. Schlussendlich sind die Frauenrenten etwa 30% niedriger als die der Männer¹¹⁷.

Weiterhin fehlt auch ein Verfahrensrecht, das es Frauen ermöglichen würden, im Falle einer Diskriminierung zu ihrem Recht zu kommen, wie z.B. bei Bewerbung und Anstellung, weil diese Praktiken weit verbreitet sind. In einer solchen Situation kann man sich einzig und allein auf Verfassungsvorschriften berufen, doch ist dies sehr schwierig, denn in diesem Bereich gibt es noch kaum eine Rechtsprechung und viele Richter und Rich-

¹¹⁴ Siehe Fußnote Nr.94

¹¹⁵ Nowakowska U., Swędrowska A., "Kobiety na rynku pracy [Frauen auf dem Arbeitsmarkt]", in: *Kobiety w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [Frauen in Polen in den neunziger Jahren]*, Warszawa 2000.

¹¹⁶ Siehe Fußnote Nr. 98

¹¹⁷ Wiktorow A., *Polityka społeczna państwa wobec kobiet [Staatliche Sozialpolitik gegenüber Frauen]*, Biuletyn OŚKA, Juni 2000.

terinnen vermögen Verfassungsvorschriften nicht unmittelbar anzuwenden¹¹⁸.

Die Rechtslage und die Rechtspraxis beim Zugang zu Verhütungsmitteln und -methoden widersprechen internationalen Standards. Darunter fällt auch die (fehlende) Möglichkeit, eine ungewollte Schwangerschaft abbrechen zu lassen. Vor kurzem wurde aber im Rahmen der Gesundheitsreform in Polen ein begrenzter Zugang zu Verhütungsmitteln ermöglicht. Es ist aber zu vermuten, dass diese Regelung auf große Schwierigkeiten im streng katholischen Polen bei ihrer Umsetzung stoßen wird.

Auch wegen der herrschenden konservativ-katholischen Ideologie trat im März 1993 ein neues Abtreibungsgesetz in Kraft, das die Möglichkeit der Abtreibung einschränkt. Nunmehr werden Abtreibungen ausschließlich aus medizinischen, gesetzlichen oder eugenischen Gründen zugelassen. Die Berücksichtigung sozialer oder wirtschaftlicher Umstände entfällt. Tatsächlich ist eine *legale Abtreibung in Polen fast unmöglich*. Demzufolge kommt es zu vielen menschlichen Tragödien, darunter auch wegen schlechter hygienischer Bedingungen der illegalen Abtreibungen. In Deutschland sind Abtreibungen seit 1992 zugelassen, wenn sie innerhalb der ersten 12 Wochen der Schwangerschaft durchgeführt werden und wenn die schwangeren Frauen damit einverstanden sind, sich vom Arzt beraten zu lassen. Im Jahr 2003 wurden in Deutschland 97% der Abtreibungen auf Ersuchen der Frau nach der vom Gesetz vorgeschriebenen Beratung vorgenommen, 3% auf Grund einer medizinischen oder kriminologischen Indikation (Vergewaltigung, Inzest). Rund 77% der Eingriffe wurden in gynäkologischen Praxen ambulant durchgeführt.

Das polnische Strafgesetzbuch kennt einen eigenen Straftatbestand der "Misshandlung von Familienangehörigen" und sieht für den Täter, der „psychisch oder physisch misshandelt (...) eine Freiheitsstrafe von 3 bis 5 Jahren" vor (Art. 207 des polnischen StGB)¹¹⁹. Zwischen dem Buchstaben des Gesetzes und dem Recht in der Praxis klafft jedoch eine große Lücke. Die Strafverfolgungsbehörden nehmen Fälle familiärer Misshandlung nur selten so ernst wie andere Verbrechen. "Das Vorgehen von Polizisten, Staatsanwälten und Richtern spiegelt häufig die allgemein verbreiteten Stereotype über Familien sowie soziale Frauen- und Männerrollen wider. Beim Kontakt mit Polizei und Justiz kommt es bei den Opfern häufig zu

¹¹⁸ Siehe Fußnote Nr.68

¹¹⁹ Kodeks Karny , zestawienie porównawcze 1969 - 1997 [Strafgesetzbuch, vergleichende Gegenüberstellung 1969 - 1997] Warszawa , Sopot 1998, Wydawnictwo Lex.

einer sekundären Viktimisierung und zur Verletzung elementarer Menschenrechte von Frauen"¹²⁰.

Polen lernt ein Rechtsstaat zu sein. Wenn es sogar einige viel versprechende Vorschriften zur Geschlechtergleichstellung gibt, bleibt das fundamentale Problem: Mangel an gutem Monitoring und korrekter Durchsetzung der geschlechterdemokratischen Regelungen.

In Deutschland begannen die Frauen vor etwa hundert Jahren um ihre Gleichberechtigung zu kämpfen. Sie wollten die gleichen Ausbildungschancen, sie wollten das Wahlrecht haben (das es in Deutschland erst seit 1918 für die Frauen gibt). Als die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 gegründet wurde, wurde die Gleichberechtigung von Frauen und Männern im Grundgesetz festgeschrieben.

Mit der am 15.11.1994 in Kraft getretenen Verfassungsreform wurde Art. 3, Abs. 2 GG – "Männer und Frauen sind gleichberechtigt" – durch folgenden Satz ergänzt: "Der *Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*" Diese vage und deshalb kontrovers auslegbare Kompromissformel war der kleinste gemeinsame Nenner, auf den die Verfassungskommission unter dem Druck eines breiten Frauenbündnisses festgelegt werden konnte. Die Ergänzung geht faktisch hinter den Einigungsvertrag zwischen BRD und DDR von 1990 zurück, der immerhin die Zusicherung enthält, die Gesetzgebung zur Gleichberechtigung "weiterzuentwickeln" und "bei der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern die Rechtslage unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gestalten" (Art. 31). Damit wurde das Ziel anvisiert, der familiären Verantwortung beider Elternteile künftig stärker Rechnung zu tragen und so bessere Voraussetzungen für ein partnerschaftliches Zusammenwirken in allen Lebensbereichen zu schaffen. Zwar hat die BRD mit der Familienrechtsreform von 1977 das offizielle Leitbild der "Hausfrauenehe" endgültig aufgegeben, doch unzulängliche Rahmenbedingungen und das dadurch begünstigte Festhalten an tradierten Rollenmustern setzen der Gestaltungsfreiheit der Ehegatten bislang enge Grenzen¹²¹.

Zu den wegweisenden Schritten, mit denen der Gesetzgeber seit Mitte der Neunzigerjahre das Vorankommen der Frauen zumindest in der öffentlichen Verwaltung unterstützte, gehörte das Frauenförderungsgesetz, das später durch das *Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz* abgelöst wurde. Als Folge bekam auch die Bundestagsverwaltung eine Gleichstellungsbeauftragte, die für ihre Aufgaben freigestellt ist.

¹²⁰ Nowakowska U., Jabłońska M., "Przemoc wobec kobiet [Gewalt gegen Frauen]", in: *Kobiety w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [Frauen in Polen in den neunziger Jahren]*, Warszawa 2000.

¹²¹ Siehe Fußnote Nr. 91

In Deutschland gibt es, anders als früher, dank der Durchsetzung des EU-Rechts so gut wie keine Stellenangebote mehr, die ausschließlich in männlicher Form abgefasst sind, so dass sich Frauen ebenso angesprochen und erwünscht fühlen wie Männer. Hingegen sind frauendiskriminierende Stellenangebote in Polen eine Alltagsrealität, obwohl das polnische Recht an EU-Standards im Prinzip angeglichen ist.

Das CEDAW-Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen aus dem Jahre 1979 verpflichtet die Bundesregierung, die Gleichberechtigung von Mann und Frau in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, bürgerlicher und politischer Hinsicht sicherzustellen. Durch die Verabschiedung des Fakultativprotokolls ist aus dem CEDAW-Abkommen inzwischen auch ein verbindliches rechtliches Instrument geworden. Seit Januar 2002 ermöglicht es künftig Frauen und Frauenorganisationen, ihre Rechte vor dem UN-Frauenausschuss durch ein Untersuchungs- und Individualbeschwerdeverfahren geltend zu machen, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft ist.

Trotz der Kritik des CEDAW-Ausschusses der UNO an der jetzigen Bundesregierung sind auf alle Fälle Fortschritte erreicht worden im Vergleich zu dem, was die CDU-geführte Bundesregierung gleichstellungspolitisch hinterlassen hat. Die rot-grüne Bundesregierung hat durch Verabschiedung verschiedener Gesetze – das Teilzeitgesetz, das Betriebsverfassungsgesetz, das Gleichstellungsgesetz des Bundes, das Elternzeitgesetz, das Gewaltschutzgesetz, das neue Lebenspartnerschaftsgesetz und durch viele weitere Maßnahmen wichtige Regelungen getroffen und Zeichen gesetzt.

Es wäre natürlich besser, wenn die Gleichstellungsgesetzgebung auf einem entsprechenden Bewusstsein in der Bevölkerung in Polen und in Deutschland basiere und nicht von außen quasi aufoktroiert werden müsse. Es ist aber zu bedenken, dass, wenn man darauf setzt, sowohl in Polen als auch in Deutschland noch lange auf die wirkliche Gleichstellung der Frauen warten kann.

5. Schlussfolgerung

Zum Schluss sei auf das Übergewicht von Emotionen und Ideologien hingewiesen, das die Diskussionen um die Gleichstellung von Frau und Mann in Polen immer begleitet. So gut wie jeder Veränderungsvorschlag wird als Angriff auf die Familie und die polnische Tradition gewertet. Die politischen Entscheidungsträger mit ihrer patriarchalen Vorstellungswelt scheinen ihre Privilegien auf allen Ebenen wirksam schützen zu können – in der Privatsphäre, in der Arbeitswelt und in der Öffentlichkeit. Dies ist möglich aufgrund eines niedrigen Wissens- und Bewusstseinsstandes der polni-

schen Frauen, was das Wesen der Geschlechterdiskriminierung betrifft. Und es liegt am Unwissen über jene Verfahren, mit denen Frau das eigene Recht auch einfordern kann. Vielmehr stößt die Tätigkeit der Frauen, die sich in Polen für den Schutz ihrer Rechte oder die Gleichbehandlung einsetzen, auf zwei größere Hindernisse: zählebige Klischees und bisweilen offene Ablehnung. Diese Klischees und das Frauenbild werden von vielen polnischen Frauen, die sich in der Politik engagieren, als das größte Hindernis auf dem Weg zur Chancengleichheit betrachtet.

Was könnten also die Frauen in Polen von ihren Nachbarinnen lernen? Es fällt besonders auf, dass Polen Vorbilder auf dem Gebiet der Implementierung der Gender-Mainstreaming-Politik braucht. Zur Durchsetzung durchgängiger Gleichgeschlechterorientierung sind in Polen viel mehr Informationsstrategien, Schulungen und sonstige Sensibilisierungsmaßnahmen nötig, um eine aufgeschlosseneren Haltung gegenüber der Geschlechterproblematik zu fördern. Es ist zu hoffen, dass Aktionsprogramme der EU als Förderinstrument der Gender-Mainstreaming-Politik sowohl in Polen als auch in Deutschland Bürger aufklären und Geschlechterstereotype ändern werden. Gleichzeitig sollte auch die Union konkrete juristische Sanktionen bei Nichtbeachtung der geschlechterdemokratischen Regelungen schaffen, damit Gender-Mainstreaming kein Postulat, kein bloßer politischer Druck oder keine Sache der Prestige mehr ist.

In Deutschland muss Frauenpolitik als Querschnittsaufgabe wieder einen hohen Stellenwert einnehmen. Deshalb ist in der Frauenpolitik ein grundlegendes Umsteuern nötig. Frauen in Deutschland verdienen eine verlässliche Politik, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Wirtschaft wieder auf positiven Kurs zu bringen, das "entweder Erwerbstätigkeit oder Familie" zu überwinden, nachhaltige Reformen in der Rente und der Gesundheit durchzusetzen und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft zu verwirklichen.

Zu aller letzt ist zu betonen, dass sich mit der Verringerung der geschlechtertypischen Unterschiede gleichzeitig die Sensibilität gegenüber den verbliebenen erhöht. Es vertieft sich das Bewusstsein, dass viele der weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den Geschlechtern sozial ungerecht sind. Weil eine *„Voraussetzung für die vollständige Entwicklung eines Landes, für das Wohlergehen der Welt und für die Sache des Friedens die größtmögliche und gleichberechtigte Mitwirkung der Frau in allen Bereichen ist“*¹²².

¹²² von der Präambel des CEDAW-Abkommens

Frauen in Polen vor 10 Jahren jetzt

Unternehmenseigen-tümerinnen	27%	37%	Durchschnitt EU-Länder (26,1%)
Frauen, die höhere oder mittlere Bildung abgeschlossen haben	5,9 % 29,3%	10,4% 30,5%	Frauen sind besser ausgebildet als Männer (9,3 % hat eine höhere und 26 % eine mittlere Bildung abgeschlossen)
Frauen, die promovieren	717	1832	2000 - 45% der Doktoranden sind Frauen
Die Mehrheit der Frauen gebärt das erste Kind im Alter von	20-24 Jahren	25-29 Jahren	
Die Mehrheit der Frauen heiratet im Alter von	20-24 Jahren	25-29 Jahren	

Quelle: Bratkowski P., „Kobieta pod ochrona” [Frauenschutz], in „Newsweek” vom 7.09.2003

Literatur

Aktualne problemy i wydarzenia [Aktuelle Probleme und Ereignisse], (Juni 2000): Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) [Zentralbüro für Meinungsbefragung].

Andersen, U./ Woyke, W. (Hrsg.) (2000): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 4., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn.

Aspiracje zawodowe a życie rodzinne [Berufliche Pläne und Familienleben] (1997), Warszawa, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) [Zentralbüro für Meinungsbefragung].

Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2002r, Informacje i opracowania statystyczne (2002) [Registrierte Arbeitslosigkeit im 1. Quartal 2002. Statistische Informationen und Analysen], GUS Warszawa.

Bratkowski P. (2003): „Kobieta pod ochrona” [Frauenschutz], in „Newsweek” vom 7.09.2003

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (o.J.) (CEDAW) www.un.org/womenwatch/daw/cedaw.

Europäische Datenbank (o. J.): Frauen In Führungspositionen, www.db-decision.de

„Finding their own Voice“ (1997): *Voice-Society*, Mai.

Firlit-Fesnak G.(2002): *Polnische Frauen in der Transformation – Chancen und Barrieren 1992-2002*, Bericht für Fraueninitiative Berlin-Warschau e.V., Warszawa.

Firlit-Fesnak G. (1996): Rodzina polska w warunkach zmiany systemowej na tle krajów europejskich (raport z badań) [Die polnische Familie unter den Bedingungen der Systemtransformation vor dem Hintergrund europäischer Länder - Forschungsbericht], Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa.

Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (o. J.) (CEDAW), Bundestag, Drucksache 15/105

Geißler R. (2000): “Ungleichheit zwischen Frauen und Männern”, in: *Information zur politischen Bildung* Nr. 269.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2003): *Im Blickpunkt: Frauen in Deutschland*.

Kalkhoff, B. (1995): Raport z badań na temat organizacji i podziału pracy w miejskich gospodarstwach domowych w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej [Forschungsbericht zu Organisation und Arbeitsteilung in städtischen Haushalten während des Übergangs zur Marktwirtschaft], Warszawa.

Karpinski, E. (1995): “Do Polish Women Need Feminism? Recent Activity of the Parliaments Women’s Group”, *Canadian Woman Studies/Les Cahiers de la Femme* Nr. 16, 1.

Kodeks Karny , zestawienie porównawcze 1969 - 1997 (1998): [Strafgesetzbuch, vergleichende Gegenüberstellung 1969 - 1997] Warszawa, Sopot, Wydawnictwo Lex.

Kodeks Pracy [Arbeitsgesetzbuch] (2002): Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.

Mayntz, G.(o. J.): *Ein gutes Verhältnis*, www.bundestag.de/blickpunkt/Dossier.

Nowakowska, U., Jabłońska, M. (2000): “Przemoc wobec kobiet [Gewalt gegen Frauen]”, in: *Kobiety w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [Frauen in Polen in den neunziger Jahren]*, Warszawa.

Nowakowska U., Swędrowska A. (2000): “Kobiety na rynku pracy [Frauen auf dem Arbeitsmarkt]”, in: *Kobiety w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [Frauen in Polen in den neunziger Jahren]*, Warszawa..

Ośka-Kalendarium (2001):[Monatsbericht vom Frauenzentrum], Nr. 6.1.

Rhodie Escher M. (1989): *Discrimination Against Woman: A Global Survey*. USA McFarland and Co., Inc.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 1996r. (1996): Dz. U.96 114 545 [Verordnung des Ministerrats vom 10. September 1996].

Titkow, A. (1992). “Woman in Poland. Political Change: Cause, Modifier or Barrier of Gender Equality”, Bericht für das Seminar *Woman in Leadership: Politics and Business*, Wien, November 1992, Project Liberty, Harvard University.

Wiktorow A. (2000): Polityka społeczna państwa wobec kobiet [Staatliche Sozialpolitik gegenüber Frauen], Biuletyn OŚKA, Juni 2000.

Kempka, D. (1997): „Women in Politics: hear them roar“, Interview mit D. Kempka in *Voice-Society*, 11. Mai 1997.

Frauenhandel in postsowjetischen Republiken, insbesondere in Russland, im Kontext der Menschenrechte und internationale soziale Arbeit

Menschenhandel ist eine moderne Form der Sklaverei, die durch die zynischsten und brutalsten Verletzungen der Menschenrechte gekennzeichnet ist. Der Mensch wird zum Objekt der Manipulation, er wird wie eine Sache als jemandes Eigentum betrachtet. Die Menschen werden mit Gewalt über Grenzen transportiert, zur Arbeit gezwungen, sie geraten in Schuldabhängigkeit, werden physisch, sexuell und psychisch missbraucht.

Nadezhda Azhgikhina¹²³

Einleitung

Frauenhandel ist ein aktuelles Problem. Frauenhandel hat als Thema in den letzten Jahren in den Medien und auf politischer Ebene zunehmend Beachtung gefunden. Aber es ist kein neues Phänomen, sondern in vielen historischen Zusammenhängen zu finden. So wurden bereits in der Antike Sklavinnen zum Zweck sexueller Dienstleistungen gehandelt. So lange ein starkes Wirtschafts- und Wohlstandsgefälle existiert, wird die Ausbeutung von Frauen ein Geschäft bleiben. Der Handel mit Frauen wurde allerdings über die Jahrhunderte unterschiedlich verstanden und beurteilt. Frauenhandel hat eine lange, traurige Geschichte und es gibt ihn weltweit.

Seit dem Fall der Mauer und des Sowjetreichs erlebt der Frauenhandel in vielen Ländern einen dramatischen Aufschwung. Das Angebot auf dem Markt für Frauen ist um einen „neuen Frauentyp“ angereichert worden, der billig, reichlich und schnell beschafft werden kann.¹²⁴

Millionen Bürger der UdSSR und anderer sozialistischer Länder, die am Anfang der Perestrojka von offenen Grenzen und Reisefreiheit träumten,

¹²³ Chefredakteurin der Zeitschrift "We" ("My"-rus.), Nr.18 (34), Sankt-Petersburg 2002.

¹²⁴ Färber-Husemann: Osteuropas verkaufte Frauen: Wege zur effektiven Bekämpfung des Menschenhandels, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bergheim 1999.

glaubten fest daran, dass diese Freiheit jeden einzelnen Menschen und die Staaten des „Ostblocks“ überhaupt erreichen wird. Keiner konnte damals ahnen, dass der Fall des „Eisernen Vorhangs“ eine neue Welle der transnationalen organisierten Kriminalität verursacht und der Handel mit Frauen und Kindern neben dem Waffen- und Drogenhandel einen nicht unbedeutenden Platz einnehmen würde. Vor ein paar Jahren schockierten veröffentlichte Daten internationaler Studien die Öffentlichkeit: so werden nach Schätzung der EU-Kommission rund eine halbe Million Frauen und Mädchen jährlich aus den Ländern Ost- und Zentraleuropas und den GUS-Ländern in die EU gelockt oder verschleppt.¹²⁵

Immer lauter spricht man von einem globalen Charakter des Frauenhandels, von der Notwendigkeit, internationale und nationale Programme zu koordinieren, um diesem Übel Herr zu werden.

In Russland ist dieses Thema hingegen von der Öffentlichkeit und den staatlichen Strukturen kaum berührt worden. Die Presse, die vor 15 Jahren das Thema des Sexservice aufs Neue entdeckte, veröffentlicht weiter ausführliche Berichte über das Leben der Prostituierten und ihre angeblich astronomischen Löhne, aber ziemlich selten macht sie auf die Organisation dieses gewinnbringenden Geschäftes aufmerksam. Von den Frauen, die Opfer des internationalen Frauenhandels geworden sind, wird entweder kein Wort gesagt oder ausschließlich mit naiver moralisierender Intonation der Art gesprochen: „sie sind selber schuld, sie wollten ein süßes Leben“. Das Traurigste ist, dass der Informationsmangel in den Massenmedien viele potenzielle Opfer (und natürlich ihre Angehörigen) vor der möglichen Gefahr nicht warnt.¹²⁶

Im Jahresbericht 2001 des Beauftragten für Menschenrechte der Russischen Föderation Oleg Mironow wurde *der Frauenhandel* zum ersten Mal *als Verletzung der Menschenrechte* erwähnt.¹²⁷

Es ist zu wünschen, dass diese Tatsache zum Ausgangspunkt der globalen Kampagne gegen den Frauenhandel wird. Nicht vergessen werden sollte, dass der Staat und nichtstaatliche Organisationen, u.a. Krisenzentren, den Opfern und ihren Angehörigen notwendige Informationen und Hilfe anbieten.

125 Ost-West-Konferenz. Eine Veranstaltung der Bundesministerin für Frauengelegenheiten in Kooperation mit dem Verein LEFÖ, Wien, 1.10.1998.

126 Zeitschrift «We» («My»-rus.), Nr.18 (34), Sankt-Petersburg 2002, S. 4.

127 Ebd., S.4

1. Internationales Recht über die moderne Sklaverei: Definitionen, Ursachen und Ansätze

Weltweit werden nach Schätzungen der Vereinten Nationen jährlich zirka 4 Millionen Menschen gehandelt – mit einem Gewinn bis zu 7 Milliarden US\$ pro Jahr für Händler- und Verteilerringe.¹²⁸ Die Länder Westeuropas und Nordamerika sind die wichtigsten Bestimmungsorte des Menschenhandels aus den Entwicklungsländern: Afrika, Asien, Lateinamerika und ehemalige Ostblockländer. In der ganzen Welt wurden etwa 30 Millionen Menschen Opfer des Menschenhandels seit Anfang der 70er Jahre.¹²⁹ Lediglich 2 % des Menschenhandels betrifft Männer.¹³⁰

Menschenhandel ist eine der modernen Formen der Sklaverei, dazu gehören auch Haussklaverei, Zwangsehe, fiktive Adoption, Organstransplantation usw. Zurzeit gibt es mehr als 200 Millionen Opfer der modernen Sklaverei. (Zum Vergleich: im Laufe von 300 Jahren wurden 12 Millionen Sklaven aus Afrika nach Amerika verschleppt).¹³¹

Die meisten Betroffenen des Menschenhandels sind Frauen, die zur Prostitution gezwungen werden. Die höchste Nachfrage gibt es bei russischen Frauen. Russland und die postsowjetischen Republiken wurden zu führenden Exportländern.

Die Ursachen für Frauenhandel sind vielfältig, aber unzureichend erforscht. Hauptursachen für den internationalen Frauenhandel sind gegenwärtig das enorme Wohlstandsgefälle zwischen den Herkunfts- und Zielländern und die herrschende Armut und Perspektivlosigkeit der Frauen in ihren Heimatländern als Motive für Migration. Hinzu kommen eine spezifische Nachfrage nach ausländischen Frauen im Zielland und gute Verdienstmöglichkeiten für die profitierenden Händler und zu mindestens potentiell auch für die beteiligten Frauen.¹³² Weitere begünstigende Faktoren sind Zunahme illegaler Einwanderung allgemein, die Feminisierung der Armut und Migration und die Tatsache, dass der Handel mit Frauen trotz vielerorts verstärkter Strafverfolgungsbemühungen noch immer nur ein geringes Risiko für Täter bedeutet. Einen fruchtbaren Boden für die Entwick-

128 Jyothi, Kanics: Trafficking in Women, in: Foreign In Focus, Vol 3, No 30, Oktober 1998, P.1.

129 Pope, V.: Procuring Russians for sex abroad – even in America // US News and World Report. April 7, 1997.

130 Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE, Warsaw 1999. P.11.

131 Specter, M.: Traffickers' New Cargo: Naive Slavic Women // The New York Times. January 11, 1998.

132 Mentz, U., Lang, P.: Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem, Frankfurt am Main 2001, S.24.

lung von Frauenhandel bieten zudem das traditionelle Rollenverständnis und die daraus abgeleiteten Vorstellungen über die Rolle der Frau, aber auch der Sextourismus und Korruption.¹³³

Folgende Faktoren sind noch zu bedenken: Analphabetentum und ein geringes Bildungsniveau, was die Suche nach einer menschenwürdigen Beschäftigung erschwert, geschlechtsspezifische Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, die verhindert, dass Frauen einen gleichberechtigten Zugang zu einer Erwerbstätigkeit haben, bestehende patriarchale Gesellschaftsstrukturen, traditionelle Wertvorstellungen, die Mädchen einen geringen Wert beimessen.¹³⁴

Als Ursachen wären außerdem die organisierte Kriminalität, die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung sowie ein intensiver und praktisch unkontrollierbarer Strom des Humankapitals vermittelt durch das Internet und die rechtlichen Rahmenbedingungen zu nennen.¹³⁵

Zurzeit ist der Markt der slawischen Frauen und Kinder in den Ländern Nordamerikas, Europas und Asiens einer der beliebtesten, was auf ihre massenweise „Zulieferung“ aus den Ländern der ehemaligen UdSSR zurückzuführen ist, wo die Bevölkerung unter den Folgen der sozialen Umbrüche und mangelnder Sozialfürsorge leidet. Die Internationale Organisation für Migration¹³⁶ nennt die hohe Nachfrage nach slawischen Frauen aus der ehemaligen UdSSR die „vierte Welle“ der Opfer des Sexhandels. Die „erste Welle“ war thailändisch und philippinisch, die zweite dominikanisch und kolumbianisch und die dritte ghanaisch und nigerianisch. Die „vierte Welle“ war zweimal so groß wie die vorausgegangene in Belgien, dreimal so groß in den Niederlanden. In Deutschland nehmen die ehemaligen sowjetischen Bürgerinnen unter den Opfern des Sexhandels den ersten Platz ein, die Polinnen den zweiten, und die Thailänderinnen sind auf den siebten Platz abgefallen. Die Slawinnen genießen große Nachfrage bei den Geschäftsleuten Japans und Chinas, sie werden in der ostasiatischen Region als Symbol des „sozialen Prestiges“ angesehen.¹³⁷

In den meisten Ländern der Welt gibt es keine spezielle Gesetzgebung gegen den Menschenhandel. Die bestehenden Gesetze sind unkonkret oder inadäquat und in den meisten Fällen werden die Opfer bestraft, nicht aber

133 Ebd., S.84.

134 Schluss mit der Zwangsarbeit. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Internationaler Arbeitsmarkt. Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung 2001, Genf 2001, S.58.

135 Zeitschrift «We» («My»-rus.) Nr.18 (34), Sankt-Petersburg 2002, S.5.

136 International Organisation for Migration (IOM)

137 Zeitschrift «We» («My»-rus.) Nr.18 (34), Sankt-Petersburg 2002, S.5.

die Täter. In einigen Ländern gilt der Menschenhandel nicht als kriminelles Delikt. Trotzdem ist die gegen den Menschenhandel gerichtete Gesetzgebung öfter mit der illegalen Migration verbunden als mit den Rechten und Bedürfnissen der Opfer des Menschenhandels und sie wird oft von den Regierungen als ein Instrument der Repressionen benutzt, die gegen die Opfer des Menschenhandels gerichtet sind. Solche Gesetze können beispielsweise den Frauen verbieten zu emigrieren, um einen Arbeitsplatz zu finden. Falls sich herausstellt, dass sich die Opfer des Menschenhandels illegal im Staat befinden, werden sie sofort verhaftet und ausgewiesen. Nur wenige bekommen Hilfe.¹³⁸

Außerdem möchten sich viele Frauen wegen möglicher Diskriminierungen für ausgewanderte Frauen (besonders derer, die freiwillig oder gezwungen in der Sexindustrie beschäftigt waren) nicht an die staatlichen Behörden wenden. Bisher haben Menschenhändler nur Vorteile von den meisten bestehenden Gesetzen, nach denen ausländische Bürger verhaftet und ausgewiesen werden, wenn festgestellt wird, dass sie illegal gearbeitet hatten.¹³⁹ Auf diese Weise beweist die moderne Gesetzgebung und die staatliche Politik ihre Unfähigkeit bei der Lösung dieses übernationalen Problems.¹⁴⁰

In den internationalen Dokumenten wird das englische Wort „*trafficking*“¹⁴¹ zur Definition *des Menschenhandels* benutzt, das folgende Bedeutung hat: Sklavenhandel, Drogenhandel und illegaler Handel überhaupt. Ein großes Problem bei der Ausarbeitung der nötigen gesetzgebenden Basis im Kampf gegen den Menschenhandel besteht darin, dass das internationale Recht keinen einheitlichen Ansatz zur Definition dieses Begriffes hat, weswegen er in keinem internationalen Dokument klar bestimmt wird. Fachleute und Vertreter öffentlicher Organisationen haben auch keine einheitliche Meinung in dieser Frage.

Einige Experten sind der Meinung, dass der Menschenhandel als ein Akt, mit dem Betrug und Zwang aller Art verbunden ist, definiert werden soll.¹⁴² Im Januar 1999 veröffentlichten die Organisationen, die zur Koalition „Human Rights Caucus“ gehören, „*Standards der Menschenrechte in Bezug auf die Personen, die Opfer des Menschenhandels wurden*“.¹⁴³

138 Trafficking in Human Beings: Implikationen for the OSCE, Warsaw, 1999, P.23.

139 Global Alliance Against Traffic in Women, International Human Rights Law Group and Foundation Against Trafficking in Women: Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons. Human Rights Caucus, 1999, P.8.

140 Trafficking in Human Beings: Implikationen for the OSCE, Warsaw, 1999, P.14.

141 Ebd., P.8.

142 Ebd., P.11.

143 Global Alliance Against Traffic in Women, International Human Rights Law Group and Foundation Against Trafficking in Women: Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons. Human Rights Caucus, 1999.

Die „Standards“ geben folgende Definitionen und Normen, die (der Meinung ihrer Autoren nach) in die Gesetzgebung jedes Staates aufgenommen werden sollen:

Menschenhandel: Akte oder Versuche, Menschen anzuwerben, innerhalb des Landes oder ins Ausland zu transportieren, zu verkaufen und zu verstecken, auch mit Betrug und Gewalt oder Sklaverei mit dem Ziel, Menschen entgeltlich oder unentgeltlich zurückzuhalten und in sklavereiähnliche Bedingungen zu zwingen.¹⁴⁴

Am Menschenhandel können eine oder mehrere Personen beteiligt sein: Werber, Käufer oder Personen, die die Opfer in Zwangsbedingungen halten.

Menschenhandel muss vom Menschenschmuggel unterschieden werden. Unter Menschenschmuggel versteht man einen illegalen Transport von Menschen ins Ausland für eine bestimmte Summe Geldes, was auf ihren Wunsch hin erfolgt. Also ist der Menschenschmuggel ein Verbrechen gegen den Staat.

Menschenhandel schließt immer Betrug oder Gewalt ein, d.h. wenn eine Person gezwungen wird. Das Ziel ist dabei, durch Betrug, Gewalt oder Drohung eine Arbeit oder Leistungen zu bekommen. Auf solche Weise ist *der Menschenhandel ein Verbrechen gegen die Menschenrechte*. Darin besteht der Unterschied zwischen dem Menschenhandel und dem Menschenschmuggel.¹⁴⁵

Opfer des Menschenhandels: Personen, die geworben, transportiert, verkauft oder versteckt werden, einschließlich Kindern, unabhängig davon, ob sie ihre Zustimmung geben oder nicht.¹⁴⁶

Menschenhändler: Personen, die die Absicht haben, sich an den oben beschriebenen Akten zu beteiligen oder dabei mitwirken.¹⁴⁷

Diese Definition schließt die Verantwortung der Menschen aus, die vorsatzlos (ohne Kenntnis vom Menschenhandel zu haben) am Menschenhandel beteiligt sind, z.B. ein Taxifahrer, ein Hotelbesitzer usw.

Nach der Definition von Steven Galster¹⁴⁸ schließt der Menschenhandel Betrug und Zwang ein (einschließlich Gewalt und Machtmissbrauch). Er führt auch ein Beispiel an, dass es kein Akt des Menschenhandels ist, wenn die oben genannten Merkmale fehlen: „wenn eine unabhängige Frau jemandem dafür bezahlt hat, damit man ihr hilft, um aus einem Land in ein anderes zu fahren, damit sie einen Job im Bereich der Sexindustrie finden

¹⁴⁴ Ebd., S.4-5.

¹⁴⁵ Ebd., Clarification: Trafficking and Smuggling. Human Rights Causus, 1999

¹⁴⁶ Ebd., S.6.

¹⁴⁷ Ebd., S.7.

¹⁴⁸ Steven R. Galster, Direktor des “Globalen Netzwerkes für das Überleben” (“Global Survival Network”)

kann. Dabei bleibt sie unabhängig und frei in jeder Hinsicht. Das ist kein Menschenhandel, sondern eine freiwillige Migration“.¹⁴⁹ In diesem Fall ist sie kein Opfer des Menschenhandels. Dieser Gesichtspunkt wird auch im europäischen Dokument „Über den Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung“¹⁵⁰ genannt.

Aber es gibt auch andere Meinungen unter den Experten in bezug auf den Menschenhandel. Die Definition der Internationalen Organisation für Migration zum *Frauenhandel* schließt Betrug und Zwang im Menschenhandelsakt aus, berücksichtigt aber „den illegalen Transport der Frauen und/oder Frauenhandel mit dem Ziel, Profit zu erzielen“.¹⁵¹

Experten einiger NGOs sind auch der Meinung, dass die Definition *des Menschenhandels* Zwang und Verweigerung der Opfer wegen der Besonderheiten der Sexindustrie ausschließen soll, dabei betrachten sie die Sexindustrie als eine Ursache des Menschenhandels. Ihr wichtigstes Argument besteht darin, dass die Ausbeutung ein ursprüngliches Element der Sexindustrie ist. Auf solche Weise ist die freiwillige Zustimmung, als eine Prostituierte zu arbeiten, die Kontrolle der Frau über die Situation unmöglich. Deswegen entsteht auch die Forderung, Prostitution zu verbieten, um den Menschenhandel zu unterbinden.¹⁵²

Die „Koalition gegen den Frauenhandel“ (CATW)¹⁵³ in den USA hat das Ziel, die Welt so zu verändern, dass es keine Prostitution, Sexhandel und Frauenausbeutung im Sex mehr gibt.¹⁵⁴ Diese Organisation betrachtet *den Menschenhandel* nur im Kontext der Prostitution: „Sexhandel, Prostitution und andere Formen der sexuellen Ausbeutung verursachen die größten Formen der Gewalt und sexuellen Diskriminierung“.¹⁵⁵ CATW gibt folgende Definition: „Sexuelle Ausbeutung ist eine Tätigkeit, von der eine Person sexuelle Befriedigung oder finanziellen Gewinn durch Missbrauch und Verstoß gegen die Menschenrechte erhält. Dazu gehören sexueller Missbrauch, Vergewaltigung, Inzest, Verprügeln, Pornographie, Prostitution“.¹⁵⁶ Dabei versteht man unter der Prostitution auch den Frauenhandel.

Es gibt also zwei Wege der Definition *des Frauenhandels*. Der erste beruht darauf, dass die Prostitution selbst ein Verstoß gegen die Menschenrechte

149 Testimony of Steven R. Galster, before the Commission on Security and Cooperation in Europe (CSCE), 28 June 1999.

150 Commission in the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Trafficking in Woman for the Purpose of Sexual Exploitation. November 1996, P.4.

151 IOM, Wien 1996, S.3-4.

152 Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE. Warsaw 1999. P.8.

153 Coalition Against Trafficking in Women (CATW), www.catw.org

154 Ebd.

155 Ebd., Statement on Trafficking and Prostitution.

156 Ebd., Philosophy of the Coalition against Trafficking in Women.

ist und verboten werden soll. Der zweite beruht darauf, dass nicht die Prostitution gegen die Frauenrechte verstößt, sondern die Bedingungen, in denen die Frauen gehalten werden – Gewalt, Betrug, Sklaverei, Erpressung usw.¹⁵⁷

Menschenhandel und Prostitution dürfen nicht gleichgesetzt werden. Auf keinen Fall darf man nur die Prostitution als Ziel des Menschenhandels betrachten, dazu gehören auch Haussklaverei, Transplantation der Organe und viele andere Probleme, die der Menschenhandel mit sich bringt.

