

## Heft 4/2001

### Inhalt

Editorial.....	407
<b>Brennpunkt</b>	
<i>Eva Haacke</i> , Gesucht: Solidarsystem mit Eigenverantwortung.....	409
<b>Fachwissenschaftliche Aufsätze</b>	
<i>Heinz-Herbert Noll</i> , Zum Wandel sozialer Ungleichheit in modernen Gesellschaften .....	419
<i>Roger Häußling</i> , Selbständigkeit als neue Leitfigur von Berufstätigkeit heute? .....	433
<i>Hans-Hermann Hartwich</i> , New Economy und Staat .....	447
<i>Ingo Juchler</i> , Legitimationsdefizite der Europäischen Union .....	459
<b>Aktuelle Information</b>	
<i>Kai Arzheimer</i> , Wahlen in Berlin und Hamburg.....	471
<i>Heiner Adamski</i> , Abschaffung des Religionsprivilegs.....	483
<b>Rechtsprechung kommentiert</b>	
<i>Heiner Adamski</i> , Annahme des NPD-Verbotsantrags.....	489
<b>Kontrovers dokumentiert</b>	
<i>Petra Bendel</i> , Flucht, Asyl, Einwanderung – das neue Zuwanderungsgesetz unter der Lupe .....	499
<b>Didaktische Praxis</b>	
<i>Peter Anders</i> , Sollte die NPD verboten werden? .....	509
Buchbesprechungen .....	517
<b>Analyse</b>	
<i>Wilhelm Hinrichs</i> , Wohnen in Deutschland – wie reaktionsfähig ist der Sozialstaat .....	521

*Anschriften der Autoren*

Heiner Adamski  
 Brahmsallee 10  
 20144 Hamburg

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich  
 Treudelbergkamp 12  
 22397 Hamburg

Peter Anders  
 Erzbischöfliches Clara-Fey-Gymnasium  
 Rheinallee 5  
 53173 Bonn

Dr. Roger Häußling  
 Institut für Soziologie  
 Universität Karlsruhe  
 76128 Karlsruhe

Kai Arzheimer  
 Institut für Politikwissenschaft  
 Universität Mainz  
 55099 Mainz

Dr. Wilhelm Hinrichs  
 Wissenschaftszentrum Berlin  
 für Sozialforschung (WZB)  
 Reichpietschufer 50  
 10785 Berlin

Dr. Petra Bendel  
 Zentralinstitut für Regionalforschung  
 Universität Erlangen-Nürnberg  
 Kochstr. 4  
 91054 Erlangen

Dr. Ingo Juchler  
 Pädagogische Hochschule Karlsruhe  
 Abt. Politikwissenschaft und ihre Didaktik  
 Bismarckstr. 10  
 76133 Karlsruhe

Eva Haacke  
 Wirtschaftswoche  
 Friedrichstr. 152  
 10117 Berlin

Dr. Heinz-Herbert Noll  
 ZUMA – Zentrum für Umfragen, Methoden  
 und Analysen  
 Postfach 12 21 55  
 68072 Mannheim

Herausgeber: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich, Universität Hamburg; Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil, Universität Mainz; Prof. Dr. Sibylle Reinhardt, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Prof. Dr. Bernhard Schäfers, Universität Karlsruhe; Prof. Dr. Roland Sturm, Universität Erlangen-Nürnberg.

Zusammen mit Staatsrat a.D. Helmut Bilstein, Hamburg; Prof. Dr. Karl Martin Bolte, München; Prof. Friedrich-Wilhelm Dörge, Roth; Prof. Dr. Walter Gagel, Stuttgart; Prof. Wolfgang Hilligen, Wiesbaden; Staatssekretär Dr. Göttrik Wewer, Hannover

Anschrift der Redaktion: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich, Treudelbergkamp 12, 22397 Hamburg, Tel.: 040/6084255; Fax 02171/490711

GEGENWARTSKUNDE – Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung – erscheint vierteljährlich im Umfang von mindestens 112 Seiten je Heft. Das Einzelheft kostet 9,- €, das Jahresabonnement 28,- €, für Studenten, Referendare und Arbeitslose 21,- €, jeweils zuzüglich Zustellgebühr. Die Bezugsgebühren enthalten den gültigen Mehrwertsteuersatz. Abonnementskündigungen müssen drei Monate vor Jahresende erfolgen, andernfalls verlängert sich das Abonnement um ein weiteres Jahr.

Zum Jahresabonnement gehört ein Sonderheft, das zusätzlich berechnet wird, für das aber keine Abnahmeverpflichtung des Abonnenten besteht.

Gültig ist die Anzeigenpreisliste S8 vom 1.1.2002. Gesamtherstellung: DruckPartner Rübemann, Hemsbach.

Verlag: Leske + Budrich Opladen, Gerhart-Hauptmann-Str. 27, 51379 Leverkusen, Postfach 300 551, 51334 Leverkusen, Tel. 02171/49070, Fax: 02171/490711

E-Mail: lesbudpubl@aol.com. Internet: www.leske-budrich.de

## Zu diesem Heft

Das Afghanistan-Engagement der Bundeswehr, die Positionierung der Parlamentsfraktionen der SPD und der Grünen, die Bündelung der Entscheidungsfragen durch die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers nach Art. 68 GG und schließlich noch die kurz darauf folgenden Parteitage der Regierungsparteien beherrschten im November 2001 so stark die politische Agenda in der Bundesrepublik, dass diese Vierteljahrs-Zeitschrift mit ihrem schon feststehenden thematischen Konzept in Verlegenheit zu kommen schien. Der rasche Ablauf der Dinge hat dann aber dazu geführt, dass sich im Dezember des Jahres die alten Problemlagen und Entscheidungs-Staus so gleich wieder in den Vordergrund drängten.

Zu den Dauerthemen gehört die deutsche Gesundheitspolitik mit ihren Problembereichen wie Krankenkassenbeiträge und Ärztehonore, Krankheits- und Arzneimittelkosten, Gefahr der „Zwei-Klassen-Medizin“. „Das System ist reif für eine Notoperation“ und niemand wagt die notwendigen Einschnitte in die Gemengelage zwischen einer existentiellen Bedarfslage und dem Kampf der Interessen. Der „Brennpunkt“ der Journalistin *Eva Haacke* in diesem Heft zeichnet kompetent und dennoch in der gebotenen Essayform nach, was da so vor sich geht. Wir werden dieses Thema noch vertiefen. Die Materie wird bis zur Bundestagswahl nicht mehr von der innenpolitischen Agenda in Deutschland verschwinden.

Die Sozial- und Gesellschaftspolitik wird in diesem Heft ebenfalls angesprochen durch die umfassende, empirisch fundierte „Analyse“ zum „Wohnen in Deutschland“ von Wilhelm Hinrichs und den stärker theoretischen Fachaufsatz über die Frage, wie heute „Ungleichheit“ verstanden und definiert werden sollte, von *Heinz-Herbert Noll*. Hier trägt die moderne Soziologie ihre Forschungsergebnisse und Forschungsparadigmen zu einem höchst relevanten politischen Themenkreis in einer Weise vor, die der fachlichen Verantwortung in jedem Punkt verpflichtet bleibt und dennoch die Erkenntnisse über unsere Gesellschaft in verständlicher Weise aufbereitet und darlegt.

Der Aufsatz von Roger Häußling über „Selbstständigkeit“ als neue Leitfigur von Berufstätigkeit belegt empirisch die wachsende Bedeutung der Selbstständigkeit, analysiert die „Kultur der Selbstständigkeit“ in Deutschland und reflektiert in abgewogener Weise, welche Bedeutung die innovationsbezogene Autonomie und Initiative in Gestalt Selbstständiger für die Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung in Deutschland hat und haben könnte.

Die Entwicklung der Europäischen Union bleibt im Blickfeld. Der fachwissenschaftliche Beitrag von *Ingo Juchler* analysiert selbstbewußt kritisch die demokratische Legitimität der Europäischen Union und zielt damit in den Kern der gegenwärtig laufenden und durch den Dezember-Gipfel wieder hervorgehobenen ungelösten Fragen. Er bewertet überaus optimistisch eine auf Bürgerpartizipation beruhende Verbesserung demokratischer Legitimität.

Dieser Beitrag fordert zur Auseinandersetzung heraus.

Die Diskussion über ein NPD-Verbot wird mit neuen Materialien und einer unterrichtlichen Bearbeitung weitergeführt. Das Bundesverfassungsgericht hat den Verbotantrag der

Bundesregierung angenommen. Heiner Adamski skizziert in der Sparte „Rechtsprechung“ die Argumentationslinien der Bundesregierung und kommentiert das bevorstehende Verfahren, das nun voraussichtlich im Frühjahr 2002 mit der Anhörung der Parteien eröffnet wird. Zu diesem NPD-Verbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht stellt *Peter Anders* für die unterrichtliche Praxis modellhaft ein „Simulationsspiel“ vor. Die Schüler oder Schülergruppen erhalten neben der abstrakten Problembesprechung einen konkreten Zugang zur Wirklichkeit, indem sie aus unterschiedlichen Positionen heraus Probleme, Details und Sichtweisen zum NPD-Verbot und zum Verfahrensablauf kennenlernen und selbst entwickeln.

Im September 2001 fanden zuerst in Hamburg und dann in Berlin Wahlen statt. Als Stadtstaaten haben beide im Bundesrat die geringsten Stimmenanteile. Aber ihre Bedeutung geht weit darüber hinaus. In den „Aktuellen Informationen“ stellt *Kai Arzheimer* die Ergebnisse vor und analysiert vor allem die signifikanten Merkmale dieser Wahlen: den großen Erfolg der völlig neuen Partei „Rechtsstaatliche Offensive“ des Richters Schill in Hamburg und seine bundesweiten Wirkungen sowie die für Berlin so wichtige Frage, ob nicht der Sieger der Wahl, die SPD, mit der PDS als der großen Partei Ostberlins eine Koalition bilden müsste.

Berichtet wird unter den „Aktuellen Information“ auch über die Streichung des sogenannten „Religionsprivilegs“ im deutschen Vereinsgesetz als eine Reaktion des deutschen Gesetzgebers auf die terroristischen Anschläge in den USA. Privilegiert waren bislang Religionsgemeinschaften und Vereinigungen, die eine Weltanschauung gemeinschaftlich pflegten, dadurch, dass sie so wie die Parteien nicht wie normale Vereine verboten werden konnten. *Heiner Adamski* erläutert die rechtlichen Grundlagen und die historischen und verfassungsrechtlichen Zusammenhänge.

Vorauszusehen war, dass die Frage eines Zuwanderungsgesetzes den Parteienstreit bis zur Bundestagswahl bestimmen würde. Daher wurde für die Sparte „Kontrovers dokumentiert“ dieses Thema ausgewählt, hier bearbeitet von *Petra Bendel*. Sehr genau und detailreich werden Ausgangspunkte, Inhalte und Kritikpunkte zu den Plänen des Bundesinnenministers vorgestellt. Die dazu vorgetragenen Argumente und Positionen sind die des Herbstes 2001. Neue werden bis zuletzt hinzukommen. An der Brisanz des Themas wird sich bis zur Bundestagswahl nichts ändern.

Dieses Heft 4/2001 enthält schließlich den angekündigten zweiten Einführungsaufsatz zum Thema „New Economy“. Begonnen hatten wir in Heft 3/2001 mit dem Aufsatz von *Rahild Neuburger* über „New Economy+Old Economy=One Economy“. Der zweite Beitrag hierzu von *Hans-Hermann Hartwich* hat vor allem die Funktion, darauf hinzuweisen, dass die Dimensionen des Gemeinwohls und der staatlichen Verantwortung keineswegs aus dem Blick geraten, wenn hier und in den nächsten zwei Jahren die Elemente, Funktionsweisen und Spielregeln der New Economy in acht Bausteinen dargestellt werden. Dieses Unternehmen ist der Beitrag dieser Zeitschrift zu der sich offensichtlich verschärfenden Diskussion über ein eigenes Fach „Wirtschaftslehre“ an den Schulen. Es soll die Unterrichtenden der Fächer schulischer politischer Bildung darin unterstützen, ihren schon praktizierten Unterricht mit wirtschaftskundlichen Themenstellungen zu ergänzen und zu vertiefen.

Wir nutzen diese Gelegenheit, um einen Gruß an einen der Begründer der schulischen politischen Bildung in der Bundesrepublik, an Professor Dr. *Walter Gagel*, zu richten, der am 17. Dezember 75 Jahre alt wurde. Wie stark er der Aufgabe nach wie vor verbunden ist, zeigte erst kürzlich sein Fachaufsatz im Heft 3 dieser Zeitschrift über „Wissenschaftspropädeutik und reflexive Wertebildung“. Herausgeber und Verleger wünschen in herzlicher Verbundenheit weiterhin Gesundheit, Tat- und Schaffenskraft.

*Die Herausgeber*

# Gesucht: Solidarsystem mit Eigenverantwortung

*Eva Haacke*

„Es ist nicht Aufgabe des „Runden Tisches“, Lösungen für die aktuelle Kostenentwicklung im Gesundheitswesen zu suchen, gleichwohl sehen die Teilnehmer, dass Handlungsbedarf gegeben ist“, heißt es in einer gemeinsamen Erklärung des Runden Tisches im Gesundheitswesen. Im Klartext: Es bestehen große Mißstände, aber wir sind nicht zuständig, sagen die Vertreter von Krankenkassen, Ärzteschaft, Apothekern, Pharmaindustrie, Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Kaum ein Satz gibt die Misere des deutschen Gesundheitswesens treffender wieder: Zum einen steigen die Arzneimittel- und Krankenhauskosten, regelmäßig drohen die gesetzlichen Krankenkassen mit weiteren Beitragssatzerhöhungen und die rot-grüne Bundesregierung wird ihr Wahlversprechen, die Lohnnebenkosten auf unter 40 Prozent zu senken, nicht halten können. Zum anderen sind die Akteure im Gesundheitswesen zerstritten – erste Reformschritte und mögliche Lösungen scheitern oftmals am Widerstand der Verbändevertreter oder enden als kleinste gemeinsame Kompromisse mit geringen finanziellen Sparwirkungen. Nichts anderes haben die Beteiligten in ihrem ersten Satz, der einer Bankrotterklärung des Runden Tisches gleichkommt, festgehalten.

An der komplizierten Gemengelage und der starren Haltung der Lobbyisten scheiterte die Vorgängerin von Gesundheitsministerin Ulla Schmidt (SPD), Andrea Fischer (Grüne), mit ihren Plänen für eine große Gesundheitsreform. Und auch Ulla Schmidt beginnt allmählich, von ihrem anfänglichen „Schmusekurs“ und ihrer Politik des Niederlächelns abzuweichen, seit sie feststellen mußte, dass sie damit nichts erreichen wird. Denn in keinem anderen Politikfeld sind die Fronten so verhärtet wie in der Gesundheitspolitik. Bei jedem Streitpunkt, je nachdem, ob es um Arzneimittel, Transparenzgesetz oder Krankenhausreformen geht, finden sich die Lobbygruppen in neuen Interessenkonstellationen zusammen. Von zum Teil „kartellähnlichen Strukturen“ spricht bereits der rheinland-pfälzische Gesundheitsminister Florian Gerster (SPD).

Deutschland verfügt im internationalen Vergleich mit Umsätzen von mehr als 500 Milliarden Mark – das entspricht einem Anteil von 11 Prozent am Bruttoin-

landsprodukt (BIP) – über das zweit teuerste Gesundheitswesen weltweit. Was gleichzeitig nichts über die Qualitätsstandards aussagt: Hinsichtlich der Lebenserwartung reicht es im WHO-Vergleich nur für das Mittelfeld. Nur die USA geben noch mehr Geld, 13,9 Prozent des BIP, für Gesundheit aus. Hierzulande arbeiten 12 Prozent aller Erwerbstätigen im Gesundheitsbereich, mehr als 90 Prozent der Bevölkerung sind in über 400 gesetzlichen Krankenkassen (GKV) versichert. Etwa 260 Milliarden Mark werden bei uns allein durch Leistungen der GKV ausgegeben. Dabei ist das Krankenhaus mit 87 Milliarden Mark der größte Kostenblock, gefolgt von der ärztlichen Behandlung mit 42 Milliarden Mark und den Arzneimitteln mit gut 40 Milliarden Mark.

Als bedeutender Wirtschaftsfaktor ist das Geschäft mit der Gesundheit heiß umkämpft, egal ob Apotheker, Ärzte oder Arzneimittelhersteller – jeder möchte ein möglichst großes Stück vom Gesundheitskuchen. Alles in allem eine schwierige Ausgangssituation für ein dringend notwendiges und weitgehendes Reformwerk, das die Balance zwischen medizinischen und ökonomischen Notwendigkeiten meistern muß.

## Ausgangslage und Herausforderungen: Reif für eine Notoperation

Dabei steht das Gesundheitssystem in Deutschland in den nächsten Jahren vor gewaltigen Herausforderungen durch die demographische Entwicklung und den technischen Fortschritt in der Medizin. Dies führt zu einer enormen Ausgabendynamik. Der Anteil der alten Menschen und damit Patienten in Deutschland nimmt weiter zu: Derzeit kommen auf 100 Erwerbsfähige 27 Rentner, im Jahr 2020 werden es bereits 37 sein und im Jahre 2050 fast 60 Rentner. Gleichzeitig kosten Forschung, neue Medikamentenentwicklung und wachsende Möglichkeiten der Lebensverlängerung im Krankenhausbereich jährlich mehr Geld. Ähnlich wie bei der Finanzierung der gesetzlichen Alterssicherung oder auch der Pflegeversicherung wächst der Reformdruck im Gesundheitssektor rapide.

Neben dieser durchaus gewollten Ausgabendynamik – schließlich wollen wir alle gerne älter werden und immer bessere Medizin erhalten – gibt es steigende Ausgaben, die in erster Linie politisch verursacht sind: Die Arzneimittelkosten liefen mit einem Ausgabenzuwachs von 11 Prozent Anfang 2001 völlig aus dem Ruder. Das Ende der Arzneimittelbudgets erwies sich als größter Fehler von Ulla Schmidt seit ihrem Amtsantritt. Munter verschrieben die Ärzte mehr als in den Vorjahren und trieben die Arzneimittelausgaben hoch, mußten sie doch keine Sorge mehr haben, für zuviele Verschreibungen aus eigener Tasche zahlen zu müssen.

Gleichzeitig gibt es Probleme auf der Einnahmeseite: Beispielsweise hatte die Begrenzung der Rentensteigerung auf die Inflationsrate im vergangenen Jahr 0,5 Milliarden Mark Mindereinnahmen bei den Kassen zur Folge. Außerdem führt hohe Arbeitslosigkeit längerfristig zu einer Verringerung der Lohnsumme und damit der Beitragsgrundlagen – einer der Gründe für steigende Krankenkassenbeiträge.

Schon jetzt liegt der Durchschnittsbeitragssatz bei 13,6 Prozent, im ersten Quartal 2002 wird er 14 Prozent erreichen. Ohne eine gesundheitspolitische Neu-

orientierung könnten angesichts dieser Entwicklung, nach seriösen Schätzungen, die Beitragssätze ab 2030 auf bis zu 25 Prozent ansteigen.

Übersehen wird bei diesem Szenario häufig, dass durchaus noch Wirtschaftlichkeitsreserven im Gesundheitssystem stecken. Die von den Wirtschaftslobbyisten bevorzugte und verlockende Lösung: „Mehr Geld ins System“ darf daher nicht das Heilmittel sein. Beispielsweise stellte der Sachverständigenrat für das Gesundheitswesen fest, dass sich bis zu 70 Prozent aller Erkrankungen durch gezielte Vorbeugung verhindern ließen. Unter den vorhandenen Wirtschaftsreserven wird auch immer wieder auf den hohen Verwaltungsaufwand der GKV hingewiesen: Die Verwaltungskosten liegen bei fünf bis sechs Prozent der Gesamtausgaben. Hinzu kommen laut Ex-Gesundheitsminister Horst Seehofer (CSU) weitere fünf Prozent durch Kassen und Gesetzgeber ausgelöste Verwaltungsausgaben bei Ärzten, Krankenhäuser, Pflegediensten. Insgesamt zwischen 25 und 30 Milliarden Mark gehen so jährlich für Gesundheitsbürokratie drauf.

Die nächste Aufgabe von Gesundheitsministerin Ulla Schmidt – noch vor einer großen Gesundheitsreform nach der Bundestagswahl – wird es sein, diese Wirtschaftlichkeitsreserven zu heben und ihr Ressort künftig besser vor Zugriffen durch Kabinettskollegen zu schützen. Nur wer sich politisch den Problemen Bevölkerungsalterung, Innovationen und Veränderungen des Krankheitsspektrums stellt und gezielt nach Wirtschaftlichkeitsreserven sucht, kann verhindern, dass immer schneller steigende Beiträge die daran gekoppelten Lohnnebenkosten weiter in die Höhe treiben. Mehr Geld im System ist nicht per se negativ, sondern bedeutet Investitionen und Wachstum – problematisch ist vielmehr die Koppelung an die Lohnsumme. Hauptziel bei Reformen müssen deshalb Rahmenbedingungen für soziale Umverteilung bei gleichzeitigem Wettbewerb auf der Anbieterseite sein.

## **Ziele: Was für ein Gesundheitssystem ist gewünscht?**

Wer Reformen in so einem vielschichtigen und empfindlichen Bereich wie der Gesundheitspolitik fordert und durchsetzen will, steht schnell vor der Schwierigkeit, dass Gesundheit niemals vollständig ein Produkt sein wird. Die Schwere einer Krankheit oder einer Verletzung und ihr Verlauf lassen sich kaum in feste Preiskategorien pressen. Niemand kann für sich selbst vorhersagen, wie hoch die eigenen Gesundheitskosten im Leben sein werden. Gleichzeitig möchte jeder, dass im Falle eines Leidens oder schweren Unfalls alle Möglichkeiten der modernen Medizin ohne Blick auf die Kosten eingesetzt werden. Gesundheit ist kein Produkt und niemand könnte ethisch vertreten, dass nur wer Geld hat, auch den Zugang dazu erhält.

Das Gesundheitswesen löst aus mehreren Gründen Marktversagen aus: 1.) Die Informationen sind unter den Marktteilnehmern (Patienten, Ärzte) ungleich verteilt – kaum ein Patient kann beurteilen, was er wirklich zur Heilung braucht. 2.) Bestimmte Risiken werden von vorne herein durch die Krankenversicherungspflicht ausgeschlossen. 3.) Es gibt bestimmte gesellschaftliche Wertvorstellungen über das „Gut“ Gesundheit, die unabhängig von Angebot und Nachfrage bestehen. 4.) Gesundheit ist ein öffentliches Gut, das heißt es entsteht in großen Teilen kein Angebot: Gäbe es beispielsweise keine Impfungen oder die Bekämpfung von Drogen-

mißbrauch, so wäre die ganze Bevölkerung gefährdet. Es ist im Interesse aller, das für solche Dinge gesorgt wird. Vor diesem Hintergrund würde eine reine Marktwirtschaft im Gesundheitswesen zu härteren Verteilungskämpfen („Zweiklassen-Medizin“) und zu einer Gefährdung der gesundheitliche Versorgung führen. Florian Gerster, SPD-Gesundheitsminister in Rheinland-Pfalz spricht daher von einem magischen Viereck gleichwertiger Ziele, die es einzuhalten gilt: Qualität, Wirtschaftlichkeit, Solidarität und Subsidiarität.

Kostendämpfung bleibt durchaus eine Daueraufgabe der Gesundheitspolitik. Andererseits darf das nicht zu staatlicher Überregulierung führen, weil sich damit genauso wenig eine effiziente Bereitstellung von hochwertigen Gesundheitsleistungen erreichen läßt. Dafür bedarf es eines stärkeren Wettbewerbs zwischen den Leistungserbringern, als dies bisher der Fall ist. Dies ist bei veränderter staatlicher Rahmumgebung auch in einem weiterhin von Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanzierten Solidarsystem möglich. Überdies schließt heute kaum ein Ökonom aus, dass langfristig eine höhere Privatvorsorge (vor allem für nicht unbedingt medizinisch notwendige Leistungen), vergleichbar mit der gerade eingeführten geförderten privaten Altersvorsorge von Arbeitsminister Walter Riester (SPD), notwendig wird.

## Grund- und Wahlleistungen einführen?

Aus den genannten Gründen ist immer wieder eine Aufteilung der gesetzlichen Kassenleistungen in Grund- und Wahlleistungen im Gespräch. Demnach würden die Kassen nur noch für medizinisch unbedingt notwendige Leistungen aufkommen, für Wahlleistungen müßte sich jeder nach eigenem Bedarf selbst absichern. Diese alte Arbeitgeberforderung krankt vor allem daran, dass alle politisch Beteiligten drüber reden, aber nicht laut sagen, wo genau die Grenze zwischen Wahl- und Pflichtleistungen gezogen werden könnte. Keiner traut sich, Abstriche an bisherigen Gesundheitsleistungen zu verkünden oder genau zu definieren, ob „das medizinisch Notwendige“ nur überlebensnotwendige Maßnahmen sind oder doch darüber hinaus gehen muß.

Einzig die Wissenschaftler wagen sich vor. Einen konkreten Vorschlag hat etwa der Kieler Gesundheitsforscher Fritz Beske vorgelegt. Er will alles aus dem Katalog streichen, was nicht „unmittelbar der Krankheitsbekämpfung dient“, wie etwa Raucherentwöhnungskuren, künstliche Befruchtung oder Mutter-und-Kind-Kuren. Das Einsparpotential wären sieben Milliarden Mark. Allerdings, da viele dieser Leistungen der Allgemeinheit zugute kommen, müssten sie steuerfinanziert werden. Wenn alle Heil- und Hilfsmittel zu Wahlleistungen würden – etwa Massagen, Krankengymnastik, Rollstühle und Krücken – könnte der Beitragssatz um zwei Prozentpunkte gesenkt werden. In jedem Fall bliebe die Abgrenzung der Leistungen extrem schwierig und ob – neben den finanziellen und politischen Problemen – ein Abspecken des Leistungskatalogs Kostendruck und steigende Beiträge dauerhaft verhindert, ist mehr als zweifelhaft. Die Einsparungen sind letztlich im Vergleich zu den jährlichen Kassenausgaben in Höhe von 260 Milliarden Mark gering.



## Aktuelle Reformideen und -vorhaben im Verteilungskampf der Interessengruppen

### Die Ärzte

Bisher bestimmen die Ärzte als Anbieter medizinischer Leistungen nahezu im Alleingang auch die Nachfrage, beispielsweise bei Medikamenten oder Krankengymnastik. Damit entsteht der Anreiz, dies auch im eigenen Interesse auszunutzen. Der Patient hat darauf keinen Einfluß, da er nicht entscheiden kann, was medizinisch notwendig ist. Alle nächsten Reformschritte müssen daher zum Ziel haben, zwischen den Ärzten einen Wettbewerb zu schaffen, der sich in gleichem Maße an Kosten und Qualität orientiert.

Die rot-grüne Regierungskoalition will die Funktion des Hausarztes als „Lotse“ im Gesundheitswesen stärken. Die Grundidee ist, dass Hausärzte eine Koordinierungsfunktion übernehmen, über notwendige weitergehende Untersuchungen entscheiden und zum Facharzt überweisen. Sie würden dafür eigenständige Honoraranteile in der kassenärztlichen Vergütung erhalten. Entsprechend hätten die Krankenkassen die Möglichkeit finanzielle Anreize für Versicherte zu schaffen, die freiwillig als erstes zum Hausarzt gehen (Hausarztmodell). Wer zuerst zum Hausarzt geht, kann zum Beispiel Teile seines Krankenkassenbeitrags als Bonus zurückbekommen. Dies löst sicherlich Verteilungskämpfe um die Budgets zwischen Haus- und Fachärzten aus. Zudem fürchten viele Experten langfristig die Einschränkung der freien Arztwahl, denn bisher erlaubt die Patienten-Chipkarte der gesetzlichen Krankenkassen den direkten Zugang zu jedem Fachmediziner. Die Folge sind oft teurere Behandlungen und zum Teil überflüssige Doppeluntersuchungen – hier könnte der „Lotse“ Hausarzt sinnvoll sein.

In diesem Zusammenhang wird es notwendig, die bundesweit 23 kassenärztlichen Vereinigungen (KV) dazu zu bringen, Wettbewerb unter den Medizinern zuzulassen. Sie handeln als Selbstverwaltungsorgane die Preise für ärztliche Leistungen mit den Krankenkassen aus – und zwar bisher einheitlich für die jeweiligen Fach- oder Hausärzte in ihrer Region. Das heißt, alle Ärzte verdienen gleich viel für ihre Behandlungen, egal, ob sie gut oder schlecht, faul oder fleissig sind. Die Wirtschaftsweisen haben in ihrem Sachverständigengutachten 2000 festgestellt, dass die „Regionalkartelle“ der kassenärztlichen Vereinigungen „zahlreiche effizienzfeindliche, korporatistische Verkrustungen und Organisationsmängel“ aufweisen.

Eine Lösung dieser einseitigen Anbietersituation ist die sogenannte „integrierte Versorgung“. (HMO: Health Management Organization), die es in den USA schon lange gibt. Dabei bieten die Krankenversicherungen den Patienten ein festes Netz aus Ärzten und Kliniken an. Wer ausschließlich zu diesen Vertragsärzten und -kliniken seiner Kasse geht, zahlt beispielsweise nur einen reduzierten Beitragssatz – und nimmt die Einschränkung bei der Arztwahl in Kauf.

## Die Krankenhäuser

Bei den Liegezeiten halten die Deutschen mit durchschnittlich 11 Tagen weltweit den Spitzenplatz; bei der Anzahl der Betten auf 100.000 Einwohner erreicht Deutschland mit 930 Betten nach Japan, Finnland und Frankreich den vierten Platz. Der Grund ist ein verkehrter Anreiz für die Kliniken, Geld einzunehmen: Sie rechnen nicht nach Krankheiten, sondern nach Bettenzahl und Liegedauer ab. Ab 2003 soll das anders werden, sobald über sogenannte Fallpauschalen (Diagnoses Related Groups: DRGs) abgerechnet wird. Danach werden für bestimmte Operationen und Krankheitsbilder Festpreise vereinbart – mit dem Ziel effizienteren Wirtschaftens und mehr Wettbewerb zwischen den Krankenhäusern. Sie machen mit 87 Milliarden Mark schließlich den größten Kostenblock im gesetzlichen Gesundheitswesen aus.

Die Folge der Entgeltreform werden zweifellos Bettenabbau, Klinikfusionen und die Schließung unrentabler Abteilungen sein, weil die Krankenhaus-Manager über die Fallpauschalen angehalten sind, die medizinischen Leistungen möglichst effizient einzusetzen. Insgesamt wird es dann eine Preisliste mit über 25.000 denkbaren Operationen und Behandlungsverläufen geben. Kritiker der Fallpauschalen fürchten deshalb beispielsweise, dass Patienten zu früh entlassen werden könnten und die Nachsorge zum Hausarzt verlagert wird – nach dem Motto: „Quicker and sicker“. Daher fordern Gesundheitsexperten hohe Qualitätsstandards und –kontrollen bei einem Wechsel zum neuen Entgeltsystem. Gerade in einem System der Fallpauschalen sind medizinische Leitlinien zwingend erforderlich, damit der Wettbewerb nicht auf Kosten der Patienten ausgetragen wird.

## Die Krankenkassen

Auf der Agenda von Gesundheitsministerin Ulla Schmidt steht die Reform des Risikostrukturausgleichs (RSA). Das ist der milliardenschwere Finanzausgleich zwischen den gesetzlichen Krankenversicherungen. Jährlich werden fast 25 Milliarden Mark umverteilt, denn unter den Krankenkassen sind die Risiken und Kosten höchst ungleich verteilt: Vor allem die neu gegründeten Betriebskrankenkassen lockten in den vergangenen Monaten mit niedrigen Beitragssätzen viele junge und gesunde Kunden an, während zahlreiche Alte und Kranke bei Barmer, AOK und DAK versichert sind. Bislang gibt es keinen Anreiz für die teure Versorgung alter Patienten und chronisch Kranker. Dies soll spätestens ab 2007 mit einem sogenannten morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich anders werden. Ziel der RSA-Reform sind geringere Beitragssatzunterschiede und ein fairer Wettbewerb auch für große Kassen mit vielen Alten und chronisch Kranken.

Vorraussetzung für jeden Wettbewerb zwischen den Kassen muß aber auch bei allen künftigen Reformüberlegungen sein, dass keine Kasse einen Menschen aus gesundheitlichen Gründen ablehnen kann (Kontrahierungszwang). Das heißt, selbst bei einer Mindestabsicherung, die nur für Grundleistungen einschließt, müßte die freie Wahl der Versicherung bestehen.

Daneben stehen bei allen Überlegungen seitens der Politik Prävention und Gesundheitsförderung durch die gesetzlichen Krankenversicherungen im Vordergrund: Der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen

kommt zu dem Schluß, dass sich bis zu 30 Prozent der heutigen Gesundheitsausgaben durch langfristige Prävention vermeiden ließen.

## Die Apotheken und die Pharmaindustrie

Nach der voreiligen Abschaffung der Arzneimittelbudgets (jährliche finanzielle Höchstgrenzen für ärztliche Verschreibungen), sollen Ärzte und Kassen jetzt in Selbstverwaltung eigene Wirtschaftlichkeitsziele verbindlich regeln. Generika oder billigere Re-Import Arzneimittel sollen beispielsweise bevorzugt verschrieben werden. Wie eingangs erwähnt gelingt dies bisher nur mit mäßigem Erfolg; die Folge sind rapide steigende Arzneimittelausgaben. Der deutsche Sozialverband (VdK) stellte kürzlich fest, dass allein durch Versandhandel bei Medikamenten im Einzelfall bis zu 30 Prozent der Arzneimittelkosten gespart werden könnten. Durch Re-Importe von Medikamenten ließen sich rund 13 Milliarden Mark sparen, weil die teilweise enormen Verkaufsmargen entfallen – das sind rund ein Drittel der gesamten Arzneimittelausgaben der GKV. Angesichts solcher Vorschläge laufen die Apothekerverbände natürlich Sturm. Zumal sie jetzt durch Versandhandel über Internet-Apotheken natürliche Konkurrenz bekommen. Gegner fürchten dabei mangelnde Beratung und Mißbrauch, aber europaweit hat sich der Internethandel längst durchgesetzt. Nun versucht die Regierungskoalition, die Internet-Apotheken auch hierzulande zu fördern und gleichzeitig eine umfangreiche Information der Patienten über Nutzen und Risiken der bezogenen Arzneimittel sicherzustellen.

Fest geplant ist ferner die Umsetzung einer beschlossenen Festbetragsregelung für Arzneimittel, die den Kassen 2002 und 2003 jeweils Einsparungen von 650 bis 750 Millionen Mark bringen soll.

Fast verzweifelt versucht die Gesundheitsministerin außerdem, die Hersteller gesetzlich zu zwingen, die Preise für Medikamente für zwei Jahre um vier Prozent zu senken. Durch eine an einen Ablaßhandel erinnernde Zahlung von 400 Millionen Mark bog die Pharmaindustrie dieses Gesetzesvorhaben kurzerhand ab.

In Diskussion sind daher weitere Reformen. Würde man einfach die Zuzahlungen durch die Patienten erhöhen, hätte man lediglich den Effekt mehr Geld ins Gesundheitssystem zu pumpen – zur Freude von Apothekern und Pharmaindustrie. Die Diagnose, es würden zuviele teure Medikamente verbraucht ist richtig, aber die geplante Therapie ist falsch: Schmidt will die Ärzte zwingen, anstelle von Medikamenten nur noch bestimmte Wirkstoffe zu verschreiben. Dies verstößt gegen die Therapiefreiheit der Ärzte.

Geplant ist im Arzneimittelbereich auch eine sogenannte Positivliste bis etwa Ende 2002: Sie gilt als kleines Instrument zur Kostenreduzierung. Die Positivliste soll alle Arzneimittel enthalten, die bei behandlungspflichtigen Krankheiten wirksam und zweckmäßig einsetzbar sind. Die gesetzlichen Krankenversicherungen sollen ausschließlich dafür aufkommen. Kritiker befürchten hier den Beginn einer Zweiklassen-Medizin oder das Ende für innovative, neue Medikamente. Tatsächlich besteht auch im Gesundheitsministerium keine Klarheit darüber, ob die Liste wirklich Einsparungen zur Folge hat. Einen Vorteil hat sie bestimmt: Mehr Transparenz für Ärzte und dadurch eine höhere Qualität der Verschreibungen.

## Und die Patienten?

Ein heutiger Kassenpatient hat freie Arztwahl unter Allgemein- und Fachmedizinern, die Kosten einer Behandlung bleiben ihm aber verborgen. Bei vielen Patienten besteht außerdem die Überzeugung, dass ein Arzt nur gut ist, wenn er am Ende auch ein Rezept ausstellt. Es bestehen keinerlei Anreize für Patienten, das Gesundheitssystem „sparsam“ zu nutzen; die Folge sind enorme Arzneimittelkosten und Doppeluntersuchungen durch Ärztehopping.

Erste Vorschläge sind, eine Patientenrechnung (wie sie bei Privatpatienten längst üblich ist) einzuführen, um das Kostenbewußtsein bei den Behandelten zu fördern und Manipulation bei Abrechnungen zu erschweren. Denkbar ist auch ein Übergang vom Sachleistungs- zum Erstattungsprinzip. Oder die Rückerstattung von Beiträgen: Wer seine Krankenversicherung nicht oder kaum nutzt, erhält am Jahresende einen oder mehrere Monatsbeiträge zurück. In Zeiten sehr klammer Kassen bei den gesetzlichen Krankenversicherungen hieße dies allerdings, das noch weniger Geld im System ist. Daher denken die Kassen lieber an die Möglichkeit eines jährlichen Selbstbehalts der Patienten bei Behandlungen oder einer höheren Eigenbeteiligung der Patienten bei Arzneimitteln.

Die gesetzlichen Krankenkassen könnten darüber hinaus auch entlastet werden, wenn sich Patienten für Risikosportarten selbst absichern oder etwa als Raucher einen „Risiko-Zuschlag“ zahlen müßten.

Nicht zuletzt soll das Gesundheitswesen durch ein Datentransparenzgesetz durchschaubarer werden. Bisher geht es zu wie in einer Blackbox: Stellen Sie sich vor, Sie spendieren jemandem ein Essen und Sie wissen nicht, was serviert wurde, ob es geschmeckt hat und satt machte – aber die Rechnung kriegen Sie trotzdem. So ähnlich geht es den gesetzlichen Krankenkassen bei jedem Arztbesuch ihres Versicherten: Sie erfahren nicht wer bei welchem Arzt wie behandelt wurde – nur zahlen müssen sie. Weil die Versicherungen zu wenig Daten erhalten, kommt es immer wieder zu Fehlmanagement, Geldverschwendung und Korruption. Datenschützer warnen angesichts der Transparenz-Pläne allerdings vor dem „gläsernen Patienten“ und fordern eine Anonymisierung der Daten. Und Teile der Ärzteschaft fürchten eine Einschränkung ihrer Therapiefreiheit durch Einflußversuche der Kassen.

## Gibt es noch Auswege und Lösungen?

Anhänger des freien Wettbewerbs favorisieren einen deutlicheren Systemwechsel hin zu mehr Eigenverantwortlichkeit: Dies bedeutet eine weitaus stärkere Individualisierung der Gesundheitsrisiken und eine wettbewerbsorientierte Weiterentwicklung. In einem solchen System müsste sichergestellt werden, dass die Versicherten die Wahlfreiheit unter den Versicherungsanbietern haben und bei diesen Kontrahierungszwang besteht. Das heißt, keine Krankenkasse darf Kunden ablehnen oder nach Gesundheitszustand auswählen. Die paritätische Finanzierung würde entfallen und der Arbeitnehmer entscheidet selbst, wie und in welcher Höhe er Teile seines Einkommens für die Krankenversicherung und Zusatzversicherungen einsetzt. Dafür würde ein Großteil des bisherigen Arbeitgeberanteils an der Krankenversicherung direkt an den Arbeitnehmer ausgezahlt.

Sinnvoller Weise bliebe der Kern eines solchen Konzepts eine obligatorische Mindestversicherung. Ohne Versicherungszwang würden die Gesundheitskosten zu Lasten der Allgemeinheit unkalkulierbar steigen; schließlich würde niemand einen Verletzten nach einem Unfall liegen lassen, nur weil sich herausstellt, dass er nicht versichert ist. Dies betrifft vor allem jene, die aufgrund ihrer Einkommenssituation nicht in der Lage sind, sich notwendige „Gesundheitsgüter“ zu leisten. Solche Fälle müssten steuerfinanziert werden, damit zwischen den Krankenkassen Wettbewerb funktionieren kann. Insofern behält staatliche Gesundheitspolitik auch unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen immer eine sozialpolitische und umverteilende Funktion – Solidarität und Wettbewerb schließen einander nicht aus. Erfahrungsberichte von Medizinern zeigen, dass finanzielle Steuerung letzten Endes doch nur über den Geldbeutel des Patienten möglich ist.

Bei allen notwendigen und in Ansätzen beschriebenen Reformplänen werden Gesundheitsexperten- und politiker eher einen Mittelweg gehen müssen – das Gesundheitswesen mag sich zwar nicht zum rein marktwirtschaftlichen System eignen, wohl aber für mehr Wettbewerb als bisher.

Zahlreiche beschriebene Reformschritte sind zusammen genommen durchaus tauglich, um das paritätisch finanzierte Solidarsystem der GKV zu erhalten, ohne aus den Augen zu verlieren, dass Gesundheit kein Produkt ist, dessen Kosten zu irgendeinem Zeitpunkt im Leben vorausschauend und abschließend bestimmt werden können.

All dies setzt echten Reformwillen und politische Handlungsfähigkeit voraus, aber damit ist es wie eingangs geschildert in der Plauderrunde am „Runden Tisch für das Gesundheitswesen“ nicht weit her. Die Kanzler-Parole „Ruhe bewahren bis zur Wahl“ führt bei Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt zu einer Politik des Durchwurschtelns. Einziges Ziel: Unvermeidbare Beitragserhöhungen der Kassen so lange wie möglich hinauszuzögern – idealerweise bis nach der Wahl. Entsprechend gering ist die Durchsetzungskraft der Ministerin gegenüber den starken Lobbygruppen im Gesundheitswesen. Ihren höchst umstrittenen Not-Vorstoß, die Arzneimittelausgaben über einen gesetzlichen Preisabschlag zu drosseln, wischte die Pharmabranche per Scheckbuch vom Tisch. Das bedeutet nichts anderes als ein Armutszeugnis für wenig durchdachte und vor allem nicht ernsthaft verfolgte Gesundheitspolitik seitens der Bundesregierung. Und es offenbart, dass es den Beteiligten nur noch darum geht, kurzfristig finanzielle Löcher zu stopfen. Inzwischen witzelte bereits die *Financial Times*: „Wie reagieren Lobbyisten auf Vorschläge aus dem Ministerium? Antwort: „Lesen, lachen, lochen.“ Leider.



# Zum Wandel sozialer Ungleichheit in modernen Gesellschaften

*Heinz-Herbert Noll*

Dieser Beitrag nimmt die mittlerweile über einen Zeitraum von rund zwei Jahrzehnten anhaltende Diskussion über die für die Soziologie ebenso traditionelle wie zentrale Frage nach der Struktur der sozialen Ungleichheit und deren Wandel auf: Wie sinnvoll und nützlich sind die herkömmlichen Konzepte der sozialen Schichtung und sozialen Klasse für die Analyse zeitgenössischer moderner Gesellschaften? Sind diese Kernbegriffe und -konzepte soziologischer Analyse auch am Beginn des 21. Jahrhunderts noch angemessen und brauchbar, oder haben sie sich angesichts eines weitreichenden ökonomischen und sozialen Strukturwandels überholt? Werden die traditionellen Ungleichheitsstrukturen durch einen anhaltenden Trend einer umfassenden Individualisierung des sozialen Lebens ausgehöhlt (Beck 1986), wurden die alten Formen der Ungleichheit durch neue ersetzt (Hradil 1987) oder hat das Problem der sozialen Ungleichheit gar generell an Bedeutung und seine frühere politische Brisanz verloren? War das Ende des zwanzigsten Jahrhunderts nicht nur das Ende von Ideologien und Geschichte oder das Ende eines Jahrhunderts der Sozialdemokratie, wie von manchen prominenten Beobachtern postuliert wurde, sondern auch das Ende sozialer Klassen und Schichten? Oder spiegeln sich in derartigen Diagnosen doch eher Modeströmungen der Sozialwissenschaften als Veränderungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit?

## 1. Soziale Ungleichheit ohne Klassen und Schichten?

Schlagwörter wie „inequality without stratification“ oder „classless inequality“ deuten zunächst einmal darauf hin, dass sich die Debatte weitgehend auf die Strukturierung sozialer Ungleichheit beschränkt und nicht deren prinzipielle Existenz und Ausmaß zum Gegenstand hat. Selbst die radikalsten Kritiker der Soziologie sozialer Klassen und Schichten postulieren nicht das generelle Verschwinden oder auch nur eine erhebliche Verringerung im Ausmaß sozialer Ungleichheit. Es gibt vielmehr weitgehende Übereinstimmung darin, dass der ökonomische und soziale Wandel auch in den

am weitesten fortgeschrittenen und modernsten Gesellschaften bisher nicht zu einer allgemeinen Zunahme der „Gleichheit unter den Menschen“ geführt hat. Auch wenn im Vergleich von Gesellschaften große Unterschiede z.B. im Niveau der Einkommensungleichheit zu beobachten sind, deuten entsprechende Ungleichheitsindikatoren auf eine bemerkenswerte Stabilität über die Zeit hin. Zum Teil ist das Ausmaß der Einkommensungleichheit nicht nur nicht zurückgegangen, sondern hat gerade in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sogar wieder zugenommen. Das gilt nicht nur für die Transformationsgesellschaften Mittel- und Osteuropas auf ihrem Weg zur Marktwirtschaft, sondern auch für manche der hochentwickelten westlichen Gesellschaften (Glatzer/Hauser 2001), darunter u.a. auch Westdeutschland (Hauser/Becker 2001).

Eine Übereinstimmung darüber, wie die Gretchenfrage, ob Klassen und Schichten als Manifestationen der traditionellen Ungleichheitsstruktur fortbestehen oder aus dem Leben der modernen Gesellschaften verschwunden sind, zu beantworten ist, gibt es dagegen nicht. Als Ergebnis ihrer kritischen Analyse der traditionellen Konzepte der sozialen Ungleichheit haben Pakulski und Waters (1996) Mitte der neunziger Jahre „The Death of Class“ postuliert. Der amerikanische Soziologe Paul Kingston (2000) hat kürzlich eine Analyse über soziale Ungleichheit und soziale Klassen in den USA unter dem Titel „The Classless Society“ veröffentlicht. Andere Autoren kommen allerdings zu völlig konträren Beurteilungen: Der britische Soziologe Gordon Marshall (1997: 1) argumentiert zum Beispiel in seinem Buch „Repositioning Class“, dass „class inequalities in the industrialized countries have remained more or less constant throughout most of the twentieth century.“ Für ihn besteht das zentrale Problem der Klassenanalyse daher nicht darin „...to account for the demise of social class in advanced societies“, sondern „...to explain why class has persisted as such a potent social force“.

Dennoch, auch die stärksten Verfechter der herkömmlichen Sicht der Ungleichheitsstrukturen stimmen darin überein, dass Schichtzugehörigkeit und Klassenlage in den vergangenen Jahrzehnten im Vergleich zu anderen Ungleichheitsdimensionen an gesellschaftlicher Relevanz verloren haben. Die Einschätzung, dass „the key social question at the end of the twentieth century is no longer the class question“ (Pakulski/Waters 1996: 67) ist weithin unumstritten. Andererseits besteht mittlerweile kaum weniger Konsens darüber, dass es allenfalls einen Trend hin zu einer „individualisierten Gesellschaft“ gibt, diese aber keineswegs schon durchgängige Realität darstellt. Und nicht zuletzt spricht manches dafür anzunehmen, dass sich auch die modernen Gesellschaften erheblich darin unterscheiden, wie soziale Ungleichheit durch Klassendifferenzierungen und Schichtung strukturiert wird und welche Bedeutung Klassendifferenzen und Klassendenken für das Alltagsleben haben (Noll 1997: 121f.).

Ausgehend von derartigen Überlegungen und Beobachtungen hat sich die Forschungsgruppe „Comparative Charting of Social Change“ in den vergangenen Jahren der Frage des Wandels der Ungleichheitsstrukturen im internationalen Vergleich gewidmet. Der spezifischen Forschungsperspektive dieser Projektgruppe entsprechend, wurde der Wandel der Ungleichheitsstrukturen hier in einem breiten Kontext als Bestandteil und Konsequenz eines umfassenden gesellschaftlichen Wandels in den fortgeschrittenen Gesellschaften Europas und Nordamerikas untersucht<sup>1</sup>. Die in den Vergleich einbezogenen Gesellschaften gehören ausnahmslos zu den hochentwick-



kelten Gesellschaften, unterscheiden sich aber nicht nur in ihrer Geschichte, sondern auch in ihrer Kultur, der Rolle des Staates und dem jeweiligen „Wohlfahrtsstaatsregime“, ihrem wirtschaftlichen Potenzial und ihrer politischen Macht, sowie nicht zuletzt auch ihrer „routes to modernity“ (Therborn 1995).

Im Folgenden soll zunächst diskutiert werden, welche Konsequenzen aus verschiedenen zentralen Trends des gesellschaftlichen Wandels für die Struktur der sozialen Ungleichheit zu erwarten sind. Daran anschließend werden Entwicklungstendenzen der sozialen Mobilität exemplarisch in ihren Implikationen für die „Klassenhaftigkeit“ von Gesellschaften betrachtet.

## 2. Trends des sozialen Wandels und ihre Auswirkungen auf die Struktur der sozialen Ungleichheit

Angesichts der Reichweite und Intensität sozialer und ökonomischer Strukturveränderungen, wie sie in den modernen Gesellschaften in den zurückliegenden Jahrzehnten zu beobachten waren, ist die anhaltende Diskussion über den Wandel der Ungleichheitsstrukturen alles andere als überraschend und nur folgerichtig. Betrachtet man die Trends des gesellschaftlichen Wandels, wie sie z.B. in den „Recent Social Trends“-Bänden des Projekts „Comparative Charting of Social Change“ dargestellt worden sind<sup>2</sup>, gibt es gute Gründe, die Konsequenzen dieser Veränderungen für die Betrachtung der Struktur sozialer Ungleichheit zu untersuchen und die traditionellen Konzepte einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Es lassen sich eine ganze Reihe von Trends des sozialen und ökonomischen Wandels identifizieren, welche die traditionelle, weitgehend auf ökonomischen Beziehungen basierende Sicht der Strukturierung sozialer Ungleichheit in Frage stellen könnten. Zu den signifikantesten Trends dieser Art gehören die folgenden:

*Weitreichende Veränderungen der demographischen Strukturen:* Niedrige und z.T. weiter sinkende Geburtenraten auf der einen sowie die verlängerte und weiter steigende Lebenserwartung auf der anderen Seite haben die Altersstrukturen in vielen der fortgeschrittensten Gesellschaften radikal verändert. Diese Entwicklungen haben nicht zuletzt auch das Gewicht und den Status von Altersgruppen und Generationen beeinflusst und haben zudem offensichtlich auch distributive Implikationen<sup>3</sup>. Die wachsenden finanziellen Belastungen, die sich aus der Alterung der Gesellschaft für das Gesundheitssystem und die Rentenversicherung ergeben und zu erheblichen Teilen von den jüngeren Mitgliedern der Gesellschaft getragen werden müssen, sind hier nur Beispiele. Alter und Generation könnten daher als Dimensionen sozialer Ungleichheit und Konfliktlinien in gesellschaftspolitischen Verteilungskämpfen zukünftig erheblich an Bedeutung gewinnen. Der vor wenigen Jahren vom schwedischen statistischen Amt veröffentlichte Sozialbericht „Living Conditions and Inequality in Sweden“ (Statistics Sweden 1997) kommt beispielsweise zu dem Ergebnis, dass die Wohlfahrtsdisparitäten zwischen den jüngeren und älteren Generationen stärker gewachsen sind als alle anderen Ungleichheitsformen: Während sich die Lebensbedingungen der älteren Generationen im Laufe der Zeit kontinuierlich verbessert haben, lebt bereits heute ein großer Teil der Jüngeren unter wesentlich schlechteren Umständen als das in früheren Jahren der Fall war. Viele

junge Menschen erwarten nicht einmal mehr, den gleichen Lebensstandard wie ihre Eltern zu erreichen. Im Vergleich zu der traditionellen Ungleichheit zwischen den gesellschaftlichen Klassen, hat die Problematik der Ungleichheit zwischen den Generationen daher bereits jetzt deutlich an Signifikanz gewonnen.

*Eine dramatische Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards:* Die zurückliegenden Jahrzehnte waren in den meisten fortgeschrittenen Gesellschaften – vor allem den früher sogenannten westlichen – durch eine dramatische Verbesserung des Lebensstandards und darüber hinaus auch der allgemeinen Wohlfahrt charakterisiert, auch wenn sich das Ausmaß und die Geschwindigkeit des Wachstums von Einkommen, Konsum und Vermögen zwischen den Gesellschaften unterscheiden. Ulrich Beck (1986) hat die Metapher eines Aufzugs verwendet, der die Bevölkerungen vieler Länder auf eine höhere Wohlstandsetage befördert hat, um diesen beispiellosen Prozess materiellen Fortschritts zu veranschaulichen. Auch wenn sich an der Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen in den meisten Gesellschaften im Zuge dieser Entwicklung wenig verändert bzw. die Ungleichheit in manchen Ländern vor allem im Verlaufe der vergangenen zehn bis zwanzig Jahre sogar zugenommen hat, stellt sich die Frage, ob die Ungleichheit in der Verfügung über knappe und begehrte Güter auf dem heute erreichten Wohlstandsniveau noch die gleiche Bedeutung und ähnliche Implikationen hat, wie das früher unter anderen Umständen der Fall war. Ist nicht davon auszugehen, dass soziale Ungleichheit unter den heutigen Bedingungen von allgemeinem Wohlstand und Massenkonsum weniger problematisch und eher zu akzeptieren ist, oder gilt auch heute noch Toqueville's Beobachtung, dass gerade unter den Bedingungen tendenziell verringerter Ungleichheiten, die verbleibenden an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewinnen?

*Eine enorme Expansion des Wohlfahrtsstaates bis in die jüngere Vergangenheit:* Ungeachtet der nicht unerheblichen Unterschiede in Art und Reichweite der entsprechenden Institutionen war in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts in fast allen fortgeschrittenen Gesellschaften eine enorme Expansion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und Ausgaben zu beobachten. Die Verringerung von Ungleichheit, Begrenzung von Armutrisiken und -folgen sowie die Kompensation der Konsequenzen eingeschränkter ökonomischer Leistungsfähigkeit gehören zu den expliziten Absichten und Funktionen entsprechender Programme. Als Ergebnis der enormen Zunahme von Anspruchsberechtigten und des gestiegenen Niveaus von Transferleistungen ist der sozioökonomische Status und der Lebensstandard heute weit weniger von der beruflichen Position und dem Erwerbseinkommen abhängig als das zu früheren Zeiten der Fall war. Die durch die Etablierung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen realisierte Ausdehnung der Staatsbürgerrechte zu verbindlichen sozialen Ansprüchen hat die Existenz sozialer Klassen nicht eliminiert, wohl aber deren soziale Folgewirkungen maßgeblich verändert und negative Konsequenzen erheblich abgeschwächt (Pakulski/Waters 1996: 33). Klassenposition und sozioökonomischer Status haben zumindest ihre frühere Dominanz als strukturbildendes Prinzip sozialer Ungleichheit verloren. Erst in der jüngsten Vergangenheit ist der langanhaltende Prozess der Expansion des Wohlfahrtsstaates zum Stillstand gekommen, und in einigen Ländern sind mittlerweile sogar Anzeichen einer Trendwende festzustellen (Alber/Nübel/Schöllkopf 1998). Ein „growth to limits“ (Flora 1986) und die Knappheit von öffentlichen Ressourcen in einer sich rasant wandelnden Weltwirtschaft veranlassen die Regierungen vieler Länder zu einem Um-, wenn nicht sogar begrenz-

ten Abbau wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Diese aktuellen Tendenzen mögen vielerlei und weitreichende Konsequenzen haben, sie ändern aber nichts an der eingeschränkten Zentralität und Dominanz der Erwerbs- und Klassenposition für die Strukturierung sozialer Ungleichheit im Kontext entwickelter Wohlfahrtsstaaten.

*Eine kontinuierliche Expansion des tertiären Sektors:* Das anhaltende Wachstum des Dienstleistungssektors gehört zu den zentralen Mechanismen der Transformation von industriellen zu postindustriellen Gesellschaften. Mit diesem Wandel der Wirtschaftsstruktur gehen andere Wandlungsprozesse einher: die Transformation der Erwerbsbevölkerung von einer vorherrschend männlichen zu einer gemischten Erwerbsbevölkerung, von der ‚blue-collar‘ zur ‚white-collar‘ – Beschäftigung, von ‚fordistischen‘ zu ‚post-fordistischen‘ Organisationsformen der Arbeit sowie von gewerkschaftlich straff zu nur noch in geringem Maße organisierten Belegschaften. All dies sind Entwicklungstendenzen, die zu einer Abschwächung traditioneller Klassenstrukturen führen können. Nicht zuletzt hat die Expansion des tertiären Sektors auch ein generelles ‚upgrading‘ der Berufsstruktur mit sich gebracht und eine Vielzahl von attraktiven administrativen, technischen und Leitungstätigkeiten im oberen Bereich der Klassenhierarchie geschaffen. Diese Prozesse des strukturellen Wandels zu einer postindustriellen Gesellschaft sind zudem die Kräfte, die eine Zunahme in der Häufigkeit intergenerationaler sozialer Mobilität bewirkt haben, wie sie in vielen Gesellschaften zu beobachten war. Obwohl es bisher noch keine Klarheit und keinen allgemeinen Konsens darüber gibt, wie soziale Ungleichheit in der postindustriellen Gesellschaft strukturiert und beschaffen ist, liegt es – so Esping-Andersen (1993: 7) – doch auf der Hand, dass „the erosion of our traditional class structures is what many scholars associate with the coming post-industrial society“.

*Die Revolution höherer Bildung:* Die massive Expansion der Bildungssysteme und der Beteiligung an höherer Bildung in allen fortgeschrittenen Gesellschaften wirft mehr als jeder andere Trend die Frage nach den Implikationen für eine veränderte Struktur sozialer Ungleichheit auf. Hat die Bildungsexpansion herkunftsbedingte Ungleichheiten abgebaut und ein mehr an Chancengleichheit bewirkt? Und wenn das der Fall sein sollte, welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Mobilitätsprozesse, Klassenstrukturen und soziale Schichtung? Trifft es zu, dass die Verbreitung meritokratischer Prinzipien die Sozialstruktur in einer Richtung verändert, die charakterisiert ist durch „greater openness and equality of opportunity in the sense that individual’s levels of educational and occupational attainment are becoming less closely correlated with the attributes of their families of origin“? Dies ist – so Goldthorpe (1992: 126) – die optimistische Sicht der ‚liberal theory‘. Wie die Antwort auf diese zentrale Frage ausfällt, ist bisher allerdings keineswegs eindeutig geklärt. Auf der einen Seite gibt es in der Tat Indizien dafür, dass die Expansion höherer Bildung zu mehr Chancengleichheit geführt hat. Treiman (1992: 2093) kommt beispielsweise zu dem Ergebnis, dass die Erreichung höherer Bildungsabschlüsse „has been less and less dependent on social origins throughout most of the twentieth century“. Auch für Deutschland liegen Belege dafür vor, dass im Verlauf der in den sechziger Jahren einsetzenden Bildungsexpansion nicht nur konfessionelle, regionale und geschlechtsspezifische Chancenungleichheiten erheblich abgebaut wurden, sondern auch – wenngleich in geringerem Maße – herkunftsbedingte bzw. klassenspezifische Unterschiede reduziert wurden (Müller 1998). Auf der anderen Seite kam eine Anfang der neunziger Jahre durchgeführte internationale Stu-

die zu dem Ergebnis, dass sich die Hypothese, dass die Bildungsexpansion mit einer Abschwächung des Zusammenhangs zwischen dem sozialen Status des Elternhauses und den erreichten Bildungsabschlüssen einhergeht, keineswegs durchgängig bestätigen lässt. In den dreizehn in die Studie einbezogenen Ländern erwies sich ein derartiges Resultat viel mehr als die Ausnahme und nicht als die Regel (Shavit/Blossfeld 1993). Diese Studie kommt darüber hinaus zu dem überraschenden Schluss, dass die Bildungsexpansion sogar zur Konservierung tradierter Chancenstrukturen beitragen kann, aufgrund der Tatsache, dass „the larger the pie, the less the conflict as to the relative size of the slices“ (Shavit/Blossfeld 1993: 22). Die Autoren – Shavit und Blossfeld – kommen daher in Bezug auf die ungleichheitskompensierenden Wirkungen der Bildungsexpansion alles in allem zu einer eher pessimistischen Schlussfolgerung: „Thus, the modernization hypothesis that educational expansion results in greater equality of educational opportunity must be turned on its head: expansion actually facilitates to a large extent the persistence of inequalities in educational opportunity“ (Shavit/Blossfeld 1993: 22).

*Wachsende Raten sozialer Mobilität:* In der Mehrzahl der fortgeschrittenen Gesellschaften hat das Ausmaß der absoluten intergenerationalen sozialen Mobilität im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte beträchtlich zugenommen. Für große – und zumindest in den zurückliegenden Jahrzehnten auch wachsende – Teile der Bevölkerung ist die soziale Schicht des Elternhauses heute nicht mehr mit der im Laufe des eigenen Erwachsenenlebens erreichten Schichtposition identisch. Aus der liberalen Perspektive – so Goldthorpe (1992: 135) – stellt die Mobilität zwischen den verschiedenen Schichten ein zentrales Moment des gesellschaftlichen Metabolismus dar. Die Tatsache gestiegener Quoten aufwärtsgerichteter intergenerationaler Mobilität ist insbesondere als Indiz für eine fortschreitende Offenheit oder „social fluidity“ moderner Gesellschaften interpretiert worden, die das Potential für die Bildung sozialer Klassen zunehmend unterminiert. Für manche Beobachter stellen die hohen Mobilitätsraten unserer Tage die Existenz sozialer Klassen und Schichten sogar grundsätzlich in Frage, wenn darunter Formationen zu verstehen sind, „membership to which tends to be life-long, and to have clear consequences for life chances, values, norms, life-styles and patterns of associations“ (Marshall 1994: 336). Auf diese Frage wird weiter unten zurückzukommen sein.

*Die „Revolution“ in der Erwerbsbeteiligung von Frauen:* Der enorme Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen, der in fast allen fortgeschrittenen Ländern über die vergangenen Jahrzehnte hinweg zu beobachten war, gehört zweifellos zu den „Megatrends“ des Wandels der Sozialstruktur moderner Gesellschaften (Noll/Langlois 1994) mit vielfältigen Folgewirkungen, darunter auch für die Strukturierung sozialer Ungleichheit. Eine offensichtliche Konsequenz dieser Entwicklung ist die Tatsache, dass der sozioökonomische Status und die Klassen- bzw. Schichtzugehörigkeit von Haushalten und Familien an Eindeutigkeit verliert. Mit der Zunahme erwerbstätiger Ehefrauen und Mütter wächst die Zahl der sogenannten „cross-class-families“, d.h. von Haushalten und Familien, die aufgrund der unterschiedlichen Berufsposition von Männern und Frauen nicht mehr konsistent und umstandslos der einen oder anderen Klassen- bzw. Schichtkategorie zugeordnet werden können. Es ist zudem anzunehmen, dass die wachsende Zahl von erwerbstätigen Frauen auch Auswirkungen auf die Statusdistribution von männlichen Erwerbstätigen hat und deren Karriere- und Mobilitätschancen nicht unerheblich beeinflusst. Über diese

Zusammenhänge ist unserer Kenntnis nach bisher allerdings wenig bekannt. Darüber, wie die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen die Statusdistribution und Mobilitätschancen von Männern – und damit auch die traditionellen Klassen- und Schichtstrukturen insgesamt – beeinflusst, kann derzeit allenfalls spekuliert werden.

*Ein weitreichender Wandel in der Definition von Geschlechterrollen und geschlechtsspezifischem Verhalten:* Der Wandel in der Konzeption von Geschlechterrollen und entsprechendem Verhalten, der nach Norbert Elias zu den umfassenden emanzipatorischen Trends gesellschaftlicher Modernisierung zählt, hat unsere Gesellschaften in den vergangenen Jahrzehnten merklich verändert und stellt eine weitere Herausforderung für das traditionelle Verständnis der Struktur sozialer Ungleichheit dar. Obwohl geschlechtsspezifische Ungleichheiten in zentralen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung, Arbeitsmarkt, Familie und Politik nicht zusehends abgenommen haben (Geißler 1998: 648), ist die Sensitivität gegenüber den verbliebenen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern erheblich gestiegen. Geschlechtsspezifische Ungleichheiten stellen daher keine neue Dimension der sozialen Ungleichheit dar, wohl aber eine, auf die Politik und Öffentlichkeit mehr und mehr ihre Aufmerksamkeit gerichtet haben und die insofern an gesellschaftlichem Stellenwert gewonnen hat.

*Eine anhaltende, wenn nicht sogar steigende Bedeutung von Rasse, Ethnizität, und nationaler Herkunft:* In den vergangenen Jahren haben Rasse, Ethnizität und nationale Herkunft – allesamt zugeschriebene Statusmerkmale – für die Struktur sozialer Ungleichheit nicht nur nicht an Bedeutung verloren, sondern gewonnen. In vielen der reichen und daher über die nationalen Grenzen hinaus attraktiven westlichen Gesellschaften ist der Stellenwert dieser Statusattribute vor allem aufgrund der wachsenden Zuwanderungsströme deutlich gestiegen. Von der traditionellen – klassen- und schichtorientierten – Ungleichheitsforschung weitgehend vernachlässigt (Pakulsky/Waters 1996: 40f.), werden diese Merkmale die soziale Ungleichheit in der vorhersehbaren Zukunft voraussichtlich noch stärker strukturieren als das heute schon der Fall ist. Die unvorteilhaften Lebensverhältnisse vieler Immigranten sind nur partiell auf ihr im Durchschnitt niedrigeres Bildungsniveau und ihre spezifische Position am Arbeitsmarkt zurückzuführen (Noll/Schmidt/Weick 1998), sondern darüber hinaus auch auf Exklusionsmechanismen, die mit Rassenzugehörigkeit, Ethnizität, nationaler Herkunft und Staatsangehörigkeit zusammenhängen. Es sind daher bestimmte Gruppen von Zuwanderern und ethnischen Minoritäten, die in zunehmendem Maße die faktischen Unterschichten moderner Gesellschaften bilden.

*Die wachsende Bedeutung von kulturellen Dimensionen des Geschmacks, Lebensstils und Konsums:* Verschiedene Beobachter haben auf eine abnehmende Bedeutung der produktiven Tätigkeiten und eine demgegenüber wachsende Signifikanz des konsumtiven Verhaltens für die Zuweisung eines gesellschaftlichen Status, insbesondere das soziale Prestige hingewiesen. Einige der wichtigsten Trends des sozialen Wandels betreffen Aspekte des Geschmacks, Lebensstils und Konsums, die offenbar immer weniger von der Zugehörigkeit zu bestimmten Klassen und Schichten geprägt werden. In dem Maße, in dem der allgemeine Wohlstand weitreichende Optionen und Wahlmöglichkeiten für große Teile der Bevölkerung eröffnet hat, sind Lebensstile für die soziale Differenzierung heute vielfach von größerer Bedeutung als die jeweilige Stellung in der Produktion und im Beruf. Kritiker der traditionellen Ungleichheitsforschung haben sogar argumentiert, dass die Stigmatisierung der neuen

Unterschichten „is a function not of its members' exploitation (in der Produktion; H.-H.N.) but of their incapacity to consume“ (Pakulski/Waters 1996: 158).

Vieles spricht dafür, dass all diese Trends die Struktur der sozialen Ungleichheit tangieren, wenn auch in unterschiedlicher Weise, in unterschiedlichem Maße und vielleicht sogar in verschiedenen Richtungen. Bisher weiß man allerdings wenig über die Wirkungen im Detail, und die Konsequenzen, die sich daraus für die Ungleichheitsstruktur insgesamt ergeben, sind nach wie vor umstritten. Und obwohl die oben diskutierten Trends in fast allen fortgeschrittenen Gesellschaften in mehr oder weniger deutlicher Ausprägung beobachtet werden, sind die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Gesellschaften noch gewaltig. Betrachtet man nur die Mitgliedsländer der Europäischen Union<sup>4</sup>, dann variiert die Erwerbsquote der Frauen zum Beispiel zwischen 37% in Spanien und 72% in Dänemark (1999). Im Hinblick auf den Anteil der im tertiären Sektor Beschäftigten ergibt sich eine Spannweite von 52% in Portugal bis zu 76% in Luxemburg (1999). Gemessen an den bedarfsgewichteten und in Kaufkrafteinheiten ausgedrückten Haushaltseinkommen ist der Lebensstandard in Luxemburg als dem – bezogen auf das Einkommensniveau – reichsten EU-Mitgliedsland etwa dreimal so hoch wie in Portugal als dem ärmsten. Die Höhe der Sozialschutzausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts – als Indikator für den Grad der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung – variiert zwischen 16% in Irland und 33% in Schweden (1998), wobei die Unterschiede in absoluten Geldgrößen sogar noch wesentlich größer sind.

Zieht man die gewaltigen Niveauunterschiede in Betracht, die selbst zwischen – im globalen Maßstab betrachtet – ähnlich fortgeschrittenen Gesellschaften wie den EU-Mitgliedsländern noch bestehen, kann es keinen Zweifel daran geben, dass alle undifferenzierten, verallgemeinernden Beurteilungen und Aussagen über die gegenwärtige Struktur sozialen Ungleichheit und deren Wandel als inadäquat angesehen werden müssen. Was stattdessen benötigt wird, sind detaillierte komparative Studien, die einzelne Aspekte und Dimensionen dieser Struktur einer eingehenden Analyse unterziehen.

### 3. Soziale Mobilität als Kriterium für die „Klassenhaftigkeit“ von Gesellschaften

In dem oben bereits angesprochenen Band „Changing Structures of Inequality“ (Lemel/Noll 2001) wird unter anderem auch die in diesem Zusammenhang zentrale Frage nach der Existenz und den strukturbildenden Effekten sozialer Klassen aus einer international vergleichenden Perspektive aufgeworfen (Kingston et.al. 2001). Dem Vorschlag von Giddens (1973: 20) folgend „rather than speaking of the ‚existence‘ or ‚non-existence‘ of classes, we should speak of types and levels of what I shall call class structuration“, wurde hier der Versuch unternommen zu untersuchen, in welchem Maße soziale Klassen die Ungleichheit in zwei europäischen und zwei nordamerikanischen Gesellschaften – Deutschland, Frankreich, Kanada und den Vereinigten Staaten – strukturieren. Untersucht wird die strukturierende Wirkung sozialer Klassen in Bezug auf sechs unterschiedliche Dimensionen: soziale Mobilität, soziale Interaktion, kulturelle Orientierungen, Klassenbewusstsein, politisches Han-

deln sowie Konsum und Lebensqualität. Aus Platzgründen beschränken wir uns hier auf eine dieser Dimensionen, die soziale Mobilität.

Die Verwendung von Informationen über soziale Mobilität als Indiz für die strukturierenden Effekte sozialer Klassen geht bis auf Max Weber und dessen Klassenverständnis zurück, demzufolge Klassen unter anderem durch eine hohe Mobilität innerhalb ihrer Grenzen und eine geringe Mobilität über ihre Grenzen hinweg gekennzeichnet sind. Von einem derartigen Verständnis ausgehend, würde man zu dem Schluss kommen, dass die Klassenstruktur innerhalb einer Gesellschaft desto schwächer ausgeprägt ist, je mehr Menschen über Klassengrenzen hinweg mobil sind.

Tatsächlich gibt es – folgt man Goldthorpe als einem der renommiertesten Mobilitätsforscher – „no shortage of evidence ... that in industrial societies the amount of class mobility is substantial“ (Goldthorpe 1992: 136)<sup>5</sup>. Für eine internationale vergleichende Betrachtung sozialer Mobilität wird auch heute noch bevorzugt auf die Daten des sogenannten CASMIN – Projekts zurückgegriffen, die sich auf die erste Hälfte der 1970er Jahre beziehen<sup>6</sup>. Auch für den vorliegenden Vier-Länder-Vergleich wurden diese Daten verwendet, wobei das CASMIN-Projekt davon ursprünglich nur Deutschland, Frankreich und die Vereinigten Staaten umfasste. Mittlerweile liegt jedoch eine Studie vor, die vergleichbare Informationen auch für Kanada ermittelt hat (De Seve 1998).

Betrachtet man zunächst die Gesamtmobilitätsrate<sup>7</sup>, die hier den Anteil der Söhne beziffert, die eine andere Klassenposition als die ihrer Väter erreichen, so ergeben sich Werte von mehr als 60% in Deutschland und Frankreich und sogar mehr als 70% in den Vereinigten Staaten und Kanada, wenn man ein Klassenschema mit sieben Kategorien – die sogenannte Goldthorpe-Klassifikation – verwendet. In anderen Worten bedeutet das: Nur ein Viertel bis zu einem Drittel aller Söhne verbleibt in den betrachteten Ländern in ihrer Herkunfts-kategorie. Dieser verallgemeinerbare Befund einer beträchtlichen absoluten intergenerationalen Mobilität über die Grenzen sozialer Klassen hinweg, kann in zweierlei Weise als Argument gegen die „Klassenhaftigkeit“ dieser Gesellschaften interpretiert werden.

a) Aus der Perspektive des Zustroms betrachtet, vermindern hohe Mobilitätsraten die soziale Homogenität der einzelnen Klassen, was vermutlich wiederum die Klassenidentität, das Klassenbewusstsein und die Möglichkeiten klassenorientierten politischen Handelns beeinträchtigt, wenn nicht sogar unterminiert. Aus dieser Perspektive gesehen, deuten die niedrigen Selbstrekrutierungsquoten darauf hin, dass die Angehörigen der verschiedenen Klassen – außer den Landwirten, die hier aus naheliegenden Gründen eine Ausnahme bilden – sehr unterschiedlichen Herkunfts-klassen entstammen. Dieser Befund lässt keinen Zweifel daran, dass soziale Klassen in fortgeschrittenen Gesellschaften nicht mehr als homogene soziale Gruppen zu betrachten sind, auch wenn der Grad der Selbstrekrutierung teilweise zwischen den betrachteten Ländern variiert: Klassen reproduzieren sich im Durchschnitt in den Vereinigten Staaten (mit Ausnahme der ungelerten Arbeiter) und Kanada in geringerem Maße als in Deutschland und Frankreich, die sich darin – von wenigen Ausnahmen abgesehen – relativ ähnlich sind. Einen Sonderfall bilden die qualifizierten Arbeiter in Deutschland, die die mit Abstand höchste Selbstrekrutierungsquote aller Klassen außerhalb der Landwirtschaft aufweisen und zugleich auf vergleichsweise hohe Mobilitätsbarrieren in dieser Gesellschaft verweisen<sup>8</sup>.

b) Auch aus der Abstomperspektive betrachtet, werden hohe Mobilitätsraten als Beleg für eine wenig ausgeprägte Klassenstruktur und als Indiz für die Offenheit einer Gesellschaft im Sinne weitgehend unbegrenzter und gleicher Chancen aller Gesellschaftsmitglieder interpretiert. Betrachtet man die Daten aus diesem Blickwinkel, finden sich erneut Hinweise auf einen beachtlichen Umfang sozialer – insbesondere aufwärtsgerichteter – Mobilität. Die Quoten dieser intergenerationalen Aufstiege betragen etwa 30% für Deutschland, Frankreich und Kanada sowie 40% für die USA. Obwohl intertemporale und internationale Vergleiche hier viele methodische Probleme aufwerfen, die nur mit aufwendigen Analysetechniken zu lösen sind, gibt es auf der Basis von absoluten Mobilitätsraten kaum Zweifel an dem Befund allgemein gestiegener Aufstiegschancen (Goldthorpe 1992: 136).

Ob steigende absolute Mobilitätsraten allerdings als Indikatoren einer zunehmenden Offenheit und abnehmender Klassenbarrieren von Gesellschaften gedeutet werden können, ist in höchstem Maße umstritten. Erikson und Goldthorpe (1992), Marshall (1997) und andere Vertreter der Klassenanalyse bezweifeln dies vor allem deshalb, weil steigende Mobilitätsraten und Aufstiegschancen nicht so sehr auf eine Veränderung der Klassenstruktur, sondern fast ausschließlich auf Veränderungen der Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen zurückzuführen sind. Insbesondere die Expansion des tertiären Sektors und die damit zusammenhängende Zunahme von freien Berufen sowie Verwaltungs- und Managertätigkeiten hat den Raum für weithin verbesserte intergenerationale Aufstiegschancen geschaffen.

Um den Grad der Offenheit oder ‚Fluidität‘ der Gesellschaft und die Durchlässigkeit der Klassengrenzen beurteilen zu können, muss die Mobilität daher aus der Sicht dieser Forscher relativ bzw. „netto“ gemessen, d.h. um die aus dem Strukturwandel resultierenden Effekte bereinigt werden. Allerdings ist auch diese Sichtweise nicht unumstritten. So hat Saunders (1990: 80) dazu beispielsweise kritisch angemerkt, dass die Klassenanalyse mit dem Verweis auf relative Mobilitätsraten die Spielregeln verändert habe („moved the goal posts“), und Ringen (1997: 6) hat in einem Artikel mit dem Titel „the open society and the closed mind“ festgestellt, dass „in these relative approaches, some elements, which common sense would see as included in inequality are ‚controlled away‘ in the process of measurement“.

Relative Mobilitätsraten werden in der Regel als ‚odds ratios‘ ausgedrückt und messen die „net association ... between the classes of origin and of destination“ (Erikson/Goldthorpe 1992: 86), d.h. unter Kontrolle der Effekte, die aus einer intergenerationalen Veränderung der Verteilung auf die Klassenpositionen resultieren. Die Betrachtung derartiger relativer Mobilitätsraten zeigt, dass die Zugangschancen zu den privilegierten Statuspositionen nach wie vor alles andere als gleichmäßig über die verschiedenen Herkunftskategorien verteilt sind: „More room at the top has not been accompanied by greater equality in the opportunities to get there“ fasst Marshall (1997: 5) die Befunde zusammen. Für Deutschland hat z.B. Hartmann (1998: 61) Ende der neunziger Jahre festgestellt, dass die Chance, eine der höheren Dienstleistungspositionen zu erreichen, für einen Sohn, dessen Vater selbst dieser Klassenkategorie angehört, zehnmal so hoch ist wie für einen Sohn, dessen Vater ungelernter oder angelernter Arbeiter ist, sofern Veränderungen in der Besetzung der einzelnen Klassen kontrolliert werden. Es liegen zudem verschiedene Studien vor, die zu dem Ergebnis kommen, dass die Ungleichheit der relativen Mobilitätschancen in



Deutschland auch über die Zeit kaum abgenommen hat (Hall 1997; Breen/Luijckx 2001). Für die anderen hier betrachteten Länder werden allenfalls geringfügige Zunahmen der „Fluidität“ über die Zeit beobachtet (Hout 1988; Gauthier et. al. 1997; Vallet 1999). Das Bild, das sich ergibt, wenn relative Mobilitätsraten betrachtet werden, unterscheidet sich daher drastisch von dem, das absolute Mobilitätsraten nahe legen. Es ergeben sich nicht nur geringere Unterschiede im internationalen Vergleich, sondern auch wenig Anhaltspunkte für einen nennenswerten Wandel in Richtung einer zunehmenden Offenheit der betrachteten Gesellschaften im Zeitvergleich, wie Marshall (1997: 8) zusammenfassend konstatiert: „the evidence from social mobility studies indicates a substantial association between class origins and destinations, and one that is largely stable across ... countries and time“.

#### 4. Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den dargelegten Befunden und Betrachtungen für die Frage nach den Veränderungen in der Struktur sozialer Ungleichheit ziehen? Angesichts der vorliegenden Forschungslage wird zunächst deutlich, dass Thesen vom Ende der Klassengesellschaft oder der Entstehung neuer Ungleichheitsstrukturen sehr viel leichter theoretisch zu postulieren als empirisch zu belegen sind. Zieht man die enormen Differenzen bei vielen in diesem Zusammenhang relevanten Sozialstrukturvariablen zwischen den Gesellschaften in Betracht, wird zudem klar, dass Generalisierungen hier in jedem Falle unangemessen und voreilig sind. Am Beispiel der sozialen Mobilität als einem Kriterium für die Beurteilung des Ausmaßes der Klassenhaftigkeit hat sich gezeigt, dass die Antwort auf die Frage nach der Existenz und Bedeutung sozialer Klassen in modernen Gesellschaften ganz erheblich von dem eingenommenen Standpunkt und dem Blickwinkel der Analyse, d.h. insbesondere davon abhängt, ob absolute oder relative Mobilitätsraten bzw. Brutto- oder Nettoeffekte als Maßstäbe verwendet werden.

Ausgehend von den allgemeinen Trends des sozialen Wandels und ihren Auswirkungen auf die Ungleichheitsstruktur spricht dennoch manches dafür, in der Tendenz eine Abschwächung der Klasseneffekte und eine Transformation der traditionellen Strukturen zu erwarten. Wie man sich eine neue Ungleichheitsstruktur vorzustellen hat, bleibt bisher jedoch weitgehend offen. Man kann bestenfalls darüber spekulieren, dass Attribute wie Generation, Geschlecht, Ethnizität und Staatsangehörigkeit an Bedeutung gewonnen haben und möglicherweise weiter gewinnen. Aber selbst wenn das zutreffen sollte, ist zu bedenken, dass „the birth of new sources of inequality does not imply the death of old ones“ (Hout/Brooks/Manza 1993: 270). In diesem Sinne mag das Sprichwort, dass „Todgesagte länger leben“, durchaus auch auf soziale Klassen in modernen Gesellschaften zutreffen<sup>9</sup>.

Alles in allem sprechen aber dennoch manche Indizien dafür, dass die Struktur sozialer Ungleichheit in der Zukunft weniger klassen- und schichtbasiert sein wird als in der Vergangenheit, auch wenn die strukturbildenden Effekte von Klassen und Schichten derzeit teilweise noch beachtlich sind. In jedem Falle, d.h. wie auch immer sich die „Klassenhaftigkeit“ moderner Gesellschaften zukünftig darstellen mag, wird die Struktur sozialer Ungleichheit nach wie vor wesentlich durch Kollektivmerkmale

geprägt. Für eine Auflösung derartiger Strukturierungen – im Sinne einer weitreichenden Individualisierung – gibt es derzeit wenig Anhaltspunkte.

## Anmerkungen

- 1 Die Ergebnisse dieser Untersuchungen, die Frankreich, Kanada, die Vereinigten Staaten, Spanien und Deutschland umfassen, werden in einem Band der Buchreihe der Projektgruppe bei McGill-Queen's University Press veröffentlicht (Lemel/Noll 2001).
- 2 Vgl. für die USA Caplow et.al. (1991), für Deutschland Glatzer et.al. (1992), für Quebec Langlois et.al. (1992), für Frankreich Forsé et.al. (1993), für Spanien del Campo (1993), für Russland Boutenko/Razlogov (1997), für Italien Martinelli et.al. (1998) und für Bulgarien Genov/Krasteva (2000).
- 3 Vgl. dazu u.a. den jüngst in der ZEIT erschienenen Artikel „Land ohne Leute“, der sich mit „sozialen Konflikten in schrumpfenden Städten“ und damit befasst, wie „der Bevölkerungswund in Deutschland neue Verteilungskonflikte anfacht“ (Kirbach 2001).
- 4 Die Daten sind entnommen aus: Eurostat/European Commission (2001).
- 5 Ob soziale Mobilität derzeit weiter zunimmt oder nicht, ist dagegen umstritten. Während die Kritiker der Klassenanalyse eine „zunehmende Mobilität“ als Argument für den „Abschied von Klasse und Schicht“ verwenden, widerspricht Goldthorpe der These einer weiterhin zunehmenden intergenerationalen Mobilität: „...there is now a tendency for total mobility rates to level out or even, as in Britain, to decline somewhat“ (Goldthorpe 2001: 20). Damit wird auch der z.B. von Giddens vertretenen These widersprochen, dass die Klassenzugehörigkeit immer weniger zu einer lebenslangen Erfahrung werde: „...all the empirical indications are that worklife mobility between different class positions is actually falling. In this sense at least, class is, if anything, becoming more of a ‚lifetime experience““ (Goldthorpe 2001: 20).
- 6 Das CASMIN-Projekt (Comparative Analysis of Social Mobility in Industrial Nations) wurde von 1983-1988 unter der Leitung von W. Müller und J. Goldthorpe an der Universität Mannheim durchgeführt. Mittlerweile wird im Rahmen des sogenannten CASMIN II – Projekts (National Patterns of Social Mobility: Divergence or Convergence?) an einer vergleichenden Untersuchung der intergenerationalen Mobilität in dem Zeitraum von 1970 bis 1995 gearbeitet. Aus diesem Projekt liegen bisher allerdings erst vereinzelte und z.T. noch vorläufige Befunde vor. Vgl. z.B. Breen/Luijckx (2001).
- 7 Alle hier und im Folgenden für die vier verglichenen Gesellschaften berichteten Daten sind entnommen aus Kingston et.al. (2001).
- 8 Eine Übersicht über mögliche Ursachen, die u.a. im System der deutschen Sozialversicherung, dem dreigliedrigen Schulwesen sowie dem dualen System der Berufsausbildung gesehen werden, findet sich bei Hradil (1999: 385f.).
- 9 Vgl. dazu auch ein von ihm selbst als „unzeitgemäßen Vorschlag“ bezeichnetes Plädoyer des Historikers Paul Nolte (2001), mit dem er jüngst dafür argumentiert hat, „dass wir ein geschärftes Bewusstsein dafür brauchen, in einer Welt zu leben, die immer noch durch soziale Ungleichheit, durch Schichtung und Klassendifferenzen geprägt wird“.

## Literatur

- Alber, J., Nübel, Ch., Schölkopf, M., 1998: Sozialstaat/Soziale Sicherung. In: B. Schäfers, W. Zapf (Hg.), Handwörterbuch der Gesellschaft Deutschlands. Opladen: Leske + Budrich, S. 622-632.
- Beck, U., 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Blossfeld, H.-P., Shavit, Y., 1993: Persisting Barriers: Changes in Educational Opportunities in Thirteen countries. In: Shavit/Blossfeld 1993, Badia Fiesolana, San Domenico (FI): European Univ. Institute pp. 1-23.

- Boutenko, I., Razlogov, K. (eds.), 1997: *Recent Social Trends in Russia 1960-1995*. Campus Verlag, Frankfurt a.M., McGill-Queen's University Press, Montreal et.al.
- Breen, R., Luijkx, R., 2001: *National Patterns of Social Mobility, 1970-1995: Divergence or Convergence? Some preliminary findings*. Paper presented at the Conference of the RC-28 „Social Stratification“, April 2001, Mannheim.
- Caplow, T., Bahr, H., Modell, J., Chadwick, B., 1991: *Recent Social Trends in the United States 1960-1990*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag; Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press.
- Del Campo, S. (Dir.), 1993: *Tendencias Sociales en Espana (1960-1990)*. Vol. 1 & 2. Fundación BBV Documenta. Bilbao.
- De Sève, Michel, 1998: *The Erikson and Goldthorpe core model of social fluidity revisited: A Comparison of Canada with England and France, and with the United States and Australia*. Paper presented at the Research Committee 28 on Social Stratification. World Congress of Sociology, Montreal.
- Erikson, R., Goldthorpe, J. (eds.), 1992: *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Esping-Andersen, G. (ed.), 1993: *Changing Classes. Stratification and Mobility in Post-Industrial Societies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G., 1993: *Post-industrial Class Structures: An Analytical Framework*. In: G. Esping-Andersen (ed.): *Changing Classes. Stratification and Mobility in Post-Industrial Societies*, London: Saga. pp. 7-31.
- Eurostat, European Commission, 2001: *The social situation in the European Union 2001*. Luxembourg/Brussels.
- Flora, P. (ed.), 1986: *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Berlin, New York: de Gruyter.
- Forsé, M., Jaslin, J.-P., Lemel, Y., Mendras, H., Stoclet, D., Déchaux, J.-H., 1993: *Recent Social Trends in France 1960-1990*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag; Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press.
- Gauthier, H et.al., 1997: *D'une génération à l'autre: évolution des conditions de vie*. Quebec: Bureau de la statistique.
- Geißler, R., 1996: *Kein Abschied von Klasse und Schicht. Ideologische Gefahren der deutschen Sozialstrukturanalyse*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 48: 319-338.
- Geißler, R., 1998: *Sozialstruktur*. In: B. Schäfers, W. Zapf (Hg.), *Handwörterbuch der Gesellschaft Deutschlands*. Opladen: Leske + Budrich, S. 642-652.
- Genov, N., Krasteva, A. (eds.), 2000, *Recent Social Trends in Bulgaria 1960-1995*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Giddens, A., 1973: *The Class Structure of Advanced Societies*. London: Hutchinson.
- Glatzer, W., Hauser, R., 2001: *The Distribution of Income and Wealth in European and North-American Societies*. In: Y. Lemel, H.-H. Noll (eds.), Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press. Forthcoming. S. 185-215.
- Glatzer, W., Hondrich, K.-O., Noll, H.-H., Stier, K., Wörndl, B., 1992: *Recent Social Trends in West Germany 1960-1990*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag; Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press.
- Goldthorpe, J., 1992: *Employment, Class, and Mobility: A Critique of Liberal and Marxist Theories of Long-term Change*. In: H. Haferkamp, N.J. Smelser (eds.), *Social Change and Modernity*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press, pp. 122-146.
- Goldthorpe, J., 2001: *Globalisation and Social Class*. *Mannheimer Vorträge 9*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Hall, A., 1997: *Abbau sozialer Barrieren? Zur Entwicklung der Muster sozialer Mobilität in Westdeutschland*. In: W. Müller (Hg.), *Soziale Ungleichheit. Neue Befunde zu Strukturen, Bewußtsein und Politik*. Opladen: Leske + Budrich, S. 111-135.
- Hartmann, P.H., 1998: *Intergenerationale berufliche Mobilität in West- und Ostdeutschland*. In: M. Braun, P.Ph. Mohler (Hg.), *Blickpunkt Gesellschaft 4: Soziale Ungleichheit in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 43-76.

- Hradil, St., 1987: Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft: Von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus. Opladen: Leske + Budrich.
- Hradil, St., 1999: Soziale Ungleichheit in Deutschland. 7. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Hauser, R., Becker, I., 2001: Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Johann Wolfgang Goethe-Universität. Frankfurt a.M.
- Hout, M., 1988: More Universalism, Less Structural Mobility: The American Occupational Structure in the 1980's. *American Journal of Sociology*, 93: 1358-1400.
- Hout, M., Brooks, C., Manza, J., 1993: The Persistence of Class in Post-Industrial Societies. *International Sociology* 8 (3): 259-278.
- Kingston, P., 2000: *The Classless Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Kingston, P., Langlois, S., Lemel, Y., Noll, H.-H., 2001: Inequality: The Structuring Effect of Social Class in four Societies. In: Y. Lemel, H.-H. Noll (eds.), Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press. Forthcoming. S. 367-421.
- Kirbach, R., 2001: Land ohne Leute. In: *DIE ZEIT*, Nr. 20.
- Langlois, S., Baillargeon, J.-P., Caldwell, G., Fréchet, G., Gauthier, M., Simard, J.-P., 1992: Recent Social Trends in Québec 1960-1990. Frankfurt a.M.: Campus Verlag; Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press.
- Lemel, Y., Noll, H.-H. (eds.), 2001: New Structures of Inequality. A Comparative Perspective. Series „Comparative Charting of Social Change“, Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press. Forthcoming.
- Marshall, G (ed.), 1994: *Concise Dictionary of Sociology: Social Mobility*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Marshall, G., 1997: *Repositioning Class. Social Inequality in Industrial Societies*. London: Sage.
- Martinelli, A., Chiesi, A., Stefanizzi, S., 1998: Recent Social Trends in Italy. 1960-1995. Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press.
- Müller, W., 1998: Erwartete und unerwartete Folgen der Bildungsexpansion. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 38*, S. 81-112
- Noll, H.-H., 1997: Class, Stratification and Beyond: The German Case. In: *The Tocqueville Review*, Vol. XVIII, No. 2, pp.103-128.
- Noll, H.-H., 1999: New Structures of Inequality. Some Trends of Social Change in Modernized Societies. FS III 99-405. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Noll, H.-H., Langlois, S., 1994: Employment and Labour Market Change: Toward two Models of Growth. In: S. Langlois (ed.): *Convergence or Divergence? Comparing Recent Social Trends in Industrial Societies*. Series Comparative Charting of Social Change, Vol. V. Frankfurt a.M.: Campus Verlag; Montreal et.al.: McGill-Queen's University Press. 1994, pp. 89-113.
- Noll, H.-H., Schmidt, P., Weick, S., 1998: Ethnic Groups and Migrants in Germany. Towards a Multicultural Society? In: J. Bühlmann, P. Röthlisberger, B. Schmid (eds.), *Monitoring Multicultural Societies*, Swiss Federal Statistical Office. Neuchatel, S. 139-171.
- Nolte, P., 2001: Unsere Klassengesellschaft. In: *DIE ZEIT*, Nr. 2.
- Pakulski, J., Waters, M., 1996: *The Death of Class*. London et.al.: Sage.
- Ringen, S., 1997: The open society and the closed mind. In: *Times Literary Supplement*, January 24, p. 6.
- Shavit, Y., Blossfeld H.-P. (eds.), 1993: *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder et.al.: Westview Press.
- Statistics Sweden, 1997: *Living Conditions and Inequality in Sweden – a 20-Year Perspective 1975-1995*. Stockholm.
- Saunders, P., 1990: *Social Class and Stratification*. London: Routledge.
- Therborn, G., 1995: Routes to/through Modernity. In: M. Featherstone, R. Robertson, S. Lash (eds.), *Global Modernities*. London: Sage.
- Treiman, D., 1992: Status Attainment. In: E.F. Borgotta, M.L. Borgotta (eds.), *Encyclopedia of Sociology*, Vol 4. New York et.al.: MacMillan, Maxwell, pp. 2090-2096.
- Vallet, L.-A., 1999: Quarante années de mobilité sociale en France. L'évolution de la fluidité sociale à la lumière de modèles récents. *Revue française de sociologie*, 12:5-64.

# Selbstständigkeit als neue Leitfigur von Berufstätigkeit heute?

Roger Häußling

## Einleitung

Das Thema ‚Selbstständigkeit und eigene Existenzgründung‘ wird in der öffentlichen Diskussion immer breiter diskutiert – sei es, dass von politischer Seite die niedrige Selbstständigenquote Deutschlands im internationalen Vergleich als Indikator für die geringe Flexibilität unseres Arbeitsmarktes und unserer Wirtschaft herangezogen wird, sei es, daß gerade mit der Ausweitung des Informationstechnologiemarktes in den vergangenen Jahren zahlreiche beeindruckende Unternehmensgründungen beobachtet werden konnten. Politische Initiativen sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Sie offerieren ein breites Angebot an finanziellen, beratungsbezogenen, kontaktvermittelnden und anderen Hilfestellungen, die Existenzgründern die nötige Starthilfe geben sollen. Gleichzeitig ist bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen ein Abbau von Schwellenängsten beobachtbar, was die mögliche eigene Existenzgründung anlangt.

Alle diese Sachverhalte stehen, so die zentrale These, für einen grundlegenden Wandel des Verständnisses von *Selbstständigkeit*, der sich seit den letzten beiden Jahrzehnten schrittweise vollzieht. Selbstständigkeit ist auf dem besten Weg, sich zu verallgemeinern und vor allem in der jüngeren Generation zu verankern. Dabei bleibt sie nicht mehr länger dem vermeintlich besonders Risikobereiten, Begabten, Innovativen vorbehalten. Die Ausdehnung der freien Mitarbeiterschaft, des Subunternehmertums sowie des Outsourcings auch in mittelständischen Unternehmen signalisieren zudem eindringlich die steigende Bedeutung von Selbstverantwortung und Eigeninitiative: Sie werden in der Berufswelt heute wie selbstverständlich gefordert. Dies geschieht nicht nur freiwillig, sondern ist Teil einer weltweiten „Bewegung“, die mit den Begriffen New Economy, Neo-Liberalismus und Globalisierung umschrieben werden kann.

Die folgenden Ausführungen greifen immer wieder auf die Auswertungen einer repräsentativen Befragung von Studierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitern/Doktoranden an den Fachhochschulen Karlsruhe und Pforzheim, an der Universität Karlsruhe und am Forschungszentrum Karlsruhe (FZK) im Wintersemester 2000/2001 über ihre Einschätzungen möglicher Selbstständigkeit zurück, die der Autor durchgeführt hat.<sup>1</sup>

## 1. Was bedeutet Selbstständigkeit heute?

Welche Veränderungen haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten in den Gesellschaften vor allem der westlichen Welt im Hinblick auf Selbstständigkeit ergeben?

- BECK (1986) konstatierte einen neuen Individualisierungs- und Selbstverwirklichungsschub innerhalb der westlichen Gesellschaften infolge abnehmender Einflusstärke traditioneller Bindungen. Aufgrund der nunmehr weitgehend eigenverantwortlich erfolgenden Gestaltung aller Lebensbereiche des Menschen individualisieren sich die jeweils gegebenen Chancen (Perspektiven) und möglichen Risiken ausdrücklich. Für die Berufswelt bedeutet dies: Berufsprofile im Bereich der abhängigen Beschäftigung nähern sich den immer schon individualisiert vorherrschenden Rahmenbedingungen der Selbstständigkeit an. Auf die zuletzt genannte Entwicklung wurde von sozialwissenschaftlicher Seite bereits Mitte der 90er Jahre hingewiesen. Stellvertretend sei ZIELCKE genannt, der damals differenziert den Gedanken von den Berufstätigen, die zum „Unternehmer-ihrer-selbst“ werden, ausgearbeitet hat (vgl. ZIELCKE, 1996). VOß und PONGRATZ (1998) sprachen von „Arbeitskraftunternehmer“ als einem neuen Typus des Beschäftigten, der langfristig sogar zur dominierenden Form (der Beschäftigung) avancieren könnte. Unternehmen externalisieren zunehmend komplexere Funktionen, was ihre Organisation und Durchführung anlangt, auf die Beschäftigten, die dadurch mit erweiterten fremdgesetzten Anforderungen konfrontiert werden. Diese „Arbeitskraftunternehmer“ seien charakterisiert: durch eine „systematisch erweiterte Selbst-Kontrolle“, durch einen „Zwang zur forcierten Ökonomisierung ihrer Arbeitsfähigkeiten“ und durch eine „entsprechende Verbetrieblichung der alltäglichen Lebensführung“ (ebd., S. 132). Begreife man – in Anlehnung an MARX – das eigene Arbeitsvermögen als Ware, so verhalte sich dieser neue Typus von Arbeitenden unter folgenden Aspekten wie Unternehmer (vgl. ebd., S. 145f.):
  - Da der „Arbeitskraftunternehmer“ persönlich verantwortlich für das Arbeitsergebnis bei gleichzeitiger Freiheit in der Arbeitsausführung sei, liege in diesem Punkt unternehmerische Selbstständigkeit mit den entsprechenden „Investitionsrisiken“ vor.
  - „Arbeitskraftunternehmer“ arbeiten – so VOß und PONGRATZ – analog zu freiberuflich Selbstständigen häufig als Dienstleister.
  - Ein großer Teil der „Arbeitskraftunternehmer“ sei als Zulieferer in einem sehr engen (vertrauensbasierten) Kooperationsverhältnis zum Abnehmer tätig.
- Mit dem Anstieg der erwarteten Eigenleistung und Selbststeuerung bei abhängig Beschäftigten eng verknüpft, findet zur Zeit von sozialpolitischer Seite eine Delegation der sozialen Absicherungen an den Einzelnen statt, besonders deutlich erkennbar beim Konzept der privaten Altersvorsorge. Auch durch diese Maßnahmen wird dem abhängig Beschäftigten ein höheres Maß an Eigenverantwortung als früher aufgebürdet. Darüber hinaus verlieren Gewerkschaften vor allem durch Rückgang der Mitgliederzahlen an Macht, so dass die Interessenwahrnehmung der Arbeitnehmer eine deutliche Schwächung erfahren hat.

Ein energischer Versuch, von Gewerkschaftsseite der abnehmenden Bedeutung ihrer Institution entgegenzuwirken, ist in der Gründung von Ver.di zu sehen. Es ist allerdings fraglich, ob die dadurch gewonnenen Synergieeffekte und Machtbündelungen längerfristig den konstatierten Bedeutungsrückgang aufhalten oder gar umkehren können. Durch den Zusammenschluss sind zwangsläufig anonymere Strukturen entstanden. Es wird daher nicht wenige Beschäftigte der einzelnen Berufsverbände geben, die glauben, dass sie nicht mehr eine exklusive Vertretung ihrer Interessen durch passgenaue Gewerkschaften besitzen.

Abhängig beschäftigt zu sein, bedeutet daher heute zunehmend, Einkommensbelange und soziale Absicherungsmaßnahmen ohne fremde Hilfestellungen selbst zu managen. Die Differenz zu der komplett eigenverantwortlichen Einkommensplanung und -verwaltung eines Selbstständigen reduziert sich durch solche und ähnliche Maßnahmen beträchtlich. Sie resultieren ihrerseits aus einem grundlegenden Bewusstseinswandel in der Gesellschaft.

- Insbesondere aufgrund des Endes des Kalten Krieges, der Rezession Anfang der 90er Jahre und der Globalisierung der Finanzmärkte und Unternehmen hat der ökonomische Sektor einen erheblichen Bedeutungszugewinn im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen erfahren. Diese Tatsache bedingt, dass sich mehr Menschen mit wirtschaftlichen Fragestellungen befassen bzw. befassen müssen als früher (und sei es nur, um Aktienpapiere zu erwerben). Eine solche Sensibilisierung schließt natürlich auch die Perspektive einer eigenen Unternehmerschaft mit ein. So konnte bei der eingangs genannten Studie eine sehr hohe prinzipielle Bereitschaft zur eigenen Existenzgründung bei der besonders interessierenden Zielgruppe der in der akademischen Ausbildung befindlichen Personen festgestellt werden. Von allen Befragten kommt nur für jeden Zehnten Selbstständigkeit nicht als Berufsalternative in Frage. Demgegenüber können sich über ein Drittel ‚auf jeden Fall‘ eine eigene Existenzgründung vorstellen. 55% gaben ‚vielleicht‘ an. Studierende (nur 9% Ablehner von Selbstständigkeit) sind dabei aufgeschlossener als Wissenschaftliche Mitarbeiter (23% Ablehner) und Doktoranden (29% Ablehner).

Unter dem Aspekt des Alterprofils ergab sich folgende Verteilung: Während bei den jüngeren Befragten die Unentschlossenen noch sehr zahlreich vertreten sind (62%) und die Ablehnung von Selbstständigkeit bei nur 7-8% liegt, nimmt mit zunehmendem Alter sowohl die Entscheidung, auf jeden Fall ein Unternehmen zu gründen, als auch der Entschluss, die Selbstständigkeit für sich selbst auszuschließen, deutlich zu. Diese steigende ablehnende Haltung hängt nicht mit dem Studienverlauf direkt zusammen, wie mit der vorliegenden Erhebung eindeutig belegt werden konnte. Es ist eher davon auszugehen, daß die jüngeren Jahrgänge aufgrund der in ihrer Sozialisationsphase gestiegenen Präsenz wirtschaftlicher Themen (Börsenboom, Globalisierung der Märkte etc.) von sich aus eine höhere Bereitschaft mitbringen.

- Die sowohl von den USA wie von der EU (insbesondere vom „Wettbewerbskommissar“) forcierte Öffnung aller Märkte geht mit der auf allen Ebenen sich durchsetzenden Überzeugung einher, dass der Markt effizienter sei als jede andere Form der Gestaltung ökonomischer Prozesse und organisatorisch-institutionellen Handelns. Im Zeichen dieses Wandels stehen insbesondere der aktiv betriebene Abbau institutioneller Regelungen der Arbeitsmärkte (man denke hier nur an neue Formen der Arbeitsvermittlung, an die Erosion der Flächentarifverträge und an die Lockerungen des Arbeits- und Sozialrechts) sowie

die Zunahme flexibler Arbeits- und Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit, Telearbeit und Scheinselbstständigkeit. Bezogen auf das Berufshandeln des einzelnen besteht die adäquate Reaktion auf diese Entwicklung in der Unternehmertätigkeit, da sie sich wie keine andere Form der Berufstätigkeit umfassend dem Marktprinzip stellt.

- Mit dem Übergang von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft in ihrer jetzigen Ausprägung ist die Gründung eines Unternehmens in einem ganz bestimmten Sinn ‚einfacher‘ geworden: Auf dem Dienstleistungssektor entfallen jetzt weitgehend die zum Teil hochkomplexen Fragen der technischen Produktion; denn der Schwerpunkt der unternehmerischen Planung und Gestaltung liegt nun deutlich in der Organisation von Wissen und Kommunikation. Gleichzeitig handelt es sich um einen Markt mit weiterhin hohem Wachstumspotential. Im Informationstechnologie-Bereich (IT-Bereich) sind zudem Unternehmensgründungen möglich, die wenig kapitalintensiv sind und gleichwohl enorme Gewinne erwirtschaften können. Man denke hier nur an die Webdesign-Branche, die lange Zeit stark geboomt hat.

Die diesjährige Krise in der IT-Branche hat die hochgesteckten Erwartungen an diese Branche sicherlich gedämpft. Allerdings war im Vorfeld eine Verselbstständigung der Börsenbewertung der betreffenden Unternehmen beobachtbar, die nur noch wenig mit den realen Umsatzzahlen und den zu erwartenden Wachstumstrends zu tun hatten.

- In den letzten Jahrzehnten wurden neue technische und insbesondere kommunikationstechnische Voraussetzungen geschaffen, die Entlastungen und bisher unbekannte Möglichkeiten für einen Jungunternehmer bieten. Man denke bei ersterem etwa an das enorme Zeiteinsparungspotential durch den Einsatz von PC's mit entsprechender Software – so z.B. bei der Buchführung oder der Kundenbetreuung –, bei letzterem an zielgruppengenaue und zugleich kostengünstige Marketingstrategien via Internet.
- Im Zusammenhang mit diesen Kommunikationstechnologien haben sich neue Kooperationsformen und Unterstützungsmöglichkeiten herausgebildet. Manuel Castells (1996) spricht von Netzwerken als den neuen Organisationsformen, um die sich insbesondere im Bereich der Ökonomie die zentralen Prozesse und Funktionen formieren. Diese Netzwerke sind bei innovativen Planungs- und Entscheidungsprozessen besonders effektiv (vgl. Häußling, 2001). Von ihnen können angehende Unternehmer sowie Jungunternehmer im besonderen Maß profitieren.

Diese neuen Möglichkeiten greift auch die Initiative ‚Existenzgründer aus Hochschulen‘ (oder kurz EXIST-Initiative) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (im folgenden: BMBF) auf, wonach mit ihrer Hilfe in bestimmten Regionen ein funktionierendes Netzwerk zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Unternehmensgründern aus Hochschulen aufgebaut werden soll.

Allerdings sind Unternehmensgründungen heute nicht nur Zeichen gesellschaftlichen Strukturwandels. Sie bilden auch dessen Motor: Ihr innovatives Potential schafft neue Gegebenheiten und Perspektiven: z.B. im Bereich der Beschäftigung und der Absatzmärkte. Entscheidend ist jedoch der längerfristige Effekt: Eine wachsende Zahl erfolgreicher Unternehmensgründungen strahlt als Vorbildfunktion auf das Umfeld ab. Wenn immer mehr Menschen vor allem in ihrem Freundes- und engen Bekanntenkreis Selbstständige kennen lernen, entfallen mögliche Vorbehalte



gegenüber Selbstständigkeit, und es kann in gleichem Maß das Bedürfnis nach eigener Unternehmensgründung wachsen. Man kann dann regelrecht von einem selbstverstärkenden Effekt sprechen, der am ehesten eine ‚Kultur der Selbstständigkeit‘ zu installieren vermag. Genau in diesem Sinn bedingen sich gesellschaftlicher Strukturwandel und unternehmerisches Engagement wechselseitig.

Die vorliegende Studie ergab diesbezüglich, dass von allen Befragten 47% regelmäßige und 33% seltene persönliche Einblicke in die Arbeits- und Lebenswelt von Selbstständigen haben. Folglich fehlen bei nur 20% derartige Einblicke gänzlich. Es handelt sich bei diesen persönlichen Kontakten vorzugsweise um Familienangehörige und Freunde. Während von den Befragten über 2/3 die Arbeitssituation des betreffenden Selbstständigen als ‚sehr gut‘ bzw. ‚gut‘ einschätzten, äußerten sich von ihnen bezüglich der Lebenssituation eines Selbstständigen nur 1/3 in gleichem Sinn positiv.

Eine ausgeprägte Korrelation besteht zwischen persönlichen Kontakten zu Selbstständigen und Selbstständigkeit als eigene Berufsperspektive: Je mehr Einblicke in die Berufs- und Lebenswelt eines Selbstständigen vorliegen, desto definitiver ist das Ziel, selbstständig zu werden. Die Erhebung hat also eindeutig gezeigt, dass direkte Einblicke vor Ort das beste Mittel zur Weckung des Interesses an einem eigenen Unternehmen sind.

## 2. Wie steht es mit einer ‚Kultur der Selbstständigkeit‘ in Deutschland?

In der Bundesrepublik Deutschland bewegte sich die Selbstständigkeitsquote über die beiden Dekaden von 1970 bis 1990 auf einem niedrigen Niveau, nämlich zwischen 7% bis 8% aller Erwerbstätigen (außerhalb der Landwirtschaft).

Mit der Wiedervereinigung trat eine besondere Situation ein: Die Selbstständigkeitsquote wuchs in Ostdeutschland aufgrund der wirtschaftlichen Umstrukturierungen in den ersten Jahren sprunghaft an und erfuhr Mitte der neunziger Jahre eine Konsolidierungsphase. In Westdeutschland vergrößerte sie sich dagegen beständig und erreichte 1997 mit 9,6% den Wert von 1960 (vgl. Abb.1). Dies könnte in der Tat für eine Trendwende bei der Selbstständigkeitsquote sprechen.<sup>2</sup> Für Ostdeutschland gibt es hingegen momentan keine Hinweise, dass die Umwälzungen ein Klima geschaffen hätten, in dem sich eine ‚Kultur der Selbstständigkeit‘ stabil etablieren könnte. Die raschen Zuwächse an Unternehmensgründungen nach der Wiedervereinigung können am ehesten im Rahmen einer ‚nachholenden Modernisierung‘ (Zapf, 2001, S. 498) gedeutet werden.

Vergleicht man für den Zeitraum von März 1998 bis Februar 1999 die Gründungsquote (Gründer pro 100 Erwachsene) in Deutschland mit anderen Ländern, so nimmt Deutschland mit 2,2% im europäischen Vergleich allerdings nur eine Mittelstellung ein. Die USA (8,5%), Kanada (6,8%) und Israel (5,4%) weisen dagegen (traditionsgemäß) eine deutlich höhere Gründungsquote auf. Wenn also tatsächlich in Deutschland von einer Trendwende, was die Existenzgründungsbereitschaft anlangt, gesprochen werden soll, so befindet sie sich noch am Anfang.

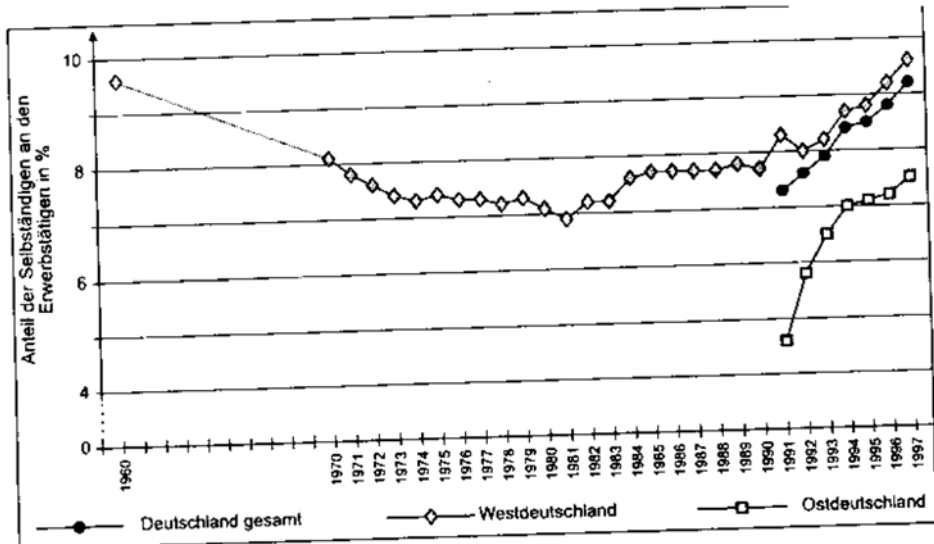


Abb.1: Entwicklung der Selbständigenquote Deutschlands, aus: Lageman et al., 1999, S. 86.

Für die in diesem Aufsatz im Vordergrund stehende Fragestellung sind besonders die jeweiligen Gründungsquoten der Altersgruppe ‚25 bis 44-jährige‘ im internationalen Vergleich von Interesse. Die nachfolgende Abbildung 2 differenziert diese Quote nach Geschlecht und bringt sie in Zusammenhang zur (gesellschaftsspezifischen) ‚allgemeinen‘ Gründungsquote.

Deutlich ist zu erkennen, dass die anvisierte Zielgruppe überdurchschnittlich Unternehmensgründungen vornimmt. Gleichwohl besteht zwischen Männern und Frauen in allen Ländern eine deutlich unterscheidbare Bereitschaft zur eigenen Existenzgründung. Frauen weisen in dem vorgenommenen Ländervergleich in Deutschland die geringste Gründungsquote überhaupt auf. Demgegenüber ist die Quote männlicher Jungunternehmer in Deutschland bei der hier interessierenden Altersgruppe im Vergleich mit den anderen europäischen Ländern am zweithöchsten.