In einem Dokument der 1994 stattgefundenen *Internationalen Konferenz über Menschenhandel*¹⁵⁸ heißt es: „Jede Arbeit unter der Sklaverei ähnlichen Bedingungen soll vernichtet werden... Ein wichtiges Element des Menschenhandels ist der Zwang, nicht aber das Wesen der Arbeit, die von den Opfern des Menschenhandels ausgeübt wird... Obwohl einige Fälle von Gewalt und Betrug mit der Prostitution verbunden sind, ist es nicht immer ein Ergebnis des Menschenhandelaktes, dass die Personen als Prostituierte arbeiten. Wenn es aber ein Menschenhandelakt ist, sollen die Täter dem Gesetz entsprechend bestraft werden. Das individuelle Recht auf Selbstverwirklichung schließt auch die Möglichkeit und das Recht eines Menschen darauf ein, selbst zu entscheiden, als Prostituierte zu arbeiten.“¹⁵⁹

Diese Position vertreten viele internationale Organisationen.¹⁶⁰

Im 20. Jahrhundert wurden zwei Maßnahmen zur Lösung des Problems des Menschenhandels beschlossen: 1949 wurde *die Konvention zur Abschaffung des Menschenhandels und Ausnutzung der Prostitution anderer*¹⁶¹ und 2000 *das Protokoll über Vorbeugung, Abschaffung und Bestrafung des Menschenhandels, besonders Frauen- und Kinderhandels*,¹⁶² angenommen. Aber diese Konvention ist der Kritik ausgesetzt, weil sie nicht besonders wirkungsvoll war. Immer öfter schlägt man vor, einige Punkte der Konvention neu zu bestimmen oder auf sie zu verzichten. Es entsteht die Frage: Warum erreichte man keine großen Erfolge in der Lösung des Problems? Weil in dieser Konvention der Kampf gegen den Menschenhandel durch die Idee, Prostitution abzuschaffen, ersetzt wird.

157 Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, Stockholm, August 1998.

158 Conference on Traffic in Persons, The Netherlands, 1994.

159 Ebd. P.2-3

160 Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE, Warsaw 1999, P.10.

161 Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Other, UN-GA Res 17 (IV), 2 December 1949, (in Kraft getreten am 25. 07.51).

162 United Nations (2000), Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UN GA Res A/55/383, 2 November 2000.

Auf der 55. Tagung der Generalversammlung der UNO wurde Ende 2000 die *Konvention gegen die Transnationale Organisierte Kriminalität* und das sie ergänzende *Protokoll über die Vorbeugung, Abschaffung und Bestrafung des Menschenhandels, besonders Frauen- und Kinderhandels*,¹⁶³ angenommen. Dieses Dokument bestimmte die Pflichten der Staaten auf internationalem Niveau.

Das Protokoll gibt folgende Definition *des Menschenhandels*: „Das ist Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Empfang von Personen durch Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Die Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder Entnahme von Körperorganen“.¹⁶⁴

Das Protokoll definiert Menschenhandel in einer erweiterten Form. Es ist noch zu früh, über die Auswirkung des Protokolls zu sprechen, aber es ist jetzt schon klar, dass es solche Ansätze enthält, die in einem größeren Maß den Menschenrechten entsprechen, deswegen wird die Umsetzung des Protokolls realistischer sein.

In Russland wurde der Menschenhandel zum ersten Mal 1997 erwähnt, als die amerikanische nichtstaatliche Organisation „Globales Netz für das Überleben“ eine *Konferenz zu Fragen des Frauenhandels* durchgeführt hatte. Bisher interessierten sich dafür hauptsächlich öffentliche Organisationen in Russland, die westliche Initiativen in die Praxis umsetzten. In der letzten Zeit, nachdem die Konvention unterzeichnet worden war, wurden auch staatliche Strukturen aktiv. Einige Behörden begannen Maßnahmen zu entwickeln, die den Menschenhandel hindern sollten, u.a. wurden Vorschläge entwickelt, das Strafgesetzbuch zu ergänzen, um gegen diese Verbrechen vorgehen zu können.¹⁶⁵

163 Ebd.

164 Ebd., P.4.

¹⁶⁵ Menschenhandel. Soziokriminelle Analyse, Moskau: Academia 2002, S.24.

2. Frauenhandel, Kriminalität und Korruption

Der Frauenhandel in den Republiken der ehemaligen UdSSR ist eines der erschütternden Massenprobleme der Gegenwart und eine der am wenigsten erwarteten Folgen des Zerfalls der UdSSR. Zum Ende der UdSSR existierte im Land eine Schicht gut ausgebildeter Frauen, die dauerbeschäftigt waren. Die Prostitution wurde von der Staatsideologie und mit den Rechtsschutzmaßnahmen stark niedergehalten und war kein auffälliger Teil des sowjetischen Lebens. Das Erscheinen des Phänomens Frauenhandel kann nicht mit den wirtschaftlichen Umbrüchen allein erklärt werden. Weitere Gründe sind Korruption, diktatorische Strukturen aus sowjetischen Zeiten und der Aufstieg der postsowjetischen organisierten Kriminalität, die auf globalem Niveau agiert.

Der Frauenhandel in der ehemaligen UdSSR widerlegt jede bisherige Theorie, nach der die gute Ausbildung der Frauen die größten Möglichkeiten der Beschäftigung garantiert. Und wenn in den anderen Ländern die Frauen aus armen und schlecht gebildeten Familien in den Frauenhandel einbezogen wurden, dann stellten die postsowjetischen Staaten eine radikale Ausnahme dieser Regel im größeren Maßstab dar. Es stellte sich heraus, dass das hohe Bildungsniveau der Frauen der Gesellschaft nützt und neue Möglichkeiten für diese Frauen schafft, aber nur in dem Staat, in dem Gewalt keine Bestimmungsgröße ihres Schicksals ist.

Das sowjetische Erbe – organisierte Kriminalität, allgemeine Korruption und die ineffektive Regierungsführung – erwies sich als ein mächtigerer Faktor im Schicksal vieler sowjetischer Frauen als das Bildungsniveau. Die Übergangswirtschaft nahm den Frauen soziale Leistungen weg und gab ihnen keine Ersatzmöglichkeiten für den Erwerb und die Bewahrung ihres Eigentums. Durch die äußerst schwere wirtschaftliche Situation wurden sie eine leichte Beute der großen und einflussreichen kriminellen Gruppierungen, die aus den sowjetischen Staatsstrukturen erwachsen und mit ihnen eng verflochten waren.

Nach dem Zerfall der UdSSR und der Öffnung der Staatsgrenzen verbreiteten sich die kriminellen Strukturen über die ganze Welt.

Die hohe Nachfrage nach Slawinnen sorgte fast überall für einen leichten Absatz ihrer „Ware“. Dank ihrer internationalen kriminellen Kontakte vertreiben die postsowjetischen verbrecherischen Organisationen die Frauen nach Asien, in den Nahen Osten, nach Europa und in die USA.

Mithin bahnte der Zerfall der UdSSR den Frauenmassenhandel aus den ehemaligen sowjetischen Republiken an. Keiner Region der ehemaligen Sowjetunion gelang es, diesem Schicksal zu entkommen. Viele Frauen wurden nach Westeuropa, besonders nach Deutschland, Italien und in die Nie-

derlande gebracht. Die genaue Zahl dieser Frauen kann man nicht feststellen, weil die Angaben darüber in den Beförderungsländern ganz fehlen, und in den Bestimmungsländern macht man noch sehr selten den Versuch, die Maßstäbe dieses Phänomens zu schätzen.

Der Frauenhandel wird nicht nur mit dem Ziel der sexuellen Ausnutzung abgewickelt. Viele werden als Sklavinnen verkauft, um Haushälterin zu sein, oder für illegale Arbeit in Betrieben für die „schweißtreibende Arbeit“.¹⁶⁶

2.1 Die Sowjetunion und der Status der Frauen

Zum Ende der sowjetischen Periode hatten die Frauen ein hohes Bildungsniveau, und fast alle waren vollbeschäftigt. Die Frauen wurden nicht als sexuelle Objekte betrachtet – im Gegenteil waren viele mit „nichtweiblicher“ Arbeit beschäftigt, z.B. bauten sie Brücken, legten Wege an, gossen Stahl und legten Schienen. Obwohl in der sozialistischen Ideologie die Frauenrechtsgleichheit mehr in Losungen als in der institutionellen Realität existierte, wurde in die Ausbildung der Frauen große Ressourcen verwendet, und ein bedeutender Teil der staatlichen Mittel wurde für die Unterstützung der Kinderbetreuungsstätten ausgegeben. Es existierte ein System der kostenlosen oder preiswerten Ganztagsgruppen in Schulen und Sommerferienlager. Und obwohl die Frauen als Lehrerinnen, Ärztinnen, Krankenschwestern in einer niedrig entlohnten Arbeit tätig waren, waren diese Berufe in der Gesellschaft angesehen und ein bestimmtes Niveau des Arbeitslohnes war gewährleistet. Soziale Leistungen, die das sowjetische System zur Verfügung stellte, einschließlich Zuschüsse für die Bezahlung der Kindertagesstätten, der Sommerferiengestaltung und vieler kultureller und sportlicher Aktivitäten für die Kinder, gaben den Frauen die Möglichkeit zu arbeiten und die Familie zu ernähren. Auf Grund der Vielzahl der Scheidungen und der Schwierigkeiten des Alltagslebens trugen viele Frauen die doppelte Last der Arbeit und der Familienpflichten. Zeitmangel und patriarchale Gesellschaftsordnung führten dazu, dass die Frauen nur an den wirtschaftlichen, nicht aber an den politischen Prozessen teilnehmen konnten.

Unter den Bedingungen der postsowjetischen wirtschaftlichen Krise wurde es äußerst schwierig, die Vollbeschäftigung und das hohe Bildungsniveau der Frauen zu halten, besonders angesichts des Abzuges großer nationaler und Haushaltsressourcen in das Ausland.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Zeitschrift «We» («My»-rus.), Nr. 18 (34), Sankt-Petersburg 2002, S.13.

¹⁶⁷ Ebd., S.13-14.

2.2. Die Übergangszeit in der Wirtschaft

Die Übergangszeit von der sozialistischen Wirtschaft zur Marktwirtschaft brachte soziale Folgen mit sich, die fast übersehen wurden. Das Hauptziel des Übergangs bestand nicht darin, das Eigentum zwischen den Bürgern gerecht zu verteilen, sondern darin, den Rückgang zur kommunistischen Ordnung zu verhindern.

Die patriarchalen Behörden der sowjetischen Zeit hatten die postsowjetische Verteilung des Eigentums beeinflusst. In der sowjetischen Periode, als die Männer das Eigentum zwar nicht besaßen, es jedoch kontrollierten, hatten die Frauen noch eine Chance, soziale Leistungen und Zuschüsse zu bekommen. Nach der Vermögensumverteilung wurde das Eigentumsungleichgewicht zwischen Männern und Frauen jedoch verschärft.

Das Ergebnis der wirtschaftlichen Übergangszeit, die ohne Rücksicht auf die Auswirkungen auf Frauen und Kinder verwirklicht wurde, bestand in einer Feminisierung der Armut. Die Privatisierung war von Anfang an nicht zugunsten der Frauen vorgesehen. Die finanzielle Krise der postsowjetischen Staaten hatte zur Aufhebung der in vielen Unternehmen existierenden Sozialprogramme geführt. Verschärft wurde das Problem durch den Rat westlicher Experten, zur Steigerung der ökonomischen Effektivität die Sozialprogramme zu streichen. Trotz aller Hoffnungen der westlichen Experten wuchs die Effektivität der Unternehmen jedoch nicht. Den Unternehmensleitungen allerdings gelang es in größerem Umfang die Kontrolle über verlorene Geldmittel zu erlangen.

Die Frauen gerieten alsbald in eine nachteilige Situation auf allen Ebenen der Umverteilung des Eigentums. Sie hatten fast keine Chancen, vom Staat Aktien oder Wertpapiere zu bekommen, weil die Privatisierung in Russland so durchgeführt wurde, dass sich die Leiter der Unternehmen den Löwenanteil des ehemals staatlichen Eigentums sichern konnten. So hatte sich die sowjetische Tradition der männlichen Leitung in der postsowjetischen Verteilung des Eigentums fortgesetzt. Einem geringen Teil der Frauen ist es in postsowjetischer Zeit gelungen, einen kleinen Anteil am Eigentum der Unternehmen, in denen sie tätig waren, zu erwerben.

Vorrangig Männer konnten Anteilsscheine an Betrieben und Fabriken erwerben, nicht jedoch Frauen. Viele Frauen arbeiteten in den traditionell „weiblichen“ Unternehmen, wie in der Textil- und Lebensmittelindustrie, die unter den Marktbedingungen nicht konkurrenzfähig waren. Auf Grund der Einfuhr billiger chinesischer und italienischer Textilwaren waren diese Betriebe in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch der UdSSR fast vollständig lahmgelegt. In den neunziger Jahren wurde Russland von eingeführten Lebensmitteln mehrheitlich abhängig. So bekamen Frauen- wenn

überhaupt- wertlose Unternehmen, während Männer die Chance hatten, Anteile an gewinnbringenden Unternehmen der Erdölindustrie zu erhalten. Die Privatisierung mittels Anteilspapieren, die jedem sowjetischen Bürger einen Anteil am privatisierten Eigentum geben sollte, erwies sich als Farce. Die ausgegebenen Anteilspapiere hatten einen Wert von 10 US\$, und die Investmentfonds, in die die Bürger ihre Zahlungsschecks einzahlen konnten, wurden nicht reguliert und dienten als ergiebige Basis für Betrug. Privatisierungsauktionen stellten für Frauen keinen Vorteil dar – bei vielen Auktionen zur Verteilung des staatlichen Eigentums gaben die organisierten kriminellen Gruppierungen den Ton an und Frauen wurden dabei nicht zugelassen.

Der Anstieg des organisierten Verbrechens und die Übermacht der Korruption hatten die Frauen daran gehindert, das Eigentum zu erwerben. Die Arbeiterinnen im Handel, in der Gastronomie und im übrigen Dienstleistungsbereich hatten ihre Anteile nicht bekommen, weil die Restaurants, Cafes und Bars zum Interessenbereich des organisierten Verbrechens gehörten, mit dem keiner um den Erwerb des Eigentums konkurrieren konnte. Die postsowjetische organisierte Kriminalität stellte das patriarchalischste Element der sowjetischen Gesellschaft dar, das die Unterwelt der professionellen Kriminellen, die sowjetische Nomenklatur, Afghanistanveteranen, den KGB¹⁶⁸ und die Miliz in sich vereinigte. Das erlaubte dem kriminellen Netzwerk, das mit den staatlichen Strukturen verflochten war, fast ungehindert zu agieren.

Oligarchien stellten die macht ausübenden staatlichen Strukturen dar, die den Frauen ihr Eigentum entwendeten.

Im Ergebnis der Kriminalisierung der Banken hatten viele Frauen ihre Ersparnisse verloren und keine Existenzgrundlage mehr. Die Banken funktionierten nicht als die Kreditanstalten. Diejenigen Frauen, die erfolgreiche Unternehmerinnen werden konnten, waren oft gezwungen, bei kriminellen Strukturen Kredite aufzunehmen und verloren ihr kleines Geschäft (kleiner Grenzhandel, Kioske, touristische Firmen). Den Frauen gelang es weniger als den Männern den Schutz ihrer finanziellen Interessen durchzusetzen.

Die Unfähigkeit der „Reformer“ und der westlichen Sponsoren, die sich bewusst waren, dass das organisierte Verbrechen und die Korruption Auswirkungen auf die Umverteilung des Eigentums haben, verschärfte das Problem. Es gab keine Mechanismen zum Schutz der Frauen und es wurden keine Programme für den Ersatz im Fall der Verletzung ihrer Rechte aufgestellt. Im Prozess der Privatisierung waren die Interessen der Aktionäre ungeschützt.

¹⁶⁸ Russischer Sicherheitsdienst – «Komitet Gosudarstwennoj Besopasnosti»-rus.

Die oben beschriebenen Faktoren – die „Schieflagen“ der Privatisierung, der Verfall der staatlichen Strukturen, der Aufstieg der organisierten Kriminalität und der Aufschwung der Korruption – hatten im Zusammenspiel dazu geführt, dass Frauen in den 90er Jahren fast keine wirtschaftlichen Alternativen hatten, was den Verkäufern der lebendigen Ware sehr zu Gute kam. Selbst jene Frauen, an denen die Verkäufer kein Interesse hatten, konnten ihre Töchter und Enkelinnen vor diesem Los nicht bewahren. Außerdem nötigte die aus sowjetischen Zeiten ererbte Vorstellung, dass die Frauen für das Überleben der Familie Verantwortung tragen, viele Frauen dazu, eine Arbeit im Ausland zu suchen.¹⁶⁹

2.3. Prostitution und Frauenhandel in der postsowjetischen Zeit

Eine offene Prostitution existierte in der sowjetischen Zeit fast nicht – es wurde erklärt, dass in der Gesellschaft des siegreichen Sozialismus dieses Laster überwunden war, und im Strafgesetzbuch wurde es überhaupt nicht erwähnt. In den letzten zehn Jahren der sowjetischen Periode prostituierten sich tausende Frauen auf verschiedenen Ebenen – beginnend mit der elitären Ebene für die Bedienung der parteiamtlichen Spitze über die Bedienung des aufstrebenden Business bis zur Bahnhofsprostitution. Die Miliz und Sonderdienste beobachteten die Frauen und zwangen sie nicht selten zur Zusammenarbeit. Aber erst unter der Regierung von Gorbatschow wurde die Prostitution wahrlich zu einem Massenphänomen.

Während der Perestrojka, die im vielen an die NÖP¹⁷⁰ der 20er Jahre erinnerte, begannen viele junge Frauen, der entstehenden Klasse der russischen Geschäftsmänner sowie den nach Russland kommenden Ausländern sexuelle Dienste anzubieten. Nach den Befragungen in den Schulen und Fachschulen hielt die Jugend die Prostitution für einen nutzbringenden Beruf, der mit harter Währung und der verlockenden Welt des Business assoziiert wurde.

Die letzten Jahre der UdSSR waren nicht nur vom Ende der sozialistischen Ideologie gekennzeichnet, sondern auch vom Verzicht auf Ideologie. Die verkündete Unabhängigkeit von der früheren „Gesellschaft ohne Sex“ wurde mit der Idealisierung der Erotik und mit der Gestalt einer Prostituierten als einer freigewordenen Person verbunden.

Den bedeutendsten Teil der jungen Prostituierten liefert die niedrigste Zwischenschicht der postsowjetischen Gesellschaft – Obdachlose, Familien mit Alkoholproblemen und häuslicher Gewalt, hunderttausende Waisen und „soziale Waisen“ in den Kinderheimen. Die Kinderheime, in denen die Kinder unter erniedrigenden Bedingungen leben und aus denen sie in die

¹⁶⁹Zeitschrift «We» («My»-rus.), Nr. 18 (34), Sankt-Petersburg 2002, S.14-15.

¹⁷⁰Neue ökonomische Politik in Russland in den 20er Jahren “Novaja Ekonomicheskaja Politika”-rus.

Gesellschaft unvorbereitet entlassen werden, dienen als natürliche Quelle der „lebendigen Ware“.

Die unter häuslicher Gewalt leidenden Frauen waren eine leichte Beute für Zuhälter. Einerseits hat Gewalt gegenüber Frauen in der russischen Gesellschaft tiefe Wurzeln. Andererseits verschärfte die wirtschaftliche Krise nach dem Zerfall der UdSSR die Situation: Der russische Staat besaß weder die Einsicht noch die finanziellen Mittel, den unter häuslicher Gewalt leidenden Frauen zu helfen.

Einige Frauen, die ins Ausland verkauft wurden, übten bereits Anfang der 1990er Jahre Prostitution aus. In den späteren Jahren folgten weitere Frauen, die man angeblich für den Handel „anwarb“. Unter Vorspiegelung falscher Tatsachen bot man ihnen an, im Ausland viel Geld durch einfache Arbeit verdienen zu können. Nachdem sie ihre Arbeitsverträge unterschrieben hatten, stellte sich heraus, dass sie sexuelle Dienste zu leisten hätten. Kaum im Bestimmungsland angekommen, nahm man ihnen ihre Pässe weg. Ihre „Reisekosten“ hatten sie nun durch Arbeit abzugelten.¹⁷¹

2.4. Frauenhandel und organisierte Kriminalität

Frauenhandel wird im großen wie im kleinen Stil betrieben. Kriminelle Vereinigungen in der GUS arbeiten oft mit entsprechenden Organisationen in Osteuropa zusammen, um Frauen in westeuropäische Länder zu bringen. Kriminelle Gruppen aus dem Fernen Osten schleusen in Zusammenarbeit mit japanischen und koreanischen Organisationen Frauen nach China, Korea, Japan, Thailand und in andere Länder der Pazifikküste. Für die organisierte Kriminalität in Russland sind die Verbindungen zum Fernen Osten besonders wichtig, weil etwa japanische Gruppierungen mehrjährige Erfahrungen im Handel mit Frauen besitzen. Kaukasische Organisationen arbeiten mit entsprechenden türkischen zusammen, um Frauen in die Türkei, nach Zypern und in weitere Länder des Nahen Ostens zu bringen. Ähnlich verhält es sich mit den Beziehungen kasachischer Gruppen zum muslimischen Bahrain. In Asien werden Frauen vor allem nach China eingeschleust, weil ihr Transport und das Erstellen der Einreisevisa dort am billigsten sind. Es folgen Südkorea und Japan.

Es gibt unter den Organisationen, die den Handel mit Frauen betreiben, kleine Gruppen, die jedes Jahr nur wenige Prostituierte ins Ausland bringen, aber auch große, für die der Frauenhandel die Haupteinnahmequelle darstellt. Einige handeln unter dem Deckmantel des Tourismus: Einzuschleusende Frauen erhalten Visa, als wären sie Touristen. Diese Methode

¹⁷¹ Zeitschrift «We» («My»-rus.), Nr.18 (34), Sankt-Petersburg 2000, S.16-17.

wurde Ende der 1990er Jahre aufgedeckt, als man Visa, die im deutschen Konsulat in Moskau ausgestellt wurden, überprüfte. Für manche Gruppen, etwa solche in Israel, ist der Frauenhandel auch eine Möglichkeit, Geld zu „waschen“. Über Bars und Clubs, wo Prostituierte arbeiten, geht der Profit in die Hände der Kriminellen. Nicht selten werden Frauen einfach verkauft, weil ihre Händler Schulden haben.

Die Preise, die ein Händler beim Verkauf von Frauen erzielen kann, sind abhängig von der Region. In den Niederlanden können Bordellinhaber für eine Frau 15.000 Dollar verlangen. In der Türkei sind die Preise niedriger. Dort werden Slawinnen teurer als kaukasische Frauen verkauft – letztere werfen „nur“ ein paar Tausend Dollar ab, was die „Investition“ in dieses „menschliche Kapital“ nicht deckt. In Asien sind die Preise noch niedriger, weil die Frauen sich dort nur für kurze Zeit aufhalten.

Auf dem europäischen Markt stammen die meisten Frauen aus den Ländern der ehemaligen UdSSR.

Die Misshandlung der verkauften Frauen in Belgien und in den Niederlanden wurde ein so offensichtliches Problem, dass belgische und niederländische Frauen Mitte der 1990er Jahre parlamentarische Anhörungen zum Thema Frauenhandel initiierten.

Noch schlimmer ist die Lage der Frauen, die nach China verkauft wurden, wo sie unter unmenschlichen Verhältnissen leben müssen: Sie leiden an Hunger, schlechten Wohnverhältnissen und bekommen fast keine Bezahlung für ihre sexuellen Dienstleistungen.

Dennoch können sich betroffene Frauen gegen ihre Situation kaum wehren. Zu Hause werden ihre Verwandten bedroht. Im Arbeitsland leben sie als Illegale. Asyl zu erhalten ist so gut wie aussichtslos. Dank einer neuen Gesetzgebung in den USA wird es den Opfern des Frauenhandels zwar leichter gemacht, dort zu bleiben. Das Verfahren aber ist höchst kompliziert. In einigen europäischen Ländern ist es einer Frau erlaubt, sich solange in dem Land aufzuhalten, wie sie als Zeuge in einem Gerichtsverfahren gegen Menschenhändler gebraucht wird. In einigen Ländern bekommen die Frauen sogar Geld für die Ausreise.

Die Opfer des Frauenhandels haben allerdings geringe Chancen, sich im Heimatland eine neue Existenz aufzubauen: Zu Hause erwartet sie ein Leben in Armut sowie die Rache der Händler.

Korruption trägt dazu bei, den Frauenhandel in seinen Strukturen zu festigen, weil Käuflichkeit die Verbrecher und ihre politischen Helfershelfer schützt und den Bürgern die ihnen zustehende Rechtssprechung verweigert. Als Beispiel kann der Fall einer westukrainischen Bürgerin dienen, die von einer kriminellen Organisation entführt wurde. Als sie sich weigerte, sich zu prostituieren, bot man sie dem Bürgermeister, dem

Staatsanwalt und dem Leiter der städtischen Abteilung des Innenministeriums als „Geschenk“ an. Dieser Fall zeigt, wie eng die Beziehungen zwischen organisierter Kriminalität und Staatsverwaltung sind. Frauenhändler werden dabei vor jeglicher Strafverfolgung geschützt. Diese Situation ist für die ehemalige UdSSR charakteristisch und erklärt, warum in diesen Ländern so wenig unternommen wird, um das Netzwerk des Frauenhandels zu zerschlagen.

Der Frauenhandel im postsowjetischen Raum unterscheidet sich grundsätzlich von dem in China und in anderen Ländern. In vielen asiatischen Ländern verkaufen arme Familien junge Frauen, die in der Regel ungebildet sind, weil sie ihre Kinder nicht ernähren können oder darin die Lösung finanzieller Familienprobleme sehen. Chinesische Händler üben die Kontrolle über die Anwerbung der Frauen aus und bringen sie weiter in die Bordelle, die sie zumeist selbst betreiben.

Die kriminellen Verbände in den postsowjetischen Ländern handeln mit den Frauen als „lebendiger Ware“ wie mit Waffen oder Drogen. Im Unterschied zu chinesischen Frauenhändlern verdienen russische Schleuserbanden sogar mehr Geld Frauen als mit Waffen und Drogen. Das organisierte Verbrechen in China benutzt den Frauenhandel zur Kapitalakkumulation für die Entwicklung der Wirtschaft im eigenen Land. Der Gewinn aus dem Handel mit Frauen fließt in den Wohnungsbau, in die Eröffnung von kleinen Restaurants und andere Arten der Kleinwirtschaft. Auf diese Weise wird der Frauenhandel in Asien zu Geld gemacht, während er in der ehemaligen UdSSR das „menschliche Kapital“ erschöpft und nicht zur Förderung der eigenen Wirtschaft beiträgt. Der Frauenhandel in Asien und der GUS ist somit von unterschiedlicher ökonomischer Qualität.¹⁷²

2.5. Die Rolle der Rechtsschutzorgane

Die Rechtsschutzorgane und die Staatsanwaltschaft in der GUS messen dem Problem des Frauenhandels wenig Bedeutung bei. Vielleicht nehmen sie an, dass die ins Ausland verkauften Frauen ihr Schicksal selbst verdient oder sich aus freiem Willen für ein Leben als Prostituierte entschieden hätten. Die Behörden stellen jedenfalls keine Bemühungen an, den Frauenhandel strafrechtlich zu verfolgen.

Es gibt aber noch weitere Gründe, warum sich der Staat in bezug auf den Frauenhandel passiv verhält. Ausgehend von dokumentierten Fällen in den Archivakten des russischen Innenministeriums kann man vermuten, dass auf die staatlichen Behörden Druck ausgeübt wurde, damit sie die Untersuchungen gegen Frauenhändler einstellen. Einige Vertreter der Rechts-

¹⁷² Zeitschrift «We» («My»-rus.), Nr.18 (34), Sankt-Petersburg 2002, S.16-17.

schutzorgane behaupten daher, es gebe wichtigeres, als sich mit Frauenhandel zu befassen.

Die Rechtsschutzorgane sind zudem kaum in der Lage, gegen den organisierten Frauenhandel vorzugehen, da sie zu wenig über diese Form der Kriminalität wissen. Der organisierte Handel mit Frauen in der GUS ist schließlich eine relativ junge Erscheinung. Nur wenigen leuchtet ein, dass der Frauenhandel außerdem verschiedene Arten von Verbrechen mitfinanziert, etwa das Geschäft mit Waffen und Drogen.

Diejenigen, die dem Frauenhandel entgegenzuwirken suchen, sind oft machtlos, weil eine polizeiorganisatorische Koordination auf internationalem Niveau fehlt. Sogar die gewissenhaften Vertreter der Rechtsschutzorgane können eine Untersuchung gegen Frauenhändler nicht einleiten, weil sie nicht wissen, an wen sie sich in einem anderen Land wenden können und weil ihnen die finanziellen Mittel dazu fehlen. Im Jahre 1997 sprach man während der Anhörungen in der Staatsduma¹⁷³ darüber, dass Interpol zahlreiche Anfragen von ausländischen Rechtsschutzorganen über Prostituierte erhielt, die aus der ehemaligen UdSSR stammten, aber daraufhin keine Maßnahmen in diese Richtung ergreifen konnte. Der mangelnde Informationsaustausch zwischen den Ländern vereitelt alle Versuche der westlichen Rechtsschutzorgane, das Netzwerk des Frauenhandels zu bekämpfen. Wiederum fördert die Korruption unter den Rechtsschutzorganen in den Ländern der ehemaligen UdSSR den Frauenhandel vielfältig. Die Passämter erteilen falsche Pässe, wodurch die Beförderung von Frauen über die Grenze erleichtert wird: Zum Beispiel stellt man den Frauen gefälschte Unterlagen aus, die die jüdische Nationalität bestätigen, damit sie leichter die israelische Staatsangehörigkeit erwerben können. Dank Schmiergeldzahlungen unterlassen es die Grenzsoldaten, den Frauenhandel an den Grenzen zu unterbinden.

Ungeachtet dieser Probleme kann man die Rechtsschutzorgane in der GUS für das Gedeihen des Frauenhandels nicht allein verantwortlich machen. Die europäische Polizei zeigt leider wenig Interesse, an der Bekämpfung des Frauenhandels mitzuarbeiten. Viele Frauen verzichten darauf, mit der Polizei zusammenzuarbeiten, weil sie keinen wirklichen Schutz vor ihren Einschleusern erhalten oder weil sie Angst vor einer Abschiebung haben. Häufig weiß die Polizei erst gar nicht, aus welchem Land die Frauen stammen, weil die Händler die Pässe der Betroffenen selbst einbehalten. Korruptionsbekämpfung ist allerdings ein Problem, das zuerst in der GUS angegangen werden muss. Dass Korruption auch in Mittel- und Osteuropa vorkommt, zeigt folgender Fall: Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft in den

¹⁷³ Legislative in Russland.

USA entdeckten, dass ein Mitarbeiter der Visumabteilung in der amerikanischen Botschaft in Prag den tschechischen Frauenhändlern für das Einschleusen von Frauen in die USA die entsprechenden Visa erteilt hatte. Zurzeit überprüfen die kanadischen Behörden eine Reihe von Korruptionsfällen in ihren europäischen Vertretungen. Es wurden bereits Anklagen gegen die Konsularabteilungen einiger westeuropäische Länder erhoben, die vom Frauenhandel besonders stark betroffen sind.¹⁷⁴

3. Der Kampf gegen Frauenhandel. Die Rolle von Staat, NGOs und Massenmedien. Das Netzwerk der Krisenzentren „Stoppen wir die Gewalt“ als Beispiel internationaler und nationaler Sozialarbeit

Das Problem des Menschenhandels kann jeden betreffen: Frauen, Männer, Mädchen und Jungen. Insbesondere Frauen und Mädchen zählen dabei zu den Opfern dieser modernen Art des Sklavenhandels.¹⁷⁵

Der transnationale Charakter des Menschenhandels fordert einen komplexen Ansatz, ihn von Grund auf anzugehen. Der Kampf gegen den Menschenhandel sowie der rechtliche Schutz der Opfer des Menschenhandels erfolgt daher in drei Tätigkeitsbereichen: *Vorsorge, gerichtliche Verfolgung und Schutz*.

Es liegt auf der Hand, dass die Maßnahmen gegen den Frauenhandel besonders effizient sind, wenn es gelingt, dass alle Seiten – die staatlichen, nichtstaatlichen und internationalen Organisationen – zusammenarbeiten. Es ist auch offensichtlich, dass nur die Regierungen der Länder genug Macht und Mittel besitzen, das Tätigkeitsgebiet des Menschenhandels wesentlich einzuschränken¹⁷⁶.

Die NGOs spielen dennoch eine wichtige Rolle, obwohl ihre Tätigkeit begrenzt ist, da sie nur über beschränkte finanzielle Mittel und über keine staatlichen Machtbefugnisse verfügen. Die Bemühungen der NGOs richten sich auf präventive Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie auf den Schutz der Opfer des Frauenhandels.

Gute Erfahrungen im Kampf gegen Frauenhandel sammelte das russische Netzwerk der Krisenzentren „Stoppen wir die Gewalt“ dank der engen Kooperation mit staatlichen Behörden. Diese NGO betrachtet das Problem des Frauenhandels vor allem als Problem *der Verletzung der Menschenrechte*. Das Hauptziel des Netzwerks lautet, den Schutz der Betroffenen zu sichern.

¹⁷⁴ Zeitschrift «We» («My»-rus.) Nr.18 (34), Sankt-Petersburg 2002, S.17-18.

¹⁷⁵ www.cia.gov/csi/monograph/women/trafficking.pdf OSCE/ODHIR, Proposed Action Plan 2000 for Activities to Combat Trafficking in Human Beings, 1995.

¹⁷⁶ Ebd.

Von wem hängen die Möglichkeiten und Bedingungen ab, die Situation der Frauen zu verbessern? Wie können NGOs handeln? Über welche finanziellen Mittel verfügen NGOs? Gerade diese Fragen stellten MitarbeiterInnen Mitte der 1990er Jahre, als die schwierige Situation betroffener Frauen zunehmend wahrgenommen wurde. Die erstrangige Aufgabe des Netzwerks bestand damals darin aufzuzeigen, dass das Problem des Frauenhandels nicht nur existiert, sondern auch enorme Ausmaße angenommen hat, und dass der Staat handeln muss.

Der transnationale Charakter des Frauenhandels erfordert eine *internationale Zusammenarbeit*. Erschwerend kommt hinzu, dass der Informationsgrad und die Gesetzeslage in den entsprechenden Ländern nicht ausreichen. Die Regierungen behandeln die Opfer des Frauenhandels gewöhnlich nicht als Betroffene, sondern als Täter (Grund: Prostitution). Deswegen konzentrierte das Netzwerk „Stoppen wir die Gewalt“ seine Bemühungen auf die Verbrechensvorsorge. Es war notwendig, die Zusammenarbeit zwischen den NGOs und den staatlichen Behörden sowohl auf der nationalen wie auch der internationalen Ebene zu überdenken.

Erste Schritte im Kampf gegen den Menschenhandel wurden im Rahmen der Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit unternommen. Im November 1997 fand im Moskauer Andrej-Sacharow-Zentrum die erste Internationale Konferenz im Kampf gegen den Frauenhandel zum Thema „Probleme des Ausschleusens von Frauen aus der GUS für den Sexhandel im Ausland“ statt. Sie wurde von den internationalen Organisationen „Globales Netz für das Überleben“ und „Internationale Liga der Menschenrechte“ zusammen mit der Mitgliedsorganisation Zentrum zur Hilfe der Opfer von sexueller Gewalt „Schwestern“ dank der finanziellen Unterstützung des Instituts „Offene Gesellschaft“ (Soros-Fonds) durchgeführt. Im Juni des nächsten Jahres fand in Budapest das *transnationale Arbeitsseminar zum Problem des illegalen Ausschleusens von Frauen* statt, an dem folgende Organisationen teilgenommen haben: Zentrum „Schwestern“ Moskau, Zentrum „FALTA“ Moskau, Zentrum „Alexandra“ Sankt-Petersburg. Gerade hier schlossen sich die nichtstaatlichen Gruppen Russlands dem internationalen Netz derjenigen Organisationen an, die den Betroffenen des Frauenhandels helfen wollen. Nach Abschluss des Seminars wurde Anfang 1999 eine spezielle Nummer der Zeitschrift „Transnationale Wirtschaft oder Reisefreiheit“ herausgegeben – die erste Veröffentlichung zum Thema Frauenhandel (vom Zentrum „FALTA“ mit finanzieller Unterstützung des Soros-Fonds) in der Russischen Föderation. Die Zeitschrift berichtet über das illegale Ausschleusen von Frauen ins Ausland und enthält eine statistische Übersicht über den ausländischen Frauenhandel (eine

eigene fehlt!) und über die Gesetzestexte einiger Länder. Es werden Faktoren beschrieben, die das illegale Ausschleusen von Frauen begünstigen, sowie die von den Händlern angewandten Methoden und einige Mittel im Kampf gegen Frauenhandel. Zuletzt enthält das Magazin Empfehlungen der staatlichen und öffentlichen Organisationen.