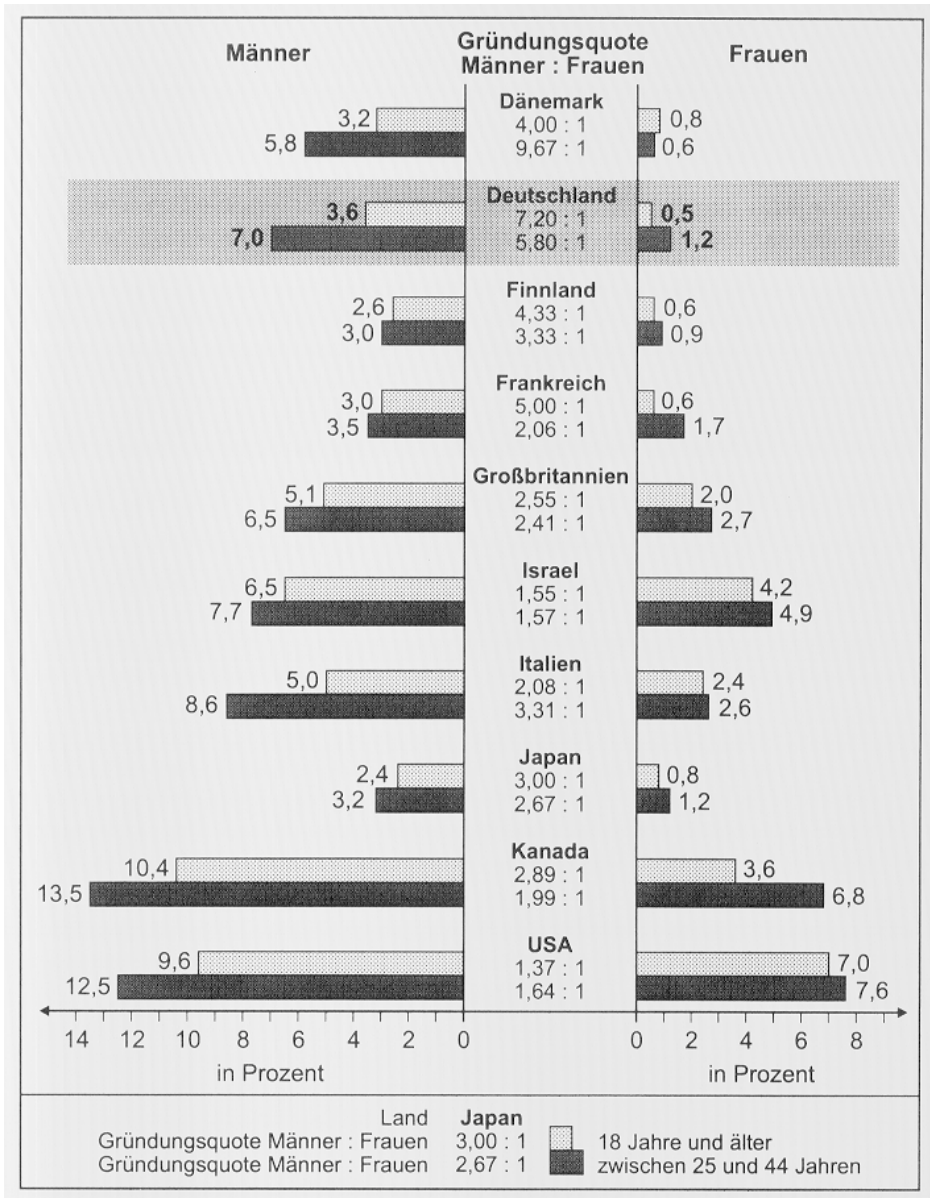


Abb.2: Gründungsquote in Deutschland und anderen Ländern nach Alter und Geschlecht. Global Entrepreneurship Monitor (GEM)-Bürgerbefragung 1999, in: Sternberg, 2000, S. 62.

Betrachtet man den besonders zukunftssträchtigen Bereich technologieintensiver Wirtschaftszweige, so lassen sich deutliche Unterschiede bezüglich der Gründungsintensität in verschiedenen Regionen Deutschlands erkennen. In der nachfolgenden Deutschlandkarte (s. Abb. 3) sind die verschiedenen Intensitäten eingetragen. Auffällig ist,

dass insbesondere Mecklenburg-Vorpommern hohe Quoten technologieintensiver Unternehmen aufweist, während in Westdeutschland nur vereinzelte Raumordnungsregionen derartige Quoten besitzen. Die Region des Oberrheins bei Karlsruhe, in der unsere Untersuchung stattgefunden hat, besitzt eine mittlere Gründungsintensität (Gründungen bezogen auf 10.000 Erwerbstätige). Hier sind also durchaus noch Steigerungsmöglichkeiten gegeben, insbesondere mit Blick auf die dort vorliegenden günstigen Infrastrukturen.

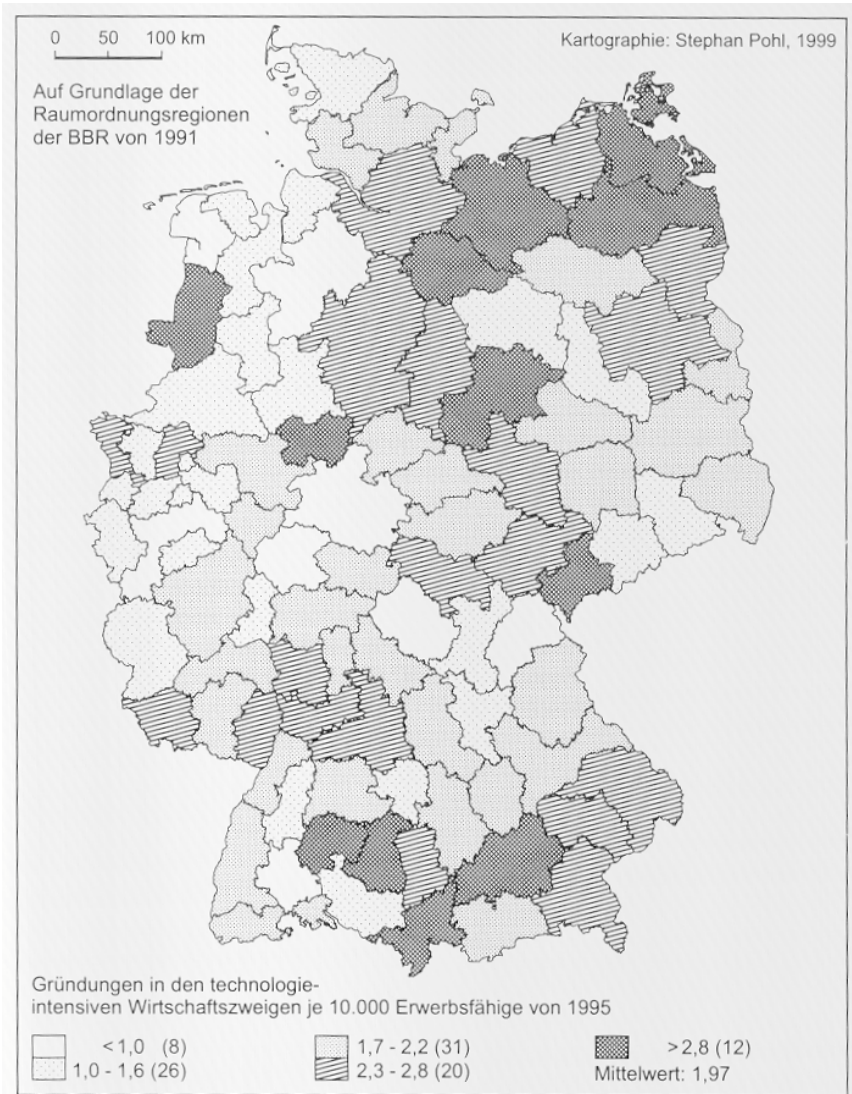


Abb.3: Gründungsintensitäten technologieintensiver Wirtschaftszweige in den Raumordnungsregionen Deutschlands 1994-1998 (ZEW-Gründungspanel West, Unternehmenspanel Ost), in: Sternberg, 2000, S. 191.

### 3. Bildung und Selbstständigkeit

Die Frage, die sich im Kontext dieser Eckdaten stellt, muss folglich lauten: Kann durch gezielte Maßnahmen bzw. Hilfestellungen die Zahl der Existenzgründungen bei der besonders interessierenden Zielgruppe der ‚25- bis 44-jährigen‘ deutlich erhöht werden, wodurch gerade die möglicherweise sich anbahnende Trendwende hin zu einer ‚Kultur der Selbstständigkeit‘ eine wirkungsvolle Unterstützung erführe?

Bei Maßnahmen zur Förderung der Unternehmensgründungen steht insbesondere die Ausbildung auf dem Prüfstand. Die Experteneinschätzung der Bildungssituation für eine sinnvolle Vorbereitung auf Selbstständigkeit fiel 1999 für Deutschland nicht positiv aus. Allerdings wird diese Situation auch für andere Länder eher schlecht eingeschätzt, wie der Abb. 4 zu entnehmen ist. Entsprechend negativ fiel bei der Untersuchung auch die Einschätzung des jeweiligen Hochschulangebots zur Unternehmergeausbildung bei den Befragten aus.

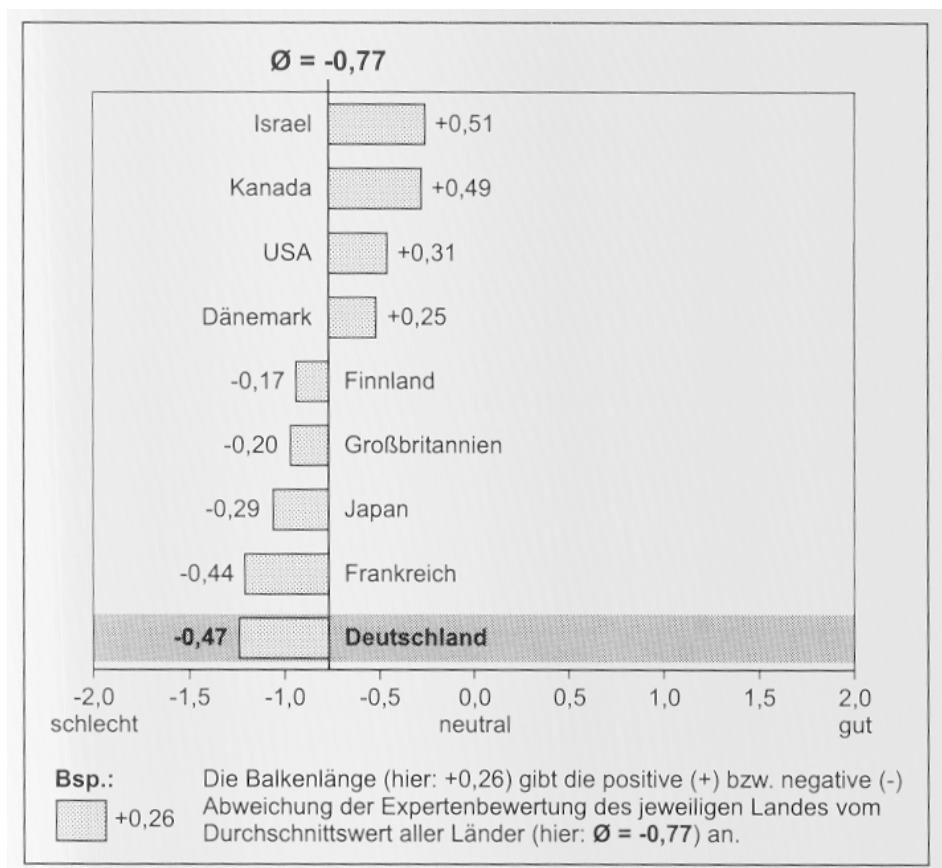


Abb.4: Die Einschätzung der Bildungssituation im Ländervergleich – Der GEM Entrepreneurship Education Index (Expertenbefragung 1999), in: Sernberg, 2000, S. 153.

Rund 16% der akademisch Qualifizierten machen sich derzeit in Deutschland (Stand: 1998) selbstständig (PARMENTIER et al., 1998). In den ersten Jahren nach ihrem Abschluss gehen 7% der Hochschulabsolventen einer beruflichen Selbstständigkeit nach (5% als Freiberufler). Weitere 14% dieses Personenkreises streben die Selbstständigkeit an (vgl. MINKS, 1998).

Da diese Zahlen – auch im internationalen Vergleich – eher für eine, bezogen auf das vorliegende hohe Qualifikationsniveau, niedrige Quote an Selbstständigen sprechen, sieht das BMBF gerade unter den (werdenden) Akademikern ein besonderes Potential an Unternehmensgründern. Sie gelte es gezielt für die Selbstständigkeitsthematik zu sensibilisieren. In diesem Sinn hat das BMBF den bundesweiten Wettbewerb „EXIST – Existenzgründer aus Hochschulen“ ins Leben gerufen, an dem sich über 200 Hochschulen beteiligt haben. Fünf Modellregionen wurden dabei bislang gefördert, um ein effektives Netzwerk aus Universitäten und Fachhochschulen gemeinsam mit Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zu schaffen. Dieses Netzwerk soll Studierenden, Absolventen und Hochschulangehörigen alle notwendigen Anregungen und Förderungen für den Gründungsprozess bereitstellen.<sup>3</sup>

Der Personenkreis werdender Akademiker ist insofern besonders interessant, als er über einen intensiven Ausbildungsweg auf den neuesten Stand der jeweiligen Fachdisziplin gebracht und damit nach Abschluss des Studiums über methodisches und fachspezifisches strukturierendes Planen verfügen wird. Dieses Kompetenzspektrum bildet natürlich einen besonderen Nährboden für neue Produkt- und Geschäftsideen. Gleichzeitig gilt für diesen Personenkreis, dass seit Mitte der 90er Jahre ein deutlich gestiegenes Interesse an einer beruflichen Selbstständigkeit konstatierbar ist (vgl. RAMM, 2001, S. 50).

Wie die Untersuchung eindeutig belegt hat, besteht bei diesem Personenkreis auch ein ausgeprägter Informationsbedarf. Am stärksten werden die Lernfelder: Organisation und Führung, Finanzierung und Steuern sowie Vertrieb und Marketing nachgefragt.<sup>4</sup> Daneben liegt hier ebenfalls eine prinzipiell hohe Bereitschaft (73%) für eine unternehmerische Ausbildung vor. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt auch RAMM bei seiner empirischen Untersuchung zur beruflichen Orientierung von Studierenden: Er konnte bei ihnen ebenfalls eine hohe Bereitschaft zur Unternehmerrausbildung feststellen, wobei in den alten Bundesländern eine höhere Bereitschaft zur Zusatzqualifikation wie überhaupt ein größeres Interesse an einer beruflichen Selbstständigkeit als in den neuen Bundesländern vorliegt (RAMM, 2001, S. 38f.). Studierende, die ernsthaft beabsichtigen, sich selbstständig zu machen, verfügen zwar in der Regel über mehr und bessere einschlägige Informationen. Gleichwohl liegt – so Ramm – auch bei ihnen noch ein großer Informationsbedarf vor (ebd., S. 47), was durch unsere Keim-Umfrage ebenfalls bestätigt wurde.

Interessanterweise nimmt die Bereitschaft zur unternehmerischen Zusatzausbildung mit fortschreitendem Studium zu, obwohl gleichzeitig die Zielsetzung ‚eigenes Unternehmen‘ abnimmt. Bei den Erstsemestern könnten als Gründe gegen den Besuch einer Zusatzveranstaltung sprechen: zu dichter Stundenplan und geringere Dringlichkeit der Planung, was nach dem Studium sein wird.

Allerdings ist in der Regel die Bereitschaft gering, sich direkt nach Beendigung der Tätigkeiten an der Hochschule selbstständig zu machen. Hier steht (verständlicherweise) das Bedürfnis im Vordergrund, zunächst das theoretisch Erlernte durch Praxiserfahrung zu fundieren, bevor ggf. der Schritt zum eigenen Unternehmen re-

alisiert wird. In diesem Zusammenhang sind, wie erwähnt, persönliche Einblicke in die Arbeits- und Lebenswelt eines Selbstständigen die besten ‚Mittel‘, um das eigene Interesse an einer Existenzgründung nachhaltiger zu wecken und die diesbezüglichen eigenen Chancen besser einschätzen zu können.

Direkt nach dem Studium streben fast 70% der Befragten zunächst eine Berufstätigkeit in einem großen bzw. mittelständischen Unternehmen an. Demgegenüber wächst die Zielsetzung, ein eigenes Unternehmen zu gründen, nach 3-5 Jahren Berufstätigkeit erheblich an: von zunächst 5% (direkt nach dem Studium) auf 28%. Damit ist Selbstständigkeit für die langfristige Berufsplanung die beliebteste Tätigkeitsform. Bei den Informatikern ist der (studiengangbezogene) Anteil derjenigen, die sich direkt nach dem Studium selbstständig machen wollen, am höchsten: Jeder vierte Informatikstudierende strebt dies an.

Maßnahmen zur gezielten Unternehmergebung von Studierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitern wirken sich innerhalb der erörterten Rahmenvorgaben voraussichtlich vor allem mittelfristig – d.h. in 3-5 Jahren nach Studienabschluss bzw. nach Ausscheiden aus der Hochschultätigkeit – im gewünschten Sinn aus. Mit dieser zeitlichen Verzögerung können diese Maßnahmen in der Tat wesentlich dazu beitragen, dass sich in Deutschland eine ‚Kultur der Selbstständigkeit‘ etabliert, die ihrerseits eine unabdingbare Voraussetzung für umfassende Unternehmensgründungen bildet.

Eine Verkürzung dieser zeitlichen Diskrepanz – Ende des Studiums bzw. Ausscheiden aus universitären Mitarbeiter-tätigkeiten bis zur Realisierung der eigenen Existenzgründung – ist vor allem durch zwei hochschulpolitische Maßnahmen (neben der gezielten Unternehmergebung) denkbar: durch

1. noch stärkere Praxisorientierung der Studiengänge, so dass die Abläufe in der beruflichen Praxis frühzeitig den Auszubildenden einsichtig werden, und durch
2. gezielte Herstellung von Kontakten zwischen Studierenden/wissenschaftlichen Mitarbeitern und Unternehmern, die insbesondere Einblicke in ihre alltäglichen Aufgabenstellungen und darüber hinaus in die konkreten Lebensumstände eines Selbstständigen gewähren.

#### 4. Resümee und Ausblick

Eine ‚Kultur der Selbstständigkeit‘ läßt sich abschließend kennzeichnen als Wandel des Selbstbewußtseins vieler einzelner hin zu mehr innovationsbezogener Autonomie und Eigeninitiative, durch ein ‚Gründerklima‘, innerhalb dessen potentielle Akteure zur Mitgestaltung und zum Engagement motiviert werden, durch eine stärkere Vernetzung lokaler (Unternehmens-)Aktivitäten mit regionalen und überregionalen (wirtschaftlichen und politischen) Prozessen<sup>5</sup> durch eine stärkere programmatische Ausrichtung der Studiengänge an der einschlägigen späteren Berufspraxis durch eine praxisrelevantere Neufassung der Studienordnungen, durch Einrichtung von Informationsbüros zur Existenzgründung in den Hochschulen sowie durch eine breite gesellschaftliche Unterstützung und Förderung von Eigeninitiativen und einer umfassenden Bereitstellung von Informationen/Hilfen jenseits von Skepsis bzw. Neid und sozialen Barrieren. (Hier sei nur an das viel bemühte aber tatsächlich

wichtige Leitbild der USA des Tellerwäscher-Millionär-Aufstiegs erinnert. Darüber hinaus führt in den USA eine fehlgeschlagene Unternehmensgründung nicht unbedingt zum Verlust der Kreditwürdigkeit zur Realisierung neuer Geschäftsideen.)

Ein Wandel Deutschlands in diesem Sinn würde vor allem die Chance mit sich bringen, die zum Teil unflexiblen Strukturen auf dem Arbeitsmarkt nicht zuletzt mit dem Ziel einer Verringerung der Arbeitslosenquote aufzubrechen, das vorherrschende zertifikationsorientierte Berufsstandsdenken in ein offenes Kompetenzdenken beim Einzelnen umzuwandeln und die wirtschaftlichen Chancen wieder mehr in flexiblen, kooperationsfähigen mittelständischen und Kleinunternehmen zu sehen.

Eine der größten Gefahren bei der Etablierung einer breiten Unternehmerschaft besteht in der möglichen Fehlentwicklung, dass Unternehmertum zur privaten Selbstverwirklichung, also zu Lasten seines Gesellschaftsauftrages und seiner Verankerung in heterogene soziale Kontexte, betrieben wird. Die Zielsetzung solcher egoistischer Unternehmer bestünde vor allem darin, schnelle Gewinne zu erzielen und Selbsterfahrungen zu sammeln. Damit wäre aber nur eine weitere Runde der ‚Ellenbogengesellschaft‘ eröffnet, und die Kluft zwischen den Gewinnern und Verlierern einer auf überspannte individualisierte Leistungen und kurzfristigen Profit orientierten Gesellschaft würde nur noch größer.

Unternehmerausbildung hat in diesem Sinn eben auch den Auftrag, den Unternehmern von Morgen die soziale Verfaßtheit und Verantwortung von Unternehmertätigkeit zu vermitteln, und dies durchaus in kritischem Gegenzug zu den gegenwärtig Hochkonjunktur besitzenden Rufen nach umfassender Liberalisierung der Wirtschaft und nach der ‚Vermarktlichung‘ gesellschaftlicher Institutionen.

## Anmerkungen

- 1 Insgesamt wurden 4.105 Personen befragt, darunter hauptsächlich Studierende (88%) verschiedenen Semesters aller Fachbereiche außer Medizin und Rechtswissenschaft.
- 2 Auch das Bonner Institut für Mittelstandsforschung hebt die ungewöhnlich hohe (20 bis 30%-ige) Zunahme der Unternehmensgründungen im Zeitraum von 1989 bis 1997 hervor (vgl. Institut für Mittelstandsforschung, 1997).
- 3 Der Karlsruher Existenzgründungs-Impuls KEIM e.V. gehört zu dem oben genannten Netzwerk und bietet Interessierten umfassende Hilfestellungen auf dem Weg in die Selbstständigkeit an. In seinem Auftrag wurde die genannte Studie durchgeführt.
- 4 Bei der Art der Informationsbeschaffung sind Informationsbroschüren und Internet am beliebtesten. Beachtliche Ergebnisse erzielten auch Workshops/ Seminare und Vorträge.
- 5 Eine solche Vernetzung ist heute insbesondere für die Unternehmenspolitik und die Kundenakquirierung von außerordentlicher Bedeutung (nicht zuletzt wegen den weitgehend gesättigten Märkten in fast allen Wirtschaftssegmenten).

## Literatur

- Albach, H. (1998): Unternehmensgründungen in Deutschland – Potentiale und Lücken, WZB-Discussion paper FS IV 98-1, Berlin.
- Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hg.) (1999): Selbstständigkeit von Hochschulabsolventen. Beiträge zur Hochschulforschung 2/1999.



- Beck, Ulrich (1996): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M. (Sonderausgabe).
- Castells, Manuel (1996): The Rise of the network society, Volume 1 of „The Information Age. Economy, Society and Culture, Malden (Mass.)/Oxford (UK).
- EXIST (2000): Existenzgründer aus Hochschulen, hrsg.v. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Häußling, Roger (2001): Soziologisches Mehrebenen-Netzwerkkonzept zur Deutung von Kreativität. Theoretische und empirisch-methodische Bausteine, Karlsruhe (Dis.).
- Institut für Mittelstandsforschung (Hg.) (1997): Wissenschaftliche Begleitforschung zur Gründungsinitiative 1996 Nordrhein-Westfalen, IFM-Materialien Nr. 123, Bonn.
- Lageman, B. et al. (1999): Kleinere und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel. Untersuchungen des RWI (27), Essen.
- Minks, K.-H. (1998): Das Potential für Selbständigkeit unter Hochschulabsolventen, in: HIS Kurzinformationen A1/98, Hannover.
- Parmentier, K./Schreyer, F./Tessaring, M. (1996): Aktuelle Befunde zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation von Akademikerinnen und Akademikern, in: Tessaring, M. (Hg.): Die Zukunft der Akademikerbeschäftigung (BeitrAB 201), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Parmentier, K./Schade, H.-J./Schreyer, F. (1998): Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Studium und Arbeitsmarkt im Überblick. Nr. 1 7/1998, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Ramm, Michael (2001): Berufswahl, Berufsperspektiven und Existenzgründungen. Berufliche Orientierungen von Studierenden, hrsg.v. BMBF, Bonn.
- Richert, J./Schiller, R. (1994): Fachhochschulabsolventen als Existenzgründer. Ergebnisse einer Sonderauswertung von Daten der Deutschen Ausgleichsbank. Hrsg.v. BMBF, Bonn.
- Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hg.) (2001): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen.
- Schulze, R./Klandt, H. (1996): Aus- und Weiterbildungsangebote für Unternehmensgründer und selbständige Unternehmer an deutschen Hochschulen. BMBF (Hg.), Bonn.
- Sternberg, Rolf (2000): Entrepreneurship in Deutschland. Das Gründungsgeschehen im internationalen Vergleich. Länderbericht Deutschland 1999 zum Global Entrepreneurship Monitor, Berlin.
- Voß, G. Günter/Pongratz, Hans J. (1998): Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 50, Heft 1, S. 131-158.
- Würth, Reinhold/Klein, Hans Joachim (2001): Wirtschaftswissen Jugendlicher in Baden-Württemberg. Eine empirische Studie, Künzelsau.
- Zapf, Wolfgang (2001): Artikel „Modernisierung und Transformation“, in: Schäfers/Zapf (Hg.), 2001.
- Zielcke, Andreas (1996): Der neue Doppelgänger. Die Wandlung des Arbeitnehmers zum Unternehmer – Eine zeitgemäße Physiognomie, in: FAZ vom 20.7.1998.



# New Economy und Staat

## Veränderte Bedingungen staatlicher Aufgabenerfüllung und Wirtschaftspolitik

*Hans-Hermann Hartwich*

Dieser Beitrag schließt an den ersten Einführungsaufsatz „New Economy+Old Economy=One Economy“ von Rahild Neuburger in Heft 3/2001 der *Gegenwartskunde* an und basiert auf den dort erläuterten Kennzeichen der New Economy. Ab Heft 1/2002 folgt eine Serie von konkretisierenden Aufsätzen über Teilbereiche der New Economy, ebenfalls von Frau Neuburger. Sie sind aus der Perspektive der modernen Betriebswirtschaftslehre einschließlich dessen verfaßt, was heute „Internet-Ökonomie“ genannt wird. Der Staat wird dabei eine geringere Rolle spielen. Deshalb wird im Folgenden einerseits struktur- andererseits problemorientiert auf grundlegende Veränderungen eingegangen, die sich in der herkömmlichen Aufgabenstellung der Staaten gegenüber der Ökonomie ergeben haben. Die an sich kaum systematisch zu erfassende Problemlage ist unter dem Gesichtspunkt akzentuiert worden, dass vor allem in den Leistungskursen der schulischen politischen Bildung die Wirtschaftspolitik eine besondere Rolle spielt. Sie aber bedarf in Verbindung mit der „New Economy“ einer besonderen Aufmerksamkeit und thematischer Neuorientierung.

### 1.

Stärker als in den prototypischen Staaten der New Economy, den USA und mit einigem Abstand Großbritannien, spielte im kontinentalen Europa wie Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, aber z.B. auch Schweden, der Staat immer eine zentrale Rolle in der Wirtschaft. Staatsbildung und Wirtschaftsförderung waren historisch verbunden. Die europäischen Kriege hatten den Einfluss der Staaten auf die Wirtschaft noch erheblich verstärkt. Nach der staatsgefährdenden Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 kam die staatliche Verantwortung für die Wirtschaftskonjunkturen hinzu.

Nach dem 2. Weltkrieg entstand zwar eine liberale Wirtschaftsordnung. Aber die „Soziale Marktwirtschaft“, war auch eine enge Verbindung von Marktwirtschaft mit staatlicher Ordnungsmacht („ORDO-Liberalismus“). Hinzu kamen ein umfassendes sozialstaatliches Leistungssystem („Sozialstaat“) und später noch eine mit „globalen“ Kennziffern operierende, primär fiskalische Konjunktursteuerung („Globalsteuerung“). Diese Wirtschafts- und Sozialpolitik war überaus erfolgreich

und trug wesentlich zum schnellen wirtschaftlichen Wiederaufbau, zu wirtschaftlicher Expansion, Wohlstand und damit Festigung der jungen Demokratie bei.

Auf der internationalen Ebene bildete nach 1945 ein staatlich geordnetes Währungssystem die Grundlage für einen stark expandierenden Welthandel. Dieses Währungssystem, nach dem Konferenzort von 1944 das System von „Bretton Woods“ genannt, bestand aus einer Bindung des Dollar an Gold und darauf aufbauend aus festen Wechselkursen der westlichen Volkswirtschaften zum Dollar. Währungssystem und Welthandel erzeugten eine immer enger werdende wechselseitige Abhängigkeit der Volkswirtschaften außerhalb des damaligen Ostblocks. Mit der Abkehr der USA von der Goldeinlöschungspflicht im Jahre 1971 und dem folgenden Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems – übrig blieben die Institutionen „Internationaler Währungsfonds“ und „Weltbank“ – zeigte sich dies schnell und bedrohlich in den Instabilitäten des internationalen Zahlungsverkehrs. Dies gefährdete nicht zuletzt die fortschreitende Integration der westeuropäischen Volkswirtschaften der EWG.

In dieser Situation kam es zum ersten „Weltwirtschaftsgipfel“ von 1974, initiiert durch den deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt und den französischen Staatspräsidenten Giscard d’Estaing im Schloß Rambouillet bei Paris. Damit begann die offizielle Wahrnehmung der globalen wirtschaftlichen Zusammenhänge durch die Regierungen der großen westlichen Industriestaaten. Die „Globalisierung“ wurde als politisches Gestaltungsproblem erkannt. Darunter wurden einerseits die weltweiten Interdependenzen und Abhängigkeiten der westlichen Industrieländer verstanden, andererseits eine neue globale Aufgabenstellung und Verantwortung der Staaten.

Das erste weltweit größte Problem war die Bewältigung der Währungsinstabilitäten nach Aufgabe des Bretton Woods-Systems und der Dollarbindung. Den Staaten der EU gelang eine endgültige Lösung durch das Europäische Währungssystem (EWS), das heute noch neben der Euro-Währung innerhalb der EU für jene Staaten fungiert, die sich nicht der gemeinsamen Währung angeschlossen haben.

Der kurze historische Rückblick macht deutlich, dass es auch vor dem steilen Aufstieg von Unternehmen der New Economy einen steten Wandel gegeben hat, der die Volkswirtschaften und ihre Staaten vor immer neue Herausforderungen und Verantwortungen stellte.

Der Wandel der Bedingungen staatlicher Wirtschaftsstrukturierung, Wirtschaftspolitik und –steuerung von der Old zur New Economy wird vor allem von drei Seiten forciert:

1. Das Bedingungsfeld staatlicher Politik gegenüber der Wirtschaft wird durch die modernen, technisch bedingten Informations- und Kommunikationssysteme sowie die Vernetzungen, die die Komplexität staatlicher Interventionen in die Wirtschaft dramatisch verstärken (Vgl. hierzu den Aufsatz von Rahild Neuburger in H 3/2001 der Gegenwartskunde), so verändert, dass eine Asymmetrie zwischen der politischen Verantwortlichkeit nationaler Regierungen und ihren Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Intervention entstand, die sich stetig verschärft. Selektive und sektorale innerstaatliche Maßnahmen sind faktisch wegen der netzgestützten Verflochtenheit der Unternehmen mit Lieferanten, Abnehmern, Kapitalgebern, Auslandsmärkten höchst problematisch geworden.

Bis auf Großbritannien besteht in allen Mitgliedstaaten der EU generell das Problem, dass ihre sozialpolitisch verpflichteten, teilweise noch staatswirtschaftlich

organisierten und umweltorientierten Wirtschaftssysteme mit erheblichen Rechtsbindungen auf den Arbeitsmärkten, den völlig freigegebenen Märkten anderer Staaten innerhalb des globalen Wettbewerbs unterlegen sind. Alle internen Reformversuche stoßen sich nach wie vor daran, dass Wählermehrheiten und Interessengruppen von den verantwortlichen Regierung nur schwer davon zu überzeugen sind, dass starre Regeln und inflexible Märkte für offene Volkswirtschaften im europäischen und globalen Wettbewerb bedrohlich werden können. Ein Zurück zur abgeschlossenen Volkswirtschaft aber gibt es nicht mehr.

2. Das Bedingungsfeld staatlicher Politik gegenüber der Wirtschaft wird desweiteren natürlich durch die mit der New Economy untrennbar verbundene Globalisierung als gleichsam weltweit bestehende Vernetzung wirtschaftlicher Vorgänge und Geschehnisse grundlegend verändert. Das Internet ermöglicht es international agierenden Kapitalanlegern, Zinsniveaudifferenzen auf den Finanzmärkten der Welt ohne Zeitverzug für sich zu nutzen. Es ist möglich, Informationen über Preis und Qualität von Waren und Dienstleistungen aus aller Welt überall zeitgleich abzurufen. Mit dem Internet können Datenmengen in Sekunden um die ganze Welt geschickt werden. So sind Instabilitäten vorprogrammiert und Kontrollen stets im zeitlichen Verzug. Die Staaten können ihre Aufgaben, von wenigen, regional bedingten Ausnahmen abgesehen, nur noch im Rahmen internationaler Zusammenarbeit, internationaler Institutionen oder supranationaler Zusammenschlüsse wie die EU lösen.

Alle internationalen Lösungen haben aber den Nachteil, dass wenig Spielraum für Reaktionen auf innere Verläufe, Krisen oder neue politische Ziele besteht, weil die eigene Volkswirtschaft im weltweiten Zusammenhang ins Hintertreffen geraten könnte. Das aber hat Auswirkungen auf die Legitimation der Regierungen gegenüber den Wählern. Die Diskrepanz wird immer größer.

3. Für die europäischen Regierungen gilt schließlich, dass wirksame Interventionsmittel, vor allem auf fiskalischem und währungspolitischen Gebiet, in der Regel nur noch den gemeinsamen europäischen Instanzen zur Verfügung stehen. Die Europäisierung der nationalen Volkswirtschaften hat damit nicht nur die Lösung wichtiger wirtschaftlicher Probleme auf eine „höhere“ Ebene verlagert. Sie zwingt auch zu einem neuen Verständnis von „Staat“, in seinem Verhältnis zur Wirtschaft. Die EU ist heute ein „Staatenverbund“ (so das BVerfG). So stehen der nationale Staat und der europäische Staatenverbund mit unterschiedlichen Befugnissen zur Wirtschaftsgestaltung nebeneinander. Im Prinzip sind für alle Regelungen, die mit der Schaffung, dem Ausbau und der „Harmonisierung“ des Gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes sowie der einheitlichen europäischen Währung zusammenhängen, die Institutionen des EU-Staatenverbundes zuständig. Diese Zuständigkeit, zu der noch spezifische bindende Absprachen in der EU über eine strenge Haushaltspolitik und finanzielle Stabilität („Stabilitätspakt“) gehört, entläßt aber den nationalen Staat und seine Regierung nicht aus der politischen Verantwortung für Konjunkturentwicklung und Wohlstand.

Hier besteht eine nahezu groteske Asymmetrie, die gelegentlich verharmlosend als „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union daherkommt. Die Diskrepanz wird immer größer. Nationale Regierungen müssen sich ihren Wählern gegenüber verantworten, aber die wirksamen Mittel zur Intervention stehen den europäischen Instanzen zu. Dies zwingt die Einzelstaaten zur Kooperation, die wegen der Interessenunterschiede häufig mühsam und suboptimal ist.

Ungeachtet aller juristischer Feinheiten muss deshalb hier festgehalten werden, dass „Staat“ für uns immer zweierlei bedeutet: Deutschland mit seinen öffentlich-rechtlichen Strukturen und verfassungsrechtlichen Institutionen sowie die Europäische Union mit ihren transnationalen Kompetenzen und völker- wie staatsrechtlich verbindlichen Institutionen, der Kommission, dem Ministerrat, Europäischem Parlament und Europäischem Rat der Staats- und Regierungschefs. Die Beantwortung der Frage nach der heutigen Beziehung zwischen New Economy und Staat muss also stets beide im Blick haben.

Die New Economy hat also Struktur, Funktionsweisen, Aufgaben des „Staates“ (also Nationalstaat und europäischer „Staat“) neuen und andersartigen Bedingungen und Aufgaben unterworfen, ohne dass damit sogleich herkömmliche Aufgabenstellungen und Funktionsweisen außer Kraft gesetzt wären. „Staaten“ müssen also zugleich sich anpassen und ihre alte Hauptaufgabe der Kontrolle und Steuerung im Sinne des Gesamtwohls oder Gemeinwohls – jenseits der rational choice – Ökonomie – neu definieren. Staaten haben also nicht aufgehört, Anstöße zu geben und Verantwortung zu tragen Sie bewegen sich aber in einem kompliziert gewordenen Bedingungsfeld. Die Europäische Union wurde schon genannt. Aber beide, der traditionelle Nationalstaat und der europäische „Staat“ werden zusätzlich und viel stärker als zuvor eingeeengt durch das Phänomen der Globalisierung, die selbst transnationale Steuerungsversuche wie die der EU wirkungslos zu machen geeignet ist.

Aus allem ergibt sich für das Thema „New economy und Staat“ zunächst die Frage nach Einfluss, Wirkungen und Folgen auf die herkömmliche Staatstätigkeit. Betroffen durch die new economy sind vor allem folgende Bereiche tradierter Staatswirtschaft und Leistungsverwaltungen:

- Öffentliche „Daseinsvorsorge“ und Leistungsverwaltungen: Privatisierungen
- Organisation und Funktionsweise staatlicher Dienstleister: Modernisierungen
- Staatliche Wirtschafts-, Finanz- und Konjunkturpolitik: Kompetenzverlust

## 2. Öffentliche „Daseinsvorsorge“ und Leistungsverwaltungen: Privatisierungen

Seit dem 19. und beginnenden 20. Jahrhundert obliegt in Deutschland vor allem den Gemeinden die sogenannte „Grundversorgung“ ihrer Bevölkerung (Daseinsvorsorge). Hier handelte es sich vorwiegend um die Schaffung von Monopolen, z.B. bei Gas, Wasser, Müllabfuhr, Strom, Nahverkehr, Wohnungswirtschaft, Gewerbe- und Wohnungsbauflächen, Sparkassen. Auf staatlicher Ebene gehörten traditionell vor allem die Dienstleistungen der Bahn, Luftverkehr, der Post sowie die Bereitstellung von Telegraphendiensten und Telefon, Häfen und Verkehrsanlagen, Landesbanken, dazu.

In allen diesen Bereichen stellen und stellen nun die durch die New Economy gegebenen Chancen einer kostengünstigen Vermehrung attraktiver Dienstleistungsangebote eine extreme Herausforderung dar. Jedoch lassen sich die damit verbundenen Chancen zumeist nicht mit dem herkömmlichen Verwaltungsstrukturen, dem Rechnungswesen und Verwaltungsrecht vereinbaren. Blockaden dieser Art wurden

in Deutschland in den achtziger Jahren gebrochen, als die Regierung den Maximen der Deregulierung und Privatisierung folgte. Dies sollte zu einer besseren Nutzung der neuen Kommunikationstechniken führen. Dies liegt durchaus im Interesse der Volkswirtschaft und wird deshalb auch von den Staaten aktiv befördert. Allerdings bedeuten Rationalisierungen bei gleichzeitigen Serviceverbesserungen auch zunehmende Freisetzung von Arbeitskräften, also u.U. Arbeitslosigkeit. Das ist die Dialektik der New Economy.

Heute ist die Privatisierung der großen staatlichen Dienstleistungsbereiche wie Post, Telefon, Bahn, entschieden. An die Stelle unmittelbarer staatlicher Verantwortlichkeit sind „Regulierungsbehörden“ getreten., die Rahmen abstecken und Wettbewerbskriterien definieren, an die sich die betroffenen Unternehmen halten müssen. Wesentlich umstrittener ist die Frage, ob generelle Privatisierungen kommunaler Dienstleistungen richtig sind. Zweifellos sollen und können auch öffentlich-rechtliche Dienstleistungseinrichtungen die Vorteile der Informations-, Kommunikations- und Netzwerktechnologien nutzen. Ob Privatisierungen deshalb die bessere Lösung sind, bleibt – nicht selten aus ideologischen Gründen – umstritten.

Die Antwort auf diese Frage wird allerdings Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten der EU mehr und mehr aus der Hand genommen. Sie können nicht mehr uneingeschränkt über ihre Ordnung der nationalen Daseinsvorsorgebereiche entscheiden. Die EU-Kommission ist an die Stelle der Nationalstaaten getreten und nutzt ihren Auftrag der fortschreitender Vollendung des „Gemeinsamen Marktes“ zur „Harmonisierung“ und das heißt besonders zur Beseitigung wettbewerbsfeindlicher nationaler „Sonderregeln“. Das Ergebnis scheint in vielen Fällen die „Gemeinsamkeit auf niedrigstem Level“ zu sein, d.h. in der Regel, ein Höchstmaß an Marktliberalisierung und Wettbewerb. Nationale Besonderheiten, vorwiegend in Bereichen staatlichen Schutzes und öffentlicher Garantien, Vorsorge und Versorgungen, bleiben auf der Strecke. Privatisierte Dienstleistungen können eine bessere und kostengünstigere Versorgung ermöglichen. Wenn dies nicht funktioniert, werden mögliche Verbesserungen der Dienstleistungen mit einer Privatisierung der Gewinne und einer Sozialisierung der Folgen, vor allem in Form von Arbeitslosigkeit, erkauft, ohne dass konkrete Abhilfe durch die betroffenen Regionen und Nationalstaaten möglich ist.

Die New Economy bedeutet nicht das Ende jeder Sozialstaatlichkeit. Sie profitiert von der kapitalistische Marktideologie, aber sie stellt keine neue Wirtschaftsordnung dar. Zweifellos werden durch die Deregulierungen und Flexibilisierungen des Arbeitslebens tradierte Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen angegriffen. Aber dies bedeutet noch nicht die Abschaffung der sozialen Komponenten des Wirtschaftssystems. Die politische Verpflichtung auf die Sozialstaatlichkeit bleibt bestehen. Sie muss sich jedoch zu ihrem eigenen Vorteil einer dynamischen Herausforderung stellen, die neue Definitionen des Sozialen in ihren Notwendigkeiten und Grenzen und „adäquate“ Reformen erzwingt, die die Vorteile der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu nutzen wissen. Für die Zukunft des Sozialstaats wird sich der Umstand als bedeutsamer erweisen, dass der Anteil der Erwerbsbevölkerung schrumpft und die Zahl der zu Versorgenden zunimmt. Es ist denkbar, dass die kosten- und materialschonende New Economy eines Tages als willkommene Entlastung empfunden wird. Auch für die offensichtlich kaum steuerbaren, interessenbedingten, Kostensteigerungen im Gesundheitswesen ist die

New Economy nicht verantwortlich. Die Debatte über die Notwendigkeit der stärkeren individuellen Selbstverantwortlichkeit und Selbstvorsorge ist ebenfalls keine Folge der New Economy. Eher könnte man meinen, dass sie geeignet ist, das Bild von „Selbstständigkeit“ des einzelnen positiv zu bereichern (vgl. hierzu den erwähnten Beitrag von Rahild Neuburger in Heft 3/2001(Ziff.10)).

### 3. Organisation und Funktionsweise staatlicher Dienstleister: Modernisierungen

Traditionell basierten bis in unsere Zeit hinein die öffentlichen Dienstleistungen auf mehr oder weniger starren Haushaltsplänen mit einem Rechensystem, das sogenannten kameralistischen Verrechnungsmethoden folgte, also nicht primär auf Rentabilität und Kostenminimierung abgestellt war. Diese Art öffentlicher Dienstleistungen wurden und werden erbracht von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes, die auf Dienstleistung, nicht aber primär auf Kostenbewußtsein und Kundentreue eingestellt waren. Auch hier haben längst technische Aggregate und Anlagen viele Menschen ersetzt, weil sie kostengünstiger und schneller sind. Dies gilt vor allem dort, wo Massendaten erhoben und verarbeitet werden, wie etwa bei den Finanzbehörden.

In staatlichen Verwaltungen hat die New Economy in breitem Umfang und mit gehöriger Tiefenwirkung Einzug gehalten. Das ist einerseits richtig und notwendig, andererseits bedeutet diese Entwicklung auch hier scharfe Rationalisierung, Einspardruck und damit Personalabbau, in der Regel „sozialverträglich“, d.h. durch den Verzicht auf Neubesetzung vakant gewordener Stellen.

In diesem Bereich scheint es möglich, von einem nützlichen und erfolgreichen „Einbruch“ der New Economy zu sprechen. Denn der Staat als moderner „Steuerstaat“ lebt und arbeitet nun einmal mit den Abgaben seiner Bürger und Wirtschaftsunternehmen. Dies zwingt zum sparsamsten Mitteleinsatz und zur Optimierung der Dienstleistungen. Trotz mancher Nachteile kann deshalb nicht auf den rationalisierenden Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechniken verzichtet werden. Demokratische Regierungssysteme unterliegen auch auf diesem Gebiet dem Zwang zur Legitimation.

Flexibilisierung und optimale Leistungen werden aber nicht allein durch modernste technische Aggregate erreicht, sondern sind mit der Frage nach den Dienstleistern selbst verbunden. Damit sind dienstliche Hierarchien, Beamtenstatus und starre Haushaltsgrundsätze (z.B. Unzulässigkeit des Austausches von Haushaltstiteln für Personal- und Sachmittel) angesprochen. Das Verwaltungsrecht ist berührt. Die New Economy erhöhte den Druck auf Reformen bei den herkömmlichen Grundsätzen des öffentlichen Dienstes und des Beamtentums in Deutschland. Auf Dauer vertragen sie sich nicht mit den neuen Maßstäben der Flexibilität, Optimierung und organisatorischen Vernetzungen. Es ist zu erwarten, dass trotz massiver Widerstände der etablierten Interessengruppen und der Betroffenen auf Dauer grundlegendere Veränderungen im öffentlichen Dienst unvermeidlich sind.



#### 4. Staatliche Wirtschafts,- Finanz- und Konjunkturpolitik: Verantwortung trotz Kompetenzverlustes

Eine zentrale Bedeutung hatte im 20. Jahrhundert die Wirtschaftspolitik im breitesten Verstande, als „Ordnungspolitik“ (z.B. Wettbewerbsordnung, Fusionskontrolle) und als „Prozesspolitik“ (Wirtschaftsförderung, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik) gewonnen. Dies galt natürlich auch für andere wirtschaftsnahe Politikbereiche wie die Wohnungspolitik, Umweltpolitik, Technologiepolitik. Der Staat hatte z.B. auch die Verantwortung übernommen für die bei Banken und Sparkassen eingezahlten Einkommen, Ersparnisse und Rücklagen der Bürger durch Institutionen der staatlichen Bankenaufsicht. Mit der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass der Staat sich weder aus wirtschaftlichen Prozessen heraushalten noch selbst Arbeitsplätze vorhalten und schaffen kann, sondern dass er seine Finanzkraft, seine Steuerpolitik und seine Geld- und Kreditpolitik zur Krisenverbeugung und Krisenbewältigung einsetzen müsse. Hierfür stand der Keynesianismus.

Einem wirtschaftlichen Konjunkturreinbruch mit Unternehmenszusammenbrüchen und Massenarbeitslosigkeit, einer „Flaute“, einer Stagnation, kann z.B. theoretisch einleuchtend nach dem keynesianischen Konzept mit einer antizyklischen Haushalts- und Steuerpolitik entgegengewirkt werden. Diese ist aber den europäischen Nationalstaaten der EU nicht mehr in alter Form und Souveränität möglich. Sie sind an die Regeln des EG-Vertrages und an den „Stabilitätspakt“ gebunden. Die Europäische Kommission interveniert und drängt auf Einhaltung strenger Ausgabendisziplin. Dem wollen einige Mitgliedstaaten konsequent folgen, andere nicht. So fällt der Blick auf die Geld-, Kredit- und Zinspolitik. Sie obliegt allein der Europäischen Zentralbank. Diese hat primär die Währungssicherung, also die Inflationsvermeidung, im Auge. Aber die Wirkung der kreditpolitischen Konjunktursteuerung ist zwar möglicherweise zukunftsfähiger, jedoch sie bringt keine kurzzeitigen Erfolge. Zinssenkungen wirken über die Verbesserung der Renditekalkulationen und Investitionsdispositionen, folgende Neueinstellungen und verbesserte Kaufkraft mit höheren Verbrauchsausgaben nur langfristig.

Dieses Verhalten der Europäer – scheinbar eine adäquate Reaktion auf die neuen ökonomischen Bedingungen – gilt aber offensichtlich nicht allgemein. Das Jahr 2001 mit dem weltweiten Konjunkturrückgang und den September-Attentaten in New York und Washington sowie deren wirtschaftliche Rückwirkungen veranlaßten die US-Regierung zu einem massiven fiskalischen Konjunkturprogramm. Mit 130 bis 150 Mrd. Dollar, finanziert zunächst noch aus Haushaltsüberschüssen und operationalisiert als direkt wirksame Staatsausgaben, Einkommenshilfen für Arbeitslose und von den Attentaten Betroffene sowie Steuersenkungen, war dies durchaus das Wiederaufleben des keynesianischen Konzepts mit seinen Chancen, raschere Belebung, und seinen Risiken, nachwirkende Übersteuerung in die Inflation hinein..

Die USA, wiewohl der Prototyp der New Economy, kamen wieder in die Vorhand. Das globale Risiko der EU-Währungs- und Konjunkturpolitik wurde offenkundig. Wie die Staaten unter den gewandelten Bedingungen in die Wirtschaft intervenieren, ist also offensichtlich nicht allein ein Problem der New Economy oder

einer vorherrschenden wirtschaftspolitischen Doktrin, sei sie keynesianistisch oder monetaristisch. Die USA haben bewiesen, dass wirtschaftlichen Gefahrenlagen durchaus auch sehr pragmatisch begegnet werden kann. Die New Economy hat jedoch auch eigene „Bewegungsgesetze“, die von früheren Steuerungskonzepten nur schwer eingefangen werden können. Sie ist doppelgesichtig. Denn sie bringt Fortschritte und Risiken zugleich. Dies sollen einige Beispiele zeigen.

## 5. Einige ausgewählte politische Probleme der Kontrolle und Steuerung der New Economy

### 1) Strukturelle Arbeitslosigkeit durch New Economy

Als äußerst produktive ökonomische Innovation stellen die Möglichkeiten der New Economy in dem hier behandelten Sinne im Prinzip einen echten und dynamisierenden Fortschritt dar. Neue Arbeitsplätze wurden und werden geschaffen, wobei sich große Chancen für selbständige Berufe und neue Unternehmen ergeben haben. Die durch revolutionierende Techniken veränderten und nun weltweit operierenden Finanzmärkte folgen flexibel mit anlagensuchendem Kapital, das durch hohe Gewinnerwartungen mobilisiert wurde und wird, den kapitalsuchenden neuen Unternehmen der New Economy-Branchen (s. Ziffer 2).

Aber damit verändern sich auch die Finanzmärkte grundlegend. Die Banken erkennen, dass sie ihrerseits die höchsten Gewinne und die günstigste Eigenfinanzierung auf den Finanzmärkten erzielen können. Das sogenannte „Privatkundengeschäft“ wird im Vergleich zum Finanzdienstgeschäft wegen hoher Personalkosten und geringerer Rentabilität zu einer Belastung. Dem starken Druck auf bessere Rentabilität folgen Massentlassungen von Bankangestellten mit früher scheinbar sicheren Arbeitsplätzen

Dieses jüngste Phänomen, das in der Presse mit dem Schlagwort: „Die Banken werden der Steinhohlenbergbau des 21. Jahrhunderts“ gekennzeichnet wird, wirft verspätet ein Licht auf die generellere, durch die New Economy ausgelöste Problematik. Der „Dienstleistungssektor“ (neben dem Industriesektor der Old Economy) wurde zunächst durch die neuen technischen Medien sehr produktiv gemacht. Dann folgte die ökonomische Schlußfolgerung daraus: Man brauchte nicht mehr so viele Menschen in den Großraumbüros. Die Arbeit übernehmen die PCs. und Netze. So werden nach den Arbeitern die Angestellten Objekte der Personalfreisetzung.

Zwar entstanden (und entstehen) zugleich neue Unternehmen und Arbeitsplätze in großer Zahl. Eine Kompensation wird damit alleine nicht erreicht. Allerdings sind hier die Chancen noch keineswegs ausgeschöpft; Arbeitsplätze mit hoher Qualifikation und Flexibilität der Arbeitskräfte entstehen weiterhin.

Der Staat kann nach der Logik der Entwicklung eigentlich nur nach vorne schauen und die neuen Branchen der Informations- und Kommunikationstechnologien umfassend fördern, um damit die negativen Seiten der New Economy abzufedern

### 2) Kapitalrendite und Risikokapital

Während die Kapitalmärkte für Unternehmen der „Old Economy“ hohe Kapitalrendite forderten, konnten sich sogenannte „Start-up“-Unternehmen der New Economy

bei den Finanzinvestoren Kapital schon mit einer überzeugenden Geschäftsidee beschaffen. Ab Frühjahr 2000 zeigte sich aber, dass viele von ihnen unfähig waren, profitabel zu arbeiten. Das Risikokapital für E-Commerce erwies sich als keine profitable Anlage mehr, wenn sich durch geschäftliche Erfolge zugleich die Konkurrenz verschärfte. Noch 2001 folgte der Einbruch am „Nemax 50“, dem Index des „Neuen“ Kapitalmarktes. Es wurde ein Zyklus der Risikokapitalinvestitionen erkennbar mit Abschwung, Krise und Stagnation. Die Finanzinvestoren wechselten ihre Engagements, z.T. auch in der Form, dass sie noch risikoreichere Investments wählten. Derartige Bewegungs“gesetze“ bringen auch in der New Economy Konjunkturschwankungen und Erwerbslosigkeit hervor. Wirtschaftssysteme mit sehr flexiblen Arbeitsmärkten wie die USA nehmen dies als politische Herausforderung weniger wahr als die europäischen Wirtschaften mit ihren recht starren Arbeitsmärkten, die Freisetzungen nicht mit einer Senkung der Kosten und Einkünfte kompensieren können. Die Politik hat ein zusätzliches Problem.

### *3) Die Tendenz zur weltmarktorientierten Ausschaltung von Konkurrenz durch Großfusionen und informationstechnische Vernetzungen*

Die New Economy ist aufs engste mit der Freigabe der Märkte verbunden. Der Neoliberalismus der deutschen Schule („ORDO-Liberalismus“, Freiburger Schule) wurde nach dem zweiten Weltkrieg nicht müde, die vom Staat garantierte Wettbewerbsordnung einzufordern, damit die Märkte nicht durch private Monopole ihre Funktionsfähigkeit und ihren Nutzen einbüßten. Das deutsche „Kartellgesetz“ von 1957 wurde als „Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft“ angesehen und in den siebziger Jahren durch die staatliche Kontrolle von wirtschaftlichen Zusammenschlüssen (Fusionen) ergänzt.

Schon seit Jahren zeigt sich nun, dass staatliche Verbote von größeren Unternehmensfusionen weder in jedem Fall sinnvoll, noch im europäischen und im Weltmaßstab zu erzwingen sind. Da die Reichweite der nationalen Kartellbehörden begrenzt ist, hat in der EU heute die Kommission die Kontrolle von Großfusionen in der Hand. Weltweite Unternehmensfusionen, die zu marktbeherrschenden Stellungen führen können, vermag aber auch die EU-Kommission nicht zu unterbinden. Sie ist auf die enge Kooperation vor allem mit der us-amerikanischen Anti-Trust-Behörde des Justizministeriums angewiesen. Im Ergebnis entgleiten die privaten Unternehmen mehr und mehr jeder staatlichen Kontrolle. Die weltweiten „Märkte“ entsprechen jedenfalls nicht dem Lehrbuch-Modell einer freien Marktwirtschaft. Unternehmen der New Economy erreichen durch besondere Erlösmodelle („Follow the Free“) relativ schnell eine Monopolstellung (Beispiel: Microsoft, Gates). Wie sich inzwischen zeigte, gibt es aber auch hier Produktzyklen und vor allem Unwägbarkeiten des Nutzer- und Käuferverhaltens, die zu erheblichen Labilitäten, Einbrüchen und Konkursen führen.

Ähnliches gilt für nach außen unsichtbare, mehr oder weniger enge „Netz“ großer Kapitalien und einflußreicher Finanzinvestoren. Ihre durch gleichgerichtete, allein technisch auf Optimierung von Kapitalgewinnen gerichteten Reaktionen auf den internationalen Finanzmärkten, erzeugen ebenfalls Instabilitäten, die keine nationale, europäische oder amerikanische Politik alleine auszugleichen vermag. Die Bemühungen vor allem der sogenannten G7-Staaten, stärker zur Kontrolle und Regulierung zu gelangen, stehen noch am Anfang.

#### 4) *Elektronische Demokratie* und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Wie weit gespannt die politischen Dimensionen der New Economy sind, zeigt ein Blick auf die Chancen, die in einer Nutzung für „mehr Demokratie“ liegen könnten und die Risiken, die sich für das vom Bundesverfassungsgericht formulierte „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ ergeben.

So legen die verfügbaren Kommunikationstechnologien (hier: Computervermittelte Netzkommunikation) immer häufiger den Gedanken einer Bürgerbeteiligung an Wahlen und Abstimmungen, aber auch an zusätzlichen politischen Entscheidungsfragen per Internet nahe. Auch könnte dieses Medium zur Weckung von Bürgerinitiativen und zur Koordination politischer Initiativen genutzt werden. Die Kosten des Internets sind gering. Ob eine ideale elektronische Demokratie künftig möglich ist, wird vielfach diskutiert und z.T. auf kommunaler Ebene erprobt. Das Problem der Wahrung des Wahlgeheimnisses konnte allerdings noch nicht befriedigend gelöst werden.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist bei diesem Einsatz der Neuen Medien dann gefährdet, wenn die Chancen und Vorteile der allseitigen Vernetzung von Informationen zur Mißachtung dieses Rechtes und zur Ermöglichung des „gläsernen Menschen“ führen, sei es im Interesse des Staatsschutzes, sei es auch nur für die Zwecke ganz individuell orientierter Werbemaßnahmen der Wirtschaft. Dieses wäre dann der Fall, wenn z.B. die heute dezentral gespeicherten Daten über die Bürger (Einwohnermeldeamt, Kraftfahrzeugbundesamt, Finanzamt) verbunden werden dürfen, was bislang rechtlich ausgeschlossen wird.