Der nächste Schritt war die Publikation von *Informationsbroschüren für Reisende ins Ausland* (Zentrum „Alexandra“ Sankt-Petersburg, 2000). Zurzeit führen viele Organisationen im Rahmen des Netzwerks wichtige Informationskampagnen durch. Im Zentrum der Aufklärung steht das Ziel, die auswandernden oder einwandernden Frauen nicht nur über die Sicherheitsmaßnahmen bei der Einreise in das jeweilige Land zu informieren, sondern auch Seminare für diejenigen anzubieten, die sich unmittelbar mit dem Thema Frauenhandel beschäftigen und den Betroffenen helfen wollen. Die Krisenzentren geben zusammen mit dem US-Amerikanischen Rat für internationale Studien einschlägige Literatur heraus und führen Seminare, Trainings- und Rundtischgespräche für SozialarbeiterInnen, für MitarbeiterInnen des Innenministeriums und anderer Behörden sowie für Kinder und Jugendliche durch. Außerdem gibt es im nordwestlichen Russland ein internationales Netz für die Barent-Region, darunter für Murmansk, Petrosawodsk, Sankt-Petersburg u.a.

Kernorganisationen des Netzwerks wie „Prijuť“ („Unterkunft“) Murmansk, das Zentrum „Maja“ Petrosawodsk und das Zentrum „Ekaterina“ Ekaterinburg nahmen am „*Programm zur Verhinderung des illegalen Ausschleusens von Frauen und Mädchen und für die Aufklärung gegen Frauenhandel*“ zusammen mit der Internationalen Organisation IREX¹⁷⁷ teil. Dank dieser Zentren wurden Programme für die wirtschaftliche Ausbildung von Mädchen – den potenziellen Opfern des Frauenhandels – ins Leben gerufen.

Die *Massenmedien* können bei der Aufklärung über den Frauenhandel wesentlich helfen. Die Zusammenarbeit des Netzwerks mit den Massenmedien wird deswegen von den NGO als ein wichtiger Faktor ihrer Tätigkeit angesehen. Diese Zusammenarbeit umfasst verschiedene Ebenen: Für die journalistische Recherche und für die Vorbereitung von Radio- und Fernsehprogrammen werden Sachverständige des Netzwerks herangezogen; die Experten nehmen zudem an verschiedenen Talkshows teil. Als besonders erfolgreich erwies sich die Zusammenarbeit des Netzwerks mit „Internews“ und dem Fonds für ein unabhängiges Radio (TV- und Radiosequenzen). 2001 wurde der Film „Die goldene Stadt“ (Zentrum „Alexandra“ Sankt-Petersburg) aufgeführt.

177 International Research and Exchanges Board- NGO

Ein weiteres Arbeitsfeld des Netzwerks stellt der *Schutz der Betroffenen* sowie deren *psychologische Betreuung* und *Reintegration in die Gesellschaft* dar. Diese Arbeit mit den Opfern des Frauenhandels erfordert ihrerseits eine spezielle Ausbildung von Psychologen und Juristen. Für die Verwirklichung dieser Maßnahmen braucht das Netzwerk finanzielle Mittel. Ohne adäquate Finanzierung sind die Möglichkeiten der NGO begrenzt, was sich besonders schwerwiegend auf die Unterbringung der Betroffenen auswirkt.

Im Kampf gegen den organisierten Frauenhandel ist zweitens ein effektives Rechtssystem notwendig. Viele Mitglieder des Netzwerks wirkten deshalb in einer Arbeitsgruppe mit, die gesetzliche Vorschläge mit Unterstützung der US-Amerikanischen Vereinigung der Juristen erarbeitete.

Die internationale Zusammenarbeit bildet also die Grundlage im Kampf gegen den Frauenhandel. Deswegen versucht das Netzwerk, an allen internationalen Konferenzen und thematischen Tagungen der OSZE-Länder teilzunehmen. Die OSZE¹⁷⁸ veranstaltete solche *Treffen in Wien im Jahr 2000 über das Thema „Frauenhandel“*¹⁷⁹ und *im Jahr 2002 über das Thema „Gewalt gegen Frauen“*.¹⁸⁰ Bei diesen Treffen wurden Empfehlungen für die OSZE-Länder formuliert. Daneben ist das Netzwerk bemüht, mit den föderalen Ministerien der Russischen Föderation zusammenzuarbeiten, um gemeinsam Lösungsstrategien im Kampf gegen den Frauenhandel zu erarbeiten. Nach dem Treffen in Wien im Jahr 2000 fand ein Rundtischgespräch mit der OSZE und dem Außenministerium der Russischen Föderation statt, das dem Problem des Frauenhandels gewidmet war.

Die *Grundeinstellung des Netzwerks* lässt sich folgendermaßen beschreiben:

- Das Problem des Frauen- und Mädchenhandels bedeutet eine Verletzung der Menschenrechte und ist nicht einfach ein Problem der Prostitution.
- Die Hauptaufgabe besteht darin, das Leben der betroffenen Frauen sicherer zu gestalten.
- Frauenhandel ist ein internationales Problem, auf das international reagiert werden muss.

Den Staaten kommen dabei folgende Aufgaben zu:

178 Organisation for Security and Cooperation in Europa- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

179 International Helsinki Federation for Human Rights, A Form of Slavery: Trafficking in Women 2000 in the OSCE members states.report to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Trafficking in Human Beings, Vienna, 19 June 2000.

180 International Helsinki Federation for Human Rights, Violence against women, Trafficking in Women 2002 in the OSCE members states.report to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Trafficking in Human Beings, Vienna, 2002.

1. Das Phänomen des Frauenhandels zu erkennen, statt es zu verkennen.
2. Nach nationalen Strategien im Kampf gegen den Frauen- und Mädchenhandel zu suchen.
3. Daten zu sammeln, zu analysieren und untereinander auszutauschen.
4. Mechanismen der internationalen Zusammenarbeit zu entwickeln.
5. Maßnahmen für die Sicherheit von Betroffenen und Augenzeugen zu ergreifen.
6. Finanzielle Mittel für die zu entwickelnden Programme bereitzustellen.¹⁸¹

Nichtregierungsorganisationen müssen eine entscheidende Rolle bei der Forschung, der Vorbeugung und vor allem beim Opferschutz spielen, denn sie können viel leichter als staatliche Behörden das Vertrauen der betroffenen Frauen gewinnen und ihnen helfen.

¹⁸¹ Zeitschrift «We» («My»-russ.), Nr.18(34), Sankt-Petersburg 2002, S.24-27.

Fazit

Frauenhandel ist ein Sonderfall von Menschenhandel.

Frauenhandel ist nicht nur eine Erscheinung der Gegenwart, sondern trat im Laufe der Geschichte an verschiedenen Orten auf und verschwand auch wieder. Frauenhandel ist leider immer noch – wenn auch begrenzt- in aller Welt vorhanden.

Derzeit existieren die unterschiedlichsten Definitionen von Menschen- und Frauenhandel. Die jeweiligen Definitionen unterscheiden sich voneinander auf verschiedenen begrifflichen Ebenen.

Frauenhandel entwickelte sich offensichtlich immer dann, wenn mehrere, die Entstehung begünstigende Faktoren, zusammentrafen.

Über das konkrete Ausmaß von Frauenhandel ist wenig bekannt. Einigkeit besteht nach allen Beobachtungen darüber, dass es sich um eine Massenerscheinung handelt, von der weltweit jährlich mehrere tausende Frauen betroffen sind. Als Händler werden zum einen unabhängige Einzelpersonen oder kleinere Verbrechergruppen genannt. Zum anderen spielt sich Frauenhandel vielfach im Bereich der organisierten Kriminalität ab.

Es sollte sorgfältig zwischen bloßer Migrationhilfe oder Schlepperei einerseits und Frauenhandel andererseits unterschieden werden.

Frauenhandel existiert nicht ausschließlich mit dem Ziel der Sexindustrie, sondern auch im Zusammenhang mit der Vermittlung von Hausangestellten, Ehefrauen, falscher Adoption usw.

Insgesamt ist die Anzahl der Opfer in den amtlichen Statistiken im letzten Jahrzehnt stark gestiegen.

Die meisten Opfer des Frauenhandels sind heute Migrantinnen aus Ländern außerhalb der Europäischen Union. Zurzeit stammt ein hoher Prozentsatz Frauen aus osteuropäischen Staaten, besonders aus Russland, der Ukraine, Weißrussland und anderen ehemaligen Republiken der Sowjetunion. Diese Frauen sind Opfer der sozialen und wirtschaftlichen Umbrüche geworden. Frauenhandel ist ein kolossaler Verlust des „menschlichen Kapitals“ und zukünftigen nationalen Potentials. Er untergräbt alle positiven Erungenschaften der sozialistischen Epoche, die den Frauen den Zugang zur Ausbildung und Arbeitsbeschaffung gab. Er versetzt einer Schlüsselgruppe der Bevölkerung, den zukünftigen Müttern, einen verhängnisvollen Schlag und bringt viele Frauen aus dem offenen wirtschaftlichen Bereich in die tiefsten und finstersten Schichten der Schattenwirtschaft.

Frauenhandel ist eine internationale Form des organisierten Verbrechens und kann deshalb nur grenzüberschreitend sinnvoll bekämpft werden.

Frauenhandel ist ein multifaktorales Problem, dessen Bekämpfung einen interdisziplinären, länderübergreifenden und globalen Handlungsansatz er-

fordert. Angesichts der Komplexität der Probleme, der unterschiedlichen Ursachen und der vielfältigen fehlgeschlagenen Versuche, etwas an der Situation zu ändern, ist es vor allem wichtig, die Betroffenen in ihren Rechten zu stärken, denn nur so kann unmittelbar etwas für die Frauen erreicht werden.

Frauenhandel ist Menschenrechtsverletzung und ein eklatanter Verstoß gegen die Menschenwürde. Er behandelt die Frauen nicht als Menschen, sondern als Ware. Als organisiertes, weltweites Phänomen agiert der Frauenhandel mit den Mitteln von Gewalt, Erpressung, Korruption, Angst und Erniedrigung. Abgesehen von den psychologischen und physischen Folgen für Frauen, Kinder und Familien wirft der Frauenhandel ein schlechtes Licht auf die Gesellschaft insgesamt: Er zeigt die Bereicherungsmentalität einiger Weniger sowie das wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnis der Armen von den Reichen, zumeist auch der Frauen von den Männern. Er legt offen, dass der „Frauenmarkt“ keine ethischen Grenzen kennt. So lange es beim Wohlstandsgefälle innerhalb der Welt bleibt, solange nicht die Ursachen des Frauenhandels bekämpft werden, wird sich an der Situation nichts grundlegend ändern. Dieses Geschäft ist für Täter risikoarm, solange den Frauen keine anderen Überlebensperspektiven aufgezeigt werden können.

Einen wesentlichen Teil im Kampf gegen den weltweit organisierten Frauenhandel leisten Nichtregierungsorganisationen. Sie helfen den Opfern und bewirken nationale wie internationale Aufklärungsarbeit. Allerdings kann der Kampf gegen den Frauenhandel nur gelingen, wenn sowohl die einzelnen Staaten als auch die Staatengemeinschaft in ihre Pflicht genommen werden.

Im 21. Jahrhundert gibt es keinerlei Entschuldigung für Menschenhandel!

Literatur und Internetadressen

Coalition Against Trafficking in Women. www.catw.org

Commission in the European Communities (1996): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Trafficking in Woman for the Purpose of Sexual Exploitation. November.

Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Other (1949): UN-GA Res 17 (IV), 2 December.

Conference on Traffic in Persons (1994): The Netherlands.

Global Alliance Against Traffic in Women, International Human Rights Law Group and Foundation Against Trafficking in Woman (1999): Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons. Human Rights Caucus.

International Helsinki Federation for Human Rights (2000): A Form of Slavery: Trafficking in Women 2000 in the OSCE members states. report to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Trafficking in Human Beings, Viena.

International Helsinki Federation for Human Rights (2002): Violence Against Women, Trafficking in Women 2002 in the OSCE members states. report to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Trafficking in Human Beings, Viena.

Menschenhandel. Soziokriminelle Analyse (2002): Moskau, Academia.

OSCE/ODIHR (1999): Proposed Action Plan 2000 for Activities to Combat Trafficking in Human Beings, www.cia.gov/csi/monograph/women/trafficking.pdf

Ost-West-Konferenz (1998): Eine Veranstaltung der Bundesministerin für Frauengelegenheiten in Kooperation mit dem Verein LEFÖ, Wien, 1.10.1998.

Schluss mit der Zwangsarbeit. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Internationaler Arbeitsmarkt. Internationale Arbeitskonferenz. 89 Tagung (2001), Genf.

Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE (1999), Warsaw.

Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation (1998), Stockholm, August.

United Nations (2000), Protocol to Prevent, Suppress and Punish in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UN GA Res. A/55/383, 2 November.

Zeitschrift "We"("My"-rus.) (2002): Nr. 18 (34), Sankt-Petersburg.

Jyothi, Kanics (1998): Trafficking in Women, in: Foreign In Focus, Vol 3, No 30, Oktober.

Färber-Husemann (1999): Osteuropas verkaufte Frauen: Wege zur effektiven Bekämpfung des Menschenhandels. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bergheim.

Kartusch, A., Knaus, K., Reiter, G (2000): Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht.

Mentz, U., Lang, P. (2001): Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem, Frankfurt am Main.

Paulus, S. (2003): Frauenhandel und Zwangsprostitution. Tatort: Europa, Paderborn.

Pope, V. (1997): Procuring Russians for sex abroad – even in America // US News and World Report. April 7.

Spester, M. (1998): Traffickers' New Cargo: naive Slavic Women// The New York Times. January 11.

III.

Juristische Fragen

Gender Mainstreaming – eine (Heraus-)Forderung der Europäischen Union?

Eine rechtsvergleichende Analyse der Umsetzung des
Gender Mainstreaming am Beispiel Estlands und Polens

1. Einführung

Ziel des folgenden Beitrages ist es, sich mit der Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming anhand Estlands und Polens auseinander zu setzen. Dazu wird zuerst die Strategie des Gender Mainstreaming dargestellt, danach werden die rechtlichen Regelungen des Europäischen Gleichstellungsrechts analysiert und zuletzt die Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming in Estland und Polen analysiert. Dabei werden wir sowohl die gesellschaftlichen Entwicklungen als auch die rechtlichen Regelungen der beiden Länder kritisch betrachten.

2. Die Strategie des Gender Mainstreaming

Nach Woodard gibt es genauso viele Definitionen des Gender Mainstreaming, wie es „Mainstreaming“ gibt¹⁸². Wir haben unserer Begriffsbildung die Definition des Europarates zugrunde gelegt. Demnach besteht Gender Mainstreaming „in der (Re)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechtsbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen“¹⁸³. Folglich fungiert Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe und heißt, dass bei allen künftigen politischen Maßnahmen, bei ihren Planungen, Durchführungen und Evaluierungen zu prüfen ist, welche Auswirkungen sie auf Geschlechter haben oder haben wer-

¹⁸² Woodward, Alison, E., Gender Mainstreaming als Instrument zur Innovation von Institutionen, in: Meuser, M., Neusüß, C., (Hrsg.) Gender Mainstreaming Konzepte-Handlungsfelder-Instrumente, Bonn 2004, S. 89. Mehr zum Gender Mainstreaming Nohr, B., Veth, S., (Hg.), Gender Mainstreaming: Kritische Reflektionen einer neuen Strategie, Berlin 2002. Meuser M., Neusüss, C., (Hrsg.), Gender Mainstreaming, Konzepte-Handlungsfelder-Instrumente, Bonn 2004.

¹⁸³ Group of specialists on Mainstreaming, 1998, S. 4. Übersetzung v. Ute Behning, 2004, S. 123

den¹⁸⁴. Das Innovative an diesem Konzept ist die Forderung, dass der Geschlechteraspekt auf allen Ebenen und von allen Akteuren/Akteurinnen in die alltägliche Arbeit integriert werden muss¹⁸⁵.

3. Europäische Grundlagen des Gleichstellungsrechtes

Das europäische Recht besteht aus dem Primärrecht, den Normen in den Gründungsverträgen, und dem Sekundärrecht, den Normen, die von den Europäischen Organen erlassen worden sind, z. B. Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen¹⁸⁶. Der wesentliche Unterschied liegt in der Anwendung bzw. Wirkung des Rechts. Während die Normen der Gründungsverträge nach der Inkraftsetzung unmittelbar gelten, sind die sekundärrechtlichen Normen, wie z. B. die Vorschriften aus den Richtlinien, nur mit ihrem Ziel verbindlich, und die Mitgliedsstaaten können selbst über die Form und das Mittel ihrer Umsetzung entscheiden¹⁸⁷. Im vorliegenden Kapitel werden in erster Linie die wichtigsten primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Regelungen dargestellt.

3.1. Primärrechtliche Regelungen

Das gegenwärtige Primärrecht im Bezug auf die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist zum großen Teil durch den Vertrag von Amsterdam entstanden. Demzufolge gehören zu den wesentlichen Normen für die Förderung der Chancengleichheit: Art. 2; 3 Abs. 2; 13; 141 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)¹⁸⁸.

Art. 2; 3 Abs. 2 EGV verankern die Grundlagen für die Chancengleichheit von Frauen und Männern¹⁸⁹. Im Art. 2 ist der Auftrag der Gemeinschaft für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern festgelegt. Allerdings wird Art. 2 auf Grund seiner geringen inhaltlichen Genauigkeit nicht als einzelne Norm unmittelbar angewandt, sondern im Zusammenhang mit den anderen Rechtsvorschriften des EGV¹⁹⁰. Die in Art. 3 Abs. 2 EGV postulierte Förderung wird als „Querschnittsaufgabe“ bezeichnet. Dementsprechend müssen in allen Tätigkeitsbereichen der Europäischen

¹⁸⁴ Qualitative Mehrheit, „die weissen, heterosexuellen,, christlich-sozialisierten, westdeutschen, nichtbehinderten Männer/Frauen“, vgl. Rosenstreich, G., 2002, S. 29.

¹⁸⁵ Baer, S., http://lms.hu-berlin.de/cgi-bin/glossar_recht.pl (Datum des Abrufes: 11. 03. 2004).

¹⁸⁶ Koenig, C., Haratsch, A., Europarecht, Tübingen 2003, S. 1, Rn. 1.

¹⁸⁷ Koenig, C., Haratsch, A., 2003, S. 98, Rn. 279 ff.

¹⁸⁸ Epiney, A., Freiermuth, Abt, M., Das Recht der Gleichstellung von Mann und Frau in der EU, Baden-Baden 2003, S. 41.

¹⁸⁹ BGBl. 2001 II S. 1667, 1671.

¹⁹⁰ Epiney, A., Freiermuth, Abt, M., Baden-Baden 2003, S. 42.

Gemeinschaft die Beseitigung der Ungleichheit und die Förderung der Gleichstellung erfolgen¹⁹¹.

Im Vergleich zu Art. 2 und 3 Abs. 2 EGV, die als Leitlinien für die Zielsetzung und Verwirklichung der Chancengleichheit dienen, gilt Art. 13 EGV als Ermächtigungsgrundlage für die Europäischen Gemeinschaftsorgane. Demgemäß können die Gemeinschaftsorgane geeignete Vorkehrungen treffen, um gegen die Diskriminierung u. a. auf Grund des Geschlechts zu kämpfen¹⁹². Im Gegensatz zu Art. 13 EGV, der die allgemeine Grundlage für den Erlass der Maßnahmen der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern erlaubt, begrenzt der Art. 141 sich nur auf die Arbeitsverhältnisse, so dass die Maßnahmen zur Gleichstellung in anderen Ressorts sich nicht auf diese Bestimmung berufen können. Dennoch hat die Vorschrift keine Einschränkung hinsichtlich ihres materiellen Inhalts. So dürfen die Gemeinschaftsorgane nicht nur Maßnahmen zur rechtlichen, sondern auch zur tatsächlichen Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern ergreifen¹⁹³.

Neben der Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben (Abs. 3) enthält Art. 141 EGV ebenfalls die Regelungen zur Entgeltgleichheit (Abs. 1 und 2), die Öffnungsklausel an die Mitgliedsstaaten (in bestimmten Fällen die positiven Förderungsmaßnahmen zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. um Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen) und die Grundlage eines allgemeinen arbeitsrechtlichen ungeschriebenen Gleichheitsgebots. Zusammengefasst wird Art. 141 EGV als Zentralnorm des europäischen Arbeitsrechts bezeichnet¹⁹⁴.

3.2. *Sekundärrechtliche Regelungen*

Das Antidiskriminierungsrecht ist überwiegend durch die Richtlinien geregelt. Die meisten Vorschriften beziehen sich auf das Erwerbsleben. So wird z. B. die Chancengleichheit hinsichtlich der Entgeltgleichheit¹⁹⁵, des

¹⁹¹ Callies, C., Ruffert, M., (Hrsg.), Kommentar zum EUV und EGV, Neuwied/Kriftel, 2002, S. 364, Rn. 27.

¹⁹² Callies, C., Ruffert, M., 2002, S. 503 ff, Rn. 1 ff.

¹⁹³ Epiney, A., Freiermuth, Abt, M., 2003, S. 46.

¹⁹⁴ Callies, C., Ruffert, M., (Hrsg.), 2002, S. 1645, Rn. 1.

¹⁹⁵ Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, Abl. L 045 vom 19/02/1975 S. 0019 – 0020.

Elternurlaubs¹⁹⁶, der sozialen Sicherheit¹⁹⁷, des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg¹⁹⁸, zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen¹⁹⁹, der Teilzeit²⁰⁰, der Beweislastumkehr²⁰¹ usw. gesichert.

Im Folgenden wird die Bedeutung der Richtlinien anhand der RL 2002/73/EG-²⁰² erläutert. Das Ziel der RL 2002/73/EG (weiterhin Genderrichtlinie) ist es, vor allem den Gleichbehandlungsgrundsatz für die Arbeitsbedingungen (vom Zugang zur Beschäftigung bis zur Beendigung) und die Mitwirkung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber-Organisationen zu konkretisieren²⁰³. So werden z. B. Begriffe wie die unmittelbare²⁰⁴ und mit-

¹⁹⁶ Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, Abl. L 145 vom 19/06/1996 S. 0004 - 0009, CONSLEG - 96L0034 - 16/01/1998 - 11 S., Geändert durch Abl. L 010 16.01.98 S. 24.

¹⁹⁷ Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit, Abl. L 225 vom 12/08/1986 S. 0040 - 0042, Übernommen durch Abl. L 001 03.01.94 S.484, Geändert durch Abl. L 046 17.02.97 S. 20.

¹⁹⁸ Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, Abl. L 269 , 05/10/2002 S. 0015 – 0020.

¹⁹⁹ Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (zehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) Abl. L 348 vom 28/11/1992 S. 0001 – 0008.

²⁰⁰ Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, Abl. L 014 vom 20/01/1998 S. 9 – 4.

²⁰¹ Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts Abl. L 014 vom 20/01/1998 S. 0006 - 0008, Geändert durch Abl. L 205 22.07.98 S.66.

²⁰² Abl. L 269 , 05/10/2002 S. 0015 – 0020.

²⁰³ Hadler, I., Die Revision der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG- Umsetzungsbedarf für das deutsche Arbeitsrecht, NZA 2003 H.2, S. 77.

²⁰⁴ Unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person wegen ihres Geschlechts in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere Person erfährt oder erfahren würde, Art. 2, RL 2002/73/EG.

telbare²⁰⁵ Diskriminierung und die Definitionen der Belästigung²⁰⁶ und der sexuellen Belästigung²⁰⁷ bestimmt.

Eine weitere wichtige Neuerung liegt in Art. 6 Abs. 3. Demzufolge sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, ein Beteiligungsrecht für Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen vorzusehen, die „gemäß den in ihrem einzelstaatlichen Recht festgelegten Kriterien ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie zu sorgen, sich entweder im Namen der beschwerenden Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den Richtlinien zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehenen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren beteiligen können“²⁰⁸.

Eine weitere Herausforderung für die Mitgliedsstaaten ist im Art. 8a geregelt. Dementsprechend muss jeder Mitgliedsstaat eine oder mehrere Stellen bezeichnen, die für die Förderung, Analyse, Beobachtung und Unterstützung der Verwirklichung der Gleichbehandlung zuständig sind. Diese Stellen können als Teil der bestehenden Einrichtungen aufgebaut werden, die im jeweiligen Mitgliedsstaat für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des Einzelnen zuständig sind²⁰⁹. Die Vorschrift sollte in ursprünglicher Version ebenso die Mitgliedsstaaten auffordern, die entsprechenden Ämter mit ausreichenden Mitteln und angemessenen Humanressourcen auszustatten. Dieses wurde aber auf Grund des heftigen Widerstands der Mitgliedsstaaten gestrichen²¹⁰.

In der Genderrichtlinie werden neue Aufgaben nicht nur an die Mitgliedsstaaten gestellt. Ebenso sind die Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGO) aufgefordert, durch Tarifverträge und soziale Maßnah-

²⁰⁵ Mittelbare Diskriminierung liegt vor, „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien, oder Verfahren Personen eines Geschlechts gegenüber Personen des anderen Geschlechts in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, diese Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Zieles angemessen und erforderlich“, Art 2, RL 2002/73/EG.

²⁰⁶ Belästigung liegt vor, „wenn unerwünschte geschlechtsbezogene Verhaltensweisen gegenüber einer Person erfolgen, die bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird“, Art 2, RL 2002/73 EG.

²⁰⁷ Sexuelle Belästigung ist jede Form von unerwünschtem Verhalten sexueller Natur, das sich in unerwünschter verbaler, nicht verbaler oder physischer Form äußert und bezweckt oder bewirkt, dass die Würde der betreffenden Person verletzt wird, insbesondere wenn ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen und Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird, Art 2, RL 2002/73 EG.

²⁰⁸ Art. 6 Abs. 3 RL 2002/73 EG.

²⁰⁹ Art 8a, RL 2002/73 EG.

²¹⁰ Hadler, I., Die Revision der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG- Umsetzungsbedarf für das deutsche Arbeitsrecht, NZA 2003 H.2, S. 81.

men an der Verwirklichung der Gleichbehandlung mitzuwirken²¹¹. Die Gleichbehandlungsrichtlinie stellt bemerkenswerte Ansätze für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dar, die Chancengleichheit von Frauen und Männern in ihren Gebieten umzusetzen.

4. Gesellschaftliche Hintergründe in Polen und Estland

Im Folgenden werden sogenannte Brennpunkte der Gesellschaft bezüglich der Geschlechterproblematik dargestellt. Anhand der Diskussion in beiden Ländern haben wir uns auf folgenden Fragen begrenzt: Gleiches Geld für gleiche oder gleichwertige Arbeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Gewalt gegen Frauen und die Abtreibung.

4.1. Estland

Die estnische Gesellschaft hat viele Schwierigkeiten mit der Gewährleistung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Gleichwohl sind einige positive Tendenzen in der gegenwärtigen Entwicklung erkennbar. Die Umsetzung der Änderungen bedarf einer neuen gesellschaftlichen Grundlegung und ihrer Unterstützung durch die Mehrheit.

4.1.1. Gleiches Geld für gleiche oder gleichwertige Arbeit

Im Durchschnitt sind die Löhne der Frauen um $\frac{1}{4}$ niedriger als die der Männer. Frauen verdienen in allen Branchen permanent weniger als Männer. In bestimmten Positionen (mittleres und höheres Management) bekommen Frauen, die die gleiche Qualifikation und Ausbildung haben, weniger Lohn als Männer. Im Vergleich zu Männern sind Frauen meistens in einfachen und routineartigen Tätigkeiten beschäftigt²¹². Die möglichen Gründe können in der *Arbeitsmarktsegregation* liegen. In vielen Branchen des estnischen Arbeitsmarktes dominiert die geschlechtliche vertikale und horizontale Segregation in „männliche“ und „weibliche Berufe“²¹³. Ein weiterer wichtiger Grund ist die *geringe Zahl der Kollektivverträge*. Die Mitgliedschaft in Gewerkschaften beträgt in Estland 14,8%.²¹⁴ Ca. 29%²¹⁵

²¹¹ Art 8b RL 2002/73 EG; dazu Rust, U., Änderungsrichtlinie 2002 zur Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976, NZA (2003) H. 2, S. 77.

²¹² Papp, Ü-M., National Gender policy, in: Maimik, P., Mänd, K., Papp, Ü-M., (Hg.) Towards a balanced society, Women and Men in Estonia, Tallinn 2000, S. 76-77.

²¹³ Vöörmann, R., Men and women on the labor market: wage ratios, in: Maimik, P., Mänd, K., Papp, Ü-M., (Hg.) Towards a balanced society, Women and Men in Estonia, Tallinn 2000, S. 51 f.

²¹⁴ EIRO, Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den beitragswilligen Ländern, im Internet verfügbar unter: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/feature/tn0207107f.html> (Datum des Abrufes 20.10.2004.), S. 3.

der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen fallen in den Geltungsbereich eines Kollektivvertrages. Daher werden in großen Teilen die Arbeitsbeziehungen durch individuelle Verhandlungen festgelegt. Dort dominieren oft die Stereotypen, der Mann ist der „Hauptverdiener“ und die Frau „Nebenverdienerin“. Ebenso vermindern durch den Erziehungsurlaub entstandene „Pausen“ auf dem Arbeitsmarkt das Selbstbewusstsein der Frauen, nach höherem Lohn zu fragen²¹⁷.

4.1.2. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Frauen tragen oft die Lasten der unbezahlten Arbeit: Haushaltsführung, Kinderbetreuung und Krankenpflege der (alten) Familienmitglieder²¹⁸. Die estnischen Frauen verrichten pro Tag 4 Stunden Haushaltsarbeiten, die Männer 2 Stunden. Insgesamt ist der Arbeitstag dadurch bei Frauen im Durchschnitt länger und beträgt 10,5 Stunden, während er bei Männern im Durchschnitt 9 Stunden beträgt. Frauen haben dadurch im Durchschnitt das ganze Leben weniger Freizeit als Männer²¹⁹.

Gegenwärtig sind durch das Estnische Sozialministerium verschiedene Projekte gestartet worden, um die Kindererziehung und Haushaltsführung als gemeinsame Aufgabe der Lebenspartner darzustellen²²⁰. Dennoch finden die Änderungen in der gesellschaftlichen Debatte über die neue Teilung der Verantwortung für die Kinderbetreuung und Haushaltsführung kaum statt²²¹.

4.1.3. Gewalt gegen Frauen

Frauen widerfährt im Vergleich zu Männern mehr sexuelle Gewalt in der Familie, am Arbeitsplatz und im öffentlichen Raum²²². In Estland erleiden jeden Tag ungefähr 285 Frauen und 227 Männer Gewalt. 2/3 von Gewalttaten gegen Frauen finden zu Hause statt, bei Männern 9%²²³.

²¹⁵ EIRO, Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den beitragswilligen Ländern, im Internet verfügbar unter:

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/feature/tn0207107f.html> (Datum des Abrufes 20.10.2004.), S. 11.

²¹⁶ Uuesen, K., Eesti naised küsivad töö eest vähe palka, in Postimees 06.10.2004, im Internet verfügbar unter: <http://www.postimees.ee/061004/esileht/146593print.php> (Datum des Abrufes 06.10.2004).

²¹⁷ Uuesen, K., Eesti naised küsivad töö eest vähe palka, in Postimees 06.10.2004, im Internet verfügbar unter: <http://www.postimees.ee/061004/esileht/146593print.php> (Datum des Abrufes 06.10.2004).

²¹⁸ Papp, Ü-M., 2000, S. 76-77.

²¹⁹ Estnische Sozialministerien, im Internet verfügbar unter: <http://www.sm.ee>

²²⁰ Estnische Sozialministerien, im Internet verfügbar unter: <http://www.sm.ee>

²²¹ Z. B. Pajumets, M. Kas uus mehelikkus jõuab Eestisse? In Ariadne Lõng 1/2, 2001, S. 125-136.

²²² Papp, Ü-M., Tallinn 2000, S. 76-77.

²²³ Estnische Sozialministerien, Im Internet verfügbar unter: <http://www.sm.ee>

Bei sexuellen Gewalttaten fehlen vertrauenswürdige Daten über die tatsächlichen Gewalttaten, weil ca. 90% der Vergewaltigungsopfer bei der Polizei keine Anzeige erstattet haben²²⁴. Ebenso fehlen die notwendigen Einrichtungen für die Opfer: der Krisentelefondienst, die Unterstützungsgruppen und die sogenannten Schutzhäuser²²⁵.

Das Problem der Gewalt gegen Frauen gelangt langsam in die öffentliche Debatte. Im Jahre 2005 hat das Estnische Sozialministerium ein neues Projekt gestartet, das gegen häusliche Gewalt gerichtet ist. Ebenso wurden neue Einrichtungen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer errichtet²²⁶. In der Zukunft besteht ein dringender Bedarf, die häusliche Gewalt als Straftat im Strafgesetzbuch zu verankern.

4.1.4. Abtreibung

Die Abtreibung ist 1955 legalisiert worden. Die Zahl der Abtreibungen war lange Zeit 1,5-1,8 % (mal) höher als die Zahl der Geburten²²⁷, so kamen im Jahre 2003 auf 100 Geburten 100 Abtreibungen²²⁸. Die Gründe könnten auch in der *sowjetischen Vergangenheit* liegen. Damals war die Abtreibung zwar legal, aber eher eine „geheime Sache“, Es fehlten Statistik und Debatte darüber. Die staatliche Politik folgte dem Ansatz, dass die Abtreibung die Angelegenheit der Frau ist, sie sollte entscheiden, ob sie Mutter werden möchte oder nicht²²⁹. Seit den 90er Jahren haben die Entscheidung der Frauen sehr stark die *wirtschaftlichen und politischen Faktoren* beeinflusst²³⁰. Die Politik propagiert zwar Kinder, Familie etc., aber die notwendige Basis dafür – staatliche Kinderbetreuung, finanzielle Unterstützung, gleiche Teilung der Pflichten der Eltern usw. – ist nicht vorhanden.

4.2. Polen

In Polen enthüllte die Transformationsperiode die tatsächliche Stellung der Frauen. Die Schwächen der rechtlichen Gleichstellungsgarantien kamen ans Licht. Die ideologiebeladene Diskussion über die Rollenteilung in Ehe und Familie wurde verstärkt und Auseinandersetzungen und Diskussionen über ein Modell staatlicher Familienpolitik begannen. Inzwischen ist es zu

²²⁴ Raitviir T, Kase, H., Soolise võrdõiguslikkuse edendamise in Viik, K., Vessmann, M., Rahvastikust ja arengust Eestis 1994-2004, Tallinn 2004, S. 79.

²²⁵ Raitviir T, Kase, H., Tallinn 2004, S. 79.

²²⁶ Mehr dazu: Estnische Sozialministerien, Im Internet verfügbar unter: <http://www.sm.ee>

²²⁷ Tiit, E-M., Sündimuse dünaamika Eestis. Mõjutused, trend ja prognoos Euroopa rahvastiku protsesside taustal. Tartu 2000, S. 64

²²⁸ Tiit, E-M., Eesti rahvastiku põhinäitajad aastal 2003/2004 Euroopa taustal, Tartu Ülikool 2004, S. 10.

²²⁹ Tiit, E-M., Tartu 2000, S. 112-113.

²³⁰ Tiit, E-M., Tartu 2000, S. 112-113.

verschiedenen Veränderungsvorschlägen gekommen, aber viele Gesetzesentwürfe werden als Angriff auf die Familie und die polnische Tradition gesehen.

4.2.1. Gleiches Geld für gleiche oder gleichwertige Arbeit

Für die Mehrheit der Frauen in Polen stellt Berufstätigkeit ein natürliches Element ihrer Lebensbiographie dar. Obwohl *Frauen besser ausgebildet sind als Männer* (in Polen: 45% der Frauen haben mittlere oder höhere Bildung, bei Männern sind es nur 37%²³¹) sind sie *auf dem Arbeitsmarkt schlechter gestellt*. Sie finden vor allem in sogenannten "Frausektoren" Beschäftigung, ihre Arbeit wird schlechter bezahlt und sie sind häufiger langzeitarbeitslos.

Statistiken zeigen, dass der Anteil der Frauen an allen Erwerbstätigen in Polen etwa im europäischen Durchschnitt liegt. Die Frauen sind hauptsächlich in den *Dienstleistungssektoren* beschäftigt, die, außer dem Handel, zum öffentlichen Sektor gehören. Diese zeichnen sich durch niedrige Löhne aus und sind auch am stärksten von der Krise der öffentlichen Finanzen betroffen. Frauen arbeiten hauptsächlich im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Handel und in der Sozialhilfe. Der Männeranteil an der Beschäftigung in diesen Bereichen ist vier Mal niedriger²³².

Frauenarbeit wird in Polen schlechter bezahlt. Nach Angaben des polnischen Statistischen Hauptamtes beträgt der Frauenanteil in der höchsten Einkommensgruppe nur 20%. Unter den Beschäftigten, die weniger als das Landesdurchschnittseinkommen verdienen, befinden sich aber 76% Frauen. In der *Industrie* liegen die Frauenlöhne durchschnittlich 30% unter denen der Männer²³³. Nur im *Managerbereich* verdienen die Frauen ca. 10 % weniger, was aber auch nicht der Regelfall ist. Die Durchschnittslöhne der Frauen in Polen entsprechen als Prozentsatz des Durchschnittslohns von Männern im Jahre 2004 dem „europäischen“ Durchschnitt. Auch hier gilt, je höher der Posten, desto öfter wird er von den Männern bekleidet.