## 6. „Regulierung“ als neue Ordnungspolitik im Zeichen der New Economy

Mit der Erosion und dem Verlust traditioneller staatlicher Funktionen und Steuerungsinstrumente ist die Notwendigkeit eines ordnungspolitischen Rahmens für die new und old economy nicht obsolet geworden. Angesichts der komplexen Entwicklung der Kommunikationstechnologien sind wirtschaftspolitische Entscheidungen zur Marktöffnung (horizontal) und über technisch-wirtschaftliche Fragen (vertikal) außerordentlich kompliziert. Staatlich-administrative Interventionen können zu Über- oder Fehlregulierung führen. Werden andererseits den Unternehmen alle Freiheiten gelassen, kommt es zu Unter- und Fehlinvestitionen bzw. zu monopolisierendem Verhalten.

Ausgehend von bewährten Regulierungsinstitutionen in den USA sind dort Regulierungsbehörden entstanden, wo bislang Unternehmen (wie z.B. Post und Telefon) in Staatsbesitz mit direkter Lenkung bzw. Objekte administrativer und politischer Steuerung waren. Das in Deutschland bekannteste Beispiel ist die „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post“. Öffentliche Aufmerksamkeit findet sie regelmäßig mit ihren Entscheidungen gegen die Deutsche Telekom, die sie zu immer neuen Marktöffnungen des früheren Telefonmonopols, zuletzt im örtlichen Festnetz, gegenüber konkurrierenden Telekommunikationsunternehmen zwingt.

Regulierungsinstanzen stellen einen Mittelweg dar. Sie sind hoheitlich, schiedsrichterlich oder selbstregulierend organisiert. Ihre Zuständigkeit muss relativ offen de-

finiert sein, weil die technische und ökonomische Konvergenz zwischen den verschiedenen Feldern der Medien- und Kommunikationsbranchen zunimmt. Sie sollen einen Ordnungsrahmen für die Entwicklung der neuen Medien abstecken, indem sie Prioritäten festlegen. Mit begrenzender Regulierung werden rechtswidrige oder verbraucherschädliche Verhaltensweisen der Unternehmen unterbunden. Die positive Regulierung enthält staatliche Vorgaben für gewünschte Entwicklungen sowie ggfs. Förderungen rechtlicher, politischer und auch finanzieller Art. Regulierungsbehörden sollen also weniger hoheitliche Institutionen und mehr Impulsgeber und Schlichter im öffentlichen Interessen für die New Economy sein.

Die Probleme der Regulierungsinstanzen liegen vor allem in der Dynamik auf den Telekommunikationsmärkten. Es besteht die Gefahr der Überforderung. „Die technischen Möglichkeiten und Marktverhältnisse ändern sich in der digitalen Welt schneller als die Regulierung zu folgen – geschweige denn zu führen – vermag. Es entsteht der Eindruck eines permanenten Politikversagens. Als Ausweg aus dieser Situation bietet sich ein Rückzug aus der Regulierungstiefe an (Deregulierung), bei gleichzeitigem Ausbau einer „starken“ und wirksamen Regulierung für den Fall einer Verletzung wichtiger Eckpunkte, z.B. bei einer Überschreitung vorher angekündigter konkreter Eingriffsschwellen. Eine solche starke Regulierung ist erforderlich für das europäische und nationale Wettbewerbsrecht, Urheberrecht, Jugendschutz, Datenschutz und Verbraucherschutz.“ („Internet-Ökonomie“, S. 261). Regulierung über Datensicherheit und Datenschutz wird hier als positiver Beitrag zur Marktentwicklung im Sinne von Vertrauensbildung verstanden. So können etwa Wettbewerbsvorteile für Softwareunternehmen gefördert werden, die sich auf optimale Daten-Verschlüsselung spezialisieren.

Das Thema „New Economy und Staat“ ist mit den Beispielen gewiss nicht erschöpfend behandelt. Es darf aber mit der gebotenen Vorsicht resumiert werden, dass die staatliche Intervention in die Wirtschaft in bezug auf die New Economy heute weniger auf Steuerung und Dirigismus und mehr auf „Regulierung“ (die Deregulierung einschließt) setzt. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die technisch-wirtschaftliche Entfaltung ermöglicht und gefördert, ihre Dynamik so weit als möglich akzeptiert wird. Es wird aber nicht auf den politischen Anspruch verzichtet, das allgemeine Interesse gegenüber den hier wirkenden Bewegungsgesetzen und Interessen geltend zu machen. Die Intensität der Regulierung im Gesamtinteresse/Gemeinwohl ist naturgemäß auf nationalstaatlicher und europastaatlicher (EU als Staatenverbund) Ebene gegenwärtig noch weit höher als auf globaler Ebene. Weltweit, d.h. konkret unter den großen Wirtschaftsböcken USA, Japan, Europa, gibt es viele Ansätze und auch Institutionen wie die WTO (World Trade Organisation) und den IWF (Internationalen Währungsfonds). Ihnen allen aber fehlt jenes Element, das den „Staat“ kennzeichnet, das hoheitliche Fundament. Erst dies garantiert letztlich ein Mindestmaß an Verbindlichkeit und rechtlicher Durchsetzungskraft gegenüber den Märkten.

**Literatur**

- Roland Berger, 2001, Deutschland auf dem Weg in die New Economy, in: Politische Studien, H.2/2001
- Manuel Castells, 2001, Das Informationszeitalter. Wirtschaft. Gesellschaft. Kultur. Band 1: Die Netzwerkgesellschaft, Opladen;
- Hengyi Feng et al., 2001, A New Business Model, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin WZB-Discussion paper, FS II 01-202;
- Lothar Funk, 2001, New Economy und die Politik des Modernen Dritten Weges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16-17/2001;
- Hans-Hermann Hartwich, 1998, Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems, Opladen
- Bernd Holznagel/Andreas Gründwald/Anika Hanßmann, 2001, Elektronische Demokratie, München;
- Andrea Jansen/Rosaia Ruberto, 1997, Mediale Konstruktion politischer Realität. Politikvermittlung im Zeitalter der Fernsehdemokratie, Wiesbaden;
- Klaus Kamps (Hg.), 1999, Elektronische Demokratie ? Wiesbaden;
- Markus M. Müller/Roland Sturm, 1998, Ein neuer regulativer Staat in Deutschland? Die neuere Theory of the Regulatory State und ihre Anwendbarkeit in der deutschen Staatswissenschaft, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 4/1998, S. 507-534:
- Axel Zerdick/Arnold Picot/Klaus Schrape et al. (European Communication Council Report), 1999, Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Springer-Verlag Berlin-Heidelberg-New York.

# Legitimationsdefizite der Europäischen Union

## Positionen und Wege der Demokratisierung

*Ingo Juchler*

### Einleitung<sup>1</sup>

Im Verlauf des Prozesses der europäischen Integration wurden von den zunächst sechs, nunmehr 15 Mitgliedstaaten stetig originär nationalstaatliche politische Kompetenzen auf das supranationale System der Europäischen Union übertragen. Im Verhältnis von Rechtsakten der nationalen Legislation zu europäischen Rechtsakten zeigt sich ein kontinuierlicher Bedeutungszuwachs europäischer Verregelungen und folglich eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz von den Mitgliedstaaten auf die Union (Beisheim et al. 1999: 327f.). Damit wurden und werden zusehends politische Entscheidungen der Kontrolle der nationalen Parlamente entzogen. Zugleich ist die parlamentarische Kontrolle auf der Ebene der Europäischen Union durch das Europäische Parlament aufgrund dessen defizitärer Kompetenzen nach wie vor unzureichend (vgl. Kohler-Koch 2000a: 33f.). Die zunehmende intergouvernementale Zusammenarbeit in den klassischen nationalstaatlichen Politikfeldern der Innen- und Rechtspolitik sowie der Außen- und Sicherheitspolitik auf EU-Ebene führt darüber hinaus zu einer durch die Regierungen der Nationalstaaten dominierten Politik, welche den Einfluss der nationalen Parlamente gleichfalls verringert (vgl. Benz 1998: 345).

Aus demokratietheoretischer Sicht wirft dieser politische Prozess die Frage nach der demokratischen Legitimität<sup>2</sup> der Europäischen Union auf. Der deutsche Gesetzgeber hatte vor dem Beitritt der Bundesrepublik zum Maastrichter Vertrag (1992) im Grundgesetz eine Struktursicherungsklausel eingeführt, wonach die Europäische Union „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist“ (GG Art. 23 Abs.1). Inwieweit das supranationale Gebilde der Europäischen Union diesen demokratischen Grundsätzen entspricht oder ob diesem nicht vielmehr ein „Demokratiedefizit“ zuzuschreiben ist, wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Unstrittig ist hingegen die Auffassung, dass es sich bei der Europäischen Union um eine historisch präzedenzlose supranationale Konstruktion *sui generis* handelt (vgl. Di Fabio 2001: 8; Offe 1998: 99; und Jachtenfuchs 1997: 15ff.). Im Folgenden sollen zunächst unterschiedliche Positionen hinsichtlich der demokratischen Legitimität der europäischen Staatengemeinschaft dargelegt werden, wobei die Vielfalt der diesbezüglichen Einschätzungen in diesem

Rahmen nicht in Gänze, sondern nur in exemplarischer Auswahl vorgestellt werden kann.

## Positionen einer adäquaten demokratischen Legitimität

Vertreter der Position einer adäquaten demokratischen Legitimität der Europäischen Union beziehen sich vielfach auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union im Oktober 1993, nach dem die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht in allen Staaten der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen wurde. Die Legitimation der Europäischen Union erfolgt danach durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten. Hinzu tritt – „im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend – innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament“ (BVerfGE 1994: 155).

Entsprechend stellt Winfried Kluth eine doppelt begründete demokratische Legitimität der Europäischen Union fest – „eine unitarische über die Unionsbürgerinnen und -bürger bzw. die Völker in den Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament, die sich mit abgestufter Intensität auf die Teilbereiche Rechtsetzung und die Einsetzung und Kontrolle der Kommission erstreckt, sowie eine pluralterritoriale, die durch die Vertreter der Regierungen im Rat vermittelt wird“ (Kluth 1995: 87). In die gleiche Stoßrichtung argumentiert Udo Di Fabio: Die Europäische Union lebe als politische Verbindung eigener Art „von dem Legitimationsstrom aus den Mitgliedstaaten und aus der eigenen Legitimationsquelle der Direktwahl zum Parlament“ (Di Fabio 2001: 8).

Die Einschätzung der beiden Verfassungsrechtler zur Frage der demokratischen Legitimität wird von dem Politikwissenschaftler Jean-Louis Quermonne geteilt, der im Auftrag der französischen Regierung einen Bericht zur mittel- und langfristigen politischen und institutionellen Zukunft der Europäischen Union erstellte. Danach müsse die Legitimität der Organe und Gremien in der Union aus zwei Quellen geschöpft werden – „den demokratischen Staaten, aus denen sie gebildet ist, und deren Teilnahme an der europäischen Exekutive nicht außer Acht gelassen werden kann, sowie aus den Staatsvölkern, auf die sich die Kommission immer mehr berufen können müsste aufgrund ihrer Investitur durch das nach allgemeinem Wahlrecht gewählte Europäische Parlament“ (Quermonne 2000: 82).

Im Hinblick auf die Reform der europäischen Institutionen benennt Quermonne allerdings insbesondere funktionale Gründe. Die Institutionen müssten für die Erweiterung der Union um die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie für die Vertiefung der Integration reformiert werden, eine etwaige Reform des Europäischen Parlaments zur Stärkung der von den Unionsbürgerinnen und -bürgern direkt gewählten Legislative im Verhältnis zu Rat und Kommission wird in dem Bericht nicht in Erwägung gezogen.

Der hier angesprochenen Funktionalität des supranationalen Systems ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ein Beitrag zur demokratischen Legitimität der Europäischen Union nicht abzuspreehen. Im Rahmen der Policy-Output-



Forschung hat sich insbesondere Fritz W. Scharpf – in Anlehnung an die Legitimation von Herrschaft durch Abraham Lincolns Trias des *government of the people, by the people and for the people* – mit der Fähigkeit der Europäischen Union zur Problemlösung auseinandergesetzt. Die „Herrschaft für das Volk“ leitet danach Legitimität von der Fähigkeit der europäischen Institutionen zur Lösung von Problemen ab (vgl. Scharpf 1999: 20ff. und 1998: 88ff.). Die output-orientierte Legitimität muss allerdings auf institutionellen Normen und Mechanismen beruhen, die zum einem dem Zweck der Verhinderung des Missbrauchs öffentlicher Macht, zum anderen einer effektiven Problemlösung dienen. Hier erkennt Scharpf die Grenzen der Legitimität der Europäischen Union: Da auf europäischer Ebene die Mechanismen der Entscheidungsfindung durch Experten (in der Kommission) und intergouvernementale Verhandlungen (im Rat) vorherrschten, fehle die „subsidiäre Interventionskompetenz einer vom Wähler majoritär legitimierten Legislative“ (Scharpf 1999: 29).

Die als nicht hinreichend ausgebildet befundene europäische Legislative stellt denn auch den Ausgangspunkt der Argumentation von Vertretern der These dar, wonach es der Europäischen Union an demokratischer Legitimität mangelt.

## Positionen einer defizitären demokratischen Legitimität

Die Verlagerung von originär nationalstaatlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene im Zuge des Integrationsprozesses geht mit einer Verschiebung der Machtbalance zwischen Legislative und Exekutive zugunsten letzterer einher. Eine zunehmende Zahl von Politikbereichen wird somit der nationalstaatlichen demokratisch-parlamentarischen Kontrolle entzogen. Beate Kohler-Koch kommt deshalb zu dem Schluss, dass die Bündelung von staatlicher Handlungskompetenz auf der europäischen Ebene einen eindeutigen „Entdemokratisierungseffekt“ habe (Kohler-Koch 2000: 190). Das demokratische Prinzip kommt zwar weiterhin in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Geltung, doch diesen schwinden die Entscheidungsbefugnisse; „die Entscheidungsbefugnisse wachsen der Europäischen Gemeinschaft zu, dort ist aber das Demokratieprinzip schwach ausgebildet“. Diese „demokratische Kluft“ bewirkt mithin einen wachsenden Bedarf nach einer „eigenen, von den Regierungen der Mitgliedstaaten unabgeleiteten demokratischen Legitimation der europäischen Politik“ (Grimm 1995: 34).

Den Hintergrund dieser Feststellung bildet der Umstand, dass das Europäische Parlament seit seiner ersten Direktwahl 1979 zwar eine unmittelbare demokratische Legitimität besitzt, seine Kompetenzen als Legislative und als demokratisches Kontrollorgan gegenüber den Institutionen Rat und Kommission jedoch noch nicht hinreichend ausgebildet sind. Die defizitären Kompetenzen des Europäischen Parlaments werden von den Unionsbürgerinnen und -bürgern ebenfalls wahrgenommen, und die niedrige Beteiligungsquote für die Wahlen zum Europäischen Parlament bilden, so Peter Graf Kielmansegg, mithin einen Ausdruck für die Überzeugung, dass diese bedeutungslos weil folgenlos seien (vgl. Kielmansegg 1996: 49f.). Entsprechend schwach ausgeprägt muss auch die Wählerbindung des Europäischen Parlaments eingeschätzt werden.

Die unzureichende Akzeptanz des Europäischen Parlaments als demokratische Vermittlungsinstanz bei der Unionsbürgerschaft verweist indes auf ein grundlegendes Defizit der demokratischen Legitimität des europäischen Staatengebildes: die Ermangelung eines europäischen Volkes. Das demokratische Prinzip, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, fordert, dass die „Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückgeführt und dem Staatsvolk gegenüber verantwortet werden kann“ (Badura 1996: 236). Die Selbstregierung und Selbstbestimmung des Volkes macht den Gehalt des Demokratieprinzips aus, und erst die Beteiligung der Entscheidungsunterworfenen an den verbindlichen kollektiven Entscheidungen stellt die Legitimität und Akzeptanz dieser Entscheidungen sicher. Otfried Höffe benennt deshalb die Normierung der Politik im Übergang der Legitimation der Herrschaft „von Gottes Gnaden“ zu „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ als „kopernikanische Wende“ in der Politik. Diese Politiklegitimation stellt hiernach die erste Dimension der politischen Moral dar (vgl. Höffe 1991: 307f.).

Das dem Prinzip der Volkssouveränität entsprechende Postulat der Identität von Gesetzgebern und Gesetzesunterworfenen setzt allerdings die weitgehende Homogenität des Demos voraus. Allein durch diese Homogenität erhält der in demokratischen Verfassungsstaaten übliche Entscheidungsmodus der Mehrheitsregel Legitimität. Eine „Wir-Identität“, so Fritz W. Scharpf, stellt die notwendige Voraussetzung der demokratischen Legitimität dar, weil erst diese der „unterlegenen Minderheit ermöglicht, das Mehrheitsvotum nicht als Fremdherrschaft, sondern als kollektive Selbstbestimmung zu verstehen“ (Scharpf 1998a: 154f.). In der Europäischen Union ist allerdings noch keine gemeinsame Identität auf breiter Basis entwickelt worden – „For the present, a European identity is a vanguard phenomenon“ (Duchesne/Frogner 1995: 223). Das Fehlen einer europäischen Wir-Identität bzw. eines „Wir-Bewusstseins“ (Böckenförde 1999: 110) bildet mithin das strukturelle Defizit der demokratischen Legitimität des europäischen Staatengebildes.

Die Basis für das Entstehen einer europäischen „Wir-Identität“ bzw. einer europäischen politischen Öffentlichkeit stellt die Herausbildung eines europäischen Kommunikationssystems dar. Als Hemmschuh dieser Entwicklung erweist sich als Nichtvorhandensein einer europäischen lingua franca. Diese Sprachbarriere – derzeit werden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union neun (Amts-)Sprachen gesprochen, nach der Osterweiterung werden es zwölf oder mehr sein –, erschwert die Entwicklung europäischer Medien, aber auch europäischer Parteien und Interessenverbände erheblich, sie sind bislang noch nicht vorhanden. Damit kann auch keine gemeinsame europäische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger entstehen, denn diese ist auf das Vorhandensein eines europäischen Kommunikationssystems für die Artikulation von Interessen und den Austausch von Meinungen angewiesen. Mithin sind am politischen Prozess der Europäischen Union ausschließlich die „Funktionselemente“ der nationalen politischen Gesellschaften und die „Eurokraten“ selbst beteiligt – das europäische politische System, so Michael Th. Greven, ist „in seiner realen Mitgliedschaft und als Kommunikationsgemeinschaft außerordentlich elitär“ (Greven 1998: 265).

Eine lebendige Öffentlichkeit gehört allerdings zu den Funktionsbedingungen der Demokratie, und ohne eine gemeinsame Öffentlichkeit kann Europa kein kollektives Identitätsbewusstsein bilden. Dieses stellt jedoch für eine normative De-

mokratievorstellung eine *conditio sine qua non* dar: Erst eine ausgebildete kollektive Identität legitimiert die Anwendung der Mehrheitsregel und gewährleistet das Bestehen politischer Krisen.

## Zur grundsätzlichen Demokratiefähigkeit der Europäischen Union

Mithin scheinen sich bei der Analyse des gegenwärtigen Standes der demokratischen Legitimität der Europäischen Union normative Abgründe aufzutun. Das bittere Bonmot von Claus Offe (1996: 145), wonach die Europäische Union, wäre sie ein Staat, wegen des mangelnden demokratischen Gehalts ihrer Verfassung nicht dazu qualifiziert wäre, Mitglied der Europäischen Union zu werden, hat anscheinend nichts an ihrer Aktualität eingebüßt und vermag offensichtlich auch für die mittelbare Zukunft Geltung zu beanspruchen. Indes müssen bei einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand der demokratischen Legitimität der Europäischen Union zwei Aspekte in Erwägung gezogen werden, die das augenscheinlich apodiktische Urteil über das normative Defizit des europäischen Staatengebildes relativieren.

Zunächst ist hier die Frage nach der normativen Messlatte zu stellen, die an die demokratische Legitimität der Europäischen Union angelegt wird. Originär in den einzelnen nationalstaatlichen Demokratien entwickelt, bilden diese demokratischen Prinzipien die Folie, vor deren Hintergrund nun auch die supranationalen europäischen Institutionen Bestand haben sollen. Eingedenk des oben dargelegten Umstands, dass es sich bei dem europäischen Staatengebilde um ein System *sui generis* handelt, erscheint der nationalstaatlich geprägte normative Maßstab allerdings als fragwürdig, zumindest, wenn er in Reinform auf die Europäische Union übertragen werden soll. Neuere Modelle zur Demokratisierung der Europäischen Union tragen dem eigentümlichen Mehrebenensystem der Europäischen Union jedoch bereits Rechnung und bemühen sich um eine differenzierte Betrachtungsweise (vgl. Benz 1998: 345 ff).

Ein Gleiches gilt für die Forderung eines europäischen *Demos* als Grundlage einer europäischen Öffentlichkeit nach nationalstaatlichem Vorbild. Im historischen Kontext des kurzlebigen deutsch-französischen Verständigungsprozesses Ende der 1920-er Jahre hatte sich Arnold Bergstraesser skeptisch zu der Frage geäußert, ob der „*casus foederis*“ für ganz Europa im Sinne einer politischen Möglichkeit überhaupt gegeben sei. Die europäischen Staaten erschienen Bergstraesser hierfür als nicht homogen genug, weder in politischer noch in geistiger Hinsicht (Bergstraesser 1930: 86).

Die heutige Europäische Union baut jedoch auf einem gemeinsamen Wertefundament, das in Artikel 6 des Amsterdamer Vertrags seinen ersten konstitutionellen Ausdruck und in der Charta der Grundrechte seine Erweiterung und Konkretisierung fand.<sup>3</sup> Eine normative Basis für die Heranbildung eines gemeinsamen europäischen Bewusstseins bei den Unionsbürgerinnen und -bürgern wie auch der Anspruch zur demokratischen Ausgestaltung des europäischen Institutionengefüges ist also durchaus gegeben. Darüber hinaus wird die Heterogenität der europäischen Staaten heute nicht länger als Hürde für den europäischen Einigungsprozess erachtet. Vielmehr gilt nun der *Topos* von der *Einheit in der Vielfalt* als spezifisches ge-

schichtlich-kulturelles Charakteristikum der Europäer, welches dem wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Fortschritt Europas nicht abträglich sondern förderlich ist. Die Bildung eines europäischen Demos im Sinne einer „politischen und kulturellen Identität der Europäer“ erscheint somit als reale Möglichkeit. Diese europäische Identität dürfte die „Besonderheiten und Identitäten der vorhandenen Völker“ allerdings nicht ersetzen, sondern müsste diese als „fortbestehende selbständige Teile, die den eigenen Wurzelboden darstellen“, in sich begreifen (Böckenförde 1999: 93) – als Einheit in der Vielfalt.

Eine realistische Einschätzung der demokratischen Legitimität der Europäischen Union stellt des Weiteren insbesondere auch die historische Genese des Integrationsprozesses in Rechnung. Die kollektiven Identitäten der europäischen Nationalstaaten stellen keine „natürlichen“ sondern „künstliche“ Phänomene dar, die sich im Verlauf von Jahrhunderten herausbildeten. Entsprechend sind die Jahrzehnte der Genese der europäischen Integration kein hinreichendes Zeitmaß für die Entwicklung einer europäischen Identität (vgl. Kielmansegg 1996: 55).

Des Gleichen gilt für die demokratische Repräsentationsinstanz der Unionsbürgerinnen und -bürger, das Europäische Parlament. Die Zeitspanne von der ersten Direktwahl der europäischen Parlamentarier 1979 bis heute ist in geschichtlicher Dimension ausgesprochen kurz, insbesondere, wenn man sie mit derjenigen ins Verhältnis setzt, die in den europäischen Nationalstaaten zur Herausbildung demokratischer Strukturen benötigt wurde. Das Ausmaß der vom Europäischen Parlament bereits ausgeübten legislativen Rechte ist vor diesem Hintergrund durchaus anerkennenswert, wenn diese auch für die weitere Entwicklung der Vermittlung demokratischer Legitimation durch das Europäische Parlament noch gegenüber Rat und Kommission ausgebaut werden müssen. Die alte Erfahrung, wonach Repräsentativkörperschaften im Laufe der Zeit die ihnen gebührenden Mitwirkungsrechte erstreiten, gibt auch für die europäische Ebene weiterhin Anlass zu Optimismus (vgl. Würtenberger 1996: 100).

Die Europäische Union ist mithin durchaus demokratiefähig, wenn auch im Hinblick auf ihre demokratische Legitimität derzeit noch Defizite zu verzeichnen sind. Diese erweisen sich jedoch im Rahmen einer realistischen Betrachtung grundsätzlich als behebbare.

## Zukunftsmusik – ein Vorschlag zur weiteren Demokratisierung der Europäischen Union

Innerhalb der Politikwissenschaft werden derzeit vor dem Hintergrund der Frage nach der demokratischen Legitimität der Europäischen Union unterschiedliche Modelle für institutionelle Reformen des supranationalen Staatengebildes sowie zum Abbau des demokratischen Defizits der Union intensiv und kontrovers diskutiert. Aus der Fülle der Vorschläge zur künftigen demokratischen Ausgestaltung der Europäischen Union<sup>4</sup> soll hier lediglich eine – wie mir scheint in mittelbarer Zukunft realisierbare – Überlegung von Heidrun Abromeit zur Verbesserung der demokratischen Legitimität der Europäischen Union kurz vorgestellt werden. Dieser Vorschlag von Abromeit ist unabhängig von der offenen künftigen tatsächlichen Aus-

gestaltung der europäischen Institutionen und ihrer Relationen von demokratietheoretischem Belang, stellt allerdings hohe Ansprüche an die politischen Kompetenzen der Unionsbürgerinnen und -bürger.

Den Ausgangspunkt von Abromeits Modell zur Demokratisierung des Entscheidungsprozesses der Europäischen Union (vgl. Abromeit 1997, 1998, 1999 und 2000) bildet die oben bereits dargelegte Prämisse der Volkssouveränität, wonach bei deren Konkretisierung das Kongruenz-Prinzip von Entscheidungsbeteiligten und Normadressaten auch bei den multiplen Demoi der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewahrt werden muss. Die „Selbstgesetzgebung“ durch die zusammengesetzte Unionsbürgerschaft vermittelt direktdemokratischer Abstimmungen ist jedoch demokratietheoretisch nicht legitim, da auf diese Weise interessierten Minderheiten die Möglichkeit eröffnet würde, „der (ggf. lethargischen oder auch nur arglosen) Gesamtheit eine spezielle Politik aufzuzwingen“ (Abromeit 1999: 34). Zur Wahrung des Prinzips der Volkssouveränität tritt Abromeit gleichwohl für die Einführung direktdemokratischer Selbstbestimmungsrechte der Unionsbürgerinnen und -bürger ein – in Gestalt von Vetorechten. Erfolgreiche direktdemokratische Vetos sollten die betreffenden gesamteuropäischen Regelungen effektiv blockieren können.

Dabei unterscheidet Abromeit zwischen regionalen und sektoralen, also auf bestimmte Politikbereiche bezogene, Vetos. „Alle Regionen“, so Abromeit, „die über Autonomiestatus verfügen, hätten stets dann ein Vetorecht, wenn europäische Entscheidungen in diesen Autonomiebereich eingreifen (d.h. in Kompetenzfragen)“. Schwieriger gestaltet sich die Grenzziehung bei sektoralen Einheiten, weshalb Abromeit hier als Abgrenzungskriterium das der „gemeinsamen Interessen“ und der „geteilten Risiken“ bestimmt. Letztlich sollten an Abstimmungen über Sachfragen vorrangig diejenigen partizipieren, die in der betreffenden Angelegenheit hinreichend intensive Präferenzen haben. Abromeit kommt deshalb zu dem Schluss: „Wenn man tatsächlich davon ausgehen kann, dass sich an einem Sach-Referendum alle Interessierten und Betroffenen beteiligen, und zwar im Ausmaß ihrer Betroffenheit, und die Gleichgültigen fernbleiben, dann ist das sogenannte fakultative Referendum das perfekte, flexible, und vermutlich überdies einzige Instrument, das es den variablen sektoralen Demoi erlaubt, ihr politisches Selbstbestimmungsrecht wahrzunehmen, und das es zugleich ermöglicht, die Kongruenzbedingung annäherungsweise zu realisieren.“ (ebenda: 31) Das System der direktdemokratischen Vetorechte ist schließlich nach Abromeit zu ergänzen durch ein obligatorisches Referendum bei jedem neuen Vertragsschritt. Für die Ratifizierung des neuen Vertrags sollte nach Abromeit eine Mehrheit in jedem Mitgliedsland erforderlich sein. Dieses Modell direktdemokratischer Instrumente läuft mithin faktisch auf „Politik-Blockaden“ hinaus. Der Unionsbürger erscheint als „reaktiver“ Souverän, und die Kongruenz-Bedingung ist mithin auf der Ebene der Europäischen Union nur negativ zu erfüllen – „durch die Widerspruchsmöglichkeit der *Auch*-Betroffenen“ (ebenda: 36).

Die etwaige Durchführung europapolitischer Referenden setzt allerdings politisch kompetente Unionsbürgerinnen und -bürger voraus. Die Erreichung dieses normativen Leitziels kann zum einen durch die Politik selbst gefördert werden, indem die politischen Verfahren und Entscheidungsprozesse weitestgehend transparent und durch die Medien einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Robert A. Dahl unterbreitete in diesem Zusammenhang folgenden Vorschlag: „In order for citizens to be informed, political and communication elites would need to

engage in public debate and discussion of the alternatives in ways that would engage the attention and emotions of the public. To insure public debate, it would be necessary to create an international equivalent to national political competition by parties and individuals seeking office.” (Dahl 1999: 31) Zum anderen stellt die Vermittlung europapolitischer Kompetenzen eine Aufgabe der Schulen und insbesondere des Faches Gemeinschaftskunde dar.

## Ausblick

Der Weg zur demokratischen Legitimität der europäischen Staatengemeinschaft setzt die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger selbst voraus. Eine demokratische Europäische Union muss, so Michael Th. Greven, ihren Ausgangspunkt bei dem „politischen Engagement einer bürgerlichen Demokratiebewegung“ nehmen (Greven 1998: 268). Der normative Kern dieser Bürgerbewegung könnte eine politische Debatte um die künftige Verfassung Europas bilden. Eine Verfassungsdebatte wäre nach Ansicht des früheren Kommissionschefs Jacques Delors in der Lage, den Weg für eine europäische Öffentlichkeit zu ebnen und zu einem „Lehrstück in Sachen Demokratie“ zu werden (vgl. Delors 2001: 3). In verwandter Weise spricht Jürgen Habermas einer europäischen Verfassung einen „gewissermaßen katalysatorischen Effekt“ zu, der das Erreichen von drei funktionalen Erfordernissen einer demokratisch verfassten Europäischen Union beschleunigen könnte – „erstens die Notwendigkeit einer europäischen Bürgergesellschaft; zweitens die Konstruktion einer europaweiten politischen Öffentlichkeit; und drittens die Schaffung einer politischen Kultur, die von allen EU-Bürgern geteilt werden kann“ (Habermas 2001: 7).

Des Weiteren würde im Kontext einer Verfassungsdebatte neben der Ausgestaltung des künftigen Verhältnisses der europäischen Organe zueinander unweigerlich auch die Frage der Finalität des europäischen Vergemeinschaftungsprozesses insgesamt thematisiert werden. Dabei könnten die derzeit von Seiten der Politik vorgestellten Konzepte und Visionen zur Beziehung zwischen europäischer Einigung und Nationalstaat von einer politisch aufgeklärten europäischen Öffentlichkeit begleitet und inspiriert werden.

Die von Delors, Habermas und anderen geforderte Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit ist indes vor allem von einer Europäisierung der nationalen *medialen* Öffentlichkeiten abhängig. Die personalen Ressourcen hierzu in Gestalt von in Brüssel akkreditierten Journalisten zur europäischen Berichterstattung sind seit Ende der 1980-er Jahre kontinuierlich angestiegen, wodurch sich die infrastrukturellen Bedingungen der Medien für eine Berichterstattung über Europa deutlich verbessert haben. Darüber hinaus sind auch auf Seiten des Publikums die entsprechenden Ressourcen des Zugangs zu den Medien gegeben, denn die Versorgungsdichte mit Fernsehern, Radios und Zeitungen ist hervorragend (Gerhards 2002). Die Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen, so Jürgen Gerhards in seinen Ausführungen zu Perspektiven der Veränderung des Öffentlichkeitsdefizits der Europäischen Union, hängt allerdings von den Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf die europäische Politik ab. So war die öf-

fentliche Debatte über Europa in den Momenten groß, in denen die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger über europäische Angelegenheiten (wie etwa bei den Referenden in einigen Mitgliedstaaten zum Maastrichter Vertrag) groß waren. Eine Erweiterung der unmittelbaren Entscheidungsmacht der Bürgerinnen und Bürger – durch direkte Wahlen oder eine Stärkung des Europäischen Parlaments – zwingt deshalb, so Gerhards weiter, die politischen Akteure zur Legitimation ihrer Handlungsoptionen, wodurch die öffentliche Debatte zu Europa in Gang gesetzt würde (Gerhards 2002).

Eine Ausdehnung der demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten der Unionsbürgerinnen und -bürger könnte weiterhin mit der oben angeführten Verfassungsdebatte in der Europäischen Union verknüpft werden. Philippe C. Schmitter schlägt hierzu eine gestufte Abfolge von Referenden über eine europäische Verfassung in allen Mitgliedstaaten vor, die mit einer Debatte über konkurrierende Vorschläge zur künftigen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Union einhergehen sollte. Diese Verfassungsdebatte mit der letztlichen Entscheidungsoption des Souveräns über deren inhaltliche Konstituenten würde somit zur Schaffung einer distinkten „European public sphere“ beitragen, und die europäischen Bürgerinnen und Bürger könnten erkennen, dass ihre Bemühungen in dieser Debatte zu politisch wirkmächtigen Entscheidungen führten (Schmitter 2000: 121ff.).

Die erweiterte Durchführung von Wahlen und Referenden wäre schließlich auch ein adäquates Mittel, der derzeit noch geringen „Öffentlichkeitsneigung der Akteure des Zentrums“ der Europäischen Union – insbesondere in der Kommission – entgegenzuwirken, da diese in der Folge für sich und ihre Themen und in Konkurrenz zu anderen Akteuren vor den Unionsbürgerinnen und -bürgern öffentlich werben müssten (Gerhards 2002). Das Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union ist folglich mit deren Demokratiedefizit gekoppelt. Eine normative Debatte über die künftige Verfassung der Union mit entsprechenden Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erscheint heute als veritable Möglichkeit zur Generierung demokratischer Legitimität für die europäische Staatengemeinschaft.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag basiert auf meinem Vortrag im Rahmen der Europawoche, gehalten am 10. Mai 2001 an der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe.
- 2 Legitimität wird hier als Zustand der Rechtmäßigkeit verstanden, während Legitimation den Prozess bezeichnet, durch den Legitimität erzeugt wird.
- 3 Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union besagt: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“ Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, hrsg. v. Thomas Läufer, Bonn 1999, S. 22; zur Charta der Grundrechte siehe Entwurf der Grundrechtecharta der Europäischen Union, vorgelegt am 2. Oktober 2000 in Brüssel, in: Internationale Politik 2001 (2), S. 60-68.
- 4 Für weitere Vorschläge siehe beispielsweise Zürn 1996: 47ff.; Schmalz-Bruns 1997: 74ff.; und Schmitter 2000.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun 1997: Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 109-123.
- Abromeit, Heidrun 1998: Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity, New York.
- Abromeit, Heidrun 1999: Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften, in: Hauke Brunkhorst/Peter Niesen (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt/M., S. 17-36.
- Abromeit, Heidrun 2000: Mögliche Antworten auf Demokratiedefizite in der Europäischen Union, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.): Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, S. 187-198.
- Badura, Peter <sup>2</sup>1996: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.
- Benz, Arthur 1998: Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (= PVS-Sonderheft 29), Opladen/Wiesbaden, S. 345-368.
- Bergstraesser, Arnold 1930: Sinn und Grenzen der Verständigung zwischen Nationen, München/Leipzig.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1999: Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Frankfurt/M.
- Bundesverfassungsgericht 1994: Urteil vom 12. Oktober 1993. Maastricht-Vertrag, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 89, Tübingen, S. 155-213.
- Dahl, Robert A. 1999: Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordón (Hrsg.): Democracy's Edges, Cambridge, S. 19-36.
- Delors, Jacques 2001: In: „Gebt Europa eine Verfassung“. ZEIT-Gespräch mit Jacques Delors und Václav Havel, in: Die Zeit, 1.2.2001, S. 3.
- Di Fabio, Udo 2001: Ist die Staatswerdung Europas unausweichlich? Die Spannung zwischen Unionsgewalt und Souveränität der Mitgliedstaaten ist kein Hindernis für die Einheit Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Februar 2001, S. 8.
- Duchesne, Sophie/Frogner, André-Paul 1995: Is there a European Identity?, in: Oskar Niedermayer/Richard Sinnott (Hrsg.): Public Opinion and Internationalized Governance, Oxford, S. 193-226.
- Entwurf der Grundrechtecharta der Europäischen Union, vorgelegt am 2. Oktober 2000 in Brüssel, in: Internationale Politik 2001 (2), S. 60-68.
- Gerhards, Jürgen 2002: Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien, in: Hartmut Kaelble/Martin Kirsch/Alexander Schmidt-Gernig (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. (im Erscheinen).
- Greven, Michael Th. 1998: Mitgliedschaft, Grenzen und politische Räume: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (= PVS-Sonderheft 29), Opladen/Wiesbaden, S. 249-270.
- Grimm, Dieter 1995: Braucht Europa eine Verfassung?, München.
- Habermas, Jürgen 2001: Warum braucht Europa eine Verfassung? Nur als politisches Gemeinwesen kann der Kontinent seine in Gefahr geratene Kultur und Lebensform verteidigen, in: Die Zeit, 28.6.2001, S. 7.
- Höffe, Otfried 1991: Eine entmoralisierte Moral: Zur Ethik der modernen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift 32, S. 302-316.
- Jachtenfuchs, Markus 1997: Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 15-35.



- Kielmansegg, Peter Graf 1996: Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 47-71.
- Kluth, Winfried 1995: Die demokratische Legitimation der europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, Berlin.
- Kohler-Koch, Beate 2000: Ziele und Zukunft der Europäischen Union: Eine Frage der Perspektive, in: *integration* 23 (3), S. 185-197.
- Kohler-Koch, Beate 2000a: Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/2000, S. 30-38.
- Offe, Claus 1996: Bewährungsproben – Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin, S. 141-157.
- Offe, Claus 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt/M./New York, S. 99-136.
- Quermonne, Jean-Louis 2000: Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen, in: *integration* 23 (2), S. 81-88.
- Scharpf, Fritz W. 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Michael Th. Greven (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, S. 81-103.
- Scharpf, Fritz W. 1998a: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt/M./New York 1998, S. 151-174.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1997: Bürgergesellschaftliche Politik – ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union?, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang?*, Baden-Baden, S. 63-89.
- Schmitter, Philippe C. 2000: *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?*, Lanham.
- Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, hrsg. v. Thomas Läufer, Bonn 1999.
- Würtenberger, Thomas 1996: Repräsentative und plebiszitäre Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, in: Günther Rüter (Hrsg.): *Repräsentative und plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven*, Baden-Baden, S. 95-117.
- Zürn, Michael 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 37, Heft 1, S. 27-55.



# Die Wahlen zur Hamburger Bürgerschaft und zum Berliner Abgeordnetenhaus 2001

*Kai Arzheimer*

## 1. Die Wahlergebnisse

Rund ein Jahr vor der nächsten Bundestagswahl ist es in beiden Stadtstaaten zu dramatischen Veränderungen der politischen Landschaft gekommen. Grüne, SPD und Union mußten teils schwere Verluste hinnehmen, während die FDP, vor allem aber die PDS und die neugegründete Partei des Richters Ronald Schill („Rechtsstaatliche Offensive“) die eindeutigen Gewinner der letzten Landtagswahlen dieses Jahres sind. Seriöse Prognosen für die Bundestagswahl lassen sich aus den Wahlergebnissen nicht ableiten, da die Entscheidung der Bürger in beiden Fällen wesentlich von lokalen Themen, Kandidaten und Ereignissen beeinflusst wurde.

### 1.1 Das Wahlergebnis in Hamburg

Bei einer im wesentlichen konstanten Wahlbeteiligung von 71 Prozent konnte die SPD gegenüber dem Ergebnis von 1997 – dem schlechtesten der Nachkriegszeit – nur eine geringfügige Verbesserung von 0,3 Prozentpunkten erzielen. Der Stimmenanteil der Grünen, deren Hamburger Landesverband unter dem Traditionsnamen „Grün-Alternative Liste“ (GAL) firmiert, reduzierte sich um mehr als ein Drittel auf nur noch 8,6 Prozent. Zu diesem schlechten Resultat trug sicherlich die lagerinterne Konkurrenz der linken „Regenbogen“-Gruppierung bei, die nach der 1999 erfolgten Abspaltung von der GAL nun erstmals mit einer eigenen Liste kandidierte, aber die Fünfprozenthürde nicht überwinden konnte. Eine Fortsetzung der rot-grünen Koalition, die in der Hansestadt seit 1997 regierte, war damit ausgeschlossen. Nachdem sich der Spitzenkandidat der CDU, Ole von Beust, bereits am Wahlabend gegen die Bildung einer großen Koalition ausgesprochen hatte und die FDP die Bildung einer sogenannten Ampelkoalition in Hamburg kategorisch ablehnte, zeichnete sich rasch ab, daß die SPD, die seit 1957 die Ersten Bürgermeister der Stadt gestellt hatte, an der neuen Regierung nicht beteiligt sein würde.

Tabelle 1: Das amtliche Endergebnis (Listenstimmen) der Hamburger Wahl vom 23. September 2001

	Bürgerschaftswahl 2001	Bürgerschaftswahl 1997
SPD	36,5	36,2
CDU	26,2	30,7
SCHILL-Partei	19,4	-,
B90/GRÜNE (GAL)	8,6	13,9
FDP	5,1	3,5
REGENBOGEN	1,7	-,
DVU	0,7	4,9
STATT-Partei	0,4	3,8
REP	0,1	1,8
Sonstige	1,3	5,2
Pedersen-Index	21,3	6,3
Wahlbeteiligung	71,0	69,5
ungültige Stimmen	0,9	1,1

Auch die CDU mußte Verluste hinnehmen. Mit nur noch 26,2 Prozent der Stimmen erzielte sie ihr zweitschlechtestes Ergebnis seit 1946. Innerhalb des sogenannten Bürgerblocks, der nun die Stadt regiert, bildet sie zwar die größte Fraktion; der Vorsprung gegenüber der Schill-Partei beträgt aber lediglich acht Mandate, was nicht ohne Folgen für die Machtverhältnisse innerhalb der Koalition bleiben kann.

Die beiden Partner der CDU, die FDP und die „Rechtsstaatliche Offensive“, sind die klaren Gewinner der Wahlen vom September: Der FDP gelang mit einem Ergebnis von 5,1 Prozent denkbar knapp erstmals seit 1993 wieder der Einzug in die Bürgerschaft. Die Schill-Partei schließlich erzielte knapp ein Jahr nach ihrer Gründung landesweit einen Stimmenanteil von annähernd 20 Prozent. Im Stadtteil Wilhelmsburg, der als soziales Problemgebiet gilt, erreichte die Neugründung sogar 35 Prozent, ließ damit die CDU weit hinter sich und blieb ihrerseits nur wenig hinter der SPD (35,5 Prozent) zurück. In der Wahlgeschichte der Bundesrepublik ist dieser triumphale Erfolg ein Novum.

Der STATT-Partei, der 1993 ebenfalls überraschend, aber mit einem ungleich bescheideneren Ergebnis der Sprung über die Fünfprozenthürde geglückt war, gelang es nicht, ihren elektoralen Erosionsprozeß zu stoppen. Mit einem Ergebnis von nur noch 0,4 Prozent wurde sie 2001 zu einer Splitterpartei degradiert. Ähnliches gilt für die Republikaner und die DVU. Letztere errang 1997 4,98 Prozent der Wählerstimmen und wäre mit Sicherheit ins Parlament eingezogen, wenn die Republikaner auf eine eigene Liste verzichtet hätten. Bei der jüngsten Wahl hingegen waren beide Rechtsparteien gleichermaßen chancenlos.

Tabelle 2: Sitzverteilung in der Bürgerschaft

	Bürgerschaft 2001	Bürgerschaft 1997
SPD	46	54
CDU	33	46
SCHILL-Partei	25	-
B90/GRÜNE (GAL)	11	121
FDP	6	-
Effektive Parteienzahl	3,7	2,7

1 Wegen des Kosovo-Krieges spalteten sich im März 1999 5 Abgeordnete von der GAL-Fraktion ab und bildeten seitdem die parlamentarische Gruppe „Regenbogen“

Besser als die in den Medien beliebten historischen Vergleiche können zwei einfache Maßzahlen das ganze Ausmaß der Kräfteverschiebungen zwischen den Hamburger Parteien verdeutlichen: der Pedersen-Index und die „effektive Zahl“ der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien. Der Pedersen-Index errechnet sich als die Summe der in Prozentpunkten ausgedrückten Gewinne aller Parteien, die sich gegenüber der letzten Wahl verbessern konnten. Sein theoretisches Maximum von 100 würde dieser Index annehmen, wenn alle im Parlament vertretenen Parteien vollständig durch andere Gruppierungen ersetzt würden. Ein Indexwert von 0 ergäbe sich, wenn es zu keinerlei Verschiebungen im Stärkeverhältnis der Parteien kommt.<sup>1</sup> Für die Bürgerschaftswahl 2001 errechnet sich mit 21,3 ein Wert, der weit über dem Durchschnitt der zwölf vorangegangenen Wahlen von 7,2 Punkten liegt. Nur 1993 erreichte der Index mit 18,2 Punkten eine vergleichbare Höhe. Damals zog die STATT-Partei in die Bürgerschaft ein, die GAL erzielte beträchtliche Gewinne und auch DVU sowie Republikaner konnten deutliche Zuwächse verzeichnen. Die Volksparteien hingegen mußten entsprechende Verluste hinnehmen, von denen sie sich bis heute nicht erholt haben. Auch nach diesem objektiven Kriterium muß das Ergebnis der jüngsten Bürgerschaftswahl als außergewöhnlich bezeichnet werden.

Die „effektive Zahl der im Parlament vertretenen Parteien“ kombiniert die absolute Anzahl der Parteien mit deren relativer Stärke. Verfügen alle im Parlament vertretenen Parteien über die gleiche Zahl von Mandaten, entspricht der Indikator exakt der tatsächlichen Anzahl der Parteien. Bestehen hingegen ausgeprägte Unterschiede im Kräfteverhältnis der Parteien, sinkt deren „effektive“ Zahl.<sup>2</sup> Letztlich handelt es sich bei dieser Maßzahl lediglich um die Operationalisierung einer Überlegung, die dem politischen Alltagsdenken entnommen ist. So errechnet sich für das bundesdeutsche Parteiensystem der 70er Jahre, das häufig als „Zweieinhalb-Parteiensystem“ bezeichnet wurde, eine effektive Parteienzahl von 2,3. Je niedriger die effektive Zahl der Parteien im Parlament, desto einfacher ist es *ceteris paribus* eine (Koalitions-) Regierung zu bilden. In Hamburg war die effektive Zahl der im Parlament vertretenen Parteien während der 90er Jahren analog zur Entwicklung im Bund bereits auf 2,7 gestiegen.<sup>3</sup> In der neu gewählten Bürgerschaft hingegen liegt die effektive Zahl der Parteien bei 3,7.

Der gemeinsame Befund der beiden objektiven Kennzahlen ist eindeutig: Durch eine in der Geschichte der Bürgerschaftswahlen fast einmalige Verschiebung der politischen Kräfte haben die Volksparteien CDU und SPD dramatisch an Bedeutung verloren. Das Hamburger Parteiensystem, das über Jahrzehnte hinweg von der SPD dominiert wurde, hat sich in dieser Legislaturperiode an den Typus eines echten Mehrparteiensystems angenähert.

## 1.2 Das Wahlergebnis in Berlin

Auch in Berlin hat das Ergebnis der jüngsten Wahl die politische Landschaft verändert. Die Verluste der Union können nur als spektakulär bezeichnet werden: Bei leicht gesteigener Wahlbeteiligung sank die Partei um 17,1 Punkte auf einen Stimmenanteil von 23,7 Prozent ab. Die CDU mußte damit ihr schlechtestes Ergebnis seit 1950 hinnehmen. Gegenüber 1999 hat sich der Anteil der Christdemokraten an den Wählerstimmen um mehr als ein Drittel reduziert. In der Geschichte der Union ist dies der größte Stimmenverlust bei einer Landtagswahl. Auch für die Grünen war das Ergebnis enttäuschend: Mit 0,8 Prozentpunkten verloren sie zwar nur geringfügig. Ihr Versuch, den anhaltenden Negativ-Trend der Partei umzukehren, war damit aber gescheitert.

Tabelle 3: Das amtliche Endergebnis (Zweitstimmen) der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus vom 21. Oktober 2001

	Abgeordnetenhaus 2001	Abgeordnetenhaus 1999
SPD	29,7	22,4
CDU	23,7	40,8
PDS	22,6	17,7
FDP	9,9	2,2
B90/GRÜNE (AL)	9,1	9,9
GRAUE	1,4	1,1
REP	1,3	2,7
NPD	0,9	0,8
STATT-Partei	0,8	-,
Sonstige	0,6	2,4
Pedersen-Index	19,9	6,6
Wahlbeteiligung	68,2	65,5
ungültige Stimmen	1,7	1,1

Die SPD konnte sich gegenüber ihrem Ergebnis von 1999 – dem schlechtesten der Nachkriegsgeschichte – um immerhin 7,3 Punkte verbessern, blieb damit aber hinter den eigenen Ansprüchen und den Erwartungen der professionellen Beobachter zurück. Die klaren Gewinner der Wahl sind die FDP, die erstmals seit 1995 wieder im Abgeordnetenhaus vertreten ist, und die PDS, die ihr Ergebnis von 1999 nochmals um fast fünf Punkte verbessern konnte und erneut zur drittstärksten Fraktion im Abgeordnetenhaus avancierte. Die deutlichen Terrain-Gewinne der drei letztgenannten Parteien führten ähnlich wie in Hamburg dazu, daß auch hier der Pedersen-Index einen Wert erreicht, der mit 19,9 Punkten weit über dem langjährigen Mittel von 9,0 liegt. Die effektive Zahl der Parteien im Parlament, die während der 90er Jahre bereits einen mittleren Wert von 3,3 erreicht hatte, stieg mit dieser Wahl schlagartig auf 4,3, weil sich die Stimmenanteile der drei großen Parteien weiter aneinander angenähert haben und mit der FDP nun eine weitere kleine Partei im Abgeordnetenhaus vertreten ist.

Tabelle 4: Die Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus

	Abgeordnetenhaus 2001	Abgeordnetenhaus 1997
SPD	44	42
CDU	35	176
PDS	33	33
FDP	15	–
B90/GRÜNE (AL)	14	118
Effektive Parteienzahl	4,3	3,2

1 Im Verlauf der Legislaturperiode hatten vier Abgeordnete der Union und ein Abgeordneter der Grünen ihre Fraktionen verlassen und wurden als „fraktionslos“ geführt.

Dieser Anstieg erklärt sich zum Teil durch die fortdauernde politische Spaltung der Stadt: 11 Jahre nach der staatlichen Vereinigung haben sich die bekannten Unterschiede im Wahlverhalten der ehemaligen West- und Ost-Berliner weiter verstärkt. Am deutlichsten zeigt dies das Abschnitten der PDS, die in den östlichen Stadtbezirken fast 48 Prozent der Zweitstimmen auf sich vereinen und alle Direktmandate<sup>4</sup> gewinnen konnte, während sie im Westen einen Zweitstimmenanteil von nur 6,9 Prozent erreichte. Beinahe spiegelbildlich dazu stellen sich die Ergebnisse von FDP, Grünen und CDU dar, die im Westen deutlich besser abschnitten als im Osten. Lediglich die SPD erzielte mit 33,7

Prozent der Zweitstimmen in den westlichen und 23,2 Prozent in den östlichen Bezirken ein vergleichsweise ausgeglichenes Ergebnis. Wie unter einem Brennglas zeigt sich in Berlin die regionale Ausdifferenzierung des deutschen Parteiensystems, die sich während der 90er Jahre vollzogen hat.

## 2. Analyse

### 2.1 Ausgangsbedingungen und Wahlkampf

In Hamburg konnte der von Bürgermeister Ortwin Runde geführte rot-grüne Senat im Bereich Wirtschaftspolitik und Stadtentwicklung einige Erfolge erzielen, die insbesondere die SPD im Wahlkampf in politisches Kapital umzumünzen versuchte. Wie schon 1997 spielten diese Themen für die Mehrheit der Bürger jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Vor dem Hintergrund einer objektiv sehr hohen Kriminalität nahm die Mehrheit der Wähler statt dessen die sogenannte „Innere Sicherheit“ als größtes Problem der Hansestadt wahr. Lange vor den Terroranschlägen von New York und Washington, nämlich im Juni 2001, nannten fast 60 Prozent der Befragten in einer Umfrage von Infratest dimap den Bereich „Kriminalität/Gewalt/Drogen“ als wichtigstes Problemfeld, dessen sich die Politik annehmen müsse, während Arbeitslosigkeit von weniger als einem Drittel der Befragten als drängendes Problem angesehen wurde. Sehr ähnliche Werte ermittelte die Forschungsgruppe Wahlen (FGW) dann im September. Ähnlich wie bei der vorangegangenen Wahl erkannten jedoch die beiden großen Parteien die Tragweite des Themas zu spät und bemühten sich erst gegen Ende des Wahlkampfes, ihre sicherheitspolitische Kompetenz unter Beweis zu stellen.

In diese Lücke stieß die neugegründete Partei des in der Lokalpresse als „Richter Gnadenlos“ bekanntgewordenen Populisten Schill, deren Wahlprogramm sich fast ausschließlich mit der Bekämpfung und Ahndung von Straftaten, in geringerem Umfang auch mit der (illegalen) Zuwanderung von Ausländern beschäftigt. Während Rundes Vorgänger Voscherau Law-and-Order-Themen glaubwürdig besetzen konnte (und sich dadurch in Gegensatz zu seiner eigenen Partei brachte), hatten der Erste Bürgermeister und sein als eher liberal geltender christdemokratischer Herausforderer den Auftritten Schills wenig entgegenzusetzen. Von einem Amtsbonus des Regierungschefs war im Wahlkampf wenig zu spüren. Die Spitzenkandidaten beider großen Parteien wirkten gleichermaßen blaß und erzielten nur bescheidene Zustimmungswerte.

Die GAL und ihre Spitzenkandidatin, die Zweite Bürgermeisterin Krista Sager, litten im Wahlkampf naturgemäß unter der Bedeutung des Themas „Innere Sicherheit“. Hinzu kamen die Konkurrenz der oben erwähnten Gruppierung „Regenbogen“, einige umweltpolitische Schlappen, die die grünen Senatoren im Wahljahr hinnehmen mußten, und ein gewisser Abnutzungseffekt, dem die Grünen fast unweigerlich zu unterliegen scheinen, wenn sie sich an der Regierungsverantwortung beteiligen. Die FDP unter ihrem politisch wenig erfahrenen Spitzenkandidaten Rudolf Lange schließlich betonte im Wahlkampf das Thema „Hamburger Filz“ und umwarb damit die bisherigen Anhänger der STATT-Partei. Ihre potentiellen Wähler irritierte sie zunächst dadurch, daß sie vor der Wahl keine Koalitionsaussage treffen wollte. Erst in der Spätphase des Wahlkampfes schloß sie eine Ampelkoalition aus und legte sich auf eine Zusammenarbeit mit der CDU fest. Seine Konturen gewann der Wahlkampf vor allem durch die öffentlichen Auseinandersetzungen um Person und Programm des Richters Schill.

Ungleich dramatischer als in Hamburg präsentierte sich die Ausgangslage in Berlin. Dort war erst im Oktober 1999 ein neues Parlament gewählt worden, aus dem wie bereits 1990 und 1995 ein von CDU und SPD geführter Senat hervorgegangen war. Als aber im Frühjahr 2001 immer deutlicher wurde, wie tief Klaus Landowsky, Fraktionschef der CDU und langjähriger politischer Weggefährte des Regierenden Bürgermeisters Eberhard Diepgen, in den Skandal um den Zusammenbruch der mehrheitlich landeseigenen Berliner Bankgesellschaft verstrickt war, sah die SPD eine Chance, die häufig als „babylonische Gefangenschaft“ bezeichnete Koalition mit der CDU zu beenden.

Unbeeindruckt von den Warnungen der Union vor dem Bruch eines politischen Tabus stürzten SPD und Grüne gemeinsam mit der PDS Anfang Juni die Regierung Diepgen und bildeten einen rot-grünen Minderheitssenat. Ihr Ziel war es, so rasch wie möglich Neuwahlen herbeizuführen. Neuer Regierender Bürgermeister wurde der bisherige SPD-Fraktionschef Wowereit, der auch bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus als Spitzenkandidat antreten sollte. Die CDU, deren Stimmen für eine Selbstaflösung des Parlamentes benötigt wurden, geriet durch die Dynamik der Ereignisse in die Defensive und versuchte zunächst, den Wahltermin möglichst weit in die Zukunft zu verschieben. Nachdem sich beide Blöcke schließlich darauf geeinigt hatten, die Bürger im Oktober wählen zu lassen, machte Anfang September ein entsprechender Parlamentsbeschluss auch formal den Weg für Neuwahlen frei.