Für die Frauen in Polen, die ihren Arbeitsplatz behalten haben, haben sich die Arbeitsbedingungen in Laufe der Transformation verschlechtert. Die Arbeitgeber ignorieren die Vorschriften über Gleichstellung und das Diskriminierungsverbot, während sich die Frauen aus Angst um ihren Arbeitsplatz gezwungen sehen, diese Nachteile hinnehmen müssen.

²³¹ Bratkowski P., „Kobieta pod ochrona” [Frauenschutz], in „Newsweek” vom 7.09.2003.

²³² Firlit-Fesnak G., Polnische Frauen in der Transformation – Chancen und Barrieren 1992-2002, Bericht für Fraueninitiative Berlin-Warschau e.V., Warszawa 2002.

²³³ Ibidem.

4.2.2. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die polnische Tradition verortet die Frau vor allem in der Familie. Die komplizierte Geschichte Polens schuf den Frauenmythos der "Matka Polka" – der Mutter Polin, der zum „sozialen Genotyp“²³⁴ geworden ist. Die *Mutter Polin, ein Symbol von Kraft und Aufopferung*, verzichtet häufig auf eigene Träume und Aspirationen im Namen "höherer Güter", seien es die Bedürfnisse von Sippe, Ehemann, Kindern oder der Nation und des Vaterlandes.

Das Vorhandensein dieses Mythos im Bewusstsein der polnischen Gesellschaft schafft die Überzeugung von einer starken Stellung der Frauen in der Familie, es stärkt die stereotype Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern und es rechtfertigt auch das Fehlen von Frauen im öffentlichen Leben.

Doch ist die Stellung der Frau in der polnischen Familie ungewöhnlich differenziert. Die harte Arbeit für Haus, Mann, Kinder und die Verantwortung für das Funktionieren des Alltags wird als natürliche Pflicht der Frau behandelt. Und Männer überlassen dieses Territorium gerne der Herrschaft der Frauen. Das ist aber nicht gleichbedeutend damit, dass den Frauen eine dominierende Rolle im Haus und Familie zugestanden wird. *In Polen ist das traditionelle Familienmodell weit verbreitet, das für das Überleben der patriarchalischen Familie verantwortlich ist*²³⁵.

Unter den von den Polen bevorzugten *Familien-Modellen* konkurrieren zwei unterschiedliche Modelle miteinander: das *traditionelle* und das *partnerschaftliche*. Im traditionellen Modell fällt der Frau die Rolle der Mutter und Hausfrau zu und der Mann ist für den ökonomischen Unterhalt der Familie verantwortlich. Im partnerschaftlichen Modell teilen die Beiden familiäre und berufliche Pflichten. Im Jahr 2002 betrug die Unterstützung für das traditionelle Modell 42% im Vergleich zu 38% für das partnerschaftliche Modell. AnhängerInnen eines "gemischten Modells" neigen im Verlauf der Zeit öfter dem traditionellen Modell zu. Unter einem *gemischten* Modell versteht man die Erwerbsarbeit beider Partner, bei der sich der Mann an beruflicher Karriere orientiert, die Frau hingegen berufliche und familiäre Pflichten verbindet. Die durch Tradition geheiligte Rollenteilung

²³⁴ Titkow, A. "Woman in Poland. Political Change: Cause, Modifier or Barrier of Gender Equality", Bericht für das Seminar Woman in Leadership: Politics and Business, Wien, November 1992, Project Liberty, Harvard University, 1992.

²³⁵ Firlit-Fesnak G., Polnische Frauen in der Transformation – Chancen und Barrieren 1992-2002, Bericht für Fraueninitiative Berlin-Warschau e.V., Warszawa 2002.

in der Familie heißen mehr Männer als Frauen gut, das partnerschaftliche Modell bevorzugen mehr Frauen als Männer.

Die Ergebnisse vieler soziologischer Studien zeigen, dass *Partnerschaft* in der polnischen Familie einen mehr theoretischen als praktischen Charakter hat. Frauen in Polen widmen im Durchschnitt 4 Stunden und 30 Minuten der Hausarbeit, Männer hingegen ganze 53 Minuten²³⁶. In dieser Hinsicht ist zu betonen, dass die Frau sich erst dann stärker am politischen und beruflichen Leben beteiligen kann, wenn die Beziehung und die Familie in Polen zu einer authentischen Partnerschaft werden. „Jeder Versuch, die Gleichstellung der Frau zu garantieren ist nutzlos, solange sie in ihrem eigenen Haus nicht gleichberechtigt ist“²³⁷.

4.2.3. Gewalt gegen Frauen

Was das Problem der Gewalt gegen Frauen anbelangt, so gab und gibt es Maßnahmen zur Sensibilisierung der Gesellschaft – Aktionen mit Postern, Diskussion in Medien. Zahlreiche NGO's wurden gegründet, um nicht nur gegen die häusliche Gewalt, sondern auch gegen die Prostitution zu kämpfen. Im Allgemeinen sieht die Lage ähnlich wie in Estland aus, mit einem wesentlichen Unterschied. Das polnische Strafgesetzbuch kennt einen eigenen Straftatbestand der "Misshandlung von Familienangehörigen" und sieht für den Täter, der „psychisch oder physisch misshandelt (...) eine Freiheitsstrafe von 3 bis 5 Jahren" vor (Art. 207 des polnischen StGB)²³⁸. Zwischen dem Buchstaben des Gesetzes und der Rechtsausübung in der Praxis klafft jedoch eine große Lücke. Die Strafverfolgungsbehörden nehmen Fälle familiärer Misshandlung nur selten so ernst wie andere Verbrechen. "Das Vorgehen von Polizisten, Staatsanwälten und Richtern spiegelt häufig die allgemein verbreiteten Stereotypen über Familien sowie soziale Frauen- und Männerrollen wider. Beim Kontakt mit Polizei und Justiz kommt es bei den Opfern häufig zu einer sekundären Viktimisierung und zur Verletzung elementarer Menschenrechte"²³⁹.

²³⁶ Aktualne problemy i wydarzenia [Aktuelle Probleme und Ereignisse], Juni 2000, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) [Zentralbüro für Meinungsbefragung].

²³⁷ Kempka, D., Senatorin und Vorsitzende in Parlamentarischen Frauenfraktion, in einem Interview in „Women in Politics: hear them roar“, Voice-Society, 11.Mai 1997.

²³⁸ Kodeks Karny, zestawienie porównawcze 1969 - 1997 [Strafgesetzbuch, vergleichende Gegenüberstellung 1969 - 1997] Warszawa, Sopot 1998, Wydawnictwo Lex.

²³⁹ Nowakowska U., Jabłońska M., „Przemoc wobec kobiet [Gewalt gegen Frauen]“, in: Kobiety w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [Frauen in Polen in den neunziger Jahren], Warszawa 2000.

4.2.4. Abtreibung

Die Rechtslage und die Rechtspraxis beim Zugang zu Verhütungsmitteln und -methoden widersprechen internationalen Standards. Darunter fällt auch die (fehlende) Möglichkeit, eine ungewollte Schwangerschaft abbrechen zu lassen. Auch wegen der herrschenden konservativ-katholischen Ideologie trat im März 1993 ein neues Abtreibungsgesetz in Kraft, das die Möglichkeit der Abtreibung einschränkte. Nunmehr werden Abtreibungen ausschließlich aus medizinischen, gesetzlichen oder eugenischen Gründen zugelassen. Die Berücksichtigung sozialer oder wirtschaftlicher Umstände entfällt. Tatsächlich ist eine legale Abtreibung in Polen fast unmöglich. Demzufolge kommt es zu vielen menschlichen Tragödien, darunter auch wegen schlechter hygienischer Bedingungen von illegalen Abtreibungen.

5. Gesetzgebung zur Gleichstellung der Geschlechter

5.1. Estland

Im § 12 des estnischen Grundgesetzes ist das Diskriminierungsverbot verankert²⁴⁰ und er bestimmt das allgemeine Gleichheitsgebot („*Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich*“²⁴¹) und verbietet auf Grund vorher genannter Merkmale eine Diskriminierung. Im Arbeitsrecht sind die Bestimmungen im Bezug auf die geschlechtsbezogene Diskriminierung in verschiedenen Normativakten geregelt. § 10 des Arbeitsvertragsgesetzes z.B. verbietet die Bevorzugung oder Benachteiligung auf Grund des Geschlechts,²⁴² § 5 des Lohngesetzes legt die Entgeltgleichheit fest.²⁴³ Die §§ 27-31 des Urlaubsgesetzes sichern den Eltern- und Schwangerschaftsurlaub.²⁴⁴ Das wichtigste Gesetz ist das Gesetz zur geschlechtsbezogenen Gleichberechtigung (GGG) (am 1. Mai 2004 in Kraft getreten).

Das GGG definiert Begriffe wie: die geschlechtsbezogene Gleichberechtigung, Gleichbehandlung von Frauen und Männern, unmittelbare und mittelbare Diskriminierung und sexuelle Belästigung.²⁴⁵ Die Definitionen der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung und sexuellen Belästigung basieren auf der RL 2000/73/EG²⁴⁶. Gemäß § 2 GGG gelten die gesetzlichen Regelungen für die ganze Gesellschaft. Ausnahmen bilden nur Fami-

²⁴⁰ s. o.

²⁴¹ § 12 GG der Estnischen Republik.

²⁴² RT I 1992, 15/16, 241; 2002, 62, 377.

²⁴³ RT I 1994, 11, 154; 2002, 62, 377.

²⁴⁴ RT I 2001, 42, 233; 2002, 62, 377.

²⁴⁵ § 3 GGG

²⁴⁶ s.o.

lienverhältnisse, das Privatleben und registrierte Glaubensgemeinschaften²⁴⁷. Entsprechend dem GGG liegt die Diskriminierung nicht vor bei der Militärpflicht von Männern, dem besonderen Schutz der Schwangeren usw.²⁴⁸. Das Gesetz legt das geschlechtsbezogene Diskriminierungsverbot für die Arbeitsverhältnisse (Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung, zu beruflichem Aufstieg, in Bezug auf die Arbeitsbedingungen) fest.²⁴⁹ Dazu werden im GGG Beispielfälle geschildert.²⁵⁰ Im Hinblick auf geringe Erfahrungen der estnischen Gerichtspraxis ist ein solches Muster für die Auslegung hilfreich. Gleichzeitig besteht bei der Festlegung einer Liste immer die Gefahr, dass die Abwendungs- bzw. Auslegungsgrenzen viel zu eng gezogen werden. Gemäß § 4 GGG wird die Beweislast umgekehrt. Das heißt, immer dann, wenn eine Person, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichberechtigungsgrundsatzes für diskriminiert hält und bei einer zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft macht bzw. zu machen versucht, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, obliegt es dem Beklagten zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat.²⁵¹ Diese Bestimmung würde in Estland eine neue Dimension der Sicherheit und Gewährleistung der Gleichheitsrechte eröffnen. Das GGG zieht für die Förderung der geschlechtsbezogenen Gleichberechtigung staatliche und kommunale Behörden,²⁵² Bildungs-, Forschungs- und Wissenschaftsinstitutionen bzw. Organisationen²⁵³ und Arbeitgeber²⁵⁴ heran. Gleichwohl legt der Gesetzentwurf Repräsentationsverhältnisse der Geschlechter fest.²⁵⁵ Zu den Aufgaben der Arbeitgeber gehört die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen durch die Anwendung besonderer Maßnahmen wie z.B. zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.²⁵⁶ Das GGG umreißt die Aufgaben für den/die Sozialminister(in) und die Beauftragten zur Förderung der Gleichberechtigung.²⁵⁷ Das GGG sieht auch die Gründung und Zusammensetzung eines Rates zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter vor; dieser soll die Regierung bei entsprechenden Fragen unterstützen.²⁵⁸ Die Zuständigkeit der/des Beauftragten liegt in ers-

²⁴⁷ § 2, Abs. 2 GGG.

²⁴⁸ § 6 GGG.

²⁴⁹ §§ 6-8 GGG.

²⁵⁰ § 5 Abs. 2 GGG.

²⁵¹ Art 10, RL 2000/78/EG.

²⁵² § 9 GGG.

²⁵³ § 10 GGG.

²⁵⁴ § 11 GGG.

²⁵⁵ §§ 11 GGG.

²⁵⁶ § 11 GFGG.

²⁵⁷ § 22 GFGG.

²⁵⁸ § 24 GFGG.

ter Linie in der Aufsicht des Gesetzes, als Stelle für Beschwerden bzw. Stellungnahmen der Bürger, in der Analyse der Auswirkungen des Gesetzes, als Berater/in der Exekutivorgane (Regierung, Ämter, Kommunen).²⁵⁹

Zusammengefasst stellt das neue Gesetz eine Grundlage für das Agieren der Akteure und Akteurinnen dar, die Zukunft wird zeigen, wie die Umsetzung des Gesetzes erfolgen wird.

5.2. Polen

Die polnische Verfassung garantiert Frauen und Männern gleiche Rechte. Allerdings haben einige Regelungen in speziellen Bereichen der Sozialgesetzgebung keinen egalitären Charakter. Auch gibt es kein Gesetz, das das Prinzip des gleichen Status definieren und regeln würde. Zwar wurde ein ganz interessanter Entwurf in diesem Bereich vorbereitet, der sowohl den Anforderungen des EU-Rechts als auch den internationalen Standards entspricht. Dieser Entwurf wurde aber schon mehrmals im Sejm diskutiert, leider vergeblich.

Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern garantiert Artikel 33 der polnischen Verfassung: Laut diesem Artikel haben *Frau und Mann in der Republik Polen gleiche Rechte in der Familie und im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben*. Weiterhin haben Frau und Mann insbesondere das gleiche Recht auf Ausbildung, Beschäftigung und beruflichen Aufstieg, auf gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit (dies steht aber nicht im Arbeitsgesetzbuch!), auf soziale Sicherung sowie auf die Ausübung von Ämtern und Erfüllung von Funktionen. Bisher fehlt aber eine Rechtsprechung zu diesem Artikel, weswegen er eher einem Postulat denn einer Rechtsverordnung ähnelt.

Das 1996 novellierte Arbeitsgesetz regelte zum ersten Mal Fragen der Gleichbehandlung von Frau und Mann im Bereich der Erwerbsarbeit. Seit 2002 ist im Arbeitsgesetzbuch in Folge der Umsetzung der RL 2002/73 das Diskriminierungsverbot konkretisiert: nun ist direkte und indirekte Diskriminierung unzulässig²⁶⁰. Das polnische Arbeitsgesetzbuch enthält dabei keine Prozeduren, die es erlauben würden, im Falle von Diskriminierung oder ungleicher Behandlung im Arbeitsverhältnis Ansprüche geltend zu machen. Es enthält *keine Garantien über gleichen Lohn für gleiche Arbeit*. Der beschränkte Zugang für Frauen zu einigen Berufen ist inkompatibel

²⁵⁹ § 15-21 GGG.

²⁶⁰ Kodeks Pracy [Arbeitsgesetzbuch], Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002.

mit internationalen Standards²⁶¹. So sind zum Beispiel schwere körperliche Arbeiten, Arbeit unter Tage und in großer Höhe den Frauen in Polen verboten.

Die Rechte der Frauen im Zusammenhang mit Mutterschaft entsprechen hingegen internationalen Standards. Das gilt insbesondere für die Arbeit schwangerer Frauen, den Mutterschutzurlaub von 16 Wochen, der 100%igen Lohnfortzahlung und der Arbeitsplatzgarantie. Nicht "gleichstellungskonform" ist aber die Konstruktion der Vorschriften über den Erziehungsurlaub. Die 1996 novellierten Vorschriften gestehen zwar beiden Elternteilen dieses Recht zu, freilich ist in den Absätzen 1-20 nur von der Arbeitnehmerin die Rede, erst in Absatz 21 heißt es, dass "die Vorschriften der Absätze 1 – 20 auch auf Arbeitnehmer angewendet [werden]".

Im Arbeitsgesetzbuch gibt es *keine Vorschrift, die sich expressis verbis auf sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz beziehen würde*. In solchen Fällen werden die zitierten Vorschriften aus Artikel 11 und solche aus dem Zivilgesetzbuch angewendet, die den Schutz der Würde und der persönlichen Güter betreffen (Art. 23 und 24).

Tatsächlich ziehen Frauen nur sehr selten Nutzen aus diesen Rechten. Das Bewusstsein über das Wesen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz ist immer noch niedrig und Umfragen zeigen, dass es in Polen sehr häufig zu Verwechslungen kommt: die Begriffe "Flirt" oder "Romanze" und "sexuelle Belästigung" werden als identisch und austauschbar angesehen²⁶². Das polnische Zentrum für Frauenrechte weist darauf hin, dass es sehr schwierig ist, eine sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz tatsächlich zu beweisen. Fast alle Gerichtsfälle, die mit Hilfe des Zentrums für Frauenrechte angestrengt wurden, endeten mit einem Misserfolg oder mit dem Rückzug der betroffenen Frau bei der Beweisaufnahme. Zudem wurden diese Fälle von den Vertretern der Justiz nur mit "großem Misstrauen und unverhohlenem Widerwillen gegenüber den Opfern²⁶³" behandelt.

Weiterhin fehlt auch ein Verfahrensrecht, das es Frauen ermöglichen würde, im Falle einer Diskriminierung zu ihrem Recht zu kommen, wie z.B. bei Bewerbung und Anstellung, weil diese Praktiken weit verbreitet

²⁶¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 1996r. Dz. U.96 114 545 [Verordnung des Ministerrats vom 10. September 1996].

²⁶² Nowakowska U., Swędrowska A., "Kobiety na rynku pracy [Frauen auf dem Arbeitsmarkt]", in: Kobiety w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [Frauen in Polen in den neunziger Jahren], Warszawa 2000.

²⁶³ Ibidem.

sind. In einer solchen Situation kann man sich einzig und allein auf Verfassungsvorschriften berufen, doch ist dies sehr schwierig, denn in diesem Bereich gibt es noch kaum eine Rechtsprechung und viele Richter und Richterinnen vermögen Verfassungsvorschriften nicht unmittelbar anzuwenden²⁶⁴.

6. Schlussfolgerungen

Das Ziel des vorhandenen Beitrages war es, den Problemstand der Umsetzung des Gender Mainstreaming anhand Estlands und Polens darzustellen. Die Fragen waren auf die Begriffsbildung des Gender Mainstreaming, das geltende Gleichstellungsrecht, die Problemlage der jeweiligen Länder und Umsetzung der Gender Mainstreaming bezogen.

Durch unsere Analyse lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Gender Mainstreaming besteht in der (Re)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechtsbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen.
- Die Grundlagen des Gleichstellungsrechts sind in den Art. 2, 3 Abs. 2, 13, 141 EGV verankert. Art. 2 und Art. 3 Abs. 2 sind die juristische Fassung des Gender Mainstreaming
- In beiden Ländern bestehen erhebliche Gleichstellungsdefizite. Die gesetzlichen Regelungen der beiden Länder sind die ersten Schritte zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und Bekämpfung der geschlechtsbezogenen Diskriminierung. Die Umsetzung der Änderungen bedarf allerdings einer neuen gesellschaftlichen Grundlegung und ihrer Unterstützung durch die Mehrheit.

Literatur

Aktualne problemy i wydarzenia [Aktuelle Probleme und Ereignisse] (2000): Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) [Zentralbüro für Meinungsbefragung], Juni.

Baer, Susanne. (2004): Glossar Recht und Geschlecht, Gender, im Internet verfügbar unter: http://lms.hu-berlin.de/cgi-bin/glossar_recht.pl (Datum des Abrufes: 11. 03. 2004).

²⁶⁴ Firlit-Fesnak G., Polnische Frauen in der Transformation – Chancen und Barrieren 1992-2002, Bericht für Fraueninitiative Berlin-Warschau e.V., Warszawa 2002.

Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2002r, Informacje i opracowania statystyczne [Registrierte Arbeitslosigkeit im 1. Quartal 2002. Statistische Informationen und Analysen] (2002): GUS Warszawa.

Bratkowski P., „Kobieta pod ochrona” [Frauenschutz] (2003): in „Newsweek” vom 7.09.

Callies, Christian., Ruffert, Matthias., (Hrsg.) (2002): Kommentar zum EUV und EGV, Neuwied/Kriftel.

EIRO (2004): Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den beitragswilligen Ländern, im Internet verfügbar unter:

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/feature/tn0207107f.html> (Datum des Abrufes 20.10.2004.).

Epiney, Astrid., Freiermuth, Abt, Marianne (2003): Das Recht der Gleichstellung von Mann und Frau in der EU, Baden-Baden.

Estnische Sozialministerien, im Internet verfügbar unter: <http://www.sm.ee>

Firlit-Fesnak G. (2002): Polnische Frauen in der Transformation – Chancen und Barrieren 1992-2002, Bericht für Fraueninitiative Berlin-Warschau e.V., Warszawa.

Firlit-Fesnak G. (1996): Rodzina polska w warunkach zmiany systemowej na tle krajów europejskich (raport z badań) [Die polnische Familie unter den Bedingungen der Systemtransformation vor dem Hintergrund europäischer Länder - Forschungsbericht], Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa.

Group of specialists on Mainstreaming (1998): Final Report of Activities, Gender Mainstreaming Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Summary, EG (99) 3, Strausbourg.

Hadeler, Indra (2003): Die Revision der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG-Umsetzungsbedarf für das deutsche Arbeitsrecht, NZA 2003, S. 77-81.

Kodeks Karny, zestawienie porównawcze 1969 - 1997 [Strafgesetzbuch, vergleichende Gegenüberstellung 1969 - 1997] (1998): Warszawa, Sopot, Wydawnictwo Lex.

Kodeks Pracy [Arbeitsgesetzbuch] (2002): Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.

Koenig, Christian., Haratsch, Andreas (2003): Europarecht, Tübingen.

Meuser, Michael., Neuß, Claudia., (Hrsg.) (2004): Gender Mainstreaming Konzepte- Handlungsfelder-Instrumente, Bonn.

Nohr, Barbara., Veth, Silke., (Hg.) (2002): Gender Mainstreaming: Kritische Reflektionen einer neuen Strategie, Berlin.

Nowakowska U., Jabłońska M. (2000): “Przemoc wobec kobiet [Gewalt gegen Frauen]”, in: Kobiety w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [Frauen in Polen in den neunziger Jahren], Warszawa.

Nowakowska U., Swędrowska A. (2000): “Kobiety na rynku pracy [Frauen auf dem Arbeitsmarkt]”, in: Kobiety w Polsce w latach dziewięćdziesiątych [Frauen in Polen in den neunziger Jahren], Warszawa.

Pajumets, Marion (2001): Kas uus mehelikkus jõuab Eestisse? In Ariadne Lõng 1/2, 2001, S. 125-136.

Papp, Ülle-Marike (2000): National Gender policy, in: Maimik, P., Mänd, K., Papp, Ü-M., (Hg.) Towards a balanced society, Women and Men in Estonia, Tallinn, S. 76-77.

Raitviir T, Kase, H. (2004): Soolise võrdõiguslikkuse edendamine in Viik, K., Vessmann, M., Rahvastikust ja arengust Eestis 1994-2004, Tallinn, S. 64-83.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 1996r. Dz. U.96 114 545 [Verordnung des Minister-rats vom 10. September 1996].

Rust, Ursula., Änderungsrichtlinie 2002 zur Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976, in: NZA (2003) H. 2, S. 72-77.

Tiit, Ene-Margit., Eesti rahvastiku põhinäitajad aastal 2003/2004 Euroopa taustal, Tartu Ülikool 2004.

Tiit, Ene-Margit (2000): Sündimuse dünaamika Eestis. Mõjutused, trend ja prognoos Euroopa rahvastiku protsesside taustal. Tartu.

Titkow, A. (1992): "Woman in Poland. Political Change: Cause, Modifier or Barrier of Gender Equality", Bericht für das Seminar Woman in Leadership: Politics and Business, Wien, November 1992, Project Liberty, Harvard University.

Uuesen, Kaire (2004): Eesti naised küsivad töö eest vähe palka, in Postimees 06.10.2004, im Internet verfügbar unter:
<http://www.postimees.ee/061004/esileht/146593print.php> (Datum des Abrufes 06.10.2004).

Vöörmann, Rein (2000): Men and women on the labour market: wage ratios, in Maimik, P., Mänd, K., Papp, Ü-M., (Hg) Towards a balanced society, Women and Men in Estonia ,Tallinn, S. 46.

Kempka, D. (1997): „Women in Politics: hear them roar“, Interview mit D. Kempka in Voice-Society, 11.Mai 1997

Woodward, Alison, E. (2004): Gender Mainstreaming als Instrument zur Innovation von Institutionen, in: Meuser, M., Neusüß, C., (Hrsg.) Gender Mainstreaming Konzepte- Handlungsfelder-Instrumente, Bonn, S. 86-102.

Probleme der EU-Verfassungsdiskussion

Vorbemerkung

Am 18.06.2004 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Mitgliedsstaaten auf den Europäischen Verfassungsentwurf geeinigt, der vom Europäischen Verfassungskonvent (28.02.2002-20.06.2003) ausgearbeitet und zur Entscheidung durch den Ministerrat gestellt wurde. Nachdem der Verfassungsvertrag am 29.10.2004 feierlich unterzeichnet wurde, müssen die EU-Mitgliedsstaaten ihn jetzt ratifizieren, damit er in Kraft treten kann. Eine Reihe von Ländern haben bereits angekündigt, die Entscheidung über die Annahme des Verfassungsvertrags den Bürgerinnen und Bürgern durch ein Referendum zu überlassen. Andere haben sich bis jetzt noch nicht endgültig entschieden.²⁶⁵ Daher stellt sich jetzt mit aller Schärfe die Notwendigkeit einer breiten öffentlichen Debatte, die die Möglichkeit gewährleistet, sich mit den als positiv und negativ bezeichneten Konsequenzen des Verfassungsvertrags auseinanderzusetzen. Der folgende Beitrag entstand aus zwei Vorträgen, die unterschiedliche Positionen zum EU-Verfassungsentwurf darstellten, um dadurch die Probleme der Verfassungsdebatte zu erläutern.

1. Die Resolution des Aufsichtsausschusses (Steering Committee) des Europäischen Gewerkschaftsbundes vom 13. Juli 2004 (Jane Angerjäv)

Am 13. Juli 2004 hat der Aufsichtsausschuss des Europäischen Gewerkschaftsbundes eine Resolution zum Europäischen Verfassungsentwurf beschlossen. Die Resolution wurde am 13./14. Oktober 2004 durch den EGB-Exekutivausschuss bestätigt.²⁶⁶

1.1 Hintergrund der Resolution

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) ist die Dachorganisation der nationalen Dachverbände der Gewerkschaften.²⁶⁷ Seine Tätigkeit bezieht sich in erster Linie auf die Interessenvertretung der Gewerkschaften auf eu-

²⁶⁵ Vgl. <http://www.mdr.de/eu/wandel/1481490.html> (Stand: 10. November 2004).

²⁶⁶ Gesamttext im Internet verfügbar unter : <http://www.etuc.org/EN/Decisions/ecenglish/igc/20-Res-TheEuropeanConstitution-gb...> (Datum des Abrufes 13.08.2004)

²⁶⁷ Mehr zum EGB: <http://www.etuc.org>

ropäischer Ebene. Dazu zählen z.B. Kollektivverhandlungen mit dem europäischen Arbeitgeberverband (UNICE),²⁶⁸ die Mitwirkung beim Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) usw.

Der EGB beteiligte sich aktiv an der Diskussion des Europäischen Verfassungskonvents. Der Generalsekretär des EGB, Emilio Gabalio, nahm als Beobachter am Verfassungskonvent teil.²⁶⁹ Den Schwerpunkt der Verfassungsdebatte bildete für den EGB die Grundrechtecharta. Bereits bei den Verhandlungen des Vertrages von Nizza²⁷⁰ hatte der EGB durch verschiedene Aktionen jedoch erfolglos versucht, die Grundrechtecharta in diesem Vertrag zu verankern.²⁷¹ Daher stehen bei den meisten Dokumenten des EGB²⁷² diese Fragen im Vordergrund. So wurde z. B. auf dem 10. ordentlichen EGB-Kongress deutlich gemacht, dass „die Grundrechtecharta mit voller Rechtswirkung“ in der Verfassung als nicht verhandelbarer Punkt gilt.²⁷³

1.2 Grundlagen der Resolution

Die Grundlage der Resolution bildete in erster Linie der Verfassungsentwurf der Regierungs- und Staatsoberhäupter vom 18.06.2004. Die Mitarbeiter des EGB hatten zuvor in tabellarischer Form eine Analyse des Verfassungsentwurfs und des geltenden Rechts erstellt. Dieser Vergleich wurde die Basis für die Diskussion und die anschließende Abstimmung der Resolution in der Sitzung des EGB-Aufsichtsausschusses am 13. Juli 2004.

Jenseits des offiziellen Dokumentes hatte die politische Lage entscheidenden Einfluss auf die Debatte und die Resolution des EGB. Die Europawahlergebnisse, die den konservativen Parteien eine Mehrheit im Europäischen Parlament sicherte und die darauf erfolgte Ernennung des Generaldirektors der Kommission haben die Gewerkschaften entmutigt, den Entwurf abzulehnen. Es fehlte angesichts der Mehrheiten im Europäischen Parlament und Kommission die Perspektive, dass es durch eine erneute Debatte der Verfassung zu positiven Änderungen im Sinne der Gewerkschaften kommen würde.

²⁶⁸ Mehr zur UNICE: <http://www.unice.org>

²⁶⁹ Der Verfassungskonvent hatte insgesamt 13 Beobachter.

²⁷⁰ Vertrag von Nizza vom 21.2.2001

²⁷¹ Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wurde als nicht rechtsverbindliches Protokoll des Vertrags von Nizza vom 21.2.2001 abgeschlossen

²⁷² Vgl. Entschließung v. 10. ordentlichen Kongress in Prag, 26.-29.05.03; Entschließung v. EGB-Exekutivausschuss am 09.-10. Juni 2004

²⁷³ Der EGB und der Europäische Konvent, angenommen vom 10. ordentlichen EGB-Kongress, Prag, 26.-29. Mai 2003, im Internet verfügbar unter : http://www.etuc.org/EN/Decisions/ecgerman/igc/Res-ETUC-Convention_d.cfm (Datum des Abrufes 13.08.2004)

1.3 Der Inhalt der Resolution

Gleich in den ersten Zeilen der Resolution vertritt der Europäische Gewerkschaftsbund die Auffassung, dass der Verfassungsentwurf eine Weiterentwicklung des bisherigen Gründungsvertrages darstellt. Der Verfassungsentwurf verdiene und fordere daher die Unterstützung des EGB, obwohl er nicht in allen Punkten den Forderungen des EGB gerecht werde. Der Entwurf, auf den sich die Regierungs- und Staatsoberhäupter geeinigt hätten, sei im Vergleich zum Konvententwurf ein Rückschritt, jedoch sei der jetzige Entwurf besser als die im Vertrag von Nizza geltenden Bestimmungen. Daher müsse die Unterstützung der Gewerkschaften als pragmatische und lebensnahe Entscheidung verstanden werden.

1.4 Feststellung der negativen Änderungen im Vergleich zum geltenden Gemeinschaftsrecht

Die Kritik des EGB am Entwurf ist eher allgemeiner Natur. Der EGB betont, dass nach dem Treffen der Regierungschefs und Staatsoberhäupter, die sich auf einen Kompromiss geeinigt hatten, ein geringerer gemeinsamer Erfolg erzielt worden als im ursprünglichen Konvententwurf vorgesehen war. Als Beispiel wird in der Resolution die Wiederherstellung des nationalen Vetos bei der Steuerpolitik und beim Kampf gegen grenzüberschreitenden Finanzbetrug genannt.

1.5 Feststellung der positiven Änderungen im Vergleich zum geltenden Gemeinschaftsrecht

Die positiven Änderungen werden ausführlicher und umfangreicher als die negativen Änderungen dargestellt. Sie lassen sich inhaltlich wie folgt einteilen:

- neue Ziele, Werte und Prinzipien
- institutionelle Regelungen
- das Gesetzgebungsverfahren
- die Stärkung der Position der Sozialpartner
- die Charta der Grundrechte der Union

Der EGB begrüßt die Bestimmungen des Kapitels I, in dem die neuen Werte,²⁷⁴ wie z. B. Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität, und die neuen Ziele,²⁷⁵ wie z. B. soziale Marktwirtschaft und Vollbeschäftigung festgelegt sind.

²⁷⁴ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-2, in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁷⁵ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-3 in der Fassung v. 18.06. 2004.

Bei den institutionellen Regelungen hebt der EGB die neuen Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments,²⁷⁶ die Amtszeit des neuen Präsidenten des Europäischen Rates (2,5 Jahre),²⁷⁷ des Vorstands des Rates (18 Monate)²⁷⁸ und die Wahl des Europäischen Außenministers²⁷⁹ hervor. Dies solle zu größerer Transparenz, Effektivität und besseren Koordination der Europäischen Union beitragen.

Beim Gesetzgebungsverfahren unterstreicht die Resolution die Vereinfachung des Systems der legislativen Akte²⁸⁰ und die Gewährleistung der Mitentscheidungsrechte zwischen dem Europäischen Parlament und dem europäischen Ministerrat.²⁸¹

Der EGB verweist in der Resolution auf die Anerkennung der Rolle der europäischen Sozialpartner und des dreiseitigen Sozialgipfels,²⁸² auf die Festlegung der Sozialpolitik als geteilte Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union²⁸³ und auf die Verankerung des Grundsatzes der partizipativen Demokratie.²⁸⁴

Die Resolution betont die Wichtigkeit der Einigung über die Verankerung der Charta der Menschenrechte im Verfassungsentwurf. Dies wird als eine Verstärkung des Grundrechtsschutzes angesehen.

Am Ende der Resolution werden weitere Tätigkeiten des EGB festgelegt, die die Verwirklichung der sozialen und wirtschaftlichen Ziele des Verfassungsentwurfs unterstützen bzw. begleiten sollen.

Nach meiner Auffassung hat sich der EGB auf einen nicht unproblematischen Kompromiss geeinigt und diesen als „das kleinere Übel“ bezeichnet. Bei der Abfassung der Resolution ist auch die politische Lage zu berücksichtigen. Die Gewerkschaften waren unsicher, ob in einer Situation, in der das Europäische Parlament und die Kommission von den konservativen Parteien dominiert sind, ein neuer Entwurf eine Verbesserung mit sich bringen würde. Der EGB hat dafür einen hohen Preis bezahlt und ist von vielen seiner Forderungen abgerückt, wie z. B. dem Streikrecht in der Grundrechtecharta. Die Zukunft wird zeigen, ob „das kleinere Übel“ so klein ist.

²⁷⁶ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-19 in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁷⁷ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-21 in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁷⁸ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-22 in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁷⁹ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-27 in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁸⁰ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-19 in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁸¹ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-22 in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁸² Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-47 in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁸³ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-13 in der Fassung v. 18.06. 2004.

²⁸⁴ Vertrag über eine Verfassung für Europa, I-46 in der Fassung v. 18.06. 2004.

2. Der Aufruf der Europäischen Demokratischen Anwälte – Für die Eröffnung einer Debatte über den „Europäischen Verfassungsvertrag“ (Janeta Mileva)

Am 18. Juli 2004 haben sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Brüssel über den Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa geeinigt. Am selben Tag hat in Madrid der Verband „Europäische Demokratische Anwälte“ (EDA)²⁸⁵ einen Aufruf „für die Eröffnung einer Debatte über den „europäischen Verfassungsvertrag“ beschlossen. Dieses Positionspapier war die erste kritische europaweit beschlossene Stellungnahme zum EU-Verfassungsvertrag. In dieser gemeinsamen Position wurden die nationalen Parlamente aufgerufen, „der Kritik von Bürgerinnen und Bürgern Gehör zu schenken“. Die Staats- und Regierungschefs werden zu einer Veränderung und Verbesserung des vorliegenden Textes aufgefordert.

Der EDA setzt sich entschieden gegen *diese* Verfassung für die EU ein, die neoliberaler Wirtschaftspolitik und militarisierter Außenpolitik einen Verfassungsrang verleiht, und fordert ihre Neuverhandlung. Welches die einzelnen Kritikpunkte des EDA-Aufrufs sind soll im Folgenden dargestellt werden.²⁸⁶

2.1 Entstehung des EU-Verfassungsvertrages

Einer der wesentlichen Mängel der EU, der schon seit langem heftig kritisiert und mit dem Verfassungsvertrag überwunden werden sollte, ist das Demokratiedefizit im Hinblick auf ihre institutionelle Architektur. Der vom Europäischen Rat von Laeken beauftragte Konvent sollte „mehr Demokratie“ schaffen und „die Union zu einem Stabilitätsfaktor und zu einem Vorbild in der neuen Weltordnung“²⁸⁷ machen. Doch schon der Entstehungsprozess des Verfassungsvertrages implizierte gravierende Probleme, die es berechtigt erscheinen lassen, von einer „gelenkten Demokratie“ zu sprechen.²⁸⁸ Zuallererst erscheint die demokratische Zusammensetzung des Konvents fragwürdig: von 105 Mitgliedern insgesamt waren 83% Männer

²⁸⁵ EDA wurde als Berufsverband auf internationaler Ebene 1990 gegründet und vereint sieben europäischen Anwaltsorganisationen. Vgl. <http://www.rav.de/eda.htm> (Stand: 3. November 2004).