In den 40 Jahren, in denen West-Berlin politisch gefährdet und finanziell von den Tranferzahlungen der Bundesrepublik abhängig war, galten Interessenverflechtungen zwischen Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und den Vertretern der etablierten Parteien als mehr oder minder normal. Seit der Wiedervereinigung befindet sich dieses Berliner Beziehungsnetz zwar in einer Anpassungskrise, ist aber keineswegs vollständig aufgelöst. Ungewöhnlich waren am Skandal um die Bankgesellschaft deshalb in erster Linie dessen finanziellen Dimensionen, die den Landeshaushalt auf Jahre hinaus belasten werden.

Obwohl die Aufsicht über die Bankgesellschaft in die Zuständigkeit einer früheren SPD-Senatorin fiel, gelang es den Sozialdemokraten, der Öffentlichkeit den Eindruck zu vermitteln, daß die moralische, politische und finanzielle Malaise, die die große Koalition hinterläßt, allein der CDU anzurechnen sei. Anders als in früheren Jahren vermied die SPD außerdem vor dieser Wahl zermürbende Diskussionen um Personal- und Sachfragen. Ihr Spitzenkandidat Wowereit hatte die uneingeschränkte Unterstützung des Landesvorsitzenden Strieder und wurde rasch zum beliebtesten Politiker der Stadt, wozu vermutlich auch sein selbstbewußtes Bekenntnis zur eigenen Homosexualität („und das ist auch gut so“) beigetragen hat. Seine Funktion als Regierender Bürgermeister nutzte er sehr erfolgreich, um seinen Bekanntheitsgrad zu steigern. Obwohl der Minderheitssenat entsprechend seinem Selbstverständnis als Übergangsregierung keine Richtungsentscheidungen traf, vermittelte Wowereit den Wahlberechtigten über die Grenzen der eigenen Anhängerschaft hinaus den Eindruck, ein kompetenter Regierungschef zu sein, und erzielte in Umfragen sehr hohe Zustimmungswerte. Ein Bündnis mit der PDS schloß er ausdrücklich nicht aus.

Die CDU befand sich demgegenüber in einer ungleich schwierigeren Lage. Ohne Landowsky, der seine offiziellen Parteiämter aufgeben mußte, und Diepgen, der als Kandidat nicht mehr zur Verfügung stand, wirkte die CDU orientierungslos. Eine Kandidatur Wolfgang Schäubeles für das Bürgermeisteramt scheiterte am Widerstand des Landesverbandes, der schließlich den weithin unbekanntem und politisch wenig erfahrenen Frank Steffel zum Spitzenkandidaten kürte. Ihm gelang es weder, die eigene Partei hinter sich zu einen, noch die Berliner von seinen Führungsqualitäten zu über-



zeugen. In Umfragen erzielte Steffel regelmäßig die niedrigsten Zustimmungswerte. Eine in der Kürze der Zeit ohnehin unmögliche Erneuerung der Partei konnte der Kandidat, der im Wahlkampf vor allem an die antikommunistischen Sentiments der Berliner appellierte, nicht überzeugend verkörpern. Auch von den Unionsanhängern wurde er nur sehr zurückhaltend beurteilt.

Die PDS hatte nach internen Querelen, die der Partei aber nicht nachhaltig schaden konnten, den weit über die eigenen Reihen hinaus beliebten Gregor Gysi als Spitzenkandidaten gewonnen, der offensiv eine Regierungsbeteiligung der Postsozialisten anstrebte. Die Tolerierung eines rot-grünen Minderheitssenats über den Wahltag hinaus lehnte Gysi, der seine Partei als Hüter sozialstaatlicher Errungenschaften und ostdeutscher Interessen in einer von der SPD dominierten Regierung empfahl, klar ab.

Die Grünen, die für eine Fortsetzung des rot-grünen Bündnisses warben, konnten im Wahlkampf anscheinend nur wenig von ihrer Beteiligung an der Minderheitsregierung profitieren. Wenige Wochen vor der Wahl war der Name ihre Spitzenkandidatin Sybill Klotz erst der Hälfte der Bürger ein Begriff. Ganz im Gegensatz dazu war der Kandidat der FDP, Rexrodt, als früherer Bundeswirtschaftsminister einer breiten Mehrheit der Wähler bekannt. Dieser sprach sich vor der Wahl klar für ein Bündnis mit der SPD und gegen eine Zusammenarbeit mit der desolaten CDU aus.

Der Wahlkampf selbst verlief ruhig und wurde von den Berlinern mit mäßigem Interesse verfolgt. Die Anschläge vom September scheinen kurzfristig der SPD zugute gekommen zu sein, während sie den Grünen und der PDS eher geschadet haben. Insgesamt dürfte ihr Einfluß auf den Wahlausgang aber gering gewesen sein.

## 2.2 Wählerverhalten

Bereits bei der Betrachtung der Wahlergebnisse hat sich gezeigt, daß beide Wahlen von einer starken Volatilität des Wählerverhaltens gekennzeichnet waren. Voraussetzung für saldierte Wählerwanderungen in der Größenordnung, wie sie in Hamburg und Berlin zu verzeichnen waren, ist eine deutlich gestiegene Bereitschaft der Bürger zur Wechselwahl. Traditionelle Bindungen sozialer Gruppen (Katholiken/Arbeiter) an bestimmte Parteien verlieren in der alten Bundesrepublik bereits seit den 70er Jahren kontinuierlich an Relevanz. In den neuen Ländern gingen diese sozialstrukturell verankerten Loyalitäten bereits vor dem Untergang des SED-Regimes verloren (Arzheimer/Falter 1998). An ihrer Stelle gewinnen in Deutschland wie in den meisten westlichen Demokratien kurzfristig wirksame Faktoren wie die Persönlichkeit der Spitzenkandidaten und die aktuellen politischen Fragen, Ereignisse und Probleme an Bedeutung für die Wahlentscheidung.

Dies gilt in besonderer Form für die zurückliegenden Wahlen in Hamburg und Berlin: Erstens sind die Bürger bei solchen „Nebenwahlen“ ohnehin eher zu politischen Experimenten bereit als bei einer Bundestagswahl, zweitens vollziehen sich die angesprochenen Auflösungsprozesse in einer Großstadt schneller als in ländlichen Regionen, drittens schließlich spielen aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen bei den Landtagswahlen in den Stadtstaaten landes- und kommunalpolitische Fragen in besonderer Weise zusammen, während grundsätzliche Richtungsfragen, die für die Bundespolitik von Bedeutung sind, in den Hintergrund treten. Dennoch sind die aus der alten Bundesrepublik vertrauten Muster des Wahlverhaltens noch nicht gänzlich verschwunden.

So zeigte die Wahltagsbefragung der FGW in Hamburg, daß FDP und Grüne wie gewohnt bei den Wählern mit hoher formaler Bildung weit überdurchschnittliche Resultate erzielen konnten, während die Union von den (wenigen) katholischen Wählern Hamburgs überproportional unterstützt wurde. Unter den gewerkschaftlich gebundenen

Arbeitern entschieden sich fast die Hälfte, nämlich 47 Prozent für die SPD. 1997 lag der Vergleichswert allerdings noch zehn Prozentpunkte höher. Zudem schrumpft die traditionelle sozialdemokratische Kernklientel: Anfang der 60er Jahre waren noch 44 Prozent der Erwerbstätigen in Hamburg Arbeiter. Vier Jahrzehnte später hat sich dieser Anteil halbiert.

Hinzu kommt, daß die SPD um jene sozialen Gruppen, bei denen sie traditionell große Unterstützung fand, mit der Schill-Partei konkurrieren muß. Beispielsweise erreichte die „Rechtstaatliche Offensive“ unter den jüngeren Wählern mit einfacher Schulbildung, die sonst in großem Umfang die SPD gestützt hatten, einen Anteil von 36 Prozent und übertraf damit die Sozialdemokraten (35 Prozent) sogar leicht. Anders als im Falle von DVU und Republikanern, die in den 90er Jahren ebenfalls Teile der Arbeiterschaft für sich gewinnen konnten, beschränken sich die Erfolge der Schill-Partei aber keineswegs auf marginalisierte Bevölkerungsgruppen. Auffällig ist vor allem die Resonanz, die Schill bei älteren Wählern aus allen sozialen Schichten fand. Dieser Personenkreis fühlt sich, wie man aus zahlreichen Umfragen weiß, in besonderer Weise durch Kriminalität bedroht. In der sozio-ökonomischen Zusammensetzung ihrer Wählerschaft läßt sich die „Rechtsstaatliche Offensive“ insgesamt nur schwer vom (früheren) Profil der Volksparteien abgrenzen, denen sie zahlreiche Wähler abspenstig machen konnte. Nach einer Analyse von Infratest dimap setzt sich die Anhängerschaft Schills zu in etwa gleichen Teilen aus ehemaligen Wählern der SPD, der Union, der Rechtsparteien und aus früheren Nichtwählern zusammen. Entscheidendes Motiv für die Mehrheit der Schill-Wähler war erwartungsgemäß die Hoffnung, daß ein Innensenator Schill in der Kriminalitäts- und Ausländerpolitik „hart durchgreifen“ werde.

Auch in Berlin hatten kurzfristig wirksame Faktoren einen entscheidenden Einfluß auf das Wahlverhalten. Die CDU wurde als Hauptverantwortliche für das Bankendebakel wahrgenommen, galt bei der Mehrheit der Wähler als inkompetent und konnte keinen überzeugenden Kandidaten für das Bürgermeisteramt präsentieren. Infolgedessen verlor sie in allen Bevölkerungsgruppen an Unterstützung und mußte in erheblichem Umfang Wähler an SPD und FDP, nach Analysen von Infratest dimap und Infas im Osten Berlins sogar an die PDS abgeben. Die Grünen mußte leichte Verluste an PDS und SPD hinnehmen, konnten aber einen großen Teil ihrer hochgebildeten Stammwähler mobilisieren.

Die SPD hingegen profitierte von der Beliebtheit ihres Spitzenkandidaten und der weitverbreiteten Unzufriedenheit mit der Union. Sie konnte zahlreiche frühere CDU-Wähler für sich gewinnen; insbesondere ältere Wähler, die sonst die Union unterstützt haben, gingen bei dieser Wahl davon aus, daß die Sozialdemokraten am ehesten die Probleme der Stadt lösen könnten. Auch der FDP kam die Krise der Union zugute. Ihre erstaunlichen Zugewinne erklären sich in erster Linie durch den Zustrom enttäuschter CDU-Wähler, die darauf hofften, daß die Partei in einer künftigen Regierung mit der SPD als bürgerliches Korrektiv fungieren und eine Regierungsbeteiligung der PDS verhindern würde. Die PDS konnte ihre ohnehin starke Stellung im Osten Berlins nochmals um acht Prozentpunkte verbessern, gewann aber auch in Westberlin leicht hinzu. Neben ihrem Spitzenkandidaten Gregor Gysi, der als eloquenter Anwalt ostdeutscher (und Ostberliner) Interessen wahrgenommen wird und sich über die Anhängerschaft der PDS hinaus beträchtlicher Sympathien erfreuen kann, dürfte auch die klar ablehnende Haltung der PDS gegenüber den im Osten Deutschlands sehr unpopulären Militäreinsätzen gegen Afghanistan zu diesem guten Ergebnis beigetragen haben.

### 2.3 Folgen

Die Wahlergebnisse von Hamburg und Berlin erschwerten die Regierungsbildung und stellten die großen Parteien vor ungewohnte Probleme. In Hamburg war die Bildung einer „kleinen Koalition“, die in der Bundesrepublik noch immer als „normale“ Form der Regierung gilt, durch die Mehrheitsverhältnisse in der Bürgerschaft ausgeschlossen. Zur Disposition standen lediglich die politisch unerwünschte Große Koalition und der nun realisierte „Bürgerblock“.

Keine der drei Parteien, die den neuen Senat tragen, verfügt in Hamburg über Regierungserfahrung: Die FDP war seit 1991 nicht mehr am Senat beteiligt und gehörte seit 1993 nicht mehr der Bürgerschaft an. Ihr ehemaliges Führungspersonal hat sich in den zurückliegenden acht Jahren aus der Politik zurückgezogen. Die CDU war zwar in der Bürgerschaft als Opposition präsent, konnte aber seit 1957 keine Senatoren mehr stellen. Bei den von der Schill-Partei benannten Regierungsmitgliedern schließlich handelt es sich größtenteils um politische Seiteneinsteiger. Inwiefern es dem neuen Senat unter diesen Umständen gelingt, zusammen mit der durch die jahrzehntelange SPD-Herrschaft geprägten öffentlichen Verwaltung den im Koalitionsvertrag beschworenen Politikwechsel zu vollziehen, bleibt abzuwarten. Schwieriger noch dürfte sich die alltägliche Zusammenarbeit zwischen der FDP einerseits und der „Rechtsstaatlichen Offensive“ andererseits gestalten.

Daß der Überraschungserfolg der „Rechtsstaatlichen Offensive“ weitreichende Folgen für die Bundespolitik haben könnte, erscheint momentan unwahrscheinlich. Außerhalb Hamburgs haben die Volksparteien die Relevanz des Themas „Innere Sicherheit“ längst erkannt und konnten dieses Politikfeld mit Persönlichkeiten wie dem Bundesinnenminister Schily, dem bayerischen Innenminister Beckstein oder dem hessischen Ministerpräsidenten Koch glaubwürdig besetzen. Hinzu kommt, daß die Bekämpfung der Kriminalität in anderen Ländern und im Bund auf der politischen Agenda der Bürger weitaus niedriger rangiert als in Hamburg. Darüber hinaus hat das Beispiel der STATT-Partei gezeigt, wie schwierig es aus personellen, organisatorischen und inhaltlichen Gründen für eine regionale Protest- und Reform-Partei ist, eine bundesweite Organisation aufzubauen.

Auch auf die Chancen der rot-grünen Bundesregierung, ihre Gesetzesvorlagen durch den Bundesrat zu bringen, wird das Wahlergebnis wenig Einfluß haben. Da derzeit weder die von der Union geführten noch die von SPD und Grünen regierten Länder über eine Mehrheit der Bundesratsstimmen verfügen und in der Länderkammer ohnehin nur selten strikt nach Parteiinteressen abgestimmt wird, kommt hier dem Verhalten der „neutralen“ Länder eine entscheidende Bedeutung zu. Dieser Gruppe ist nun auch Hamburg zuzurechnen. Wie in solchen Fällen üblich, haben CDU, Schill-Partei und FDP in ihren Koalitionsvertrag eine Klausel aufgenommen, die besagt, daß sich die Hansestadt der Stimme enthält, wenn sich die Partner nicht auf eine gemeinsame Linie einigen können.

Sinngemäß gelten diese Überlegungen auch für den Wahlausgang in Berlin. Auch dort ließen die ungewöhnlich stark fragmentierten Mehrheitsverhältnisse die Bildung einer kleinen Koalition der SPD mit den Grünen oder den Liberalen nicht zu. Möglich waren allein eine Ampelkoalition oder eine von SPD und PDS getragene Regierung. Eine Fortsetzung der Großen Koalition oder eine erneute Tolerierung eines Minderheitssenats wurden von den Akteuren aus politischen Gründen ausgeschlossen. Auch die von einigen Berliner Vertretern der Grünen ins Spiel gebrachte Idee eines rot-rot-grünen Bündnisses hatte wenig Aussichten auf eine Realisierung.

Daß die SPD sich innerhalb einer Woche für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der FDP und den Grünen entscheiden würde, war keineswegs sicher. So-

wohl Ampel- als auch rot-rote Koalition sind für den Regierenden Bürgermeister mit erheblichen Problemen verbunden: Im Bündnis mit der PDS hätte es sich als äußerst schwierig erwiesen, die Neuverschuldung des Landes einzudämmen und die dringend notwendigen strukturellen Reformen einzuleiten. Zudem versteht sich die PDS als Sachwalterin der Ostberliner Interessen und hätte diese in einer Koalitionsregierung entschlossen zu vertreten gesucht. In einer Ampelkoalition hingegen sind heftige Konflikte zwischen FDP und AL vorprogrammiert. Außerdem verfügen die drei Parteien gemeinsam nur über eine sehr knappe Mehrheit von 73 der 141 Mandate, die bei koalitionsinternen Auseinandersetzungen rasch ins Wanken geraten kann. Für Wowereit wird es deshalb in jedem Fall sehr schwierig werden, sein Programm zur politischen Erneuerung der Stadt umzusetzen.

In der Öffentlichkeit und innerhalb der SPD sind Koalitionen mit der PDS nach wie vor umstritten. Auch Gerhard Schröder als Kanzler und Vorsitzender der Bundespartei ließ wenig Zweifel daran, daß er einem weiteren rot-roten Bündnis wenig Sympathien entgegenbringt. Dennoch muß man davon ausgehen, daß die Berliner SPD die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit der PDS ernsthaft geprüft hat. Daß eine rot-rote Koalition die SPD in den alten Bundesländern im großen Umfang Sympathien gekostet oder gar, wie zunächst von einigen Unionspolitikern behauptet, dem Ansehen der Bundesrepublik in der Welt geschadet hätte, ist eher unwahrscheinlich. Mit dem „Magdeburger Modell“, der SPD-PDS-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern, der Abwahl Diepgens mit Hilfe der PDS und schließlich den Aussagen Wowereits zu einer möglichen SPD-PDS-Regierung in Berlin hat die SPD den politischen Spielraum für eine Zusammenarbeit mit den Postsozialisten auf Landesebene längst ausgelotet. Mit Blick auf die Bundestagswahl weitaus interessanter ist deshalb die Frage, ob es der FDP gelingen kann, ihren potentiellen Wählern durch die Beteiligung an zwei denkbar unterschiedlichen Landesregierungen deutlich zu machen, daß sie bereit ist, ihre alte Rolle als bürgerliches Korrektiv und allseits koalitionsfähige Mehrheitsbeschafferin wieder zu übernehmen.

#### 2.4 Fazit

Die großen Diskrepanzen zwischen den Wahlergebnissen in den westlichen und den östlichen Stadtteilen Berlins und insbesondere das hervorragende Abschneiden der PDS in Ostberlin bestätigen einmal mehr die These, daß sich seit 1990 eine regionale Ausdifferenzierung des deutschen Parteiensystems beobachten läßt. Stärker noch als bei den vorangegangenen Bundes- und Landtagswahlen erwies sich die Hauptstadt als Nahtstelle zwischen alten und neuen Ländern.

Sowohl in Hamburg als auch in Berlin wurde das Verhalten der Wähler stark von den lokalen Kandidaten, Ereignissen und Problemen beeinflußt. Das Ausmaß der Wanderungsbewegungen zwischen den Parteien, die in Berlin der CDU die schwersten Verluste ihrer Geschichte brachten und in Hamburg einer neugegründeten Ein-Themen-Partei zur Regierungsbeteiligung verholfen haben, demonstrieren in eindrucksvoller Weise die gestiegene Bereitschaft der Bürger zum politischen Wechsel und den gewachsenen Einfluß kurzfristig wirksamer Faktoren auf das Wahlverhalten.

Wegen dieser Bedeutung der lokalen Einflüsse lassen beide Landtagswahlen keine Rückschlüsse auf die bei der Bundestagswahl 2001 zu erwartenden Stimmenanteile der Parteien zu, zumal Umfragen belegen, daß die Bürger sehr wohl zwischen ihren bundes- und landespolitischen Präferenzen zu trennen vermögen. Beide Wahlen werfen aber ein Schlaglicht auf längerfristig wirksame strukturelle Veränderungen – regionale

Ausdifferenzierung, höhere Bereitschaft zur Wechselwahl, schwindende Integrationsfähigkeit der Volksparteien – die mit Sicherheit auch den Ausgang der nächsten Bundestagswahl beeinflussen werden.

## Anmerkungen

- 1 Der Pedersen-Index ist damit ein Maß für die *saldierten* Wanderungsbewegungen (Wechselwahl) zwischen den politischen Lagern. Betrachtet man das Phänomen der Wechselwahl auf der individuellen Ebene, ergeben sich meist weitaus höhere Werte. Bei der Berechnung der Indexwerte blieben die Nichtwähler unberücksichtigt; Parteien, die in keiner Legislaturperiode im Parlament vertreten waren, wurden zur Kategorie „Sonstige“ zusammengefaßt. Die in diesem Beitrag berichteten Werte beziehen sich damit nur auf solche Wählerbewegungen, die für die Zusammensetzung des Parlamentes und die Regierungsbildung relevant sind.
- 2 Die effektive Anzahl der Parteien errechnet sich als  $1: \sum p_i^2$ .  $p_i$  nimmt dabei nacheinander die Stimmenanteile der im Parlament vertretenen Parteien an.
- 3 Mittelwert der Wahlen von 1991, 1993 und 1997.
- 4 Ähnlich wie das Wahlsystem auf Bundesebene kombiniert auch das Berliner Wahlrecht Elemente des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts.

## Literatur

- Arzheimer, Kai und Falter, Jürgen W.: "Annäherung durch Wandel?" Das Ergebnis der Bundestagswahl 1998 in Ost-West-Perspektive. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B52/1998, Seiten 33-43.
- Brunner, Wolfram und Walz, Dieter (1998): Die Hamburger Bürgerschaftswahl vom 21. September 1997. SPD verliert, Voscherau tritt ab, Rot-Grün koaliert. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (29), Seiten 275-289.
- Fehndrich, Martin und Zicht, Wilko: <http://www.wahlrecht.de>
- Forschungsgruppe Wahlen e.V. (2001): Wahl in Hamburg. Eine Analyse der Bürgerschaftswahl vom 23. September 2001 (=Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e.V. Nr. 105). Mannheim: o.V.
- Infas (2001): Wählerwanderungsanalyse zur Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 21. Oktober 2001 im Vergleich zur Abgeordnetenhauswahl 1999. [http://www.infas.de/wahlen/aw\\_berlin.html](http://www.infas.de/wahlen/aw_berlin.html)
- Infratest dimap (2001): Berliner Wähler strafen CDU ab. Kurzanalyse erstellt für die deutsche presse agentur. <http://www.infratest-dimap.de/wahlen/berlin01/default.htm>
- Infratest dimap (2001): Hamburg, eine geteilte Stadt? Kurzanalyse erstellt für die deutsche presse agentur. <http://www.infratest-dimap.de/wahlen/hamburg01/default.htm>
- Niedermayer, Oskar und Stöss, Richard (2000): Die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus vom 10. Oktober 1999. Der gescheiterte Versuch einer politischen Wachablösung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (31) Seiten 86-102.
- Statistisches Landesamt Berlin: <http://www.statistik-berlin.de>
- Statistisches Landesamt Hamburg: <http://www.statistik-hamburg.de>



# Abschaffung des Religionsprivilegs

*Heiner Adamski*

Die terroristischen Anschläge islamischer Fundamentalisten<sup>1</sup> in den USA und mögliche Anschläge in anderen Staaten haben viele kontrovers diskutierte Probleme politischer und geistes- oder naturwissenschaftlicher Art in den Hintergrund gedrängt und dem Thema „Religion“ bis hin zur Dimension des „Kampfes der Kulturen“ eine unerwartete Aktualität gegeben. Die Medien befassen sich mehr als zuvor mit dem Islam und dem Christentum und den jeweils religiös geprägten Rechts- und Gerechtigkeitsvorstellungen sowie ihrem politischen Missbrauch. Moscheen, Synagogen und Kirchen haben größere Besucherzahlen – und auch der diesjährige Träger des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels (Jürgen Habermas) hatte die Spannung zwischen säkularer Gesellschaft und Religion zum „Gegenstand“ seiner Dankesrede gemacht. Zu den *politischen* Reaktionen auf die Anschläge gehören militärische Operationen und weltweit viele Sicherheitsmaßnahmen. In der Bundesrepublik Deutschland wird unter anderem das so genannte Religionsprivileg abgeschafft.

Wo und wie ist dieses Privileg rechtlich verankert? Wie wird seine Abschaffung politisch begründet? In welchen historischen und verfassungsrechtlichen Zusammenhängen ist die Abschaffung zu sehen?

## I. Das Vereinsgesetz und das Religionsprivileg

In der Bundesrepublik wird in einem Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) die freie Bildung von Vereinen (die Vereinsfreiheit) garantiert und dem staatlichen Einschreiten gegen Vereine enge Grenzen gesetzt (§ 1 Abs. 1 und 2). Als Verein im Sinne des Vereinsgesetzes gilt ohne Rücksicht auf die Rechtsform jede Vereinigung, „zu der sich eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat (§ 2 Abs. 1). Gegen Vereine kann nur zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei einem Missbrauch der Vereinsfreiheit vorgegangen werden. Ein Missbrauch liegt vor, wenn die Zwecke oder Tätigkeiten eines Vereins den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder wenn er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet“ (§ 3

Abs. 1). Vereine können dann verboten werden. Verbotsbehörden für Vereine mit Tätigkeiten in einem Lande sind die obersten Landesbehörden (in der Regel Innenministerien) und für Vereine mit weiteren Tätigkeitsgebieten der Bundesminister des Innern (§ 3 Abs. 2).

Die Vereinsdefinition im Vereinsgesetz sieht aber – und dies sind Privilegien – drei Ausnahmen vor. Als Verein im Sinne des Vereinsgesetzes gelten nicht politische Parteien im Sinne des Art. 21 GG sowie Fraktionen des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Länder (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2) und auch nicht „Religionsgemeinschaften und Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3). Die rechtliche Konsequenz dieser Ausnahmen ist: Parteien und Fraktionen und auch Religionsgemeinschaften und religiöse Vereinigungen können nach den Verbotsbestimmungen des Vereinsgesetzes nicht verboten werden.<sup>2</sup> Eben dieser Ausschluss der Verbotsmöglichkeit von Religionsgemeinschaften und religiösen Vereinigungen ist das Religionsprivileg.

Durch die ersatzlose Streichung des § 2 Abs. 2 Nr. 3 – der alle Parteien zustimmen wollen – wird das Religionsprivileg abgeschafft. Religionsgemeinschaften werden dadurch praktisch in das Vereinsgesetz aufgenommen mit der Folge, dass sie nach den Bestimmungen des Vereinsgesetzes verboten werden können. Die Zuständigkeit für eine entsprechende Änderung des Vereinsgesetzes liegt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG (Vereinsrecht) beim Bundesgesetzgeber. Zur Änderung des Vereinsgesetzes hat der Bundesinnenminister der Bundesregierung eine Kabinettsvorlage vorgelegt. Die Bundesregierung hat der Vorlage zugestimmt und das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet.

## II. Politische Begründung der Abschaffung des Religionsprivilegs

In der Kabinettsvorlage wird die Abschaffung des Religionsprivilegs mit Verweisen auf die innere Sicherheit begründet. Die Abschaffung wird als notwendig angesehen, damit bundesweit einheitlich gegen im gesamten Bundesgebiet tätige Vereinigungen mit Vereinsverbot vorgegangen werden kann, deren Zweck oder deren Tätigkeit unter dem Deckmantel der Religionsausübung den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Letzter Anstoß für die Maßnahme waren die nachweislichen Beziehungen von Terroristen zu religiösen Vereinigungen.

Die Streichung des Religionsprivilegs wird dabei nicht so verstanden, dass sie sich inhaltlich z.B. gegen bestimmte Psychosekten richtet oder sich anmaßen würde, „im Wettbewerb der Glaubensgemeinschaften untereinander Stellung in weltanschaulichen Fragen zu beziehen“. Vielmehr wolle der Staat durch die Einbeziehung der Religionsgemeinschaften ins Vereinsgesetz „die Allgemeinheit vor Gemeinschaften schützen, deren Zweck oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten“. Diese Eingriffsschwelle für staatliches Tätigwerden sei „hoch, vom Verhältnis der Glaubensgemeinschaften untereinander unabhängig und in Hinsicht auf die jeweiligen Glaubensinhalte neutral – solange sie nicht die Rechtsgüter gefährden, zu deren Schutz der Staat verfassungsrechtlich aufgerufen und verpflichtet ist“. Dazu wird unter anderem gesagt:

„Derzeit sind zumindest drei Fallgruppen denkbar, in denen § 2 Abs. 2 Nr. 3 Vereinsgesetz geeignet ist, die Sicherheitsbehörden von Gefährderforschungsmaßnahmen und/oder Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bis hin zu einem Vereinsverbot abzuhalten:



- Fundamentalistisch-islamistische Vereinigungen, die zur Durchsetzung ihrer Glaubensüberzeugungen Gewalt gegen Andersdenkende nicht ablehnen,
- Vereinigungen mit Gewinnerzielungsabsicht oder politischen Zielen, die für sich den Status einer religiösen bzw. weltanschaulichen Vereinigung reklamieren und im Rahmen von Vereinsverbotsverfahren Prozessrisiken hinsichtlich der Beurteilung ihres Vereinigungscharakters aufwerfen und
- bislang nur im Ausland mit Tötungsdelikten und Massenselbstmorden aufgetretene Weltuntergangssekten.“

Ein Eingriff in die Religionsfreiheit oder das Staatskirchenrecht (Art. 4 GG und Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 136 f. Weimarer Reichsverfassung) wird in der Streichung des § 2 Abs. 2 Nr. 3 Vereinsgesetz nicht gesehen. Art. 9 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 140 GG bleibe auch auf Religionsgemeinschaften anwendbar. Nach Streichen des Religionsprivilegs im Vereinsgesetz müsse die zuständige Verwaltungsbehörde bei der Entscheidung, ob eine bestimmte religiöse Vereinigung zu verbieten ist, die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft (Art. 4 GG) und das im Rahmen des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 WRV gewährleistete Selbstbestimmungsrecht im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung in die Abwägung einbeziehen. Das Säkularisierungsverbot des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 138 Abs. 2 WRV stehe einer Anwendung des Vereinsgesetzes auf Religionsgemeinschaften nicht entgegen. Vereinsvermögen, das zur Verfolgung verfassungsfeindlicher Ziele genutzt wird, sei nicht gleichzusetzen mit Vermögen, das der Ausübung der Religion diene. Nur letzteres werde vom Säkularisierungsverbot erfasst. Zur katholischen und evangelischen Kirche wird darauf hingewiesen, dass sie bereits durch die Verfassung (Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 5 WRV) vor einem Verbot geschützt sind, weil sie altkorporierte Religionsgemeinschaften sind, denen der Körperschaftsstatus durch die Verfassung zugesprochen ist.

### III. Historische und verfassungsrechtliche Zusammenhänge

Das Verhältnis zwischen Staat und Religion bzw. Kirchen war über Jahrhunderte von Machtkämpfen bestimmt. Religion und Kirche wurden zu einem „politischen Faktor“. Weltliche Machthaber beanspruchten auch die „Hoheit“ über die Religion der Untertanen: cuius regio – eius religio. Geistliche Herrschaften waren in diesem „System“ oft eher Herren als „Diener“ der Religion und nicht selten der weltlichen Macht dienstbar. Die Durchsetzung politischer, wirtschaftlicher, militärischer und bildungspolitischer Ziele wurde oft mit (pseudo)religiösen Argumenten und oft zu Lasten des Volkes verfolgt.

Zu einer Trennung von Staat und Kirche ist es in Deutschland erst mit der Gründung der Weimarer Republik gekommen. In Artikel 137 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung wurde bestimmt: „Es besteht keine Staatskirche.“ Zugleich wurde in Art. 137 Abs. 2 die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften gewährleistet und in Abs. 3 gesagt, dass jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbständig „innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes“ ordnet und verwaltet. In weiteren Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung wurden der Rechtsstatus der Religionsgesellschaften und religiösen Vereinigungen als Körperschaft des öffentlichen Rechts geregelt und der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage „als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung“ gesetzlich geschützt. Zu den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten wurde bestimmt, dass sie durch die Ausübung der Religionsfreiheit weder bedingt noch beschränkt sind. Der „Genuss bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte sowie die Zulassung zu öffentlichen Ämtern“ wurde als „unabhängig von dem religiösen Be-

kenntnis“ erklärt. Eine Verpflichtung zur Offenbarung der religiösen Überzeugung oder zur Teilnahme an kirchlichen Handlungen oder Feierlichkeiten wurde ausgeschlossen. Diese und andere Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung (die Art. 136 bis 139 und Art. 141) wurden dann nach Art. 140 GG Bestandteil des Grundgesetzes. Dabei ist ein direkter Zusammenhang mit den im Grundgesetz in Art. 4 garantierten Grundrecht der Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit und besonders dem in Art. 9 garantierten Grundrecht der Vereinigungsfreiheit entstanden.

Art. 9 GG garantiert in Abs. 1 allen Deutschen das Grundrecht zur Bildung von Vereinen und Gesellschaften (Ausländer können sich bei der Bildung von Vereinen und Gesellschaften auf Art. 2 GG berufen). Diese Vereinigungsfreiheit hat in einer demokratischen Gesellschaft große Bedeutung, weil Interessen oder Ziele – seien sie politischer, ideeller oder wirtschaftlicher Art – mit größeren Erfolgsaussichten verfolgt werden können, wenn sich möglichst viele gleich gesinnte Menschen zusammenschließen. Zudem wird damit dem schlichten menschlichen Bedürfnis nach Gemeinschaft entsprochen. Das deutlichste Beispiel sind auf dem Gebiet der Politik die politischen Parteien und auf dem Gebiet der Religion die Religionsgemeinschaften. Andere Beispiele sind wissenschaftliche oder wirtschaftliche Vereinigungen. Die Möglichkeit solcher Zusammenschlüsse oder gar die rechtliche Garantie zur Bildung von Vereinen oder Gesellschaften ist aber keine Selbstverständlichkeit. In totalitären oder religiös-fundamentalistisch geprägten Regimen gibt es sie nicht oder nur beschränkt, weil in der „vereinten“ Artikulation von Interessen aus der Mitte der Gesellschaft Gefährdungen der herrschenden Ordnung und der Machtpositionen gesehen werden. In freien Gesellschaften muss diese Möglichkeit aber bestehen. Sie ist eine Voraussetzung der freien Entfaltung. Der Vereinigungsfreiheit sind aber selbstverständlich Grenzen gesetzt. Nach Art. 9 Abs. 2 GG sind Vereinigungen verboten, „deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten“.

Als Ausführungsgesetz zu diesem Art. 9 GG wurde dann 1964 das Vereinsgesetz geschaffen. In ihm wird hinsichtlich des Verbots von Vereinen ausdrücklich Bezug genommen auf die Verbotsbestimmungen in Art. 9 Abs. 2 GG und – soweit es um Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften geht – auf Art. 140 GG (Übernahme von Bestimmungen zum Recht der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften aus der Weimarer Reichsverfassung) und besonders auf Art. 137 WRV verwiesen. Dieser fortgeltende Artikel unterstellt jede Religionsgesellschaft und Weltanschauungsgemeinschaft den Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Die Ausnahme der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften von der Möglichkeit eines Vereinsverbotes (das Religionsprivileg) wurde dabei als zulässige Einschränkung des Anwendungsbereichs des Vereinsgesetzes gesehen.

Wenn nun – wie es in der Kabinettsvorlage heißt – die Herausnahme von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften aus dem Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes aus Gründen der inneren Sicherheit als nicht länger vertretbar bewertet wird, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften die Verbotsvoraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 des Vereinsgesetzes erfüllen, muss die Frage gestellt werden, ob das Religionsprivileg – diese Tabuisierung des Gebietes der Religion – noch Bestand haben kann. Angesichts der politischen Instrumentalisierung der Religion (eben dem Fundamentalismus) muss sie wohl verneint werden.

Das „eigentliche“ Privileg der Religionen hat ohnehin eine andere Qualität. Es ist die Möglichkeit, in kritischer Distanz zur Wissenschaft und im Blick auf Urfahrungen

von Not und Elend und die Hoffnung auf Freiheit Fragen zu stellen und jenseits aller Gewalt Antworten zu suchen, in deren Horizont vielleicht – wie Ernst Bloch am Ende des „Prinzips Hoffnung“ sagt – „ohne Entäußerung und Entfremdung in realer Demokratie“ etwas in der Welt entsteht, „das allen in die Kindheit scheint und worin noch niemand war: Heimat.“ Es sind Antworten in einer Welt, in der nach dem 11. September 2001 – angeblich – „nichts mehr so ist, wie es war“ und in der sich die Frage stellt: Was soll sich ändern?

## Anmerkung

- 1 Oft wird von „islamistischen Fundamentalisten“ gesprochen. Islamismus meint aber bereits den islamischen Fundamentalismus.
- 2 Für das Verbot von Parteien ist nach Art. 21 GG das Bundesverfassungsgericht zuständig. Siehe dazu die Rubrik „Rechtsprechung kommentiert“.



# Annahme des NPD-Verbotsantrags

*Heiner Adamski*

Der Deutsche Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung haben beim Bundesverfassungsgericht in diversen Anträgen beantragt festzustellen, dass die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) verfassungswidrig ist, dass sie und ihre Teilorganisation Junge Nationaldemokraten (JN) aufgelöst werden, dass es verboten ist, Ersatzorganisationen zu schaffen bzw. bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzusetzen, dass das Vermögen der NPD und der JN zugunsten des Bundes zu gemeinnützigen Zwecken eingezogen wird und dass der Innenminister des Bundes und die Minister und Senatoren des Innern der Länder beauftragt werden, die Entscheidung zu vollstrecken. In einem Fall wird außerdem beantragt festzustellen, dass die Sonderorganisation „Deutsche Stimme Verlagsgesellschaft mbH“ aufgelöst und ihr Vermögen ebenfalls zugunsten des Bundes zu gemeinnützigen Zwecken eingezogen wird. Antragsteller hierzu ist der Deutsche Bundestag.<sup>1</sup> Die Anträge sind auf ein Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG gerichtet: „Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.“ Antragsgegnerin ist jeweils die NPD.<sup>2</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat aufgrund dieser Anträge einen Beschluss über die Durchführung einer *Verhandlung über die Anträge* gefasst.<sup>3</sup> Zur Frage der Verfassungswidrigkeit hat es zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nichts gesagt. Durch den Beschluss sind aber die rechtlichen Klärungen dieser Frage „auf den Weg“ gebracht worden. Der Antrag der Bundesregierung und der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts werden in Auszügen vorgestellt.

## I. Der Antrag der Bundesregierung

### 1. Zwecke und Notwendigkeit

In dem Antrag werden in einem einleitenden Abschnitt zunächst seine Zwecke und Notwendigkeit im Kontext der Extremismusbekämpfung dargelegt:

„Rechtsextremistische Aktivitäten haben in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Neonazistische Gruppen haben nicht nur häufiger demonstriert und verstärkt – z.B. über das Internet – Propaganda für ihre verfassungswidrigen Ziele betrieben, sondern sind auch immer gewalttätiger geworden. Menschen wurden und werden gejagt, geschlagen, ermordet. Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) spielt in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle. Sie wirbt mit zunehmendem Erfolg unter gewaltbereiten Jugendlichen Anhänger an, versucht sozialen Protest in eine grundsätzliche Feindschaft gegenüber Demokratie und Rechtsstaat umzuprägen, verbreitet in geistiger Nähe zum Nationalsozialismus antisemitische und rassistische Äußerungen und verfassungswidrige Vorstellungen von einer totalitären Staats- und Gesellschaftsordnung. Sie will die Organisationsform der politischen Partei für die Unterwanderung der parlamentarischen Demokratie nutzen. Für rechtsextremistische Jugendliche und neonazistische Kameradschaften hat sich die NPD ‚zu einem Dach und Schutzschild gegenüber dem demokratischen Staat entwickelt‘. ... durch ein Parteiverbot (können) zwar verfassungsfeindliche Meinungsäußerungen nicht verhindert werden, aber es kann verhindert werden, dass solche Meinungen weiterhin in dem organisatorischen Rahmen einer politischen Partei verbreitet werden. Das ist deshalb so bedeutsam, weil die parteipolitische Tätigkeit durch Art. 21 GG besonders geschützt (‚privilegiert‘) wird und weil Parteien, die nicht für verfassungswidrig erklärt worden sind, von Staat und Kommunen in mehrfacher Hinsicht unterstützt werden. Fallen diese Vorteile weg, so wird die Propaganda für verfassungsfeindliche Ideen erschwert, und die Organisation kann nicht mehr als Basis für gewalttätige Aktionen genutzt werden.

Der politische und moralische Schaden, der durch die NPD verursacht wird, kann mit anderen Mitteln nicht hinreichend abgewehrt werden. Selbst wenn zu befürchten ist, dass Ideen und Propaganda der NPD in anderen Organisationsformen auch nach einem Verbot der Partei weiter verbreitet werden, sind die Wertentscheidungen der Verfassung gegen so aggressive Feinde wie die NPD entschieden zu verteidigen.

Die Auflösung einer Partei führt keineswegs ohne weiteres dazu, dass sie mit umso größerer Intensität im Untergrund tätig wird und dadurch umso gefährlicher wird. ‚Ein energisch durchgeführtes Verbot nimmt der extremen Rechten die Möglichkeit, weiterhin in der Öffentlichkeit für ihre Ziele zu werben, womit ihre Chancen, Zulauf zu gewinnen, minimiert werden. So kann gewährleistet werden, dass der demokratische Diskurs sich frei von Angst und Gewaltandrohungen entfalten kann.‘<sup>4</sup> Es sollte auch nicht unterschätzt werden, dass manche jüngeren Menschen in der rechtsextremistischen Szene in ihrer Meinungsbildung noch unsicher sind und daher einer verbindlichen Aussage darüber, was erlaubt und was nicht erlaubt ist, durchaus zugänglich sein dürften. Ein entsprechendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts würde also Eindruck machen. ... Der Vorwurf, die Bundesregierung

oder die etablierten Parteien wollten sich auf diesem Wege einer lästigen Konkurrenz entledigen, ist abwegig. Die NPD ist keine Konkurrenz für die demokratischen Parteien bei der Ausübung der politischen Macht; ihr Verbot ist aus anderen dargelegten Gründen geboten. Die Bundesregierung sieht sich daher ... politisch und moralisch dazu verpflichtet, den Weg über Art. 21 Abs. 2 GG zu gehen.“

In diesem Abschnitt werden auch bisherige rechtliche Maßnahmen gegen die NPD und nahestehende Organisationen beschrieben. Dazu wird gesagt: „Das beschriebene Bündel von Maßnahmen bliebe unvollständig, würde die Bundesregierung nicht auch gegen die NPD mit den im Grundgesetz vorgesehenen Mitteln vorgehen. .... Die NPD kann nicht nach Art. 9 Abs. 2 GG i.V.m. § 3 Vereinsgesetz verboten werden, da sie ... eine politische Partei ist. Als solche wird sie von allen staatlichen Organen und dem gesamten politischen Umfeld angesehen. Sollte das Bundesverfassungsgericht die NPD nicht als Partei betrachten, so wird die Bundesregierung aus den Gründen, die hier für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit angeführt werden, ein Vereinsverbot erlassen.“

## 2. Parteieigenschaft

In einem Abschnitt „Zulässigkeit des Feststellungsantrags“ werden dann die Parteieigenschaft der NPD mit Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Parteibegriff des Art. 21 GG und die tatsächlichen Voraussetzungen bei der NPD anhand zahlreicher Dokumente der NPD erläutert.

Dazu wird unter anderem auf die Satzung der NPD verwiesen, in der sie sich ausdrücklich als „eine politische Partei im Sinne des Art. 21 GG“ bezeichnet, die die „politische Wirksamkeit in allen Teilen Deutschlands an(strebt)“, und auf „Grundgedanken“ des Parteiprogramms, in dem es heißt: „Wir streben den Austausch der Mächtigen an, um dem deutschen Volk im Rahmen der europäischen Völkerfamilie eine Zukunft zu geben. ... Wir stehen mit einem lebensrichtigen Menschenbild gegen Fremdherrschaft und Fremdbestimmung, gegen Überfremdung, Ausbeutung und Unterdrückung, für deutsche Freiheit, für Freiheit der Völker, für eine soziale Neuordnung in Deutschland, die unserem Menschenbild entspricht.“ Dazu werden im Einzelnen Ziele genannt, die mittels staatlicher Maßnahmen verwirklicht werden sollen: „Grundlage des Staates ist das Volk. Volkstum und Kultur sind die Grundlagen für die Würde des Menschen“ und „die politische Organisationsform eines Volkes ist der Nationalstaat ...“ „Deutschland ist das Land der Deutschen und somit die Herkunft unseres Volkes. Die Erhaltung unseres Volkes und der Schutz für alle seine Teile sind die höchsten Ziele deutscher Politik.“ Angeführt wird auch ein „Strategisches Konzept“, nach dem die NPD „drei große Schlachten schlagen (will): die Schlacht um die Köpfe, die Schlacht um die Straße und die Schlacht um die Wähler“.

## 3. Begründetheit des Feststellungsantrags

In diesem Abschnitt werden zunächst materiellrechtliche Voraussetzungen der beantragten Feststellung erläutert. Im Einzelnen geht es um die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG, um das Spannungsverhältnis zwischen „reiner“ und „wehrhafter“ Demokratie, um die Beeinträchtigung

dieser Ordnung und die aktiv kämpferische, aggressive Haltung, um Äußerungen der verfassungswidrigen Absichten und deren Zurechnung, um Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus, um die „konkrete Gefahr“, die keine Verbotsvoraussetzung ist, und um die Verhältnismäßigkeit eines Parteiverbots.

Sodann werden die Ziele der NPD und das Verhalten ihrer Anhänger – jeweils gestützt auf detaillierte Belege – beschrieben. Als verfassungswidrige Ziele in programmatischen Äußerungen der NPD werden die grundsätzliche Ablehnung des „Systems“, die Demokratie- und Rechtsstaatsfeindlichkeit anhand der „Volksherrschaft“ und dem Volksbegriff im Verständnis der NPD, der Geringschätzung von Parlamentarismus und Wahlrecht, der Pluralismusfeindlichkeit und Ablehnung des Mehrparteiensystems, der Diffamierung der Gerichte, der Herrschaft einer „Führungselite“ und der Ablehnung der Medienfreiheit erläutert. Weitere Punkte sind die Negation von Menschenwürde und Gleichheit der Individuen, der Antisemitismus sowie Friedensfeindlichkeit und Revisionismus. Das aktiv kämpferische Verhalten wird anhand der Programmentwicklung, der „Kader“-Schulung und Netzwerkbildung, der „Schlacht um die Straße“, den personellen Verknüpfungen mit Neonazis und Skinheads, den Vorstellungen von „befreiten Zonen“, der Drohungen und Angriffe auf Gegner, der Zusammenarbeit mit Straftätern sowie der Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus beschrieben. Zu diesem „Problemfeld“ wird unter anderem gesagt:

„Der Nationalsozialismus hat 1933 in Deutschland eine Diktatur errichtet und in der Folge durch Krieg und Massenmord unendliches Leid über andere Völker und das eigene Volk gebracht. Seine Ideologie war menschenverachtend und totalitär, seine Praxis brutal. Von diesem Regime und seinem Welt- und Menschenbild hat sich Deutschland nach dem Ende der NS-Herrschaft entschieden abgewandt und im Grundgesetz eine Gegenposition bezogen.

In Art. 1 Abs. 1 und 2 GG bekennt sich das deutsche Volk zur Unantastbarkeit der Menschenwürde und zu ‚unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt‘. Die Verfassung geht damit auch bei der Ausgestaltung der staatlichen Organisation von den Rechten der Individuen und nicht von dem Recht einer sie tragenden oder überragenden Gemeinschaft aus. Wer ‚das Volk‘ über den Einzelnen stellt, verfehlt daher schon im Ansatz den Sinn der Verfassung. Wer die demokratische Ordnung nicht von den Individuen her konzipiert, sondern sie aus einer vermeintlich übergeordneten Idee des ‚Volkes‘ herleitet, geht an einer wesentlichen Aussage des Grundgesetzes vorbei. ...

Die Maßstäbe, an denen auf dieser Grundlage die Ziele und die Tätigkeit der politischen Parteien zu messen sind, stehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Kern fest. Sie sind bereits in dem Parteiverbotsverfahren gegen die Sozialistische Reichspartei (SRP) ... herausgearbeitet und in dem Verfahren gegen die Kommunistische Partei Deutschland (KPD) ... bekräftigt worden. Danach ist die freiheitliche demokratische Grundordnung i. S. d. Art. 21 Abs. 2 GG ‚eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten,



vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition‘.“

#### 4. Nebenanträge

In Nebenanträgen wird auf § 46 Abs. 3 S. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz Bezug genommen, der besagt, dass mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit die Auflösung der Partei und das Verbot der Schaffung einer Ersatzorganisation zu verbinden sind. Dazu wird beantragt, auch die Auflösung der Teilorganisation Junge Nationaldemokraten zu beschließen. Sie teile notwendiger Weise das Schicksal der NPD. Ihre Auflösung sollte zur Klarstellung ausdrücklich ausgesprochen werden. Weitere Punkte betreffen die Vermögensschiebung und die Vollstreckung.

#### 5. Schlussbemerkung

In einer Schlussbemerkung wird mit Bezug auf die Vielzahl der vorgetragenen Beweismittel von einem Gesamtbild der NPD gesprochen, „das diese als Partei ausweist, die in aktiv kämpferischer, aggressiver Weise darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen“ und die deshalb verfassungswidrig sei. Dazu wird über die vorgelegten Dokumente hinaus auf ebenfalls zahlreiches weiteres Beweismaterial verwiesen – unter anderem auf antisemitische Hetzparolen und Drohungen gegen Verantwortliche des „Systems“.

Sodann heißt es: „Es ist zu erwarten, dass die NPD versuchen wird, während des laufenden Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht den Eindruck einer demokratischen Partei zu erwecken, die zu Unrecht von ihren politischen Gegnern verfolgt werde. Sie wird deshalb möglicherweise gegen eigene Mitglieder, die sich in letzter Zeit besonders auffällig verhalten und besonders extreme Ansichten vertreten haben oder dies künftig tun, Parteiordnungsmaßnahmen bis zum Ausschluss aus der Partei ergreifen. ... Durch solche Vorgänge wird jedoch das Gesamtbild der NPD nicht verändert. Sofern es sich nicht nur um Kontroversen zwischen verschiedenen Flügeln und Gruppen der Partei handelt, wie sie gerade im rechtsextremistischen Spektrum durchaus üblich sind, dürften derartigen Maßnahmen taktische Überlegungen zugrunde liegen. Die Beurteilung nach Art. 21 Abs. 2 GG erfolgt nicht nach dem äußeren Erscheinungsbild der Partei, sondern muss auf den wirklichen Verhältnissen beruhen. Verborgene Verhaltensweisen und geheime Ziele sind selbstverständlich in diese Beurteilung einzubeziehen. ... Die Verfassungswidrigkeit der NPD ist durch die Vielzahl der angeführten Belege hinlänglich bewiesen. Selbst wenn sie es wollte, würde es der Parteiführung auch nicht möglich sein, den Charakter der NPD noch während des Verfahrens so sehr zu verändern, dass die Voraussetzungen des Parteiverbots wegfielen.“

## II. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ist kurz. Der entscheidende Satz lautet: „... hat das Bundesverfassungsgericht – Zweiter Senat – ... gemäß § 45 Bundesverfassungsgerichtsgesetz ... beschlossen: Die Verhandlung über die Anträge des Deutschen Bundestags, des Bundesrats und der Bundesregierung, die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) für verfassungswidrig zu erklären, ist durchzuführen.“

## III. Kommentar

Der Antrag der Bundesregierung ist ein „vornehm-sachliches“ Dokument der Auseinandersetzung mit der NPD. Die Bundesregierung und die anderen Antragsteller wären angesichts der politischen Positionen dieser Partei und der von ihr wesentlich beeinflussten rechtsextremistischen Entwicklungen unglaublich geworden, wenn sie kein Verfahren zur Entscheidung der Frage der Verfassungswidrigkeit der NPD angestrebt hätten.<sup>5</sup>

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts eröffnet eine für die deutsche Politik und Rechtskultur wichtige und vermutlich spannende *gerichtliche* Auseinandersetzung um die Frage der Verfassungswidrigkeit der NPD. Der im Beschluss erwähnte § 45 Bundesverfassungsgerichtsgesetz besagt: „Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Vertretungsberechtigten ... Gelegenheit zur Äußerung binnen einer zu bestimmenden Frist und beschließt dann, ob der Antrag als unzulässig oder als nicht hinreichend begründet zurückzuweisen oder ob die Verhandlung durchzuführen ist.“ Danach hat die NPD nun Gelegenheit, sich in der Ordnung eines gerichtlichen Verfahrens – also jenseits gewalttätiger Praxis und unsachlicher Agitation – mit der Behauptung ihrer Verfassungswidrigkeit auseinanderzusetzen. Sie wird sich zum Beweis des Gegenteils „einiges einfallen lassen müssen“. Dies gilt auch für das Bundesverfassungsgericht im Falle einer Ablehnung der beantragten Feststellungen. Beruhigend ist die von der Bundesregierung angekündigte Einleitung eines Vereinsverbotsverfahrens nach dem Vereinsgesetz, falls das Bundesverfassungsgericht die NPD nicht als Partei betrachten sollte.

Ein Verfahren zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der NPD könnte jenseits der Hauptsache – eben der Klärung *dieser* Frage – auch in folgenden Zusammenhängen besonders interessant werden.

### 1. Gesellschaftliche Kritik

Die NPD und viele Bürgerinnen und Bürger ohne irgendwelche Neigungen zu extremen politischen Verhaltensweisen kritisieren Dreistigkeiten und Selbstbedienungsmentalität einiger Politiker und Funktionäre, Skandale, Staatsverschuldungen, Produktionsverlagerungen ins Ausland, Gewinnexplosionen in großen Konzernen einerseits und „Freisetzung von Arbeitskräften“ andererseits (siehe die letzten Meldungen der Großbanken), Probleme der Subventionspolitik (mehr Fördergelder für

Großunternehmen als Steuerzahlungen durch die Unternehmen) und Wirtschaftskriminalität/Steuerhinterziehung (die volkswirtschaftlichen Schäden sollen höher sein 100 Milliarden DM jährlich) und nicht zuletzt auch soziale Schiefagen (siehe den Armutsbericht der Bundesregierung). Das Bundesverfassungsgericht könnte sich im Blick auf die „Ideale“ des Grundgesetzes mit dieser Kritik auseinandersetzen. Dabei könnte es sich auch zu den Gründen für die Vertrauensverluste der Volksparteien äußern. Im Grundsatzprogramm der NPD heißt es dazu: „Mit wachsender Verständnislosigkeit staunen die etablierten Kräfte darüber, dass sie das Vertrauen des Volkes verlieren.“ Sie selber suggeriert, dass sie mit einer an einem diffusen Volksbegriff orientierten Politik Missstände abschaffen und Lösungen für alle innen- und sogar weltpolitischen Probleme finden und autoritär durchsetzen kann.

Eine höchstrichterliche Äußerung zu diesen Themen – und sei es en passant – könnte für die „Verantwortungsträger“ einen ähnlichen Bildungswert haben wie ein Verbot der NPD.

## 2. Nationalsozialistisches Rechtsdenken

Die NPD vertritt ganz offensichtlich ein völkisches Rechtsdenken. In ihrem Grundsatzprogramm spricht sie vom Schutz der Menschenwürde als Aufgabe des Staates. Diese Aussage steht nicht in Widerspruch zu Art. 1. Abs. 1 GG: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung der staatlichen Gewalt.“ Im konkreten Zusammenhang stellt sie sich aber ganz anders dar. Im Grundsatzprogramm heißt es genau: „Volkstum und Kultur sind die Grundlagen für die Würde des Menschen. Deswegen trägt der Staat, dessen Aufgabe der Schutz der Menschenwürde ist, Verantwortung für das Volk.“ Die NPD sagt damit, dass das Volkstum und die Kultur des deutschen und beliebiger anderer Völker Grundlage der Würde der zu diesem Volk gehörenden Menschen ist. Sie ignoriert, dass die Würde des Menschen von diesen Bezügen und auch angesichts der Schwierigkeiten zeitloser Definitionen des Begriffs „Menschenwürde“ unabhängig ist. Dies ist auch eine Kernaussage des Antrags.

Mit ihrem „völkischen Rechtsdenken“ lässt die NPD eine deutliche Nähe zu nationalsozialistischem Rechtsdenken erkennen. In der NS-Zeit haben – und hier stellt sich eine eigentümlich Bildungsfrage – Staatsrechtler und andere Juristen (Hochschullehrer!) beispielsweise diese Ansichten vertreten<sup>6</sup>:

„Erst der politische Durchbruch der völkischen Weltanschauung hat die liberalen Grundrechte wirklich überwinden können. Insbesondere die Freiheitsrechte des Individuums gegenüber der Staatsgewalt mussten verschwinden. ... Es gibt keine persönliche, vorstaatliche und außerstaatliche Freiheit des Einzelnen.“ Der Sohn dieses Autors – der evangelische Bischof Huber – hat in seinen Arbeiten zum Recht derartige Denkweisen kritisiert. Andere Beispiele: „Über die Freiheit des Einzelnen entscheidet ... weitgehend die Polizei, und zwar in der Form der Schutzhaft, die an keine gesetzliche Voraussetzung und an keine zeitlichen Grenzen gebunden ist und die keiner Nachprüfung eines Richters unterliegt.“ „Die Bewegung (hat) eine zuvor versiegte Rechtsquelle (wieder entdeckt): das Volkstum. ... Der Anspruch des nationalsozialistischen Staates ... findet seine Grenze weder an geschichtlichen Traditionen noch an gewissen Grundrechten oder Menschenrechten.“ „Denn nun wissen

wir, dass zwar jeder, der Menschenantlitz trägt und im Raum der Herrschaft deutschen Rechts mit uns lebt, Anspruch auf Rechtsschutz besitzt, die Zuteilung und Ausübung von Rechten aber abhängig sein muss von seiner Rechtsstandschaft, die allein aus der Zugehörigkeit zur Volksgemeinschaft und ihren Wesenselementen folgt. ... der alte Stamm des deutschen Rechts (braucht) die Stürme nicht zu fürchten, die noch kommen mögen und wird in urwüchsiger Kraft auch dem Geziefer trotzen, das wohl in seiner Rinde nisten, aber das Mark nicht schädigen kann.“ Der Autor ist auch als Rechtstheologe hervorgetreten.