²⁸⁶ Die vorliegenden Ausführungen beruhen auf einem Vortrag von J. Mileva, gehalten auf dem internationalen Workshop des AK „GATS und internationale Organisationen“ bei der RLS vom 14.08. bis 21.08. 2004 bei Krakow. Mittlerweile sind infolge der Vorbereitung der sog. konsolidierten Fassung des Verfassungsvertrages Ende August 2004 nicht „unwesentliche Änderungen“ aufgetreten (Vgl. M. Hantke, Neues vom EU-Verfassungsvertrag, http://www.pds-europa.de/dokumente/presse/view_dok_html?zid=1330 (Stand: 3. November 2004). Die Darstellung berücksichtigt jedoch den aktuellen Stand des Verfassungsvertrages.

²⁸⁷ Vgl. Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union des Europäischen Rates von Laeken vom 14./15.12.2001, Dok. SN 300/I (DE).

²⁸⁸ Vgl. A. Wehr, Europa ohne Demokratie?, Köln, 2004, S. 23 ff.

und unter den 12 Mitgliedern des Präsidiums gab es nur 2 Frauen.²⁸⁹ Auch politisch lässt sich der Konvent kaum als Sinnbild des politischen Pluralismus auf europäischer Ebene betrachten – seine Mitglieder vertraten im wesentlichen die „beiden großen politischen Lager“: die Konservativen und die Sozialdemokraten“.²⁹⁰ Dass andere politische Gruppierungen dort überhaupt präsent waren, lag einzig und allein an der proportional zusammengesetzten Delegation des Europäischen Parlaments.

Von einer „gelenkten Demokratie“ zu sprechen ist am allerdeutlichsten möglich mit Verweis auf die Rolle des Konventspräsidiums, wo die Entscheidungen des Konvents in Wirklichkeit getroffen und die Vertragstexte entworfen und ausgearbeitet wurden. Die Debatten dort liefen nur auf Französisch, ohne Übersetzung, und waren für die Öffentlichkeit nicht einmal durch die Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle zugänglich.

Um die Transparenz der Konventsarbeit zu gewährleisten, hätte wenigstens die Möglichkeit sichergestellt werden müssen, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger mit seiner Tätigkeit vertraut zu machen. Eine ‚breite‘ Einbeziehung der Öffentlichkeit beschränkte sich jedoch darauf, eine Internetseite für Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger einzurichten und die Dokumente ins Internet als Information zu stellen. Der Ablauf der Debatte fand jedoch hinter verschlossenen Türen statt.

Auch die als Höhepunkt der Bürger/innen-Beteiligung vorgesehene „Phase der Anhörung“ hat das hoch gesteckte Ziel – Transparenz und Bürgernähe zu schaffen – nicht erreichen können. Bei der Anhörung der Zivilgesellschaft im Juni 2002 kamen lediglich Verbände und Lobbygruppen zu Wort.²⁹¹ Der Jugendkonvent im Juli 2002 gestaltete sich als „eine Versammlung von Interessenvertretern“²⁹² der Jugendorganisationen der europäischen politischen Parteien von Konservativen, Sozialdemokraten, Liberalen und Grünen.

Entscheidend für die Textarbeit aber war: für die Diskussionen am Text wurde vom Vorsitzenden des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, ein viermonatiger Zeitrahmen bestimmt und infolge dessen konnte der umfassendste dritte Teil des Entwurfes, der die konkreten Politikbereiche enthält, faktisch nicht beraten werden.²⁹³ So wurde auf dem Brüsseler Gipfel am 18. Juni 2003 ein Verfassungsentwurf verabschiedet, von dem zwei Drittel

²⁸⁹ Im März 2003 trat die Spanierin Ana Palacio aus und als einzige Frau im Präsidium blieb nur die Britin Gisela Stuart. Vgl. A. Wehr, a.a.O.

²⁹⁰ A. Wehr, a.a.O., S. 23. Die Linke wurde nur mit 2 Mitgliedern präsent – durch die deutsche PDS-Abgeordnete Sylvia-Yvonne Kaufmann und die zypriotische Kommunistin Eleni Mavrou, wobei letztere als Vertreterin eines Beitrittslandes nicht stimmberechtigt war.

²⁹¹ A. Wehr, a.a.O., S. 27.

²⁹² A. Wehr, a.a.O., S. 27.

²⁹³ A. Wehr, a.a.O., S. 29.

nie diskutiert wurde, obwohl ca. 1.600 Änderungsanträge vorbereitet und eingereicht wurden.²⁹⁴

2.2 *Die Grundrechtecharta*

Durch die Einführung der Grundrechtecharta als Teil II des Verfassungsentwurfs des Konvents sollte die Charta rechtsverbindlich und die in ihr verankerten Grundrechte einklagbar werden. Die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger in der EU sollten zusätzlich durch die in Art. I-9 Abs. 2 für die EU vorgesehene Möglichkeit, der EMRK beizutreten, gestärkt werden. All dies sei nach Meinung mancher Zweifler ausreichend, die Kritik an dem Verfassungsvertrag zurückzustellen und dem Ganzen nur um dieses Erfolges Willen zuzustimmen. Doch ob die Aufnahme der Charta der Grundrechte in den Verfassungsvertrag ausschließlich als Erfolg betrachtet werden kann, wird vom EDA in Frage gestellt.

Der Verfassungsvertrag enthält zwar verbindlich verankerte bürgerliche Grundrechte und fortschrittlich formulierte soziale Rechte, dennoch bleiben gerade die sozialen Rechte in ihrer Geltung und Verbindlichkeit entscheidend geschwächt. Das neue, in Art. II-76 des Verfassungsvertrages inkorporierte Recht auf unternehmerische Freiheit, das nicht in allen Verfassungen der Mitgliedstaaten verankert ist, wird den sozialen Rechten gegenüber gestellt;²⁹⁵ die Eigentumsgarantie wird nicht an eine Sozialpflichtigkeit gebunden (Art. II-77); eine Vergesellschaftung wie im Deutschen Grundgesetz ist nicht vorgesehen. Bei ihrer Einführung in den Verfassungsvertrag wurde die Grundrechtecharta auch noch geändert, wobei die sozialen Rechte weiter relativiert wurden: somit hatte sich das Recht auf Arbeit in das „Recht zu arbeiten“ verwandelt (Art. II-75) und die Justizialität anderer Rechte (Art. 52 Abs. 5 der Charta) beschnitten (Art. II-112 Abs. 5). Die sozialen Grundrechte stehen überwiegend unter dem allgemeinen Vorbehalt, entsprechend den „einzelstaatlichen Rechtsvorschriften“ gewährleistet zu werden, und ihre Auslegung von den Gerichten der Mitgliedstaaten und vom EuGH wird als Auslegung von Grundsätzen herabgestuft. Zum einen werden die Grundrechte des Verfassungsvertrags nur im Einklang mit den Verfassungsbestimmungen der Mitgliedstaaten ausgelegt (Art. II-112 Abs.4); zum anderen dürfen die Bestimmungen dieser Charta, in denen Grundsätze festgelegt sind, vor Gericht nur dann herangezogen werden, wenn dies zur Auslegung der Akte der Organe und der In-

²⁹⁴ A. Wehr, a.a.O.

²⁹⁵ Allein die Einführung der sozialen Rechte ist nur als Ausgleich für die Einführung des Rechts der unternehmerischen Freiheit erfolgt. Vgl. A. Wehr, a.a.O.; M. Hantke, Teilhaben, nicht essen! Vom Streikrecht und den sozialen Grundrechten im EU-Verfassungsvertrag, in: Newsletter/Rundbrief attac, eu-ag, November 2004, S. 9 ff.

stitutionen der Union und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit notwendig ist (Art. II-112 Abs.5).

Eine zusätzliche Relativierung der sozialen Grundrechte erfolgt mit dem Verweis auf die Erläuterungen in der Präambel der Grundrechtecharta und mit Art. II-112 Abs. 7, wo für ihre Auslegung auf die Erläuterungen des Konventspräsidiums(!!!) verwiesen wird. Obwohl diese Erläuterungen weder im Grundrechtskonvent noch im Verfassungskonvent diskutiert wurden und trotz des Widerstandes der linken Mitglieder des Konvents und des Europäischen Gewerkschaftsbunds gegen ihre Aufnahme wurden sie als Erklärung Nr. 12 dem Verfassungsvertrag beigelegt. Dieser Kommentar, bestehend aus 70 Seiten, führt zu einer klaren Trennung zwischen Grundrechten und Grundsätzen. Dementsprechend enthalten die Grundsätze „keine direkten Ansprüche auf den Erlass positiver Maßnahmen durch die Organe der Union oder Behörden der Mitgliedstaaten“.²⁹⁶ (Vgl. EDA-Aufruf, 2.)

Das Argument, dem Verfassungsvertrag müsse man zustimmen, um die Grundrechtecharta und damit die Grundrechte einklagbar zu machen, ist aus noch einem anderen Grund nicht stichhaltig: die von Teil II des Verfassungsvertrages definierten Grundrechte wären auch beim Nichtinkrafttreten der EU-Verfassung ausreichend garantiert. Denn sie sind schon von der Europäischen Konvention für Menschenrechte, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wie auch der Europäischen Sozial-Charta enthalten und durch die Rechtsprechung des EuGH und des EMRG gestärkt.²⁹⁷

2.3 *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*

Die rechtliche Gestaltung der Bereiche Justiz und Inneres nach dem Verfassungsvertrag weicht wesentlich vom Inhalt des Nizza-Vertrages ab. Ziel der Änderungen ist die Bildung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts „durch operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Prävention und Aufdeckung von Straftaten spezialisierten Behörden“ (Art. I-41, Abs.1).

Völlig neu ist, zu allererst hier, der „ständige Ausschuss für operative Zusammenarbeit“ (Art. III-261). Seine weitgehenden Kompetenzen erstrecken sich auf „Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“, was eine massive Ausweitung exekutiver Kompeten-

²⁹⁶ Vgl. M. Hantke, a.a.O.

²⁹⁷ Vgl. Hensche, D., Europäische Verfassung: Aufbruch ins Elysium, in: Sozialismus, 9/2004, S. 49 ff.

zen auf europäischer Ebene bedeutet. Der ständige Ausschuss wird vom Europäischen Parlament (EP) nicht kontrolliert, das EP und die nationalen Parlamente werden lediglich „über die Beratungen auf dem Laufenden gehalten“ (Art. III-261). Mit der Errichtung des „ständigen Ausschusses für operative Zusammenarbeit“ erwächst die Gefahr der Bildung eines vom Europäischen Parlament völlig unkontrollierten Innenministeriums auf europäischer Ebene.²⁹⁸ Darüber hinaus wird nicht konkretisiert, welche Behörden der Mitgliedstaaten vom ständigen Ausschuss zu koordinieren wären. Darunter können alle Behörden – von denen, die für die innere Sicherheit und Ordnung zuständig sind, bis zu Militär und Nachrichtendiensten – gedacht werden.

Eine Militarisierungsorientierung im Bereich der Innen- und Justizpolitik bekommt durch den vorgesehenen Militäreinsatz im Kampf gegen den Terrorismus und durch die „Solidaritätsklausel“ (Art. I-43 Verfassungsvertrages) verfassungsrechtliche Grundlage. Die Mitgliedstaaten handeln demnach „gemeinsam im Geiste der Solidarität“, „wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs betroffen ist“, um

- terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
- die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;
- im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen (Art. I-43).

Die Durchführungsbestimmungen der Solidaritätsklausel (Art. III-329 Verfassungsvertrages) weisen auch auf bedeutende Demokratiedefizite hin. Die Beschlüsse werden vom Ministerrat auf Vorschlag der Kommission und des Außenministers der Union erlassen, worüber das Europäische Parlament nur unterrichtet wird. Der Ministerrat wird zu der Erreichung der im Art. III-329 fixierten Ziele vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, das sich seinerseits auf die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelten Strukturen stützt, sowie vom Ausschuss für operative Zusammenarbeit unterstützt, die ihm gemeinsame Stellungnahmen vorlegen. Dadurch sichert der Verfassungsvertrag die Verzahnung des „EU-Innenministeriums“ und des Militärs bei der Terrorbekämpfung.

Die Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums für Mindeststandards für Strafrecht und Straftaten bleibt weiterhin aus. Statt einer schrittweisen

²⁹⁸ Vgl. M. Hantke, Der EU-Verfassungsvertrag - eine erste Bilanz, <http://www.rav.de/infobrief92.htm> (Stand: 3.11.2004).

Angleichung der Gesetze und Festlegungen von Mindeststandards wird einer Rechtsangleichung nach unten der Weg geöffnet.²⁹⁹

Das EP nimmt bei der Festlegung der Leitlinien für die Programmplanung für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch nicht teil und eine gerichtliche Kontrolle durch den EuGH ist, im Widerspruch mit dem Rechtsstaatsprinzip, nicht vorgesehen.

Als problematisch bewertet der EDA die Bestimmungen des Verfassungsvertrags zur *Asyl- und Einwanderungspolitik*. Laut Art. III-266 entwickelt die Union „eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl und vorübergehender Schutz“ im Einklang mit dem Genfer Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Neu ist die Möglichkeit, diese Politik durch „Europäische Gesetze oder Rahmengesetze Maßnahmen in Bezug auf eine gemeinsame europäische Asylregelung“ zu gestalten (Abs. 2). Problematisch ist jedoch die Tatsache, dass Asyl nicht als eigenständiges Recht gewährleistet wird, sondern nur unter der Maßgabe der Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1961. Dafür sind aber „Grenzkontrolle und Einwanderung“ ausführlich reglementiert (III-267-268), um unerwünschte Massenströme von Migrantinnen und Migranten zu beschränken. Für das deutsche Konzept der „sicheren Drittstaaten“ von 1992,³⁰⁰ das gegen die Menschenrechte von Flüchtlingen verstößt, ist mit dem Verfassungsvertrag ein Rechtsrahmen eröffnet worden, wie auch die Möglichkeit für die EU insgesamt, sich dieses Konzeptes zu bedienen (Art. III-266 Abs. 2 g)).

Besonders kritisch bewertet EDA die Gestaltung der *Einwanderungspolitik*. Als Antwort der Forderungen der Flüchtlingsorganisationen, einen Rechtsrahmen für die Legalisierung von Menschen ohne Papiere und zum Umgang mit humanitärer Fluchhilfe, sieht Art. III-267 eine „verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel“ vor. Die Abschiebung von Menschen ohne Papiere soll durch die sog. „Abkommen über eine Rücknahme illegal aufenthältiger Drittstaatsangehöriger in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland“ (Abs.3) mit Drittstaaten rechtlich abgesichert werden.

²⁹⁹ Vgl. M. Hantke, a.a.O.

³⁰⁰ Der Asylkompromiss der „sicheren Drittstaaten“ entstand 1992.

2.4 Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Verfassungsbestimmungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sichern die rechtliche Grundlage für die „globale Kriegsführungsfähigkeit“³⁰¹ der EU. Die EU verpflichtet sich „zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts und insbesondere der Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“ (Art. I-3, Abs. 4 Verfassungsvertrages). Zum ersten Mal ist die Förderung des Friedens als Ziel der EU definiert (Abs. 1). Die EU verpflichtet sich allerdings nicht zur Wahrung der UN-Charta als Ganzes, sondern nur ihrer Grundprinzipien. Die Bestimmung „der Weiterentwicklung des Völkerrechts“ ist auch nicht eindeutig, denn darunter kann auch die Durchführung humanitärer Militärinterventionen mit dem Argument eines „Völkerrechtsnotstandes“ verstanden werden.³⁰² Und nicht zuletzt erhebt der Verfassungsvertrag in Art. I-41 Abs. 3 ein Aufrüstungsgebot für die Mitgliedstaaten: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern.“

In Art. III-309 werden die „Petersberg-Aufgaben“³⁰³ ausgeweitet und somit Möglichkeit für die EU vertraglich gesichert, weltweit militärisch zu intervenieren. Die Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung, denen im Vertrag von Nizza einen Rechtsrahmen festgeschrieben worden war, sind vom Verfassungsvertrag beibehalten worden. Zukünftig sollen die militärischen Mittel zur Durchführung „gemeinsamer Abrüstungsmaßnahmen“ und bei der Erfüllung von „Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung“ dienen. Besorgniserregend ist die vorgesehene Bereitschaft, Drittstaaten bei der Terrorismusbekämpfung militärische Beihilfe zu leisten, wie auch die gegen die UN-Charta verstoßenden „gemeinsamen Abrüstungsmaßnahmen“.

Ein anderer Militarisierungsschub für die GASP bedeutet die in Art. III-310³⁰⁴ festgeschriebene Möglichkeit für Mitgliedstaaten, stellvertretend für die EU Militärinterventionen durchzuführen. Der Ministerrat kann *Missionen* zur Durchführung der Petersberg-Aufgaben auch „einer Gruppe von Mitgliedstaaten“ übertragen, wenn sie „über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen und sich an der Mission beteiligen wollen“.

³⁰¹ Vgl. T. Pflüger, Vertragliche Militarisierung oder Warum der EU-Verfassungsvertrag friedensgefährdend ist, in: Newsletter/Rundbrief attac, eu-ag, November 2004, S. 19 ff.

³⁰² Vgl. M. Hantke, a.a.O.

³⁰³ Die Petersberg-Erklärung des WEU-Ministerrats sieht vor, dass die WEU künftig nicht nur im Auftrag der VN oder der OSZE Blauhelmeinsätze durchführen kann, sondern unter bestimmten Bedingungen auch „friedensschaffende“ Kampfeinsätze vornehmen kann (Art. 17 EUV).

³⁰⁴ Die Rahmen sind schon in Art. I-41 Verfassungsvertrages umrissen.

Mit Art. III-311 Abs. 1 wird eine „Europäische Verteidigungsagentur“³⁰⁵ geschaffen, die zur Durchführung der Aufrüstungsverpflichtung der EU-Mitgliedstaaten dienen sollte (Art. I-41 Abs. 3). Diese Rüstungsagentur ist dem Ministerrat unterstellt und hat als Aufgabe, multilaterale Projekte vorzuschlagen, „durch die die Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten erfüllt werden“, „spezifische Kooperationsprogramme“ durchzuführen, „die Forschung auf dem Gebiet der Verteidigungstechnologie“ zu unterstützen und dazu beizutragen, dass „zweckdienliche Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors ... ermittelt werden“ (Art. III-311 Abs. 1). Dadurch soll die Funktionsbasis eines europäischen militärisch-industriellen Sektors geschaffen werden. Die Mitgliedstaaten verfügen zukünftig über die Möglichkeit, aufgrund einer sog. „strukturierten Zusammenarbeit“ (Art. I-41 Abs. 6) „Missionen“, d.h. auch Kampfeinsätze, durchzuführen. So können die Mitgliedstaaten eine eigene „Koalition der Willigen“ zur Durchführung von Militärinterventionen bilden.³⁰⁶ Darüber hinaus wurde erstmal eine militärische Beistandsklausel aufgehoben, aufgrund dessen die Mitgliedstaaten für den Fall eines bewaffneten Angriffs von außen eine Beistandspflicht entsprechend dem Art. 51 der UN-Charta haben (Art. I-41 Abs. 7). Für die „kollektive Verteidigung“ ist aber weiter die Anbindung an die NATO festgeschrieben (Art. I-41 Abs. 7).

2.4 *Neoliberalismus im Verfassungsrang (die offene Marktwirtschaft)*

Die Behandlung sozialer Themen in der Konventsarbeit³⁰⁷ beschränkte sich auf die Berücksichtigung der sog. „Lissabon-Strategie“.³⁰⁸ Eine grundsätzliche Umgestaltung der europäischen Sozialpolitik als eine integrierte Nachhaltigkeitsstrategie wurde nur am Rande gefordert. In den „Zielen der Union“ wird zwar über eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqua-

³⁰⁵ So wurde bei der Vorbereitung der konsolidierten Fassung des Verfassungsvertrages Ende August 2004 das „Amt für Rüstung, Forschung und militärischer Fähigkeiten“ (sog. Rüstungsagentur) umbenannt.

³⁰⁶ Vgl. A. Wehr, a.a.O., S. 93.

³⁰⁷ Ursprünglich wurde die Behandlung sozialer Themen überhaupt nicht in der Tagesplanung vorgesehen, was sich infolge einer Initiative der Konventsmitglieder-Vertreter des EP änderte. Vgl. A. Wehr, a.a.O., S.

³⁰⁸ Die Lissabon-Strategie – eine Strategie für die zukünftige Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Union - wurde bei der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon 2000 beschlossen. Das dort formulierte Ziel, die EU als „wettbewerbsfähigste, wissensbasierte Wirtschaft mit Vollbeschäftigung bis 2010 mit mehr besseren Arbeitsplätzen und gestärktem sozialen Zusammenhalt“ zu schaffen, sollte durch weitere Flexibilisierung und Deregulierung der Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte erreicht werden. Den Beschäftigten werden neue Pflichten auferlegt, deren Nichterfüllung mit Sanktionen verbunden ist.

lität“ (Art. I-3) gesprochen und in den Zuständigkeitskatalog der Union wird die Koordinierung „der Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ der Mitgliedstaaten eingeführt (Art. I-14). Doch diese Ziele verpflichten zu nichts, denn im Teil III des Verfassungsvertrages, wo die konkreten Politikinhalt festgelegt werden, finden sich keine Umsetzungsbestimmungen. Stattdessen verpflichten sich die Union und die Mitgliedstaaten mehrfach auf den „Grundsatz der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ (Art. III-177, III-178, III-185 Verfassungsvertrages). Zudem werden die Leistungen der Daseinsvorsorge im Sinne der WTO und GATS relativiert (Art. III-166 Verfassungsvertrages). Die Wirtschaftspolitik ist der Politik der „stabilen Preise“, der „gesunden öffentlichen Finanzen“ und „monetären Rahmenbedingungen“ untergeordnet (Art. III-177). Die Preisstabilität zu sichern, ist die vorrangige Aufgabe der EZB (Art. I-29, III-185). Der Vorrang der Preisstabilität ist somit auf Kosten der öffentlichen Infrastruktur und des sozialen Wohlstands in Verfassungsrang gehoben. (Vgl. EDA-Aufruf, 5.).

3.6 Beschäftigungspolitik – der Wirtschaftspolitik untergeordnet.

Die Beschäftigungspolitik soll laut Art. III-204 den Grundprinzipien der Wirtschaftspolitik gemäß gestaltet werden, d.h. unter Berücksichtigung des Grundsatzes der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, auf die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte ausgerichtet. Die Beschäftigungspolitik bleibt der Wirtschaftspolitik untergeordnet, orientiert sich an der Verpflichtung der EZB zu Preisstabilität und auf die Grundzüge des Stabilitätspaktes. Die Haushalte der Mitgliedstaaten und ihre Staatsverschuldung werden von der Europäischen Kommission überwacht und bei Abweichungen werden die Mitgliedstaaten vom Ministerrat sanktioniert (Art. III-184, Abs. 9 und 10). Im Bereich der Steuerpolitik beschränkt sich die Möglichkeit der Harmonisierung nur auf die indirekten Steuern (die Umsatzsteuer). Einkommens-, Körperschaft-, Gewerbe- oder Erbschaftssteuer sind der Angleichung entzogen.

3. Fazit

Der EU-Verfassungsvertrag sichert die rechtliche Grundlage für eine Militarisierung der EU. Die weit reichenden Änderungen und die neu aufgenommenen Bestimmungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik und insbesondere der Außen- und Verteidigungspolitik relativieren gravierend die Grundrechte. Die Fortsetzung einer neoliberalen Entwicklung Europas wird verfassungsvertraglich festgelegt. Bis 2006 soll der Ratifizierungsprozess in den einzelnen Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, dem im Verfassungsvertrag verankerten „antisozia-

len, neoliberalen und friedensgefährdenden“³⁰⁹ Gesellschafts- und politischen Modell entgegenzutreten. Die Voraussetzung dafür ist, eine breite öffentliche Debatte anzuregen, die auf objektiver und ausreichender Information beruht. Sollte der Vertrag nicht nachgebessert werden, ruft EDA in den Ratifikationsprozess oder bei den Referenden zu seiner Ablehnung auf.

³⁰⁹ M. Hantke, Neues vom EU-Verfassungsvertrag,
http://www.pds-europa.de/dokumente/presse/view_dok_html?zid=1330

IV.

Ökonomische, soziale und politische Probleme einzelner Länder

Alles auf eine Karte! Polens Rechte an den Machthebeln

Die ersten drei Monate unter neuer Regierung und die ersten Wochen unter dem neuen Präsidenten haben an und für sich wenig Überraschendes gebracht und doch ist die Verwirrung selten so groß gewesen. Das Regieren aus der Minderheitsposition fällt der PiS-Regierung (Recht und Gerechtigkeit) unter Kazimierz Marcinkiewicz schwerer als vielleicht erwartet, weshalb Polens neuer Präsident frühzeitig zu erkennen gab, dass er die Option einer vorzeitigen Parlamentsauflösung, die ihm im Zusammenhang mit der Haushaltsverabschiedung verfassungsrechtlich ohne vorherigen Mehrheitsbeschluss des Parlaments zusteht, ernsthaft in Erwägung zieht. Bis zum späten Nachmittag des 13. Februar – dann obsiegte die Option seines Zwillingbruders, der als PiS-Vorsitzender mittlerweile zum starken Mann in der Politik Polens aufgestiegen ist. Ihm gelang mittels eines Stabilitätspakts, die kleineren Parteien LPR (Liga der polnischen Familien) und Samoobrona mittels eines auf Stabilitätspakt getauften Stillhalteabkommens mehr oder weniger geschickt ins Boot der Minderheitsregierung zu holen. Für die Sicherung einer parlamentarischen Mehrheit zahlte der PiS-Vorsitzende einen kleinen Preis – die Aussicht, keine Neuwahlen auszuschreiben. Im Bunde mit seinem Präsidentenbruder gelang es ihm am letzten Tag der verfassungsmäßigen Frist noch einmal, den Preis zu drücken. Die Drohung, der Präsident könnte das Parlament auflösen, zwang die kleinen Stabilitätspartner auf die Knie. Sie unterschrieben einen Blankoscheck, worauf sie im Prinzip erklärten, im Rahmen des Paktes keine Gesetzesänderungsvorschläge gegen den PiS-Willen mehr vorzunehmen. Das reicht einstweilen den Kaczyński-Brüdern Jarosław (Vorsitzender) und Lech (Präsident). Ob sie die Rechnung ohne Wirt gemacht haben, wird sich zeigen. Wollen sie tatsächlich die von ihnen angestrebte vierte Republik erreichen, müssten sie von nun an alles auf eine Karte setzen. Der Stabilitätspakt nämlich, so meinen die meisten Beobachter an der Weichsel einhellig, werde das Jahr nicht überleben. LPR und Samoobrona haben das, was sie zu bieten hatten, veräußert. Ab jetzt werden sie nur noch Klotz am Bein sein. Da das Parlament sich von nun an für geraume Zeit (bis zur Haushaltsrunde in einem Jahr) nur noch selber auflösen kann (mit einfacher Mehrheit), sind sie im strategischen Spiel der PiS-Oberen ab

sofort unbrauchbar geworden, da sie einer Selbstaflösung des Parlaments bei Gefahr des eigenen Untergangs einfach nicht zustimmen können. Eine Selbstaflösung des Parlaments – genau das wäre die gewünschte Initialzündung für die vierte Republik – ist ab sofort nur noch mit Einwilligung der parlamentarisch fast genau so starken PO (Bürgerplattform) möglich. Bevor es dazu kommen könnte, müsste PiS allerdings seine Hausaufgaben machen – einen national-katholischen Block schaffen. Erstes Opfer wäre dann die LPR, die beinahe organisch in der übermächtig gewordenen Konkurrentin aufgehen könnte. Der Samoobrona müsste der soziale Schneid abgekauft werden, denn alleine aus dieser Positionierung heraus zieht sie noch ihre Stärke, die ihr aktuell laut Umfragen sogar ein parlamentarisches Überleben verheißen könnte. Aber die prononcierte soziale Rhetorik der Marcinkiewicz-Regierung könnte sich als stark genug erweisen, auch wenn mit Ablauf der Zeit bei nüchterner Betrachtung sich herumsprechen könnte, auf welchem dünnen Sand das alles gebaut wurde.

Der Ministerpräsident selbst kann ab sofort nicht mehr als ein bloßer Verlegenheitskandidat gelten, als der er bei Amtsantritt nicht nur in Oppositionskreisen angesehen wurde. Einerseits ist er laut Umfragen zum beliebtesten PiS-Politiker aufgestiegen, andererseits kann eine Auflösung des Parlaments über seinen Kopf hinweg eben auch nur noch erfolgen, wenn PiS und PO zusammengehen sollten. Dann wäre er das erste personelle Opfer, denn PO hält ihn für eine Schwindeloption, wollten sie doch Bruder Jarosław höchstselbst am Hebel der Macht sich blamieren sehen. Für die nächsten Monate allerdings dürfte Marcinkiewicz seinen Posten PiS-Intern gesichert haben. Gelänge es ihm im Kabinett, seine Popularität in gefällige Politik umzumünzen, wäre er aus Sicht des national-katholischen Lagers einer der wichtigsten Garanten für die Aufrechterhaltung und den erhofften Ausbau des aktuellen Wählerzuspruchs. Erforderlich wären bis zum Ende des Jahres 30% +x und möglichst ein kleiner Vorsprung vor der PO-Konkurrenz. Kleiner Vorsprung, weil die zusammengenommenen 60% der Wählerstimmen ausreichen könnten, um im Parlament die für Verfassungsänderungen erforderliche Zweidrittelmehrheit zu bekommen. Erst in einem solchen Fall, das wissen alle Akteure auf der rechten Seite nur zu gut, wäre der Weg zur vierten Republik im geltenden gesetzlichen Rahmen überhaupt möglich. Mehr sogar: Dieser Weg wäre dann möglich und das dürfte Verlockung genug sein – nicht nur in den Köpfen der PiS-Strategen. Vierte Republik hieße formal Aufbau einer Präsidialrepublik und Einführung des Mehrheitswahlrechts. Anstelle der heute im Parlament („verwirrenden“) existierenden Parteienvielfalt hätte es der Wähler („der Einfachheit halber“) nur noch mit zwei großen (einzig aussichtsreichen) Wahlblöcken zu tun – einem national-katholischen Block (um PiS herum) und ei-

nem liberal-konservativen Block (um die PO herum). Eine Aussicht, die beim Durchschnittswähler augenblicklich gar nicht einmal so unbeliebt ist! Noch vor Jahresfrist galten PiS und PO als unzertrennbare Partner im konservativen Lager. PiS gab sich national-katholischer und erhielt kräftigen Aufwind nach dem Papsttod, die PO positionierte sich als „moderne Wirtschaftspartei“, die an liberalen Werten nicht gänzlich vorbeikommt. Gemeinsamer Hauptfeind der beiden Gruppierungen waren die „Postkommunisten“, die ein für alle Male von den Hebeln der Macht entfernt werden sollten. Und genau hier tauchte die Idee einer anderen Republik mit anderen Spielregeln auf, sollte doch eine Wiederholung von 1993 und 2001 verhindert werden, als die sich tapfer moderne Sozialdemokraten taufenden politischen Erben der Volksrepublik aus der Opposition heraus an die Regierungshebel gelangte.

Die Parlamentswahlen 2005 brachten so gesehen eine Enttäuschung, wurde doch die beabsichtigte Zweidrittelmehrheit noch deutlich verfehlt. Seitdem beherrscht ein Spiel die politische Szene, wie es vor den Wahlen kaum ein Beobachter für möglich gehalten hätte. PiS und PO stilisieren sich seit Wochen und eindrucksvoll, weil in aller Öffentlichkeit, also ungeniert zu gegenseitigen Hauptfeinden hoch. Die Inszenierung einer unglaublichen Polarisierung beginnt zu wirken. Nutznießer sind – wen sollte es wundern – beide Gruppierungen. Hinter dem ganzen steht aber nichts weiter als der erstrebte Weg zur vierten Republik, den nur beide gemeinsam gehen können.

Wie beim Kartenspiel auch besteht freilich die Gefahr des Überreizens. Etwa wenn der PiS-Vorsitzender und Präsidenten-Bruder die PO-Führung über Polens meistgelesenes Blatt „Gazeta Wyborcza“ des „antistaatlichen (also staatsfeindlichen) Abenteuerertums“ bezichtigt. Viele Beobachter meinen mittlerweile, dass PiS und PO (bzw. deren Führungen) nach Schlammschlachten dieses Stils in absehbarer Zeit nicht mehr auf gemeinsame politische Projekte sich einigen werden können. Sie geben Entwarnung und halten der Kaczyński-Brüder vierte Republik mittlerweile eher für einen großen Bluff aus Wahlkampfzeiten. Sie übersehen nur, dass der gegenwärtig wichtigste politische Akteur Polens – das PiS-Lager – inzwischen alles auf eine Karte setzt. Und die Versuchung ist groß. Übrigens nicht nur auf PiS-Seite.

Common Agricultural Policy and Trade Between Russia and The European Union: Indications from the Meat Market The Abstract for a Presentation

The recent reform of the CAP in The European Union is said to be a progressive step according to WTO principles, due to reduction in direct agricultural subsidies. Theoretically reducing subsidies means trade liberalization, weakening of trade barriers, opening of trade boards and abolition of national protection. Is this true in the case of the European Union?

The new agricultural policy program, called “Not quantity, but quality”, revokes previous subsidies which were paid according to the quantity of goods produced, and sets up single farm payments. These single payments are contingent on environmental, food safety, animal and plant health, and animal welfare standards, as well as a requirement to keep the farms in good agricultural and environmental positions. According to the program, support will be provided for farmers who are committed to improving the welfare of their farm animals and who improve their husbandry practice. Subsidies will be paid on the basis of the additional costs with a maximum incentive payment of maximum 500 Euro per livestock unit.³¹⁰

Other governments, which are not able to support the agriculture industry as much as Europe does, would like to welcome reforms of European Union. For example, Russia’s agricultural subsidies are much less than European agricultural subsidies. European beef subsidies are 0.80 Euro per Kilo. This means that 2.10 Euro per kilo beef can be sold for only 1.30 Euro per kilo, which corresponds to the costs of beef in Russia.³¹¹ These European beef subsidies depress Russia’s meat market, decrease the price and the amount of pork and poultry produced. If there were fewer economic pressures from the subsidised European markets, perhaps Russian production could become more competitive in the European market?

Russia and European countries have a long food trade tradition. In recent times the European meat exports accounted for 20% of Russia’s poultry

³¹⁰ Directorate General for Agriculture (2003), "CAP reform summary", *Newsletter*, July 2003, Brussels.

³¹¹ © 2002-2003. РСИН.Рy <http://www.rsin.ru/?command=showNew&idnews=53>

imports, 78% of its beef imports, and 50% of its pork imports, though it is one of the biggest markets for European exporters of meat products.³¹²

Russia itself produces 2-4% of the world's meat, while Europe provides over 20% (Germany - 3%). Only domestic poultry production is making progress in Russia (15% growth during 2005). Due to the difficult economic situation in the agricultural sector, cattle livestock continues to decrease. For example, in January 2005 the amount of meat produced decreased by 17,6%, at the same time the cattle for slaughter increased. Very expensive fodder is one of the main reasons for the drop in livestock. The lack of national meat products compels Russia to import, and one of the main exporters is the European Union. The main meat exporters to Russia are Germany, the Netherlands, Ireland, France, Denmark, Poland, United States, and Argentina.³¹³

Long term changes in the national as well as in the international trade balance between Russia and The European Union will appear due to the next and very important part of the CAP reform - new food safety standards set up for EU agriculture. The Regulation 178/2002/EC³¹⁴, which provides the legal basis for the authority, was formally adopted on 28 January 2002. This document lays down the general principles and requirements of food law, establishes the European Food Safety Authority and lays down procedures in matters of food safety.

This regulation provides the basis for a high level of protection of human health and consumers' interest in relation to food, in particular taking into account the diversity in the supply of food including traditional products. It establishes common principles and responsibilities in order to provide a strong scientific base, efficient organizational arrangements and procedures to underpin decision-making in matters of food and feed safety.

Articles 6 and 7 of the Regulation provide the idea that food law shall be based on risk analyses. And in specific circumstances where the possibility of harmful effects is identified, but scientific uncertainty persists, provisional risk management measures necessary to ensure the high level of health protection chosen in the Community may be adopted, pending further scientific information for a more comprehensive risk assessment.³¹⁵

The text of the Regulation does not give an exact explanation of the cases, in which a high level of health protection could be adopted. It means that

³¹² "EU and Russia end meat import stand-off", CEE-Foodindustry.com, 3.09.2004.

³¹³ "Производство и рынок мяса в России", официальный сайт Торгового дома "Оргхим экология", 2001.

³¹⁴ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety

³¹⁵ Official Journal L 031, 01/02/2002 P. 0001 - 0024

the high level could be adopted in any particular case, and could serve as an instrument of protectionist policy.

For example, after the new European food safety standards are implemented, a large part of the Russian agricultural and processing industry products previously exported wouldn't be allowed to enter the European market any more. From the standpoint of this development, it seems that the Eastern European market could become less accessible for Russia than it was before the enlargement of the European Union. Beginning in 2004, Russia will lose 300 – 500 million Euro per year due to new higher food safety standards in Eastern European countries.³¹⁶ So, we could assume that subsidies are going to be replaced by a new non-tariff trade barrier – food safety standards.