Von da aus war es zur Rechtfertigung von Konzentrationslagern nicht weit: „Was wir brauchen, das ist allein der politische, nationalsozialistische Mensch. ... Es wäre widersinnig, zu behaupten, dass zum Beispiel die Konzentrationslager eine betont rechtsstaatliche Einrichtung wären, aber sie sind zur Sicherung der Staats- und Rechtsgrundlagen unentbehrlich, solange den Grundlagen des völkischen Staates noch Angriffe drohen ...“ Und dann die „Blut-Argumente“: „Recht ist seinem Wesen nach unmittelbarer Ausdruck der Blutsgemeinschaft eines Volkes.“ Die Vernichtung von Menschen wurde von Juristen propagiert: „Schwächliche Rücksichten auf den einzelnen werden im Gegensatz zum liberalistischen Staat nicht mehr genommen. Gegen den Rechtsbrecher, den Staatsfeind und Feind der Volksgemeinschaft gibt es in Strafmaß und Strafvollzug nur eins: kraftvolle Strenge und erforderlichenfalls völlige Vernichtung.“ Ein später in der Bundesrepublik ebenfalls einflussreicher Rechtsprofessor – ein Bundesverfassungsrichter war sein „Schüler“ – sprach vom „totalen Staat, der „die totale Inpflichtnahme jedes einzelnen für die Nation“ darstelle.“ Und: „Die Führung als totaler Lebensvorgang ist nur unter der Vorbedingung existenzieller Gleichartigkeit möglich ...“ Vom selben Autor auch noch dies: „Die Artverschiedenheit bedeutet ... noch nicht Feindschaft – sie wird erst zur Feindschaft, wenn Artverschiedene von ihrem Anderssein her den territorialen Lebensraum oder das Volkstum, den geistigen Lebensraum eines Volkes antasten. Darum wurde der Jude, ohne Rücksicht auf guten oder schlechten Glauben und wohlmeinende oder böswillige Gesinnung, zum Feind und musste als solcher unschädlich gemacht werden.“ Und der „Kronjurist“ des Dritten Reiches forderte: „Wir müssen den deutschen Geist von allen jüdischen Fälschungen befreien, Fälschungen des Begriffes Geist, die es ermöglicht haben, dass jüdische Emigranten den großartigen Kampf des Gauleiters Julius Streicher als etwas ‚Ungeistiges‘ bezeichnen konnten.“ Viktor Klemperer hat in seinen Tagebüchern und jüngst hat Georges-Arthur Goldschmidt in seiner Autobiographie dieses „Unschädlichmachen“ und „Befreien“ beschrieben.<sup>7</sup>

Ein Staatsrechtler nannte die Begriffe Politik und Recht einen nur „verschiedene(n) Ausdruck der völkischen Einheit.“ „Ursprüngliche Rechtsquelle“ war für ihn „die Lebensordnung der Volksgemeinschaft“. Gesetze, Verordnungen und andere genormte Erscheinungsformen des Rechts waren „Bestandteil und Mittel der völkischen Lebensordnung.“ Der Autor – Theodor Maunz – war ab 1952 Professor in München und einige Jahre Kultusminister in Bayern. Mit Roman Herzog, Rupert Scholz und anderen wurde er führender Grundgesetzkommentator. Nach seinem Tod 1993 wurde zum Entsetzen vieler seine langjährige Beratertätigkeit für die rechtsradikale DVU bekannt

Das Bundesverfassungsgericht könnte – wiederum vielleicht nur en passant – diese Denkweisen und die Beratertätigkeit eines führenden Kommentators des

Grundgesetzes „erklären“. Zudem könnte es sich mit der Frage befassen, warum Gerichte der Bundesrepublik Richter der NS-Zeit trotz ihrer Terror-Urteile bis hin zu Todesurteilen aus nichtigem Grund freigesprochen haben. Hier geht es um den Bundesgerichtshof, der zur Begründung ausführte, einem Richter, der damals einen Widerstandskämpfer abzuurteilen hatte und ihn in einem einwandfreien Verfahren für überführt erachtete, könne heute in strafrechtlicher Hinsicht kein Vorwurf gemacht werden.<sup>8</sup> Einlassungen dazu könnten ebenfalls einen Bildungswert haben.

### 3. Es nützt dem deutschen Volk ...

Ein in der NS-Zeit verfolgter bedeutender deutscher Staatsrechtslehrer – Wolfgang Abendroth – schrieb nach der Zeit der nationalsozialistischen Perversion des Rechts in einem politik- und rechtspädagogischen Aufsatz: „Voraussetzung einer lebensfähigen Demokratie ist die richtige Lösung des Problems der Stellung des Volkes zur Rechtsordnung. ... Demokratie ist Herrschaft des Volkes über die *Rechtsetzung*. ... Demokratie ist aber auch Kontrolle des Volkes über die *Rechtsanwendung* ... entfremdet sich die Justiz dem Volke als ihrem Souverän, so wird sie Herr des Gesetzes und hört auf, Diener des im Gesetz normierten Volkswillens zu sein.“ Abendroth skizzierte dann die Entwicklung des deutschen Rechts von der Rezeption des römischen Rechts über die Gesetzgebungen des absolutistischen Obrigkeitsstaates und die „Krise der Justiz“ in der Zeit Bismarcks bis zur Weimarer Republik und der NS-Zeit und kam zu dem Schluss, dass in der Zeit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft an die Stelle „der Erkenntnis, dass es dem deutschen Volke nützt, wenn das Recht herrscht, die Lehre (trat), Recht sei, was dem Volke nützt“.<sup>9</sup>

In dem Aufsatz werden – wie in vielen Dokumenten der NPD – die Begriffe „Recht“ und „Volk“ verwendet. Dabei wird aber nicht dem für oberflächliche Betrachter evtl. verführerischen Gedanken gefolgt, dass wir unter Recht verstehen können, was dem Volk nützt, sondern es wird eben gesagt, dass es dem Volk nützt, wenn das Recht herrscht. Analog dazu gilt dann übrigens auch, dass nicht das als Recht angesehen werden kann, was dem egoistischen Interesse einzelner Menschen nützt. Diese richtigen Aussagen stellen uns freilich vor die Frage: Was ist Recht?

Die Antworten sind oft formal. Es wird auf Gesetze als geltendes Recht und auf die Entstehung, Strukturen und Entwicklung von Rechtssystemen in den Gesellschaften verwiesen. Niklas Luhmanns Schriften sind hier eine „Fundgrube“. Die Antworten sind aber nicht immer befriedigend, weil Gesetze oft nur geordnete gesellschaftliche Prozesse und Verhältnisse ermöglichen und nicht zwangsläufig gerecht sind. Wann aber sind sie gerecht? Was ist Gerechtigkeit? Die über Jahrhunderte in Theorien und Philosophien gegebenen Antworten führen oft zu der resignativen Feststellung: Gerechtigkeit gibt es in der Theorie. In der Praxis ist sie ein „schöner Traum“. Deutlich geworden ist im Verlauf der Geschichte: Menschen haben diesen Traum. Ohne die Hoffnung auf Gerechtigkeit können sie schon aus psychologischen Gründen nicht leben. Es ist deshalb wichtig, Recht und Gerechtigkeit als eine den Menschen gestellte Aufgabe zu erkennen und sich mit dieser Aufgabe zu befassen – sei es in der politischen Bildung oder bei der Klärung der Frage der Verfassungswidrigkeit der NPD. Die deutsche Geschichte zwingt zu einer Klärung.

Im Blick auf die politische Bildung wurden in der Bundesrepublik übrigens immer wieder von Parteien, Kultus- und Justizminister und anderen Forderungen

nach einer auch rechtswissenschaftlichen Lehrerbildung gestellt. Sie wurde als Voraussetzung für Beiträge der Schulen zur Gestaltung des Verhältnisses zwischen Volk und Recht verstanden. Realisiert wurden die Forderungen nicht. Ein Arbeits- und Lehrgebiet „Rechtspädagogik“ ist an keiner Universität institutionalisiert. In der NS-Zeit aber gab es eine Lehrerbildung für die *nationalsozialistische Rechtserziehung*. Der Verfasser eines gleichnamigen Buches war Staatssekretär im Reichsinnenministerium und Teilnehmer der Wannsee-Konferenz.<sup>10</sup> Bei einem erfolglosen NPD-Verbotsverfahren könnte es – falls die Partei gewählt wird und die Mehrheiten es erlauben – einmal einen von der NPD gestellten Kultusminister geben. In der Bundesrepublik würde dann vermutlich schnell eine Lehrerbildung mit dem Schwerpunkt „*Volkstum und Rechtserziehung*“ eingerichtet.

## Anmerkungen

- 1 Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat werden durch die Präsidenten und die Bundesregierung durch den Bundesminister des Innern vertreten. Verfahrensbevollmächtigte des Bundestags sind die Professoren Dr. Günter Frankenberg (Frankfurt am Main) und Dr. Wolfgang Löwer (Bonn). Verfahrensbevollmächtigter des Bundesrates ist Rechtsanwalt Dr. Dieter Sellner (Berlin). Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung sind der Staatsrechtler und ehemalige schleswig-holsteinische Innenminister Prof. Dr. Hans Peter Bull (Hamburg) und Rechtsanwalt Dr. h.c. Karlheinz Quack (Berlin). Der vollständige Wortlaut des Antrags der Bundesregierung mit Belegen für die politische Praxis der NPD ist im Internet abrufbar ([www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)).
- 2 Vertreter der NPD ist der Parteivorsitzende. Verfahrensbevollmächtigte sind die Rechtsanwälte Horst Mahler (Berlin) und Dr. Hans Günter Eisenecker (Vorsitzender des NPD-Landesverbandes Mecklenburg-Vorpommern).
- 3 Beschluss vom 1. Oktober 2001. Az.: 2 BvB 1/01 – 2 BvB 2/01 – 2 BvB 3/01.
- 4 Prof. Reinhard Kühnl in der Anhörung des Bundestags-Innenausschusses am 25. Oktober 2000. Schriftliche Stellungnahme S. 5.
- 5 Die Lektüre des gesamten Regierungsantrags ist zu empfehlen (siehe Anm. 1).
- 6 Siehe dazu beispielsweise: Ingo Müller: *Furchtbare Juristen. Die unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz*. 1987; Bernd Rüthers: *Die unbegrenzte Auslegung*. 5., erw. Aufl. 1997; Justiz im Dritten Reich. Herausgegeben von Ilse Staff. 1979. Die Zitate sind in dieser Literatur zu finden (jeweils mit Nachweisen).
- 7 Victor Klemperer: *Ich will Zeugnis ablegen bis zum letzten. Tagebücher 1933 – 1945*. 2 Bände. 1995; Georges-Arthur Goldschmidt: *Über die Flüsse. Autobiographie*. 2001.
- 8 Wegen dieser Rechtsprechung haben unlängst ein ehemaligen Ermittlungsrichter im Auschwitz-Prozess, der Vorsitzende des Landesverbandes der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen, der Vorsitzende des Schieds- und Verwaltungsgerichts des Zentralrats der Juden und ein Frankfurter Strafverteidiger Strafanzeige erstattet. Nach ihrer Ansicht haben sich Richter und Staatsanwälte schützend vor die Mörder gestellt, indem sie durch Nichtverfolgung und Freispruch Recht beugten und Strafreitelung begingen. Siehe Frankfurter Rundschau vom 30. März 2001.
- 9 Wolfgang Abendroth: *Über die Notwendigkeit rechtskundlichen Unterrichts in Schule und Volkshochschule*. In: *Neue Justiz* 1948. S. 159/160. Nachdruck in: Heiner Adamski (Hg.): *Politische Bildung – Recht und Erziehung*. Bd. 2. 1986.
- 10 Wilhelm Stuckart: *Nationalsozialistische Rechtserziehung*. 1935. Teilabdruck in: Heiner Adamski (Anm. 9).

# Flucht, Asyl, Einwanderung – das neue Zuwanderungsgesetz unter der Lupe

*Petra Bendel*

Die Terroranschläge in den USA haben in Deutschland bis in die bundesdeutsche Zuwanderungsdebatte hinein nachgehallt. Innere Sicherheit in Form des Anti-Terror-Gesetzes und Zuwanderungsproblematik wurden nach dem 11. September unglücklich miteinander verknüpft. Alle Zuwanderer seien künftig durch den Verfassungsschutz zu überprüfen, hatte der bayerische Innenminister Kurt Beckstein kaum drei Tage nach den Attentaten gefordert. Regelanfragen bei Verfassungsschutz und Nachrichtendiensten bei der Einbürgerung von Ausländern und bei der Erteilung von längerfristigen Aufenthaltstiteln, wie von der Union gefordert, blieben jedoch außen vor; auch ein obligatorischer Fingerabdruck für Asylbewerber ist nicht vorgesehen.

Die harten Verhandlungen mit dem grünen Koalitionspartner Ende Oktober zeitigten jedoch ein unerwartetes Entgegenkommen Otto Schilys bei einigen der im Verlauf der Diskussion aufgetretenen, zentralen Streitpunkten mit Bündnisgrünen, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, die sich vor allem auf die humanitären Aspekte der Zuwanderungsgesetzgebung richteten. Hatten die anfänglichen Schulterschlüsse Schilys mit den Unionsparteien den Koalitionspartner wiederholt brüsk vor den Kopf gestoßen und damit den Koalitionsfrieden ernsthaft gefährdet, so scheint nunmehr umgekehrt der Weg erschwert, wenn nicht gar verbarrikadiert, auf dem der Minister das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode gemeinsam mit den Stimmen der Union im Bundesrat durchbringen will. Gelingt dies nicht, so wird die Zuwanderung zum Wahlkampfthema.

## 1. Warum überhaupt ein neues Zuwanderungsgesetz?

Derzeit leben in der Bundesrepublik Deutschland etwa 7,3 Mio. Ausländer oder Bürger ausländischer Herkunft. Mit einem Anteil von etwa 8,9 Prozent der Wohnbevölkerung liegt die Bundesrepublik damit auf Platz 4 in Europa. Viele dieser Bürger sind schon in zweiter oder dritter Generation in Deutschland und damit Teil der deutschen Gesellschaft. Andere dürfen dagegen nur für begrenzte Zeit hier bleiben, beispielsweise als Asylsuchende oder als Flüchtlinge. Eine weitere, große Gruppe von Migranten ist die der deutschen Staatsangehörigen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen, also die Spätaussiedler der ehemaligen Sowjetunion und anderer Staaten.

Entwicklungen des demographischen Wandels und der Arbeitsmärkte, Anpassungen der Rechtsnormen in der Europäischen Union und nicht zuletzt die humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland sind Herausforderungen an unser Ausländerrecht, das als eines der kompliziertesten und unflexibelsten Systeme in Europa gilt. Geregelt durch das Ausländergesetz und das Asylverfahrensgesetz, wird es in weiten Teilen der Komplexität unserer Zuwanderungssituation nicht mehr gerecht. Parteien und gesellschaftliche Organisationen sind sich daher schon länger einig, dass ein umfassendes, neues Gesamtkonzept vonnöten ist, auch, wenn nach dem 11. September von einigen Stimmen das Gegenteil behauptet wurde.

Eine vor rund einem Jahr von Bundesinnenminister Otto Schily einberufene Expertenkommission aus Vertretern von Parteien, Ländern und Kommunen, Wissenschaftlern, Kirchen und Verbänden unter der Leitung der CDU-Politikerin Rita Süßmuth hatte im Mai 2001 umfassende Empfehlungen für ein solches Gesetz vorgelegt. Diese wie auch entsprechende Entwürfe der politischen Parteien fanden Eingang in den Gesetzesvorschlag, den Innenminister Otto Schily am 3. August dieses Jahres der Öffentlichkeit präsentierte. Die Hauptzielsetzungen lauteten: Steuerung der Zuwanderung gemäß einem (wohlverstandenen) Eigeninteresse, Fortbestehen humanitärer Grundsätze in Asylrecht und Flüchtlingspolitik, Integration der Zugewanderten im Lande.

Mit kleineren Abstrichen stieß der Referentenentwurf zunächst in allen Parteien auf positiven Widerhall: Er vereinfache, so Parteien und Verbände unisono, das komplizierte Ausländerrecht und könne als „Konsenspapier“ für das weitere Verfahren dienen. Als jedoch, wenige Tage später, die „Kröten“ geschluckt waren, die, nach den Worten des Grünen-Politikers Cem Özdemir, „nach rechts und links gleichermaßen verteilt“ worden waren, ließen sich die ersten kritischen Stimmen aus der eigenen Koalition vernehmen. Ralf Fücks, grünes Mitglied der Süßmuth-Kommission, fasste die vom kleinen Koalitionspartner konstatierten Defizite unter Anspielung auf ein Diktum des bayerischen Innenministers Günther Beckstein wie folgt zusammen:

„Der hastig hergestellte Entwurf verbindet eine überfällige Innovation – den Einstieg in die reguläre Zuwanderung von möglichst Höchstqualifizierten – mit zahlreichen kleinlich-gehässigen Restriktionen im Flüchtlings- und Aufenthaltsrecht. Er erhebt die unselige Trennung zwischen ‚Ausländern, die uns nützen, und solchen, die uns ausnützen‘, zum System.“

Die CSU ihrerseits vermeldete, eine Tendenz zu der aus ihrer Sicht notwendigen Zuwanderungsbegrenzung sei im Gesetzentwurf nicht erkennbar. Auch hagelte es Beanstandungen von Seiten zahlreicher gesellschaftlicher Organisationen: der Wohlfahrtsverbände, des Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften und der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Marie-Luise Beck, sowie verschiedener Anwaltsvereinigungen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund meldete sich ebenso mit einer Stellungnahme zu Wort wie die christlichen Kirchen, viele einzelne Initiativen und die Vertretung des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge in Deutschland, UNHCR. Nach anfänglich harter Linie gegenüber den darin geäußerten Beanstandungen ging der Bundesinnenminister in den Koalitionsverhandlungen mit den Bündnisgrünen schließlich auf einige der Hauptkritikpunkte ein.

## 2. Was ist dran an der Kritik? Schilys Entwurf im Kreuzfeuer

Der Hauptvorwurf gegenüber dem Referentenentwurf lautet: Während deutliche Verbesserungen im Bereich der ökonomisch motivierten Zuwanderung zu erkennen seien,



ja, sich eine Absage an ein vorwiegend auf Abwehr ausgerichtetes Zuwanderungsverständnis vollziehe, seien in den Bereichen „humanitäre Aufnahme“ und „Integration“ zum Teil gravierende Verschlechterungen oder unzureichende Neuerungen zu bemängeln. Über die Hauptkritikpunkte gibt die folgende Abbildung einen Überblick.

Abbildung: Hauptkritikpunkte am „Schily-Entwurf“

Bereich	Kritikpunkte
1. Aufenthaltstitel	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schwierige Verfestigung des Aufenthaltsstatus durch hohe Anerkennungsbedingungen betrifft v.a. ältere, länger ansässige Zuwanderer.</li> <li>– Abschaffung der Duldung führt zu unsicherem Rechtsstatus von bislang geduldeten Flüchtlingen.</li> <li>– Rigoroses Ausweisungsrecht selbst für im Lande geborene und aufgewachsene Ausländer verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.</li> </ul>
2. Arbeitsmigration	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beibehaltung des „Rotationsprinzips“: Kurzfristige Anwerbung von Arbeitskräften wiederholt alte Fehler der Gastarbeiteranwerbung.</li> </ul>
3. Familiennachzug	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prinzipielle Begrenzung des Kindernachzuges auf 12 Jahre (bisher: 16 Jahre) – in einigen Fällen auf 18 Jahre – widerspricht Schutz von Ehe und Familie (bei Nachverhandlungen in Regierungsentwurf: 14 Jahre bei dt. Sprachkenntnissen).</li> <li>– Ungleichbehandlung hochqualifizierter Zuwanderer und anderer Ausländer durch verschiedene Altersbegrenzungen beim Kindernachzug ist ungerecht.</li> <li>– Erfordernisse deutscher Sprachkenntnisse für Ausnahmeregelungen beim Kindernachzug sind unpassend.</li> <li>– Erfordernis für Wohnraum- und Einkommenssicherung beim Familiennachzug wird der Situation von Flüchtlingsfamilien nicht gerecht.</li> </ul>
4. Humanitäre Aufnahme/politisches Asyl	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verschlechterung des Flüchtlingsstatus durch „Aussetzung der Abschiebung“ gegenüber dem bisherigen Prinzip der Duldung führt zu unklarem Status für 250.000 Flüchtlinge.</li> <li>– Befristeter Aufenthalt für anerkannte Asylbewerber durch obligatorische Überprüfung der Anerkennung nach 3 Jahren verhindert frühzeitige Integration und beraubt die Betroffenen der Sicherheit bei der Zukunftsplanung.</li> <li>– Flüchtlingsstatus für nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung wird nicht garantiert (bei Nachverhandlungen in Regierungsentwurf aber aufgenommen).</li> <li>– „Kirchenkontingent“ unzureichend: Die Schutzgewährung für Flüchtlinge wird auf private Träger abgewälzt, die für deren Lebensunterhalt aufzukommen haben.</li> <li>– Nicht-Anerkennung von Nachfluchtgründen (z.B. politische Aktivitäten, die nicht an eine schon im Heimatland betätigte Überzeugung anknüpfen, aber im Falle einer Heimkehr zur Verfolgung führen) widerspricht der Genfer Flüchtlingskonvention und sanktioniert politische Betätigungen von Flüchtlingen in Deutschland.</li> <li>– Keine Härtefallregelung vorgesehen, die etwa traumatisierte Flüchtlinge betrifft, welche sich im Asylverfahren nicht angemessen äußern können.</li> <li>– Keine Lösung der illegalen Einwanderung; Rechte für illegal Eingewanderte sind nicht vorgesehen.</li> </ul>
5. Ausreisepflicht-/Abschiebung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schaffung von Sonderlagern zur Abschiebung dient nicht der Beschleunigung der Ausreise.</li> <li>– Flüchtlinge ohne Papiere werden kriminalisiert – gegen sie werden Strafverfahren eingeleitet.</li> </ul>

- Beibehaltung der Abschiebungshaft zementiert Kritikpunkte wie unverhältnismäßig lange Haft (max. 18 Monate) und menschenunwürdige Bedingungen für Abschiebehäftlinge.
- 6. Sozialleistungen – Unwürdigkeit des Entwurfs: die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz für ausreisepflichtige Personen und Asylbewerber werden gänzlich ausgesetzt.
- 7. Integration – Integrationskonzept beschränkt sich auf Sprach- und Bildungskurse zur deutschen Kultur, Geschichte und Rechtsordnung.  
– Teilnahmepflicht an Sprachkursen erniedrigt Zuwanderer und stellt länger in Deutschland ansässige Personen mit geringen Sprachkenntnissen schlechter; Problem: Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung wird implizit an Teilnahme gekoppelt.  
– Integrationskosten werden nicht beziffert.
- 8. Asylverfahren – Ermessensspielraum der Ausländerbehörden im Übergang vom befristeten zum unbefristeten Aufenthalt ist unverhältnismäßig hoch.  
– Wechsel vom laufenden Asylverfahren in die Zuwanderung aus Erwerbsgründen bleibt ausgeschlossen und ist somit der Integration hinderlich.
- 9. Einrichtung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlingswesen – Rückdrängung der politischen Kontrolle/Dominanz der Inneren Sicherheit, da Integrationspolitik wesentlich durch das Bundesinnenministerium gestaltet werden soll; andere Ressorts werden inhaltlich und finanziell von Integrationsfragen ausgeschlossen.

*Quellen:* eigene Zusammenstellung nach den Stellungnahmen von: amnesty international, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Ausländer- und Asylrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins e.V., Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge, Der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland und der EU/Der Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe, Deutsch-Türkische Stiftung/Katholisches Büro in Berlin, Deutscher Caritasverband, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutscher Juristinnenbund (djb), Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Neue Richtervereinigung, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Pro Asyl, Raphaelswerk, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein RAV, UNHCR Deutschland, Verband binationaler Familien und Partnerschaften iaf e.V.

## Arbeitsmigration

Anders als in den 50er, 60er und 70er Jahren, als zu Spitzenzeiten 2,6 Mio. ausländischer Arbeitnehmer (12% der unselbständig Beschäftigten) nach dem Rotationsprinzip ins Land geholt wurden, um Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überbrücken, bedeutet Arbeitsmigration heute die gezielte Anwerbung weniger Spezialisten einzelner Branchen, für die deutsche Kräfte nicht in ausreichendem Maße ausgebildet sind. Dies sind insbesondere Ingenieure, Informatiker, Mathematiker sowie Führungspersonal in Wissenschaft und Forschung, zum Teil aber auch Personal für das Hotel- und Gaststättengewerbe.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Staatsangehörige von außerhalb der EU ist nach geltendem Recht aber prinzipiell versperrt. Von diesem Grundsatz gibt es einige Ausnahmen sowie, nach der Verordnung über die Arbeitserlaubnis, komplizierte und unübersichtliche Regelungen mit erleichterten Bedingungen für bestimmte Berufsgruppen (z.B. Sportler oder Trainer), an denen ein „besonderes öffentliches Interesse“ besteht; andere Gruppen (z.B. Wissenschaftler oder Künstler) sind von der Einholung einer Arbeitserlaubnis befreit. Zeitlich befristete Anstellungen von Arbeitnehmern aus dem Ausland sind auf vier verschiedene Arten geregelt. Es gibt Verträge für Grenzarbeitnehmer (aus Tschechien, Polen und Slowakei), für 5.700 Gastarbeitnehmer (zu einer maximal 18monatigen Ausbildung), für etwa 200.000 Saisonarbeitnehmer (maximal 3 Monate) und für Werkvertragsarbeitnehmer ausländischer Firmen. Speziell für die hochqualifizierten

Arbeitskräfte sieht die auf Anregung von Bundeskanzler Schröder zum 1. August 2000 in Kraft getretene Green-Card-Regelung vor, dass in den nächsten drei Jahren für bis zu 20.000 Computer-Fachkräften eine auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis erteilt werden kann. Obwohl diese Arbeitskräfteanwerbung in sehr geringer Zahl stattfindet, wird dieser Initiative hoher Symbolgehalt zugesprochen: Hierbei handle es sich, so die meisten Organisationen, um eine Abkehr von der bisherigen Abwehrhaltung gegenüber Einwanderung und einer Zuwendung zur gestaltenden Einwanderungspolitik.

In diesem Sinne beansprucht auch der Schily-Entwurf, die bestehenden Zuwanderungsregelungen zu vereinfachen. Er sieht (§19) die Möglichkeit vor, Hochqualifizierten künftig von Beginn an unbefristeten Aufenthalt zu gewähren. Als zusätzliches, optionales Instrument präsentiert er ein Punktesystem (§20), nach dem „im Bedarfsfall“ „eine begrenzte Zahl besonders geeigneter Zuwanderer“ über ein Auswahlverfahren nach folgenden Kriterien aufgenommen werden kann: Alter, schulische und berufliche Ausbildung/Berufserfahrung, Familienstand, Sprachkenntnisse, Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland, Herkunftsland (um Angehörige von EU-Beitrittskandidaten unter Umständen besonders zu berücksichtigen). Dieses Punktesystem soll dem Bundesministerium des Innern zufolge „voraussichtlich zunächst nur einer sehr begrenzten Anzahl von Zuwanderern offen stehen und erst in einigen Jahren angewandt werden ... (vermutlich nicht vor 2010)“.

Die „Quotenlösung“ ist in der Tat ein neuartiges, an den Regelungen der „klassischen“ Einwandererländer wie Kanada und USA orientiertes Konzept. Es eröffnet ein am Bedarf orientiertes Verfahren, da die Quoten immer wieder neu angepasst werden können und sollen. Bricht dieses Prinzip aber tatsächlich mit der für kurzfristig befundenen Politik des „Rotationsprinzips“ in der Vergangenheit? Einige Defizite haben sich gehalten. So wird angemahnt, dass...

„...die alten Fehler der am Rotationsprinzip orientierten Anwerbepolitik nicht wiederholt werden dürfen. Allen angeworbenen Arbeitnehmern sollte im Blick auf klare Zukunftsperspektiven eine Option auf ein Daueraufenthaltsrecht eingeräumt werden. Der Referentenentwurf sieht die Möglichkeit vor, die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis von vornherein auszuschließen (Art. 1, § 8 Abs. 2 RE), ohne dass hierfür klare, das Ermessen der zuständigen Behörden begrenzende Kriterien genannt werden. Damit wird die Wiedereinführung des Rotationsprinzips ermöglicht, das die soziale Existenz der Angeworbenen ausblendet und integrationspolitisch inakzeptabel ist.“ (Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege)

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert in seiner Stellungnahme daher, „...die Auswahl der einwanderungswilligen Drittstaatsangehörigen über ein Punktesystem nicht optional sondern als Regelverfahren einzuführen.“

Für die Festlegung der Quoten zuständig sein soll das neu zu schaffende Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in enger Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit und der Beteiligung eines Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, die eine Höchstzahl für die Zuwanderung im Auswahlverfahren festzusetzen haben. Kritik an diesem Gremium kommt von Seiten der Bundesländer, aber auch von Seiten der Bündnisgrünen und der Ausländerbeauftragten. Der Schily-Entwurf, sollte er Gesetz werden, könne demnach alle wichtigen Entscheidungen ohne das Parlament und ohne politische Kontrolle fällen. Der inhaltliche Schwerpunkt liege auf der inneren Sicherheit.

„Integrationspolitik würde künftig im Wesentlichen durch das Bundesinnenministerium gestaltet; andere Ressorts, etwa das Arbeits- und Sozialministerium, wären damit faktisch inhaltlich und finanziell von Integrationsfragen ausgeschlossen.“ (Deggerich, Markus: Schilys Entwurf – kleinlich, gehässig, restriktiv, in: <http://www.spiegel.de/0,1588,155697,00.html>)

## Flüchtlinge und Asylbewerber

Während die Arbeitszuwanderung mit solchen Nachbesserungen ein flexibles und transparentes Konzept für die wirtschaftliche Zuwanderung bieten könnte, ist in der Tat eine Verschlechterung des Flüchtlings- und Asylrechts auf mehreren Ebenen zu beobachten, wie die obige Abbildung zeigt. Bei einem der im Folgenden kommentierten Streitpunkte einigte sich die rot-grüne Koalition Ende Oktober auf einen Kompromiss: beim Fehlen eines Schutzes für Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung. Andere Streitpunkte blieben offen: die Einführung wiederholter Überprüfung von Fluchtgründen bei Asylbewerbern und – nur zum Teil nachgebessert – die vorgesehenen Regelungen zum Kindernachzug.

Zahlreiche Stellungnahmen mahnten nach Vorlage des „Schily-Entwurfs“ im August dieses Jahres an, die Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung, denen laut der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 umfassender Schutz zusteht, im vorliegenden Entwurf zu berücksichtigen (Das betraf in der Vergangenheit beispielsweise Flüchtlinge vor dem Taliban-Regime in Afghanistan). Hier lagen zentrale „Unterlassungssünden“ des Vorschlags.

„Nach Auffassung des UNHCR und der Mehrzahl der Vertragsstaaten gewährt die Genfer Flüchtlingskonvention Schutz unabhängig davon, ob die Verfolgung von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgeht. Mit der weit gehenden Ausgrenzung der nichtstaatlichen Verfolgung aus dem Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention hat Deutschland sich auch von der Praxis der überwiegenden Mehrheit der EU-Staaten entfernt. UNHCR möchte daher eindringlich appellieren, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das materielle Flüchtlingsrecht im Hinblick auf nichtstaatliche Verfolgung den internationalen Standards anzupassen. Nicht die Frage nach der Zurechenbarkeit der Verfolgung darf ausschlaggebend für die Flüchtlingsanerkennung sein, sondern die Schutzbedürftigkeit des Individuums.“ (Stellungnahme des UNHCR Deutschland)

U.a. der Deutsche Juristinnenbund bemängelte das Fehlen geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe in § 60, Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG-Entwurf (Verbot der Abschiebung):

„Hinsichtlich der Situation von Frauen fehlt die Klarstellung, dass geschlechtsspezifische Verfolgung eine Form von politischer Verfolgung in Anknüpfung an das unverfügbare Merkmal „Geschlecht“ ist. Von geschlechtsspezifischer Verfolgung sind insbesondere betroffen: Frauen, die geschlechtsbezogener Diskriminierung entweder von seiten staatlicher Stellen oder von seiten Privater ausgesetzt sind, wenn der Staat sie nicht ausreichend schützen kann oder will. Die Formen geschlechtsbezogener Diskriminierung reichen von Entrechtung von Frauen über sexuelle Gewalt bis hin zur rituellen Tötung; Frauen, die Verfolgung befürchten, weil sie kulturelle oder religiöse Normen übertreten haben oder sich diesen nicht beugen wollen. Dazu gehören Vorschriften über Kleidung oder Auftreten in der Öffentlichkeit und auch Genitalverstümmelung; Frauen, die Verfolgung aufgrund der Aktivitäten oder der Ansichten von Familienangehörigen befürchten; Frauen, die aus denselben Gründen Verfolgung fürchten wie Männer, wobei die Art der Verfolgung geschlechtsbezogen sein kann.“ (Stellungnahme djb)

Als Erfolg der politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung um den Entwurf ist zu werten, dass sich die rot-grüne Koalition Ende Oktober auf die Anerkennung sowohl der geschlechtsspezifischen als auch der nichtstaatlichen Verfolgungsgründe einigte.

Nicht entscheidend verbessert wurde hingegen ein weiterer Streitpunkt: die Verschlechterung der Asylbedingungen. Den derzeit insgesamt 185.000 Asylsuchenden, die vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder von einer verwaltungsgerichtlichen Instanz als asylberechtigt nach Art. 16a des Grundgesetzes anerkannt bzw. Asylberechtigten gleichgestellt worden sind, stehen sogenannte Konventionsflüchtlinge (zur Zeit insgesamt 44.000) nach § 51 Abs. 1 AuslG (sogenanntes

„Kleines Asyl“) gegenüber. Dabei handelt es sich um solche Personen, die Abschiebungsschutz genießen, weil im Heimatstaat ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist.

Der Schily-Entwurf will, was allseits begrüßt wird, die aufenthaltsrechtliche Stellung von Inhabern des „kleinen Asyls“ jener der Asylberechtigten angleichen. Nach dem neuen Vorschlag sollen sie (statt bisher eine Aufenthaltsbefugnis oder Verlängerung für maximal 2 Jahre) einen dauerhaften Aufenthaltstitel nach drei Jahren erhalten. Dies geschieht nun freilich unter der Prämisse, dass sich die Verhältnisse im Herkunftsland nicht gebessert haben. Wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung jedoch nicht mehr vorliegen, ist die Anerkennung als Asylberechtigter unverzüglich zu widerrufen. War dies bereits nach geltendem Recht der Fall, sieht aber der neue Gesetzesentwurf nach drei Jahren eine generelle „Überprüfung auf Grundlage der Lageberichte des Auswärtigen Amtes vor.“ Ist diese Überprüfung als Pflichtübung als zu verstehen, so macht Pro Asyl folgende Modellrechnung auf:

„Würde man die obligatorische Prüfung zum jetzigen Zeitpunkt einführen, wären die Entscheidungsjahr 1997 und 1998 betroffen. Für das Jahr 1997 müsste sich das Bundesamt mit 20.999 Fällen nochmals befassen, für das Jahr 1998 mit 13.857 Fällen. Nicht eingerechnet sind dabei die Fälle, in denen im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens Anerkennungen ausgesprochen worden sind. Angesichts der gegen negative Entscheidungen weitere Rechtsmittel einzulegen, dürfte eine solche obligatorische Überprüfung zu einer weiteren jahrelangen Verunsicherung der Betroffenen führen und jede Integration ausschließen. Menschen, die nach jahrelang andauernden Verfahren endlich glauben, in Sicherheit zu sein, werden erneut in Unsicherheit gestürzt.“ (Stellungnahme Pro Asyl)

Eine der am häufigsten beanstandeten Maßnahmen, die das im August vorgelegte Konzept beinhaltet, liegen im Bereich des Familiennachzugs, speziell des Kindernachzugs. Die Kritik nahm hier eine deutliche Verschlechterungstendenz gegenüber den geltenden Regelungen wahr. Gerade der Anteil der Familienangehörigen, die mit Aussiedlern nach Deutschland kommen, ohne selbst den Status eines Aussiedlers zu haben, ist erheblich. Zwischen 1996 und 1999 zogen insgesamt rund 250.400 Ehegatten und Familienangehörige hier lebender Ausländer aus Drittstaaten nach. Nach geltender Rechtslage ist ein Nachzug von Kindern nur bis zu 16 Jahren möglich. Diese Regelung wurde in der Vergangenheit vor allem von Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsorganisationen als familienunfreundlich kritisiert.

Der Referentenentwurf aus dem Bundesinnenministerium sah nun zwar einen Anspruch auf den Nachzug von Kindern bis zu deren 18. Lebensjahr vor. Dies galt aber nach der ersten Fassung nur, solange diese im Familienverband einreisten. Wenn aber ein Kind außerhalb des Familienverbandes einreiste, so war ein Rechtsanspruch auf Nachzug nur für Kinder von Konventionsflüchtlingen und von solchen Ausländern gewährt, die als Hochqualifizierte oder im Rahmen des Auswahlverfahrens eine Niederlassungserlaubnis haben. Ansonsten bestünde ein Rechtsanspruch nur noch bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres. Eine Ausnahme von der o.g. Regelung wäre nur dann möglich, wenn das Kind ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache besitze. Der Bundesinnenminister begründet dies mit dem Wunsch, damit solle...

„...eine möglichst frühzeitige Integration der Kinder in Deutschland sichergestellt werden. Die Praxis, Kinder außerhalb der Familie im Herkunftsland aufwachsen zulassen und sie kurz vor Ablauf des regulären Nachzugsalters (z.Z. 16 Jahre) nach Deutschland zu holen, soll damit grundsätzlich unterbunden werden.“

Diese generelle Begrenzung Nachzugsalters für die Kindern von Zuwanderern auf zwölf Jahre wurde in zahlreichen Stellungnahmen als „inhuman“ geißelt. Sie wi-

derspricht nach dem Verständnis der Wohlfahrtsverbände dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) und jeglicher Erfahrung, nach der in der Regel der zuwandernde Familienvater seine Familie kaum auf eigenes Risiko mitbringen könne, ohne zu wissen, ob er sich dauerhaft niederlassen können werde. Auch die Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen von Zuwanderern wird zurecht beanstandet. Schließlich stellt das Erfordernis ausreichender deutscher Sprachkenntnisse eine weitere, nicht nachvollziehbare Hürde für den Nachzug dar. Die Nachbesserung, die der Innenminister den Grünen Ende Oktober zugestand, lautete, dass nachgezogenen Kindern bis zu 14 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden solle, wenn das Kind „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ besitze. Ein zentraler Kritikpunkt wird damit aber nach wie vor nicht ausgehebelt:

„Welches nichtdeutsche Kind verfügt schon über ausreichende Deutschkenntnisse ohne zuvor in Deutschland gelebt und Kindergarten, Schule besucht zu haben? Man stelle sich das umgekehrt vor: ein deutsches Kind dürfe zu seinen in der Türkei lebenden Eltern nur nachziehen, wenn es türkisch kann. Das Recht des Kindes, mit seinen Eltern zusammen zu leben, kann nicht an Sprachkenntnisse gekoppelt werden.“ (Stellungnahme des Verbandes binationaler Familien und Partnerschaften iaf).

Familiennachzug ist nicht nur ein gesetzlich einklagbares Recht, sondern bereits ein Instrument der Integration, bei dem es jedoch fraglich erscheint, ob die oben genannten, anvisierten Maßnahmen dieses Ziel erreichen. Kapitel 3 des Gesetzentwurfs beschäftigt sich gezielt mit Maßnahmen, die die Integration durch staatliche Angebote fördern sollen: Sprachkurse, Einführungen in die bundesdeutsche Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte Deutschlands. Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, sollen einen Anspruch auf Teilnahme an diesen von privaten wie öffentlichen Trägern durchgeführten, sogenannten Integrationskursen erhalten. Bei fehlenden Deutschkenntnissen und einem Aufenthalt von weniger als fünf Jahren soll Teilnahmepflicht bestehen – Letzteres ist Stein des Anstoßes für viele Verbände. Sollte ein Ausländer dieser Teilnahmepflicht nicht nachkommen, so führt, dem Entwurf zufolge, „die zuständige Ausländerbehörde vor der Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis ein Beratungsgespräch durch, in dem der Ausländer auf die Folgen seiner Pflichtverletzung hingewiesen wird.“ (§45).

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. vermisst...

„...eine umfassende Integrationskonzeption, die nicht auf den Erwerb der deutschen Sprache und Gesellschaftskunde reduziert wird; eine nachholende Integrationspolitik für länger in Deutschland lebende Ausländer, deren Einbeziehung ebenso wie die der Aussiedler kaum oder gar nicht vorgesehen ist; ein differenziertes Instrumentarium der Integrationsförderung mit einer impulsgebenden finanziellen Grundausstattung statt drei Paragraphen und Vorgaben von Kostenneutralität; eine Klärung der Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.“

### 3. Fazit

Das Innovative des Referentenentwurfs liegt darin, dass in der Tat erstmals versucht wird, Migration entsprechend den bundesdeutschen Interessen zu gestalten. Dennoch bestehen schon bei der ökonomischen Zuwanderungsregelung Defizite, die, werden sie nicht behoben, die Chance vertun, das entstehende Regelwerk tatsächlich zum – nach dem Wunsch des Bundesinnenministers – „modernsten Zuwanderungsrecht Europas“

zu entwickeln. Dazu zählt auch die Notwendigkeit, die großen Spielräume, die nach dem Entwurf den Ausländerbehörden beim Übergang vom befristeten zum dauerhaften Aufenthalt zukommen, zu begrenzen, um das Neuartige des Gesetzentwurfes nicht in einer oft überkommenen Behördenpraxis untergehen zu lassen.

In den Maßnahmen, die das zweite Ziel – die Bekenntnis zu den humanitären Verpflichtungen – betrifft, fallen die Vorschläge zum Teil hinter den *status quo* zurück. Sie lassen befürchten, dass nicht allein der Schutz von Flüchtlingen und politisch Verfolgten verfehlt, sondern auch das dritte Ziel – die Integration hier lebender Migranten – konterkariert wird, und daran ändern auch die mit den Grünen beschlossenen Nachbesserungen im Grundsatz nichts. Diesem Ziel wenig zuträglich ist nämlich das zugrunde liegende Bild einer einseitigen Anpassungsleistung von Seiten der Zuwanderer; viele hier genannte Maßnahmen der Asyl- und Flüchtlingspolitik laufen bereits im Ansatz einer möglichen Integration zuwider. So hinkt beispielsweise der Familiennachzug – potenziell ein Instrument der Integration – nicht nur hinter bestehenden deutschen Regelungen, sondern auch hinter dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Konzept für eine Harmonisierung hinterher. Auch Einbürgerung und Staatsangehörigkeitserwerb sind zentrale Integrationsinstrumente; eine Nachbesserung der im Januar 2000 in Kraft getretenen Staatsangehörigkeitsregelung wäre hier eine förderliche Maßnahme. Andere Instrumente wie etwa eine Anti-Diskriminierungsgesetzgebung bleiben in Deutschland im Unterschied zu einigen anderen europäischen Staaten weiterhin ungenutzt. Integrationspolitik ist eine Querschnittspolitik *par excellence*. Will sie nicht in Maßregelungen der Zuwanderer stecken bleiben, so muss sie über die Beherrschung der deutschen Sprache und die Erteilung von Unterricht in Kultur und Geschichte des Aufnahmelandes dringend hinaus gehen.

Ähnliches gilt auch für die Einrichtung der für die Zuwanderung zuständigen Institutionen. Ein zentrales Amt mitsamt Sachverständigenrat und Forschungsinstitut, das die bisherige Zersplitterung von Kompetenzen und mangelnde Transparenz von Verfahren ersetzt, ist zweifellos eine begrüßenswerte und seit langem eingeforderte institutionelle Verbesserung. Es muss jedoch transparent und policy-übergreifend arbeiten, will es sich nicht dem Vorwurf der mangelnden Kontrolle und einseitigen Konzentration auf die innere Sicherheit aussetzen. Eine solche wird nach den Anschlägen des 11. September zweifellos noch verstärkt, darf aber nicht zum Hauptziel geraten, wenn – und das legt die öffentliche Auseinandersetzung nahe – eine umfassende Neuregelung der Zuwanderung wirklich das gesellschaftliche und politische Ziel ist.

Für dauerhaftere Lösungsansätze, die angesichts der vielen verschiedenen Herausforderungen an das Ausländerrecht gefragt sind, ist im gesamten Bereich der Zuwanderung eine Kooperation mit anderen Politikfeldern unabdingbar. Hier muss die Einwanderungs- und Asylpolitik auch die Koppelung mit der Entwicklungspolitik, mit der Arbeitsmarkt-, Handels- und Wirtschaftspolitik suchen. Entwicklungspolitische Maßnahmen müssen die Perspektiven junger Menschen verbessern und das Massenelend bekämpfen; *Peace Keeping* und *Peace Making* sind flankierende Maßnahmen, die der Prävention von Fluchtbewegungen aus Kriegs- und Bürgerkriegsländern dienen. Die Kooperation zwischen Entsende- und Aufnahmeländern ist eminent wichtig, nicht allein, um die Gründe für Flucht und Asyl im Vorfeld eindämmen zu helfen, sondern auch, um im Bereich der Konkurrenz entwickelter Industriestaaten um gut ausgebildete Köpfe in Zukunft einen „*brain drain*“ zuungunsten der Entwicklungsländer vermeiden zu helfen.

Der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes ist hierfür lediglich ein Beginn. Seine nun im Nachhinein ausgebesserten Mängel, deren schriftliche Fassung bei Abschluss des Manuskripts noch ausstand, sind mit dem politischen Spagat erkaufte, der den Bundesin-

nenminister mal zur Rechten, mal zur Linken sich neigen lässt. Nun werden die Zugeständnisse an die Grünen entweder bei erneuten Beratungen mit der Union wieder wegverhandelt – wobei dem saarländischen CDU-Zuwanderungsexperten Peter Müller oder dem brandenburgischen Innenminister Jörg Schönbohm eine Schlüsselrolle zukommen könnte –, oder aber das Gesetz scheitert komplett. Eine für den anstehenden Wahlkampf wenig vielversprechende Lösung, wenn es nicht gelingt, das umstrittene Thema rational zu behandeln.



## Sollte die NPD verboten werden? –

Ein Simulationsspiel für die Sekundarstufe II zum Verbotsverfahren gegen die NPD vor dem Bundesverfassungsgericht

*Peter Anders*

Erstmals seit den Verboten der Sozialistischen Reichspartei (SRP) 1952 und der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) 1956 ist durch die Anträge aller drei antragsberechtigten Bundesorgane ein Verbotsverfahren nach Art. 21, Abs. 2 des Grundgesetzes gegen die NPD in Gang gekommen. Für und Wider eines Parteienverbots einer als verfassungswidrig eingestuften Partei wurden und werden sowohl in der Politikwissenschaft als auch in der öffentlichen Diskussion sehr unterschiedlich beurteilt – sowohl im Hinblick auf die generelle Tauglichkeit des „Instruments“ Parteienverbot in der politischen Auseinandersetzung als auch in Bezug auf mögliche Folgen eines Verbots bzw. der *Nichteinstufung* einer Partei als verfassungswidrig.<sup>1</sup>

Das laufende Verbotsverfahren bietet – unbeschadet der traurigen und beschämenden Tatsache, dass es in unserem Land Gewalt und Hetze gegen Andersdenkende und „Fremde“ gibt – für die politische Bildungsarbeit eine Gelegenheit, in eine für alle Demokraten wichtige Diskussion über den Sinn und Zweck des Parteienverbots zu treten. Eine grundsätzliche Frage könnte lauten: Wie viel politische Auseinandersetzung mit antidemokratischen Kräften ist nötig, wann bedarf es der „wehrhaften“ Antwort aller Demokraten, um den Grundkonsens des politischen Gemeinwesens zu wahren und antidemokratischen Bestrebungen eine deutliche Grenze aufzuzeigen?

Um mit Schülerinnen und Schülern diese grundsätzlichen, in das aktuelle Verbotsverfahren unmittelbar hineinspielenden Erwägungen zu behandeln, bietet sich die „Sache selbst“ an, nämlich das Verbotsverfahren in (natürlich stark abgekürzter Form) zu simulieren.

### Zum didaktischen Stellenwert von Simulationsspielen

Simulationen gehören schon seit langem zu für die politische Bildung besonders typischen Methoden. Begrifflich sind simulative Spielformen unter oft unterschiedlichen Bezeichnungen zu finden, so beispielsweise als Rollenspiele, Planspiele oder Entscheidungs- und Konferenzspiele.<sup>2</sup> Die Vielfalt der verwendeten Kennzeichnungen mag zum einen darin begründet liegen, dass zu wenig Klarheit über den didaktischen Zweck und die jeweils beabsichtigten Zielsetzungen herrscht, zum andern dürfte es aber auch

schwierig sein, angesichts der unterschiedlichen, oft auf eine spezifische Fallsituation bezogenen Konkretisierungen eindeutige Grenzen zwischen den verschiedenen Formen zu ziehen. Die begrifflichen Unschärfen sollten jedoch nicht überbewertet werden und den Blick dafür verstellen, dass im simulativen Probehandeln im Rahmen der politischen Bildung erhebliche Chancen zu sehen sind. Gerade die o.g. Spielformen ermöglichen häufig eine höhere Motivation der Schüler, sich mit einem möglicherweise „trocken“ erscheinenden Sachverhalt intensiver auseinander zu setzen. Indem einzelne Schüler bzw. Schülergruppen sich auf das Handeln aus einer bestimmten Perspektive heraus und in einer bestimmten Rolle vorbereiten, können Sichtweisen, Details und Probleme deutlich werden, die sich bei einer „theoretisch-abstrakten“ Problembesprechung nicht immer unmittelbar aufdrängen und erst aufgrund einer Entschlüsselungsleistung durch Anleitung des Lehrers zum Vorschein kommen.<sup>3</sup>

Neben der Motivierung dürfte insbesondere den mit dem Charakter des Politischen eng zusammenhängenden Faktoren ein besonderes Gewicht für den Einsatz von Simulationsspielen im politischen Unterricht zukommen:

- der Zwang zu einer Entscheidung (der auch die bewusste Nicht-Entscheidung mit den zu reflektierenden Folgen einschließt),
- der Zeitdruck und die Probleme mangelnder Information oder der ggf. zu bewältigenden Informationsfülle, unter denen Entscheidungen zu treffen sind,
- die Interessengeleitetheit politischer Prozesse,
- die Notwendigkeit der Kompromissfindung und des Aushandelns von Problemlösungen zwischen den beteiligten Akteuren sowie
- das Erfordernis der Empathie, um die Interessen und berechtigten Anliegen von Betroffenen nachvollziehen zu können.

Eng verknüpft mit Simulationsspielen ist das Lernen an „Fällen“. Der Fall steht exemplarisch für reale bzw. der Realität nachempfundene Situationen, in denen bestimmte, für die Bewältigung der Situation bedeutsame Elemente enthalten sind. Ein mit dem Fall gegebenes Problem wird den Lernenden in seinen typischen, oft in der Form der Dilemmasituation zur Entscheidung auffordernden Komponenten präsentiert. Die Bewältigung der Fallsituation im simulativen Handeln stellt das Übungsfeld dar, in dem Fach- und Methodenkenntnisse erworben und angewendet, Sozialkompetenz und Problemlösefähigkeit geschult werden sollen. In der fachdidaktischen Diskussion findet sich bisweilen die Unterscheidung zwischen dem Fallprinzip und der Fallmethode. Während das „Fallprinzip“ die Beschäftigung mit einem realen Fall umfasst, der mit seinem Konflikt- und Problemgehalt *nachvollzogen* wird, bezieht sich der Begriff „Fallmethode“ auf vom Lehrer konstruierte, an maßgebliche Bedingungen der Realität angelehnte Fiktivsituationen, die zum *Zwecke des Lernens* von den Schülern zu bewältigen sind.<sup>4</sup>

## Zielsetzungen und thematische Einbindung der Simulation zum „NPD-Parteiverbotsverfahren“

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden das Simulationsspiel zum „Parteiverbotsverfahren gegen die NPD“ näher vorgestellt werden. Die spezifische Konstruktion der Lernsituation liegt in der Sache begründet: Der reale Fall ist noch nicht abgeschlossen, noch nicht „gelöst“. Die an ihn angelehnte Spielsituation ist insofern nicht rein fiktiv, wengleich im Entscheidungsspiel eine mögliche Lösung des realen Falls spielerisch vorweggenommen wird.<sup>5</sup> Somit dürfte hierin eine besondere Chance liegen, die Schüler

für die Beschäftigung mit dem aktuellen Fall zu motivieren und die Thematik gleichsam in der Simulation in wesentlichen Elementen zu erschließen. Diese betreffen insbesondere:

- die Kenntnis, dass die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit des Parteienverbots ausdrücklich vorsieht, aber auch in einem eigens geregelten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ansiedelt;
- die vom Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung herausgestellten maßgeblichen Kriterien für ein Verbot<sup>6</sup>;
- die Motive der Antragsteller (im Spiel exemplarisch am Beispiel der Argumentation der Bundesregierung);
- die Ziele, das Auftreten und Erscheinungsbild der NPD sowie typische Erscheinungsformen der rechtsextremen Szene insgesamt<sup>7</sup>;
- die grundsätzlichen Probleme, die mit der Anwendung der Verbotsmöglichkeit zusammenhängen;
- die eigene begründete Urteilsbildung im vorliegenden Fall vor dem Hintergrund der in der veröffentlichten Meinung vertretenen Positionen.

Die thematische Einbindung in größere Unterrichtszusammenhänge könnte auf verschiedene Weise je nach dem gewählten Gesamthema erfolgen. Denkbar sind etwa die beiden folgenden Varianten:

Das Simulationsspiel zum NPD-Verbotsverfahren ist Bestandteil einer Unterrichtsreihe zum Rechtsextremismus als gesellschaftlichem Problem. Hier könnte die Simulation auf der Erarbeitung des Phänomens „Rechtsextremismus“ in seinen unterschiedlichen Facetten aufbauen. Leitend wäre die Fragestellung, welche Maßnahmen dazu beitragen können, rechtsextremen Einstellungen und Verhaltensweisen zu begegnen. In diesem Kontext dürfte das „Instrument“ Parteienverbot *eine* Handlungsalternative darstellen. Die Thematik müsste dann auch andere repressive, pädagogische und argumentative Lösungsversuche mit einbeziehen.<sup>8</sup>

Eine andere Möglichkeit der Einbettung in einen größeren Unterrichtskontext läge beispielsweise darin, das Parteienverbot als ein typisches Problem der bundesdeutschen Parteiendemokratie zu behandeln. Vor dem Hintergrund der historischen Bedingungen, unter denen das Grundgesetz entstanden ist, werden ausgewählte heutige Problemstellungen eher additiv untersucht, um die Charakteristika und Probleme des bundesdeutschen politischen Systems an bedeutsamen Fragestellungen genauer zu erarbeiten. Es dürfte einleuchten, dass die Formen politischer Auseinandersetzung, – das Instrument „Parteienverbot“ ist *eine* davon –, Bedeutung haben für die Legitimität des politischen Systems in den Augen seiner Bürger und insofern auch für junge Menschen bedenkenswert sind.

## Der Ablauf des Simulationsspiels

Das Simulationsspiel gliedert sich in vier Phasen, die im Folgenden im Hinblick auf Ziel und Funktion erläutert werden sollen:

### 1. Problemkonfrontation: (1 Unterrichtsstunde)

Als Einstieg in das Thema der Simulation bietet sich ein aktuelles Ereignis an, an dem der Problemdruck deutlich wird und das zu weitergehenden Überlegungen und Reaktionen auffordert. Beispielfhaft könnte hier eine genehmigte (oder auch nicht genehmigte)

migte) NPD-Demonstration den Ausgangspunkt bilden für die Formulierung von Fragen und Problemen seitens der Schüler:

Ist es notwendig, den Aufmärschen der NPD eine Grenze zu setzen? Warum inszeniert die NPD derartige Veranstaltungen? Wie sieht ihre Strategie aus? Warum gibt es Gegendemonstrationen? Wenn nicht von den Schülern angesprochen, sollte der Lehrer die Frage in den Horizont bringen: Sollte die NPD nicht einfach verboten werden? In dieser Phase kann auch Raum gegeben werden für erste Meinungsäußerungen der Schüler zu den gesammelten Fragen.

Eine Alternative bietet sich aus der Sicht der Opfer rechter Gewalt an. Die zentrale Frage „Wie kann die rechte Gewalt gegen ‚Fremde und Andersdenkende‘ eingedämmt werden?“ führt ebenso zu der hier weiter zu verfolgenden Problematik des Verbots der NPD.

## *2. Einführung in die Methode des Simulationsspiels und Vorbereitung der Spielphase in Gruppen: (ca. 3 Unterrichtsstunden)*

Sofern die Schüler die methodische Grundform des Entscheidungsspiels noch nicht kennen, bedarf es einiger klärender Worte durch den Lehrer, um die nötige Transparenz für den weiteren Unterrichtsverlauf herzustellen.