Being quite disappointed with this situation, Russia expressed its opinion by reminding the European Union about the problems with certifying the EU's meat exportation practices. There is a danger that if a disease outbreak in the EU ever occurred, this meat could be sold to Russia from another European country, taking into consideration that inside the European Union there are not any kinds of boards. The European Commission maintains that EU labelling and monitoring rules guarantee that products from establishments with potentially inadequate safety standards cannot be exported, even to other EU countries. But this argument does not help Russia's fate.

For years Russia sought a single veterinary certificate from the EU that would work for all 15 countries. Since EU countries share the same health and food safety standards, having separate certificates for the United Kingdom, Denmark, and Germany would be similar to having a separate certificate for Utah, Idaho, and Texas. When the EU was making preparations for the new incoming member states, including former Soviet republics, the Russian government began demanding the EU agree to a single certificate for all EU countries wishing to export to Russia. When the EU still has not come to an agreement on the single certificate issue on May 1, 2004, the same date the 10 new member states joined the EU, the deadline passed for creating a single certificate system, which prompted Russia to instate a temporary ban on all imports of European meat starting June 1. During five days European suppliers gathered on the boards, bearing losses, until the negotiators on the upper level indicated a new date for establishing unified standards adoption – it was the 1st of August. Later, the term was prolonged until the 1st of January. The adoption of the unified Veterinary Certificate is still being discussed. As far as Russia's meat producing industry

³¹⁶ „Россия доведет свои продукты до европейцев. Почему мы пока проигрываем от расширения ЕС“, Крестьянские Ведомости, 26.01.2005.

is not able to fully satisfy the demand of meat processing national enterprises, and those enterprises depend on exported European meat, the ban itself is not economically efficient for Russia also. The interdependence of the countries makes them looking for compromises.

Despite the problems appeared, as well as the World Trade Organization requirement for international trade liberalization, it is not always easy to abdicate the protectionist policy. This is not only a question of economical and social expediency; this is also a question of interests and power. The closed system of European market is hardly to be changed due to the CAP reforms, only the zone of it has become larger since the enlargement of the EU in 2004.

On the other hand, the consequences of CAP reforms are expected to be positive for the European Union itself. Common agricultural policy reforms would solve the problem of overproduction in the agricultural sector and would make the EU farmers more competitive and market oriented.

Einführung in die Problematik des Ländlichen Raumes

1. Zum Begriff „Ländlicher Raum“

Der Ländliche Raum umfasst eine Fülle von Charakteristika, die seine Funktionen beschreiben. Allerdings gibt es bis heute keine allgemeingültige Definition des Begriffes, was u.a. auch an der langen Betrachtungsweise des Ländlichen Raumes als bloße Restkategorie innerhalb der Raumordnung der Bundesrepublik Deutschland liegen mag. „Die ländlichen Gebiete im Sinne des Raumordnungsgesetzes sind bisher nicht abgegrenzt. Sie erstrecken sich auf Gebiete außerhalb der Verdichtungsräume und ihrer Randbereiche sowie auf Gebiete außerhalb sonstiger verdichteter Räume“ (Bundesraumordnungsprogramm 1975, S. 5; zitiert nach Henkel 2004, S. 33). Dieser Umstand macht es auch so schwierig Menschen, die vorzugsweise aus der Stadt kommen und mit ländlich geprägten Gebieten sonst nicht in Berührung kommen, „Ländlichen Raum“ zu erklären, wenn nicht einmal in der Bundesraumordnung eine exakte Systematik erkennbar ist. Erklärbar ist dies nur mit der außerordentlichen Komplexität des Forschungsgebietes, welches die Wissenschaft vor große Herausforderungen stellt. Insofern kann auch an dieser Stelle keine abschließende Betrachtung erfolgen, sondern lediglich ein Überblick und evtl. daraus resultierende Denkanstöße gegeben werden.

Eine Definition, die etwas Licht ins Dunkel der Materie zu bringen versucht, entstammt dem *Wörterbuch Allgemeine Geographie*. Danach ist „ländlicher Raum im Gegensatz zur Stadt bzw. zum städtischen Raum ein Gebiet, in dem dörfliche bis kleinstädtische Siedlungsstrukturen vorherrschen, die Bevölkerungsdichte relativ gering ist und die erwerbstätige Bevölkerung großenteils bis überwiegend in der Landwirtschaft beschäftigt ist. In den Industriestaaten ist eine Abgrenzung des l. R. wegen des sozioökonomischen Strukturwandels schwierig geworden (→ *Stadt-Land-Kontinuum*). Als Abgrenzungskriterien werden z.B. verwendet: Agrarquote, Bevölkerungsdichte, Verteilung der Wohnbevölkerung auf Einwohnergrößenklassen der Gemeinden, Anteil der Freifläche an der Gemarkungsfläche der Gemeinden, erwirtschaftetes Sozialprodukt usw. In der Raumplanung der Bundesrepublik Deutschland wird der l. R. relativ grob als Raum außerhalb der Verdichtungsräume definiert. Im solchermaßen

abgegrenzten l. R. existieren neben ländlichen auch klein- bis mittelstädtische Gemeinden“ (Leser 1997, S. 439).

Innerhalb dieser Definition werden sogleich drei Abgrenzungsansätze aufgeworfen: zunächst wird mit dem sogenannten *pragmatischen Ansatz* auf den Unterschied zwischen Ländlichem Raum und Stadt hingewiesen. Ferner erfolgt eine *Negativdefinition*, die sich formelhaft wie folgt ausdrücken lässt:

$$C (LR) = A (Gesamtraum der BRD) - B (Verdichtungsräume)$$

Sie verdeutlicht recht gut die gegenwärtige Position des Ländlichen Raumes als die bereits angesprochene „Restkategorie“ innerhalb der deutschen Raumordnungspolitik.

Der dritte Ansatz innerhalb der o.g. Definition erfolgt *induktiv*, d.h. durch die Ausstattung des Ländlichen Raumes mit Hilfe von Attributen (geringe Bevölkerungsdichte, hohe Agrarquote³¹⁷, relativ dünne Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen etc.). Eine innere Definition des Ländlichen Raumes erfolgt ferner durch:

- landschaftliche,
- wirtschaftliche,
- demographische,
- administrative sowie
- baulich-physiognomische Kriterien³¹⁸ (Henkel 2004, S. 32).

Einen anderen Ansatz zur Feststellung der „Ländlichkeit“ einer Region verfolgt Fuchs (1988; zitiert nach Henkel 2004, S. 34), indem er bei Regionen mit einem Industriebesatz³¹⁹ von unter 60 Industriebeschäftigten/1000 EW von „Agrargebieten“ spricht. Born (1977; zitiert nach Henkel 2004, S. 35f.) unterstreicht, dass die überlieferte Bausubstanz eine ländliche Siedlung und somit auch ganze Landstriche sichtbar macht. Dabei spielt es keine Rolle, wie viele Menschen heute noch in der Landwirtschaft einer Siedlung tätig sind, allein äußere Merkmale einer hier früher betriebenen Landwirtschaft sind für ihn von Bedeutung.

Die Vielfalt an Definitionen für den Ländlichen Raum lässt sich auch anhand der Klassifikation des selbigen durch die OECD³²⁰ belegen. Diese definiert „Ländlichen Raum“ im internationalen Maßstab mit weniger als 150 EW/km². Der Grad der Ländlichkeit eines Staates ergibt dabei sich aus

³¹⁷ Anteil der Erwerbspersonen in der Landwirtschaft zur Gesamterwerbszahl

³¹⁸ z.B. die für ländliche Gemeinden typischen dörflichen bis kleinstädtischen Siedlungsstrukturen

³¹⁹ gleichbedeutend mit „Industriedichte“, d.h. der Anteil der industriellen Arbeitsplätze am Arbeitsplatzangebot

³²⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development

dem Anteil der Bevölkerung, der in ländlichen Räumen lebt. Folgende Unterscheidungen werden getroffen:

> 50 % der Bevölkerung lebt im LR → predominantly rural (vorherrschend ländlich)

15-50 % der Bevölkerung lebt im LR → significantly rural (bedeutsam ländlich)

< 15 % der Bevölkerung lebt im LR → predominantly urban (vorherrschend städtisch)

Allein diese Fülle an (nicht allgemeingültig) existierenden Definitionen macht es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, exakt die ländlichen von den städtischen und verdichteten Gebieten abzugrenzen.

Was wird nun aber in der Praxis als „ländlich“ bezeichnet? In Deutschland drückt „Ländlicher Raum“ eine Raumkategorie aus und beinhaltet alle Gebiete, die nicht verdichtet sind. Die Grenze hierbei liegt bei 100 Einwohnern/km² (EW/km²). Eine kreisbezogene Abgrenzung erfolgte durch den Beirat für Raumordnung (1969), der den Schwellenwert für die Bevölkerungsdichte ländlicher Kreise auf 200 EW/km² festgesetzt hat (Henkel 2004, S. 34). Diese Schwellenwerte sind für das Gebiet der alten BRD auch durchaus zweckdienlich, gibt es dort doch nur recht vereinzelt Regionen mit sehr niedrigen Bevölkerungsdichten.

Mit der Vereinigung von DDR und BRD im Jahre 1990 wurde auch das gesamte Planungsinstrumentarium (dabei insbesondere die Landesplanung) auf dem Gebiet der ostdeutschen Länder übernommen (Hilbig 2001, S. 1). In weiten Teilen Ostelbiens sowie der Altmark herrschen jedoch Einwohnerdichten von großflächig unter 50 EW/km²³²¹ und teilweise gar unter 25 EW/km²³²² vor. Diese Gebiete werden nun mit Regionen Westdeutschlands zusammengefasst, die ebenfalls unter die Kategorie „ländlich“ fallen, aber vergleichsweise schon als urban gelten dürften. Dennoch gelten für alle Regionen der Raumkategorie Ländlicher Raum ein und dieselben Instrumentarien, obwohl sich schon recht frühzeitig die eingeschränkte Passfähigkeit bei der Anwendung der Kategorien und Parameter der Raumplanung auf Ostdeutschland herausgestellt hat (Weiss 1996, S. 180). In der Folge gehen somit viele Instrumente an den wahren Bedürfnissen des Ländlichen Raumes in Ostdeutschland vorbei.

³²¹ WEISS 1996, S. 180

³²² ebd. S. 183

2. Träger der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland

Anhand von Abb. 1 wird die administrative Gliederung, so wie sie in der Raumordnung festgelegt ist, dargestellt. Dabei muss betont werden, dass der Ländliche Raum keine administrative Einheit sondern eine Raumkategorie ist, und sich somit nicht in dem System wiederfindet.

Die räumliche Planung zeichnet sich durch ein hierarchisches Prinzip aus, wobei die Vorgaben der höheren Ebene für die nachfolgenden Ebenen jeweils verbindlich sind und umgesetzt werden müssen. Dennoch ergibt sich kein strenges Subsidiaritätsprinzip („top-down“), sondern vielmehr ein wechselseitiges Zusammenspiel in Form eines „Gegenstromprinzips“. In diesem werden sowohl die Probleme der unteren Planungsträger durch die oberen respektiert als auch die Zielvorgaben, Empfehlungen und Richtwerte der höheren Instanzen auf z.B. kommunaler Ebene berücksichtigt (Henkel 2004, S. 279).

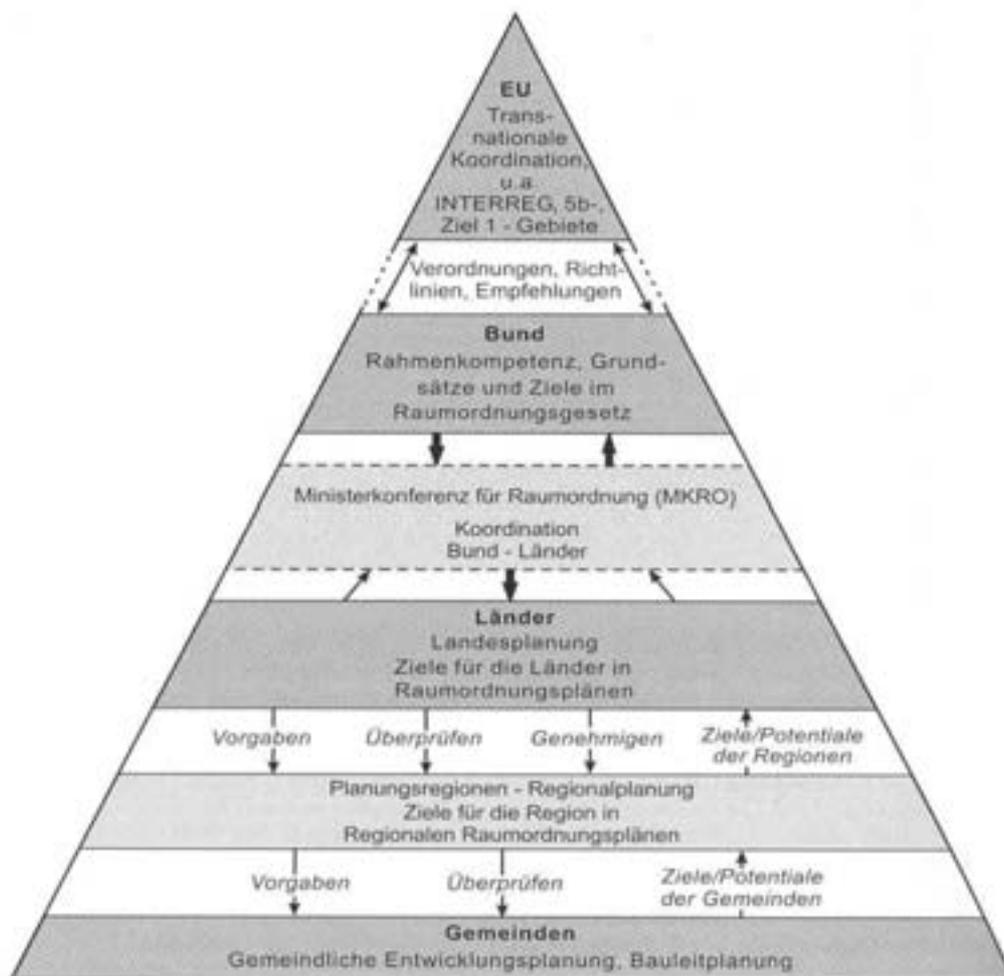


Abb. 1: Instanzen der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland (ergänzt nach Seifert 1986; aus: Henkel 2004, S. 278)

3. Funktionen des Ländlichen Raumes

Auch wenn die Grenzen zwischen Stadt und Land heutzutage recht fließend geworden sind und beide in den meisten modernen Industrie-staaten formalrechtlich gleichgestellt sind, empfängt der Ländliche Raum in zunehmendem Maße seine Entwicklungsimpulse von der Stadt. Gleich-zeitig entsteht damit eine enge funktionale Verflechtung zwischen beiden, die sich in der Ergänzung gesamtstaatlicher Aufgaben äußert. Dabei müssen Funktionen, die der Ländliche Raum für die Verdichtungs-räume erfüllt und eigene Funktionen unterschieden werden. Häufig kommt es aufgrund von Überschneidungen jedoch zu einer Vermengung der Funktionen. Abb. 2 liefert einen (nicht Anspruch auf Vollständigkeit erhebenden) Überblick über Funktionen des Ländlichen Raumes.

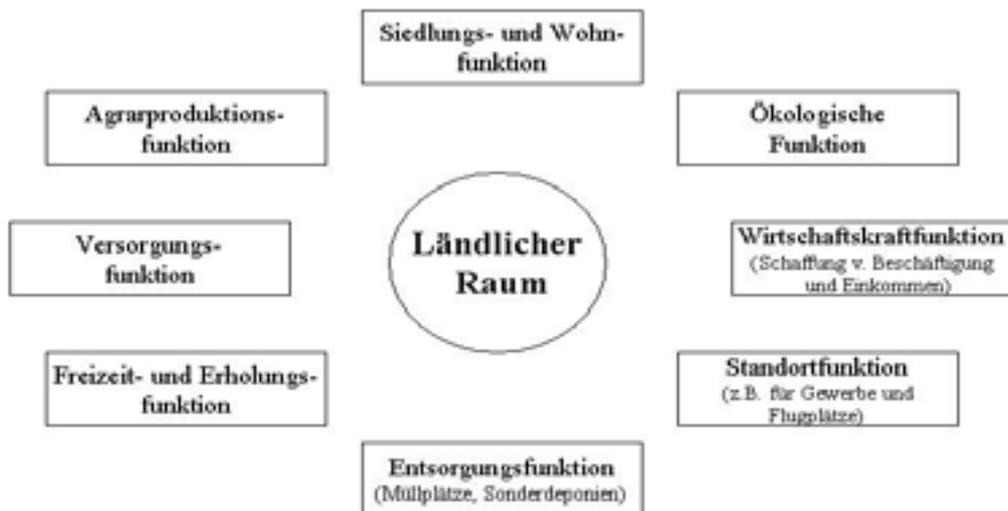


Abb. 2: Funktionen des Ländlichen Raumes (eigene Darstellung unter Verwendung von Henkel 2004, S. 39)

Anhand dieser Übersicht wird auch deutlich, dass der Ländliche Raum längst nicht mehr nur mit Landwirtschaft gleichgesetzt werden darf. Lediglich knapp 3 % der heute Erwerbstätigen arbeiten noch in der Landwirtschaft und auch in vielen ländlichen Gemeinden ist die Landwirtschaft durch die zunehmende Rationalisierung der Arbeitsprozesse schon längst nicht mehr der Hauptarbeitgeber. Zudem darf auch nicht außer acht gelassen werden, dass sich die größte Agrardichte³²³ und -produktion im Um-

³²³ Zahl der landwirtschaftlich Berufszugehörigen je km² oder 100 ha landwirtschaftliche Nutzfläche

land der städtischen Agglomerationen wiederfindet (z.B. Leipziger Tieflandsbucht, Region Hannover), denn gerade dort wird die Versorgung der städtischen Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen gewährleistet.

4. Ziele und Instrumente der Raumordnung

Das Leitbild in der Raumordnungspolitik formuliert das Ziel, in allen Teilräumen des Staates (also auch im Ländlichen Raum!) gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen.³²⁴ Dies beinhaltet also auch eine ausreichende Ausstattung mit Infrastruktur sowie zumutbare Entfernungen für die Bewohner der ländlichen Kommunen und Regionen zu den Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird von sog. *Mindeststandards* gesprochen.

„Leitbilder“ sind jedoch lediglich weitgefasste Zielvorgaben, die Realität ist oft eine ganz andere. So ist es mittlerweile bspw. schon beinahe üblich geworden, dass bereits Kinder im Grundschulalter Anfahrtswege von z.T. über einer Stunde(!) zu ihrer Schule in Kauf nehmen müssen. Demnach dürfen durchaus Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Raumordnung bei der Verfolgung bzw. Erfüllung ihrer Aufgaben und Leitvorstellungen gehegt werden.

Dennoch bedient sich die Raumordnung einer Fülle von Instrumenten, um ihre selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Dabei werden die *räumlichen bzw. formalen Organisationsmittel*, die der Gliederung des Raumes dienen, von den *materiellen Gestaltungsmitteln*, diese äußern sich z.B. in konkreten Anreizmitteln zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder Infrastruktur, unterschieden. Im Folgenden soll das wichtigste Instrument der deutschen Raumordnung, nämlich das räumliche Organisationsmittel der Zentralen Orte erläutert werden.

Zentrale Orte sind Konzentrationspunkte öffentlicher und privater Infrastruktureinrichtungen, die nicht nur die eigene Bevölkerung, sondern darüber hinaus auch die der umliegenden Orte mit Gütern und Dienstleistungen versorgen. Dabei erfahren sie einen *Bedeutungsüberschuss*. Aufgrund von Größe, Bedeutung der Zentralen Orte und der Reichweite der Dienstleistungen (z.B. Schul- und Krankenhausversorgung) werden drei Ebenen von zentralen Orten unterschieden: Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren. An diese schließen sich im Ländlichen Raum die große Masse der sogenannten „nichtzentralen Orte“ an.

³²⁴ § 1 Abs. II Ziffer 6 ROG

Die Theorie der Zentralen Orte geht auf W. Christaller zurück, der 1933 am Bsp. Süddeutschlands ein räumliches Organisationsmodell von Siedlungen und Versorgungseinrichtungen erstellte. Grundanliegen war die Ausrichtung des Raumes auf das Zentrum. Aufgrund dieser Herangehensweise können Orte, die bestimmte zentralörtliche Funktionen (festgelegte Ausstattungsnormen) nicht erfüllen, von einer Zentralitätsklasse ausgeschlossen, andere hingegen gezielt mit noch fehlenden Einrichtungen ausgestattet werden. Das Konzept erlangte etwa 20 Jahre nach seinem Vorlauf im Dritten Reich Eingang in die Raumordnungspolitik der BRD und wurde zu dessen gebräuchlichstem Organisationsmittel, ohne dass seine Eignung für die Planung jemals einer kritischen Prüfung oder Wertung unterzogen wurde. Bereits das Bundesraumordnungsprogramm (1975) fordert eine räumliche und sachliche Bündelung der Fördermaßnahmen auf Grundlage des Zentrale-Orte-Konzeptes. Auf dieser Grundlage erfolgt die Verteilung der (zunehmend knappen) staatlichen Infrastrukturinvestitionen. Dank der Aufstellung von Versorgungskatalogen für die Zentralorte und ihre Versorgungsbereiche konnte bisher in peripheren ländlichen Regionen zumindest vielerorts eine Infrastruktur-Mindestausstattung gesichert werden (Henkel 2004, S. 283f.). Durch dieses Netz fällt allerdings die große Anzahl von „nichtzentralen“ Orten. Bei der zunehmenden Mittelknappheit wird die zukünftige Entwicklung der Ländlichen Räume als eigenständiger Lebens- und Wirtschaftsraum, wie § 2 Abs. 2 Ziffer 6 ROG diesen Grundsatz der Raumordnung formuliert, natürlich immer schwieriger bzw. ist überhaupt nicht mehr zu erfüllen.

Zur weiteren Annäherung an das Zentrale-Orte-Konzept siehe u.a. auch die Arbeiten von Heinritz 1979 und Henkel 2004.

5. Strukturelle Ausstattung ländlicher Räume

Eine Einstufung ländlicher Gebiete erfolgt aufgrund der gegebenen örtlichen bzw. regionalen Infrastruktur³²⁵ (*strukturelle Ausstattung*). Diese ist Grundvoraussetzung eines ausgewogenen Wirtschafts- und Dienstleistungsmilieus einer Region. Je nach ihrem Vorhandensein sowie den Faktoren „Zentralität“ und „Verdichtung“ erschienen die ländlichen Gebiete in der Bundesraumordnung bisher als Restgröße unterhalb eines festgelegten Verdichtungsgrades. Dabei werden drei Haupttypen ländlicher Räume unterschieden (nach Henkel 2004, S. 290). Da jedoch diese Klassifikation das komplexe Wirkungsgefüge und die innere Differenziertheit der struktur-

³²⁵ dabei werden administrierte Einrichtungen, die durch die öffentliche Hand verantwortet werden (z.B. Straßen und Sportanlagen), von marktorientierten Einrichtungen (u.a. Telekommunikation und Einzelhandel) unterschieden

schwachen ländlichen Räume nicht so gut zum Ausdruck bringt, erweist sich die nachfolgende Typisierung, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) vorgenommen wurde, als eine problemorientiertere Herangehensweise. Sie unterscheidet:

- Typ 1: Strukturschwache ländliche Räume
- Typ 2: Ländliche Räume mit Entwicklungspotenzial (z.B. in Tourismus oder Landwirtschaft)
- Typ 3: Ländliche Räume mit wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik (durch Schaffung von Arbeitsplätzen im sekundären und tertiären Sektor)
- Typ 4: Ländliche Räume im Umland von Agglomerationen („Grüne Wiese“ Standorte)³²⁶.

Nach dem Vorbild des Zentrale-Orte-Konzeptes findet in der Raumordnung bei der Ausstattung von Räumen mit öffentlicher und privater Infrastruktur das *Konzept der dezentralen Konzentration* Anwendung. D.h. es wird eine großräumige Verteilung von Agglomerationen angestrebt, wobei die dezentrale Konzentration Agglomerations- und Wachstumseffekte auch im Ländlichen Raum ermöglichen soll, ohne zu einer Zersiedlung des selbigen zu führen. Hauptkritikpunkt ist jedoch, dass sich der Staat auf diese Weise auf Kosten des Ländlichen Raumes aus der Fläche zurückzieht, um Finanzmittel einzusparen.

6. Probleme des Ländlichen Raumes

Trotz einer vielschichtigen Problemlage in den ländlichen Regionen der Bundesrepublik Deutschland, erweist sich die Abwanderung der Bevölkerung aufgrund tatsächlich nicht gleichwertiger Lebensbedingungen (trotz des angesprochenen Leitbildes in der Raumordnung; *Kap. 4*) als das Haupthemmnis einer zukünftigen Entwicklung dieser Regionen. Der Mangel an Arbeitsplätzen, sozialer Infrastruktur sowie schlechte Zukunftsperspektiven führt zu einer selektiven Migration aus den ländlichen Gemeinden in die Städte, die *altersspezifisch determiniert, geschlechtlich differenziert und qualifikationsorientiert*³²⁷ verläuft. Insbesondere für den Ländlichen Raum Ostdeutschlands und einige Grenzregionen Westdeutschlands (z.B. Region Bayerischer Wald) sind diese Vorgänge nachgewiesen worden und besitzen eine nachhaltige Wirkung für die jeweilige Region.

³²⁶ MILBERT 2002, S. 18f.

³²⁷ WEISS 1996, S. 90 belegt den Prozess der selektiven Migration anschaulich für die ländlichen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern vor 1990

Nachfolgende Darstellung soll die Komplexität der Entwicklungsprobleme ländlicher Regionen, die oftmals mit der Monostrukturierung und/oder dem Niedergang der regionalen Wirtschaft verbunden sind, in Form einer Wirkungskette verdeutlichen. Anhand dieser wird ersichtlich, wie schwierig es für eine strukturschwache und peripher gelegene Region ist, aus diesem Gemenge auszubrechen und für sich eine positive Entwicklung zu induzieren. Aus diesem Grunde ist auch die Suche nach Handlungsalternativen von entscheidender Bedeutung.



Abb. 3: Wirkungskette zur Ausbildung von Strukturschwächen ländlicher Regionen („Regionaler Teufelskreis“). (aus: Henkel 2004, S. 346)

7. Mögliche Handlungsalternativen

Durch welche Maßnahmen lässt sich aber ein „Durchbrechen“ der beschriebenen Problemfelder erreichen? Schaut man einmal über den eigenen Tellerrand hinaus und blickt auf Skandinavien, wo periphere Regionen oftmals noch viel dünner als in Ostelbien besiedelt sind, so wird augenscheinlich, dass dort durch die gezielte Verlagerung staatlicher Institutionen (z.B. Forstverwaltung oder Hochschulen mit dem Schwerpunkt ländlicher Wirtschaftsweise³²⁸) in den Ländlichen Raum, dieser durchaus eine Aufwertung erfahren konnte.

³²⁸ exemplarisch sei hier die Fischereihochschule in Tromsø (Norwegen) genannt

Für eine auf Nachhaltigkeit orientierte Regionalentwicklung wird auch in Deutschland seit jüngerer Zeit ein *Leitbild der endogenen bzw. regional angepassten Entwicklung* propagiert. Dieses beinhaltet die Erarbeitung und selbständige Verwirklichung regionsspezifischer Strategien. Dabei wählt eine Region ihre Ziele und Maßnahmen für einen festgelegten Zeitraum frei aus und konzentriert sich auf deren Umsetzung. Es darf davon ausgegangen werden, dass die handelnden Akteure vor Ort selbst am besten über die Problemlage der eigenen Region Bescheid wissen.

Auch eine umfassende Verwaltungsreform (unter dem Aspekt einer in ihrem Abschluss gesteigerten Funktionalität) sollte zur Schaffung leistungsstarker und effizienter Gemeindeverwaltungen in Betracht gezogen werden. Dies bedeutet nicht unmittelbar eine flächenhafte Eingemeindungspolitik kleiner und oftmals leistungsschwacher Gemeinden, sondern vielmehr die Schaffung von Stadt-Umland-Gemeinden³²⁹, wobei die Umlandgemeinden wie Ortsteile fungieren könnten, ihre Vertretungen aber mehr Kompetenzen bis hin zum Vetorecht für Entscheidungen, die den Ort betreffen, besitzen sollten. Entstehende Ungleichgewichte zwischen Zentrum und Umland ließen sich durch ein Zwei-Kammern-Modell ausgleichen.³³⁰ Dadurch könnte die bürgerschaftliche Mitwirkung gesichert und eine demokratische Legitimität erreicht werden.

Durch eine effiziente Verwaltung der Gemeinden durch hauptamtliche Mitarbeiter („Verwaltungsprofis“) kann zudem eine gezielte Einwerbung von EU-Fördergeldern³³¹ betrieben werden, die durch ehrenamtliche Bürgermeister so wohl nicht zu leisten wäre, ohne deren Engagement in Frage stellen zu wollen. Auch durch die konsequente Außendarstellung einer Region („Regionalmarketing“) ließen sich neue, bisher ungenutzte Potenziale erschließen.

Ohne freilich die Komplexität des Themas innerhalb dieses Artikels vollständig darstellen zu können, lassen sich doch die Ergebnisse der bisherigen Raumordnungspolitik als für den Ländlichen Raum eher ernüchternd betrachten. Der vielseitig beschworene Abbau der Disparitäten zwischen den Großstädten und Verdichtungsgebieten einerseits, und den ländlich geprägten Gebieten andererseits hat sich nicht eingestellt. Vielmehr haben sich die Disparitäten in den letzten Jahren eher noch verstärkt.

³²⁹ dabei muss von Fall zu Fall überprüft werden, ob die jeweilige Stadt auch tatsächlich Aufgaben für ihr Umland wahrnimmt oder ob etwa andere teilträumliche Beziehungen vorherrschend sind

³³⁰ OSTSEE ZEITUNG, 02.12.2004 (S. 15): „Pommerndreieck als Oberzentrum der Region“

³³¹ bspw. Mittel aus dem LEADER+-Programm

Literatur und Quellen

Heinritz, G. (1979): Zentralität und zentrale Orte. Eine Einführung. B.G. Teubner, Stuttgart.

Henkel, G. (2004): Der Ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland. Studienbücher der Geographie, Gebrüder Borntraeger Verlagsbuchhandlung, Berlin, Stuttgart.

Hilbig, A. (2001): Kleinräumige Differenzierung der Bevölkerungsdynamik in M-V. Greifswalder Geographische Arbeiten Band 20. Greifswald.

Leser, H. (Hrsg., 1997): DIERCKE-Wörterbuch Allgemeine Geographie. Westermann und dtv, Braunschweig, München.

Milbert, A.: Was ist »Der ländliche Raum«? In: LEADER forum 3/2002, S. 18f.

Ostsee Zeitung, 02.12.2004 (S. 15): „Pommerndreieck als Oberzentrum der Region“

Raumordnungsgesetz (ROG). In: Baugesetzbuch. 31. Auflage (Stand 1. März 2000). Dtv, München.

Weiss, W. (1996): Mecklenburg-Vorpommern. Brücke zum Norden und Tor zum Osten. Klett-Perthes. Gotha.

V.

Philosophische Fragen

Einige Fakten über den Informationsbegriff

Vorwort

Es ist nicht einfach über Information zu schreiben, und zwar aus vielen Gründen. Erstens, ist es nicht immer offensichtlich, warum man sich mit diesen Thema beschäftigen soll. Was kann man über das Thema Information schreiben? Und wofür? Was ist so interessant an Information? Auf diese Fragen will ich zunächst antworten, bevor ich zu den Fakten komme. Zweitens: es ist nicht ganz klar, was Information wirklich ist. Gerade das macht das Thema aber so interessant. Dazu möchte ich einige Ausführungen machen, auch wenn die Frage nach Information leichter als die Antwort ist. Das Problem ist, dass es so viele Antworten auf die Frage „Was ist Information“ gibt, dass schon seit 20 Jahren niemand mehr in der Lage ist, sie zu bündeln. Daher werde ich mich im Folgenden auf einige Antwortrichtungen beschränken, die mir besonders nützlich und interessant erscheinen. Die Darstellung kann also weder objektiv noch vollständig sein.

Das Thema Informationstheorie ist Gegenstand meiner Dissertation, hier möchte ich zeigen, dass dieses Thema nicht tot ist. Dennoch war ich überrascht, wie viel Literatur zu diesem Thema ich während meines Forschungsaufenthaltes in Berlin gefunden habe. Dies zeigt, dass Information ein lebendiges Thema ist. Und ich bin offensichtlich nicht der Einzige, der davon überzeugt ist, dass wir ohne das Wissen über Information weder künstliche Intelligenz schaffen noch verstehen können, wie das menschliche Gehirn funktioniert. Zwar sind Computer in der Lage, komplizierte Gleichungen zu lösen, für viele Funktionen sind sie jedoch schlechter geeignet als jedes Insekt. Die Auflösung dieses Gegensatzes ist m. E. durch einen Informationsbegriff möglich.

1. Der Anfang

Die Geschichte des Informationsbegriffes hat keinen wirklichen Anfang. Der Begriff war immer da, wurde jedoch unterschiedlich in verschiedenen Fächern gebraucht. Holger Lyre schreibt: „Unser heutiger Begriff Form entstammt etymologisch der Übersetzung des griechischen Formbegriffs ins Lateinische: *forma*. Mit *Information* drückt der Lateiner die Handlung des Formens und Gestaltens aus – und zwar auch im Sinne von Belehrung und Unterweisung als einer Formung des Intellekts. Die abstraktere Bedeutung von Information als Vorstellung oder „Begriff“ schließt sich an. Die Scholastik folgt im Wesentlichen dem lateinischen Sprachgebrauch.

Das Deutsche Wort „informieren“ entlehnt sich im 15. und 16. Jahrhundert aus dem lateinischen Verb *informare*. Dabei findet eine entscheidende Bedeutungsübertragung von „unterrichten“ zu „benachrichtigen“ statt. Seifert (1968) hat die Vermutung geäußert, dies als Folge des europäischen Humanismus zu sehen: bedeutungsschwere Begriffe wurden in die Nationalsprachen übertragen. Im Deutschen wurde daher das Wort „Bildung“ dem Fremdwort „Information“ vorgezogen. Für das letztere blieb dann winzig die neuzeitliche Bedeutung von Information als Wissensmitteilung oder Nachricht“.³³²

Der alte Begriff der „Information“ hat aber nicht viel zu tun mit dem modernen. Dieser entwickelte sich erst in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts, als die Ingenieure nach besseren Kommunikationswegen suchten. In dieser Zeit haben sich Kommunikationsmöglichkeiten schnell verbreitet, das Radio wurde zu einem wichtigen Massenkommunikationsmittel, das auch im Welthandel eine große Rolle spielte. Bei der Weiterentwicklung des Radios für eine schnellere und genauere Informationsübertragung stellte sich das Fehlen einer Theorie der Information als Problem heraus, bei dessen Lösung man sich der trial and error-Methode bediente. Darauf reagierte die Arbeit von R.W.L. Hartley im Jahr 1928. Er hat gezeigt, dass die Übertragung einer bestimmten „Menge der Information“ einen *konstanten* Quotienten „*channel capacity/Zeit*“ erforderlich macht. Die „Menge der Information“ verstand Harley ganz einfach: eine Nachricht besteht aus Zeichen. Benutzen wir das Morsealphabet, haben wir nur zwei Zeichen. Nutzen wir das lateinische Alphabet, haben wir 26 Zeichen. Je mehr Zeichen ein Alphabet hat und je länger eine Nachricht ist, desto mehr „Informationen“ werden übermittelt. „Channel capacity“ bedeutet daher, wie viele Zeichen pro Zeit dieser Kanal übertragen kann.

Wirklich wichtig ist, dass es für Hartley keine Unterscheidung von wichtigen und nutzlosen „Informationen“ gab. Als Ingenieur hat er lediglich ein

³³² Holger Lyre (2002): *Informationstheorie*, München, S. 11

Gerät entwickelt, das Radiosignale sendet und erhält; der Bedeutungsgrad der Signale ist dabei unerheblich.

20 Jahre später hat der Ingenieur Claude Elwood Shannon eine erste komplette Theorie der Kommunikation vorgelegt. Seine „Mathematische Theorie der Kommunikation“ (Mathematical Theory of Communication) von 1948 hat gezeigt, dass jede Nachricht (Bild, Film, Musik) digitalisiert sein, also als diskrete Zahlen - und damit exakt - gespeichert werden kann. Daher könnte man sich auf die Übertragung dieser Zahlen beschränken. Und weil das einfachste Zahlensystem das Binärsystem ist, sollte man sich auf dieses System konzentrieren. Shannon hat auch bewiesen, dass die „Menge der Information“ nicht nur von der Länge der Nachricht selbst, sondern auch davon abhängt, wie überrascht der Empfänger ist. Je größer die Überraschung, desto mehr „Information“ wird übertragen.

Um dieses Problem zu lösen, sollten die gesendeten Zeichen vereinfacht werden; dies ist durch eine Beschränkung auf „0“ und „1“ am besten möglich. Die kleinste Menge der Information war also 1 Bit – eine Alternative zwischen zwei Zeichen, zwei mögliche Antworten auf eine Frage: „ja“ oder „nein“. Shannon glaubte wie Hartley, dass die *Bedeutung* der Nachricht für einen Ingenieur nicht wichtig ist. Aber wie kann die Information ohne ihre Bedeutung an die Überraschung des Empfängers geknüpft werden? Shannon hat dazu eine Statistik genutzt: danach sind Empfänger eher überrascht, wenn sie eine seltene Nachricht bekommen. In diesem Fall ist die „Menge der Information“ groß. Wenn der Empfänger dagegen ein vorhersehbares Signal bekommt, ist die Überraschung (also auch die Informationsmenge) klein. Im einfachsten Fall, wenn die Quelle mehr „1“ als „0“ gesendet hat, ist sie weniger informativ, als wenn sie genauso viel „1“ wie „0“ gesendet hätte.

Der Wert der Mathematischen Kommunikationstheorie von Shannon war in ihrer Tragweite Ende der 40er Jahre noch nicht bekannt, aber ohne diese Theorie hätten wir heute jedoch weder Internet oder Handy. Tatsächlich ist sie heute so weit verbreitet, dass sie häufig „Informationstheorie“ genannt wird, obwohl Shannon selbst gegen diesen Namen Einspruch erhoben hat.

2. Kybernetik

Ebenfalls 1948 hat Norbert Wiener ein sehr wichtiges Buch veröffentlicht: *“Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine”*. Das war der Anfang der Kybernetik, der „Wissenschaft über Steuerung“, wie sie nach ein paar Jahren genannt wurde.

Die Idee war klar: wie die Erkenntnisse in der Technik, besonders der Elektrotechnik, ergeben haben, laufen viele Prozesse, besonders Steuerungs-

prozesse, in Tieren und Maschinen nahezu gleich ab und können daher mit denselben Grundbegriffen erklärt werden. Mehr noch: diese Prozesse laufen im gesamten Universum – von den kleinsten Atomen, bis zu ganzen Gesellschaften – gleich ab.

Der wichtigste Grundbegriff in der Kybernetik war die “Kopplung“, also die Wirkung eines Systems auf ein anderes. Diese kann „informativ“ oder „energetisch“ sein. Energetische Kopplungen sind relativ einfach – wir können sie mittels Newton’scher Physik beschreiben. Informative Kopplungen sind dagegen komplizierter, sie geben z.B. Richtungen an und müssen *verstanden* werden. Zugleich sind sie nicht so universal wie energetische Kopplungen. Aber was bedeutet „verstanden“? Wenn ich ein Auto fahre und sehe eine rote Ampel und halte nicht an, bedeutet das, dass ich es nicht verstanden habe? Auch kann ein Zeichen viele Bedeutungen haben. Der Zebrastrifen bedeutet jeweils etwas anderes für Fußgänger und für Autofahrer.

Informative Kopplungen sind besonders spezifisch für Lebewesen; allerdings wurden diese auch durch die neueste (1948) Technik genutzt. Es entstanden während und nach dem II. Weltkrieg immer mehr Automaten, also „*sich selbst bewegend*“ Maschinen, und informative Kopplungen spielten dort eine immer größere Rolle. Und man ging davon aus, dass informative Kopplungen durch eine geeignete Informationstheorie genauso gut beschrieben werden könnten wie energetische Kopplungen durch die Physik. Tatsächlich hat Informationstheorie dieses Ziel nie erreicht.

3. Informationstheorien in den 50er Jahren

Die Kybernetik hat sich am schnellsten in den USA entwickelt, die auch bei der Einführung des Computers am weitesten fortgeschritten waren. Dafür waren wirtschaftliche Interessen ausschlaggebend; auch Regierung und Militär erhofften sich einen Vorteil im kalten Krieg. So haben Kybernetiker weitere Automatisierungen, z. B. auf dem Feld der Übersetzung und dem „information retrieval“ (Wiederauffinden von Informationen) entwickelt. Für diese Projekte standen ausreichend Mittel zur Verfügung. Allerdings wendeten sich erstzunehmende Kybernetiker zunehmend anderen Feldern, wie der Theorie der Automation und den Computerwissenschaften, zu.

Die anderen agierten insbesondere in zwei Bereichen: der eine – praktische – fragte nach der stärkeren *Nutzbarkeit* von Informationen; die Frage, *was Information ist*, ist dabei unwesentlich. Für diese Richtung stehen z.B. die Bibliothekswissenschaften, die in der Informatik eine große Hilfe zur Ordnung von Büchern gesehen haben.

Der zweite Bereich war automatische Übersetzung. Ausgelöst durch die zahlreicher werdenden wissenschaftlichen Artikel in russischer Sprache wuchs das Bedürfnis, diese ins englische übersetzen zu lassen. Zwar gab es hier zu Beginn einige Erfolge, man stieß jedoch sehr schnell an die Grenzen des Machbaren. Diese glaubte man (z.B. MacKay) mit einer Informationstheorie überwinden zu können, indem sie den *Sinn* des Originals leichter übersetzen könnte.

Eine, heute klassische Informationstheorie wurde 1952 von Yehoshoua Bar-Hillel und Rudolf Carnap in: „An Outline of a theory of semantic information“ entwickelt. In dieser Arbeit haben sie den Versuch unternommen, die Shannon'sche Theorie um einen semantischen Aspekt der Information zu erweitern. Dabei sollte erreicht werden, dass zwischen Sätzen unterschieden werden kann, die zwar genauso lang und genauso wahrscheinlich sind, die aber dennoch unterschiedlich informativ sind. Grundlage dieser Unterscheidung ist die Logik. Dazu musste eine künstliche Sprache definiert und die Zahl der Sätze beschränkt werden. Wenn ein Satz richtig ist, muss eine bestimmte Anzahl anderer Sätze falsch sein. Je größer die Zahl möglicher falscher Sätze, desto informativer ist der richtige Satz. Der Satz: „heute ist Montag“ hat zur Konsequenz, dass 6 andere Sätze („heute ist Dienstag“ „heute ist Mittwoch“ ... „heute ist Sonntag“) falsch sind. Dagegen macht der Satz: „heute ist nicht Mittwoch“ nur einen Satz zu einem falschen („heute ist Mittwoch“). Aus diesem Grund ist er richtige Satz des 1. Beispiels („heute ist Montag“) informativer als der des 2. Beispiels („heute ist nicht Mittwoch“).

Beide Wissenschaftler haben ihre Theorie jedoch nur als einen ersten Schritt einer semantischen Informationstheorie begriffen. Bezogen auf „naturale“ Sprachen, die neben der Syntax auch die Semantik berücksichtigen, erwies sich diese Theorie jedoch als beschränkt und wurde 20 Jahre nach ihrer Entwicklung kaum noch angewandt.

Im Unterschied dazu sind die Ideen von Donald MacKay, dessen Interesse an Information aus der Kybernetik rührt, bis heute aktuell. MacKay ging davon aus, dass Informationen „gemessen“ werden können über die *Veränderung* in der Repräsentation. Unter dem Einfluss von Wittgensteins „*Logisch-philosophischer Abhandlung*“ ging MacKay davon aus, dass wenn die Grundsymbole aller Repräsentationen bekannt sind es möglich wäre, Information über relativ einfache Mathematik zu messen.

Dazu hat er zwei Informationsmaße vorgeschlagen, „logon“ und „metron“. Erstere bezieht sich auf die *qualitative* Vergrößerung von Wissen, letztere auf *quantitative* Vergrößerung.

Das entscheidende der MacKay'schen Theorie ist, dass er Information nicht an Kommunikation gebunden verstand, sondern davon ausging, dass Information überall vorkommt. Sie ist etwas absolutes, unabhängig von einem Sender, sie ändert sich selbst nicht – wohl aber unser Wissen und unser Verhalten.

4. 70er Jahre, Systemtheorie, Informationswissenschaft

In den 70er Jahren hat die Kybernetik in den westlichen Ländern an Einfluss verloren. An ihrer Stelle hat die Systemtheorie an Bedeutung gewonnen, auch in der Informationswissenschaft, die sich ebenfalls in den 70er Jahren herausbildete.

Als interdisziplinäre Wissenschaft diente sie der Analyse von Problemen, die einen Zusammenhang mit Information aufwiesen, die Spanne reichte von Bibliothekswissenschaften über technische Infrastruktur (Hard- und Software) bis zu den Naturwissenschaften. Allerdings zog diese Interdisziplinarität Unklarheiten in der begrifflichen Definition von Information nach sich. So machte Hans Wellisch 1972 in seiner Arbeit: "From Information Science to Informatics: A Terminological Investigation" 39 Definitionen der Information aus, die er als uneinig und falsch bezeichnete.³³³ Auch G. Wersing und U. Neweling haben 1975 in: "The Phenomena of Interest to Information Science" 17 Definitionen dargestellt und diese 6 Gruppen zugeordnet, aber auch innerhalb der Gruppen können die Definitionen uneinheitlich sein.

Rafael Capurro wiederum schreibt in „The Concept of Information“,³³⁴ dass A. M. Schrader in seinen Forschungen ungefähr 700 Definitionen der „Informationswissenschaft“ und ihrer Vorgänger von 1900 bis 1981 ausgemacht hat, die ihn zu dem Schluss führten, dass diese Wissenschaft ein konzeptionelles Chaos darstellt.

5. Dretske, Devlin, Barwise

Im Jahr 1981 hat der Philosoph Fred Dretske mit seinem Buch: "Knowledge and the flow of information" versucht zu beschreiben, was *Wissen* ist. Sein Problem ist die Lösung folgender Fragen: "Wovon kommt unser Wissen", "Was ist Wissen" und "Wie wir sagen können, wann jemand etwas weiss und wann nicht". Information erscheint in dieser epistemologischen

³³³ Siehe Eugene J. Rathswohl (1975): *Tutorial, group 1: Nature of information* in: Anthony Debons, William J. Cameron: *Perspectives in information science* Noordhoff – Leyden, S. 23

³³⁴ Capurro R., Hjørland B.: *The Concept of Information*, <http://www.capurro.de/infoconcept.html>,

Betrachtung als Mittel zur Klärung der Frage, welche Erkenntnisse bei welchen Beweisführungen als „sicher“ gelten können.

Dretskes Buch hat viel Kritik und Diskussion hervorgerufen, es ist bis heute eine der meistbeachteten Arbeiten im Feld der Informationstheorie.

Nach fast 20 Jahren wurden seine Gedanken aus einer ganz unerwarteten Richtung wieder aufgenommen: aus der Logik. 1991 haben Keith Devlin und John Barwise eine Logik des „normalen Lebens“ entwickelt, die in „Logik und Information“ beschrieben ist. Ziel war die Entwicklung einer Logik, die auf Information beruht, wobei es nicht so wichtig ist, „was“ Information ist, sondern „wie Informationsfluss“ möglich ist. Dieser erfolgt nach Devlin über sog. „Beschränkungen“ (constraints), die verschiedene Typen von Situationen lenken. Wenn z.B. „Rauch Feuer bedeutet“ dann wird eine Verbindung zwischen zwei Situationen, nämlich „Feuer“ und „Rauch“ hergestellt.

Das Modell von Devlin ist insofern interessant, weil es zwar aus der Logik kommt, aber auf die kognitive Fähigkeit des Subjekts abhebt.

1997 haben John Barwise (einer der Schöpfer der Situationslogik) und Jerry Seligman ein Buch unter einem Titel „Information flow, the logic of distributed systems“ veröffentlicht. Sie fragen danach, „How *do* remote objects, situations, and events carry information about one another without any substance moving between them?“³³⁵ Darauf antworten sie, dass die Information über die „Regelmäßigkeit“ erfolgt. Wie z.B. bei einer Taschenlampe: brennt sie auf Kopfdruck, werden zugleich folgende Informationen übertragen: die Lampe funktioniert, die Batterien funktionieren und die Glühbirne ist intakt. Zugleich sind diese Informationen *beschränkt*. Sie beziehen sich auf den Gegenstand und werden nicht durch den Menschen hervorgebracht.

Als logisch-mathematisches Modell eignet sich dieses zur Beschreibung und Erforschung von Systemen; es gibt Auskunft darüber, unter welchen Bedingungen Schlussfolgerungen möglich sind.

6. Unified Theory of Information (UTI)

Um 1990 wird die „Unified Theory of Information“ (UTI) entwickelt, die wie folgt beschrieben wird: „Der Kern einer UTI muss ein Konzept der Information darstellen, das flexibel genug ist, um zwei Funktionen zu erfüllen: Es muss sich auf die verschiedenen Manifestationen von Information beziehen und daher alle wissenschaftliche Disziplinen befähigen, ein gemeinsames Konzept zu benutzen. Gleichzeitig muß es präzise genug sein,

³³⁵ J. Barwise, J. Seligman (1997): *Information Flow*, Cambridge, S. 5

um die einzigartigen Bedürfnisse jedes Wissenschaftszweiges zu erfüllen. Das Allgemeine und das Spezielle sollte daher in Form einer Dialektik von Gleichheit und Verschiedenheit vereinbart werden - das Allgemeine als bestimmende Regel aller Formen von Information, das Spezielle als jene Charakteristika, die die verschiedenen Arten von Information voneinander unterscheiden.³³⁶

Im Unterschied zu anderen Informationstheorien soll sich die UTI nicht darauf reduzieren festzustellen „was Information ist“, sondern sie soll verschiedenen Wissenschaften ein besseres Naturverständnis ermöglichen und einen verbesserten Erklärungsapparat zur Verfügung stellen. Zugleich soll sie im Zusammenhang mit der Entwicklung der Kognitionswissenschaft zum besseren Verständnis des Funktionierens des menschlichen Hirns dienen, um die Entwicklung künstlicher Intelligenz zu forcieren.

In der Praxis erweist sich dies jedoch als schwierig. Um das o. g. Ziel zu erreichen, muss zunächst das sog. „Capurro Trilemma“ gelöst werden. Dieses Trilemma, entwickelt von Rafael Capurro und verbreitet durch Hofkirchner und Fleissner, besteht darin, die *eine* Definition von Information zu entwickeln, die sich für alle Kontexte eignet, in denen dieser Begriff verwendet wird. Der Termin „Information“ kann bedeuten

- a) dasselbe auf allen Stufen, in allen Situationen (Eindeutigkeit)
- b) etwas Ähnliches (Analogie)
- c) etwas Unterschiedliches (Mehrdeutigkeit)

Die Lösung des Trilemmas sehen Fleissner und Hofkirchner in der Evolution. Ihrer Meinung nach ist die Evolution nicht nur gesteuert durch die „actio est reactio“-Regel, sondern Aktionen können viel geringer als Reaktionen sein. Dies ist ein Kennzeichen von Informationswirkungen; die Natur ist fähig, solche symbolischen Wirkungen spontan zu kreieren.

Da alle Systeme, die sich selbst organisieren, diese Terminologie benutzen, kann Information als Prozess der Selbstorganisation definiert werden.

7. Information in der Physik

Die Informationstheorie hat seit der Shannon'schen Kommunikationstheorie auch in der Physik viele Anhänger, weil ein Teil der von Shannon benutzten Mathematik der Statistischen Physik sehr ähnlich ist. So sieht z.B. Tom Stonier in der Information eine Kraft, die gegen Entropie (eine natürliche Eigenschaft der Materie, von Ordnung zum Chaos überzugehen) wirkt und versucht, diese zu messen. Der Zusammenhang zwischen Entropie und Information wird heute als physikalische Kategorie aufgefasst, die

³³⁶ C. Fuchs, W. Hofkirchner (2002): *Ein einheitlicher Informationsbegriff für eine einheitliche Informationswissenschaft* in: C. Floyd, C. Fuchs, W. Hofkirchner (Hrsg.) *Stufen zur Informationsgesellschaft*. Frankfurt, S. 268

z.B. zu der Schlussfolgerung führt, dass das Universum nur zwei (und nicht drei) Dimensionen haben kann. Aber das führt hier zu weit.

8. Fazit

Mit diesem Aufsatz konnte ich nur ein paar Schlaglichter auf das riesige Feld der Informationstheorien werfen. Ich habe mich hier nur auf die westlichen (englischen und amerikanischen) Theorietraditionen beschränkt. Die Situation im Osten stellt sich ganz anders dar; hier war der Begriff der Information eng mit der marxistischen Epistemologie verbunden und es wurde viel Arbeit investiert, die „Informationen“ in eine dialektisch-materialistische Weltanschauung einzubinden.

Diejenigen, die sich näher für das hier nur angerissene Thema der Information interessieren, möchte ich auf ein paar Quellen hinweisen: als Einstieg empfehle ich <http://www.capurro.de/info.html>. Näheres zum Thema Philosophie und Information ist zu finden unter:

<http://www.wolfson.ox.ac.uk/~floridi/pdf/oppi.pdf>. Weitere Informationen zum UTI sind zu finden unter: <http://www.uti.at/> und <http://triplec.uti.at/>. lesen.

Literatur

Bar-Hillel, Y. (1964): Language and information; Selected essays on their theory and application Addison-Wesley.

Barwise, J. Seligman, J. (1997): Information Flow, Cambridge.

Capurro, R., Hjørland, B. (o. J.): The Concept of Information, <http://www.capurro.de/infoconcept.html>

Cherry, C. (1966): On human communication : a review, a survey, and a criticism M.I.T. Press.

Debons, A. Cameron, W. J. (1975): Perspectives in information science Noordhoff – Leyden.

Devlin, K. (1992): Logic and information Cambridge : Univ. Press

Dretske, F. I. (1981): Knowledge and the flow of information Cambridge, Mass.: MIT Pr.

Floridi, L. (ed.) (2004): The Blackwell guide to the philosophy of computing and information, Blackwell.

Fox C. J. (1983): Information and Misinformation, Greenwood Press, London.

Fuchs, C. Hofkirchner, W. (2002): Ein einheitlicher Informationsbegriff für eine einheitliche Informationswissenschaft in: C. Floyd, C. Fuchs, W. Hofkirchner Stufen zur Informationsgesellschaft. Frankfurt, S. 268.

Hofkirchner, W. (ed.) (1999): The quest for a unified theory of information : proceedings of the Second International Conference on the Foundations of Information Science Gordon and Breach.

Lyre, H. (2002): Informationstheorie, München.

MacKay, D. M. (1969): Information, Mechanism and Meaning The M.I.T Press London.

Stonier, S: (1990): Information and the internal structure of the universe London, Springer.

Die Rolle der Konsumenten in der modernen Gesellschaft

Einleitung

1. Die gegenwärtige Situation

Was wir beobachten können ist der Niedergang des bisherigen Wirtschaftsmodells. Im letzten Jahrhundert war die Situation in den kapitalistischen Ländern eindeutig, die Produzenten haben ihre Waren produziert und den Konsumenten verkauft. Für viele Menschen war dieses Modell nicht schlecht, auch die Arbeiter waren Konsumenten und als Arbeiter hatten sie selbst Macht inne, sie konnten nämlich mit den Kapitaleigentümern verhandeln und wenn die Verhandlungen zu keinen befriedigenden Ergebnissen führten, konnten sie auch streiken. Für die Kapitalisten war diese Situation auch nicht schlecht; vielleicht waren die Gewinne nicht maximal, aber wenn es den Menschen gut ging, gab es kein Risiko, dass sich die Menschen dem Kommunismus zuwenden würden.

Das Kapital hatte also nicht die gesamte Macht in seinen Händen, es müsste viele Kompromisse eingehen. Und beide Seiten schienen zufrieden zu sein. Aber nun besteht eine andere Situation. Nach dem Fall der Sowjetunion ist die Angst vor dem Kommunismus verebbt. Mit den Globalisierungsprozessen ist den Arbeitern jede Macht entzogen worden: wenn ganze Fabriken in kurzer Zeit in östliche Länder verlagert werden können, ist ein Streik kaum noch möglich. Unter den Bedingungen der Konkurrenz haben immer weniger Menschen Arbeit und diejenigen, die noch Arbeit haben, verdienen relativ weniger als früher. Für das Kapital scheint das kein großes Problem zu sein, weil es genügend Wohlhabende gibt und die Nachfrage groß genug bleibt, um das ganze System zu erhalten. Es ist immer augenfälliger geworden, dass die gesamte politische Macht vom Großkapital dominiert wird. Die Demokratie erweist sich als ineffektiv, weil die gewählten Parteien unabhängig von ihren Versprechungen fast das gleiche tun. In Deutschland ging die SPD eine Koalition mit CDU/CSU ein und allmählich wird der Sozialstaat zerstört. In Polen hat die Regierungspartei „Bündnis Demokratischer Linke“, SLD, ohne Gewissensbisse eine neoliberale Politik betrieben und hat jetzt nur noch 54 von 460 Abgeordneten (und hält das für einen Erfolg!), und keine andere Partei scheint die Mög-

lichkeit zu haben, die entstandene Lücke zu füllen. In anderen Ländern ist die Situation nicht viel anders. Man könnte also sagen, dass die ganze Macht sich nun in den Händen des Kapitals befindet: das Kapital diktiert die Gesetze und das gesamte Sozialmodell. Keine Konkurrenzkraft ist in Sicht.

Meiner Meinung nach ist eine solche Situation, wie oben gezeigt, nicht von langer Dauer. Die Natur fürchtet das Vakuum – irgendeine soziale Gruppe muss die Rolle eines Gegenwichts spielen. Und ich behaupte, diese soziale Gruppe sind die Konsumenten.

2. Konsument – wer ist das?

Wir alle sind Konsumenten. Wenn wir etwas kaufen, wenn wir es benutzen, wenn wir von irgendeiner Dienstleistung Gebrauch machen, unabhängig davon ob, es etwas kostet oder kostenlos ist. Wenn wir ins Gericht gehen, „konsumieren“ wir die Gesetze, die Fähigkeit der Richter und unserer Juristen. Auch wenn wir nichts machen, konsumieren wir unsere Zeit. Also niemand kann sagen, dass er kein Konsument sei. Natürlich ist das in einem sehr weitem Sinne gemeint und im weiteren werde ich den Begriff „Konsument“ einschränken, aber es ist wichtig zu bemerken, dass Konsument sein nicht bedeutet, nur zu kaufen. Im engeren Sinne es ist natürlich so.

Dass wir alle Konsumenten sind, bedeutet natürlich nicht, dass wir alle die gleichen Konsumenten sind. Einige von uns sind reicher – sie haben generell eine große Entscheidungsmöglichkeit etwas zu erwerben oder eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Wir haben auch verschiedene Präferenzen, verschiedene Geschmäcker, verschiedene Bedürfnisse. Glücklicherweise findet in der modernen Gesellschaft fast jeder etwas passendes für sich.

Die Marktwirtschaft funktioniert nach einer einfachen Regel. Produzenten erzeugen ein Angebot, Konsumenten erzeugen die Nachfrage. Konsumenten haben die Wahl, etwas zu kaufen und können sich den Produzenten aussuchen. Ob Produzenten neue Bedürfnisse erzeugen oder nur neue Wege aufzeigen, um die alte Bedürfnisse zu erfüllen, ist noch nicht klar – die Diskussion darüber dauert noch an. Fakt ist jedoch, dass die Konsumenten eine Wahl haben – letzten Endes sind es die Konsumenten, die die Entscheidung treffen, was und wann sie kaufen. Und diese Wahl ist die Grundwaffe der Konsumenten.

Natürlich wissen das die Produzenten ganz genau; darum versuchen sie mit verschiedenen Mitteln unsere Wahl zu beeinflussen und fast alle sind unfair. Werbung zeigt uns, was und warum wir kaufen sollen (müssen?) – mehrheitlich ist sie unlauter, sie verschweigt die Nachteile eines Produkts

und erwähnt keine Konkurrenzprodukte. Sie versucht den Eindruck zu erwecken, dass etwas nicht zu haben, einen Nachteil für die Verbraucher bedeuten würde. Manche Produzenten wenden auch andere Methoden an – sie versuchen zum Beispiel die Verkäufer eines Konkurrenzproduktes dazu zu bewegen, es nicht zu verkaufen. Sie sprechen auch nicht gerne über die Verfahren, die sie in der Produktion einsetzen. Wenn wir also etwas kaufen, wissen wir oft nicht, unter welchen Bedingungen es hergestellt wurde, ob die Produktionsmethoden ökologisch waren, ob die Zutaten im Essen gesund für uns sind usw.

Wie können sich die Konsumenten verteidigen? Sie verfügen auch über einige Mittel. Erstens, können sie sich vereinigen und etwas zusammen gegen Produzenten (oder besser: für Konsumenten) unternehmen. 1971 wurde in den USA „Consumer Action“ gegründet – eine der ältesten Konsumenten-NGO. Sie hat mehrere Prozesse gegen unfaire Händler angestrengt, Broschüren über beste Produkte veröffentlicht, hat sich an der Verbesserung der Konsumentenschutzgesetze beteiligt. Sie deckt Fälle unfairer Praktiken von Firmen usw. auf.³³⁷ Nach diesem Vorbild wurden weitere Organisationen in den USA und in anderen Ländern gegründet. Manche werden auch von staatlicher Seite unterstützt.

Auch die Staaten schützen ihre Konsumenten. Sie führen Regelungen ein, oft unter dem Druck der Konsumentenorganisationen. So ist z.B. jetzt zu lesen, dass Rauchen tödlich sein kann und welche Zutaten die Lebensmittel enthalten. Manche dieser Organisationen versuchen die Regierungen zu beeinflussen, um den Konsumenten weiter zu helfen.

Meiner Meinung nach ist es positiv, wenn diese Organisationen um eine bessere Kennzeichnung der Produkte kämpfen. Wenn es jedoch zu Überregulierungen kommt, wird die Kraft der Konsumenten als Gegengewicht zum Kapital eingeschränkt. Der Konsument schwächt die Kapitalmacht durch seine individuelle Wahl. Das einzige, was er braucht um diese Wahl bewusst treffen zu können, ist die Information über die ihn interessierenden Fakten. Und auch in diesem Bereich sind die Konsumentenorganisationen sehr aktiv. Aber es wäre falsch zu denken, dass diese Organisationen irgend etwas an den Produktionsmethoden, Technologien, Preisen usw. ändern. Nur ein Konsument kann das durch seine Wahl erreichen.

Im folgenden soll aufgezeigt werden, wie in der heutigen Wirtschaft, die voll von moderner Technik, Produktionsmethoden und Informationstechnologien ist, ein Konsument eine Macht werden kann, welche Werkzeuge er benutzen soll und welches Sozialmodell dies ermöglicht.

³³⁷ <http://www.consumer-action.org/English/evolutionofCA.php>

1. Das beste Werkzeug – das Internet

1.1. Meinung publizieren

In dem Entscheidungsprozess sind mindestens drei Phasen zu beobachten: die Präparationsphase, in der wir überdenken, ob, und wenn ja, was wir kaufen, der Einkauf selbst und, endlich, die Benutzung, bei der wir uns eine Meinung über das gekaufte Produkt bilden. Für die Produzenten scheinen die ersten zwei Phasen die wichtigsten zu sein, aber für den Konsumenten ist die dritte der Kern des Konsumierens. Der Produzent versucht seine Waren zu bewerben, versucht auch einen Einkauf so einfach und angenehm wie möglich zu machen. Der Konsument wird den Einkauf beurteilen, und über ihn mit anderen Menschen, wie Familie oder Freundeskreis, reden. Dieser Einfluss ist sehr bedeutend – ist er doch näher an seinen Freunden, als die Firmen oder Fachleute je sein könnten.

Aber jetzt kommt das Internet, was alles verändert. Meine Meinung über ein Produkt muss nicht mehr mein Privatproblem sein. Jetzt kann ich mich öffentlich und global äußern. Es gibt mehrere Internetseiten über Autos, Computer, Handys, Hotels usw. In meiner Freude über ein Produkt bin ich nicht mehr allein, aber auch nicht in meiner Enttäuschung: ich kann meine Erfahrungen mit anderen Leuten teilen. Ich kann auch Ansichten von anderen Leuten über ein Produkt lesen. Mehr und mehr Menschen achten auf solche Ansichten und halten sie für objektiver und ehrlicher, als die von Fachleuten und besonders von der Werbung.

Selbstverständlich muss man um eine Meinung im Internet zu schreiben, ein bisschen Zeit und Mut haben. Die gute Nachricht ist: viele Leute unterhalten sich miteinander im Internet auf Diskussionsgruppen. Es ist wie jedes Gespräch in einem Café, es wird aber festgehalten, archiviert und veröffentlicht, und es kann anschließend im Archiv nachgelesen werden. Die Menschen sprechen über viele Dinge und auch über die Waren, die sie kaufen. Zum Beispiel kann man unter www.google.de ein Produkt eingeben und sieht, dass fast über jede Ware (und natürlich Dienstleistung) schon diskutiert wird. Und wenn nicht, dann kann man einfach eine neue Frage stellen – es gibt mehrere Leute, die sich auf eine Gelegenheit freuen, solche Fragen zu beantworten und über solche Themen weiter zu diskutieren. Dass bedeutet, dass die dritte Phase der Entscheidung, nämlich die Benutzung, die Ware/Dienstleistung jetzt so stark beeinflusst wie die erste: die Präparationsphase, und wahrhaft globale Dimensionen erreicht, die früher nur der Werbung vorbehalten waren. Für mich ist es nicht ungewöhnlich, die Meinungen über ein Produkt/ eine Dienstleistung von einem Deutschen, Amerikaner, Engländer, oder irgend jemanden, der in einer mir verständlichen Sprache schreibt, zu lesen. Und obwohl ich diese Leute nicht

kenne, vertraue ich ihnen mehr, als den Produzenten und der Werbepropaganda.

1.2. Fachzeitschriften

In Internet gibt es auch viele freie Fachgutachten. Was wir früher nur in Fachzeitschriften lesen konnten, ist dort jetzt frei (oder billig) verfügbar. Vergleicht man solche Informationen mit denen traditioneller Zeitschriften, so ergeben sich viele Vorteile. Um einen Test in einer Zeitschrift zu finden, muss man entweder in eine Bibliothek gehen und die entsprechende Nummer bestellen, in der der entsprechende Test nachzulesen ist, oder auf die nächste Nummer der Zeitschrift warten, was eine Weile dauern kann. In Internet ist alles sofort vorhanden: verschiedene Quellen, Fachberatungen, Meinungen einfacher Leute und Marketingdeklarationen der Firmen selbst. Und es ist nicht selten, dass man nach dem Fachartikel auf einer Fachseite seine eigene Meinung über dieses Produkt publizieren kann, die sofort für die anderen Leser sichtbar ist. Das bedeutet, dass die Meinungen in Internet relativ schwer zu beeinflussen oder falsifizieren sind.

Es sollte auch nicht vergessen werden, dass sich die Fachzeitschriften durch Werbung finanzieren und darum nicht objektiv sein können. Die Journalisten können auch andere Auswahlkriterien als die Konsumenten haben. Zum Beispiel wenn es um Handys geht, wird viel Aufmerksamkeit auf jene Funktionen gelenkt, die ein gewöhnlicher Konsument nicht nutzt. Auch die Messeprospekte sind oft so gemacht, dass ein Produkt als das beste ausgegeben wird. Darüber hinaus kann man sich in Fachzeitschriften nicht über alle Angebote informieren: die billigsten (aber meistens auch gute) Produkte werden oft übergegangen.

Im Internet dagegen werden oft unlautere Praktiken von Firmen nicht mehr verschwiegen.

1.3. Andere Kriterien

Das Internet bietet die Möglichkeit, weitere Informationen zu erhalten, die nur für einen Teil der Konsumenten von Bedeutung ist. Besonders populär ist in diesem Zusammenhang „ethical rating“.

Bei <http://www.gooshing.co.uk/brands/> kann man nicht nur viele Produkte und Lieferanten vergleichen, sondern auch den rating für jeden Hersteller prüfen. Die Aufmerksamkeit wird dabei auf folgende Sachverhalte gelenkt:

- a. are involved in any way in armaments
- b. support energy efficiency schemes or not
- c. have been involved in genetic modification
- d. have any connection with animal testing

- e. are involved in fair trade or organic products
- f. work to an environmental policy or statement or report
- g. are the subject of a boycott call from any group
- h. are involved in nuclear power
- i. have made donations to political parties

Es gibt einige solcher Seiten, interessante Informationen kann man zum Beispiel auf <http://youth.tearfund.org> finden.

1.4. Einkaufen im Internetladen

Das Internet dient nicht nur dem Meinungs austausch, es ist nicht nur der Platz zum Diskutieren oder Gutachten lesen, es ist selbst ein Markt. Im Internetladen kann man fast alles kaufen. Von einfachen Produkten bis zu speziellen, die woanders nicht zu haben sind. Das „Amazon.com Phänomen“ ist schon oftmals diskutiert worden. Amazon ist die größte Internetbuchhandlung, die es gibt, sie hat auch andere Waren, oder funktioniert als Schaufenster für andere Firmen. Aber es gibt viele weitere Läden, einige sind hoch spezialisiert. Das birgt die Möglichkeit jene Waren zu kaufen, die in normalen Läden nicht profitabel genug sind, wie z.B. das Go-Spiel, das ich vor Kurzem so erstanden habe. Das Internet bringt uns also neue Möglichkeiten der Konsumtion, die früher nicht erreichbar waren.

Auch wenn wir etwas kaufen möchten, das in einem normalen Laden vorhanden ist, bedeutet das nicht, dass wir auf das Internet verzichten sollten. Oft sind die Waren dort deutlich billiger. Zwar haben Internetläden auch viele Nachteile, man kann die Waren nicht in die Hand nehmen, ein Buch durchblättern, einen Anzug anprobieren. Das ist ein altes Problem des Teleshoppings. Man muß auch nicht unbedingt die Internetläden nutzen, sinnvoll sind sie jedoch, um Preise zu erfahren und zu vergleichen. Im Internet es ist sehr einfach, die Preise und Einkaufsbedingungen zu vergleichen. In den USA sind spezielle Seiten populär, auf denen die Preise bei verschiedenen Lieferanten verglichen werden. Dort kann man auch die Kundenmeinungen über diese Lieferanten lesen, also nicht nur der Preis ist ein Entscheidungsfaktor. Polen steht dabei erst am Anfang, in Deutschland gibt es auch ein paar dieser Seiten (z.B. <http://pricerunner.com> und <http://www.preisroboter.de/>), in Polen es ist noch nicht sehr populär aber ich bin sicher, dass es nur eine Frage der Zeit ist.

1.5. Einkauf – Internetauktionen: günstig und vertrauenswürdig

Eine „Revolution“ gibt es auch bei Secondhand Waren. Ich spreche hier von Ebay und ähnlichen Internetauktionen. Die Idee der Internetauktion ist ziemlich einfach. Wenn ich etwas zu verkaufen habe, zum Beispiel ein al-

tes Notebook, dann registriere ich mich zu solch einer Auktion (die populärste in Deutschland ist „Ebay“, in Polen „Allegro“), mache ein paar Fotos von der zu verkaufenden Ware, beschreibe sie und gebe eine Aufrufpreis, z.B. 50 Euro. Andere Leute können sofort mein Angebot lesen und dann beginnt das Bieten. Derjenige, der in einer begrenzten Zeit den höchsten Preis bietet, kauft das Notebook. Sagen wir, dass nach zwei Wochen, der Endpreis 120 Euro ausmacht. Anschließend warte ich als Verkäufer auf das Geld vom Käufer, und dann schicke ich ihm das Notebook. Aber dass ist nicht alles. Wenn er zufrieden ist, dann gibt er mir einen Kommentar, also er schreibt ob er mit dem Produkt zufrieden ist Je mehr positive Kommentare ich bekomme, umso mehr Leuten würden mir trauen. Aber wenn ich jemanden angelogen habe, dann bekomme ich einen negativen Kommentar. Und die Personen, die negative Kommentare bekommen, haben große Schwierigkeiten weiter auf Internetauktionen zu kaufen und verkaufen, weil fast niemand mehr ihnen traut.

Das ganze System basiert also auf Vertrauen und, was für einige Leute merkwürdig ist, es funktioniert wirklich gut. Aber warum finde ich die Internetauktionen so wichtig für die Konsumenten?

Erstens, können durch Ebay viele Sachen deutlich billiger gekauft werden. Natürlich, Secondhand Läden sind keine neue Idee, aber kein Kommissionsgeschäft ist so groß, und hat so viele Artikel. Und viele von diesen Sachen sind wirklich gut und für einfache Konsumenten ausreichend. Dadurch können einige Waren, die früher nur für einige Leute erreichbar waren, von einfachen Leuten gekauft werden. Ich zum Beispiel habe ein Notebook für 90 Euro gekauft. Natürlich ist dieses Modell nicht mehr das modernste, aber als Schreibmaschine genügt es mir. Auch die Konsumtion kann sich verbreiten. Ich meine damit folgendes: wenn ich weiß, dass wenn ich etwas kaufe, ich es nach ein paar Monaten weiter verkaufen kann, kann ich einen solchen Einkauf ohne Gewissensbisse machen. Im Internet sieht der Konkurrenzkampf ganz anders aus als in „normalen“ Läden. Das Internet kann nicht teilbar, große Firmen können keine Kompromisse machen, sie können nicht Verkäufer „bitten“, etwas nicht zu verkaufen. Es gibt immer Menschen, die Waren für so genannte „faire Preise“ anbieten. Zum Beispiel sind Druckerpatronen fünfmal billiger als die entsprechenden (nicht originalen) Patronen in Läden oder Supermärkten. Und sie sind auch besser, wovon ich mich selbst überzeugen konnte. Unter diesen Bedingungen müssen die Firmen auf die Konsumenten zugehen, müssen sie sie anhören und entsprechende Angebote unterbreiten. Die Menschen sind sich mehr und mehr bewusst, was sie wollen, was für sie wichtig ist usw. Mit neuen Produktionsmethoden ist es kein großes Problem, etwas für eine kleine Gruppe von Konsumenten herzustellen und wenn

größeren Firmen es als unrentabel betrachten, gibt es garantiert eine andere Firma, die die Produktion übernimmt.