Die Gruppe wird sodann in verschiedene Akteure aufgeteilt, nämlich die Verfassungsrichter, die Vertreter der Bundesregierung als Antragstellerin, die Vertreter der NPD, Sachverständige (Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie Politologen) und das Verfahren beobachtende Journalisten bzw. Fernsehreporter.

Alle Gruppen erhalten inhaltsgleiche Grundinformationen sowie z.T. gruppenspezifische Materialien und Rechercheaufträge, daneben eine Rollenkarte, auf der einige knappe Hinweise zum erwarteten Rollenhandeln zu finden sind.<sup>9</sup> Die gruppenspezifischen Rechercheaufträge beziehen sich auf bestimmte, im Internet leicht zu erreichende Quellen, die – z.T. ergänzend – ausgewertet werden sollen. Sie vermindern den Papieraufwand erheblich und können ggf. auch in die vorbereitende Hausaufgabe während der Gruppenarbeitsphase gegeben werden.

Der Lehrer sollte darauf achten, dass möglichst in allen Gruppen ein oder mehrere leistungsstarke Schüler vertreten sind, die ohne größere Probleme vor ihren Mitschülern reden können, auf jeden Fall aber in der Gruppe der Verfassungsrichter, da diese die zu simulierende mündliche Verhandlung zu leiten haben und insofern eine gegenüber den anderen Gruppen dominantere Rolle spielen.

## *3. Spielphase: ca. 2-3 Unterrichtsstunden*

In dieser Phase agieren die Schüler weitgehend selbstständig. Die Gruppe der Verfassungsrichter leitet die Verhandlung, sie erteilt das Wort und stellt Fragen. In der Vorbereitungsphase ist diesen Schülern ein Auszug aus dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz gegeben worden, der Hinweise zum Verfahrensablauf enthält. Den Spielern muss hinreichend klar sein, dass es sich bei der simulierten mündlichen Verhandlung weder um einen Strafprozess US-amerikanischer Provenienz mit Geschworenen handelt (woher auch immer diese Vorstellungen kommen mögen...), noch um eine „lockere“ Diskussionsrunde. Somit können hier auch wichtige institutionenkundliche Aspekte im Entscheidungsspiel deutlich werden.

Zuerst sollten die Vertreter der antragstellenden Bundesregierung ihre Begründung mündlich vortragen, sodann haben die Vertreter der NPD Gelegenheit sich zu äußern. Die NPD-Vertreter haben womöglich Identifikationsprobleme mit der Rolle, zumal dann, wenn etwaige aggressive Schüleräußerungen aus anderen Spielgruppen persönlich genom-

men werden. Schließlich sollte das Gericht die sog. Sachverständigen hören. Speziell im Falle der auftretenden Politologen übersteigt das Entscheidungsspiel die bloße rechtliche Prüfung des Antrags. Da aber die gesamte Diskussion des Parteienverbots nicht auf die rechtliche Frage des Vorliegens der Verfassungswidrigkeit beschränkt ist, erscheint mir dies aus didaktischen Gründen ratsam und sinnvoll. Die Kontroversität der Problemstellung wird damit erhöht, zudem sollte die politische Urteilsbildung über eine rein rechtliche Betrachtung (d.h. hier: Liegen ausreichende Beweismittel für die Aussprechung eines Verbots vor?) hinausgeführt werden.

Die Spielphase ist zudem der Ort, wo die Argumentationsfähigkeit der Schüler sowie ihre geistige Flexibilität besonders gefordert sind und auch gefördert werden sollen. Nach meinen Erfahrungen sollte in der Vorbereitung auf die Spielphase bereits darauf hingewiesen werden, dass die Fähigkeit, eine Argumentation bündig vorzutragen, für den Verlauf des Spiels von großer Bedeutung ist. Es droht andernfalls die Gefahr weit-schweifiger Ausführungen bzw. des Abgleitens in Fragen, die nicht zum Kern des Verfahrens gehören (z.B. über einzelne Punkte des NPD-Parteiprogramms).

Schließlich können sowohl die Vertreter der Bundesregierung als auch diejenigen der NPD ein kurzes Schlussplädoyer halten, bevor sich das Gericht zur Beratung (in einen Nebenraum) zurückzieht. Die Gruppe der Verfassungsrichter braucht hier ausreichend Zeit (nicht unter 10 Minuten, eher länger); diese Beratungspause kann der Lehrer nutzen, um mit den übrigen Schülern erste Eindrücke aus der Verhandlung auszutauschen. Dies sollte aber keinesfalls die Reflexionsphase ersetzen, da diese mit allen Schülern erfolgen muss und die Spielphase zu diesem Zeitpunkt noch nicht beendet ist. Besonders spannend dürfte dann der Moment der Urteilsverkündung sein, die von den Richtern mit einer Begründung zu versehen ist.

Als hilfreich für die Durchführung des Spiels hat sich die Verwendung von „Tischkarten“ für die einzelnen Gruppen erwiesen (z.B. „Bevollmächtigte der Bundesregierung“ etc.). So fällt es der Gruppe der Richter leichter, die jeweiligen Akteure eindeutig zuzuordnen.

Unterrichtsorganisatorisch sollte sich die anschließende

#### *4. Auswertungs- und Reflexionsphase*

möglichst unmittelbar an die Spielphase anfügen, da ansonsten wichtige Spieleindrücke verloren gehen und dadurch der Wert der gemeinsamen Diskussion ggf. erheblich geschmälert würde.

Die Auswertung sollte sich zum einen auf das gelungene bzw. weniger gelungene Rollenhandeln der Akteure beziehen. Die möglichen Gründe für geglückte oder nicht geglückte Rollenidentifikation sind zu erörtern.

Zum andern geht es dann um die inhaltliche Diskussion des erfolgten Urteils, um die Zustimmung oder Ablehnung seitens der Mitschüler, um die für das Urteil relevanten Kriterien, um die Schlüssigkeit der Begründung, aber ebenso auch um denkbare Folgen eines ähnlich lautenden Urteils im realen Fall. Die hier angedeuteten Frage- und Denkrichtungen sollen verdeutlichen, dass diese Phase für die Bewusstmachung des im zurückliegenden Spiel Erlebten und der (hoffentlich) gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten von elementarer Bedeutung ist. Ihr muss auch von der zur Verfügung stehenden Zeit her Rechnung getragen werden.

Die Rolle der Journalisten ist während der Spielphase nicht in Erscheinung getreten. Die von diesen Schülern schriftlich angefertigten oder als freie Redebeiträge für Rundfunk und Fernsehen vorbereiteten Kommentare können dann in der Folgestunde vorgelesen bzw. vorgetragen werden. Ihnen kommt damit auch eine Funktion im Sinne einer zusammenfassenden Bewertung zu.

Eine weitere Möglichkeit, die im Entscheidungsspiel aufgetretenen Fragen und Probleme zu vertiefen, besteht darin, die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Beurteilungskriterien im Hinblick auf die Verfassungswidrigkeit einer Partei von den Schülern nochmals lesen zu lassen mit dem Ziel, die mögliche Richtung einer Argumentation im Hinblick auf das laufende Verfahren auszuloten.<sup>10</sup> Damit kann schließlich die Brücke geschlagen werden zum Ausgangspunkt des Entscheidungsspiels, nämlich dem realen, noch nicht entschiedenen Fall. Sollte das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung getroffen haben<sup>11</sup>, bietet sich der Rückbezug zum von den Schülern gespielten Verfahren unmittelbar an und kann zu einer erneuten Beschäftigung mit der Thematik anregen.

## Möglichkeiten der Lernerfolgskontrolle

Für die Bewertung von Schülerleistungen bestehen auch während eines Simulationsspiels ausreichend Möglichkeiten. Beispielsweise können die von den Gruppen vorzubereitenden Beiträge vom Lehrer in schriftlicher Form angefordert werden, um etwa Argumentationsbreite und –tiefe zu beurteilen. Ebenso lassen die mündlichen Redebeiträge eine Bewertung im Hinblick auf die Fähigkeit, eine Position überzeugend zu begründen und präzise zu formulieren, zu. Ein Beispiel für eine an die Thematik angebundene Klausurstellung findet sich im Materialteil.<sup>12</sup>

## Anmerkungen

- 1 Vgl. die exemplarische Zusammenstellung unterschiedlicher Standpunkte bei: H.-H. Hartwich: Verbot der NPD? in: *Gegenwartskunde* 4/2000, S. 486ff; ferner: K. Sontheimer/W. Bleek: *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München 1999, S. 224f.
- 2 Vgl. W. Buddensiek: *Rollen- und Simulationsspiele*, in: W.W. Mickel (Hrsg.): *Handbuch zur politischen Bildung*, Bonn 1999, S. 369ff; H.-W. Kuhn: Stichwort „Entscheidungsspiel“, in: Ders./P. Massing (Hrsg.): *Methoden und Arbeitstechniken*, Bd. 3 des *Lexikon der politischen Bildung*, Schwalbach/Ts. 2000, S. 30-32.
- 3 Damit ist keine Wertung verbunden, die von einer (prinzipiellen) Überlegenheit bestimmter methodischer Arrangements, hier also Simulationsspielen, gegenüber anderen ausgeht.
- 4 Vgl. W. Gagel/I. Glass: *Fallprinzip und Fallmethode*, in: W. Gagel/D. Menne (Hrsg.): *Politikunterricht. Handbuch zu den Richtlinien NRW*, Düsseldorf 1988, S. 175-187; ferner: S. Reinhardt: Stichwort „Fallstudie“, in: Kuhn/Massing (s. Anmerkung 2), S. 47; G. Breit: Stichwort „Fallanalyse“, ebd., S. 44-47.
- 5 In der Fallkonstruktion wird also das nach § 45 des Bundesverfassungsgerichtsgesetz vorgesehene Vorverfahren (Prüfung, ob der Antrag als unzulässig zurückzuweisen ist) übersprungen und davon ausgegangen, dass es zur mündlichen Verhandlung kommt. – Vgl. die entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 01.10.2001 (s. z.B. FAZ vom 05.10.2001).
- 6 Vgl. hierzu die instruktive Zusammenschau bei H.-H. Hartwich (s. Anmerkung 1), S. 481ff (gerade für die unter Zeitdruck zu bewältigende Unterrichtsvorbereitung empfehlenswert !) sowie: D. Hesselberger: *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung*, Neuwied 1999 (11. Aufl.), S. 196f; ausführliche Auszüge aus der Rechtsprechung des BVerfG in: A. Mintzel/H. Oberreuter (Hrsg.): *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1990, S. 470-483.
- 7 Vgl. A. Pfahl-Traugher: *Die Entwicklung des Rechtsextremismus in Ost- und Westdeutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 39/2000, S. 3-14.
- 8 Vgl. H.-G. Jaschke: *Sehnsucht nach dem starken Staat – Was bewirkt Repression gegen rechts?* in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 39/2000, S. 22-29; sowie: W. Schubarth: *Pädagogische Konzepte als Teil der Strategien gegen Rechtsextremismus*, ebd., S. 40-48.

- 9 Siehe Materialteil, unter der Internet-Verlagsadresse.
- 10 Hierfür eignet sich ein Textauszug aus dem Aufsatz von H.-H. Hartwich (s. Anmerkung 1): Abschnitt I, S. 482-484.
- 11 Gerechnet wird hiermit im Laufe des Jahres 2002.
- 12 Der vorgeschlagene Textauszug müsste dann aus dem gruppenspezifischen Material für die „Journalisten“ herausgenommen werden.

## Literatur

- Breit, G.: Stichwort „Fallanalyse“, in: Kuhn/Massing (s. dort), S. 44-47.
- Buddensiek, W.: Rollen- und Simulationsspiele, in: W.W. Mickel (Hrsg.): Handbuch zur politischen Bildung, Bonn 1999, S. 369ff.
- Gagel, W./Glass, I.: Fallprinzip und Fallmethode, in: Ders./D. Menne (Hrsg.): Politikunterricht. Handbuch zu den Richtlinien NRW, Düsseldorf 1988, S. 175-187.
- Hartwich, H.-H.: Verbot der NPD? in: Gegenwartskunde 4/2000, S. 486-491.
- Hesselberger, D.: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, Neuwied 1999 (11. Aufl.).
- Jaschke, H.-G.: Sehnsucht nach dem starken Staat – Was bewirkt Repression gegen rechts? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 39/2000, S. 22-29
- Kuhn, H.-W./Massing, P. (Hrsg.): Methoden und Arbeitstechniken, Bd. 3 des Lexikon der politischen Bildung, Schwalbach/Ts. 2000.
- Kuhn, H.-W.: Stichwort „Entscheidungsspiel“, in: Ders./P. Massing, a.a.O., S.30-32.
- Mintzel, A./Oberreuter, H. (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1990.
- Pfahl-Traughber, A.: Die Entwicklung des Rechtsextremismus in Ost- und Westdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 39/2000, S. 3-14.
- Reinhardt, S.: Stichwort „Fallstudie“, in: Kuhn/Massing, a.a.O., S. 47.
- Schubarth: Pädagogische Konzepte als Teil der Strategien gegen Rechtsextremismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39/2000, S. 40-48.
- Sontheimer, K./Bleek, W.: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1999.
- Verfassungsschutzbericht 2000, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, 2001.

## Internet-Adressen: (Stand vom 20.10.2001)

- [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) (von hier aus ist die Antragsbegründung der Bundesregierung einsehbar über → „Schwerpunkte“ → „Rechtsextremismus“ → „NPD-Verbot“)
- [www.bpb.de](http://www.bpb.de) (Website der Bundeszentrale für politische Bildung)
- Unter dem Stichwort „Rechtsextremismus“ sind dort die Aufsätze der Ausgabe 39/2000 „Aus Politik und Zeitgeschichte“, → s. Literaturverzeichnis, als pdf-Datei abrufbar
- im Verzeichnis „Online-Publikationen“, → Gesetze, Verträge, ist das BVerfGG zum Download verfügbar
- [www.npd.net](http://www.npd.net) (die Website der NPD, u.a. mit dem Parteiprogramm)
- [www.verfassungsschutz.de](http://www.verfassungsschutz.de) (unter dem Stichwort „Publikationen“ ist der Verfassungsschutzbericht 2000 als pdf-Datei abrufbar)





*Wolfgang Beutel/Peter Fauser (Hrsg.)  
Erfahrene Demokratie. Wie Politik praktisch  
gelernt werden kann. Pädagogische Analysen  
Berichte und Anstöße aus dem Förderpro-  
gramm Demokratisch Handeln. Opladen 2001,  
Leske + Budrich*

Dieses Buch bereitet dem Rezensenten einige Schwierigkeiten. Es enthält eine solche Fülle von interessanten Beiträgen und Informationen, vor allem aber Anregungen, daß es kaum möglich ist, auch nur ein Bruchteil davon auf knappem Raum darzustellen und zu bewerten. Hinzukommt, daß die Textsorten sehr unterschiedlich sind, ein Problem, mit dem offensichtlich auch die Herausgeber zu kämpfen hatten. Die Texte reichen von theoretisch-wissenschaftlichen Aufsätzen, über eher essayistische Beiträge, von Interviews bis zu Berichten aus der Praxis.

Worum geht es also in diesem Buch und welchen Nutzen kann der Leser daraus ziehen? Das Buch zieht ein Resümee des „Förderprogramms Demokratisch Handeln“. Es enthält Diskussionsbeiträge zu Grundfragen demokratischer Erziehung, die Darstellung der Ziele und Grundlagen des Förderprogramms, die Erfahrungen und Einsichten, die damit in den bisherigen zehn Jahren praktischer Arbeit gewonnen werden konnten, sowie Perspektiven und Erwartungen, die sich in Zukunft damit verbinden lassen. Das „Förderprogramm Demokratisch Handeln“, das mittlerweile bei zahlreichen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Organisationen Unterstützung findet, wird im wesentlichen von der Akademie für Bildungsreform, deren Leiter die beiden Herausgeber sind, und der Theodor-Heuss-Stiftung getragen: zwei gemeinnützige bürgerschaftliche Initiativen, die sich für zivilgesellschaftliches Engagement und demokratische Reformen in Politik und Bildung einsetzen. Ausgangspunkt des Förderprogramms ist die Frage, „was heißt Demokratie lernen?“. Das Programm wird von der Überzeugung getragen, daß „Demokratie lernen“ (darunter wird unter anderem verstanden: Gewaltverzicht, Toleranz, friedliches Zusammenleben, Identifikation mit der Verfassung und Bereitschaft sich zu engagieren), neben gutem Politikunterricht, eigenes Handeln und eigene Erfahrung benötigt. Wenn es nicht nur um kritische Urteilskompetenz, sondern vor allem um demokratische Handlungskompetenz gehe, müsse die Schule die Vermittlung von Wissen

mit eigenem Tun verbinden. In den 10 Jahren, in denen der „Wettbewerb Demokratisch Handeln“ existiert, haben fast 1500 Projekte teilgenommen, in denen diese Verknüpfung realisiert wurde. Die Projektportraits aus verschiedenen Schularten und Schulstufen – zu den Themen Minderheiten, Geschichte, Solidarität, Interkulturelles Lernen, Kommunalpolitik, Schulleben, Gewalt und Verantwortung – sowie die systematische und ausführliche Dokumentation aller Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Wettbewerb, bilden denn auch den eigentlichen Ertrag für die Leserin und den Leser. Dieser Ertrag wird noch dadurch gesteigert, daß auch in fast allen anderen Beiträgen immer wieder versucht wird, kurze Skizzen von Projekten demokratischen Handelns einzufügen.

Zu den theoretischen Ausführungen des Buches ließe sich manches, auch kritisches, sagen, z.B. zu der Tendenz Politik und Demokratie zu trennen. Die breite Darstellung der gelungenen Projekte in Schule und Jugendarbeit bietet jedoch eine solche Fülle von praktischen Anregungen für alle Multiplikatoren der politischen Bildung und strahlen einen solchen Optimismus aus, daß es leicht fällt darüber hinwegzugehen und das Buch ohne Vorbehalt zu empfehlen.

*Peter Massing*

*Carl Deichmann: Grundkurs Politik. Einführung in Theorie und Praxis der politischen Bildung, herausgegeben vom Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien, Bad Berka 2000*

Für die politische Bildung in Thüringen gelten seit dem Schuljahr 1999/2000 neue Lehrpläne, die in einer sehr gelungenen Weise zwei fachdidaktische Konstruktionsprinzipien aufgreifen: die Orientierung des Politikunterrichts an Kompetenzen (Sach-, Sozial-, Selbst- und Methodikompetenz) auf der Zielebene und an den politischen Schlüsselproblemen der Gegenwart und der absehbaren Zukunft auf der Inhaltsebene. Das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (Thillm) hat jetzt einen von Carl Deichmann verfassten ‚Grundkurs Politik‘ herausgegeben. In dieser kleinen Schrift will Deichmann, Professor für Didaktik der politischen Bildung am Institut für Politikwissenschaft der Universität Jena, Umsetzungs- und Anwendungsprobleme

des Lehrplans behandeln und dabei in die Theorie und Praxis der politischen Bildung einführen.

Das erste Kapitel „Politikdidaktische Grundlegung“ stellt drei Ideen in den Mittelpunkt: ein Modell mehrdimensionaler politischer Realität, die Zielfrage politischer Bildung, das Problem der Distanz zwischen Politik und Alltagswelt und schließlich die Frage, wie sich diese Distanz verringern lässt. Im zweiten Kapitel „Konsequenzen für die Praxis politischer Bildung“ bezieht Deichmann sein Modell der mehrdimensionalen politischen Realität auf Inhaltsbereiche des Politikunterrichts, auf die problemorientierte Behandlung des politischen Systems, der internationalen Politik und auf die Behandlung aktueller politischer Systeme. Dabei entwickelt er einen Fragenkatalog für eine politikdidaktisch-methodische Analyse dieser Inhaltsbereiche. Im dritten Teil stellt Deichmann analytische und normative Kategorien im handlungsorientierten Politikunterricht exemplarisch an einem Rollenspiel vor. Jedes dieser Kapitel ist mit politikwissenschaftlichen und soziologischen Theoriebezügen verknüpft. So bezieht sich Deichmann bei der Entwicklung seiner didaktischen Konzeption, besonders auf die Theorie politischer Kultur, auf system- und rollentheoretische Überlegungen und auf interaktionstheoretische Überlegungen.

Auf drei Aspekte dieses Ansatzes möchte ich näher eingehen. Erstens die Zielebene: Auf der Zielebene politischer Bildung hält Deichmann am Leitziel, Schüler und Schülerinnen zu einer „aktiven Wahrnehmung der Bürgerrolle“ (S.15) zu befähigen fest, wenngleich er die in der Politikdidaktik diskutierten Grenzen berücksichtigt. Interessant wäre es gewesen, wenn Deichmann dieses Leitziel durch den Bezug auf das Kompetenzmodell des thüringischen Lehrplans noch stärker konkretisiert hätte.

Zweitens der Modellansatz: Deichmanns Ansatz, ein Modell der mehrdimensionalen politischen Realität zu entwickeln, ist eine anregende didaktische Idee. Mentale Modelle gehören neben Begriffen, Kategorien, Schemata zu den wichtigen Bausteinen politischen Lernens. In der Politikdidaktik ist diese wichtige Dimension strukturellen Lernens bislang noch nicht hinreichend berücksichtigt worden. Gleichzeitig zeigen politikdidaktische Modelle, z.B. das Modell des policy-kreislaufes von Massing, das Modell der Wissensebenen von Grammes oder das Modell eines politischen Systems von Pat-

zelt, dass solche Modelle wichtige Elemente der Planung und Durchführung von Politikunterricht und von politischen Lehr-Lernprozessen sein können. Deichmanns Modell unterscheidet die subjektive Dimension (z.B. Ideen, Bedürfnisse, Interessen) die intersubjektive Dimension, die Dimension der gesellschaftlichen und politischen Objektivationen (Macht- und Herrschaftsbeziehungen, Interaktionen und Institutionen) und die Dimension der regulativen Ideen. Der Gewinn dieses Modells liegt z.B. darin, dass Deichmann im Unterschied zu anderen politikdidaktischen Modellen eine eigene Dimension der „regulativen Ideen“ unterscheidet. Diese Unterscheidung kommt solchen Gesellschaftstheorien entgegen, die Gesellschaft als Resultat von beständigen Informations-, Sinngebungs- und Definitionsprozessen interpretieren, durch die die Menschen eine geordnete Umwelt erst erzeugen und die auf die empirische Struktur zurückwirken und diese verändern können. Allerdings gelingt es Deichmann nicht, die intersubjektive Dimension in der gleichen Weise zu profilieren, wie die anderen Dimensionen seines Modells. So wird diese Dimension z.B. nicht die zusammenfassenden Schaubilder (S. 11, S. 23) aufgenommen und auch im Kap. 2 bei der Analyse einzelner Inhaltsbereiche, im Unterschied zu den anderen Dimensionen, nicht gesondert analysiert.

Drittens das Kategorienmodell: Deichmanns Überlegungen zu analytischen und normativen Kategorien stehen im Kontext aktueller Diskussionen über einen kategorialen Politikunterricht. Sein Kategorienmodell orientiert sich am klassischen Kategoriern Kern politischer Bildung. Sinnvoll ist Deichmanns Versuch, vor allem im zweiten Kapitel, abschließende Schlüsselfragen zu diesen Kategorien zu entwickeln. Noch praktikabler wäre sein Versuch einer Verknüpfung von Kategorien mit Schlüsselfragen vielleicht gewesen, wenn diese Zuordnung im Text auch explizit erfolgt wäre, z.B. in der abschließenden Zusammenfassung. Widersprüchlich bleibt bei Deichmanns Kategoriensammlung der folgende Punkt: Wenn das Modell der mehrschichtigen politischen Realität die Dimension der „regulativen Idee“ besonders heraushebt, ist es diskussionswürdig, dass in der Kategoriensammlung solche analytischen Kategorien fehlen, die der Bedeutung dieser Dimension entgegenkommen, z.B. Ideologie, Normen oder Deutungsmuster. Schließlich kann Deichmann

durch seinen exemplarischen Bezug auf ein Rollenspiel zeigen, dass sich kategorialer Politikunterricht mit handlungsorientierten Methoden verknüpfen lässt. Hier liegt tatsächlich ein Brückenprinzip, das die Distanz zwischen Alltagsbewusstsein und Politik verringern kann.

Noch praktikabler wäre sein Versuch einer Verknüpfung von Kategorien mit Schlüsselfragen vielleicht gewesen, wenn diese Zuordnung im Text auch explizit erfolgt wäre, z.B. in der abschließenden Zusammenfassung.

*Peter Henkenborg*



# Wohnen in Deutschland – wie reaktionsfähig ist der Sozialstaat ?

*Wilhelm Hinrichs*

## Inhalt

- 1 *Zur soziologischen Relevanz des Wohnens*
- 2 *Kurzer Rückblick: vor 1990*
- 3 *Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik nach 1990*
  - 3.1 Entwicklung des Wohnungsbestandes
  - 3.2 Versorgungsniveau und Wohnqualität
  - 3.3 Entwicklung der Wohnzufriedenheit
- 4 *Nationale Anforderungen*
  - 4.1 Sozial effektive Nutzung und Erweiterung des Wohnungsbestandes
  - 4.2 Ökologisch orientiertes Bauen und Wohnen
  - 4.3 Sozial ausgewogenes Mietrecht
  - 4.4 Stärkung der subjektbezogenen Förderung
- 5 *Internationale Einflüsse*
  - 5.1 Kommunen als Standortkonkurrenten im internationalen Wettbewerb
  - 5.2 Zuwanderungen
- 6 *Wohnsoziologische und wohnungspolitische Schlußfolgerungen*

## 1 Zur soziologischen Relevanz des Wohnens

Die Zahl der privaten Haushalte, ein wichtiger Fixpunkt für den Wohnungsbedarf, hat in Deutschland zwischen 1991 und 2000 um 2,9 Millionen zugenommen. Angesichts anhaltender Verkleinerung der Haushalte und angesichts von Zuwanderungen wird die Zahl der Haushalte weiterhin steigen, so daß auch in Zukunft dieser soziale Kernbereich eine besondere gesellschaftliche Aufmerksamkeit verdient. Die Wohnungsversorgung hat neben der quantitativen Seite auch einen qualitativen Aspekt. Viele Entwicklungen, z.B. die zunehmende arbeitsfreie Zeit innerhalb der Lebenszeit (höhere Lebenserwartung), häufigere Phasen der Arbeitslosigkeit und eine häufigere Nutzung der Wohnung als Arbeitsstätte (Computerisierung), deuten darauf hin, daß für einen steigenden Anteil der Bevölkerung die Wohnung als Lebensmittelpunkt bedeutsamer, ein immer größerer Teil der individuellen Lebenszeit in ihr verbracht wird.

Nicht nur auf der Ebene der Gesellschaft beobachten wir einen Bedeutungszuwachs des Lebensbereichs „Wohnen“, auch auf der individuellen und der Primärgruppenebene (Familie, Haushalt) werden im Wohnbereich unverzichtbare Grundfunktionen erfüllt.

Die Verfügbarkeit einer Wohnung ist für die Befriedigung individueller basaler Bedürfnisse für jeden Menschen lebensnotwendig. Die Wohnung bietet Schutz vor klimatischen Einflüssen, persönliche Sicherheit, erst eine Wohnung gestattet, menschlich zu leben. Sie ist der Raum für enge soziale Kontakte und Intimität, für Rückzug und Besinnung, für die Reproduktion der Lebenskräfte. Ihre Lage und Beschaffenheit haben Einfluß auf Gesundheit und psychisches Wohlbefinden. Obwohl die Zahl der Wohnungen, in denen Familien (Erwachsene mit Kindern) leben, abnimmt, ist die Wohnung die entscheidende räumliche Bedingung und konstitutiv für die Gründung und den Fortbestand von Familien und Haushalten geblieben. Hier werden Reproduktions- und Sozialisationsleistungen erbracht. „Wohnungsbau ist immer auch Familienpolitik“ (Schnieder 1994: 249). Wie man wohnt, respektive die Familien- oder Haushaltsform, beeinflusst die sozialen Beziehungen und das Verhalten der Menschen. Daher legen moderne Gesellschaften darauf Wert, daß ausreichend Wohnraum für die einzelnen sozialen Gruppen zur Verfügung steht und die Wohnungen historisch definierten kulturellen Mindeststandards genügen. Darüber hinaus erfüllen die Wohnverhältnisse eine wichtige gesellschaftlich sozialintegrative Funktion. Die räumliche Umwelt, mithin Wohnungen, Wohngebäude und Wohnumwelt, beeinflusst – neben vielen anderen Faktoren – das Sozialverhalten der Menschen. Siedlungs- und Wohngebäudeformen, Wohnungsausstattungen oder die gebaute Wohnumwelt können Verhaltensweisen fördern, zurückdrängen oder unterbinden. So wird mit der Anordnung der räumlichen Umwelt z.B. das Ziel verfolgt, Volkshygiene, allgemeine Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten. Damit ist Wohnen zugleich ein Faktor ökologischer Qualität und sozialer Stabilität der Gesellschaft.

Wohnen ist mit erheblichen ökonomischen Implikationen verbunden, denn Wohngebäude und Wohnungen werden marktmäßig angeboten und verkauft oder vermietet. Die ökonomischen Interessen geraten nicht selten in Konflikt mit den Ansprüchen der Individuen, Familien und Haushalte sowie den gesamtgesellschaftlichen Zielen in diesem Lebensbereich. Daher erweist sich sozialstaatliche Einfluß-

nahme in Form der Wohnungspolitik als unabdingbar, um zwischen den widerstreitenden Interessen, Ansprüchen und Zielen zu vermitteln. Die Leitidee sozialstaatlicher Wohnungspolitik besteht dabei darin, die beteiligten Akteure zu einer Gestaltung der Wohnverhältnisse zu bewegen, durch die die Grundfunktionen des Wohnens möglichst optimal erfüllt werden.

Innerhalb der EU sind Wohnungswirtschaft und -politik eindeutig als nationale Aufgaben der Mitgliedsländer und ihrer innerstaatlichen Organe definiert (Rudolph-Cleff 1996: 31). Gleichwohl ergeben sich aus den internationalen Verflechtungen Folgen für eine sozialstaatliche Intervention auf dem Wohnungsmarkt. Urbane Infrastrukturen und Wohnverhältnisse sind wesentliche Faktoren im internationalen Wettbewerb der Städte und Regionen als Wirtschafts- und Bildungsstandorte. Investoren werden dort tätig, wo diese Bedingungen günstig sind. Deutschland ist ferner arbeitsmarkt- und bevölkerungspolitisch auf Zuwanderung bestimmter Berufs- und Altersgruppen aus dem Ausland angewiesen.

## 2 Kurzer Rückblick: vor 1990

### *Frühere Bundesrepublik*

Erste „behördliche Eingriffe zur Bewirtschaftung von Wohnraum“ werden auf das Jahr 1914 datiert (Hartwich 1970: 209). Eine klare und differenzierte Wohnungspolitik prägte sich dann in der Weimarer Republik aus. „Während der Weimarer Republik (1918-1933) gab es starke Tendenzen, die Wohnung dem kapitalistischen Marktmechanismus zu entziehen“ (v. Beyme 1999: 83). In Artikel 155 der Weimarer Verfassung war eine staatliche Verteilungs-, Nutzungs- und Überwachungsfunktion im Bau- und Wohnungswesen festgelegt. Es wurden erhebliche Mittel für den Wohnungsbau bereitgestellt. Erstmals wurden wohnzivilisatorische Standards, wie angemessene Größe, gute Ausstattung, ausreichende Helligkeit, angenehmes Wohnumfeld, für größere Bevölkerungsgruppen durchgesetzt. Doch Wohnungsbautätigkeit und Wohnungsversorgung prosperierten nur kurzzeitig.

Eine staatliche Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland begann mit dem ersten Wohnungsbaugesetz vom 24.04.1950. Erklärtes Ziel war die Beseitigung der historisch überkommenen Wohnungsnot, wozu „Bund, Länder und Gemeinden den Bau von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind“, förderten (Sozialer Wohnungsbau). Nachdem auf dieser Grundlage in der Zeit von 1950-1956 3,5 Millionen Wohnungen entstanden waren, wurde 1960 mit dem „Gesetz zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ der Übergang in die soziale Marktwirtschaft auf dem Gebiet der Wohnungsversorgung eingeleitet. Eine ausführliche Würdigung dieses für die Freigabe und Liberalisierung des Wohneigentums und der Wohnraumbewirtschaftung grundlegenden Gesetzes findet sich bei Hartwich (1970: 210f.).

Bis zum Anfang der 70er Jahre gab es einen anhaltenden Wohnungsbauboom, aber Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik begannen sich zu zweiteilen: in freifinanzierte teure Neubau- oder aufgewertete Altbauwohnungen für die solventeren Mittelschichten, und in einfache Wohnungen im klassischen Sozialwohnungsbau für die sozial schwachen Haushalte. Um die Versorgung aller Gruppen zu sichern,

wurde 1965 das Wohngeldgesetz beschlossen. Das Wohngeld ist eine staatliche Zuwendung an Haushalte, die die Wohnkosten nicht aus eigener wirtschaftlicher Kraft finanzieren können. Es wird in Abhängigkeit von der Haushalts- und Wohnungsgröße sowie der Einkommens- und Miethöhe gewährt. Um die Wohngeldzahlungen in überschaubaren Grenzen zu halten, mußten in den 70er Jahren Gesetze zur Begrenzung des Mietanstiegs und zum Kündigungsschutz beschlossen werden. Seit dieser Zeit „gibt es eine nicht endenwollende Debatte darüber, inwieweit die Einengung der Mieterhöhungsspielräume die Vertragsfreiheit einschränkt und sich eher als eine psychologische Sperre gegen mehr Investitionen in den Wohnungsbau erweist“ (Conradi/ Zöpel 1994: 109).

Im Jahre 1976 kam es zu einer Umorientierung vom Wohnungsneubau zur Bestandspolitik. Viele preiswerte Altbauwohnungen wurden in den 70er und 80er Jahren modernisiert und in Eigentumswohnungen umgewandelt. Damit verringerte sich das Angebot an erschwinglichen Wohnungen und das an teuren weitete sich aus. Die enorme Aufwertung bestimmter Innenstadtbereiche führte zur Verdrängung ansässiger sozial schwächerer Mieter.

Ab 1982/83 wurde sozialstaatliche Intervention am Wohnungsmarkt wieder deutlicher zurückgenommen, was sich in einer Lockerung des Mietrechts, einer besonderen Förderung von Eigentum, dem Rückzug aus der Förderung von Mietwohnungen und Modernisierungen und der Aufhebung der Steuerbefreiung und der Gemeinnützigkeit kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen (seit 01.01.1990) äußerte. Parallel zu dieser Entwicklung drängten in den 80er Jahren die geburtenstarken Jahrgänge der 50er/60er Jahre auf den Wohnungsmarkt, die Zuwanderungen erhöhten sich wieder und Sozialwohnungsbestände der 50er und 60er Jahre fielen aus der Bindung, ohne daß neue Bindungen geschaffen wurden. Es kam zu einer „neuen Wohnungsnot“, die zeigte, daß allein Aktivitäten von Anbietern und Nachfragern auf dem Wohnungsmarkt keinen sozialen Ausgleich zustande bringen. „Ein historisch nie gekannt hoher Versorgungsgrad mit Wohnfläche und eklatanter Wohnungsmangel bestehen nebeneinander. Während nach Schätzungen von Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft in Deutschland 1-2 Millionen Wohnungen fehlen, ist die Mehrzahl der Haushalte geräumig wie nie zuvor untergebracht“ (Zapf 1994: 379). Die Zahl der einkommensschwachen Haushalte, die auf Wohngeldzahlungen des Staates angewiesen waren, nahm weiter zu.

Vom Beginn der Aufnahme einer eigenständigen sozialstaatlichen Wohnungspolitik durch die Bundesregierung bis zum Zeitpunkt der Vereinigung läßt sich die sozialstaatliche Wohnungsversorgung wie folgt resümieren. Durch die staatliche Förderung des Wohnungsbaus für „breite Schichten der Bevölkerung“ wurde bis 1973/74 der Wohnungsmangel in Westdeutschland überwunden. Die nachlassende Objektförderung und zunehmende Liberalisierung führten zu einem kontinuierlichen und drastischen Rückgang des Wohnungsbaus bis 1988/89, insbesondere des Mietwohnungsbaus. Die Mietpreise stiegen sehr viel schneller als die Lebenshaltungskosten insgesamt. Der Teilmarkt preiswerter Mietwohnungen schrumpfte deutlich. Der Anteil der Haushalte, die die Wohnkosten nicht allein tragen konnten und auf sozialstaatliche Zuwendungen (Wohngeld) angewiesen waren, erhöhte sich. Die Reduzierung der Angebote und die Erhöhung der Preise führten zu sozialen und regional-lokalen Disparitäten in den Wohnverhältnissen. Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre mußte eine „neue Wohnungsnot“ konstatiert werden.



### *DDR*

Der DDR-Staat verfolgte explizit das soziale Grundrechtsziel, jedem Bürger bzw. jeder Familie, unabhängig vom sozioökonomischen Status, eine eigene, familiengerechte und preiswerte Wohnung zur Verfügung zu stellen. Dieses Ziel sollte ausschließlich durch zentralstaatliche Regulierung erreicht werden. Die Begründung für diese Strategie bildete die Überzeugung, daß die Wohnung ausschließlich als Sozialgut zu betrachten sei und ökonomische Zwänge keine Rolle spielen dürften. Die Negierung ökonomischer Zusammenhänge (z.B. Rolle des Mietpreises) und die zentralistische Organisation engten das Spektrum unterschiedlicher Wohnbedingungen und -optionen für die Haushalte ein. Die Wohnangebote waren mehrheitlich auf die Grundbedürfnisse der DDR-Durchschnittsfamilie (verheiratetes Paar mit einem oder zwei Kindern) ausgerichtet. Die Wohnungen sollten zweckmäßig und preisgünstig sein. Die wohnungspolitische Praxis sicherte zwar ein ökonomisch unabhängiges Wohnen sozial schwacher Haushalte auf niedrigem Niveau, gleichzeitig verhinderte sie aber auch eine notwendige Angebotsausweitung und qualitative Aufwertung der Wohnungen. Die staatliche Regulierung mündete nicht durchgängig in standardisierte Wohnbedingungen und uniformes Wohnverhalten, sondern es existierten soziale und räumliche Differenzierungen, die jedoch nicht das Ausmaß wie in Westdeutschland erreichten (Hinrichs 1996: 264). Als Ergebnis der staatlichen Regulierung der Wohnungsversorgung in der DDR ist festzustellen, daß das soziale Ziel einer familiengerechten und gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen nicht erreicht wurde. 1990 bestand ein Defizit von 500.000 Wohnungen, die Qualität der Wohnungen war unzureichend, die Altbaubestände vieler Innenstädte verfielen, und soziale Homogenität war nicht erreicht worden. Selbst jene 26% der Wohnungen, die sich in privatem Eigentum befanden, vor allem Ein- und Zweifamilienhäuser, auf die der Staat kaum Zugriff hatte, befanden sich vielfach in einem desolaten Zustand.

## **3 Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik nach 1990**

Wohnungswirtschaft und sozialstaatliche Wohnungspolitik unterscheiden sich im ersten Jahrzehnt nach der Vereinigung in West- und Ostdeutschland noch beträchtlich.

Für Westdeutschland sah sich die Bundesregierung angesichts der „neuen Wohnungsnot“ veranlaßt, nochmals ein Sozial-Wohnungsbauprogramm aufzulegen und erhebliche öffentliche Darlehensmittel langfristig einzusetzen. Die Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau (1./2./3. Förderungsweg) wurden beträchtlich erhöht. Im Zeitraum von 1990-1999 betrug der Anteil sozial geförderter Wohnungen an allen Fertigstellungen rund 25%. Dadurch kam es in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu einem Fertigstellungsumfang, wie er nur in der Boomphase Anfang der 70er Jahre erreicht worden war. Stark getragen wurde die Konjunktur in Westdeutschland auch vom Ein- und Zweifamilienhausbau.

In Ostdeutschland stand der westdeutsche Sozialstaat vor völlig anderen Aufgaben. Die mit der gesellschaftlichen Transformation einhergehende Privatisierung der Wohnungsbestände, die Restitution von Grundeigentum, die Altschuldenregelung für DDR-Wohnungsunternehmen, die Einführung eines neuen Rechts, die Notwendigkeit von umfangreichen Wohnungswechsellern der Haushalte (Arbeits-

platzsuche und Modernisierung) waren mit großen Risiken für die Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungskreise verbunden. Hinzu kam, daß die ostdeutschen Haushalte sich wegen geringer Vermögensausstattung, niedriger Einkommen und mangelnder marktwirtschaftlicher Kenntnisse zunächst als marktungeeignet erwiesen. Daher wurden die Marktmechanismen vorübergehend vollständig außer Kraft gesetzt und eine ausschließlich sozialstaatliche Steuerung der Wohnungsversorgung in den neuen Ländern implementiert. Die Substitution des zentralstaatlichen DDR-Modells durch das marktwirtschaftlich verfaßte Sozialstaatsmodell erfolgte schrittweise zwischen 1991 und 1998. Entscheidende Eckpfeiler der sozialstaatlichen Regulierung waren:

- die Objektförderung in Form des Fördergebietgesetzes von 1991, wodurch Investoren beim Bau von Wohnungen 50% Sonderabschreibungen steuerlich geltend machen konnten;
- die allmähliche Einführung der Marktmieten (Vergleichsmietensystem) mittels zweier Grundmieten-Verordnungen (1991, 1993) und eines Mietüberleitungsgesetzes (1995) bis 1998;
- sukzessive Einführung der Subjektförderung durch ein Wohngeldsondergesetz (1991) und ein Wohngeldüberleitungsgesetz (1996/1997);
- das von vornherein gesamtdeutsche Eigenheimzulagengesetz (1996), das auch mittleren Einkommensgruppen den Zugang zum Wohneigentum ermöglichen sollte.

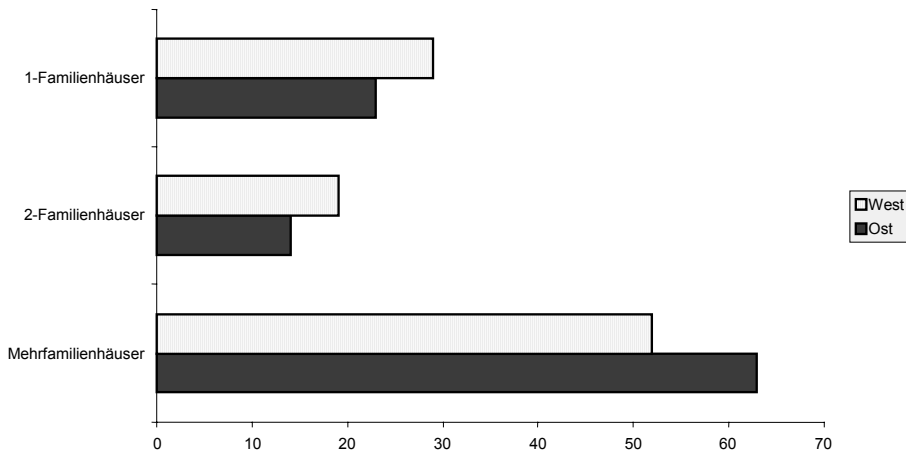
### 3.1 Entwicklung des Wohnungsbestandes

Der Wohnungs- und Wohngebäudebestand unterschied sich auch zum Ende der 90er Jahre zwischen West- und Ostdeutschland noch beträchtlich. Die Unterschiede äußerten sich insbesondere im Alter, in der Struktur und im Zustand der Wohngebäude (Stürmer 1999: 703). 1998 dominierten in Westdeutschland Wohnungen (67%), die sich in Gebäuden befanden, die zwischen 1949 und 1990 errichtet wurden (Ostdeutschland = 45%). Vor 1949 entstanden 25% der Wohnungen in Westdeutschland und 46% in Ostdeutschland. Der größte Teil aller Wohnungen in Ostdeutschland befand sich 1998 also in Gebäuden, die in der Zeit der Gründerjahre, des Jugendstils, der Weimarer Zeit und in den 30er Jahren entstanden waren. Ihr Zustand ist häufig beklagenswert. Gleichwohl besteht in Ostdeutschland noch die Chance – in Westdeutschland wurde sie ungenügend genutzt – die kulturhistorisch wertvollen Bestände im Originalzustand zu erhalten und zu pflegen. Gerade die in den Städten verbreiteten Gründerzeit- und Jugendstilgebäude sind in West wie Ost inzwischen die beliebtesten Wohngebäude. Eine gegenwärtig insbesondere für Ostdeutschland wohnungswirtschaftlich orientierte, breit geführte Leerstands- und Abrißdiskussion läßt befürchten, daß die Erhaltung dieses kulturellen Erbes nur bedingt gelingen wird. Immerhin stehen Wohnungen in Gebäuden mit sieben und mehr Wohnungen, erbaut vor 1948, zu 32,9% leer, während die Leerstandsquote in Wohnungen des DDR-Wohnungsbaus 8,4% beträgt (Franz 2001: 28). Entgegen der öffentlichen Diskussion, durch die ein hoher Leerstand und ein notwendiger Abriß von Plattenbauwohnungen suggeriert wird, gilt auch für das Land Brandenburg: „Knapp jede zehnte Wohnung in bewohnten Mehrfamilienhäusern stand Ende 2000

leer. Verstärkt tritt Leerstand in Altbauwohnungen bis Jahrgang 1948 mit Ausstattungsdefiziten und Instandhaltungsstau auf“ (GEWOS 2001: 1).

Neben Alter und Zustand der Wohngebäude wird der Wohnstandard auch durch die Gebäudeform beeinflusst. Abbildung 1 weist die Struktur der Wohnungen nach der Gebäudeform in West- und Ostdeutschland für 1998 aus.

Abbildung 1: Struktur der Wohnungen nach der Gebäudeform 1998 – in Prozent –



Quelle: Stürmer (1999)

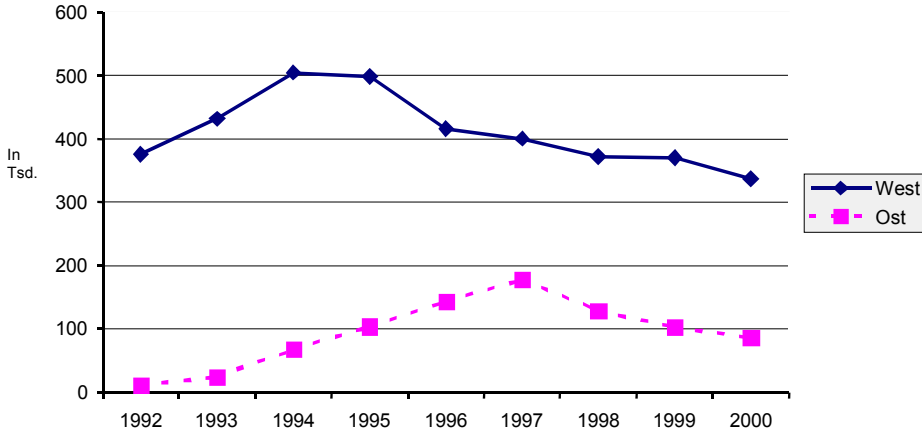
Mehrfamilienhäuser sind Ausdruck des Mietwohnungsbaus in den Städten, der von der DDR-Wohnungspolitik besonders gefördert wurde. Die DDR-Politiker erhofften sich dadurch eine effiziente Lösung des Versorgungsproblems. Diese Strategie des Wohnungsbaus erwies sich besonders in Form von Plattenbau-Hochhäusern mit mehr als elf Stockwerken ästhetisch, sozial und städtebaulich als nachteilig, sie ist die unbeliebteste Wohnform in Gesamtdeutschland. Gleichwohl hat sie vereinzelt für Großstädte eine Berechtigung.

In Westdeutschland wurden Wohnbedürfnisse viel stärker mit Hilfe von Ein- und Zweifamilienhäusern befriedigt, was dem verbreiteten Wunsch nach privatem Kleineigentum entgegenkam. Allerdings erzeugte diese Strategie eine Reihe ökologisch negativer Folgen wie Zersiedelung der Landschaft, Versiegelung großer Bodenflächen sowie Entstehung eines hohen Energiebedarfs und zusätzlichen Individualverkehrs. In West- wie Ostdeutschland kam es in den 90er Jahren zu einem Wohnungsbauboom, wie er nur Anfang der 70er Jahre in Westdeutschland erreicht worden war. Allerdings gingen die Fertigstellungszahlen in Westdeutschland seit 1995 und in Ostdeutschland seit 1998 zyklisch bereits wieder drastisch zurück. Abbildung 2 zeigt Umfang und Verlauf der Fertigstellung von Wohnungen in den 90er Jahren.

Im Jahrzehnt von 1990-1999 wurden in Westdeutschland knapp vier Millionen Wohnungen gebaut, in Ostdeutschland waren es etwas mehr als 800.000. Die enorme Bautätigkeit wurde in Westdeutschland insbesondere durch den hohen Anteil sozial geförderter Wohnungen Anfang der 90er Jahre, durch die Eigenheimför-

derung ab 1996 und die nach wie vor starke Kaufkraft einer breiten Mittelschicht ausgelöst.

Abbildung 2: Wohnungsbau in West- und Ostdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt (2000); Statistisches Bundesamt (2001)

In Ostdeutschland wurden hohe Fertigstellungszahlen vor allem durch das Fördergebietsgesetz von 1991 stimuliert. Dieses Gesetz gestattete es Wohnungsbauinvestoren, bis 1997 50% Sonderabschreibungen geltend zu machen (daher auch die höchste Zahl der Fertigstellungen in Ostdeutschland gerade in diesem Jahr). Zusätzlich wirkte im Osten der Wunsch nach einem Einfamilienhaus, der zu DDR-Zeiten nur für wenige Familien in Erfüllung ging, anregend auf den Wohnungsbau.

Die Gebäudestruktur der Fertigstellungen war in West wie Ost gleich.

Tabelle 1: Wahrgenommener Zustand der Wohngebäude in West und Ost – in Prozent –

Das Wohngebäude ist ...	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	Mieter		Eigentümer		Mieter		Eigentümer	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Im guten Zustand	58	59	75	80	27	52	58	66
Teilweise renovierungsbedürftig	38	38	24	19	50	37	36	31
Ganz renovierungsbedürftig bzw. abbruchreif	4	3	1	1	23	11	6	3

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2000)

Die einheitliche Wohnungsstruktur kam dadurch zustande, daß fast ausschließlich westdeutsche Investoren und Bauunternehmen das Fördergebietsgesetz nutzten und ihre herkömmlichen Angebote in den neuen Ländern vermarkteten. Das Hauptergebnis bestand in unzähligen neuen, lieblos hingeworfenen, sterilen „Wohnparks“ im Umland der Städte und in der freien Natur, was eine Wiederholung der westdeutschen Praxis in den 60er und 70er Jahren bedeutete. Viel notwendiger wäre in Ost-

deutschland die Instandsetzung, Modernisierung und Schaffung neuer Wohnungen in bestehenden Gebäuden, insbesondere in den Innenstädten, gewesen. Ab 1999 hat die Wohnungspolitik mit dem „Investitionszulagengesetz“, das auf die Modernisierung der Innenstädte orientiert, eine Kurskorrektur eingeleitet. Da der Wohnungsbau in Ostdeutschland stark auf den Neubau auf der „grünen Wiese“ konzentriert war, werden auch zum Ende der 90er Jahre noch deutliche Unterschiede im Zustand der Gebäude zwischen West und Ost wahrgenommen (Tabelle 1).

Aus Tabelle 1 geht zunächst hervor, daß der Zustand der Wohngebäude in Ostdeutschland im Zeitverlauf immer besser eingeschätzt wird. Dennoch gibt es 1999 noch Unterschiede: In Westdeutschland halten 1999 insgesamt 33% der Bewohner ihr Gebäude für renovierungsbedürftig, Mieter (41%) doppelt so häufig wie Eigentümer (20%). In Ostdeutschland wird der Zustand als schlechter wahrgenommen: Hier halten 44% aller Haushalte das Gebäude, in dem sie wohnen, für renovierungsbedürftig (Mieter = 48%; Eigentümer = 34%). Auffällig in Ostdeutschland ist der hohe Anteil von Wohneigentümern, die ihr Gebäude für renovierungsbedürftig halten. Das deutet darauf hin, daß offenbar auch ein großer Teil der älteren Ein- und Zweifamilienhäuser in Ostdeutschland noch nicht saniert und instand gesetzt werden konnte. Der Anteil von 48% der ostdeutschen Mieterhaushalte, die ihr Gebäude für instandsetzungsbedürftig halten, ist Ausdruck der bisherigen Konzentration des Wohnungsbaus in den neuen Ländern auf den Neubau.

### 3.2 Versorgungsniveau und Wohnqualität

Das quantitative Versorgungsniveau mit Wohnungen wird anhand der Relation zwischen der Zahl der Wohnungen und der Zahl der privaten Haushalte ausgewiesen. Das Verhältnis hat sich in beiden Teilen Deutschlands in den 90er Jahren positiv entwickelt (Tabelle 2).

Tabelle 2: Quantitatives Versorgungsniveau in West- und Ostdeutschland

Jahr	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Wohnungsbestand	Zahl der Haushalte	Wohnungen pro 100 HH	Wohnungsbestand	Zahl der Haushalte	Wohnungen pro 100 HH
1991	27.139.000	28.583.000	95	7.034.000	6.673.000	105
1999	30.300.000*	30.822.000	98	7.577.000	6.972.000	108

\* vorläufige Zahl

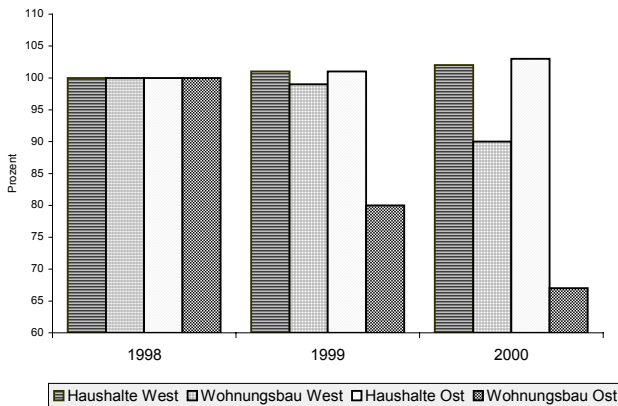
Quelle: Statistisches Bundesamt (1991-2000); Statistisches Bundesamt (1991-1999a)

Tabelle 2 bringt zum Ausdruck, daß in Westdeutschland eine ausgeglichene Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen – ein wichtiger Bestandteil von Lebensqualität und Wohlfahrt – gesichert ist, in Ostdeutschland gibt es sogar ein leichtes Überangebot von 8%. Durch das Statistische Bundesamt wurde auf Grund der Mikrozensus-Ergänzungserhebung von 1998 ein Leerstand von 13,2% ausgewiesen. Es ist darauf hinzuweisen, daß die Fehlerwahrscheinlichkeit bei der Erfassung „leerstehender“ Wohnungen höher liegt als bei der Erfassung der vorhandenen Wohnungen schlechthin. Neuere Angaben und Untersuchungen aus den Bereichen Wohnforschung und Wohnwirtschaft in Berlin und Brandenburg belegen, daß die

Gegenüberstellung von Haushalten und Wohnungen relativ genaue Aussagen zum Leerstand zuläßt. So wird in Berlin eine Leerstandsquote von 5,4% und in Brandenburg von „knapp zehn Prozent“ für 2001 angegeben („Neues Deutschland“ 12.09.01; GEWOS 2001: 1). Für Westdeutschland wird durch die amtliche Statistik für 1998 ein Leerstand von 6% angegeben (Statistisches Bundesamt 2000: 61). Auf Grund des höheren Leerstandes in den neuen Ländern sind aus der Finanz- und Wohnungswirtschaft sowie den Kommunen Rufe, die einen starken Widerhall in den Medien gefunden haben, nach einem großflächigen Abriß von Wohngebäuden laut geworden. Zum Wohnungsleerstand als Wirtschafts- und Versorgungsproblem sind drei Bemerkungen angebracht. *Erstens* signalisiert Leerstand nicht notwendig ein Überangebot an Wohnungen. Denkbar sind auch spekulative Leerstände aus sehr unterschiedlichen Gründen. *Zweitens* ist ein bestimmtes Ausmaß an Leerstand wohnungswirtschaftlich notwendig, für Umzüge, Modernisierungen u.a. Wurden früher drei Prozent als notwendiger Leerstand betrachtet, muß man heute wegen höherer regionaler Mobilität auf Grund flexibilisierter Arbeitsverhältnisse von rd. fünf bis sechs Prozent ausgehen. *Drittens* ist der vorhandene Leerstand ein Problem einzelner Regionen und Kommunen bzw. Wohnungsunternehmen. Er tritt dort gehäuft auf, wo durch Deindustrialisierung Arbeitsplätze wegbrochen und ganze Familien fortzogen sind.

Ausgehend von der Widersprüchlichkeit des Leerstandes sowie angesichts stärkerer Zuwanderungen, der weiteren Verkleinerung der Haushalte und der Erhöhung der Wohnansprüche sollten Abrisse intakter Wohnungen auf Einzelfälle und ein Minimum beschränkt bleiben.

Abbildung 3: Zahl der Haushalte und Wohnungsbau (1998 = 100 %)



Quelle: Statistisches Bundesamt (1991-2000); Statistisches Bundesamt (1991-1999b); Statistisches Bundesamt (2001)

Bereits heute deutet sich an, daß in Großstädten und zentralen Regionen demnächst sogar wieder mit Wohnungsknappheit und Verteuerung zu rechnen sein wird. Für durchschnittliche Einkommensbezieher sind Wohnungen im Großraum München, Frankfurt, in Mainz, Darmstadt, Wiesbaden oder Düsseldorf und Köln nicht mehr

erschwinglich (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.09.01). In diesen Regionen scheitern die Schaffung neuer Arbeitsplätze und der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit nicht selten an fehlenden bezahlbaren Wohnungen. Auch in Potsdam, Dresden, Leipzig o.a. ostdeutschen Städten läßt sich diese Entwicklung nicht ausschließen, wie aus der gegenteiligen Entwicklung von Haushalten und Fertigstellungen seit 1998 zu ersehen ist (Abbildung 3).

Abbildung 3 belegt, daß sich die Zahl der Haushalte und die Fertigstellungen zwischen 1998 und 2000 völlig gegensätzlich entwickelt haben. In Westdeutschland sind die Wohnungsfertigstellungen von 1998 bis 2000 um 10% gesunken, während die Zahl der Haushalte in diesem Zeitraum auf 101% gestiegen ist. In Ostdeutschland gingen die Wohnungsfertigstellungen im gleichen Zeitraum sogar um 33% zurück, und die Zahl der Haushalte stieg auf rund 103%.

Während die Entwicklung des quantitativen Versorgungsniveaus in den 90er Jahren Höhen und Tiefen auswies, wurde die Qualität der Wohnbedingungen stetig verbessert. In Tabelle 3 sind verschiedene Indikatoren der Wohnqualität für die Zeitpunkte 1993 und 1998 zusammengestellt.

Tabelle 3: Wohnqualität in West- und Ostdeutschland

Indikatoren d. Wohnqualität	Westdeutschland		Ostdeutschland		
	1993	1998	1993	1998	
<b>Wohnform <sup>1)</sup></b>					
Eigentum	%	42	43	26	31
Hauptmieter	%	56	55	73	67
Untermieter	%	2	2	1	2
<b>Größe</b>					
< 1 Raum/Person	%	9	8	18	8
= 1 Raum/Person	%	23	20	34	33
> 1 Raum/Person	%	68	72	48	59
Fläche/Person	(m <sup>2</sup> )	38	41	30	33
<b>Ausstattung</b>					
Bad+IWC+mod. Heizung	%	82	95	54	86
Telefon <sup>2)</sup>	%	97	97	49	94
<b>Weitere Ausstattung</b>					
Wohnküche über 12 m <sup>2</sup>	%	23	/	19	/
Balkon/Terrasse	%	77	81	44	54
Garten/Wochenendgrundst.	%	47	51	44	48
Garage o. Stellpl. Kfz	%	58	76	42	53
Pers.-Computer	%	25	48	17	38
Internet-Zugang	%	/	9	/	5

1) Anteil der Haushalte in der jeweiligen Wohnform; 2) Anteil der Haushalte, der mindestens über ein stationäres oder mobiles Telefon verfügt; / = zu diesem Zeitpunkt nicht erfaßt.

*Quellen:* Statistisches Bundesamt (1991-2000); Statistisches Bundesamt (2000); Statistisches Bundesamt (1993, 1998); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (1988, 1990, 1993, 1998); Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg (SFZ) (1993, 1998).

Die Wohnqualität hat in Deutschland ein hohes Niveau erreicht. Auf den historischen Standard von einem Raum pro Person oder mehr können in West wie Ost 92% aller Haushalte verweisen. Über die technische Grundausstattung mit Bad+ IWC+modernes Heizsystem verfügen 95% der westdeutschen und 86% der ostdeutschen Haus-

halte. Ein Telefon findet sich inzwischen in fast jedem Haushalt. Die Wohnqualität differiert bei diesen klassischen Qualitätsmerkmalen kaum noch, das Fehlen der Merkmale hat sich zur Ausnahme entwickelt. Die technische Entwicklung und gewachsene Wohnansprüche haben dazu geführt, daß nunmehr andere Qualitätsmerkmale der Wohnung in den Vordergrund rücken. Es handelt sich bei der aktuellen Ausstattungsnachfrage um geräumige Wohnküchen, Gartenbesitz oder -nutzung, Unterstellmöglichkeiten für Kfz, Fahrräder und Kinderwagen, um die Ausstattung mit einem Computer-Arbeitsplatz und Internetzugang. In naher Zukunft werden Anschlußmöglichkeiten für Telefon, Computer und Fernseher in jedem Raum, elektrische Jalousien u.ä. zum Standard einer Wohnung gehören. Bei diesen modernen Qualitätsmerkmalen variieren die Wohnungen der sozialen Gruppen noch recht stark. Die bestimmenden sozialen Variablen für unterschiedliche Qualitäten anhand dieser neuen Indikatoren sind die berufliche Stellung, das Einkommen und die Lebensphase. Die moderne Ausstattung unterscheidet sich auch regional beträchtlich, sowohl nach Ländern als auch nach Zentren und weniger verdichteten Räumen.

### 3.3 Entwicklung der Wohnzufriedenheit

Die Wohnzufriedenheit als komplexer Indikator für die subjektive Wahrnehmung der Wohnsituation ist in Westdeutschland im letzten Jahrzehnt auf einem relativ hohen Niveau stabil geblieben. In Ostdeutschland hat sie sich deutlich erhöht. Die Wohnzufriedenheit wird u.a. mit Hilfe des Wohlfahrtssurveys des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung mittels einer 11er Skala (0 = ganz und gar unzufrieden; 10 = ganz und gar zufrieden) erfaßt.

Die Westdeutschen bewerteten ihre Zufriedenheit mit der Wohnsituation 1988 mit 8,2 und 1998 mit 8,3. Die Ostdeutschen äußerten 1990 eine Wohnzufriedenheit von 6,6 und 1998 von 7,6 (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1988, 1990, 1993, 1998). Die deutliche Erhöhung der Zufriedenheit in Ostdeutschland muß insbesondere auch mit den vergleichsweise schlechten Wohnbedingungen in der DDR begründet werden.

Die Zufriedenheit mit der Wohnung wird am stärksten von der Wohnqualität und der Eigentumsform beeinflusst. Angesichts einer spürbaren Verbesserung der Wohnqualität und einer Erhöhung der Eigentumsquote in beiden Teilen Deutschlands wäre eine noch deutlichere Erhöhung der Wohnzufriedenheit zu erwarten gewesen.

Offenbar wirkt die ständige Verteuerung des Wohnens dämpfend auf die Wohnzufriedenheit. Seit Bestehen der Bundesrepublik hat sich der Anteil, der vom Haushaltsnettoeinkommen für die Wohnungsmiete aufzuwenden ist, kontinuierlich erhöht. Die Kosten für das Wohnen, Miet- und Nebenkosten, sind gegenüber allen anderen Ausgaben überdurchschnittlich gestiegen. In einem Zeitraum von nur fünf Jahren, zwischen 1993 und 1998, hat sich der Anteil des Haushaltseinkommens, der für die Wohnungsmiete (Bruttokaltmiete) ausgegeben werden muß, in Westdeutschland von 21% auf 25% erhöht. In Ostdeutschland stiegen die Ausgaben in diesem Zeitraum von 13% auf 20% (Winter 1999: 862). Auf Grund der dynamischen Kostenentwicklung gelangen mehr und mehr private Haushalte an die Grenzen ihrer ökonomischen Belastbarkeit. Rund 10% der Haushalte (11% in Ostdeutschland, 7% in Westdeutschland) können die Mietausgaben nicht aus eigenem



Einkommen decken und sind auf sozialstaatliche Unterstützung in Form des Wohngeldes angewiesen. Vor allem für Alleinerziehenden-Haushalte, für ältere Alleinlebende und für Haushalte, in denen Arbeitslose leben, ist das Wohnen aus eigener wirtschaftlicher Kraft nicht mehr finanzierbar. In diesen Gruppen ist auch die Wohnzufriedenheit am geringsten. Dem Sozialstaat gelingt es immer weniger, das Wohnniveau für diese wachsenden Gruppen finanziell zu sichern.

Der Sozialstaat muß hier immer häufiger subjektbezogen eingreifen, obwohl seine finanziellen Spielräume enger werden. Andererseits erfolgt im Rahmen der Ausweitung privaten Wohneigentums eine Objektförderung, deren Wirkung zweifelhaft ist: für die Gutverdienenden steht ihre Berechtigung in Frage und für die Geringverdienenden ist sie mit erheblichen Risiken verbunden.

## 4 Nationale Anforderungen

Nicht nur die mangelnde Zielgenauigkeit bisheriger Steuerungsinstrumente erfordert neue wohnungspolitische Überlegungen. Auch zunehmende soziale und regionale Disparitäten in Wohnungsversorgung und -standard, die sich bei einem relativ hohen Durchschnitt herausgebildet haben, fordern die Wohnungspolitik heraus. In Boomregionen und in den Innenlagen der großen Städte herrscht akuter Mangel an Wohnungen, die für durchschnittliche Einkommensbezieher erschwinglich sind. In strukturschwächeren Regionen West- und Ostdeutschlands hingegen bleiben viele Wohnungen leer. Im Nordwesten Deutschlands (z.B. Bremerhaven), im nördlichen Ruhrgebiet oder in der bayerisch-tschechischen Grenzregion übertrifft das Angebot die Nachfrage. Besonders krasse regionale Disparitäten haben sich in Ostdeutschland herausgebildet. In einigen deindustrialisierten Kommunen der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen stehen bis zu 20% der Wohnungen leer, so daß die Wohnungswirtschaft von der Politik die Finanzierung umfangreicher Abrißprogramme fordert. In den meisten größeren Städten West- und Ostdeutschlands beobachten wir eine Zweiteilung des Wohnungsmarktes: zum einen gentrifizierte anspruchsvolle und teure Wohnungen in guten Lagen für selbständige Dienstleister, Beamte oder höhere Angestellte, mithin für die solventen Haushalte, als Single-Haushalt oder als Zwei-Personen-Haushalt mit zwei Erwerbstätigen. Andererseits beobachten wir, daß sich für einkommensschwachen Haushalte die Angebote zunehmend auf die unattraktiven Bestände einengen und es zu räumlichen Konzentrationen sozial unterprivilegierter Gruppen in den Städten kommt. Insbesondere alleinlebende ältere Menschen, Alleinerziehende, Ausländer, jüngere noch einkommensschwache Haushalte bewohnen die schlichten Sozialwohnungsbestände der 60er Jahre und nichtsanierte Altbauwohnungen. Keine Wohnungsmarktanalyse und kein Sozialbericht der Länder und großen Städte kommen heute umhin, die stärkere soziale Polarisierung in den Städten ausführlich zu behandeln (vgl. u.a. Heusener/Lüschow 1999; Däbert/Lüdeke 1999; Helle/von Rohr 1999; Empirica 1998; Sahner 2000). In der wohnsoziologischen Forschung wurden die sozialräumlichen Disparitäten jüngst durch Friedrichs/Blasius am Beispiel Köln empirisch nachgewiesen (Friedrichs/Blasius 2000). Ausgelöst wird diese Entwicklung durch den Rückgang der Fertigstellungen und Bewilligungen von Mietwohnungen zum Ende der 90er Jahre. Gleichzeitig fallen umfangreiche Sozialwohnungsbestände

planmäßig aus der Sozialbindung heraus und Wohnungsunternehmen lassen ihre Bestände zunehmend von der Sozialbindung freistellen. Bisher preisgünstige Altbaubestände wurden gentrifiziert. Die Angebote für einkommensschwache Haushalte gehen in West wie Ost immer weiter zurück.

#### 4.1 Sozial effektive Nutzung und Erweiterung des Wohnungsbestandes

Nutzung und Erweiterung des Bestandes erfolgen bis heute auf der Grundlage des „Zweiten Wohnungsbaugesetzes“ aus dem Jahre 1956. Eckpunkte dieses Gesetzes sind eine breite öffentliche Förderung des Baus von Mietwohnungen, die großzügige Förderung des Baus von Eigenheimen und eine bevorzugte Vergabe von Wohnungen an einkommensschwache Wohnungssuchende. Eine dezidierte Stimulierung der Fertigstellung von Wohngebäuden ist gegenwärtig, bei einem quantitativ ausgeglichenen Wohnungsmarkt, nicht mehr primär. Nach bisheriger Praxis erfolgt eine bevorzugte Vergabe einer öffentlich geförderten Mietwohnung zum Zeitpunkt des Bezugs der Wohnung. Ausschlaggebend ist die Einkommenshöhe zu diesem Zeitpunkt. Auf Grund der allgemeinen Einkommensentwicklung hat diese Verfahrensweise zu Fehlsubventionierungen geführt. Eine Konzentration auf die staatliche Förderung des Baus von Eigenheimen bis hin zum Eigenheimzulagengesetz von 1996 war auch mit ökologischen und sozialen Nachteilen verbunden (z.B. großflächige Zersiedelung der Landschaft, Versiegelung von Bodenflächen oder Überschuldungsrisiko für Schwellenhaushalte). Zudem wirkt Wohneigentum deutlich mobilitätshemmend.

Aus allen diesen Gründen wurde von der Bundesregierung im Frühjahr 2001 der „Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts“ erarbeitet (Bundesrat 2001). Hauptziel des für 2002 geplanten Gesetzes ist eine zielgenauere, flexiblere und stärker dezentrale Ausrichtung sozialstaatlicher Sicherung einer effizienten Nutzung und Erweiterung des Wohnungsbestandes. Nach den neuen gesetzlichen Vorschriften werden ausschließlich Bedürftige sozialstaatlich unterstützt, im einzelnen einkommensschwache Haushalte, Familien mit mehreren Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, Behinderte, ältere und hilfebedürftige Menschen sowie Wohnungslose. Die Gründe für einen solchen Paradigmenwechsel sind nicht vordergründig monetärer Art. Entscheidende innerstaatliche Impulse für Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik gehen von den Veränderungen in der Arbeitswelt aus. Als Folge von Internationalisierung und New Economy kommt es zum Wandel im Charakter der Arbeit, in der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, zu flexibleren Erwerbs- und Arbeitszeitverhältnissen und zu veränderten Bildungs- und Qualifikationsanforderungen. Die individuellen Bildungs- und Erwerbsverläufe werden löchrig. Für Menschen, die unzureichend auf diese Entwicklung vorbereitet und eingestellt sind, besteht die Gefahr, daß sie im Erwerbssystem nicht bestehen können. Befristete und unsichere Arbeitsverhältnisse sowie häufigere Perioden von Arbeitslosigkeit können zu Unsicherheiten in den Wohnverhältnissen führen. Die Unterstützung solcher Risikogruppen erfolgt nicht mehr wie bislang über den Bau teurer Sozialwohnungen, die zu „Kostenmieten“ angeboten werden, sondern viel stärker über sozialorientierte Nutzung des Wohnungsbestandes. In diesem Zusam-

menhang wird die historische Trennung in „Marktmiete“ auf dem freien Wohnungsmarkt und „Kostenmiete“ im Sozialwohnungsbestand aufgehoben. Ausgehend von der Notwendigkeit, daß insbesondere in den großen Städten auch weiterhin Sozialwohnungen verfügbar sein müssen, stehen Wohnungsunternehmen und Kommunen vor der Aufgabe, die Sozialwohnungsbestände zu erhalten und zu mehren. Das kann durch Fortführung bestehender Sozialbindungen, den Erwerb von neuen Belegungs- und Mietbindungen in bestehenden Gebäuden und die Aufrechterhaltung des Zweckentfremdungsverbot in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt erfolgen.

Insgesamt wird im neuen Gesetz stärker auf ein länder- und kommunalspezifisches Vorgehen verwiesen, etwa durch vereinbarte Förderung zwischen Wohnungsunternehmen und Kommunen über die Ausweisung von Baugrundstücken, die Festlegung von Kostenobergrenzen, Belegungsbindungen oder durch die Festsetzung der Höhe der Sozialmiete. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht hierfür das Mittel der „Kooperationsverträge“ vor. Um extreme regionale Unterschiede abzubauen, werden die Länderkompetenzen für die soziale Wohnraumförderung erweitert, indem länderspezifische Regelungen etwa zur Fehlbelegungsabgabe, zu den Einkommensgrenzen für Wohnberechtigungsscheine, zur Zweckentfremdung u.a. eingearbeitet werden.

Durch jahrzehntelange sozialstaatliche Förderung der Wohnungsversorgung „breiter Bevölkerungskreise“ ist die Selbsthilfe in Deutschland zurückgegangen, sowohl als Mitwirkung der Bürger (z.B. zeitweilige Hausbaugemeinschaften) als auch in Form genossenschaftlicher Eigenhilfe. Nur 2% der Bevölkerung in Westdeutschland und 16% in Ostdeutschland wohnen in Genossenschaftswohnungen. Aber gerade die klassische Organisationsform der Genossenschaft bietet durch die Einzahlung von Anteilen, durch Arbeitsleistung und Ehrenamt oder weitergehendes finanzielles Engagement die Möglichkeit, viel stärker die Eigenhilfe der Haushalte zu ihrer Wohnungsversorgung zu nutzen. Der Entwurf zur Reform des Wohnungsbaurechts berücksichtigt dieses brachliegende immense Potential noch unzureichend. Gegenwärtig wird der Erwerb einer Genossenschaftswohnung vom Staat weniger subventioniert als ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung.

## 4.2 Ökologisch orientiertes Bauen und Wohnen

Die bisherige Praxis der ständigen Vergrößerung der Wohnungen und die Ausweitung des Baus von Einfamilienhäusern, möglichst in wenig verdichteten Räumen gelegen, hat sich als besonders flächenintensiv sowie energie- und verkehrsaufwendig erwiesen. Sie ist mit einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen verbunden. Die Bereiche Wohnen, Arbeiten und Freizeit zu verbinden, geht unter diesen Bedingungen mit immer höheren Belastungen für Mensch und Natur einher.

Die Bodenflächen, die für Siedeln und Verkehr verbraucht werden, haben sich im früheren Bundesgebiet zwischen 1950 (7%) und 1998 (14%) verdoppelt. Für NRW erreicht dieser Wert 20%, und in Städten wie Bochum, Essen, Gelsenkirchen u.a. sind bereits 70% der Flächen besiedelt und verkehrsgenutzt.

In Ostdeutschland stellt sich dieses Problem bisher noch weniger dramatisch dar. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche erhöhte sich hier zwischen 1993 und 1997 „erst“ von 7,8% auf 8,4%. Die nach 1990 begonnene ungezügelter Bebauung des Umlandes der Städte und der peripheren Räume ist sehr schnell an die Kaufkraftgrenze der privaten Haushalte gestoßen, so daß wir bereits wieder eine stärkere Orientierung hin auf die Förderung des innerstädtischen Wohnens beobachten (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999; Dosch/Beckmann 1999: 500). Gleichwohl stellen wir im Jahre 2000 im früheren Bundesgebiet fest, daß der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen pro Tag 89 ha betrug, in den neuen Ländern waren es 40 ha täglich (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2001). Bisherige Regelungen zum sozial-ökologischen Bauen und Wohnen und zur Förderung ökologischen Wohnens sind hauptsächlich auf Einzelmaßnahmen und technische Veränderungen gerichtet. So werden sowohl im Wohneigentumsbereich als auch im Mietwohnbereich Wärmedämmmaßnahmen, Energieeinsparung, alternative Energieerzeugung und Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Minderung stimuliert, doch gesamtgesellschaftliche Ziele, die weniger an technischen Einzellösungen orientiert sind, werden noch unzureichend verfolgt und unterstützt. Gegenwärtige Wohngebäudeformen, Wohnstandorte und ungenügend verbraucherorientierte Wohnungszuschnitte und -größen bedürfen einer dringenden Überprüfung auf ihre sozial-ökologische Verträglichkeit hin.

Wir verzeichnen in Deutschland einen widersprüchlichen Trend: Bei ständiger Verkleinerung der Haushalte werden immer größere Wohnungen gebaut und auf dem Markt angeboten.

Im Jahre 1965 wurden in Westdeutschland bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,7 Personen 80-Quadratmeter-Wohnungen gebaut. Im Jahre 1998, als die Haushaltsgröße 1,18 Personen betrug, waren die gebauten Wohnungen 99 qm groß. Damit hat sich die Wohnfläche je Einwohner verdoppelt (Statistisches Bundesamt 2000; Statistisches Bundesamt 1991-2000).

In Ostdeutschland beobachten wir für den Zeitraum von 1990 bis 1998 eine rasante Zunahme der Wohnflächeninanspruchnahme auf 140% (Staatliche Zentralverwaltung für Statistik 1965-1990; Winkler 1990). Die Begründung hierfür liegt vor allem in der Anwendung raumgreifender Gebäude- und Wohnformen, vielfach außerhalb der Zentren. Ein ressourcen- und flächensparendes Wohnen hingegen erfordert intelligente Lösungen, um Wohnmöglichkeiten in den wirtschaftlichen und kulturellen Zentren, dort wo Arbeitsplätze vorhanden sind bzw. entstehen, zu schaffen. Dazu gilt es, eine gesellschaftliche Akzeptanz für flächensparende Gebäude- und Wohnformen, wie Reihenhäuser, Doppelhäuser, oder die Schaffung von Wohnungen in bestehenden Gebäuden, zu erzeugen. Zu wenig wird über Gebäude und Räume nachgedacht und diskutiert, die sich gemeinsam von mehreren Haushalten nutzen lassen (z.B. für die Unterbringung von Kraftfahrzeugen, Fahrrädern, Kinderwagen oder Räume für Meetings und Feiern usw.). Auf dem Wohnungsmarkt werden zunehmend weitere Komfortflächen angeboten, die aber nach sozialwissenschaftlichen Umfragen nur von einem kleineren Teil der Haushalte gewünscht werden und auch finanzierbar sind. Dies betrifft z.B. ein Gäste-WC, zweites Bad, separate Hobby- und Bastelräume, Partykeller, aber auch parkettbelegte große Räume über 30 qm oder Wohngrößen von über 120 qm (Hinrichs 1999: 244/245).

### 4.3 Sozial ausgewogenes Mietrecht

Ein erheblicher Teil des bisherigen Mietrechts, das die Beziehungen zwischen Wohnungsvermietern und -mietern regelt, datiert aus dem Jahre 1896 (Bürgerliches Gesetzbuch). Seit dieser Zeit haben sich die ökonomischen Grundlagen, die gesellschaftlichen Verhältnisse und der Lebensalltag der Bürger radikal gewandelt. Außerdem hat das Mietrecht inzwischen viele Einzelveränderungen erfahren und ist in kaum noch überschaubare gesetzliche Vorschriften zersplittert, es ist inhaltlich und sprachlich vielfach überholt.

Aus diesen Gründen trat ab dem 1. September 2001 ein „Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts“ in Kraft (Bundesministerium der Justiz 2000). Angesichts der Entwicklung von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft hat ein neues Mietrecht im Kern der höheren gesellschaftlichen Dynamik und den daraus folgenden Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen an die Menschen Rechnung zu tragen. Aber auch die eingetretenen Differenzierungen in der sozialen Lage der Bevölkerung sind zu berücksichtigen. Um den überdurchschnittlichen Preisanstieg im Wohnbereich, in Deutschland sind die Preise für das Wohnen auch im internationalen Vergleich besonders hoch, zu dämpfen, sind im neuen Recht mehrere Modifizierungen vorgenommen worden. So erhält der Mietspiegel als Instrument zur Bestimmung der „ortsüblichen Vergleichsmiete“, die nunmehr flächendeckende Mietform, eine höhere Verbindlichkeit für die Vertragsparteien. Die bisherige Möglichkeit für den Vermieter, die Miete innerhalb von drei Jahren um 30% zu erhöhen, wurde auf 20% gesenkt. Eine geplante Reduzierung der umlagefähigen Kosten von Modernisierungen von 11% auf 9% wurde vom Gesetzgeber nicht realisiert. Eine besonders dringende und überfällige Regelung, die den gegenwärtigen Mobilitätsanforderungen entspricht, bestand in der Festlegung neuer Kündigungsfristen. Differenziert nach der Wohndauer, hatte der Mieter früher eine Kündigungsfrist von bis zu zwölf Monaten einzuhalten. Während dieses Zeitraumes hatten sich die Erwerbsverhältnisse teilweise mehrfach verändert, Umzüge waren notwendig geworden oder alte, kranke Menschen mußten kurzfristig ins Pflegeheim ziehen. In allen diesen Fällen war die Miete für den angegebenen Zeitraum weiter zu zahlen. Nunmehr gilt für alle Mieter eine Kündigungsfrist von drei Monaten. In Anbetracht der dynamischen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und in den Familien- und Lebensformen erscheint auch diese einheitliche Frist noch relativ lang. Die Tatsache, daß Vermieter eine vergleichsweise längere Kündigungsfrist von maximal neun Monaten einzuhalten haben, entspricht nicht nur der starken lokalen Bindung des Vermieters, sondern auch dem Prinzip, daß der ökonomisch schwächere Partner des besonderen rechtlichen Schutzes durch den Sozialstaat bedarf, das heißt, dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. In diesem Zusammenhang werden auch die Rechte sozial schwacher Gruppen gestärkt. So können behinderte und alte Menschen die Umgestaltung der Wohnung nach ihrer individuellen Beweglichkeit besser durchsetzen, und auch gleichgeschlechtliche Partner eines Haushalts erhalten das Recht, bei Tod des Partners das Mietverhältnis fortsetzen zu können.

Wenngleich die mietrechtlichen Regelungen einige Belange flexibilisierter Erwerbsverhältnisse, erhöhter regionaler Mobilität und pluralisierter Lebensformen moderner Gesellschaften berücksichtigen, bleiben sie hinter manchen Herausforde-

rungen zurück. Die Verjährungsfristen für Miet- und Pachtzins (vier Jahre) oder für Ersatzansprüche des Vermieters und des Mieters bei Veränderung der Mietsache (sechs Monate) werden den heutigen dynamisierten Lebens- und Arbeitsverhältnissen kaum gerecht. Im Zeitalter des Computers und anderer moderner Informations- und Kommunikationstechniken nutzen viele Menschen ihre Wohnung auch beruflich. Eine Trennung der Nutzung in „privat“, „teilberuflich“ oder „beruflich“ ist unter den Bedingungen moderner Technik häufig nicht möglich. Gleichwohl muß der Vermieter einer „beruflichen“ Nutzung in jedem Falle und explizit zustimmen. Zustimmung und eine in diesem Falle z. T. höhere Miete stammen aus einer Zeit, da „berufliche“ bzw. „gewerbliche Nutzung“ andere Inhalte hatten, heute hemmen sie individuelle wirtschaftliche Initiativen. Aus der Zeit des 19. Jahrhunderts, als Massenarmut ein verbreitetes Phänomen war, stammen Regelungen über Kautionen, die bis zu drei Monatsmieten betragen können. Gerade sozial deprivierte Gruppen, die regional mobil sein müssen, um einen Arbeitsplatz zu finden, sind nicht in der Lage, die geforderten Kautionen zu zahlen. Sie sind damit nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt. Die notwendige höhere Mobilität wird nicht nur durch lange Fristen und Zahlung von Kautionen beeinträchtigt, sondern auch durch intervenierende Einflüsse auf das Mietverhältnis. So hat sich im Zeitalter des Internets eine für den Mieter kostenintensive, aber weitgehend unverbindliche Maklertätigkeit erübrigt. Solche modernen Tatbestände finden in den wohnungsrechtlichen Regelungen bislang keinen Niederschlag.

#### 4.4 Stärkung der subjektbezogenen Förderung

In Deutschland wird Wohngeld vom Staat an Haushalte gezahlt, für die eine angemessene Wohnung finanziell nicht erschwinglich ist. Die Zahlung von Wohngeld ist abhängig von der Höhe des Haushaltseinkommens, der Haushaltsgröße und der Miethöhe und wird in zwei Formen gewährt, als „Tabellenwohngeld“ und als „pauschaliertes Wohngeld“. Nach festgelegten Tabellen wird die Höhe des Wohngeldes für alle Empfänger, die eigene Einkünfte erzielen, ermittelt. Haushalte, die auf Leistungen für den Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz oder nach dem Bundesversorgungsgesetz über die Kriegsopferversorgung angewiesen sind, erhalten eine pauschale Zuwendung zu den Wohnkosten (sie beträgt bundesweit gegenwärtig knapp 50% der Bruttokaltmiete).

Tabelle 4 weist den Anteil der Haushalte aus, die auf Wohngeldzahlungen angewiesen sind.

*Tabelle 4: Anteil der Wohngeldempfänger-Haushalte 1995 und 1998 – in Prozent –*

Wohngeld	West		Ost	
	1995	1998	1995	1998
Anteil Wohngeldempfänger-Haushalte insgesamt	6,4	7,2	9,7	10,7
Davon:				
Tabellenwohngeld	3,1	3,2	8,5	8,8
Pauschalisiertes Wohngeld	3,3	4,0	1,2	1,9

*Quelle: Haustein 2000*

In beiden Teilen Deutschlands ist die Zahl der Haushalte, die zur Deckung der laufenden Wohnkosten staatliche Hilfe in Anspruch nehmen müssen, steigend, sowohl beim Tabellenwohngeld als auch beim pauschalierten Wohngeld. Die Hauptursache liegt in der dynamischen Entwicklung der Mieten und Nebenkosten, die sich im Jahrzehnt von 1989 bis 1998 in den alten Ländern um 38% erhöht haben (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2000). Dagegen sind die Einkommen der Haushalte viel verhaltener gewachsen, um rund 20% (alte Bundesländer). Überdurchschnittlich ist unter den Wohngeldempfängern der Anteil derjenigen gewachsen, die ein pauschaliertes Wohngeld erhalten. Dieser Fakt widerspiegelt die drastische Zunahme von Haushalten, in denen Personen leben, die Arbeitslosenunterstützung und/oder Sozialhilfe beziehen. Extrem schwierig ist es für Arbeitslose, für Familien mit drei und mehr Kindern sowie für Alleinerziehende mit zwei Kindern, die Wohnungsmiete aufzubringen. Aber auch alleinlebende Rentnerinnen sind häufiger als der Durchschnitt auf Wohngeld angewiesen. Vor dem Jahr 2001 wurde in den alten Ländern das Wohngeldgesetz letztmalig 1991 geändert. Die damals festgelegte zu berücksichtigende Miethöhe für Tabellenwohngeld ist nach heutigen Maßstäben überholt. Gleichzeitig nahm der Kreis von Personen, die nur über geringe Einkünfte verfügen, bis 2001 zu. Für Bezieher von pauschalitem Wohngeld gab es keine Differenzierung nach der Haushaltsgröße, und das Wohngeld wurde auch nicht durch Miethöchstbeträge begrenzt. Der Wohngeldanspruch stieg mit steigender Miete, dadurch wuchsen die staatlichen Ausgaben für pauschaliertes Wohngeld besonders drastisch.

Diese beiden Entwicklungen waren der Hauptanlaß für die zum 1. Januar 2001 vorgenommene jüngste Änderung des Wohngeldgesetzes. Die wesentlichen Veränderungen betreffen denn auch die Anpassung der Miethöchstbeträge an die aktuelle Mieten- und Einkommensentwicklung. Die zu berücksichtigenden Miethöchstbeträge wurden um 20% angehoben (obwohl die Mieten sehr viel stärker gestiegen waren) und die Berechnung des Wohngeldes dahingehend modifiziert, daß insbesondere Familien mit Kindern stärker entlastet werden. Zur Beseitigung der Unterschiede in der Bemessung von Tabellenwohngeld und pauschalitem Wohngeld wurden auch für Pauschalempfänger Miethöchstgrenzen eingeführt. Die Wohngeldnovelle vom 1. Januar 2001 hat die soziale Wirkung, daß durch die Aktualisierung der Einkommens- und Miethöchstgrenzen für viele Wohngeldempfänger der Betrag wächst und damit das Wohngeld der allgemeinen Preisentwicklung besser entspricht. Ferner erweitert sich der Kreis der Bedürftigen durch die Anhebung der Miethöchstbeträge. Genaue Daten zu den Auswirkungen liegen noch nicht vor.

## 5 Internationale Einflüsse

Internationale Einflüsse auf die Wohnungspolitik gehen von der Globalisierung und der Migration aus. Sie betreffen vor allem die großstädtischen Zentren. Rund 80% der Bevölkerung in Deutschland wohnen heute in Agglomerationsräumen und verstädterten Räumen mit großen Oberzentren (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999: 14). Städte sind Bildungszentren, sie sind Ausgangspunkte für technischen Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum, die „Knotenpunkte der Globalisierung“. „Die Städte werden gespalten in eine internationale Teilstadt, eine Wohn-, Arbeits-

und Versorgungsstadt der Mittelschicht und in die Stadt der sozialen Randgruppen“ (Hamm/Neumann 1996: 126). Bezahlbare und angemessene Wohnverhältnisse in den Agglomerationsräumen für alle sozialen Gruppen sind wichtige Vorteile im Wettbewerb um attraktive Bildungs- und Wirtschaftsstandorte. Kommunen haben die Aufgabe, Dienstleistungen für transnationale Unternehmen bereitzustellen, ohne die regionalen Bedürfnisse zu vernachlässigen. Dabei erhält eine „Außenorientierung“ (ebenda) immer größeres Gewicht, da sich nur aus dieser Perspektive Arbeitsplatzchancen bieten. Deshalb müssen Städte und Regionen um die Ansiedelung großer transnationaler Unternehmen buhlen und Bedingungen für die Zuwanderung qualifizierter Spezialisten und Experten aus anderen Ländern schaffen.

### 5.1 Kommunen als Standortkonkurrenten im internationalen Wettbewerb

„Deutschland ist ein Land alter und bis heute fortwirkender städtischer Siedlung und Kultur“ (Schäfers/Wewer 1996: 9). Nach der großen Bewährungsprobe seit der Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts steht den Städten heute auf Grund der Internationalisierung der Märkte eine zweite große Bewährungsprobe bevor, ihre Handlungsräume innerhalb zunehmend globalisierter Entwicklung zu sichern. Städte wie London, Paris und Brüssel gelten bereits als „Global Cities“. Frankfurt am Main genießt als internationaler Finanzstandort gleichfalls dieses Image, und Berlin ist in den letzten Jahren auf dem besten Wege, sich zu einer „Global City“ zu entwickeln.

Städte, die im scharfen internationalen und nationalen Wettbewerb mithalten können, zeichnen sich ökonomisch dadurch aus, daß sie weltweiter Umschlagplatz für Güter, Kapital und Informationen sind und einflußreiche ökonomische Akteure und internationale Gremien beherbergen. Entscheidende wirtschaftliche Impulse gehen von modernen Technologien und dem Dienstleistungssektor aus. Kulturelle Merkmale sind eine multinationale Bevölkerung, internationaler Tourismus und Kulturaustausch. Neben ihrer international ökonomischen und kulturellen Bedeutung sind sie innovative Wissensstandorte. Sie sind Sitz international anerkannter Lehr- und Forschungseinrichtungen und üben eine Sogwirkung auf Studenten und junge Wissenschaftler aus anderen Ländern aus. Die sozialen Folgen dieser Entwicklungen äußern sich in zweifacher Hinsicht: Zum einen kommt es zu teilweise krassen Unterschieden zwischen städtischen Metropolen, die mit der Globalisierung Schritt halten, und solchen Städten und Verdichtungsräumen, die international nicht aufschließen können. Zum anderen besteht die Gefahr, daß sich innerhalb der globalen Zentren soziale Polarisierungen herausbilden. Um der Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen zu entgehen, kommt es immer stärker zur interkommunalen Kooperation. Anforderungen der Globalisierung sind kaum noch durch isoliertes Handeln einzelner Kommunen zu erfüllen, sie sind fast nur noch städte- und teilweise länderübergreifend, regional orientiert, zu bewältigen. Die Notwendigkeit interkommunalen Handelns erstreckt sich inzwischen auf nahezu alle Bereiche kommunalen Handelns wie Gewerbe- und Wohnungspolitik, die Infrastruktur- und Tourismusentwicklung oder die Förderpolitik der Kommunen und Länder. Um der Gefahr sozialer Polarisierungen in den großen Städten zu begegnen, bedarf es verschiedener Konzepte zur Gestaltung der Innenstädte, in denen neben Handel,



Dienstleistungen und Freizeit auch das Wohnen möglich bleiben muß. Eine herausragende Rolle in diesen Konzepten spielen die Gestaltung der Wohnumwelt und wohnungswirtschaftliche Bedingungen. Außerdem bedarf es der Verhinderung einer Entleerung der Zentren und großflächigen Entmischung in den Städten. Dabei kann es im Hinblick auf die sozial-räumliche Struktur der Bevölkerung keinesfalls um die strikte Verwirklichung des einen oder anderen Modells „Mischung“ oder „Entmischung“ gehen, sondern um die Frage, wie das gemeinsame Wohnen verschiedener sozialer Gruppen innerhalb einer Stadt räumlich sinnvoll zu organisieren ist.

Insofern ist die Globalisierung mit zwei wohnungsrelevanten sozialen Entwicklungstrends verbunden. Erstens erhalten ethnische und multikulturelle Merkmale für soziale Differenzierungen ein anderes Gewicht, ihr Einfluß geht wahrscheinlich zurück. Demgegenüber können sich stärkere Unterschiede zwischen den Akteuren der neuen technologischen Entwicklungen – Manager, hochqualifizierte Experten – und jenen Gruppen herausbilden, die den Anforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft nicht gewachsen sind. Auf beide Trends muß sich kommunale Wohnungspolitik einstellen.

## 5.2 Zuwanderungen

Auswirkungen der internationalen Verflechtung auf den Wohnungsmarkt zeigen sich auch als grenzüberschreitende Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern. Für Deutschland kann man von vier relevanten internationalen Migrationsarten ausgehen.

### *1. Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit von Unionsbürgern*

Aus den 14 EU-Staaten kommen jährlich rund 155.000 ausländische Personen (Zeitraum 1996 bis 1998) nach Deutschland. In etwa gleichem Umfang verlassen ausländische Bürger Deutschland in Richtung der EU-Länder. Deutsche Bürger ziehen in größerem Umfang in andere EU-Länder fort, als Deutsche aus diesen Ländern zurückkehren. Deutschland ist innerhalb der EU kein bevorzugtes Einwanderungsland. Vielmehr fällt die Wanderungsbilanz selbst gegenüber den klassischen Herkunftsländern Italien, Portugal und Griechenland für Deutschland zunehmend negativ aus. Insofern erwachsen aus dieser grenzüberschreitenden Mobilität keine besonderen Anforderungen an die Erweiterung des Wohnungsbestandes. Durch die begrenzte Zahl der „unbefristeten Aufenthaltserlaubnisse-EG“ bzw. „Verbleibeberechtigungen“ läßt sich die explizite Voraussetzung, daß der Ausländer „über ausreichenden Wohnraum“ in Deutschland verfügen muß, auf dem Wohnungsmarkt individuell realisieren.

### *2. Humanitär begründete Zuwanderung*

Die wesentlichen Gruppen dieser Migrationsform sind Asylbewerber, heimatlose Ausländer, jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und nachziehende Familienangehörige von in Deutschland lebenden Ausländern. Im Jahre 1999 haben rund 95.000 Menschen in Deutschland um Asyl nachgesucht. Aufnahme finden Konventions- und Kontingentflüchtlinge, heimatlose Zuwanderer, jüdische Bürger aus der ehemaligen Sowjetunion und nachziehende Familienangehörige anerkannter Flüchtlinge. Die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber wird nicht als asylberechtigt anerkannt, ihr Aufenthalt wird dann in der Regel geduldet. Die Zuwanderung dieser sozialen Gruppen hat für den deutschen Wohnungsmarkt kaum Konsequenzen. Die Zahl

der Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge dürfte angesichts der zunehmend demokratischen Entwicklung in den meisten osteuropäischen und asiatischen Ländern eher rückläufig sein. Es handelt sich – auch unter Beachtung des Anteils der Anerkennungen bei Asylbewerbern – um keine große Gruppe. Zudem existieren für die wohnungsmäßige Versorgung bereits seit langer Zeit praktizierte Regeln. Die Unterbringung erfolgt, wenn der Aufenthalt zeitlich begrenzt ist, häufig in Gemeinschaftswohnanlagen (Residenzpflicht). Nachziehende Familienangehörige von in Deutschland bereits lebenden Ausländern finden in der Regel Unterkunft in der Wohnung von Verwandten bzw. erhalten von diesen Unterstützung bei der Wohnungssuche.

### *3. Politisch begründete Zuwanderung*

Es handelt sich um Spätaussiedler aus Osteuropa, die als „deutsche Volkszugehörige“ gelten.

Die Gruppe umfaßte in den vergangenen Jahren rund 110.000 Personen jährlich. Diese Personen finden in der Regel als Familien in Deutschland Aufnahme. Angesichts der seit 1990 in Osteuropa eingetretenen politischen Veränderungen erfolgt die deutsche Einwanderungspolitik nun restriktiver. So wurden die Zuwanderungszahlen begrenzt, und ausreichende Deutschkenntnisse sind nachzuweisen. Die deutsche Politik bietet verstärkt Anreize und Hilfen, damit „Deutschstämmige“ in ihren derzeitigen Heimatregionen bleiben. Spätaussiedler aus den osteuropäischen Ländern wählen als Zielorte vor allem die neuen Bundesländer. Auf Grund des zur Zeit entspannten Wohnungsmarktes haben sich bereits „Enklaven“ für bestimmte Bevölkerungsgruppen herausgebildet, so wohnen z.B. im Nordosten Berlins überdurchschnittlich „Rußlanddeutsche“ (Zapf 1999: 598).

### *4. Ökonomisch begründete Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern*

Eine eher kleine Gruppe von Arbeitnehmern, deren Aufenthalt in Deutschland ausschließlich ökonomisch begründet ist, besteht aus Personen, die weniger als drei Monate in Deutschland arbeiten. Dies können leitende Angestellte, Wissenschaftler, Journalisten, Künstler, Berufssportler und Saisonarbeiter oder Werkvertragsarbeiter sein. Ihre wohnungsmäßige Unterbringung erfolgt in Abhängigkeit vom sozialen Status und ist häufig nicht angemessen. Eine weitere Gruppe innerhalb dieses Modells sind ausländische Personen, die zu Aus- und Weiterbildungszwecken nach Deutschland kommen, wie etwa Studenten. Ihre Anwesenheit ist durch eine „Aufenthaltsbewilligung“ zweckgebunden legitimiert und dadurch zeitlich befristet. Von besonderem bevölkerungspolitischen Interesse innerhalb dieses Modells sind jene Personen, die aus Arbeitsmarktgründen längerfristig nach Deutschland geholt werden: Experten auf wissenschaftlichem und künstlerischem Gebiet, Spitzenmanager, Investoren, zum Teil auch Beschäftigte in Dienstleistungsberufen (z.B. im Hotel-, Gaststätten- und Tourismusgewerbe). Ein Beispiel politischer Reaktion ist die zunächst auf fünf Jahre befristete Arbeitserlaubnis für IT-Fachkräfte wie Programmierer, Informatiker und ähnliche Berufe (Greencard-Modell). Allerdings zeigen erste Erfahrungen mit der Greencard, daß Deutschland für hochqualifizierte jüngere Personen aus Nicht-EU-Staaten nicht das bevorzugte Einwanderungsland ist, sondern mit den anderen EU-Ländern und den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien in scharfer Konkurrenz steht.

Nach ersten Verlautbarungen der Zuwanderungskommission der Bundesregierung wird angenommen, daß jährlich etwa 50.000 Experten mit Familien nach Deutschland zuwandern. Sie wählen als Zielorte die großen Städte und Agglomerationen, in denen Humankapital nachgefragt wird und gleichzeitig eine gute Infrastruktur vorhanden ist. Eine gewisse Reserve preisgünstiger Mietwohnungen in diesen Zielgebieten erweist sich als erheblicher Vorteil im Wettbewerb um Humankapital. Im Zusammenhang mit der politischen Implementation dieses Einwanderungsmodells wurden bislang Regelungen zur Integration in den deutschen Wohnungsmarkt ausgespart.

Eine aktuelle Dimension der Freizügigkeit eröffnet sich mit dem Beitritt einiger mittelosteuropäischer Länder zur EU. Ausgehend vom Grundsatz, daß die Versorgung der Bürger mit Wohnraum eine Angelegenheit der Mitgliedsländer ist, wird es den Ländern überlassen bleiben, ob und in welchem Umfang sie Übergangsregelungen für einen ungehinderten Zugang zum EU-Arbeits- und Wohnungsmarkt schaffen. Überhaupt erscheint eine harmonisierte Wohnungspolitik innerhalb Europas als Folge berufsbedingter internationaler Mobilität unwahrscheinlich. Ein Aspekt der Internationalisierung von Wohnungspolitik könnte in der Sicherung von Mindeststandards für ausländische Bürger, die befristet in einem anderen Land arbeiten, bestehen. Die wohnungspolitische Grundlage dafür ist in Deutschland das Wohnungsaufsichtsgesetz. Für die Einhaltung von Mindeststandards bei der Unterbringung dieser Gruppe sollten neben der Politik auch die Arbeitgeber Verantwortung tragen.

## 6 Wohnsoziologische und wohnungspolitische Schlußfolgerungen

Die Geschichte des Wohnens und die aktuellen Ergebnisse der Wohnungsversorgung in Deutschland zeigen, daß die Sicherung der Versorgung aller Bevölkerungsschichten ohne sozialstaatliches Engagement nicht realisierbar ist. Um effektiv Einfluß nehmen zu können, muß sich der Sozialstaat an der differenzierten Entwicklung der Familien- und Haushaltsformen orientieren. Die unkonventionellen Familien- und Haushaltsformen wie Single-Haushalte, Alleinerziehende, verheiratete und nichtverheiratete Partner ohne Kinder oder gleichgeschlechtliche Partner-Haushalte sind längst dominant geworden gegenüber dem klassischen Familien-Haushalt mit Kindern. Dabei wird eine gewählte Familien- und Haushaltsform keineswegs immer auf Dauer beibehalten, sondern es kommt zunehmend zu wechselnden Lebensformen innerhalb des individuellen Lebensverlaufs. Junge Menschen legen sich relativ spät auf eine individuelle Lebens- und Wohnform fest. Zumeist aus ökonomischen Gründen wählen sie zunächst die Form der Wohngemeinschaft. Ausgehend von der Pluralisierung und Dynamisierung der Familien- und Haushaltsformen und stark bedingt durch die flexibilisierten Arbeitsverhältnisse verzeichnen wir eine viel höhere Wohnmobilität als früher. Lange Wohndauer und Bindungen an Wohnung und Wohngegend werden seltener. Überhaupt werden die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt für die Gestaltung der Wohnbedingungen gravierender. Spezielle Wohnbedarfe für einzelne Gruppen weiten sich aus, zu denken ist an ältere, behinderte oder pflegebedürftige Personen. Zu alledem haben sich soziale und regionale Unterschiede in den Wohnverhältnissen vertieft. Soziologisch sind aus diesen Entwicklungen zwei generelle Schlußfolgerungen für Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik abzuleiten. Zum

einen sind Wohnformen, Wohnbedingungen und die rechtlichen Rahmenbedingungen stärker auf die vom flexibilisierten Arbeitsmarkt erzwungene hohe Aktivität und räumliche Mobilität auszurichten. Zum anderen können Wohnungswirtschaft und -politik nur effektiv sein, wenn sie die ausdifferenzierten Verbraucherinteressen und die unterschiedlichen Nachfragegruppen besser berücksichtigen. Wohnungspolitik hat diese Herausforderungen einschlägig umzusetzen. Dabei wird es auch unter den Bedingungen der Flexibilisierung, Pluralisierung und Dynamisierung der Erwerbsverhältnisse und der Familien- und Haushaltsformen mit hoher Wahrscheinlichkeit bei dem in Deutschland praktizierten und historisch bewährten dynamischen Steuerungs-Mischmodell bleiben, das Markt- und Politikelemente kombiniert.

Um auch zukünftig die Balance zwischen beiden Polen zu halten, deutet sich gegenwärtig eine gezielte Staatsintervention zur Sicherung eines Segments preiswerter Mietwohnungen mit Grundstandard für sozial besonders Bedürftige an, die sich auf dem Wohnungsmarkt nicht behaupten können (Haushalte mit sehr geringem Einkommen, Kinderreiche, Wohnungslose). Das Instrument hierfür wird nicht mehr primär der Bau neuer teurer Wohnungen als Sozialwohnungen sein können, sondern der Erwerb von Belegungsbindungen, die Verlängerung von Bindungen im Bestand und ähnliche Maßnahmen der Kommunen werden eine größere Rolle spielen. Damit wird eine Fehlsubventionierung verhindert, und anspruchsberechtigte Haushalte können kostengünstiger versorgt werden. Im Hinblick auf eine Förderung von Fertigstellungen muß der Staat zukünftig flexibler nach dem aktuellen Bedarf entscheiden.

Für die mittleren und höheren Einkommensgruppen werden die Instrumente staatlicher Wohnungspolitik, einschließlich des Mietrechts, deutlicher auf eine Stärkung eigenverantwortlichen Handelns der Marktakteure – Anbieter und Nachfrager – auszurichten sein. Der Nachfrager braucht mehr Markttransparenz und Handlungskompetenz, der Austausch der Ware Wohnung muß unmittelbar zwischen den Hauptakteuren möglich sein. Kürzere Kündigungs- und Verjährungsfristen für den Mieter, die Abschaffung überkommener, die Wohnkosten verteuender Zahlungen von Kauttionen, Abstandszahlungen, Maklerprovisionen u.ä. „externer“ Kosten, sowie weniger Nutzungseinschränkungen werden marktconforme Beziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern eher zulassen. Die von der Regierung eingeleiteten Veränderungen des Wohnungsbau- und Mietrechts sind als Reaktion auf die neuen nationalen und internationalen Anforderungen zu werten. Allerdings wird damit die Palette der notwendigen Veränderungen nicht abgedeckt.

Angesichts der prekären Haushaltssituation des Staates und der Mobilitätsanfordernisse der Erwerbstätigen ist es fraglich, ob die soziale Fürsorgepflicht des Staates auch zukünftig einschließen kann, den Mittelschichten zu Wohneigentum zu verhelfen. Die Orientierung auf Wohneigentum und die finanziellen Zuwendungen des Staates als Eigenheimzulagen, als Förderung des Bausparens oder als Zahlung von Wohnungsbauprämien haben häufig auch zu negativen Effekten wie zu abnehmender Selbsthilfe, finanzieller Überforderung von Haushalten und ökologischen Nachteilen geführt. Der Sozialstaat steht vor der Aufgabe, die Selbsthilfe der Haushalte auf diesem Gebiet stärker zu fördern. Neben den sozial bedürftigen Haushalten als der zentralen Zielgruppe zukünftiger wohnungspolitischer Fürsorge und den Angehörigen der oberen Mittelschicht und der Oberschicht, die selbständig Zugang zum Eigentums- und Mietwohnungsmarkt finden, kann sich für die breite Mittelschicht das assoziierte, zivilgesellschaftliche Handeln in Form der Wohnungs-

baugenossenschaftlichen als ein wirksamer „dritter Weg“ der Organisation der Wohnungsversorgung erweisen. Dazu sind das Genossenschaftsgesetz den neuen Anforderungen breiten zivilgesellschaftlichen Engagements anzupassen, die Organisationsform zu stärken und die demokratischen Mitwirkungselemente auszubauen.

Der gewachsene Stellenwert der städtischen Zentren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung macht eine stärkere Dezentralisierung staatlicher Wohnungspolitik unumgänglich. Durch neue Entwicklungen ausgelöste soziale Probleme werden „vor Ort“ sichtbar und dort gelöst. Befugnisse und Verantwortung für Städtebau- und Wohnungsförderungsprogramme werden in größerem Ausmaß vom Bund auf Länder und Kommunen übergehen müssen.

## Literatur

- Beyme, Klaus von (1999): „Wohnen und Politik“. In: Ingeborg Flagge (Hg.): *Geschichte des Wohnens von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau*. Stuttgart, S. 83-152.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999): *Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden*. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): [www.bbr.bund.de/abt1/i5/flaechenverbrauch.htm](http://www.bbr.bund.de/abt1/i5/flaechenverbrauch.htm) 23.10.2001.
- Bundesministerium der Justiz (2000): Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz). Referentenentwurf. Stand 20. März 2000.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000): *Wohngeld- u. Mietenbericht 1999*, Bundestags-Drucksache 14/3070 vom 31.03.00.
- Bundesrat (2001): *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts*. Bundesrat-Drucksache 249/01 vom 30.03.01.
- Conradi, Peter/Zöpel, Christoph (1994): *Wohnen in Deutschland. Not im Luxus*. Hamburg.
- Däbert, Achim/Lüdeke, Petra (1999): „Wohnungsmarktbeobachtung in Niedersachsen“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 7/8, Bonn, S. 83-100.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) (2000): „Weitere Angleichung der Wohnverhältnisse in West- und Ostdeutschland“. In: *Wochenbericht 51-52/2000*. Berlin.
- Dosch, Fabian/Beckmann, Gisela (1999): „Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 8, Bonn, S. 493-507.
- Empirica (Hg.) (1998): *Überforderte Nachbarschaften*. Bonn.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.09.2001: „Ungewöhnlicher Anstieg der Wohnraummieten“, S. 63.
- Franz, Peter (2001): „Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem“. In: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hg.): *Wirtschaft im Wandel*, 7. Jg., Nr. 2 vom 07.02.2001, S. 27-34.
- Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg (2000): *Leben in benachteiligten Wohngebieten*, Opladen: Leske + Budrich.
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung/Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hg.) (2001): *Wohnen zur Miete im Land Brandenburg 2001. Ergebnisse einer Mieterbefragung. Kurzfassung*, Hamburg/Frankfurt (Oder).
- Hamm, Bernd/Neumann, Ingo (1996): *Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie*. Opladen.
- Hartwich, Hans-Hermann (1970): *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo*. Köln/Opladen.
- Haustein, Thomas (2000): „Wohngeld in Deutschland 1998“. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): *Wirtschaft und Statistik 2/2000*, S. 111-117.
- Helle, Dietmar/von Rohr, Götz (1999): „Das regionalisierte Wohnungsmarktbeobachtungssystem Schleswig-Holstein“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 7/8, Bonn, S. 101-110.

- Heusener, Kerstin/Lüschow, Jörg (1999): „Das Wohnungsmarktbeobachtungssystem in Nordrhein-Westfalen. Entwicklung, Struktur und aktuelle Trends“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7/8, Bonn, S. 71-82.
- Hinrichs, Wilhelm (1996): „Wohnungsversorgung in Ostdeutschland – Kontinuität und Neuformierung“. In: Zapf, Wolfgang/Habich, Roland (Hg.): Wohlfahrtsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialstruktur, sozialer Wandel und Lebensqualität. Berlin, S. 253-282.
- Hinrichs, Wilhelm (1999): „Entwicklung der Wohnverhältnisse in Ostdeutschland 1990-1999“. In: Winkler, Gunnar (Hg.): Sozialreport 1999. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Berlin: Verlag am Turm, S. 228-268.
- Neues Deutschland vom 12.09.2001: „Die Platte im Kiez wird konkurrenzfähig“.
- Rudolph-Cleff, Annette (1996): Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag.
- Sahner, Heinz (2000): Großwohnsiedlungen der Stadt Halle. Heide-Nord im Vergleich. Forschungsberichte des Instituts für Soziologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Nr. 2000-4, Halle.
- Schäfers, Bernhard/Wewer, Göttrik (1996): „Stadt im Wandel: kulturell, ökonomisch, sozial, politisch“. In: Bernhard Schäfers/Göttrik Wewer (Hg.): Die Stadt in Deutschland. Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt. Opladen, S. 9-16.
- Schnieder, Bernd (1994): „Familie, Haushalt, Wohnen. Empfehlungen für die Wohnversorgung“. In: Salzmann, B./Beckmann, P. u.a.: Demographie und familiäre Aspekte von Arbeitsmarkt und Wohnungsbau, Weinheim und München: Juventa Verlag, S. 245-264.
- Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg (SFZ)(1993, 1998): Leben in Ostdeutschland. Daten und Feldbericht, 1993 und 1998, Berlin.
- Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (1965-1990): Statistische Jahrbücher der DDR 1965-1990. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (1991-2000): Fachserie 1, Reihe 3 „Haushalte und Familien“ (Ergebnisse des Mikrozensus), Jahrgänge 1991-2000.
- Statistisches Bundesamt (1991-1999a): Fachserie 5, Reihe 3 „Bestand an Wohnungen“, Jahrgänge 1991-1999.
- Statistisches Bundesamt (1991-1999b): Fachserie 5, Reihe 1 „Bautätigkeit“, Jahrgänge 1991-1999.
- Statistisches Bundesamt (1993, 1998): Fachserie 15 „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ 1993 und 1998.
- Statistisches Bundesamt (2000): 50 Jahre Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (2001): Fertigstellung von Wohnungen im Jahr 2000 rückläufig. Mitteilung für die Presse vom 4. April 2001.
- Stürmer, Bernd (1999): „Bestand und Struktur der Wohneinheiten. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung 1998“. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik 9/1999. Stuttgart, S. 702-705.
- Winkler, Gunnar (1990) (Hg.): Sozialreport '90. Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR. Berlin.
- Winter, Horst (1999): „Wohnsituation der Haushalte 1998. Ergebnisse der Mikrozensus-Ergänzungserhebung“. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik 11/1999. Stuttgart, S. 858-864.
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (1988, 1990, 1993, 1998): Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung: Wohlfahrtssurvey. Fragebogen und gewichtete Grundauszählung der Ost- und Westbefragungen.
- Zapf, Katrin (1994): „Veränderte Lebensweisen und die neue Wohnungsfrage in Deutschland“. In: Hansgert Peisert/Wolfgang Zapf (Hg.): Gesellschaft, Demokratie und Lebenschancen. Festschrift für Ralf Dahrendorf. Stuttgart, S. 369-382.
- Zapf, Katrin (1999): „Haushaltsstrukturen und Wohnverhältnisse“. In: Ingeborg Flagge (Hg.): Geschichte des Wohnens von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau. Stuttgart, S. 563-614.