Internetauktionen können auch als normale Internetläden funktionieren. Tatsächlich haben viele Internetläden eine „Filiale“ in Auktionsportalen. Normalerweise verkaufen sie ihre Waren zum Festpreis, es ist also kein Bieten möglich, aber einige von ihnen führen von Zeit zu Zeit eine Auktion durch, nicht nur als „Sonderangebot“ sondern auch um zu prüfen, wie viel die Kunden bereit sind, für die konkreten Dinge zu zahlen. Auch wenn die größten Firmen alles dort verkaufen würden, wäre eine Monopolisierung nicht möglich. Die Internetauktionen sind demokratisch – ob ich eine Privatperson bin, oder ein globaler Produzent, als Käufer sind alle gleich.

2. Das Werkzeug – die Benutzer

Wie schon oben vermerkt, ist das Internet ein Werkzeug in den Händen der Konsumenten. Aber es ist nur ein Werkzeug. Wir brauchen jedoch auch die Fachleute, die dieses Werkzeug benutzen können. Glücklicherweise werden allmählich mehr und mehr von uns zu diesen Fachleuten, manchmal ohne es zu wissen. Im Folgenden möchte ich einige Gedanken über den Konsumenten, über seine Haltung, Werte, Bedürfnisse usw. äußern. Es ist eine sehr vereinfachte soziologische Amateuranalyse. Vielleicht ist einiges davon nicht vollkommen wahr. Vielleicht sind einige meiner Beobachtungen falsch; ich bin kein Soziologe, ich habe zu diesem Thema keine systematischen Forschungen betrieben. Ich meine aber, recht zu haben und werde versuchen, meine Thesen mit Zeitungsbeiträgen zu belegen.

2.1. Konsumentenbewusstsein

Es ist nicht neu, dass einige Konsumenten bewusster sind als die anderen. Einige von uns lesen die Aufschriften auf den Jogurtschachteln und achten darauf, was dort geschrieben ist. Ich kaufe keinen Joghurt mit Zucker, Gelatine (ich bin Vegetarier) und Farbstoffen. Und, nach ein paar Jahren muss ich sagen, es gibt deutlich weniger Joghurtsorten, die diese Zutaten enthalten. Das bedeutet, dass ich, und ein paar weitere Menschen einen genügend großen Druck ausgeübt haben, um die Produktionstechnologie zu ändern. Natürlich sind wir in der Minderheit. Aber im Handel, in dem der Konkurrenzkampf sehr stark ist, ist jedes Prozent der Kunden wichtig. Ein anderes Beispiel ist das Zeichen „nicht an Tieren getestet“ auf Kosmetikprodukten. Wieviele Leute achten darauf? Einige. Aber das reichte aus, dass jetzt fast jeder Deospray dieses Zeichen trägt. Und das ist der ganze Trick: nicht jeder von uns muss ein bewusster, aktiver Konsument sein. Aber je mehr es von uns sind, desto schneller kommen die Änderungen an. Und die Än-

derungen können wirklich schnell kommen. Hier eine Zusammenfassung eines Artikels, der am 31.3.05 im Economist veröffentlicht wurde und im Internet abgerufen werden kann:

http://www.economist.com/surveys/displayStory.cfm?story_id=3785166.

Der Markt ist jetzt sehr dynamisch. Apple hat von Sony mit seinen Ipod und iTunes einen Musikmarkt übernommen. 80% der Ford Kunden wissen, welchen Wagen sie möchten und wieviel sie dafür zahlen wollen – sie haben vorher genaue Recherchen betrieben. 3/4 der Handykäufer haben das Internet durchsucht um zu erfahren, welches Angebot das beste ist. Das trifft auch auf die RTV Produkte zu – immer mehr Konsumenten treffen keine Entscheidung in Supermarkt mehr, sondern informieren sich vorher im Internet. Die Leute haben jetzt andere Medien, nicht nur TV, auch Mini Radios, Internet, mp3 Player usw. In Japan ist es nicht ungewöhnlich fernzusehen und gleichzeitig im Internet zu sein. Werbung ist dann eine Gelegenheit, mehr Aufmerksamkeit auf das Internet zu lenken. Konsumenten versuchen auch die Werbung aktiv zu übergehen: in den USA werden 60% der Programme von DVDR Benutzern gezielt aufgenommen, und 92% der Werbung wird übergangen. Im Internet populär sind jene Programme, die die „popups“ anhalten. Autoren sind mittlerweile der Meinung, dass ein individueller Konsument jetzt ein König aller Märkte³³⁸ sei. Meiner Meinung nach ist dieser Prozess erst im Werden.

2.2. Soziales Umfeld und Markennamen

Ich stelle eine sehr kontroverse These auf, nämlich, dass die Konsumenten jetzt viel bewusster sind. Sie wissen genauer was sie wollen, und wissen, wie viel die Waren wirklich wert sind. Sie sind nicht mehr loyal einem Markennamen gegenüber, was bedeutet, dass mehr und mehr Menschen bereit sind, ein Produkt von einer anderen Firma zu kaufen, obwohl diese nicht so bekannt oder beliebt ist. Beispiel ist der DVD Markt: die Produkte von bekannte Produzenten sind drei- bis sechsmal teurer als die „Noname“ Produkte. Und manchmal haben sie auch schlechtere Funktionalitäten. Viele Kunden hatten Angst vor billigen Produkten gehabt, aber seit dem sie mit Markenprodukten qualitativ vergleichbar sind, werden sie immer beliebter. Dazu kommt das Bewusstsein, das große, bekannte (teure) Firmen dieselben Subunternehmer wie kleine und unbekannt benutzten, einschließlich der schlecht bezahlten Arbeitskräfte armer Länder. Bei manchen Produkten sind nur die Namen am Gerätegehäuse geändert. Was früher nur auf dem Computermarkt zu beobachten war, wird jetzt auch zur Regel bei RTV Produkten, Werkzeugen wie Bohrmaschinen oder Garten-

³³⁸ http://www.economist.com/surveys/displayStory.cfm?story_id=3785166

geräten, demnächst sind es die Automärkte (alle VW Wagen, wie Seat, Skoda usw. sind sich sehr ähnlich), gefolgt von Handys, Kleidung usw. Mit den Globalisierungsprozessen gewinnen die besten Produkte aus der ganzen Welt. Und (so weit ich weiß), ist es innerhalb der Europäischen Union aus Konkurrenzgründen verboten darauf zu verweisen, woher das eine oder das andere Produkt stammt.

Was bedeutet das? Die Menschen, die nur etwas kaufen, weil es ein besonderes „Logo“ trägt, werden immer häufiger als angeberisch angesehen. Sehr anschaulich ist dafür der Sportbereich. Früher konnte man glauben, dass manche Leute nur bestimmte Sportarten betreiben, (wie Jogging, Radfahren, Wandern) um ihre neue, schöne, teure Kleidung zu zeigen. Jetzt ändert sich dies allmählich. Wie ich einmal in einer Internetdiskussion las: „Ich sehe keinen Grund, warum ich für die Werbung für die xxx-Marke auch noch extra zahlen soll“.

Manche Analytiker glauben, dass Kunden die Produkte von Firmen mit gutem Namen nur des Namens wegen kaufen. Meiner Meinung nach gibt es trotz des erhöhten Preises für Markenprodukte keine extra Qualität, Garantie, Design usw. und darum macht es keinen Sinn, diese Produkte zu kaufen. Auch die Regel „teurer bedeutet besser, billig ist nichts wert“ funktioniert nicht mehr. Die billigen Produkte sind oft deutlich besser als die von bekannten Firmen. Um heute ein Hi-tech Produkt herzustellen, braucht man kein eigenes Laboratorium – die Technologien sind von anderen Firmen entwickelt und dann verkauft worden. Dank der Globalisierungsprozesse sind sie jetzt für die Firmen der ganzen Welt erreichbar, auch für kleinere und nicht so bekannte. Diese benutzen sie gern und manchmal es ist billiger, eine Innovation in kleineren Firmen einzuführen, als in große mit ihrem bürokratischen Apparat. Das ist der Grund, warum die billigeren Produkte oft besser als die teureren sind. Und allmählich fangen immer mehr Menschen an dies endlich zu verstehen.

2.3. Toleranz

Die Konsumenten sind allmählich toleranter. Es geht nicht nur um die Kleidung. Es geht um den „Lifestyle“. Jedes Hobby scheint jetzt ok zu sein. Du bist 40 und spielst gerne am Computer? Ok. Fährst du einen Roller? Warum nicht. Machst du Yoga, und alle Ersparnisse gibst du für eine Reise nach Indien aus? Super. Das bedeutet, dass in diesen Zeiten mehr Konsumtionsmodelle geboren werden. Und das Internet vereinfacht es uns, solche Hobbys zu haben. Jetzt können wir sehr einfach neue Freunde kennen lernen, unsere Hobbys mit ihnen teilen. Auch das dafür nötige Gerät ist fast immer leicht im Internet zu bekommen. Meiner Meinung nach bedeutet das, dass auch jene Menschen, die auf Grund des technischen Fort-

schritts keine Arbeit mehr haben, weiter aktiv sein können und wahrscheinlich aktiver als je zuvor sein werden.

2.4. Ökologie, Wachstum und Technik

Es gibt natürlich ein Problem mit Wachstum, Konsumtionismus und Ökologie. Die These ist einfach: je mehr wir konsumieren, desto mehr Ressourcen verbrauchen wir, desto schmutziger wird unser Planet und desto weniger angenehme Plätze zum Leben bleiben übrig. Aber es muss nicht so sein und auch hierbei spielen die Konsumenten eine Rolle. Erstens, was ich schon geschrieben hatte, sind einige Konsumenten sehr bewusst. Es ist nur nötig, ihnen Informationen über die Waren zu geben. Natürlich es ist nicht einfach – es gibt Informationen, die einige Firmen verbergen möchten. Zum Beispiel, um ein T-Shirt zu produzieren braucht man ungefähr 150 g umwelt- und gesundheitsschädlichen Kunstdünger. Es gibt auch gesündere, „organische“ Produktionsmethoden, aber die sind teurer. Eine große Firma (die entsprechende Quelle schweigt, um welche es sich handelt) hat z.B. fast die gesamte Produktion sauberer Baumwolle aufgekauft und einige T-Shirts daraus hergestellt. Aber sie hat keine Information dazu gegeben. Die Kunden wussten nicht, ob die Kleidung aus „organischer“ oder anderer Baumwolle gefertigt ist. Die Firma tat dies, um die Unterschiede zwischen beiden Produktionsmethoden zu verwischen. Anderenfalls könnten sich die Konsumenten von „normalen“ T-Shirts abwenden. Und diese Situation ist typisch für viele Produktionsbereiche³⁹. Darum lege ich den größten Nachdruck auf gute und objektive Informationen für die Konsumenten.

Es gibt Situationen, in denen die reine Konsumentenaktivität, auch durch das Internet gestützt, nicht ausreicht. Dann brauchen wir neue Gesetze. Unter dem Druck der Konsumentenorganisationen gibt es jetzt Angaben über die Inhaltsstoffe von Produkten auf den Verpackungen, auf Zigarettenschachteln werden Warnhinweise aufgedruckt und auf den Eiern finden sich Hinweise, ob sie aus Freilandhaltung, Bodenhaltung oder Käfighaltung stammen. Ich kann mir gut vorstellen, dass es auch möglich wäre, wenn auf jeder Verpackung angezeigt wird, wie ökologisch ein Produkt ist, so wie wir jetzt die Zertifikate ISO 9001, ISO 2000, HCCP lesen können. Natürlich gibt es Probleme mit den Kriterien, aber wo ein Wille ist, da ist auch ein Weg.

3. Und wenn wir wirklich politische Macht hätten?

Ich glaube, das was ich oben geschrieben habe ist weder neu, noch unbekannt. Ich glaube, das einzig Neue, was ich hinzufügen möchte ist zu zeigen, dass die Konsumenten die stärkste Kraft sind und jetzt ein Gegenwicht zu den großen Konzernen sein können. Aber um dieses Ziel noch besser zu erreichen, brauchen sie eine politische Repräsentation.

Meiner Meinung nach gibt es einen Raum in unserem politischen Umfeld für eine Konsumentenpartei. Solch eine Partei hätte eine klare und einfache Ideologie. Was gut ist für Konsumenten, ist ok. Was dagegen schlecht für Konsumenten ist, soll geändert werden. Heute gibt es keine Partei, die sich diesem Thema annimmt, zu mindestens in Polen, aber so weit ich weiß, ist es in Deutschland und anderen Ländern ähnlich. Natürlich haben Konsumenten eine Lobby – die Konsumentenorganisationen. In Polen gibt es auch ein Amt zum Schutz der Konkurrenz und der Konsumenten, ähnliche Stellen gibt es auch in der Europäischen Union. Aber das genügt nicht. Es ist etwas anders, Einfluss oder Macht zu haben. Darum denke ich, dass eine Partei, die direkt zu Konsumenten über Konsumenten sprechen würde, eine Macht darstellen könnte. Aber wie soll ein Programm solch einer Partei aussehen? Was soll vom Standpunkt der Konsumenten geändert werden?

3.1. Information

Zertifikate auf Verpackungen wie ISO 9001 sind wichtige Hinweise für Konsumenten. Vielleicht sollen die Produkte weitere solcher Zeichen tragen. Vielleicht sollen Produkte von Firmen, deren Arbeiter unter schlechten Bedingungen arbeiten müssen, anstelle einer finanziellen Strafe den Aufdruck „hergestellt von schlecht bezahlten und unter schlechten Bedingungen arbeitenden Arbeitern“ tragen? Das gilt auch für Geschäfte, auch sie könnten zum Tragen einer solchen Plakette verpflichtet werden. Überlassen wir es den Konsumenten, ob sie solche Produkte in solchen Läden kaufen möchten oder nicht. Wenn ich mich um die Tiere Sorge (als Vegetarier kaufe ich nur Deosprays, die nicht an Tieren getestet wurden) warum soll ich mich nicht um die Menschen sorgen, die das Produkt herstellen und verkaufen, das ich benutze? Natürlich gibt es Menschen, denen die Herstellungsweise der Produkte bekannt ist. Darum kommt es zu Boykotten und „Boykotten“³⁴⁰ (das meint unterstützende Initiativen für Produzenten und Produkte). Aber solche Initiativen sind begrenzt und können als unfaires Konkurrenzkampfmittel benutzt. Die einfache, aber ehrliche In-

³⁴⁰ Polityka 42/2005 s. 52

formation auf jedem Produkt ist meiner Meinung nach eine bessere Lösung.

3.2. Arbeitszeit

Ein Konsument braucht drei Dinge, um zu konsumieren: Geld, Zeit und Sicherheit. Es gibt zahlreiche Beispiele von Menschen, die viel verdienen, jedoch zu wenig Zeit haben und darüber nicht glücklich sind. Auch Zeit ohne Geld reicht nicht – wenn es so wäre, dann würde die Arbeitslosigkeit noch größer sein. Und ohne Sicherheit – das dritte Bedürfnis in Maslows Bedürfnispyramide – ist Glück überhaupt nicht möglich. Eine kürzere Arbeitszeit kann durch verschiedene Mittel erreicht werden. Nicht nur durch Gesetze, sondern auch durch die Stimulierung der Produzenten zu diesen Änderungen, zum Beispiel durch Steuersenkungen usw. Manche Ökonomen meinen, dass das ein Weg aus der Arbeitslosigkeit sei: wenn die Menschen mehr Zeit hätten, würden sich auch mehr Gelegenheiten zum Konsumieren bieten und mehr Menschen einen Arbeitsplatz finden.

3.3. Monopole

Andere Änderungsvorschläge sind nicht so kontrovers. Viele sind der Meinung, dass die Wirtschaft entmonopolisiert werden soll. Monopole sind fast immer gegen Konsumenten. Ich meine hier staatliche Monopole, private, aber auch Monopole der Zünfte. In Polen war die linke Regierungspartei SLD die einzige, die für (nein, nicht gegen... Für!) eine Privilegierung der Zunft der Juristen kämpfte. Glücklicherweise hat sie verloren, aber in Polen gibt es bisher nur einen Juristen für 5000 Menschen (in der EU ist es das Zehnfache). Darum ist es in Polen sehr teuer, einen Juristen als Rechtsbeistand zu bezahlen, mittlerweile ändert sich das. Und soweit ich weiß, verhält es sich in Frankreich ähnlich mit Klempnern mit dem Resultat, dass die Qualität der Arbeit niedrig, zu teuer und nicht rechtzeitig ist. Entmonopolisierung und Globalisierung sind der einzige Weg, um diesen Absurditäten Einhalt zu gebieten.

3.4. Freien Wahl

Die wichtigste Macht der Konsumenten besteht jedoch in der Entscheidungsfreiheit. Und von besonderer Bedeutung ist eine bewusste Entscheidung der Konsumenten. Der Konsument muss die letzte Instanz sein, wenn es um das Konsumieren geht. So wird z.B. darüber gestritten, ob genmanipulierte Produkte hergestellt und verkauft werden sollen. Meiner Meinung nach soll diese Entscheidung dem Konsumenten überlassen werden. Natürlich soll ein Konsument wissen, was er kauft. Ähnlich verhält es sich mit dem Haltbarmachen durch Bestrahlung. Konservierung mit Bestrahlung

Ich persönlich würde lieber bestrahlte Produkte essen, als chemisch konservierte.

Manchmal wählen Konsumenten etwas für sie schädliches. Sie können rauchen, kiffen, Alkohol trinken, fernsehen, „fast food“ essen, und keinen Sport treiben. Dass ist nicht nur ein Problem der betroffenen Menschen, die solch ein gesundheitsschädliches Leben führen, müssen doch auch die anderen für die Behandlung der Gesundheitsschäden aufkommen. Hier bin ich unentschlossen: einerseits bin ich für Freiheit, andererseits habe ich keine Lust mit meinem Geld die Behandlung dieser Menschen zu bezahlen. Auch soziale Probleme gehören dazu. Ein Teil dieser Probleme sind über die Höhe der Versicherungsbeiträge zu regeln, andere davon mit sozialer Prophylaxe, ich bin aber nicht völlig überzeugt davon.

3.5. Patentrecht und Wissenschaft

Meiner Meinung nach führt der einzige Weg zum Glück der Menschheit über den technischen Fortschritt, und somit kann ein zu restriktives Patentrecht als Bremse dieses Fortschrittes dienen. Ich bin zwar kein Experte, aber so weit ich weiß, gilt ein Patent 25 Jahre – meiner Meinung nach zu lange für die moderne Wirtschaft. Zu häufig kommt es vor, (besonders in den USA), dass etwas patentiert wird, was in staatlichen Universitäten oder anderen staatlichen Institutionen erfunden worden ist. Da wir als Konsumenten an den Staat Steuern zahlen, sind diese in staatlichen Einrichtungen gemachten Patente unser Eigentum und wir sollten die Möglichkeit haben, aus diesen Technologien Vorteile zu ziehen.

3.6. Freie Software

Niemand kann natürlich befehlen, alle Software frei zu machen. Aber wir können freie Software fördern, unterstützen und vor den großen Softwarefirmen schützen – ich spreche hier über so genannte Software Patentierung. Auch hier soll eine Entscheidung durch die Konsumenten vorgenommen werden können. Wenn sie meinen, dass die kommerzielle Software besser ist, sollen sie diese benutzen. Das Problem besteht nicht in freier Software kontra kommerzieller, sondern in Produktpiraterie der kommerziellen Software. Es ist immer einfacher, MS Windows mit MS Office zu stehlen (also vom Internet herunterzuladen, oder von einem Kollegen eine Kopie zu machen), als Linux zu benutzen. Für große Softwarefirmen ist eine solche Situation nicht so schlimm, denn je mehr Menschen Leute ein Programm verwenden, umso besser für sie. Es ist also paradox: um die freie Software zu unterstützen, soll der Staat Softwarepiraterie bekämpfen.

3.7. Freie Kultur

Zum Thema freie Software kommt ein weiteres Thema hinzu – freie Kultur. Das Problem ist einfach zu erklären. Mit den digitalen Medien und dem Internet ist die Kopierung eines Kulturguts so einfach, dass vom technischen Gesichtspunkt aus Verlage nicht mehr nötig sind. Jeder kann jetzt aus dem Internet ein Buch oder einen Song herunterladen und dann benutzen. Musik wird auf eine CD gebrannt, Filme auf eine DVD, ein Buch einfach ausgedruckt (obwohl ein selbstgedruckte Buch nicht so lesefreundlich wie ein gekauftes ist).

Das Hauptproblem besteht in der Legalität. Es ist fast immer illegal, Filme, Musik oder Bücher herunterladen. Musik- und Filmindustrie verlieren jährlich nach eigenen Angaben auf diesem Wege fast 4 Milliarden Euro. Aber brauchen wir wirklich eine Musikindustrie? Es ist kein Geheimnis, dass ein Künstler nicht mehr als 10% des Preises des gekauften Produktes (Buch, Musik oder Film) verdient. Die Verlage argumentieren mit hohen Werbekosten und dass ein Verlag mehr verdienen muss, da nur 10% der Titel rentabel seien. Auch wenn es so wäre, das Internet kann vieles vereinfachen. Die Werbekosten sind dort sehr niedrig und viele Kulturgüter brauchen überhaupt keine Werbung seitens der Verlage. Die Meinung der Konsumenten reicht aus, denn, wie schon gesagt, ist das Internet der beste Platz für einen Meinungs austausch.

Ich bin nicht radikal und ich meine, dass wenn jemand etwas produziert, schreibt, oder dreht, er ein Recht hat, mit diesem Produkt sein Geld zu verdienen. Wenn aber kein Vermittler mehr nötig ist, so gibt es keinen Grund, 90% dem Vermittler zu zahlen. Und die Vermittler, also die Verlage, verstehen, dass Internet eine existenzielle Bedrohung für sie darstellt, weil dort jeder Künstler sein eigener Verlag sein kann. Natürlich sind die Verlage damit nicht einverstanden, und kämpfen um ihre privilegierte Position. Darum kämpfen sie um einen besseren für CD und DVD und eine gesetzliche Garantie, nur Geräte mit entsprechenden Sicherungssystemen für den Handel zuzulassen. Das würde zu einer weiteren Monopolisierung der Kunst führen³⁴¹.

Natürlich gibt es auch Technologien, die es legal ermöglichen, Musik aus dem Internet herunterladen. Die bekannteste ist „Itunes“ von Apple. Aber sie funktioniert wie ein Verlag, mit allen Nachteilen dieser Form. Was wir wirklich brauchen, ist ein Platz im Internet, auf den jeder seine Kulturgüter einstellen, seinen eigenen Preis vorschlagen und von anderen Menschen heruntergeladen werden kann gegen einen entsprechenden Preis zur Nutzung. Ich sehe keinen Grund, warum das Kulturministerium solche Aktivi-

³⁴¹ reader zum Veranstaltung: *copy kills (music kills) capitalism: Kunst/Kultur im digitalen Zeitalter*
22 Januar 2005, Leipzig

tät nicht unterstützen oder auch teilweise finanzieren sollte (mindestens mit der dafür nötigen technischen Infrastruktur). Ich bin auch sicher, dass die technische Probleme bei entsprechendem Willen zu lösen sind.

Bei Software wird dieses Problem durch Angebot und Nachfrage gelöst. Für einen Preis von 0,25 Cent bis 1,50 Euro kann man in einem polnischen Auktionshaus Software von Privatinformaticern kaufen. Es gibt immer mehr solcher Angebote, was zeigt, dass die Konsumenten bereit sind, „Noname Produkte zu kaufen, wenn Preis und Qualität stimmen.

4. Diskussionspunkte

Wir leben in revolutionären Zeiten. Alle 10 Jahre vergrößert sich der Fortschritt um mehr als in den letzten 100 Jahren und das Tempo wächst. Das, was ich oben geschrieben habe ist sehr kontrovers und im Folgenden soll auf einige Diskussionsfragen eingegangen werden.

4.1. Die Massen

Oft wird bemerkt, dass nur reiche, privilegierte Leute sich wirklich als Konsumenten verhalten könnten. Viele andere sind einfach zu arm und haben keine wirkliche Entscheidungsfreiheit. Meiner Meinung nach verhält es sich jedoch nicht so. In jedem Preissegment gibt es zurzeit einen Konkurrenzkampf. In jedem Preissegment gibt es Platz für Veränderungen, für Verbesserungen, was auch sichtbar ist Auf dem Waschmittelmarkt zum Beispiel, wechseln auch die billigsten Produkte ständig. Auch dort gibt es Konkurrenz. Auch dort erscheinen „neue“, (also bisher unbekannte in diesem Segment) Technologien und auch dort gibt es individuelle Präferenzen. Im Internet habe ich eine Diskussion über die billigsten Waschmittel gefunden. Wenn es um das Essen geht – auch dort suchen die Leute nach besten Produkten. Ich habe mehrmals arme Menschen angetroffen, die etwas teure Produkte des besseren Geschmacks wegen gekauft haben In Polen, wo die Waren auf Märkten billiger als in Supermärkten sind, herrscht gegen Mittag immer ein reges Treiben auf den Märkten: nicht arbeitende Konsumenten suchen nach den besten Angeboten. Und diese Märkte sind immer konsumentenfreundlich, weil dort die Möglichkeit besteht, dass Verkäufer und Kunden miteinander ins Gespräch kommen und Empfehlungen ausgesprochen werden.

4.2. Zeit

Ein anderes Problem ist die Zeit. Das Argument ist simpel: Wer hat Zeit für einen solchen bewussten Konsum? Wer hat Lust, Stunden im Internet

zu verbringen und über die geplante Einkäufe zu lesen, die Produkte zu vergleichen usw.? Meine Antwort ist: mehr Menschen, als einige von uns denken. Für mehr Menschen ist das Vergleichen zu einem Hobby geworden, das ihnen einfach Spaß bereitet. Und die gute Nachricht ist: diese Gruppe reicht aus, um die Veränderungen einzuführen. Sie sind die einflussreichsten Konsumenten, sie können den Markt beeinflussen. Sucht jemand ein Angebot suchen, kann er entweder im Internet Gruppen durchsuchen, was nicht länger als 15 Minuten dauern muss oder einfach eine Frage in eine entsprechende Gruppe stellen. Und die beste Lösung ist, einfach eine/n bewusste/n Konsument/in in seinem Freundeskreis zu suchen und sie/ihn einfach zu befragen. Das ist ein natürlicher Teil des Sozialenlebens.

4.3. Arme Länder

„Was ist aber mit armen Ländern? In armen Ländern gibt es nicht diesen Konsum, das oben beschriebene trifft nur den nord-westlichen Teil der Welt zu. Auch wenn sie eine Entscheidungsmöglichkeit hätten, verfügen sie jedoch nicht über das Internet und wenn sie es hätten, würden sie es nicht benutzen.“ Solch ein Argument ist ziemlich verbreitet, jedoch nicht haltbar

Erstens: wir, als reiche Konsumenten, können diesen armen Ländern helfen. Es gibt Organisationen wie Fair Trade, Oxfam usw. Wir können die Produkte von diesen Organisationen kaufen. Das ist natürlich nur zur Beruhigung unseres Gewissens, ohne wirkliche wirtschaftliche Bedeutung. Was wir wirklich tun können, ist von der EU eine Änderung der Landwirtschaftspolitik zu fordern, die überflüssigen Agrarsubventionen einzustellen und die anderen Länder einfach fair behandeln. Wir sollen so viel wie möglich dazu beitragen, um arme Ländern in reiche umzuwandeln. Wenn sie eine bestimmte Wirtschaftsentwicklungsstufe erreichen, würde auch dort eine Konsumentenklasse entstehen. Und, was noch besser ist, die Konsumenten sind in der Mehrzahl Pazifisten, denn nur wenn jemand nichts zu verlieren hat, kämpft er gerne.

In Bezug auf das Internet, habe ich gehört, dass Vietnam das Land ist, in dem die Menschen am längsten im Internet surfen. In Indien es gibt mehrere Programme zur Einführung des Internet für breite Bevölkerungsschichten. Für Internet braucht man keine modernen Computer und so gibt es eine Initiative aus den USA, einen Laptop für 100\$ herzustellen. Ich bin mir sicher, dass andere Länder es noch billiger machen können. In China es gibt mehr als 370 Mill. Handynutzer und die Zahl wächst ständig: warum soll das nicht auch im Computerbereich möglich sein? Wo es ein Bedürfnis gibt, gibt es auch eine Möglichkeit zur Bedürfnisbefriedigung.

4.4. Wer macht die Bedürfnisse?

Endlich, die größten Zweifel. Haben die Konsumenten wirklich eine Freiheit? Haben sie wirklich eine Wahl? Ist es nicht so, dass die Konsumenten blind und dumm sind und einfach das kaufen, wofür aktuell geworben wird? Ja, es ist so. Manche von ihnen sind wirklich blind und dumm. Aber manche sind auch sehr bewusst. Und die Mehrheit möchte einfach etwas Gutes für ihr Geld kaufen und sie sucht einen einfachen Weg, es zu erreichen. Und wenn sie sich davon überzeugen könnten, dass die Fernsehwerbung nicht die beste Art zur Erreichung ihres Ziels ist würden sie sie nicht mehr, oder nicht so stark nutzen. Vielleicht würden sie sich anderen Informationsquellen zuwenden und mehr kann ich nicht erwarten.

Auch ist es meiner Meinung nach nicht gerechtfertigt zu sagen, dass die Nachfrage nur von den Firmen kreiert wird. Wer ist verantwortlich für den Handyboom? Die Firmen? Ich meine nicht. Manche Analytiker nahmen an, dass Handys nur für reiche Geschäftsleute von Interesse wären, was sich als total falsch herausgestellt hat. Dass auch einfache Menschen Handys kaufen, war für sie eine Überraschung. Natürlich haben die Firmen diese Nachfrage benutzt und das ist gut so. Wer ist verantwortlich für den Boom der Klingeltöne? Die Firmen? Nein, zuerst haben sich die Kunden selbst welche komponiert oder aus dem Internet frei heruntergeladen. Firmen wie Jamba, die jetzt Klingeltöne auf dem Markt anbieten, sind erst später dazu gekommen. Natürlich können Firmen durch Werbung usw. Bedürfnisse vergrößern, können auch wirklich eine Nachfrage erzeugen. Aber die Konsumenten haben meiner Meinung nach ein immer größeres Gewicht. Und spektakuläre Gewinneinbrüche oder Pleiten von Firmen aus jüngster Zeit sind Beispiele dafür, dass gute Werbung allein nicht ausreicht.

5. Die Zukunft

Wenn es um Zukunft geht, bin ich ein Optimist. Ich glaube an eine Utopie. Ich bin sicher, dass nicht alle Menschen arbeiten müssen, um ein Leben in Würde führen zu können. Ich glaube an Robotertechnik, künstliche Intelligenz, neue Technologien, bessere (weil automatisierte) medizinische Behandlung, einfache und billige Kommunikation und viele andere Sachen, die man in SF Büchern aus den 1960 Jahren lesen kann. Jetzt leben wir in genau diesen Zeiten, in 2005, im XXI. Jahrhundert, und meiner Meinung nach haben wir die Chance die wissenschaftlichen Erfolge dieser Zeit für Menschheit zu nutzen.

Aber um das zu erreichen müssen wir im Interesse der Menschen handeln, nicht im Interesse des Kapitals, der Produzenten, der reichen Länder usw. Die Konsumentenrevolution geht genau in diese Richtung. Vielleicht wird es in Zukunft kaum noch Arbeiter geben, weil vieles von Robotern erledigt werden kann. Auch heute könnte die Mehrheit der Arbeiter durch Technik ersetzt werden. Vielleicht braucht es in Zukunft auch weniger Politiker und Wissenschaftler: auf der Grundlage der „Moore-Regel“, die besagt, dass sich alle 1,5 Jahre die Kapazität eines 1000\$ Computers verdoppelt, sagen Wissenschaftler schon heute voraus, dass in 40 Jahren ein 1000\$ Computer das Wissen der gesamten Menschheit beinhalten wird, aber Konsumenten wird es immer geben. Der Konsument als ein Mensch ist immer an prioritärer Stelle. Meiner Meinung nach führt der einzige Weg zu einer Realisierung dieser Utopie über die Macht der Konsumenten, oder wie ich es nenne, über den „Konsumismus“.

AutorInnen

JANE ANGERJÄRV, Gewerkschaftliche Tätigkeit in Estland (2000-2002);
Aufbaustudium Master of German and European Law and Legal Practice
(Magna Cum Laude); Promotionsstipendiatin seit 2004, Dissertation zum
Thema „Gewerkschaften als Akteurinnen der Implementierung des Gender
Mainstreaming“ an der Humboldt Universität zu Berlin;
Forschungsschwerpunkte: Europäisches Arbeitsrecht, Kollektives Arbeits-
recht und Gleichstellungsrecht

MARIA ANTONOVA, Maria Antonova - 1979. Master of Science student in
Agricultural Economics, University of Hohenheim, Germany. Research in-
terests lay in the sphere of agricultural policy and global trade liberaliza-
tion.

Most works are devoted to Russian agricultural sector and its dependence
on the EU as well as global agricultural policies

ANJELIKA AVDEEVA, 2000 Abschluss des Studiums an der Staatlichen Me-
dizinischen Akademie Archangelsk als Diplom-Sozialarbeiterin, anschlie-
ßend 2 jährige Dozententätigkeit in den Fächern Soziale Arbeit und Ju-
gendpolitik, 2002 Praktikum beim Deutsch-Russischen Austausch, seit
2003 Studium am Zentrum für postgraduale Studien Sozialer Arbeit in
Berlin im Fach Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession, Schwer-
punkt: Menschenrechtsbildung, Stipendiatin der RLS

LUKASZ CHOLEWA, 2002 Abschluss des Studiums an der Universität
Szczecin in Ökonomie und Ausbildung als Programmierer. Danach Inte-
ressenverlagerung zur Philosophie, seit 2004 Beschäftigung mit Informati-
onstheorie und Kognitivistik, Studienaufenthalt mit einem RLS Stipendium
in Berlin zur Materialsammlung. Weitere Interessengebiete sind Biologie,
Neurowissenschaften, Psychologie und Geistesphilosophie.

Lehrtätigkeit an einer Privathochschule auf dem Gebiet interpersonelle
Kommunikation und Arbeit an der Promotion

ALICJA CHYTŁA, deutsch-polnische Juristenausbildung an der Europa-
Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) und an der Adam-Mickiewicz-

Universität in Poznan; Studienstipendiatin der RLS seit 2004; Dissertation zum Thema „Mediation im deutschen und polnischen Recht“ an der Europa-Universität Viadrina

Forschungsschwerpunkte: Mediation, Frauenrechte, Europarecht, Rechtsvergleich

TIM ENGARTNER, Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie Anglistik in Trier, Oxford und Köln. Zurzeit Promotion als Stipendiat der RLS über die Deregulierung und Privatisierung des deutschen und britischen Bahnwesens an der Universität zu Köln bei Prof. Dr. Christoph Butterwegge

ANA GARCIA, Studium der Politologie an der Freien Universität Berlin, Mitarbeiterin der Rosa Luxemburg Stiftung in Sao Paulo.

DR. HELLA HERTZFELDT, Politologin, Mitarbeiterin im Studienwerk der Rosa-Luxemburg-Stiftung

JANETA MILEVA, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Sofia, Bulgarien, Stipendiatin der RLS, Promotion an der Humboldt-Universität zu Berlin zur Rechtsangleichung der bulgarischen Verfassungsordnung an das EU-Recht im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses

TORSTEN OBST, Diplom-Geograph, Diplomarbeit zum Thema „Disproportionale Bevölkerungsentwicklung in europäischen Regionen – dargestellt an ausgewählten Strukturveränderungen im demographisch aktiven Alter“, ehemaliger Studienstipendiat der RLS, EU-Projektmitarbeiter beim Landkreis Ludwigslust

DR. HOLGER POLITT, Mitarbeiter der RLS, Büroleiter in Warschau seit 2003; 1980-1985 Studium der Philosophie an der Karl-Marx-Universität Leipzig, seit 2000 Vorstandsmitglied der „Deutsch-Polnischen Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland e. V.“

DR. KATRIN SCHÄFGEN, Soziologin, Leiterin des Studienwerkes der Rosa-Luxemburg-Stiftung

ASSIA TEODOSSIEVA, Juristin; 1996 Absolventin der Universität „Sw. Kliment Ohridski“ Sofia (Bulgarien) in den Fächern Jura und Rechtswissenschaft, 2001 LL.M.-Aufbaustudium an der TU Dresden im Fach Europarecht mit dem Schwerpunkt EU-Erweiterung; Magister Legum in Europäischem Integrationsrecht, Promovendin an der Juristischen Fakultät der Humbolt-Universität zu Berlin. Verschiedene Veröffentlichungen u.a. in „UTOPIE kreativ“ und „pvl“ über die EU-Erweiterung und ihre Auswirkungen auf die neuen und alten Mitglieder, über Bulgarien als EU-Beitrittskandidat und Nato-Mitglied, zur Niederlassungsfreiheit und Stellung von Drittstaatsangehöriger assoziierter MOE-Staaten in der EU

DR. SANDRA THIEME, Soziologin, Mitarbeiterin im Studienwerk der Rosa-Luxemburg-Stiftung